



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

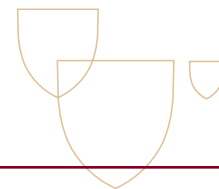
Veileder

Kontrollutvalgsboken

Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver



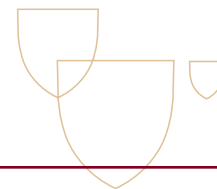




Innholdsregister

Forord	7
1. Innledning	9
Kontrollutvalgets betydning for kommunens egenkontroll	10
Om veilederen	12
2. Kommunestyrets kontrollansvar	15
Kommunestyrets rolle som kontrollorgan	16
Valg og sammensetning av kontrollutvalget	17
Begrensninger i valgbarhet	18
Sammensetning av kontrollutvalget	18
Antall medlemmer i utvalget	19
Valg av varamedlemmer	20
Nyvalg og suppleringsvalg	21
Reglement for kontrollutvalg	21
Samspillet mellom kommunestyret og kontrollutvalget	22
Forståelse for hverandres roller	22
Ordførerens møterett i kontrollutvalget	22
Innspill til kontrollutvalget fra kommunestyret	23
Kontrollutvalgsleders møterett i kommunestyret	24
Saker fra kontrollutvalget til kommunestyret	24
Behandling av budsjett for kontrollutvalget	25
Kontroll i formannskapsmodellen og i en parlamentarisk styringsmodell	26
3. Kontrollutvalget, sekretariatet og revisjonen	31
Kontrollutvalgets oppgaver og myndighet	32
Kontrollutvalgets innsynsrett	32
Kontrollutvalgets taushetsplikt	33
Habilitet	34
Kontrollutvalgssekretariatet	36
Revisjonen	37
Revisors kompetanse	38
Krav til revisors kvalifikasjoner og uavhengighet	38
Revisjon i egenregi	39
Kjøp av revisjonstjenester	40
Ansvarsdeling og dialog mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisjon	41
4. Arbeidet i kontrollutvalget	47
Rollen som kontrollutvalgsmedlem	48
Planlegging av kontrollutvalgets arbeid	48
Virksomhetsplan	48
Planlegging og gjennomføring av møter	49
Administrasjonssjefens internkontroll	51
Hovedprinsippene i internkontrollen	51
Samspill og dialog mellom kontrollutvalget og administrasjonssjefen	52
Kontroll- og tilsynssaker	54
Hvordan kan kontrollutvalget føre kontroll og tilsyn?	56
Orientering fra administrasjonen	56
Virksomhetsbesøk	57
Granskning	58
Høring	61

Samarbeid mellom kontrollutvalg	63
Dialog og erfaringsutveksling	63
Gjennomføring av felles prosjekt	63
Opplæring	65
5. Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid	69
Offentlighet	70
Åpne eller lukkede møter	71
Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid overfor kommunestyret	73
Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid eksternt	73
6. Planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll	77
Overordnet analyse	78
Hva er risiko og vesentlighet?	78
Informasjonsinnhenting og involvering - vurdering av risiko	79
Prioritering – vurdering av vesentlighet	84
Planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll	85
Revisjon og endringer i planene underveis i valgperioden	86
Behandling av planene	86
7. Forvaltningsrevisjon	89
Forvaltningsrevisjon	90
Kontrollutvalgets rolle i forvaltningsrevisjonsprosessen	92
Bestilling	93
Problemstillinger	95
Holde seg orientert underveis	98
Mottak og behandling av revisjonsrapport	99
Rapportering til kommunestyret	100
Oppfølging og effekt av forvaltningsrevisjon	101
8. Selskapskontroll	105
Organisering av kommunale tjenester	106
Eierstyring	109
Hva er selskapskontroll?	109
Eierskapskontroll	110
Valgfri forvaltningsrevisjon	111
Er det mulig å skille mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap?	111
Hvem kan gjennomføre selskapskontroll?	112
Hvem kan kontrolleres?	112
Bestilling	113
Delt eierskap mellom flere kommuner	114
Gjennomføring	114
Rapportering og behandling	115
Habilitet og valgbarhet for medlemmer i kontrollutvalget ved selskapskontroll	115
9. Regnskapsrevisjon	119
Revisors rolle og oppgaver	120
Revisjonsberetningen	122
Kontrollutvalgets påseansvar knyttet til regnskapsrevisjon	122
Revisors kvalifikasjoner og uavhengighet	123
Avtale, instruks og engasjementsbrev	123
Revisjonsplanen	124
Løpende orientering	125



Nummererte brev	126
Kontrollutvalgets ansvar i forbindelse med misligheter	127
Uttalelse til årsregnskapet	127
Samspillet mellom kontrollutvalg, regnskapsrevisor og administrasjon	127
10. Statlig tilsyn	131
Fylkesmannen	132
Fylkesmannens tilsynsarbeid	132
Klagesaksbehandling hos fylkesmannen	132
Lovlighetskontroller	133
Helsetilsynet i fylket	133
Andre statlige tilsynsmyndigheter	133
Forholdet mellom kontrollutvalget og tilsynsmyndigheter	134
Informasjon om tilsyn	134
Planlegging og samordning av kontroll- og tilsynsarbeidet	134
Forvaltningsrevisjon og tilsyn	135
11. Oppfølging og evaluering	139
Årsmelding	140
Systematisk oppfølging av gjennomførte undersøkelser	141
Evaluering	142
Egenevaluering	142
Involvering av samhandlingspartnere	143
Erfaringsoverføring til nytt kontrollutvalg	143
Vedlegg 1	146
Litteraturoversikt	146
Egenkontroll	146
Kommunestyret som kontrollorgan	146
Kontrollutvalgsarbeid	146
Revisjons- og sekretariatsordninger	147
Overordnet analyse, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll	147
Sentralt regelverk	149
Lov og forskrift m.m.	149
Kompetansemiljøer	150
Andre nyttige informasjonskilder:	151
Vedlegg 2	152
Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Kap 12	152
Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner.	155
Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.	160



Forord

Kontrollutvalget er avgjørende for å oppnå en velfungerende egenkontroll i den enkelte kommune eller fylkeskommune. En velfungerende egenkontroll styrker innbyggernes tillit til kommunen og er viktig for å sikre effektiv og rett bruk av ressursene.

Aktørene i egenkontrollen er kommunestyret, kontrollutvalget sammen med sekretariatet, administrasjonssjefen og revisor. En god egenkontroll krever samspill mellom disse. For at dette samspillet skal fungere, er det nødvendig at aktørene kjenner både sin egen og hverandres roller. Målet med denne veilederen er å skape større forståelse av kontrollutvalgets rolle og oppgaver, og å bidra til et godt samspill mellom de ulike aktørene.

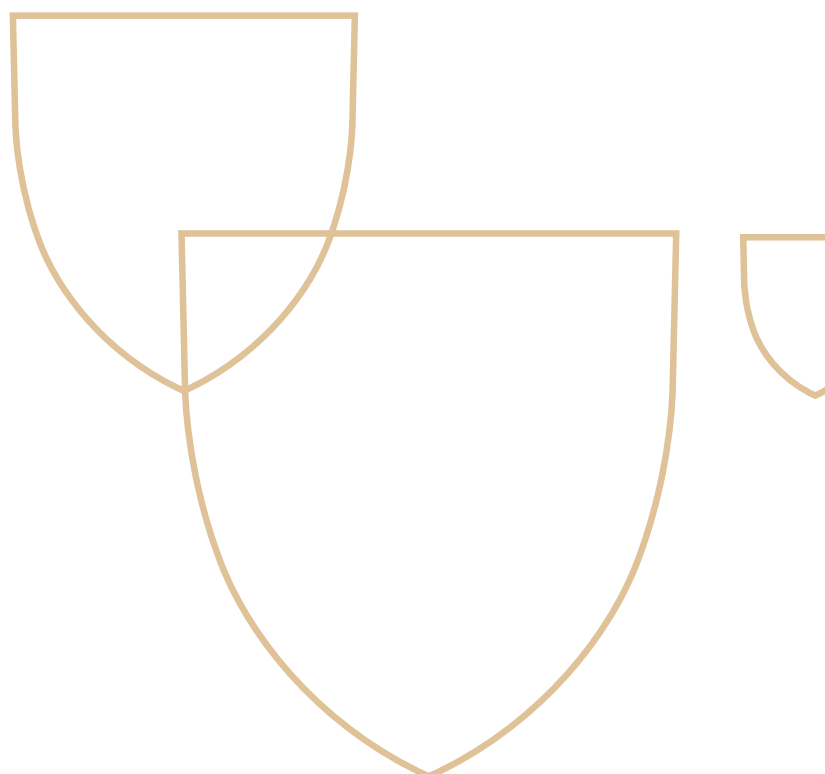
Veilederen er utarbeidet av Deloitte på oppdrag fra departementet. De involverte i Deloitte har vært Birte Bjørkelo, Gunnar Husabø, Gunnar Hoff og Stein Ove Songstad. En referansegruppe med medlemmer fra Norges Kommunerevisorforbund, Forum for kontroll og tilsyn, en ordfører, en rådmann og departementet har fulgt arbeidet og kommet med innspill underveis.

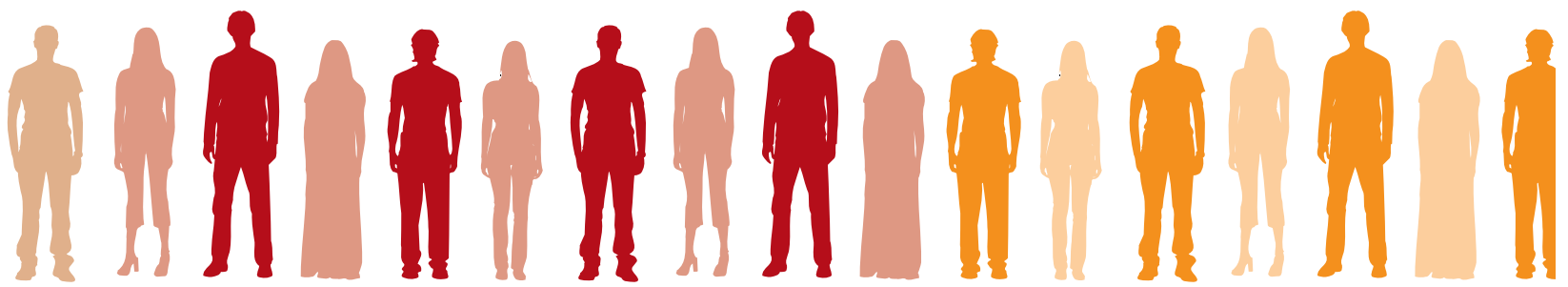
Veilederen er et ledd i departementets oppfølging av arbeidsgrupperapporten «85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane». Du kan finne rapporten og mer informasjon om egenkontrollen og andre kommunale spørsmål på www.regjeringen.no/krd.

Vi håper veilederen vil være til nytte og inspirasjon for arbeidet i kontrollutvalgene i alle landets kommuner og fylkeskommuner.

God lesing!

Kommunal- og regionaldepartementet
februar 2011





1.

Innledning

Kommunene¹ er samfunnets viktigste velferdsprodusenter og forvalter betydelige ressurser på vegne av innbyggerne. Omfanget av og bredden i den kommunale tjenesteproduksjonen medfører et behov for utstrakt styring og kontroll. Kommunene skal sikre at innbyggerne får de tjenester de har krav på, og at ressursene forvaltes på en effektiv måte i samsvar med kommunestyrenes forutsetninger.

Kommunene må sikre at innbyggerne får de tjenester de har krav på, og at ressursene forvaltes på en effektiv måte i samsvar med kommunestyrenes forutsetninger.

Kommunal egenkontroll er den kontroll kommunen selv gjennomfører overfor egen virksomhet. Egenkontroll er et viktig element i det lokale folkestyret, og skal bidra til at kommunen når de mål som er satt, innenfor rammene av gjeldende regelverk og tildelte ressurser. Egenkontrollen skal også bidra til å styrke allmennhetens tillit til forvaltningen, gjennom forebygging og avdekking av misligheter og andre uheldige forhold. En kommunesektor med god egenkontroll kan også redusere behovet for statlig detaljstyring og kontroll. Dette er sentrale budskap i rapporten «85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane».²

*”Kontrollutvalgets viktigste oppgave er å sikre at innbyggerne har tillit til kommunen, og å sikre effektiv og rett bruk av ressursene.”
(Kontrollutvalgsleder, Oppdal)*

¹ Begrepene «kommune» og «kommunal» vil i denne veilederen referere både til kommuner og fylkeskommuner.

² «85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane» er en rapport utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal og regionaldepartementet (Kommunal- og regionaldepartementet 2009). Arbeidsgruppen, ledet av Bjørn Arild Gram, hadde som formål å foreslå tiltak nasjonalt og lokalt for styrke egenkontrollen i kommunene. Rapporten er tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/krd>

*”Som kontrollutvalgsleder er det viktig for meg å bevisstgjøre innbyggerne om at de har et kontrollutvalg, og hvorfor vi er der.”
(Kontrollutvalgsleder, Vennesla)*

Denne veilederen er et hjelpemiddel som skal gi kontrollutvalget en bedre mulighet til å fylle rollen som en sentral aktør i den kommunale egenkontrollen. Veilederen er ikke bare et verktøy for medlemmer i kontrollutvalg, men også for kommunestyret og for administrasjonen. Kommunestyret setter rammebetingelser for kontrollutvalgets arbeid, mens administrasjonen skal gjennomføre vedtak som blir fattet på bakgrunn av kontrollutvalgets arbeid. Arbeidet til kontrollutvalget har også offentlig interesse, og kan ha stor betydning for innbyggerne i en kommune. Veilederen vil derfor også være til nytte for andre som ønsker å få innsikt i kontrollutvalgets arbeid og den lokale forvaltningen av felles ressurser.

Kontrollutvalgets betydning for kommunens egenkontroll

Kontrollutvalget er kommunestyrets redskap, og det er kommunestyret som har det overordnede kontrollansvaret for den kommunale virksomheten. Kommunestyret spiller derfor en avgjørende rolle for hvilken oppmerksomhet kontroll- og tilsynsarbeidet har i kommunen. For at kontrollutvalget skal være et godt redskap for kommunestyret, må kommunestyret gi kontrollutvalget gode arbeidsbetingelser. **Kapittel 2** i veilederen utdyper kommunestyrets ansvar for å legge til rette for et handlekraftig kontrollutvalg som kan bidra til demokratisk innsyn og kontroll.

For at kontrollutvalget skal ivareta sin kontrollfunksjon, er utvalget avhengig av bistand og tjenester fra sekretariat og revisor. Sekretariatet er kontrollutvalgets viktigste hjelper og støttespiller, og skal sikre at saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og forberedt. Revisjonen er ansvarlig for å gjennomføre pålagte kontrolloppgaver og undersøkelser som kontrollutvalget bestiller. God kommunikasjon og samhandling mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisor er en forutsetning for at kontrollutvalget effektivt kan utøve kontroll og tilsyn. Dette er nærmere omtalt i **kapittel 3** i veilederen.

Ettersom lov og forskrift setter relativt vide rammer for kontrollutvalgets virksomhet, kan utvalget i stor grad selv skape innholdet i arbeidet. Dette er tema i **kapittel 4**. Kontrollutvalget kan selv ta initiativ til å skape et aktivt og engasjerende kontrollutvalgsarbeid. Utvalget kan blant annet sørge for å få gjennomført forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller, innkalle administrasjonen til å orientere, besøke kommunale virksomheter, og få gjennomført granskninger dersom dette er nødvendig. Kontrollutvalget må derfor ha et våkent blikk på kommunens virksomhet og sette viktige saker på dagsorden.

Uavhengighet og objektivitet er viktige forutsetninger for at kontrollutvalget skal fylle sin rolle på en tillitvekkende måte. Kontrollutvalget skal ikke være en arena for partipolitikk, eller overprøve politiske beslutninger. Det er kontrollperspektivet som skal legge føringer for debatten i kontrollutvalget, og som skal gi utvalget gjennomslagskraft på tvers av partipolitiske skillelinjer.

Kontrollutvalget må se og bli sett. Kontrollutvalget har utstrakt innsynsrett i den kommunale forvaltningen, og kan gjennomføre de undersøkelser som utvalget mener er nødvendig. Kontrollutvalget bør samtidig sørge for åpenhet og innsyn i arbeidet utvalget selv utfører. Synliggjøring av arbeidet kan være med på å sikre kontrollutvalgets legitimitet som demokratisk organ, og skape større bevissthet og innsikt i kontrollutvalgets arbeid. Dette kan styrke kontrollutvalgets posisjon og gi kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen mer gjennomslagskraft. Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid er tema for **kapittel 5**.



Kontrollutvalget skal utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon og en plan for selskapskontroll. Planene skal vise prosjektene utvalget planlegger å få gjennomført i valgperioden. Planarbeidet er viktig for å bli kjent med kommunens virksomhetsområder og eierinteresser. En god plan vil gi kommunestyret og kontrollutvalget sikkerhet for at det blir gjennomført forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller på de områder hvor det foreligger risiko for blant annet manglende måloppnåelse og brudd på regelverk. **Kapittel 6** omhandler arbeidet med overordnet analyse og utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Oppdraget til kontrollutvalget er omfattende, og utvalgets viktigste egenskaper er nysgjerrighet og det å tørre å stille de viktige, og noen ganger ubehagelige, spørsmålene. Får barna god nok opplæring på skolene? Er helsetjenestene tilfredsstillende? Bli anskaffelser konkurranseeksponert på riktig måte? Ivaretar barnevernet barnas beste? Få oppdrag er viktigere og mer engasjerende enn dette. Ved hjelp av forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalget undersøke ethvert virksomhetsområde i kommunen hvor de mener det kan være risiko for manglende måloppnåelse, manglende regeletterlevelse eller lignende. Dette er tema for **kapittel 7**.

*”Kontrollutvalgets viktigste oppgave er å stille de riktige spørsmålene.”
(Kontrollutvalgsleder, Vang)*

Stadig mer av den kommunale tjenesteproduksjonen blir organisert i interkommunale selskap, aksjeselskap eller andre selvstendige virksomheter. Kommunen bør være oppmerksom på de utfordringer dette kan skape for demokratisk styring, innsyn og kontroll. Saker som har fått stor oppmerksomhet i media, og som har medført store omdømmemessige konsekvenser for kommuner, viser viktigheten av god eierstyring og selskapskontroll. **Kapittel 8** beskriver viktigheten av at kommunen utøver et aktivt eierskap overfor selskapene de har eierandeler i, og hvordan kontrollutvalget gjennom selskapskontroller kan bidra til åpenhet og innsyn i kommunens eierskapsforvaltning.

Kapittel 9 omhandler revisjon av kommuneregnskapet og kontrollutvalgets påseansvar knyttet til regnskapsrevisjon. Revisjonsarbeidet skal gi trygghet for at den økonomiske informasjonen fra kommunen er riktig. Regnskapsrevisjon er viktig både for å forvise seg om at politiske prioriteringer iverksettes, og at vedtatte budsjetttrammer blir overholdt. Revisjonen kan også bidra til å forhindre og avdekke feil og misligheter knyttet til kommunens økonomi.

I tillegg til kommunens egenkontroll blir det også gjennomført statlige tilsyn med flere forvaltnings- og tjenesteområder i kommunen. I **kapittel 10** blir det redegjort for fylkesmannens og andre statlige tilsynsmyndigheters oppgaver, og hvordan disse kan ha betydning for kontrollutvalgets arbeid. Koordinering er viktig for å unngå dobbeltarbeid, og for å øke nytteverdien og læringseffekten av undersøkelsene.

Læringseffekten av arbeidet til kontrollutvalget er avgjørende for at arbeidet skal bidra til bedre måloppnåelse i kommunen. **Kapittel 11** handler om hvordan kontrollutvalget gjennom evaluering og oppfølging kan bidra til å forbedre både utvalgets egen virksomhet og den kommunale forvaltningen.

Om veilederen

Denne veilederen bygger på gjeldende lov og regelverk for kontrollutvalgsarbeid. Veilederen inneholder også flere råd om hvordan kontrollutvalgsarbeidet kan innrettes for å ivareta kontroll- og tilsynsoppgaver. Slike anbefalinger må leses som veiledende og ikke som krav.

Anbefalingene er blant annet basert på informasjon som er kommet frem gjennom en bred involvering av ulike aktører i arbeidet med veilederen. Flere kontrollutvalg har deltatt i prosessen og kommet med innspill basert på sine erfaringer. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kontrollutvalgsledere, revisorer, sekretærer, ordførere og administrasjonssjefer. Innspill fra disse gruppene er inkludert i veilederen både i form av sitater og eksempler.

Hvert kapittel kan leses for seg, og noen tema vil derfor berøres flere steder. Dersom det finnes utfyllende informasjon i andre kapitler, vil det være referanser til dette i teksten. På slutten av hvert kapittel er det en boks med «kort og godt» som oppsummerer de viktigste budskapene.

Hvert kapittel avsluttes med en referanseliste over litteratur og regelverk som er brukt i kapittelet. I tillegg er det vedlagt en litteraturliste og oversikt over relevante kompetansemiljø. Følgende regelverk er også lagt ved:

- kommuneloven kapittel 12
- forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner
- forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

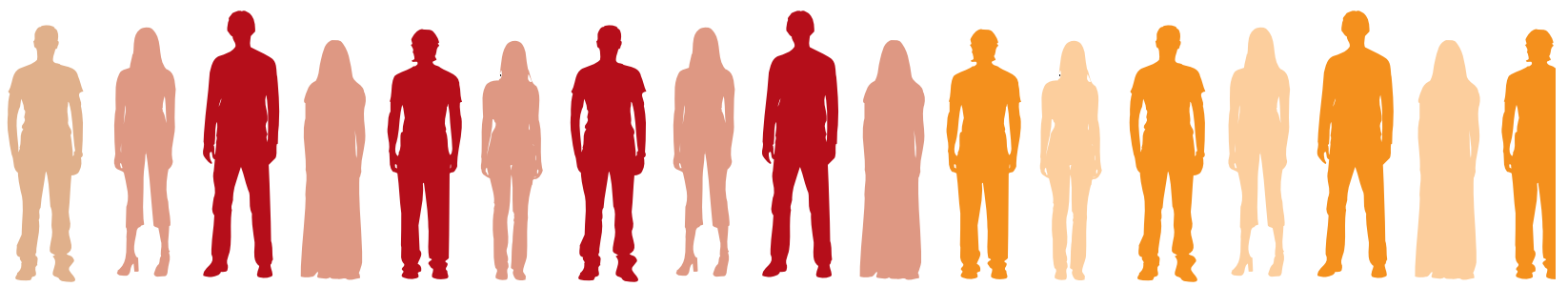
Referanser

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgsforskriften). FOR-2004-06-15-905.

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften). FOR-2004-06-15-904.

Kommunal- og regionaldepartementet (2009). 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Rapport.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-1992-09-25 nr. 107.



2.

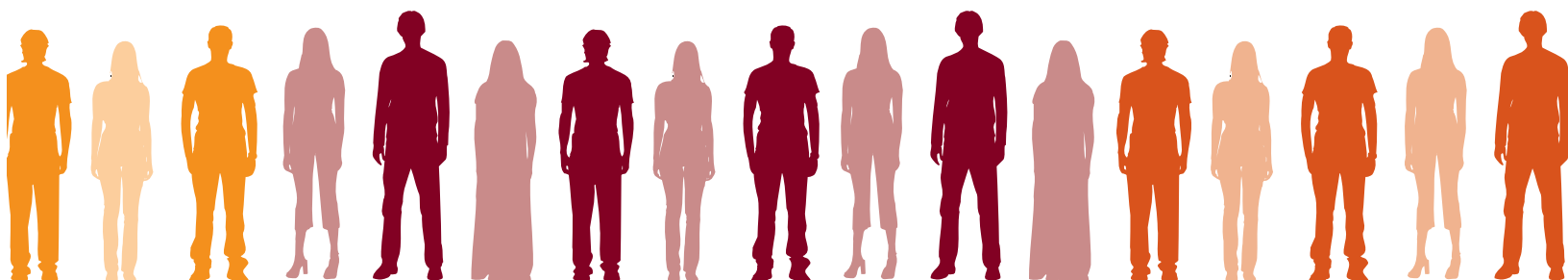
Kommunestyrets kontrollansvar

Kommunestyret har en avgjørende betydning for hvilken rolle kontrollutvalget skal ha i kommunen.

Det er kommunestyret som har det overordnede kontrollansvaret for den kommunale virksomheten. Kontrollutvalget er kommunestyrets redskap for å føre løpende kontroll og tilsyn med forvaltningen på kommunestyrets vegne.¹ Et handlekraftig kontrollutvalg er viktig for å sikre demokratisk innsyn og kontroll.

Rammebetingelsene for kontrollutvalget blir i stor grad avgjort av kommunestyret, som legger til rette for at kontrollutvalget skal være i stand til å ivareta sine kontroll- og tilsynsoppgaver. En av kommunestyrets viktigste oppgaver i denne forbindelse er valg av medlemmer til kontrollutvalget. Kommunestyret må også sørge for at kontrollutvalget har de ressurser som er nødvendig for å gjennomføre pålagte oppgaver, og legge til rette for god samhandling mellom kommunestyret og kontrollutvalget. Kommunestyret har derfor en avgjørende betydning for hvilken rolle kontrollutvalget skal ha i kommunen.

*”De viktigste forutsetningene for at kontrollutvalget skal fungere godt, er først og fremst å ha god tillit blant de folkevalgte politikerne i kommunestyret som man jobber på vegne av, men også å ha tillit blant kommunens innbyggere.”
(Kontrollutvalgsleder, Vennesla)*



¹ Kommuneleien § 77 nr.1.

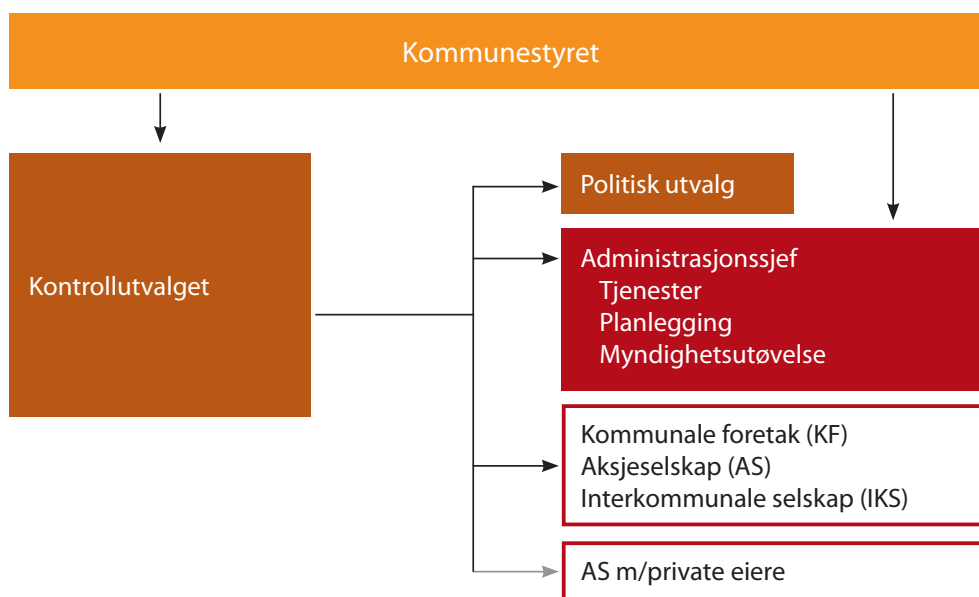
*”Viktige forutsetninger for at kontrollutvalet skal fungere godt, er nok ressurser, engasjerte og kompetente medlemmer og sekretariat.”
(Kontrollutvalgsleder, Granvin)*

Kommunestyrets rolle som kontrollorgan

Det går to kontrollinjer fra kommunestyret. Den ene linjen går fra kommunestyret til administrasjonen, ved administrasjonssjefen.² Administrasjonssjefen er ansvarlig for kommunens planlegging, myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon. Administrasjonssjefen skal også føre kontroll med egen virksomhet, gjerne omtalt som internkontroll (internkontroll blir behandlet i kapittel 4).³

Den andre kontrollinjen går fra kommunestyret til kontrollutvalget. Kontrollutvalget er ansvarlig for kontroll og tilsyn med hele den kommunale virksomheten. Kontrollutvalgets kontroll- og tilsynsansvar er ikke begrenset til administrasjonen, men omfatter også formannskapet, andre politiske utvalg og ordføreren.⁴ Kontrollutvalget kan i prinsippet behandle ethvert forhold ved kommunens virksomhet, så lenge det kan defineres som kontroll eller tilsyn. Dette gjelder så fremt utvalget ikke overprøver politiske prioriteringer eller den politiske hensiktsmessigheten av et vedtak.⁵ Kontrollutvalget har i utgangspunktet ikke et tilsynsansvar overfor kommunestyret, ettersom kontrollutvalget er underordnet kommunestyret. Utvalget kan likevel uttale seg dersom kommunestyret for eksempel har truffet, eller er i ferd med å treffe, et vedtak som vil være ulovlig. Kontrollutvalget kan i tillegg kontrollere om saker til kommunestyret er tilstrekkelig utredet.

Kommunestyrets kontrollinjer illustreres i figuren under:

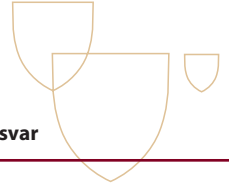


² Betegnelsen administrasjonssjef vil heretter også omfatte tilsvarende funksjoner i en parlamentarisk styreform, slik som kommuneråd, fylkesråd og byråd.

³ Kommuneleien § 20 nr. 2 og § 23 nr. 2.

⁴ Bråthen (2007), s. 45.

⁵ Merknader til kontrollutvalgsforskriften § 4, 2. ledd (rundskriv H-15/04, vedlegg 1).



Eksempel

Hvor langt strekker kontrollutvalgets kontroll- og tilsynsansvar seg?

Det er ikke bare administrasjonen som kan være gjenstand for kontrollutvalgets kontroll og tilsyn.

Ordfører

I en kommune kontrollerte kontrollutvalget om ordføreren hadde brukt sin sommerfullmakt i samsvar med intensjonen.

Formannskap

I en annen kommune kontrollerte kontrollutvalget om formannskapets vedtak var i samsvar med delegasjonsfullmakten fra kommunestyret.

Kommunestyret

I en tredje kommune stilte kontrollutvalget spørsmål ved om det var riktig av kommunestyret å tildele en leverandør et oppdrag uten å konkurranseutsette oppdraget. Kontraktens totale verdi oversteg gjeldende terskel for offentlige anskaffelser.

Stadig flere kommunale tjenester organiseres i egne virksomheter som ikke er en del av den kommunale etatsorganiseringen, for eksempel kommunale foretak (KF) og aksjeselskap (AS). Dette har innvirkning på kommunens styrings- og kontrollmuligheter, noe kommunestyret må være oppmerksom på når de organiserer tjenesteproduksjonen. Spesielt gjelder dette stiftelser, som er en organisasjonsform som gir begrenset mulighet for styring og kontroll (se kapittel 8).

Flere kommuner velger også å samarbeide om kommunale tjenester enten i interkommunale selskap (IKS) eller andre former for interkommunalt samarbeid. En form for interkommunalt samarbeid er vertskommunesamarbeid. Vertskommunesamarbeid kan innebære at det blir delegert beslutningsmyndighet til en annen kommune (vertskommune).⁶ Den enkelte kommune har fremdeles det formelle ansvaret for lovpålagte oppgaver for sine innbyggere, også når beslutningsmyndigheten er delegert til en vertskommune.⁷ (For kontroll av vertskommunesamarbeid, se kapittel 4.)

Valg og sammensetning av kontrollutvalget

Kommunestyret velger kontrollutvalgets medlemmer og varamedlemmer, og blant disse leder og nestleder. For å sikre tilstrekkelig kontakt mellom kommunestyret og kontrollutvalget, er det et krav at minst ett av medlemmene skal sitte i kommunestyret.⁸ Noen kommuner har også valgt å ha gjennomgående representasjon. Dette innebærer at hele kontrollutvalget blir valgt blant kommunestyrets medlemmer.

⁶ Kommuneleien § 28 a.

⁷ Prop. 124 S (2009-2010), kap. 6.2.1.

⁸ Kommuneleien § 77 nr. 1.

*”Kontrollutvalgene bør velges sammen med formannskap og ordfører på det konstituerende møtet.”
(Kontrollutvalgsleder, Oppdal)*

Begrensninger i valgbarhet

Krav til uavhengighet og nøytralitet i kontrollutvalgsarbeidet medfører at et medlem av kontrollutvalget som hovedregel ikke kan ha verv som kan komme i konflikt med arbeidet i kontrollutvalget. Dette innebærer at følgende personer ikke kan bli valgt til kontrollutvalget:⁹

- ordfører og varaordfører
- medlem og varamedlem til formannskap og fylkesutvalg
- medlem av kommunestyrekomité
- medlem og varamedlem av kommunale nemnder og utvalg med beslutningsmyndighet
- ansatte i kommunen

Begrensningene i valgbarhet kan i noen tilfeller medføre at det er vanskelig å finne personer som er valgbar til kontrollutvalget. Dette er en særlig utfordring dersom kontrollutvalget velges etter at de andre utvalgene er valgt, og spesielt dersom alle medlemmene skal komme fra kommunestyret. Kommunestyret bør derfor vurdere å velge kontrollutvalget på det konstituerende møtet, før valg av andre råd og utvalg.¹⁰ Dette kan også være med på å synliggjøre kontrollutvalgets rolle som kommunestyrets kontrollorgan.

Generelt bør kommunestyret sørge for at kontrollutvalget blir et velfungerende organ, med medlemmer som kan delta aktivt i de oppgavene kontrollutvalget er tillagt. I tillegg til valgbegrensningen bør kommunestyret derfor også vurdere forhold knyttet til medlemmenes habilitet.¹¹

Tips

Valgbarhet og inhabilitet

Kommunestyret må være oppmerksom på at det kan være forhold som gjør at valgbar personer ofte kan bli inhabile, og at det derfor ikke er tilrådelig at de blir valgt. For eksempel dersom:

- kontrollutvalgsmedlemmet er i en for nær relasjon med personer som har lederansvar i kommunens sentraladministrasjon
- kontrollutvalgsmedlemmet er styremedlem eller leder i et selskap som kommunen har eierskap i

Sammensetning av kontrollutvalget

Kommuneloven gir ingen retningslinjer om hvilken politisk sammensetning kontrollutvalget skal ha. Som regel skjer valget på grunnlag av en innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer som partigruppene har blitt enige om (avtalevalg).¹² Begge kjønn skal være representert i utvalget. Dersom utvalget har fire eller flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent blant kandidatene på den enkelte liste.¹³

Leder for kontrollutvalget blir ofte valgt fra mindretallet eller «opposisjonen» i kommunestyret.¹⁴ I flere kommuner har opposisjonen flertall i kontrollutvalget.

⁹ Kommuneloven § 77 nr.2 og § 10a.

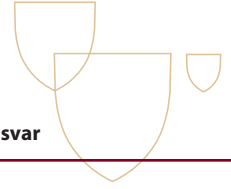
¹⁰ Se tilråding nr. 1 i «85 tilrådingar» (Kommunal- og regionaldepartementet [KRD] 2009).

¹¹ Se kommuneloven § 40 nr. 3.

¹² Kommuneloven § 38 a.

¹³ Kommuneloven §38a nr. 3 og § 36 nr. 2. .

¹⁴ 71 % av lederne kom fra opposisjonen i 2008 (Hovik og Stigen 2008).



Eksempel

Valg og sammensetning av kontrollutvalg

I reglementet for kontrollutvalget i Møre og Romsdal fylkeskommune, er det inkludert en rekke forhold knyttet til valg og sammensetning av kontrollutvalget.

«Kontrollutvalet skal ha fem medlemmer med gruppevis varamedlemmer i rekkefølge. Av medlemmene skal leiaren vere medlem av fylkestinget.

Leiaren bør veljast frå eit av dei partia/gruppene i fylkestinget som ikkje har ombodet som fylkesordførar.

Kontrollutvalet skal veljast som første val etter val av fylkesutvalet og fylkesordførar/fylkesvaraordførar.

Ved val av medlemmer og varamedlemmer skal omsynet til representativitet frå alle gruppene i fylkestinget særleg ivaretas. Det bør vidare leggjast vekt på å få medlemmer og varamedlemmer med god erfaring frå arbeidet som folkevald, og med eigenskapar/kunnskapar som er veileigna for arbeidet i kontrollutvalet. Om mogleg bør omsynet til kontinuitet blant medlemmene i kontrollutvalet ha merksemd ved valet.»

Kommunestyret kan selv fastsette regler om sammensetningen av kontrollutvalget utover minimumskravene i loven, for eksempel gjennom et eget reglement for kontrollutvalget (se eksempelboks).

Kontrollutvalget er et lekmannsorgan. I regelverket er det ikke satt krav til kompetanse og erfaring for medlemmene av utvalget. Kommunestyret kan likevel vektlegge at kontrollutvalget bør representere en bredde i kompetanse og erfaringsbakgrunn. Det er viktig at kommunestyret vurderer hvilken erfaring og kompetanse det er nødvendig å ha i kontrollutvalget, og at kommunestyret drøfter hvilke forhold som bør vektlegges.¹⁵

Behovet for kompetanse er et forhold som kommunestyret kan ta hensyn til gjennom valg til utvalget. Det er også viktig at kommunestyret sikrer at kontrollutvalgsmedlemmene får nødvendig opplæring (se kapittel 4 om opplæring).

Så langt det er mulig, er det en fordel at kommunestyret også tar hensyn til betydningen av å sikre kontinuitet ved valg til kontrollutvalget. Dette kan blant annet ivaretas ved at ikke alle medlemmene skiftes ut på samme tidspunkt.

Antall medlemmer i utvalget

Som andre politiske utvalg skal kontrollutvalget ha minst tre medlemmer.¹⁶ Antall medlemmer

varierer ofte med størrelsen på kommunen. Kommunestyret bør vurdere om fem medlemmer i utvalget er tilstrekkelig for å sikre nødvendig legitimitet og tyngde.¹⁷ Antall medlemmer bør avgjøres ut fra hensynet til representativitet og beslutningsdyktighet.¹⁸ Et bredt sammensatt utvalg gir mulighet til å gjennomføre brede og gode diskusjoner i kontrollutvalget. Utvalg med kun tre medlemmer blir også sårbare ved eventuelle uforutsette forfall. Dersom det ikke er mulig å få tak i vararepresentant, oppstår det en situasjon hvor det bare er to medlemmer som møtes, og hvor leder kan avgjøre saker med sin dobbeltstemme. Dette er forhold kommunestyret bør ta stilling til når de fastsetter hvor mange medlemmer kontrollutvalget skal ha.

¹⁵ Tilråding nr. 4 i «85 tilrådingar» (KRD 2009).

¹⁶ Kommuneleien § 77 nr. 1.

¹⁷ Tilråding nr. 5 i «85 tilrådingar» (KRD 2009).

¹⁸ Bråthen (2007).

Valg av varamedlemmer

Mange kommunestyre praktiserer en ordning med personlige eller gruppevise varamedlemmer til kontrollutvalget. Det vil si at hver representant har et personlig varamedlem fra den partigruppen representanten tilhører. Dersom det personlige varamedlemmet ikke kan stille når et kontrollutvalgsmedlem melder forfall, kan en ikke hente inn vara fra de andre partiene. På grunn av at det kan være spredning med hensyn til hvilke varamedlemmer som blir innkalt fra gang til gang (avhengig av hvilken representant som melder forfall), kan det gå lang tid mellom hver gang et varamedlem deltar i kontrollutvalget. Det kan derfor være vanskelig for varamedlemmene å holde seg orientert om sakene, og bidra aktivt i utvalget.

Dersom kontrollutvalget har gruppevise varamedlemmer, er det viktig at hver partigruppe har flere varamedlemmer. Det kan velges et antall varamedlemmer for hver partigruppe som tilsvarer det antall medlemmer partigruppen skal ha i utvalget, med tillegg av to personer.¹⁹ Det vil si at dersom det er tre medlemmer i kontrollutvalget fra tre ulike partier, kan hvert av kontrollutvalgsmedlemmene ha tre varamedlemmer.

Et alternativ til ordningen med personlige varamedlemmer er å bruke en felles varaliste. Da vil kontrollutvalget ha en liste med nummererte varamedlemmer, slik at det alltid er vararepresentanten øverst på listen som blir kontaktet først. Dette vil ivareta behovet for kontinuitet og erfaringsbygging. Utfordringen er at samme politiske gruppe vil bli representert ved hvert forfall, noe som kan endre den politiske sammensetningen i utvalget. Samtidig er det viktig å understreke at medlemmene ikke skal drive partipolitikk i kontrollutvalget.

Uansett hvilken varaordning som velges er det viktig å sørge for at kontrollutvalget har gode rutiner for å melde forfall i god tid.

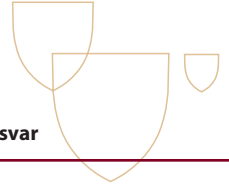
Eksempel

Antall medlemmer og varaordning

Endring av antall medlemmer og varaordning har blitt vedtatt av flere kommunestyre for å skape mer aktive og robuste kontrollutvalg.

For å styrke kontrollutvalgene tok kontrollutvalgene i Odda og Voss, sammen med sekretariatet, initiativ til å øke antall medlemmer fra tre til fem. Endringen ble vedtatt i begge kommunestyrene. Dette førte til at diskusjonene i utvalgene ble bedre, og har økt legitimiteten og autoriteten til kontrollutvalgene i kommunestyrene.

Utfordringer knyttet til manglende kontinuitet med gruppevise vararepresentanter førte til at kontrollutvalgene i Fusa, Øygarden og Bømlo kommune tok opp med kommunestyrene spørsmålet om å gå over til felles varaliste istedenfor gruppevise vararepresentanter. Endringen ble vedtatt i alle tre kommunene. Erfaringene viser at man får bedre kontinuitet i vararepresentanters arbeid i kontrollutvalget.



Nyvalg og suppleringsvalg

Kommunestyret kan når som helst foreta nyvalg av kontrollutvalgets medlemmer dersom de mener utvalget ikke fungerer.²⁰ Ved utskifting av ett eller flere medlemmer av utvalget skal det foretas nyvalg av samtlige medlemmer. Dette hindrer ikke at deler av utvalget kan bli gjenvalgt. Dersom kommunestyret opplever at kontrollutvalget i liten grad gjennomfører møter, og ikke fremmer pålagte saker overfor kommunestyret, bør kommunestyret vurdere å benytte retten til å foreta nyvalg. Kommunestyret er ansvarlig for at kontroll- og tilsynsaktiviteten blir ivaretatt i kommunen.

Dersom et medlem trer varig ut, for eksempel ved flytting, velges et nytt medlem fra den samme gruppen som den uttrede tilhører (suppleringsvalg). Her vil det imidlertid være viktig å ta hensyn til kjønnsfordelingen.²¹ Øvrige medlemmer vil ikke bli berørt ved suppleringsvalg.

Reglement for kontrollutvalg

For å klargjøre rammene for, og innholdet i, kontrollutvalgets oppgaver kan kommunestyret fastsette et reglement for utvalget. Reglementet kan blant annet inneholde retningslinjer for valg, sammensetning av utvalget, retningslinjer for saksbehandlingen i utvalget og en angivelse av utvalgets oppgaver. Videre kan reglementet omfatte krav til møtehyppighet, rutiner knyttet til budsjettbehandling, og retningslinjer for evaluering av kontrollutvalgets virksomhet (se tipsboks). Reglementet kan ikke fastsette retningslinjer som begrenser, eller som er i strid med, gjeldende regelverk for kontrollutvalget.

Tips

Momenter som kan inngå i reglementet

- formål
- valg og sammensetning av kontrollutvalget
 - gjennomføring av valg
 - antall medlemmer
 - antall medlemmer fra kommunestyret
- kontrollutvalgets oppgaver
- budsjettrutiner
- saksbehandling
- rapporteringsrutiner og -frekvens
- evaluering av utvalgets virksomhet

Det er som regel kontrollutvalget som utarbeider forslag til reglement, med bistand fra sekretariatet. Reglementet for kontrollutvalget skal behandles i kommunestyret på tilsvarende måte som reglement for andre politiske utvalg.²² For å sikre at reglementet holdes oppdatert bør det gjennomgås, og eventuelt revideres, minimum en gang i valgperioden.

²⁰ Kommuneleves § 77 nr. 3.

²¹ Kommuneleves § 16 nr. 3.

²² Kommuneleves § 39 nr. 1.

Samspeilet mellom kommunestyret og kontrollutvalget

God forståelse og respekt for hverandres roller er avgjørende for god samhandling mellom kommunestyret og kontrollutvalget. Det er derfor viktig at kommunestyret legger til rette for en god dialog og informasjonsutveksling.

”Ta med kontrollutvalget på folkevalgtopplæring. Gi rom for å la kontrollutvalget presentere seg og sine oppgaver. (...) Vi er veldig fornøyde med å ha med kontrollutvalget på todagens folkevalgtopplæring. Det samme var tilbakemeldingen fra kontrollutvalget.”
(Ordfører, Nore og Uvdal)

”Det er viktig at alle forstår og ser de ulike rollene de har og innser at via godt samarbeid kan kontrollutvalget og kommunestyret sammen bidra til en bedre kommune.”
(Kontrollutvalgsleder, Ås)

”Ordfører blir alltid invitert til å møte, men avgjør selv om han vil møte eller ikke. Hos oss møter ordfører primært når han selv ønsker å informere kontrollutvalget om noe, eller hvis kontrollutvalget skal behandle saker han har spesiell interesse av.”
(Kontrollutvalgsleder, Vadsø)

Forståelse for hverandres roller

Folkevalgtopplæringen ved oppstarten av hver valgperiode kan være en viktig arena for å skape grunnlag for en god samhandling mellom kommunestyret og kontrollutvalget. Opplæringen kan bidra til å øke forståelsen for hverandres roller. Den bør derfor gi informasjon om kommunestyrets kontrollansvar, samt hvilke krav dette stiller til kommunestyret og til arbeidet i kontrollutvalget.

Kontrollutvalgsmedlemmer og varamedlemmer som ikke er medlemmer av kommunestyret, kan inviteres til å delta på folkevalgtopplæringen, slik at de blir kjent med kommunestyrets oppgaver. Kommunestyret bør også på andre måter sikre at kontrollutvalgsmedlemmer får tilstrekkelig opplæring.

Ordførerens møterett i kontrollutvalget

Ordfører har møte- og talerett i kontrollutvalget.²³ Ordførerens deltagelse på kontrollutvalgsmøter er med på å synliggjøre at kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan. Dette gir mulighet for en direkte dialog, der kontrollutvalg og ordfører kan utveksle informasjon og oppdatere hverandre på aktuelle saker.

Eksempel

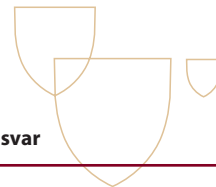
Ordførerens deltagelse

I Tysnes kommune deltar ordfører på kontrollutvalgsmøte hver gang, så fremt han har mulighet til det. Dette har både kontrollutvalg og ordfører god erfaring med, og de mener at dette er med på å bedre informasjonsutvekslingen mellom kontrollutvalget og kommunestyret. Ordførerens deltagelse bidrar også til å øke legitimiteten til utvalget utad, og synliggjør viktigheten av kontrollutvalgsarbeidet overfor resten av kommunestyret.

Det er vanlig at ordfører møter i kontrollutvalget en til to ganger i året.²⁴ Noen ordførere velger også å ta i bruk møteretten sin ved å stille på hvert møte. Det kan være nyttig at ordfører og kontrollutvalget tidlig i valgperioden avklarer behov for og forventninger til ordførers deltagelse på kontrollutvalgsmøtene. Ordførere kan oppleve usikkerhet knyttet til om kontrollutvalgene ønsker deres deltagelse i møtene, ut fra hensynet til kontrollutvalgets uavhengighet. Ordførere ønsker heller ikke å gi inntrykk av at de blander seg inn i kontrollutvalgets saker og prøver å overstyre kontrollutvalgets arbeid. Kontrollutvalget kan vurdere i hvilke saker det vil være særlig nyttig at ordføreren er til stede. Ved å oppfordre ordfører spesielt om å delta i møter hvor kontrollutvalget skal ta opp slike saker, vil utvalget bidra til en god samhandling mellom kontrollutvalget og ordfører.

²³ Kommuneleien § 9 nr.4.

²⁴ Gjertsen og Martinussen (2007).



Tips

Saker hvor det kan være viktig å invitere ordfører til kontrollutvalgsmøter

- virksomhetsplan for kontrollutvalget
- årsmelding fra kontrollutvalget
- evaluering av arbeidet i kontrollutvalget
- kontrollutvalgets budsjett
- forvaltningsrevisjonsprosjekter eller andre rapporter av spesiell politisk betydning eller offentlig interesse

Tips

Forutsetninger for god samhandling mellom kontrollutvalg og kommunestyret

Kontrollutvalgsledere og ordførere oppgir* at forutsetninger for et godt samarbeid er åpenhet, dialog, tillit, gjensidig informasjon og rolleforståelse. Ellers er det viktig at:

- kommunestyret viser interesse for utvalgets arbeid
- ordfører møter på kontrollutvalgsmøtene
- kommunestyret gir kontrollutvalget rom for å gi god informasjon om utvalgets arbeid til kommunestyret under behandling av saker
- kommunestyret bruker kontrollutvalget når en ønsker å få utredet en sak
- kommunestyret gir klare bestillinger til kontrollutvalget
- kommunestyret holder kontrollutvalget informert om viktige saker
- kontrollutvalget sørger for god informasjon om utvalgets arbeid generelt, og om enkeltsaker utvalget jobber med
- kontrollutvalgsmedlemmene ikke driver partipolitikk i utvalget
- kontrollutvalgsleder møter i kommunestyret

* Dette kommer frem i spørreundersøkelse i forbindelse med utarbeidelse av veilederen.

Innspill til kontrollutvalget fra kommunestyret

Kontrollutvalget arbeider på oppdrag fra kommunestyret, og flertallet i kommunestyret kan anmode eller pålegge kontrollutvalget å utrede konkrete saker for kommunestyret. Kommunestyret bør vurdere om saker ligger innenfor utvalgets mandat og oppgaver, før de sendes til kontrollutvalget. I noen tilfeller sendes forslag fra enkeltrepresentanter direkte til kontrollutvalget fra kommunestyret, som et oversendelsesforslag, uten at kommunestyret realitetsbehandler forslaget. Enkeltrepresentanter fra kommunestyret kan ikke pålegge kontrollutvalget oppgaver. I slike tilfeller er det ikke påkrevd at kontrollutvalget realitetsbehandler saken.

Uavhengig av om kontrollutvalget får oversendt saker fra kommunestyret, kan utvalget på eget initiativ følge opp saker som er behandlet i kommunestyret dersom utvalget mener det er viktig ut ifra et kontroll- og tilsynsperspektiv. Det er likevel viktig at dette ikke blir en omkamp om politiske vedtak.

*”Det er svært viktig for kontrollutvalgsleder å være til stede i bystyret. Jeg er ikke medlem av bystyret denne perioden, men møter alltid. Jeg har talerett på våre saker og den benytter jeg.”
(Kontrollutvalgsleder, Haugesund)*

*”Det er viktig at kontrollutvalget løpende legger frem og presenterer sakene for kommunestyret som organ. Det gir større nærhet mellom kommunestyret og kontrollutvalget, samt at kommunestyrets medlemmer gis mulighet til også å involvere kontrollutvalgets medlem i debatten om det som blir fremmet. Kommunestyret må være bevisst på at kontrollutvalget både har og skal ha en fremtredende rolle i organisasjonen.”
(Kontrollutvalgsleder, Ski)*

Kontrollutvalgsleders møterett i kommunestyret

Leder og nestleder i kontrollutvalget har møte- og talerett i kommunestyret når saker fra kontrollutvalget skal behandles.²⁵ Det er viktig at denne retten benyttes, og at ordfører gir kontrollutvalgsmedlemmene egen taletid, slik at utvalget kan informere om aktuelle saker i forbindelse med kommunestyrets behandling. Spesielt gjelder dette behandlingen av årsregnskap og rapporter fra forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Når kontrollutvalgsleder får mulighet til å presentere sakene for kommunestyret, får kommunestyret et bedre grunnlag for behandling av sakene. Presentasjon av sakene vil også bidra til å synliggjøre kontrollutvalgets arbeid, og til å sette kommunestyret bedre i stand til å forstå og bruke kontrollutvalget aktivt som sitt kontrollorgan.

Saker fra kontrollutvalget til kommunestyret

Kontrollutvalgets saker skal normalt fremmes direkte til kommunestyret for behandling.²⁶ I saker der kontrollutvalget har innstillingsrett, har hverken administrasjonssjef eller folkevalgte organer anledning til å avgi innstilling.²⁷

Kontrollutvalgets innstillingsrett er knyttet til saker hvor kontrollutvalget rapporterer resultater av sitt arbeid. Dette gjelder blant annet:

- plan for selskapskontroll
- rapporter fra gjennomførte selskapskontroller
- plan for forvaltningsrevisjon
- rapporter fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner
- rapportering om saker som ikke er fulgt opp av administrasjonen

Kontrollutvalget har også innstillingsrett i saker som gjelder valg av revisjonsordning. Dersom kommunen har egen revisjon, skal kontrollutvalget innstille til kommunestyret i saker vedrørende ansettelse, suspensjon, oppsigelse eller avskjedigelse av ansvarlig revisor og eventuelt revisjonens personale.

Kontrollutvalgets innstillingsrett til kommunestyret er ikke til hinder for at saker fra kontrollutvalget kan behandles i andre folkevalgte organer, før de behandles i kommunestyret. Kontrollutvalgets saksfremlegg og innstilling skal likevel gå uendret til kommunestyret, og fremgå tydelig av saksdokumentene.²⁸

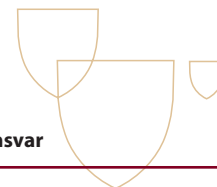
Det kan være en fordel at kommunestyret drøfter hvilke typer saker de ønsker at kontrollutvalget skal legge frem, slik at kommunestyret på en hensiktsmessig måte kan holde seg orientert om kontrollutvalgets arbeid.

²⁵ Kontrollutvalgskonferansen § 2.

²⁶ Kommuneleien § 77 nr. 6 og brev fra KRD til Fylkesmannen i Østfold datert 7.10.2010 (KRD 2010).

²⁷ Brev fra KRD til Fylkesmannen i Østfold datert 7.10.2010 (KRD 2010).

²⁸ Brev fra KRD til Fylkesmannen i Østfold datert 7.10.2010 (KRD 2010).



Behandling av budsjett for kontrollutvalget

For å gi kontrollutvalget gode arbeidsbetingelser må kommunestyret stille nødvendige ressurser til disposisjon. Kommunestyret skal vedta et samlet budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen, herunder utgifter til kontrollutvalget, sekretærbistand og revisjon.

Kontrollutvalget skal utarbeide forslag til budsjett.²⁹ I budsjettet må kontrollutvalget synliggjøre kontrollutvalgets egne kostnader og kostnader knyttet til revisjonsaktiviteter. Videre er det viktig at det i budsjettet tas høyde for at det kan oppstå uforutsette situasjoner, slik som for eksempel henvendelser fra innbyggere, mediasaker og mistanke om misligheter, som må følges opp (se kapittel 4).

*”Kontrollutvalget må ikke føle at ressurser blir begrensende for den kontroll som utvalget finner viktig.”
(Kontrollutvalgsleder, Rana)*

Tips

Møtegodtgjørelse

Kommunestyret fastsetter møtegodtgjørelse for kontrollutvalgsmedlemmene og honorar for kontrollutvalgsleder. Kontrollutvalget bør vurdere godtgjørelsen i forhold til andre utvalg og den arbeidsbelastningen kontrollutvalget har. Kontrollutvalget kan selv fremme et forslag til kommunestyret om å justere godtgjørelsen.

Det kan i løpet av perioden komme ekstra bestillinger fra kommunestyret, utover det som er vedtatt i kontrollutvalgets planer. Dersom kontrollutvalget ikke har tilgjengelige budsjettmidler, kan utvalget fremme en sak om ekstra midler fra kommunestyret.

Budsjettforslag fra kontrollutvalget kan bare endres av kommunestyret. Grunnen til at kontrollutvalgets budsjett er i en særstilling, er at utvalget skal være fritt og uavhengig av de organene som utvalget skal kontrollere. Det er uheldig om administrasjonen eller et organ som kontrollutvalget skal kontrollere og ha tilsyn med, for eksempel formannskapet eller administrasjonsutvalget, får innvirkning på tilsynsorganets budsjetttramme.³⁰

Formannskapet kan likevel, i sitt samlede budsjett, foreslå et lavere beløp enn det kontrollutvalget foreslår. Kontrollutvalgets budsjettforslag skal imidlertid uendret følge det samlede budsjettforemlegget til kommunestyret, slik at kommunestyret ved budsjettbehandlingen har informasjon om både kontrollutvalgets forslag og formannskapets innstilling til budsjett.

Dersom kommunen har en egen ansatt revisor, avgir revisor innstilling til kontrollutvalget om budsjett for revisjonen. I revisjonsselskaper organisert som IKS er det representantskapet som vedtar budsjettet. På grunn av at selskapet har behov for tilskudd fra deltagende kommuner, er budsjettet først endelig når deltakernes budsjett er behandlet i samtlige kommunestyrer.³¹

²⁹ Kontrollutvalgsforskriften § 18.

³⁰ Rundskriv H-3/00.

³¹ IKS-loven § 18. 3 ledd, merknader til kontrollutvalgsforskriften § 18 (vedlegg 1 til rundskriv H-15/04) og Bråthen (2007) s.59.



Tips

Aktuelle budsjettposter

- møteutgifter
- møtegodtgjørelse
- tapt arbeidsfortjeneste og reiseutgifter
- sekretariatsutgifter
- konferanser
- faktur
- litteratur
- utgifter til revisjon
 - regnskapsrevisjon
 - overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
 - forvaltningsrevisjon
 - selskapskontroll
- uplanlagte aktiviteter

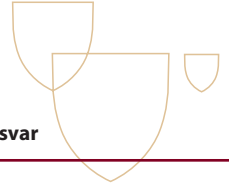
Kontroll i formannskapsmodellen og i en parlamentarisk styringsmodell

De fleste kommuner og fylkeskommuner styres etter formannskapsmodellen. Noen kommuner og fylkeskommuner har valgt en parlamentarisk styringsform. Formelt sett er det ingen forskjell mellom kommuner med formannskapsmodell og kommuner med en parlamentarisk styringsmodell når det gjelder kontrollutvalgets roller og oppgaver.

*”Vi har et parlamentarisk system, det betyr større grad av balansegang for å få til enstemmige vedtak. Under formannskapsmodellen var det rådmannen som fikk kritikken, nå går det på byråden.”
(Kontrollutvalgsleder, Bergen)*

I en formannskapsmodell er administrasjonssjefen den øverste leder for administrasjonen. I den parlamentariske modellen er et politisk valgt kommuneråd ansvarlig for administrasjonen. Forskjellen i styringslinjer kan føre til at saker som kontrollutvalget behandler, i større grad kan få politiske konsekvenser i en parlamentarisk modell. Grunnen til dette er at de øverste ansvarlige for tjenesteområdene i kommunen er politisk valgt.

Når kontrollutvalget gjennomfører undersøkelser av forvaltningen, må administrasjonssjefen i kommuner som styres etter formannskapsmodellen ta ansvar for eventuelle avvik som blir avdekket. I en parlamentarisk modell vil det være det politisk valgte kommunerådet som er ansvarlig. I ytterste konsekvens kan resultatet av kontrollutvalgsarbeidet føre til et mistillitsforslag i kommunestyret mot kommunerådet og/eller den politisk valgte kommuneråden.



Eksempel



Kontroll i et parlamentarisk styringssystem

Flere saker har vist at kontrollutvalget og revisjonens arbeid kan medføre mistillitsforslag i kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell.

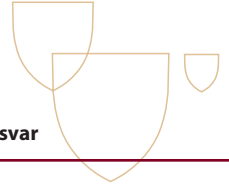
Kontrollutvalget i Oslo kommune gjennomførte en granskning av et sykehjemsprosjekt i Altea i Spania. I etterkant av granskningen ble det reist et mistillitsforslag fra flere av opposisjonspartiene mot eldrebyråden. Forslaget fikk imidlertid ikke tilstrekkelig støtte i bystyret.

I Nord-Trøndelag fylkeskommune gjennomførte kontrollutvalget en høring om betydelige overskridelser ved Nord-Trøndelag Teater. Resultatet fra høringen viste blant annet mangelfull informasjon fra fylkesrådet til fylkestinget. Rapporten fra kontrollutvalget førte til at det fra opposisjonspartiene i fylkestinget ble reist et mistillitsforslag mot fylkesrådet.

Mulige politiske konsekvenser av kontrollutvalgets arbeid kan medføre at utvalget opplever et større politisk press i en parlamentarisk styringsmodell enn i en formannskapsmodell. Dette gjelder spesielt når kontrollutvalget gjennomfører granskninger, og behandler saker som er av spesielt alvorlig karakter. Det er viktig at kommunestyret og kontrollutvalget er oppmerksom på de spesielle utfordringer den parlamentariske styringsmodellen kan innebære for kontrollarbeidet, og understreker viktigheten av kontrollutvalgets selvstendighet i arbeidet.

KORT OG GODT!

- Kommunestyret ivaretar sitt kontrollansvar blant annet ved å skape gode rammebetingelser for kontrollutvalgets arbeid.
- Kommunestyret må sikre at kontrollutvalget har et tilstrekkelig budsjett, slik at de kan gjennomføre sine pålagte kontrolloppgaver, og at utvalget har tilgang til et kompetent sekretariat.
- Kommunestyret kan pålegge kontrollutvalget å gjennomføre tilsyns- og kontrolloppgaver.
- Valg av kontrollutvalg bør skje på det konstituerende møtet før valg av andre utvalg og nemnder, for å sikre at det er tilstrekkelig med kompetente og uavhengige kandidater å velge mellom.
- Kommunestyret bør vurdere om antall medlemmer i utvalget og den eksisterende varaordningen er tilstrekkelig.
- Det kan være viktig å avklare hvilke forventninger kontrollutvalget og ordfører har til ordførers deltagelse i møtene.
- Kontrollutvalgsleder og nestleder bør benytte møte- og taleretten i kommunestyret. For å synliggjøre kontrollutvalgets arbeid bør kontrollutvalgsleder delta aktivt når kontrollutvalgets saker skal behandles.
- Kommunestyret er ansvarlig for at kontrollutvalgsmedlemmene og varamedlemmene får tilstrekkelig opplæring i sine kontroll- og tilsynsoppgaver.
- Det er en fordel om kommunestyrets kontrollansvar er et tema i folkevalgtopplæringen. Det må kommuniseres tydelig at kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan, og at det opererer på vegne av kommunestyret. Dersom kontrollutvalgsmedlemmer ikke er en del av kommunestyret, er det en fordel om også disse få delta på folkevalgtopplæringen.



Referanser

Bråthen, B. (2007). «Kontrollutvalgsforskriften.» I Bråthen, B., B. Frydenberg og O.K. Rogndokken: Tilsyn og revisjon i kommunal sektor. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgsforskriften). FOR-2004-06-15-905.

Gjertsen, K. og A. Martinussen (2007). Kommunale kontrollutvalg. Uavhengighet eller flertallsdiktatur? NF Rapport 4/2007.

Hovik, S. og I. M. Stigen (2008). Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal-og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2008:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Kommunal- og regionaldepartementet (2009). 85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane. Rapport.

Kommunal- og regionaldepartementet (2010). Tolkning av kommuneloven § 77 nr. 6 – Kontrollutvalgets rapportering til kommunestyret. Brev fra KRD til Fylkesmannen i Østfold datert 7.10.2010.

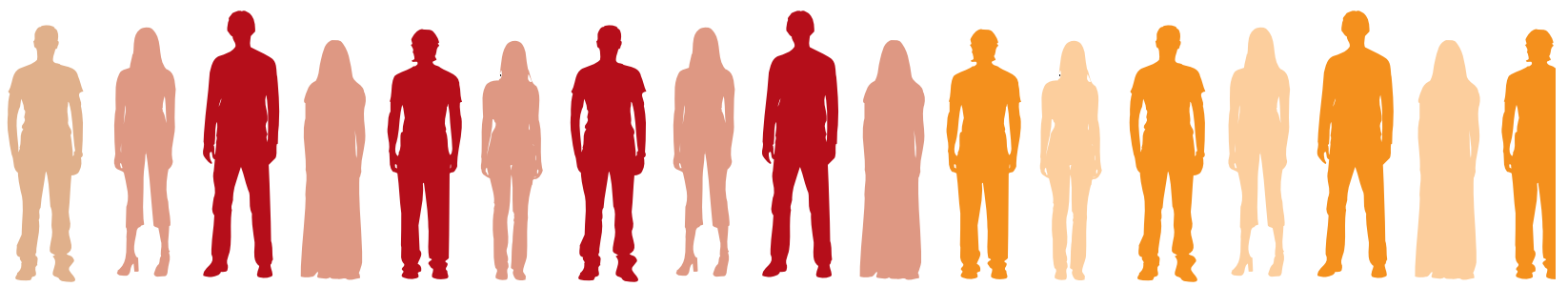
Lov om interkommunale selskaper (IKS loven). LOV-1999-01-29 nr. 6.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25 nr. 107.

Prop. 124 S (2009-2010). Kommuneproposisjonen 2011.

Rundskriv H-3/00: Kommunelova - tolkingar frå departementet 1999. Kommunal- og regionaldepartementet.

Rundskriv H-15/04: Ikrafttreden av lov om endringer i kommuneloven om kommunal revisjon m.m. Kommunal- og regionaldepartementet.



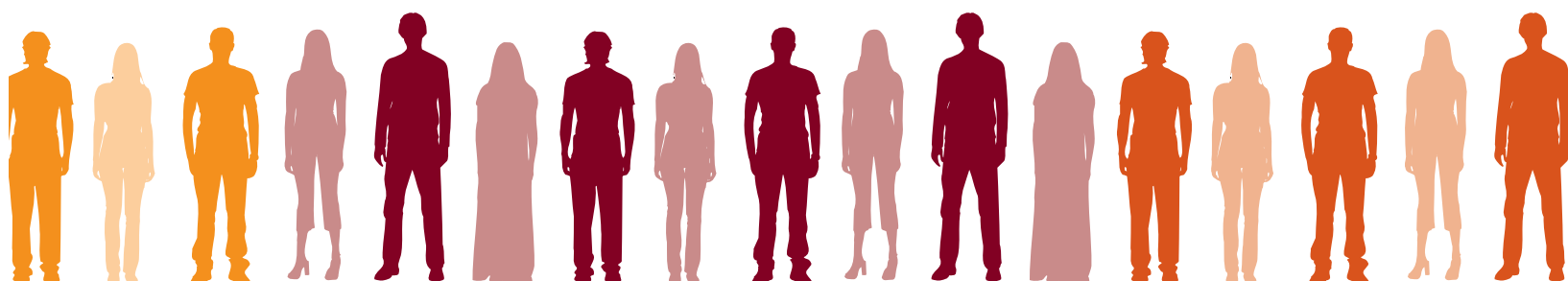
3.

Kontrollutvalget, sekretariatet og revisjonen

Kontrollutvalget er et lovpålagt utvalg¹, og har en sentral rolle i kommunens egenkontroll. For å ivareta denne rollen har utvalget omfattende oppgaver og vid innsynsrett i kommunale forhold. Kontrollutvalget kan foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å ivareta sin kontrolloppgave på vegne av kommunestyret.²

For at kontrollutvalget skal være i stand til å ivareta sin funksjon, er det avhengig av bistand og tjenester fra sekretariat og revisor. Disse tjenestene kan organiseres på ulike måter. Uansett hvilke ordninger en velger, er det viktig å legge til rette for god dialog, gjensidig forståelse og klar ansvars- og oppgavefordeling mellom kontrollutvalget, sekretariatet og revisjonen.

Det er viktig å legge til rette for god dialog, gjensidig forståelse og klar ansvars- og oppgavefordeling mellom kontrollutvalget, sekretariatet og revisjonen.



¹ Kommuneleien § 77.

² Kontrollutvalgsforskriften § 5.

Kontrollutvalgets oppgaver og myndighet

Kontrollutvalgets mandat er å føre kontroll og tilsyn med forvaltningen. Som en del av dette generelle tilsynsansvaret er utvalget tillagt enkelte konkrete oppgaver. Kontrollutvalget skal:

- gi uttalelse om kommunens årsregnskap
- utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- rapportere til kommunestyret om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller

I tillegg skal kontrollutvalget påse at:

- kommunen har en forsvarlig revisjonsordning, både når det gjelder regnskaps- og forvaltningsrevisjon
- revisjonsmerknader blir fulgt opp
- det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- det blir gjennomført forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- kommunestyrets merknader til forvaltningsrevisjoner blir fulgt opp

"Kontrollutvalet må ikke bli eit organ som tar 'politisk omkamp' på saker som ikkje har fått fleirtal i kommunestyret." (Ordfører, Meland)

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret (se kapittel 2).

Kontrollutvalgets myndighet er knyttet til utførelsen av utvalgets tilsyns- og kontrolloppgaver. Dette innebærer å iverksette forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og andre undersøkelser i kommunen, samt å påse at kommunens årsregnskap blir betryggende revidert.

Kontrollutvalget har ingen myndighet til å fatte vedtak som binder forvaltningen, og utvalget kan heller ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens folkevalgte organer.³ Utvalget skal ikke brukes som arena for «omkamp» om politiske saker der flertallet i kommunestyret eller politiske utvalg har fattet et vedtak. Kontrollutvalget skal heller ikke vurdere hensiktsmessigheten av politiske vedtak.⁴ Kontrollutvalget kan imidlertid uttale seg dersom kommunestyret for eksempel har truffet, eller er i ferd med å treffe, et vedtak som vil være ulovlig.⁵

Kontrollutvalgets innsynsrett

Kontrollutvalget har en generell innsyns- og undersøkelsesrett i kommunen. Denne retten er ikke begrenset av at opplysninger er taushetsbelagte, og den gjelder opplysninger, redegjørelser eller dokumenter som er nødvendige for at kontrollutvalget skal kunne gjennomføre sine oppgaver.⁶ Innsynsretten omfatter også informasjon i selskaper organisert som interkommunale selskaper (IKS), aksjeselskaper som er heleid av kommunen (selv eller sammen med andre kommuner), samt heleide datterselskaper av IKS eller heleide aksjeselskaper.⁷

³ Kontrollutvalgsforskriften § 4.

⁴ Dette innebærer at kontrollutvalget heller ikke kan vurdere den politiske hensiktsmessigheten av administrative vedtak som gjøres med hjemmel i delegert myndighet (jf. Bråthen 2007 s. 46).

⁵ Merknader til kontrollutvalgsforskriften § 4 (rundskriv H-15/04, vedlegg 1).

⁶ Kontrollutvalgsforskriften § 5.

⁷ Kommuneloven § 80.



Det er kontrollutvalget som avgjør hvilke opplysninger og hvilket materiale utvalget har behov for å få tilgang til. Kontrollutvalget har en selvstendig innsynsrett som gjelder alle forhold utvalget finner nødvendig å undersøke.⁸ Innsynsretten gjelder kontrollutvalget som organ, men kontrollutvalget kan for eksempel overlate til leder eller sekretariat å benytte innsynsretten på utvalgets vegne.⁹

Det er viktig at kontrollutvalget utøver sin innsynsrett med aktsomhet. Dette innebærer at kontrollutvalget må vurdere hvilke opplysninger det er nødvendig å få innsyn i for å utøve sin kontroll- og tilsynsfunksjon. Det er også viktig at utvalget tar hensyn til personvernet, og respekterer behovet for fortrolighet om sensitive opplysninger.

Kontrollutvalget har i tillegg innsynsrett i dokumentasjon hos revisor, dersom revisor er ansatt i kommunen. Innsynsretten omfatter alt skriftlig materiale, uten hensyn til om informasjonen er taushetsbelagt. Dersom revisor er et selvstendig rettssubjekt, organisert som IKS, interkommunalt samarbeid eller privat firma, må eventuell innsynsrett sikres gjennom særskilt avtale mellom kommunen og revisor.¹⁰

Kontrollutvalgets taushetsplikt

For kontrollutvalget og sekretariatet gjelder de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven.¹¹ Dette innebærer at kontrollutvalget har taushetsplikt om opplysninger knyttet til personlige forhold og næringsopplysninger.¹²

Ved vurdering av opplysninger om personlige forhold skal en blant annet legge vekt på om opplysningene kan skade eller utlevere en person, og om opplysningene er gitt i fortrolighet. Dette kan for eksempel være opplysninger om familieforhold, helse, seksuell legning eller personlig karakter.¹³ Avgrensningen av hvilke næringsopplysninger som er taushetsbelagte, er knyttet til i hvilken grad det kan føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for virksomheten om opplysningene blir gjort kjent.¹⁴ Dette vil være aktuelt for eksempel når kontrollutvalget behandler saker i forbindelse med vurdering av tilbud på revisjonstjenester, eller i forbindelse med selskapskontroller.

Det er mulig å gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger dersom:

- det blir gitt samtykke fra vedkommende som har krav på taushet
- opplysningene blir gitt i statistisk form eller blir anonymiserte
- opplysningene er alminnelig kjente eller tilgjengelig andre steder

Når noen ber om innsyn i dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal bare de taushetsbelagte opplysningene skjermes (jf. kapittel 5).

⁸ Kontrollutvalgets innsynsrett er uavhengig av revisors innsynsrett (jf. kommuneloven § 77 nr. 7 og § 78 nr. 6). Se også rundskriv H-02/06 sak 05/3440.

⁹ Rundskriv H-02/06 sak 05/3440.

¹⁰ Bräthen (2007) s. 47.

¹¹ Kontrollutvalgsforskriften § 5, jf. forvaltningsloven § 13.

¹² «Tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.» (Fvl. § 13)

¹³ Personlige forhold omfatter ikke «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige» (fvl. §13).

¹⁴ Justis- og politidepartementet (2009), kap. 6.2.

Tips

Viktig å huske på ved behandling av taushetsbelagte opplysninger

- Det er forbudt å bruke taushetsbelagte opplysninger som en har fått i kontrollutvalget, i andre sammenhenger enn det opplysningene er innhentet for (for eksempel i privat næringsvirksomhet).
- Taushetsplikt etter forvaltningsloven gjelder bare opplysninger en blir kjent med i forbindelse med tjenesten eller arbeidet.
- Taushetsplikten gjelder også etter at medlemmene har gått ut av kontrollutvalget.

Habilitet

En person er inhabil ved behandling og avgjørelse av en sak, dersom det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.¹⁵ Det gjelder samme habilitetsregler for kontrollutvalgsmedlemmer som for andre folkevalgte.¹⁶ Folkevalgte har plikt til å delta i møtene i de folkevalgte organene hvor de er valgt inn, og habilitetsreglene må ikke anvendes slik at en uthuler møteplikten og plikten til å delta når avgjørelser treffes. Det at det reises spørsmål om et kontrollutvalgsmedlems habilitet, er ikke nok til at medlemmet bør eller kan fratres.¹⁷ På grunn av kontrollutvalgets rolle som ansvarlig kontroll- og tilsynsorgan er det likevel viktig at kontrollutvalgsmedlemmer tar spesielt hensyn til habilitetsspørsmål. For at kontrollutvalget skal gjennomføre sine oppgaver på en effektiv og tillitvekkende måte, er det viktig at det ikke kan stilles spørsmål ved utvalgets nøytralitet, objektivitet og uavhengighet.

En er inhabil i behandlingen eller avgjørelsen av en sak dersom:

- en selv er part i saken¹⁸
- noen i den nærmeste familien er part i saken¹⁹
- en er verge eller fullmektig for parten
- en virksomhet hvor en er styremedlem eller har en ledende stilling, er part i saken²⁰

Vedkommende er også inhabil dersom det foreligger «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet, og dermed til kontrollutvalgets behandling av saken. Hva som utgjør særegne forhold må vurderes konkret fra sak til sak. Dette kan blant annet være at kontrollutvalgsmedlemmet selv, eller noen med «nær, personlig tilknytning» til vedkommende, vil kunne få særlig fordel, tap eller ulempe av vedtaket. Dette vil normalt føre til inhabilitet. Personer med nær, personlig tilknytning omfatter nær familie, samboere og andre som vedkommende har nær personlig kontakt med.

¹⁵ Reglene om inhabilitet fremgår av kap. 2 i forvaltningsloven. Se også Eckhoff og Smith (2010), kapittel 12, og Bernt og Rasmussen (2010) kap. 6.2.

¹⁶ Reglene i forvaltningsloven om inhabilitet gjelder også for folkevalgte (med visse særregler, jf. koml. § 40, nr. 3).

¹⁷ Jf. kommuneloven § 40 nr. 1 og Ot. prp. nr. 50 (2008-2009) kap. 6.

¹⁸ En part i saken er en «person [kan omfatte både fysisk person og organisasjon/selskap e.l.] som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder» (fv. § 2, bokstav e).

¹⁹ Etter forvaltningsloven § 6, bokstavene b og c, er en inhabil dersom en er i slekt- eller svogerskap med en part i saken, eller dersom en «er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part».

²⁰ Frem til 1/11 2011 omfatter dette ikke selskaper som helt ut eies av stat eller kommune. Fra 1/11 2011 faller dette unntaket bort (jf. kgl.res. 19/6 2009 nr. 819).



Vennskap eller motsetningsforhold til en som vil kunne oppnå fordel, tap eller ulempe som følge av kontrollutvalgets beslutning, kan medføre inhabilitet.²¹ Det må i så fall dreie seg om virkelig nært vennskap eller klart uvennskap. «At en kjenner hverandre, eller er arbeidskamerater eller kolleger, er ikke tilstrekkelig til å begrunne inhabilitet. Uenighet, f.eks. om faglige eller politiske spørsmål, er heller ikke nok.»²²

Det er svekkelsen av tilliten til vedkommendes upartiskhet som er avgjørende. Dersom kontrollutvalget mangler tillit til vedkommendes upartiskhet, er det grunnlag for inhabilitet. Det kan også være grunn til å erklære vedkommende inhabil hvis en må regne med at publikums tillit til kontrollutvalgets upartiskhet er svekket, selv om kontrollutvalget stoler fullt og helt på at medlemmet vil opptre upartisk. Habilitetsreglene har ikke bare til formål å sikre upartiskhet i avgjørelser, men også å bidra til å opprettholde den allmenne tilliten til forvaltningen.²³

Mulig inhabilitet bør meldes til sekretariatet så tidlig som mulig, slik at en kan forberede saken for kontrollutvalget. Det er kontrollutvalget som kollegium som avgjør om et medlem er inhabil eller ikke.²⁴ Den som hevdes å være inhabil har ikke adgang til å delta i debatten eller avstemningen i inhabilitetsspørsmålet. Når avgjørelsen er fattet, skal den føres i møteboken, hvor også lovhjemmelen for avgjørelsen skal fremgå.²⁵

Dersom det er gjort feil i en habilitetsavgjørelse, er dette en saksbehandlingsfeil. Dette kan skje gjennom at en som er inhabil har fått delta, eller at en som er habil ikke har fått delta, i behandlingen eller avgjørelsen av en sak. En slik feil kan føre til at avgjørelsen er ugyldig.²⁶

Eksempel

Inhabilitet knyttet til politiske saker

Iblant oppstår det usikkerhet knyttet til habilitet i tilfeller der kontrollutvalgsmedlemmer, som politikere i den offentlige debatten, har signalisert synspunkter i en sak som senere blir forelagt kontrollutvalget. Dette medfører imidlertid ikke noen automatisk inhabilitet ved behandling av saken i kontrollutvalget, men må vurderes fra sak til sak.

I Sandefjord kommune fikk en kommunestyrerepresentant en henvendelse fra en part i en sak som var avgjort av ordfører på sommerfullmakt. I en e-post gav kommunestyrerepresentanten uttrykk for synspunkter på saken. Vedkommende ble på et senere tidspunkt valgt inn som leder i kontrollutvalget. I forbindelse med at kontrollutvalget ble bedt om å behandle nevnte sak, henvendte kontrollutvalgsleder seg til kommuneadvokaten. Kommuneadvokaten ble bedt om å vurdere om kontrollutvalgsrepresentantens tidligere befattning med saken medførte at han ble inhabil. Kommuneadvokaten ga uttrykk for at han ikke kunne se at det var noe grunnlag for at han var inhabil etter forvaltningslovens regler.

²¹ Bernt og Rasmussen (2010).

²² Eckhoff og Smith (2010) s. 227.

²³ Eckhoff og Smith (2010) s. 226.

²⁴ Forvaltningsloven § 8, 2. ledd.

²⁵ Kommuneloven § 30, nr. 4.

²⁶ Eckhoff og Smith (2010) s. 489.

*”Sekretariatet må være faglig oppdatert og gi gode veiledninger til kontrollutvalget. Holde dem godt oppdatert om hva som skjer i kommunen og statlige føringer. Ha en god dialog. Være seg bevisst på at det er kontrollutvalget som skal avgjøre sakene. Komme med faglige innspill, men ikke overstyre eller overta diskusjonene.”
(Kontrollutvalgssekretær, Lindås)*

Kontrollutvalgssekretariatet

Sekretariatet er kontrollutvalgets viktigste hjelper og støttespiller. Et velfungerende sekretariat er en forutsetning for at kontrollutvalget kan kunne utføre sin tilsyns- og kontrollfunksjon på en god måte.

Kommunestyret har plikt til å sørge for sekretariatsbistand til kontrollutvalget. Det er et krav at sekretariatet skal være uavhengig i forhold til både administrasjonen og revisjonen. Dette innebærer at sekretæren ikke kan være ansatt i administrasjonen, eller utføre revisjonsoppgaver for kommunen. Sekretariatet er underlagt forvaltningslovens habilitetskrav. Den som utfører sekretariatsfunksjonen må selv vurdere sin egen habilitet ved utførelsen av oppgavene.²⁷ Sekretariatsfunksjonen kan ivaretas på ulike måter, gjennom:

- etablering av interkommunalt selskap²⁸
- interkommunalt samarbeid etter koml. § 27
- vertskommunemodell basert på koml. § 28 c
- ansatt sekretær direkte underlagt kontrollutvalget
- kjøp av tjenester fra private selskaper (for eksempel et advokatkontor eller et revisjonsselskap som ikke utfører revisjonstjenester for kommunen)

Sekretariatet er direkte underordnet utvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir. Det er opp til det enkelte kontrollutvalg å bestemme nærmere hvilke oppgaver sekretariatet skal ha. Dette innebærer at administrasjonen i kommunen ikke har instruksjonsrett overfor sekretariatet.

Sekretariatet skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og forberedt.²⁹ Det er derfor viktig at sekretariatet besitter kompetanse om blant annet regnskap, revisjon og offentlig forvaltning. Sekretariatet vil være en viktig faglig ressurs og en nyttig diskusjonspartner for kontrollutvalget, og bør derfor holde seg oppdatert om saker som er relevante for kontrollutvalget. Dette kan for eksempel gjelde endringer i regelverk og forskrifter, faglige kurs og konferanser eller rapporter fra statlige tilsyn i kommunen.

Sekretariatet må også ha tilstrekkelig kapasitet til saksforberedelse, utredning og oppfølging av sakene. Sekretariatet må være fleksibelt når det gjelder tidspunkt for møter i utvalget, og bør være tilgjengelig for å drøfte saker mellom møtene.

Tips

Valg av sekretariat

Kontrollutvalgssekretærer anbefaler* at følgende forhold vektlegges ved valg av sekretariat:

- kunnskap om kommunal forvaltning
- kunnskap om økonomi, regnskap og revisjon
- kunnskap om lokale forhold
- kapasiteten til sekretariatet

* Innspill fra kontrollutvalgssekretærer i spørreundersøkelse gjennomført i forbindelse med utarbeidelse av veilederen.

²⁷ Merknader til kontrollutvalgsforskriften § 20 (rundskriv H-15/04, vedlegg 1).

²⁸ Etter IKS-loven eller aksjeloven.

²⁹ Kontrollutvalgsforskriften § 20.



I tillegg til å påse at kontrollutvalgets saker er forsvarlig utredet og forberedt, vil sekretariatet ivareta oppgaver som å:

- lage og sende ut møteinnkalling til kontrollutvalgsmedlemmer, revisjonen og andre som er invitert til å delta på møtene
- påse at saker fra kontrollutvalget kommer til kommunestyret for behandling
- praktisk tilrettelegging av møter
- skrive protokoll fra møtene og sende ut utskrifter/ informere om vedtakene
- sørge for at nettsidene til kontrollutvalget blir oppdatert
- følge opp vedtakene i kontrollutvalget

Sekretariatets oppgaver omfatter også arkivering og journalføring av kontrollutvalgets saker, møteprotokoller og korrespondanse. Sekretariatet skal opprette et eget arkiv eller en egen arkivdel for kontrollutvalget som tilfredsstiller kravene i arkivloven med forskrifter. Ansvar for arkivet kan ikke legges til administrasjonssjefen, fordi sekretariatsfunksjonen ikke ligger under administrasjonssjefens myndighetsområde.³⁰

Sekretariatet kan også utarbeide overordnet analyse og planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, samt gjennomføre selskapskontroll, dersom dette ikke omfatter forvaltningsrevisjon.³¹

Revisjonen

Revisjonsoppdraget består av to former for revisjon: forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon. I tillegg kan revisor gjennomføre andre oppdrag etter avtale, slik som selskapskontroll, overordnet analyse i forbindelse med utarbeidelse av planer, og granskning. Se kapittel 4, 6, 7, 8 og 9 for nærmere beskrivelser av disse tjenestene.

Kommunene kan velge enten å ha revisjon i egenregi (egen revisor eller revisjon i samarbeid med andre kommuner) eller å kjøpe revisjonstjenester fra et privat selskap. Det er kommunestyret som, på bakgrunn av innstilling fra kontrollutvalget, avgjør hvilken revisjonsordning kommunen skal ha.³² Dette ansvaret kan ikke delegeres. Kontrollutvalget skal sørge for at kommunestyrets vedtak om revisjonsordning blir gjennomført.³³

Kommunestyret kan velge å tildele all revisjon til én revisor, eller dele revisjonsoppdraget mellom flere. For eksempel kan en revisor velges til å revidere kommunens årsregnskap, mens en annen revisor får ansvar for forvaltningsrevisjon og/eller revisjonen av et kommunalt foretak. Det er likevel ikke mulig å dele revisjonsansvaret for ett regnskap på flere revisorer, og det skal være én person som står som oppdragsansvarlig revisor for hvert revisjonsoppdrag. Dersom det er et selskap eller en enhet som er revisor for kommunen, skal selskapet eller enheten peke ut en oppdragsansvarlig revisor.³⁴

³⁰ Riksarkivaren har i brev til Kultur- og kirke departementet datert 7.3.2008 uttalt at administrasjonssjefen ikke kan ha et ansvar for kontrollutvalgets arkivhold, og at de som utfører sekretariats tjenester vil ha et selvstendig ansvar for å oppfylle de krav som følger av arkivloven med forskrift. Dette vil gjelde uavhengig av hvordan den enkelte kommune velger å organisere kontrollutvalgs sekretariatet.

³¹ Rundskriv H-19/05, sak 04/3581.

³² Kommuneloven § 78 nr. 3.

³³ Merknader til kontrollutvalgskriftens § 4 (rundskriv H-15/04, vedlegg 1).

³⁴ Revisjonsloven § 2.

Uavhengig av hvilken revisjonsordning kommunen velger, er det nødvendig at kontrollutvalget påser at revisor har kompetanse til å gjennomføre revisjonsoppgavene i henhold til faglige standarder, og at revisor oppfyller de formelle krav til kompetanse og uavhengighet som stilles i regelverket. Revisor må også ha kapasitet til å gjennomføre oppdragene kontrollutvalget ber om. Dette kan være egne ressurser i revisjonsenheten, eller en kombinasjon av egne ressurser og ressurser skaffet eksternt.

Revisors kompetanse

God kompetanse i revisjonen er en sentral forutsetning for god egenkontroll.³⁵ For å håndtere revisjonsoppgavene er det viktig at de ansatte i revisjonsenheten har en faglig bakgrunn og erfaring som gjør dem i stand til å ivareta sine oppgaver. Dette gjelder både for regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og andre oppgaver revisjonen utfører for kontrollutvalget.³⁶ Kompetansekravene knytter seg både til at oppdragsansvarlig revisor må oppfylle formelle kompetanse- og praksiskrav (se under), og at revisjonen som helhet har tilstrekkelig kompetanse. Dette kan være kompetanse innen regnskap, økonomi, samfunnsvitenskap, juss og lignende, avhengig av hvilke oppgaver revisjonen skal utføre. Revisjonsoppgavene krever kunnskap på mange ulike felt. Oppdragsansvarlig revisor har et ansvar for å sikre at revisjonsenheten har eller skaffer seg tilstrekkelig faglig kompetanse til å gjennomføre de oppgavene de tar på seg.

Revisjonsenhetens størrelse er også av betydning for hvor godt den kan klare å håndtere revisjonsoppgavene.³⁷ En revisjonsenhet må være i stand til å håndtere det løpende planlagte revisjonsarbeidet, og samtidig ta unna «topper» av uforutsette og uplanlagte oppgaver.

Kontrollutvalget må påse at revisjonen er i stand til å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. En måte å gjøre dette på, er å be revisjonen redegjøre for enhetens kompetanse og kapasitet. Dersom revisjonsenheten mangler kompetanse eller ikke har tilstrekkelig kapasitet, bør kontrollutvalget vurdere nødvendige tiltak.

Krav til revisors kvalifikasjoner og uavhengighet

Oppdragsansvarlig for revisjon av årsregnskapet skal ha bestått eksamen til bachelor i revisjon eller høyere revisoreksamen (master i revisjon), og i tillegg ha tre års praksis fra regnskapsrevisjon.³⁸ Utdanningskravene tilsvarer kravene for registrerte og statsautoriserte revisorer, men det er ikke et krav at revisor skal være registrert eller statsautorisert revisor.³⁹ Utdanningskravet til oppdragsansvarlig for forvaltningsrevisjon er minimum tre års utdanning fra universitet/høyskole. Det er ikke praksiskrav til oppdragsansvarlig for forvaltningsrevisjon.

³⁵ Se bl.a. kapitlene 9.4 og 10.7 i «85 tilrådingar» (Kommunal- og regionaldepartementet [KRD] 2009).

³⁶ For omtale av utfordringer knyttet til kompetanse, se Clausen og Madsen (2009).

³⁷ Jf. bl.a. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) kap. 3.2 og tilråding nr. 44 i «85 tilrådingar» (Kommunal- og regionaldepartementet [KRD] 2009).

³⁸ Revisjonsforskriften § 11.

³⁹ Dette har sammenheng med at praksiskravet til registrert eller statsautorisert revisor innebærer at en også har vært revisor utenfor kommunal sektor. Kravet til revisorer etter kommuneloven innebærer ingen skiller mellom kommunal- og ikke-kommunal sektor.



Oppdragsansvarlig revisor og revisors medarbeidere på oppdraget skal være uavhengige.⁴⁰ De kan ikke ha en tilknytning til kommunen som svekker deres uavhengighet eller objektivitet i gjennomføringen av revisjonen. Dette innebærer blant annet at de ikke kan:

- inneha andre stillinger, eller være medlem av styrende organer, hos kommunen eller virksomhet som kommunen har økonomisk interesse i
- «delta i eller ha funksjoner i» annen virksomhet dersom dette er i konflikt med rollen som revisor for kommunen

Det er også relevant for vurderingen av uavhengighet om revisors nærstående⁴¹ eller revisors medarbeidere har tilknytning til kommunen.

Det er videre lagt begrensninger på hvilke andre tjenester revisor kan levere til kommunen. Dette gjelder:

- rådgivningstjenester, dersom disse er egnet til å reise tvil om revisors uavhengighet
- tjenester som hører inn under ledelses- og kontrolloppgavene i kommunen
- å opptre som fullmektig for kommunen

De som utfører revisjon for kommunen skal selv vurdere sin uavhengighet fortløpende. Oppdragsansvarlig revisor skal årlig avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget.

Oppdragsansvarlig revisor kan vurdere å omfordele oppgavene til de enkelte medarbeiderne over tid, slik at en enkelt revisor ikke blir sittende med de samme oppgavene over en for lang periode. Det har også blitt argumentert for at det kan være fordeler med at revisjonsenheten skifter oppdragsansvarlig revisor minst hvert syvende år.⁴²

Revisjon i egenregi

Revisjon i egenregi innebærer at kommunen ansetter egen revisor eller inngår et interkommunalt revisjonssamarbeid (organisert som interkommunalt selskap eller interkommunalt samarbeid). «Egenregi» viser primært til at kommunen bruker egne ansatte for å utføre oppgaver, men kan også omfatte en avtale mellom kommunen og et annet rettssubjekt, for eksempel en interkommunal revisjonsenhet.

For at en avtale mellom kommunen og en interkommunal revisjonsenhet skal oppfylle kravene til egenregi, må kommunen utøve en reell kontroll over revisjonsenheten (kontrollkriteriet). Revisjonsenheten må også i all hovedsak drive sin aktivitet knyttet til sine eierkommuner (aktivitetskriteriet).⁴³ Det er viktig å være bevisst disse forutsetningene når kommunen velger å inngå i et samarbeid om revisjonstjenester. Dersom kontroll- og aktivitetskriteriet ikke er oppfylt, vil det være et brudd på lov om offentlige anskaffelser å tildele revisjonsoppdrag til en revisjonsenhet uten anbud.

⁴⁰ Uavhengighetskravene fremgår i kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6.

⁴¹ Kommuneloven § 79 definerer nærstående som a) revisors ektefelle/samboer, b) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, samt deres ektefeller/samboere, og c) ektefelle/samboers slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken.

⁴² Jf. tilråding nr. 48 i «85 tilrådingar» (KRD 2009). Dette tilsvarer kravene i revisorloven § 5a-4, som krever rotasjon av oppdragsansvarlig revisor for foretak av allmenn interesse.

⁴³ Se bl.a. Fornyings- og administrasjondepartementet [FAD] (2006) og Weltzien (2006).

Ved revisjon i egenregi er det viktig at det er en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom kontrollutvalget, som oppdragsgiver på vegne av kommunestyret, og revisjonen som oppdragstaker. Kontrollutvalget skal påse at alle bestillinger og pålagte oppgaver blir gjennomført, og følge opp hvordan ressursene benyttes. For å følge opp hvordan ressursene benyttes, kan kontrollutvalget for eksempel be om en oversikt som viser hvordan de totale timene som er til disposisjon, er planlagt fordelt på de ulike revisjonsoppgavene (regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll med mer). Dette vil gi kontrollutvalget et godt grunnlag for å følge opp revisjonens faktiske ressursbruk knyttet til oppgavene som løses.

Ved samarbeid om revisjon mellom flere kommuner er det viktig at kontrollutvalget følger opp at det er samsvar mellom avtalen om revisjon av kommunen og de revisjonskostnader kommunen blir belastet. Enkelte interkommunale revisjonsenheter fakturerer sine eierkommuner etter medgått tid. Dette vil gi kontrollutvalget en mulighet til å følge med på ressursbruken fra prosjekt til prosjekt.

I kommuner med egen ansatt revisor har kontrollutvalget i tillegg oppgaver knyttet til ansettelse, suspensjon, oppsigelse og avskjedigelse av ansvarlig revisor og ansatte i revisjonen.⁴⁴ I saker som gjelder ansettelsesforholdet til ansvarlig revisor, avgir kontrollutvalget innstilling til kommunestyret. I saker som gjelder øvrige ansatte i revisjonen, har kontrollutvalget ansettelsesmyndighet, dersom denne myndigheten ikke er delegert til revisjonssjefen. Representantene for de ansatte i revisjonen har møte- og talerett når kontrollutvalget behandler saker som gjelder kommunens arbeidsgiverforhold overfor revisjonen.⁴⁵

Kjøp av revisjonstjenester

Dersom kommunestyret velger å konkurranseutsette hele eller deler av revisjonen, skal kontrollutvalget avgi innstilling om valg av revisor til kommunestyret. Administrasjonen har ikke anledning til å innstille hverken til valg av revisjonsordning eller til valg av revisor.⁴⁶

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder for kjøp av revisjonstjenester. Dette regelverket stiller grunnleggende krav til blant annet konkurranseeksponering, likebehandling av leverandører, god forretningsskikk, etterprøvnbarhet og dokumentasjon av anskaffelsesprosessen.⁴⁷ Det finnes ulike prosedyrer for å gjennomføre konkurranser om tjenestekjøp, avhengig av den beregnede verdien på kontrakten. Det må derfor gjøres en konkret vurdering av verdien på kontrakten i forkant av anskaffelsen. Denne vurderingen skal baseres på den totale kontraktsverdien for hele perioden avtalen gjelder for.

For å sikre at prosessen gjennomføres i tråd med regelverket kan kontrollutvalget og sekretariatet la seg bistå av innkjøpsfaglig bistand. Det er likevel viktig at kontrollutvalget er involvert i arbeidet med å utforme tildelingskriterier og konkurransegrunnlag.

⁴⁴ Kontrollutvalgsforskriften § 17.

⁴⁵ Kommuneloven § 26 nr. 3, andre punktum.

⁴⁶ Kontrollutvalgsforskriften § 16, 2. ledd og § 17, 1. ledd.

⁴⁷ For en mer inngående forklaring, se for eksempel FAD (2006) eller Direktoratet for forvaltning og IKTs anskaffelsesportal <http://www.anskaffelser.no>.



Det er viktig å utforme et godt og fullstendig konkurransegrunnlag i forbindelse med anskaffelse av revisjonstjenester. Det er konkurransegrunnlaget som legger grunnlaget både for hvilke tjenester som skal leveres, og for hvordan tjenestene skal følges opp.

Forhold som er relevante for tildeling av kontrakten skal fremgå av konkurransegrunnlaget. Konkurransegrunnlaget og tilbudet som leveres inn vil være utgangspunktet for avtalen mellom kommunen og revisjonen, og vil være styrende for hvilke tjenester revisor utfører for kommunen. Konkurransegrunnlaget bør derfor være spesifikt og tydelig i sine krav. Det er viktig å utforme gode tildelingskriterier i utarbeidningen av konkurransegrunnlaget. Det er på bakgrunn av tildelingskriteriene (som for eksempel kvalitet, kompetanse, kapasitet og pris), en skal velge den beste leverandøren. Utforming av presise tildelingskriterier vil legge til rette for en revisjonsløsning som er best mulig tilpasset kommunens egne behov. Dette gjelder uavhengig av om kontrakten som konkurranseutsettes gjelder hele eller deler av revisjonsoppdraget.

Når revisor er valgt, er det viktig at kontrollutvalget følger opp at tjenestene leveres som forutsatt i kontrakten. Dette vil være en del av kontrollutvalgets påseansvar overfor revisjonen. Dette omfatter vanligvis at kontrollutvalget følger opp at kriteriene og kravene i konkurransegrunnlaget etterleves, og at revisjonen leverer tjenester i tråd med sitt tilbud. Kontrollutvalget følger også opp revisjonen gjennom utforming og oppfølging av konkrete bestillinger. På samme måte som ved revisjon i egenregi, skal kontrollutvalget påse at alle bestillinger og pålagte oppgaver blir gjennomført, og følge opp hvordan ressursene benyttes.

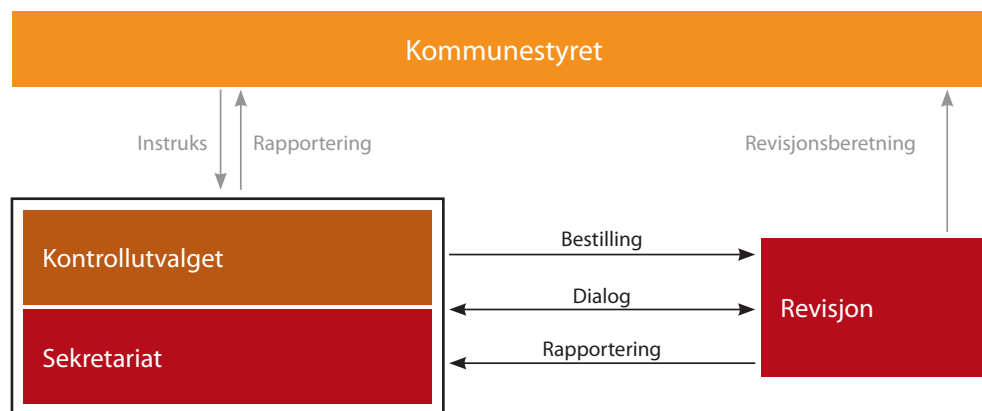
Ansvarsdeling og dialog mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisjon

Det er viktig med god samhandling og kommunikasjon mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisjon. I kontrollutvalgsmøtene informerer revisor kontrollutvalget om planer, endrede risikovurderinger, fremdrift og resultat av revisjonsarbeidet. Kontrollutvalget gir revisor innspill om risikoforhold, prioriteringer og aktuelle problemstillinger i prosjekter som kontrollutvalget ønsker å bestille.

Sekretariatet har en sentral rolle som et bindeledd mellom kontrollutvalget og revisor. Det er sekretariatet som formidler kontrollutvalgets vedtak til revisjonen, gjennom for eksempel utskrifter fra protokollen, og det er sekretariatet som mottar saker fra revisjonen som skal behandles i kontrollutvalgsmøtene. Det er derfor vanlig at sekretariatet har en dialog med både kontrollutvalgsleder og revisor mellom møtene i kontrollutvalget. Det er særlig viktig med god dialog dersom det oppstår behov for å gjøre endringer i revisjonsprosjekter, eller dersom revisor avdekker forhold som kontrollutvalget raskt bør informeres om. Revisor kan også holde sekretariatet orientert om problemstillinger som dukker opp i regnskaps- og forvaltningsrevisjoner, og som kan ha betydning for sekretariatets saksforberedelse og kontrollutvalgets behandling av saken. Sekretariatet kan imidlertid ikke overprøve revisjonsberetninger og rapporter som avgis på revisors selvstendige faglige ansvar.⁴⁸

*”Åpen dialog, tillit og at man utfordrer hverandre, er viktige forutsetninger for et godt samarbeid mellom kontrollutvalget og revisjonen.”
(Kontrollutvalgsleder, Oslo)*

⁴⁸ Rundskriv H-02/06, sak 05/3440.



I dialogen mellom kontrollutvalg og revisor er det viktig at revisor legger frem sitt arbeid på en pedagogisk måte. Dette gjelder særlig når revisor skal presentere revisjonsfaglige temaer som kan være vanskelig tilgjengelige. Dette kan hjelpe kontrollutvalget til å få en bedre innsikt i og forståelse for revisjonens arbeid.

Dialogen mellom revisor og kontrollutvalg er sentral i planleggingen av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Kontrollutvalget må ha fokus på hvordan de formulerer bestillinger og hvordan de spisser problemstillingene de ønsker at revisor skal svare på. Samtidig er det viktig at revisjonen setter av tid til å diskutere problemstillinger og vinklinger på prosjektene med kontrollutvalget, slik at kontrollutvalget får nødvendig informasjon og kunnskap til å gjøre gode bestillinger (se kapittel 7). Bare gjennom et godt samarbeid vil en sikre at de riktige prosjektene blir prioritert, gjennomført og presentert på en måte som øker nytteverdien av kontroll- og tilsynsarbeidet.

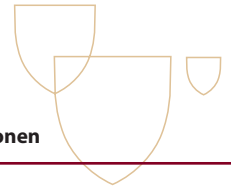
Tips

Forutsetninger for god samhandling mellom kontrollutvalg, sekretær og revisor

Revisorer og kontrollutvalgssekretærer mener* at kontrollutvalget kan bidra til å skape god samhandling mellom kontrollutvalg, sekretær og revisor gjennom blant annet å:

- skape god kommunikasjon og klare styringssignaler
- gi innspill til revisors planer og arbeid
- gjøre gode bestillinger av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller
- gi innspill vedrørende risiko for feil eller misligheter innen regnskapsrevisjon
- bidra med lokalkunnskap – holde seg orientert om hva som skjer i kommunen
- tørre å sette saker på dagsorden
- ha engasjement for vervet
- møte forberedt, lese sakspapirer og sette seg inn i aktuelle problemstillinger
- legge faste planer for møteaktivitet og saker som skal behandles
- stille spørsmål dersom noe er uklart

* Innspill fra revisorer og kontrollutvalgssekretærer i spørreundersøkelse gjennomført i forbindelse med utarbeidelse av veilederen.



- Kontrollutvalget har en selvstendig innsynsrett som gjelder alle forhold utvalget finner det nødvendig å undersøke.
- Kontrollutvalget kan ikke overprøve politiske prioriteringer.
- De alminnelige reglene om taushetsplikt gjelder for kontrollutvalget.
- Kontrollutvalgsmedlemmene bør være ekstra aktsomme i sin vurdering av habilitet.
- Sekretariatet er kontrollutvalgets viktigste hjelper og støttespiller.
- Det er opp til kommunestyret å avgjøre hvilke sekretariats- og revisjonsordninger kommunen ønsker (egenregi eller kjøp av tjenester).
- Kontrollutvalget må utforme gode bestillinger med konkrete problemstillinger til revisjonen.
- Kontrollutvalget bør forsikre seg om at revisjonen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.
- God dialog mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisor bidrar til å forbedre og effektivisere kontroll- og tilsynsarbeidet.

**KORT OG
GODT!**

Referanser

Bernt, J.F. og Ø. Rasmussen (2010). Frihagens forvaltningsrett. Bind 1. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Bråthen, B. (2007). «Kontrollutvalgforskriften.» I Bråthen, B., B. Frydenberg og O.K. Rogndokken: Tilsyn og revisjon i kommunal sektor. Oslo: Norges kommunerevisorforbund.

Clausen, T.H. og E.L. Madsen (2009). Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner. NF-rapport 13/2009.

Eckhoff, T. og E. Smith (2010). Forvaltningsrett. 9. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006). Veileder til reglene om offentlig anskaffelse.

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgforskriften). FOR-2004-06-15-905.

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften). FOR-2004-06-15-904.

Justis- og politidepartementet (2009). Rettleiar til offentleglova.

Kommunal- og regionaldepartementet (2009). 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Rapport.

Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). LOV-1997-06-13 nr. 44.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.

Lov om interkommunale selskaper (IKS loven). LOV-1999-01-29 nr. 6.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25 nr. 107.

Lov om revisjon og revisorer (revisorloven). LOV-1999-01-15 nr. 2.

Ot.prp. nr 70 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

Ot. prp. nr. 50 (2008-2009): Om lov om endringer i forvaltningsloven (habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig heleide selskaper).

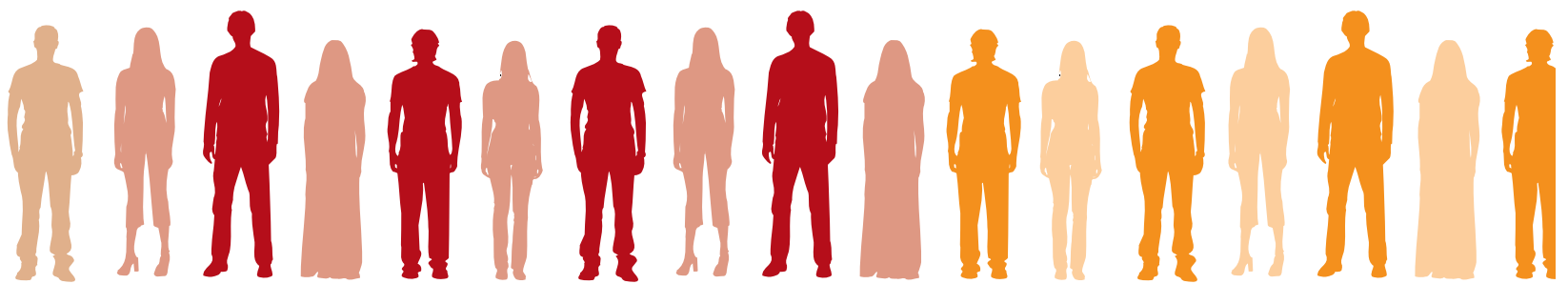


Rundskriv H-15/04: Ikrafttreden av lov om endringer i kommuneloven om kommunal revisjon m.m. Kommunal- og regionaldepartementet.

Rundskriv H-19/05: Kommuneloven og lov om interkommunale selskaper. Tolkninger fra departementet i tidsrommet 1.april 2004 til 1.juli 2005. Kommunal- og regionaldepartementet.

Rundskriv H-02/06: Kommuneloven og lov om interkommunale selskaper. Tolkninger fra departementet i tidsrommet frå 1.juli 2005 til 1. juli 2006. Kommunal- og regionaldepartementet.

Weltzien, K. (2008). «Ulovfestet egenregi i klassisk sektor.» Lov og rett, 47 (8).

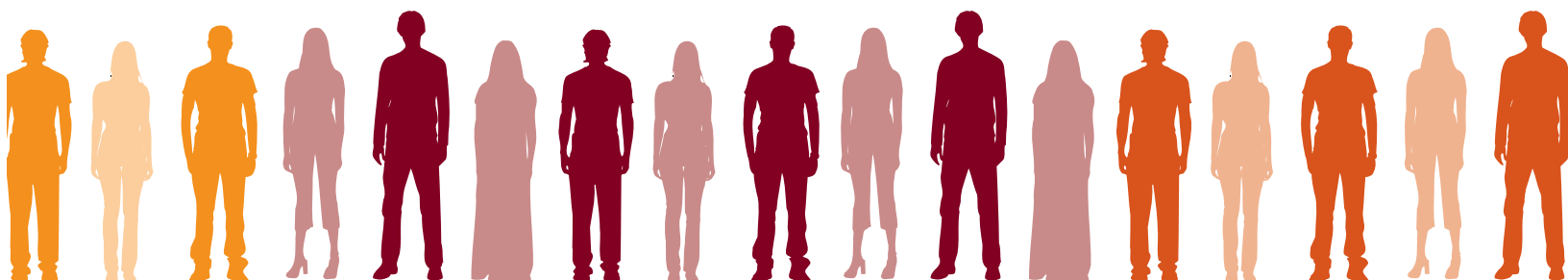


4.

Arbeidet i kontrollutvalget

Arbeidet i kontrollutvalget er variert og krevende. I tillegg til å gjennomføre lov- og forskriftsbestemte oppgaver, har kontrollutvalget i stor grad mulighet til å ta initiativ til saker de vil behandle. Det er opp til kontrollutvalget selv å skape engasjerende og spennende møter med interessante saker. Det er viktig at kontrollutvalget utnytter muligheten til å ta opp et bredt spekter av saker, og at utvalget er klar over at kontroll- og tilsynsoppgaver omfatter mer enn bare revisjon. Dette er avgjørende for at kontrollutvalget skal oppleves som nyttig, både for kommunestyret som oppdragsgiver og for forvaltningen som blir kontrollert. Kontrollutvalget skal bidra til å realisere de overordnede målene i kommunen. Dette bør prege både arbeidsform og saker.

Det er viktig at kontrollutvalget utnytter muligheten til å ta opp et bredt spekter av saker, og at utvalget er klar over at kontroll- og tilsynsoppgaver omfatter mer enn bare revisjon.



”Utvalget må fremstå som et kollegium hvor ’partipolitiske føringer’ er lagt til side.” (Kontrollutvalgsleder, Ski)

”Det er viktig med respekt for de øvrige medlemmenes synspunkter. I vårt utvalg har alle vedtak vært enstemmige. Dette skyldes dels gode saksforberedelser, dels evnen til å snakke seg frem til enighet.” (Kontrollutvalgsleder, Opppegård)

Rollen som kontrollutvalgsmedlem

For at kontrollutvalget skal fungere som et aktivt kollegium, er det viktig at alle medlemmene bidrar til og engasjerer seg i kontrollutvalgets arbeid. Rollen som kontrollutvalgsmedlem skiller seg fra andre utvalg ved at medlemmene skal legge til grunn et overordnet kontrollperspektiv, og ikke en partipolitisk tilnærming. Dette har også sammenheng med utvalgets uavhengige status. Praksis viser at kontrollutvalgene normalt tilstreber enighet om de beslutninger som utvalget tar. Kontrollutvalgsleder har et særskilt ansvar for å ivareta kontrollutvalgets uavhengighet, og sørge for at kontrollutvalget fokuserer på kontrollperspektivet.

Kontrollutvalgsmedlemmer som også sitter i kommunestyret kan i noen tilfeller oppleve rollekonflikt i saker der kontrollutvalget legger frem en innstilling som medlemmene har blitt enige om, men som partigruppen vil stemme imot. I slike tilfeller er det viktig å skille mellom rollen kontrollutvalget har når det fremlegger en sak for kommunestyret på en nøytral og objektiv måte, og rollen kommunestyremedlemmer har når de skal vurdere de politiske konsekvensene av kontrollutvalgets arbeid. Det er viktig at også kommunestyret og partigruppene er oppmerksom på dette skillet, og ikke forventer at «deres» representanter kan bringe partipolitiske hensyn inn i kontrollutvalget. Kontrollutvalgsmedlemmer er på ingen måte fratatt retten til et partipolitisk engasjement, men det er viktig at det er kontrollperspektivet som er styrende i kontrollutvalget. Kontrollutvalgsmedlemmer må reflektere over hvordan en på best mulig måte kan kombinere rollene som partipolitiker og kontrollutvalgsmedlem for å sikre kontrollutvalgets nøytralitet, uavhengighet og objektivitet.

Planlegging av kontrollutvalgets arbeid

Virksomhetsplan

For å målrette kontrollutvalgets arbeid kan utvalget utarbeide en virksomhetsplan eller årsplan. Planen kan angi hovedmål for kontrollutvalgets arbeid, og inneholde en strategi for hvordan utvalget ønsker å ivareta oppgavene sine. Den kan også inneholde en oversikt over de områder som er prioritert og hvilke kontroll- og tilsynsoppgaver som skal stå i fokus.

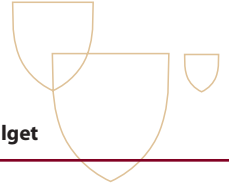
Målene må være konkrete slik at planen kan gi merverdi i kontrollutvalgets arbeid. Dette vil også gi et bedre utgangspunkt for utarbeiding av årsmelding og evaluering av utvalgets virksomhet (se kapittel 11).

Virksomhetsplanen for kontrollutvalget vil sammen med eventuelt reglement, møtekalender og budsjett utgjøre viktige styringsdokumenter for utvalget (se kapittel 2).

Tips

Innhold i virksomhetsplan

- om kontrollutvalget
- strategi
- målsetting
- oppgaver og viktige aktiviteter i perioden
- arbeidsform
- arbeidsdeling mellom sekretariat, revisjon og kontrollutvalg
- budsjett
- møtekalender
- reglement



Eksempel

Overordnet mål for kontrollutvalget i Møre og Romsdal

«Kontrollorgana skal vere nyttige medspelarar i forbetningsprosessar i fylket og medverke til å styrke tilliten til fylket hos innbyggjarane.»

Planlegging og gjennomføring av møter

I begynnelsen av hver valgperiode er det en fordel om kontrollutvalget setter av tid til å diskutere hvordan kontrollutvalgsmedlemmene ønsker å gjennomføre møtene, og bli enige om felles spilleregler. God møteplanlegging er viktig for at møtene skal bli effektive og engasjerende. Planleggingen kan involvere både kontrollutvalg, sekretariat og revisor. Kontrollutvalgsleder og sekretariat vil ha et særskilt ansvar for møteplanleggingen. Kontrollutvalget bør jevnlig evaluere om spillereglene følges og definere forbedringsområder (se kapittel 11).

Det er viktig å sørge for at kontrollutvalget har et tilstrekkelig antall møter, slik at utvalget kan utføre og følge opp de oppgaver som er nødvendige for å sikre forsvarlig kontroll og tilsyn. En bør unngå at det går så lang tid fra et møte til det neste at sakene som kommer opp mister sin aktualitet. Selv om mindre kommuner behandler færre saker enn større kommuner, er det likevel faste oppgaver i løpet av året og valgperioden som gjør det naturlig at kontrollutvalget må ha et minimum av møter. Dette gjelder blant annet oppgaver som:

- behandling av kontrollutvalgets budsjett
- behandling av revisjonsrapporter
- behandling av årsregnskapet
- utarbeidelse av planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- bestilling av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- behandling av rapporter fra forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- behandling av uavhengighetserklæring fra revisor

For å planlegge aktivitetene til kontrollutvalget kan utvalget utarbeide en årlig møtekalender med møtetidspunkt og viktige aktiviteter.

Tips

Spilleregler for gode møter

- saker sendes ut i god tid
- møte presist
- møte forberedt
- alle bidrar i diskusjoner
- kontroll, ikke partipolitikk

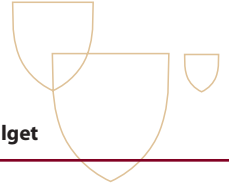
*”Som kontrollutvalgsleder har jeg faste møter med sekretariatet. Her bestemmer vi hvilke saker som skal opp på neste møte, tid for utsending av sakskart, samt informasjon om viktige ting.”
(Kontrollutvalgsleder, Haugesund)*

I arbeidet med møtekalenderen er det viktig å tenke på blant annet:

- samordning av kontrollutvalgsmøtene med kommunestyremøter og andre utvalgsmøter
- tidspunkt for rapportering fra regnskapsrevisjon
- tidspunkt for rapportering fra forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollprosjekter
- godkjenning av årsmelding
- frister for behandling av budsjett

Et eksempel på en overordnet møtekalender som angir hovedaktiviteter på de ulike møtene i løpet av året er presentert under:

Kontrollutvalgets årsplan	Møter									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aktiviteter/saker										
Protokoll	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Referatsaker	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Rapporter fra forvaltningsrevisjon				x			x			
Rapporter fra selskapskontroll		x				x				
Rapporter fra regnskapsrevisjon		x							x	
Orientering fra sekretariatet	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Orientering fra revisor	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Budsjett for kontrollutvalget								x		
Tilsynsrapporter			x				x			
Gjennomgang av tertialrapporter					x					x
Etatsbesøk				x						
Besøk i kommunal virksomhet						x				
Egenevaluering					x					
Seminar/opplæring i utvalget					x					
Kontrollutvalgets årsrapport	x									
Kommunens årsmelding			x							
Årsregnskap og revisjonsberetning			x							
Prosjektregnskaper	x			x				x		
Rutiner for innkjøp og kontraktsoppfølging									x	
Kvalitetssystemer i kommunen										x
Orientering om kommunens internkontroll		x								
Kommunens systemer for registrering og oppfølging av klager						x				
Finansforvaltningsreglement og rutiner for oppfølging		x						x		
Kommunens rutiner for behandling av eksterne tilsynsrapporter				x						
Avklare deltagelse på Eiermøter					x					



Sakspapirer til kontrollutvalgsmøtene bør sendes ut i god tid, slik at medlemmene har tid til å forberede seg. Det er viktig at alle medlemmene møter, og at eventuelle forfall meldes i god tid.

Administrasjonssjefens internkontroll

Hovedprinsippene i internkontrollen

Kommunens øverste administrative leder har et ansvar for å etablere og følge opp at kommunen har et tilfredsstillende internkontrollsystem.¹ Internkontroll er de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse. Internkontrollen skal også sikre at kommunen er gjenstand for betryggende kontroll. I tillegg er det fastsatt konkrete internkontrollkrav i regelverket knyttet til bestemte områder slik som for eksempel HMS og informasjonssikkerhet, samt innenfor tjenesteområder som barnevern, opplæring og helse- og sosial. Til sammen utgjør dette kommunens internkontroll.²

Internkontrollsystemet i kommunen omfatter blant annet følgende sentrale elementer:

- et godt kontrollmiljø i kommunen³
- mål på sentrale områder i kommunen
- en strukturert risikokartlegging og vurdering av alle områdene i kommunen
- hensiktsmessige rutiner og prosedyrer som skal sikre måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering
- hensiktsmessige informasjons- og rapporteringsrutiner
- rutiner for oppfølging av at internkontrollsystemet fungerer som forutsatt

Det er viktig at kontrollutvalget undersøker om kommunen har etablert en betryggende og hensiktsmessig internkontroll. Dette kan kontrollutvalget gjøre for eksempel gjennom forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og regnskapsrevisjon. I en eventuell forvaltningsrevisjon av kommunens internkontrollsystem vil det være aktuelt å undersøke i hvilken grad elementene nevnt over er etablert.

Tips

Problemstillinger som kan stilles i et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til kommunens internkontroll

- Har kommunen et tilfredsstillende kontrollmiljø?
- Gjennomfører kommunen risikovurderinger?
- Hvordan er kontrollaktiviteter organisert?
- Får medarbeidere på alle nivå tilstrekkelig informasjon og opplæring til å utføre sine arbeidsoppgaver?
- Hvordan sikrer kommunen at de interne kontrollsystemene blir gjenstand for vurdering og evaluering?

¹ Jf. kommuneloven §§ 20 nr. 2, 23 nr. 2 og Ot.prp. nr. 70 (2002 – 2003), kap. 4.2.

² For mer informasjon om internkontroll i kommunen se blant annet PriceWaterhouseCoopers (2009), Agenda (2008) og «85 tilrådingar» (Kommunal- og regionaldepartementet 2009).

³ Kontrollmiljøet blir også referert til som internt miljø. I den norske oversettelsen av COSO ERM (2005) er internt miljø definert som grunnlaget for hvordan risiko og kontroll blir betraktet og håndtert av en virksomhets medarbeidere. Dette omfatter kulturen i organisasjonen og består blant annet av virksomhetens etiske verdier, kompetanse og utvikling av personale, ledelsens filosofi for risikostyring og hvordan den tildeler ansvar og myndighet.

En forvaltningsrevisjon kan ha kommunens overgripende internkontroll som tema, med fokus på hvilke system administrasjonssjefen har etablert for å sikre korrekt og tilstrekkelig rapportering, etterlevelse av lover, regler og vedtak, og at kommunen når de mål som er satt.

Ved forvaltningsrevisjon av ulike tjenesteområder kan det også være naturlig å vurdere etterlevelse av lovbestemte internkontrollkrav innenfor det området som revideres. Relevante problemstillinger kan være:

- I hvilken grad har barneverntjenesten i kommunen et internkontrollsystem som er i samsvar med regelverket?
- I hvilken grad har kommunen etablert et forsvarlig system for å vurdere og følge opp om skolene etterlever regelverket for opplæring?
- I hvilken grad etterlever kommunen kravene til internkontroll innen sosial og helsetjenestene?

Også i en selskapskontroll kan internkontroll være et tema, ved at en undersøker hvilke system og rutiner kommunen har etablert for å gjennomføre risikovurderinger, hvordan kommunen sørger for tilstrekkelig styring og oppfølging av selskapene og lignende. Dersom selskapskontrollen blir gjort som en forvaltningsrevisjon, kan en i tillegg undersøke internkontrollsystemet i det enkelte selskap, dersom det blir vurdert som aktuelt.

Internkontroll er et viktig fokusområde også i regnskapsrevisjon, ettersom revisor blant annet er pliktig til å vurdere internkontrollen knyttet til den finansielle rapporteringen (se kapittel 9). Det er viktig at kontrollutvalget foretar en samlet vurdering av internkontrollen i kommunen.

*”En forutsetning for god samhandling mellom administrasjonen, kommunerevisjonen og kontrollkomiteen er gjensidig respekt for hverandres roller. At man har en felles forståelse for at målet er en positiv utvikling for kommunen. Administrasjonen er synlig til stede på Kontrollkomiteens møter for å svare på spørsmål.”
(Kontrollkomiteleder, Trondheim)*

Samspill og dialog mellom kontrollutvalget og administrasjonssjefen

Administrasjonen og kontrollutvalget har et felles ansvar for å legge til rette for en god dialog og et godt samspill. Både administrasjonen og kontrollutvalget har som mål å sikre god kvalitet i tjenesteproduksjonen, samt bidra til læring og forbedring i kommunen. Det er derfor i begges interesse at samarbeidet er godt. En god dialog mellom kontrollutvalget og administrasjonssjefen kan sikre en bedre prioritering og planlegging av kontrollutvalgets undersøkelser.

Administrasjonssjefen er den viktigste kilden til informasjon om internkontrollen i kommunen. Kontrollutvalget bør derfor invitere administrasjonen til å orientere utvalget om aktuelle problemstillinger knyttet til internkontrollen. Møteinnkalling i kontrollutvalget kan også sendes til administrasjonssjefen til orientering.

Administrasjonssjefen kan også orientere kontrollutvalget om de risikovurderinger som administrasjonen gjør vedrørende internkontroll i kommunen.



Tips

Eksempler på spørsmål kontrollutvalget kan stille til administrasjonssjefen om internkontroll i kommunen

- Har kommunen etablert et dokumentert internkontrollsystem?
 - Er internkontrollen tilpasset risiko og vesentlighet?
 - Har kommunen tilstrekkelig kompetanse om internkontroll?
 - Er det etablert hensiktsmessige rutiner og prosedyrer som skal sikre måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering?
 - Har kommunen etablert en fullmaksstruktur med tydelig ansvars- og rolledeling?
- Er det etablert et godt kontrollmiljø i kommunen?
 - Arbeides det med organisasjonskulturen i kommunen?
 - Hvordan arbeider kommunen med etikk?
 - Har kommunen etablert varslingsrutiner, og hvordan fungerer disse?
- Er det fastsatt mål på sentrale områder i kommunen?
 - Er det definert tydelige mål på alle tjenesteområdene?
 - Rapporteres det på måloppnåelse og eventuelle avvik fra mål?
 - Hvilket system har kommunen for vedtaksoppfølging?
 - Hvilke rutiner har kommunen for å følge opp rapporter fra statlige tilsyn?
- Er det gjennomført en strukturert risikokartlegging og vurdering av alle områdene i kommunen?
 - Hvordan blir risikokartleggingen og vurderingen gjennomført?
 - Iverksettes det tiltak for å redusere identifisert risiko?
- Er det etablert hensiktsmessig informasjon og rapporteringsrutiner?
 - Har kommunen rutiner som sikrer at alle vesentlige forhold blir rapportert til ledelsen og kommunestyret?
 - Rapporterer administrasjonen til kommunestyret om kommunens internkontroll?
- Er det fastsatt rutiner for oppfølging av at internkontrollsystemet fungerer som forutsatt?
 - Er det gjennomført evalueringer av internkontrollen, enten for kommunen som helhet eller innen enkelte områder?



*”En viktig forutsetning for god samhandling mellom administrasjonen og kontrollutvalget er gjensidig respekt og tillit, gjensidig forståelse for hverandres ståsted og oppgave, fokus på faglighet og felles målsetting (bedre tjenester for innbyggerne) i fremføringen av saker og i dialogen.”
(Administrasjonssjef, Follidal)*

*”Kontrollutvalet inviterer administrasjonssjefen til å gjøre greie for kva strategi administrasjonssjefen ser på som naudsynt og turvande for å sikre ei kommune som driv lovmessig og forsvarleg. Kontrollutvalet avdekker svikt i rutinar som internrevisjon ikkje hadde avdekt.”
(Administrasjonssjef, Bygland)*

Administrasjonssjefen vil ha nytte av kontrollutvalgets arbeid. Gjennom forvaltningsrevisjoner, selskapskontroller, regnskapsrevisjon og andre undersøkelser identifiserer kontrollutvalget forbedringsområder og relevante tiltak som administrasjonen kan bruke i sitt arbeid for å øke tjenestekvalitet og effektivitet.

Også risiko- og vesentlighetsanalysene som kontrollutvalget utarbeider (overordnet analyse) vil gi administrasjonen en god oversikt over risikoområdene i kommunen. Dette kan administrasjonssjefen benytte som innspill til sitt arbeid med internkontroll.

Kontroll- og tilsynssaker

Kontrollutvalget skal behandle saker knyttet til revisjon og selskapskontroll, men dette er ikke tilstrekkelig for å ivareta det løpende kontroll- og tilsynsansvaret. Kontrollutvalget er derfor avhengig av å ta opp saker på eget initiativ og få innspill til saker fra andre.

Det er kun kommunestyret som kan pålegge kontrollutvalget oppgaver. Når det gjelder henvendelser fra andre parter, må kontrollutvalget selv vurdere om utvalget vil behandle forespørselen eller ikke.

Om kontrollutvalget skal behandle en sak, vil være avhengig av om saken ligger innenfor kontrollutvalgets mandat. I tillegg må kontrollutvalget vurdere om saken representerer en tilstrekkelig risiko for manglende måloppnåelse, regeletterlevelse eller vedtaksoppfølging.

Tips

Forhold som kan tale for at undersøkelser bør avvortes

- saken er under politisk behandling
- saken er oversendt fylkesmannen
- fylkesmannen er i gang med tilsyn på samme område

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom pålagte, planlagte og uplanlagte saker.⁴

Pålagte saker

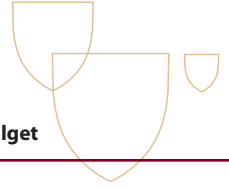
Forvaltningsrevisjon i henhold til plan
Selskapskontroll i henhold til plan
Regnskapsrevisjon
Oppfølging av revisjon

Planlagte saker

Orientering fra administrasjonen
Orientering fra revisjonen
Gjennomgang av møtebøker
Oppfølging av vedtak
Gjennomgang av tertialrapporter
Gjennomgang av KOSTRA rapportering
Virksomhetsbesøk
Gjennomgang av delegerte fullmakter
Statistikk knyttet til fylkesmannen sin klagesaksbehandling

Uplanlagte saker

Innspill fra kommunestyret
Innspill fra kontrollutvalgsmedlemmene
Innspill fra ansatte i kommunen
Henvendelser fra innbyggerne
Varsling
Orientering om eksterne tilsynssaker
Rapporter og evalueringer av kommunale tjenester
Mediesaker
Innspill fra administrasjonssjefen
Misligheter og annen informasjon fra revisjonsarbeidet
Orientering om KOFA-saker



For å fange opp aktuelle kontrolltema og skape interessante og engasjerende kontrollutvalgsmøter, kan kontrollutvalgets medlemmer og andre oppfordres til å spille inn relevante saker til utvalget.

Kommunestyret kan komme med innspill til saker som de ønsker at kontrollutvalget skal behandle. Det er viktig at kommunestyret er klar over at de kan fremme saker for kontrollutvalget, og at de benytter seg av utvalget når de har relevante saker som kontrollutvalget har kompetanse til å behandle.

Kontrollutvalgsmedlemmer må selv ta initiativ til å bringe saker som de mener er viktige, inn for utvalget. En vanlig praksis i flere kontrollutvalg er at det blir fordelt ansvar for ulike tema og oppgaver blant kontrollutvalgsmedlemmene. For eksempel kan kontrollutvalgsmedlemmene få ansvar for å følge med på møtebøkene fra andre utvalg i kommunen for å fange opp saker som er relevante for utvalget. Kontrollutvalget bør også holde seg orientert om sentrale føringer, tema og debatter som kommer fra for eksempel departement og bransjeorganisasjoner. Disse kan gi nyttig informasjon om områder som det bør rettes spesielt fokus på i forvaltningen. Dette kan være for eksempel etikk, offentlige anskaffelser, internkontroll og lignende. En annen kilde til informasjon om relevante saker kan være oppslag i medier knyttet til offentlig forvaltning. Kontrollutvalget bør også holde seg orientert om planlagte og gjennomførte tilsynsrapporter fra fylkesmannen og andre tilsynsmyndigheter (se kapittel 10). Andre områder som kontrollutvalget kan holde seg orientert om, er blant annet klagesaker til KOFA og fylkesmannen, og gjennomførte lovlighetskontroller.

Kontrollutvalget kan også behandle **henvendelser fra innbyggere** eller andre aktører som mener de har en sak for kontrollutvalget. For hver henvendelse må det vurderes om den hører inn under kontrollutvalgets oppgaver (se kapittel 3). Det er likevel viktig å presisere at kontrollutvalget ikke er et klageorgan, og at det derfor ikke behandler klager på enkeltvedtak⁵ som har vært til administrativ behandling. Krav om å få omgjort et vedtak må behandles i kommunens klageinstanser i tråd med forvaltningsloven. For klager på enkeltvedtak er det klagenemnder, kommunestyret, formannskapet/fylkesutvalget eller fylkesmannen som er klageinstans, og klagen skal fremsettes for det organet som fattet vedtaket.⁶ Eventuelt kan slike saker behandles av sivilombudsmannen. Det kontrollutvalget kan gjøre, er å undersøke henvendelser som kan indikere svikt i den kommunale saksbehandlingen, eller at kommunen ikke følger de lover og retningslinjer som den er underlagt. Fokuset bør være på systemkontroll.

Ansatte i kommunen kan varsle til kontrollutvalget dersom de har avdekket kritikkverdige forhold, eller dersom etablerte varslingsrutiner ikke fungerer.⁷ Kommunen har plikt til å legge til rette for varsling om kritikkverdige forhold, og den som varsler har rett til vern mot gjengjeldelse.⁸

5 Vedtak som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer, og som er truffet under utøving av offentlig myndighet (fvl. § 2).

6 Gangen i klagesaker vil kunne variere etter hvilken lov vedtaket er hjemlet i.

7 KS (2007).

8 Arbeidsmiljøloven §§ 2-5 og 3-6.

Hvordan kan kontrollutvalget føre kontroll og tilsyn?

Kontrollutvalget kan gå frem på ulike måter for å føre kontroll og tilsyn. Forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og regnskapsrevisjon er de mest vanlige fremgangsmåtene som kontrollutvalget benytter (se kapittel 7, 8 og 9). Ulike saker krever imidlertid ulik fremgangsmåte. Det er derfor viktig at utvalget velger metoder som effektivt bidrar til å få tilgang til den informasjonen som er nødvendig for å få belyst sakene. Den minst ressurskrevende tilnærmingen er å be administrasjonen om en orientering. Kontrollutvalget kan også gjennomføre virksomhetsbesøk for å bli bedre kjent med forvaltningen. Mer ressurskrevende tiltak, som kan iverksettes ved spesielle behov, kan være granskning og høring. Disse fremgangsmåtene vil bli presentert under.

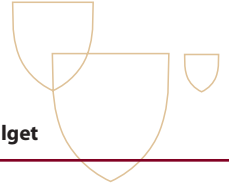
Orientering fra administrasjonen

Kontrollutvalget kan be administrasjonssjefen om å orientere om saker og aktuelle tema i kontrollutvalget. Dette kan gi kontrollutvalget et grunnlag for å vurdere om et saksfelt er tilstrekkelig belyst, eller om det er behov for ytterligere oppfølging og undersøkelse. I noen tilfeller har administrasjonen, bare gjennom å bli innkalt for å orientere om en sak, startet et forbedringsarbeid før de møter i kontrollutvalget. Kontrollutvalgets tilsyn bidrar slik til å få satt viktige saker på agendaen i administrasjonen.

Tips

Ulike metoder for kontroll og tilsyn

- orientering fra administrasjonen
- etatsbesøk
- forvaltningsrevisjon
- selskapskontroll
- juridisk betenkning
- utredning
- granskning
- høring



Virksomhetsbesøk

For å bli kjent med den kommunale forvaltningen, og for at ansatte i kommunen skal bli kjent med kontrollutvalget, kan utvalget besøke ulike kommunale virksomheter. Dette kan også inkludere kommunale foretak og selskap. Flere kontrollutvalg har etablert en slik praksis. Besøkene initieres og gjennomføres av kontrollutvalget i samarbeid med sekretariatet. Hvor mye arbeid som legges ned i forbindelse med disse besøkene, kan tilpasses kontrollutvalgets behov og ressursituasjon. Formålet med besøk er blant annet å:

- bli kjent med virksomheten, og å gjøre kontrollutvalgsarbeidet kjent i kommunen
- undersøke generelt om krav til internkontroll er kjent i virksomheten, og om sentrale føringer knyttet til for eksempel etikk er kommunisert
- sjekke utvalgte områder som for eksempel HMS, offentlige anskaffelser og lignende ved å få orientering om og innsyn i system og rutiner
- få innspill til kontrollutvalgets risikoanalyse og planarbeid

Kontrollutvalg som ønsker å etablere en fast praksis med virksomhetsbesøk, kan utarbeide en prosedyre for slike besøk. Planlagte besøk kan også inngå i en eventuell årsplan for kontrollutvalget.

Eksempel

Virksomhetsbesøk

Flere kontrollutvalg, slik som i Selbu og Tromsø kommune, gjennomfører jevnlige besøk i kommunale virksomheter.

For eksempel gjennomfører kontrollutvalget i Tromsø kommune to til tre etatsbesøk i året. Før besøket sender de ut en liste til etaten med dokumentasjon som de ønsker å få tilsendt i forkant av møtet. Dette kan være oversikt over organisasjonen og arbeidsdeling, internkontrollsystem, organisering av HMS med mer. Informasjonen danner grunnlag for å bli kjent med virksomheten og for å vurdere om internkontrollen fungerer som forutsatt. I etterkant av møtet skrives det et referat der kontrollutvalget oppsummerer sitt inntrykk av de områdene som har vært tema for besøket. Oppsummeringen tas inn i kontrollutvalgets årsrapport, dersom det ikke er forhold i referatet som tilsier at referatet bør sendes til kommunestyret. Referatet sendes også til rådmannen som en orientering.

Kontrollutvalget mener virksomhetsbesøk gir et godt innblikk i den kommunale virksomheten. Tilbakemelding til kontrollutvalget fra etatene er at også de opplever besøkene som positive.

Granskning

Begrepet granskning blir brukt om en rekke forhold som kontrollutvalget blir bedt om å undersøke. Ofte blir begrepet brukt for å understreke at en ønsker å komme «helt til bunns» i en sak.

Granskning blir gjerne forklart som en utredning hvor formålet er å avklare faktiske forhold og analysere årsaker, herunder om det er begått feil av en eller flere enkeltpersoner. Noen granskningsoppdrag omfatter også en vurdering av eventuelt ansvar på individnivå.⁹

Eksempel

Retningslinjer for granskning

Kontrollutvalget kan utarbeide egne retningslinjer for gjennomføring av granskning og inkludere disse i reglementet. Kontrollutvalget i Nord-Trøndelag har i sitt reglement inkludert følgende:

«Kontrollutvalget skal ta standpunkt til, og etter egen vurdering eventuelt iverksette uavhengig utredning eller granskning, når anmodning om dette kommer fra en eller flere av følgende instanser:

- tre eller flere av fylkestingets medlemmer
- en fylkestingskomite
- et parti representert i fylkestinget
- fylkesrådet
- fylkesordfører»

En granskning er en undersøkelsesform som kontrollutvalg kan iverksette i ekstraordinære situasjoner, som for eksempel i forbindelse med mistanke om korrupsjon, trakassering og andre alvorlige forhold.

For å bestemme om det bør gjennomføres en granskning, må man først avklare at saken ikke omfattes av ordinær revisjon (regnskapsrevisjon eller forvaltningsrevisjon). En må se nærmere på hva slags forhold saken gjelder. Mens for eksempel iverksetting av forvaltningsrevisjoner ofte skjer på bakgrunn av en generell risikovurdering, vil en granskning være knyttet til en **konkret hendelse eller konkret mistanke** om at det foreligger et brudd på regelverket. En vil i større grad ha fått indikasjon eller kunnskap om at det faktisk forekommer et regelbrudd. Slike saker vil ofte initieres ved at kontrollutvalget får informasjon fra revisjonen, gjennom tips/varsling fra ansatte i kommunen, innbyggere og/eller media. I tilfeller der det er snakk om varsling, skal kommunen sikre varslers rett til vern mot gjengjeldelse.

Det er ikke alltid mistanken er overbevisende. Det vil i slike tilfeller være tilrådelig å gjennomføre en forundersøkelse før granskning settes i verk, for å undersøke om en granskning er nødvendig. En slik forundersøkelse kan for eksempel bestå av intervju av varsler eller andre som har kjennskap til saken, dokumentasjonskontroll eller en kombinasjon av disse metodene.

Undersøkelse av systemsvikt vil være en viktig del både i en forvaltningsrevisjon og i en granskning. Men dersom det er mistanke om at svikten dreier seg om **personlig ansvar**, knyttet til en person eller en mindre personkrets, taler dette for å gjennomføre en granskning. I en granskning vil det derfor være spesielt viktig å ivareta hensyn knyttet til personvern og rettssikkerhet.

Et annet forhold som vil være med på å avgjøre om det bør gjennomføres en granskning, vil være hvilke typer regelbrudd det er snakk om. Dersom det er snakk om **mistanke om misligheter eller straffbare forhold**, kan man vurdere å gjennomføre en granskning. I slike tilfeller må kommunen også vurdere om saken bør anmeldes direkte til politiet, eller om det er nødvendig å gjennomføre en granskning for å få bedre informasjon om saksforholdene.

Det eksisterer få retningslinjer for hvordan en granskning kan gjennomføres. Gjennomføringen må tilpasses omfanget og konkrete forhold ved saken som skal granskes. Det er derfor viktig at det defineres et klart formål, tydelige problemstillinger og avgrensning. Mange av metodene som brukes i en forvaltningsrevisjon kan også brukes i en granskning. Dette gjelder for eksempel dokumentanalyse, intervju, stikkprøver med mer. Ved en granskning kan en i tillegg forsvare å benytte kontrollutvalgets eller revisjonens vide rett til innsyn (se kapittel 3). I en granskning stilles det også særskilte krav til ivaretagelse av personvern og rettssikkerhet (som for eksempel rett til bistand, partsrettigheter, uskyldspresumpsjon). Forsvarlighetsprinsippet (som for eksempel krav til kontradiksjon) og prinsippet om varsomhet kommer til anvendelse både når oppdragsgiver utformer granskers mandat og i granskers arbeid.¹⁰ Ved gjennomføring av en granskning er det spesielt viktig å huske på at de opplysninger som hentes inn kan bli bevismateriale i en eventuell etterfølgende rettsprosess.

Når en gjennomfører en granskning, er ofte fokuset å avdekke mulige regelbrudd. Men det kan være like viktig å avdekke at det ikke har forekommet ulovligheter, og renvaske den eller de som har vært utsatt for slik mistanke.

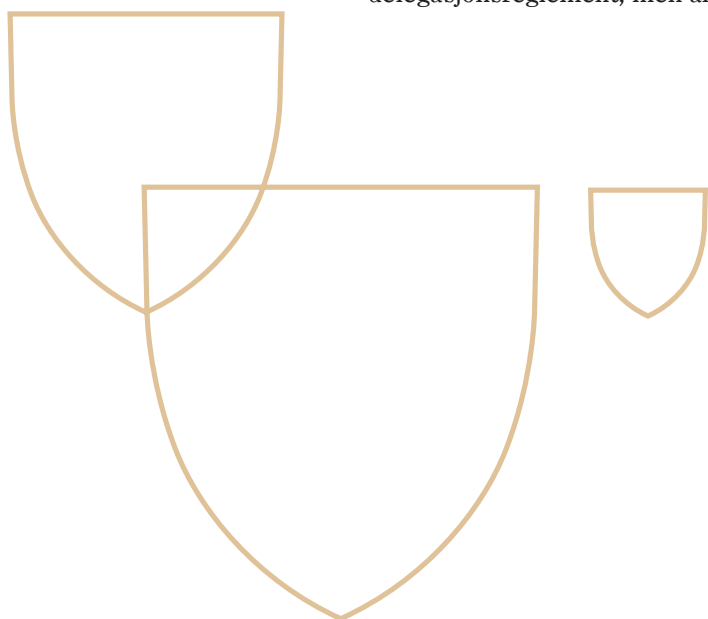
¹⁰ Advokatforeningen (2010), NOU 2009:9, rundskriv G-48/75 og Giertsen (2008).

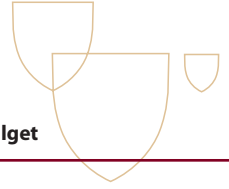
Kontrollutvalgets rolle

Kompetanse – Kontrollutvalget må sørge for at gransker har tilstrekkelig kompetanse og tillit. Kapasitet og uavhengighet er sentrale faktorer som må vurderes. Det må stilles strenge krav til kompetansen, og det er avgjørende at det i ettertid ikke kan stilles spørsmål ved kvalifikasjonene og habiliteten til de som deltar i granskningen. Granskerne må ha nødvendig utredningskompetanse og være uavhengig av granskningsobjektet.

Tydlig mandat, retningslinjer og fremdriftsplan – Dersom det er kontrollutvalget som er oppdragsgiver, må utvalget fastsette mandatet for granskningen og rammene for granskerens arbeid. Kontrollutvalget kan be gransker utarbeide en plan for arbeidet som legges frem for utvalget, og det kan avtales jevnlig rapportering om arbeidet. Kontrollutvalget kan spesielt oppfordre gransker til å informere kontrollutvalget dersom det oppstår uklarheter knyttet til mandatet for granskningen. Endringer i mandatet bør skje skriftlig. Det kan være hensiktsmessig å be gransker om å utarbeide retningslinjer som vil være førende for arbeidet, og som legges frem for kontrollutvalget. Retningslinjene kan blant annet omfatte hvordan gransker vil forholde seg til prinsippene som for eksempel berørte parters rettigheter, rett til innsyn og kontradiksjon. Gransker bør også legge frem forventet tids- og ressursbruk. Kontrollutvalget bør likevel være varsom med å instruere gransker med hensyn til tidsbruk. Det er viktig at tidspress ikke medfører mangelfull granskning som kan gi uriktige konklusjoner eller som kan være i strid med forsvarlighetsprinsippet og andre veiledende prinsipper. I granskninger der omfanget er ukjent, er det viktig at kontrollutvalget og gransker har en løpende dialog. Videre bør det avklares hvordan gransker skal rapportere sine funn til kontrollutvalget. (Når det gjelder revisors ansvar knyttet til rapportering av misligheter, se kapittel 9.)

Avgjøre videre behandling – Dersom granskningen bekrefter mistanken om at det foreligger et erstatningsmessig eller strafferettslig ansvar, er neste spørsmål hvilken instans i kommunen som skal ta stilling til om et erstatningskrav skal fremmes og/eller om saken skal meldes til politiet. Dette er avhengig av kommunens eget delegasjonsreglement, men ansvaret ligger i utgangspunktet hos ordfører.





Høring

Høringer blir brukt i enkelte tilfeller for å få belyst komplekse saker. Med høring menes et møte i kontrollutvalget der utvalget mottar muntlige forklaringer fra personer som utvalget selv ber om å komme, eller som selv ønsker å få legge frem opplysninger for kontrollutvalget.

Det er ikke utarbeidet noen spesifikke retningslinjer for høringer i kommuner. Men både kontrollutvalgets mandat og Stortingets reglement for høringer kan gi et utgangspunkt for å gi veiledende retningslinjer.¹¹

Kontrollutvalget kan avholde høringer som et ledd i sitt tilsynsarbeid, og som et redskap for å gjøre selvstendige undersøkelser. Kontrollutvalgene kan uten hinder av taushetsplikt kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre sine oppgaver (se kapittel 3). Kontrollutvalget avgjør med vanlig flertall om høring skal holdes og hvem som skal møte til høring. Både sekretariat og revisjon kan bistå kontrollutvalget med å planlegge og gjennomføre slike høringer. Gjennomføring av en høring må forberedes godt. Det må lages en god plan for gjennomføring både med hensyn til hvem som bør innkalles, og hvilke spørsmål kontrollutvalget ønsker å stille.

Eksempel

Retningslinjer for høring

Flere kommuner har inkludert bestemmelser om høringer i reglementet for kontrollutvalget. Dette gjelder blant andre Trondheim kommune. Reglementet beskriver formål, forberedelser, den innkaltes stilling, gjennomføringen og kunngjøring.

Kontrollutvalget må vurdere om høringen skal skje for åpne eller lukkede dører. Kontrollutvalget kan bare motta taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører. Dersom utvalget velger åpen høring, kan ikke kontrollutvalgets medlemmer gjengi eller vise til opplysninger underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt. Ved valg av åpen eller lukket høring er det viktig å skape gode rammebetingelser som medvirker til å få frem tilstrekkelig med informasjon. Dersom en åpen høring er med på å hindre en god utveksling av informasjon, kan det tale for å ha en lukket høring. Kontrollutvalget bør likevel sørge for å offentliggjøre resultatet av høringen i form av referat eller en rapport, men der eventuell taushetsbelagt informasjon er utelatt.

¹¹ «Reglement for åpne kontrollhøringer» (2001).

Eksempel

Høring

Kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune gjennomførte en høring for å få belyst forhold knyttet til økonomistyring og rapportering ved Nord-Trøndelag Teater.

Formålet var å kartlegge saken, herunder rapporteringspraksis og hvordan fylkestingets vedtak og retningslinjer ble fulgt opp.

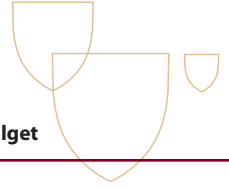
Både ansvarlige politikere, administrasjonssjef, ledere og representant for de ansatte ble anmodet om å stille. Noen hadde også med bisitter. Høringen ble lukket når de ansatte ble hørt, av hensyn til blant annet personvern, men ble åpnet når politikere skulle forklare seg.

Under hele høringen deltok kontrollutvalgets medlemmer. Representanter fra kontrollutvalgets sekretariat og revisjonen var også til stede. Høringen ble gjennomført ved at medlemmene i kontrollutvalget stilte en rekke forberedte spørsmål til de innkalte.

Det er ikke klart hvem som har plikt til å møte i en høring. Administrasjonssjefen vil være pålagt å møte. Når det gjelder andre personer som kontrollutvalget ønsker skal delta i høringen, kan en ta utgangspunkt i at disse ikke har en plikt til å møte. De bør derfor ikke bli «innkalt», men i stedet «anmodet om å møte». Den som møter kan også nekte å uttale seg; generelt eller i enkeltspørsmål. Det bør også gis mulighet til å ha med en rådgiver under utspørringen. De som blir bedt om å møte til høring, bør varsles i så god tid som mulig. Anmodningen bør angi den sak eller de saker kontrollutvalget ønsker forklaring om, og hvordan prosessen skal gjennomføres.

Kontrollutvalget kan avgjøre om det skal tas referat fra høringen, og om det skal utarbeides en rapport som kan danne grunnlag for utvalgets vurderinger. Kontrollutvalget fastsetter selv prosedyrene som skal gjelde under høringen, herunder fordeling av taletid, møteledelse, rekkefølge og antall spørsmål.

I likhet med granskning er det viktig å sikre at høringen gjennomføres på en forsvarlig måte, hvor en tar hensyn til blant annet personvern, taushetsplikt og forutsigbarhet. Kontrollutvalget kan utarbeide egne retningslinjer både for granskninger og høringer for å tydeliggjøre hvilke prosedyrer som vil være gjeldende. Dette kan være med på å forankre fremgangsmåten ved bruk av slike metoder, både i kommunestyret og i administrasjonen.



Samarbeid mellom kontrollutvalg

Det kan være nyttig for kontrollutvalg å samarbeide med andre kontrollutvalg. Slikt samarbeid kan eksempelvis være uformelle samlinger for erfaringsutveksling, og samarbeid om kontroll av virksomheter med flere kommunale eiere.

Dialog og erfaringsutveksling

Flere kontrollutvalg gjennomfører felles faglige samlinger og møter for dialog og erfaringsutveksling. Dette gjelder ofte kontrollutvalg som har samme sekretariat, men felles samlinger kan være vel så nyttig for kontrollutvalg som ikke har felles sekretariatsjeneste. Slike fora er nyttige både for å diskutere problemstillinger knyttet til kontrollutvalgsarbeid og for å utvikle og dele gode praksiser. Det varierer i hvor stor grad slike samlinger arrangeres, og samlingene må tilpasses behovene til de enkelte kontrollutvalgene.

Eksempel

Samarbeidsforum

Flere kontrollutvalg har etablert forum for dialog og utveksling av erfaringer. Noen kontrollutvalg bruker også slikt samarbeid til å fordele ansvar for å møte opp i generalforsamling og andre eierfora i selskap som eies av flere av kommunene.

Gjennomføring av felles prosjekt

De fleste kommuner samarbeider om kommunale tjenester, i form av enten interkommunale samarbeid eller vertskommunesamarbeid. Hver enkelt kommune som inngår samarbeid er ansvarlig for at innbyggerne får de tjenestene de har krav på, og det er kommunestyrets ansvar å sørge for betryggende kontroll og tilsyn.

Vertskommunesamarbeid innebærer at det blir delegert beslutningsmyndighet til en annen kommune (vertskommune). I utgangspunktet er det kontrollutvalget i vertskommunen som skal gjennomføre kontroll med vertskommunens utførelse av de oppgaver som kommunene er tillagt fra andre kommuner. Kontrollutvalgene i samarbeidskommunene har likevel rett til å få informasjon om beslutninger og virksomhet i vertskommunen som angår samarbeidet. På grunnlag av denne informasjonen kan hvert enkelt kontrollutvalg vurdere om vertskommunesamarbeidet skjer innenfor rammen av det som er avtalt, og om samarbeidet bidrar til å realisere de målsettingene kommunestyret har.¹²

¹² Ot. prp. nr. 95 (2005 – 2006), kap. 5.8.

Eksempel

Forvaltningsrevisjon av et vertskommunesamarbeid

Stord, Bømlo og Fitjar kommune samarbeider om felles barneverntjenester gjennom et vertskommunesamarbeid. Kontrollutvalgene i Stord og Bømlo (de to største kommunene) valgte derfor å gå sammen om en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten.

For å følge opp forvaltningsrevisjonen og vedtakene fra kommunestyrene, valgte kontrollutvalgene å holde et felles oppfølgingsmøte der de ba rådmennene fra de tre samarbeidskommunene, styret for vertskommunesamarbeidet og ansatte i barneverntjenesten om å komme og svare på spørsmål fra kontrollutvalgene. Også kontrollutvalget i Fitjar kommune deltok i oppfølgingen. Det å samarbeide om et forvaltningsrevisjonsprosjekt ble opplevd som svært positivt av kontrollutvalgene. Ved å gjennomføre et felles oppfølgingsmøte fikk en i stand en grundig og enhetlig gjennomgang med bred involvering og forankring hos alle parter.

Lowverket som regulerer vertskommunesamarbeid inneholder ikke noen spesielle regler om revisjon. Når det gjelder forvaltningsrevisjon, kan det være en fordel om deltagerkommunene etablerer kontakt for eventuelt samarbeid om forvaltningsrevisjon av vertskommunesamarbeidet.¹³ Dette har flere kommuner gode erfaringer med (se eksempel over).

Samarbeid mellom kontrollutvalgene i deltagerkommunene kan effektivisere kontrollarbeidet og minske belastningen på ansatte som har ansvar for tjenesten, i motsetning til at hvert enkelt utvalg skulle gjort egne kontroller.

Det som er viktig å tenke på i felles prosjekt er:

- Hvordan skal kostnadene fordeles?
- Hvordan skal forvaltningsrevisjonen eller selskapskontrollen behandles?
- Hvilken revisor skal benyttes dersom kontrollutvalgene ikke benytter samme revisjonsselskap?
- Hvordan skal vedtak følges opp?



Opplæring

Det er ikke fastsatt krav i lov eller forskrift til kontrollutvalgsmedlemmenes kompetanse eller erfaringsbakgrunn. Behovet for opplæring vil være individuelt, og knyttet til politisk erfaring og faglige bakgrunn. For å systematisere arbeidet med kompetanseheving i kontrollutvalget kan det derfor være en fordel å sette av tid til å kartlegge opplæringsbehovet og utarbeide en plan for opplæring. Dette kan bidra til en bedre prioritering av opplærings- og kurstiltak.

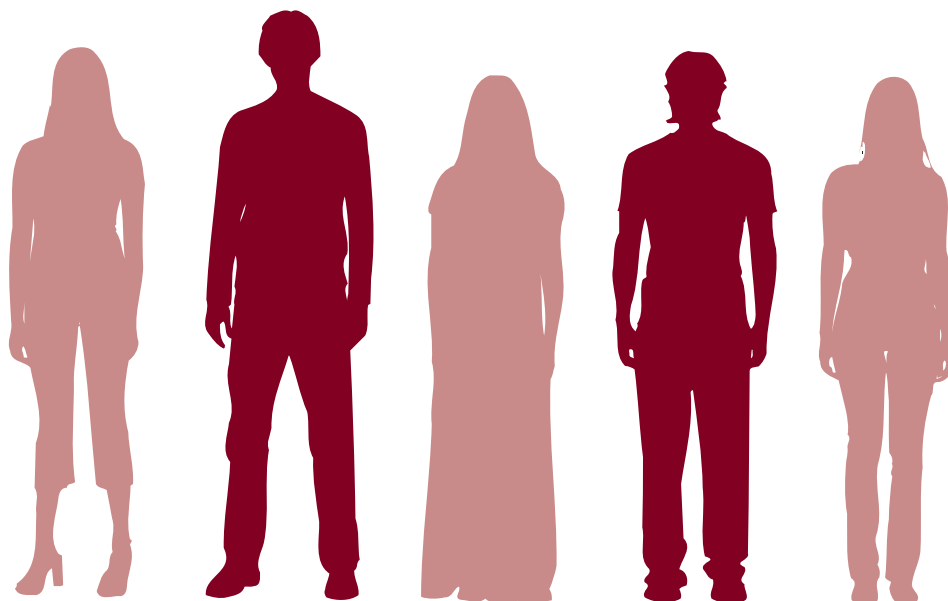
Det vil være en fordel at alle medlemmene og varamedlemmene i kontrollutvalget får anledning til å delta på folkevalgtopplæring som normalt gjennomføres i etterkant av hvert kommunevalg. En forutsetning for å gjøre et godt arbeid i kontrollutvalget er at man kjenner til kommunens styringssystem, budsjettarbeid og sentrale reglement og bestemmelser.

I tillegg til den opplæring og kompetansebygging som skjer i regi av kontrollutvalget eller kommunen, kan det være nyttig å delta på eksterne kurs og konferanser arrangert av for eksempel relevante foreninger og bransjeorganisasjoner. Det kan også være aktuelt å undersøke om sekretariatet, kommunens revisor eller andre kan gjennomføre kurs, seminar eller opplæring som er relevant for kontrollutvalgsmedlemmene.

Tips

Relevante opplæringstema

- kommunal virksomhet
- regnskap og revisjon
- offentlighetsloven
- offentlige anskaffelser
- etikk
- virksomhetsstyring
- internkontroll



KORT OG GODT!

- Det er viktig at alle kontrollutvalgsmedlemmene bidrar og engasjerer seg i kontrollutvalgets arbeid.
- Det er viktig å planlegge møtene godt, og ha fokus på god møteledelse. Dette er med på å gjøre møtene både effektive og engasjerende.
- Rollen som kontrollutvalgsmedlem skiller seg fra andre utvalg ved at medlemmene skal legge til grunn et overordnet kontrollperspektiv og ikke en partipolitisk tilnærming.
- Kontrollutvalget bør fokusere på administrasjonens internkontroll og etablere god dialog og samhandling med administrasjonssjefen.
- Kontrollutvalgssaker er mer enn revisjonssaker. Kontrollutvalget må ta opp saker på eget initiativ, og aktivt søke innspill til saker som utvalget bør behandle.
- Ulike saker krever ulik tilnærming, og det er viktig at kontrollutvalget vurderer hvilke metoder som er mest hensiktsmessig for den saken de vurderer.
- Kontrollutvalgene kan samarbeide med hverandre der det er hensiktsmessig. Dette gjelder spesielt når de skal undersøke virksomheter som flere kommuner eier sammen.
- Kontrollutvalget bør sørge for at medlemmene (både faste og vara) får tilstrekkelig opplæring. Det vil være nyttig at utvalget holder seg orientert om arrangement i regi av bransjeorganisasjoner og foreninger, og selv tar initiativ til kurs de har behov for.



Referanser

Agenda (2008). Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov. Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet.

Advokatforeningen (2010). Retningslinjer for private granskere utkast per uke 20 2010. Hentet fra http://www.advokatforeningen.no/Global/Advokatforeningen/Retningslinjer_for_private_granskninger.pdf

COSO ERM (2005): Helhetlig risikostyring - et integrert rammeverk (COSO ERM). COSO (Norsk oversettelse av COSO ERM, 2004).

Giertsen, J. (2008). Granskning. Bergen: Universitetsforlaget.

Kommunal- og regionaldepartementet (2009). 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Rapport.

KS (2007). Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Kommuneforlaget.

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). LOV 2005-06-17 nr 62.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV 1967-02-10.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25 nr. 107.

NOU 2009:9: Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner. Justis- og politidepartementet.

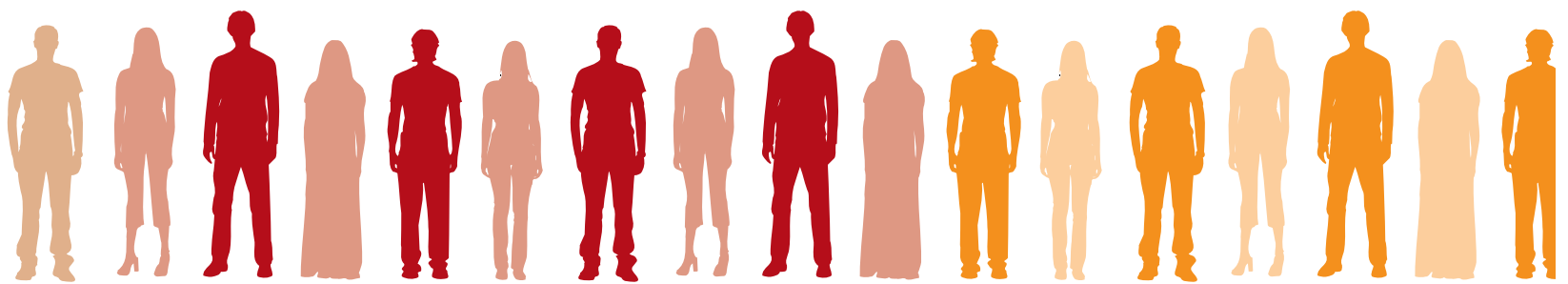
Ot. prp. nr. 70 (2002 – 2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

Ot. prp. nr. 95 (2005 – 2006). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid).

PriceWaterhouseCoopers (2009). Internkontroll i kommuner. Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet.

«Reglement for åpne kontrollhøringer» (2001). Vedlegg til Stortingets forretningsorden. Ajourført pr. 1. oktober 2010.

Rundskriv G-48/75: Regler for granskningskommissjoner. Justis- og politidepartementet.



5.

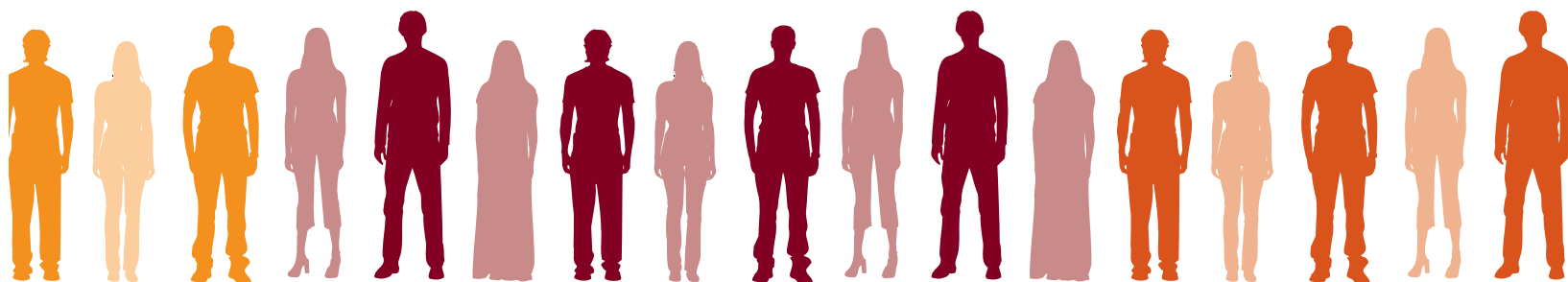
Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid

Åpenhet er i seg selv et mål for den offentlige forvaltningen. Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid vil være viktig for å skape tillit til at kommunen er underlagt en betryggende, folkevalgt kontroll.

Kontrollutvalgets arbeid vil i mange tilfeller være av stor offentlig interesse. Kontrollutvalget har mulighet til å synliggjøre sitt arbeid både internt i kommunen og overfor media og innbyggerne i kommunen. Et sentralt spørsmål er om kontrollutvalgene er flinke nok til å synliggjøre det arbeidet de gjør, og hvordan de kan bli enda mer synlige?¹

*"Kontrollutvalgene må bli mer utadvendt og opplyse om sine gjøremål og sin virksomhet."
(Kontrollutvalgsleder, Rindal)*

Synliggjøring har flere aspekter, blant annet offentlighet og innsyn i dokumenter, aktiv deltagelse i kommunestyret, åpning av kontrollutvalgets møter og mediaomtale av utvalgets arbeid. Åpenhet er i seg selv et mål for den offentlige forvaltningen. Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid vil være viktig for å skape tillit til at kommunen er underlagt en betryggende, folkevalgt kontroll.



¹ Synliggjøring av kontrollutvalget er et sentralt tema i «85 tilrådingar» (Kommunal- og regionaldepartementet [KRD] 2009).

Offentlighet

Hovedregelen er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige med mindre det er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. Det er ulike typer unntak fra innsynsrett som kan være relevante for kontrollutvalgene, blant annet unntak for visse interne dokumenter, unntak for dokumenter som omhandler lovbrudd og unntak for taushetsbelagte opplysninger.²

Med interne dokumenter menes dokumenter som kontrollutvalget selv har utarbeidet, eller som er innhentet utenfra til bruk i saksforberedelse.³ Korrespondanse som går mellom kontrollutvalget og sekretariatet kan unntas fra innsyn som interne dokumenter, så lenge disse ikke inneholder utvalgets endelige avgjørelse i en sak eller retningslinjer for saksbehandlingen i utvalget.⁴ Også dokumenter som i utgangspunktet kan unntas innsyn som interne dokumenter, og som er utarbeidet uavhengig av kontroll-, revisjons- eller klagesaker, kan fremdeles unntas når de blir sendt til kontrollutvalget eller revisjonen.⁵ Dette gjelder for eksempel dokumenter utarbeidet i administrasjonen til internt bruk som senere sendes til kontrollutvalget.

Dokumenter som blir sendt mellom kontrollutvalget og revisjonsorgan kan imidlertid ikke unntas som interne dokumenter.⁶ Det er heller ingen generell mulighet for «utsatt offentlighet» for saker som blir forelagt kontrollutvalgene, for eksempel utkast til revisjonsrapporter fra revisjonen til kontrollutvalget.⁷ Videre kan ikke andre dokumenter som er utarbeidet for å oversendes til kontrollutvalget unntas som interne dokumenter.

Det er anledning til å unnta visse dokumenter som omhandler lovbrudd.⁸ Bestemmelsen omfatter bare brudd på lov eller forskrift, ikke brudd på for eksempel yrkesetiske regler eller tjenesteinstrukser. At et dokument inneholder opplysninger om et lovbrudd er ikke i seg selv nok til at en kan gjøre unntak etter denne bestemmelsen. Dokumentet må direkte omhandle et lovbrudd og være forfattet som en følge av lovbruddet, for eksempel en rapport om undersøkelser forvaltningen har gjort om et mulig lovbrudd.⁹

For interne dokumenter og andre dokumenter der regelverket gir mulighet, men ikke plikt til unntak fra innsyn, er det et krav til å vurdere meroffentlighet.¹⁰ Dette innebærer at en alltid skal vurdere om et dokument skal gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet.

Kontrollutvalget har derimot en plikt til å gjøre unntak for opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt. For slike opplysninger vil det ikke være relevant å vurdere meroffentlighet. Se kapittel 3 for en nærmere beskrivelse av kontrollutvalgets taushetsplikt.

² «Rettleiar til offentleglova» (Justis- og politidepartementet [JD] 2009) gir en detaljert oversikt over bestemmelsene i offentleglova.

³ Offentleglova §§ 14 og 15.

⁴ Offentleglova § 16.

⁵ JD (2009) s. 114.

⁶ Offentleglova § 16.

⁷ Utsettelse av innsynstidspunkt er imidlertid mulig dersom dokumentet gir direkte misvisende bilde av en sak, og innsyn kan skade samfunnsinteresser eller private interesser (offl. § 5).

⁸ Offentleglova § 24, 2. ledd. Det er ikke et krav at det må være sikkert at det har funnet sted et lovbrudd. Slike meldinger eller dokumenter har gjerne som formål å klargjøre om det har skjedd et lovbrudd. Også dokumenter som omhandler lovbrudd som ennå ikke har funnet sted er omfattet av unntaket (JD 2009, s. 144f).

⁹ Jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 146 og Bernt og Hove (2009) s. 188-189. Unntakshjemmelen for meldinger eller tips fra private er ikke avgrenset i tid. Dersom det er tale om et annet dokument, gjelder unntaket som en regel om utsatt innsyn, der dokumentet ikke lenger kan unntas fra innsyn når saken er avgjort (for eksempel ved at det blir avgjort å reagere med en sanksjon overfor lovbruddet, eller ved at det blir brakt på det rene at det ikke foreligger noe lovbrudd).

¹⁰ Offentleglova § 11.



Når kontrollutvalget blir bedt om å utlevere dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal ikke hele dokumentet unntas fra innsyn. Det er bare de taushetsbelagte opplysningene som skal unntas, for eksempel ved å sladde disse i dokumentet. Unntak fra innsyn i hele dokumentet kan bare gis i tilfeller der resten av opplysningene alene er uvesentlige eller vil gi et klart misvisende inntrykk, eller dersom det er urimelig arbeidskrevende å unnta opplysningene (for eksempel når det er svært store dokumenter med mange opplysninger som skal unntas fra innsyn).

Åpne eller lukkede møter

Kontrollutvalget kan vedta å holde sine møter for åpne dører.¹¹ Den viktigste begrunnelsen for åpne møter er at kontrollutvalgets legitimitet som demokratisk organ kan styrkes av at publikum kan følge saksbehandlingen i utvalget. Åpne møter kan også skape større forståelse for, og innsikt i, kontrollutvalgets arbeid. Dette kan styrke kontrollutvalgets posisjon og gi kontroll- og tilsynsarbeidet mer gjennomslagskraft. Dersom kontrollutvalget vedtar å ha åpne møter, vil det være en fordel å fastsette hvilken møtedato dette skal gjelde fra.

Alle partier på Stortinget har sluttet seg til et forslag om å endre kommuneloven slik at åpne møter i kontrollutvalget blir hovedregel.¹² Kommunal- og regionaldepartementet vurderer nå hvordan forslag om åpning av møter i kontrollutvalget skal følges opp.¹³

Mange kontrollutvalg har valgt å åpne møtene sine, og mener at dette er et viktig bidrag for å øke utvalgets synlighet og legitimitet. Kontrollutvalg som har åpnet møtene oppgir i liten grad at det er problematisk å begrunne lukking av utvalgte saker.¹⁴ Enkelte kontrollutvalg synes likevel det kan være utfordrende å ta opp og diskutere vanskelige tema når det er tilhørere til stede, for eksempel når det gjelder saker knyttet til ubekreftede opplysninger og «rykter» om kritikkverdige forhold. Dette blir også brukt som begrunnelse for ikke å vedta åpne møter.¹⁵ Åpne møter bør ikke være til hinder for en konstruktiv meningsutveksling mellom medlemmene i kontrollutvalget. Det er derfor viktig at kontrollutvalg diskuterer hvordan utvalget kan sikre en god dialog i åpne møter ved behandling av utfordrende saker. Erfaringsutveksling med kontrollutvalg som har gjennomført åpne møter kan være en god kilde til kunnskap og læring.

I tillegg er det viktig å etablere hensiktsmessige og formelle prosedyrer for lukking av åpne møter. Dersom kontrollutvalget skal behandle saker som omhandler personlige forhold, eller dersom behandlingen av en sak kan føre til at taushetspliktbelagte opplysninger avdekkes, skal møtet lukkes.¹⁶ Det kan være fornuftig å samle de sakene som skal gå for lukkede dører i sakslisten, slik at man unngår å måtte åpne og lukke møtet flere ganger.

”Vi ser ingen grunn til at møtene skal holdes for lukkede dører, det bidrar til mistenkeliggjøring om at ’ikke alt tåler dagens lys’. Imidlertid lukker vi møtene når det er hjemmelsgrunnlag for det.” (Kontrollutvalgsleder, Ski)

”Vi har valgt å holde møtene lukket fordi åpne møter kan endre møtenes karakter, det vil være vanskeligere å drøfte forhold hvor man ikke er sikker på om kritikken er 100 % berettiget. Det vil øke sannsynligheten for at møtene blir politisert.” (Kontrollutvalgsleder, Bergen)

”Jeg sitter igjen med et positivt inntrykk av å ha åpne kontrollutvalgsmøter. Pressen har mulighet til å delta, og det vi jobber med blir mindre hemmeligpreget.” (Kontrollutvalgsleder, Vennesla)

11 Kommuneleaven § 77 nr. 8.

12 Innst. S. nr. 259 (2008–2009).

13 Prop. 152 L (2009–2010). Se også tilråding nr. 8 i «85 tilrådingar» (KRD 2009).

14 Dette kommer frem i spørreundersøkelse i forbindelse med utarbeidelsen av veilederen.

15 Spørreundersøkelse i forbindelse med utarbeidelse av veilederen.

16 Kontrollutvalgsforskriften § 19, 1. ledd, 2. punktum.

Eksempel

Praksis ved lukking av møter

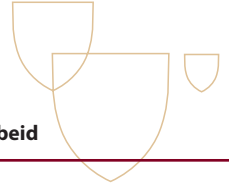
I kontrollutvalg som har vedtatt åpne møter, er det vanlig praksis å lukke møter når det behandles taushetspliktige opplysninger, personalsaker, samt i enkelte tilfeller når utvalget behandler personopplysninger eller dokumenter som er unntatt offentlighet. Eksempler på saker som ofte blir lukket i kontrollutvalget er:

- varslingssaker
- saker som vedrører misligheter
- behandling av tilbud om revisjonstjenester
- orientering fra revisjonen om taushetspliktige opplysninger

At lukking av møter skjer på en forutsigbar og planmessig måte, vil lette gjennomføringen av åpne møter. Det er derfor en fordel at det går frem av møteinnkallelsen om en sak skal gå for lukkede dører. Det må likevel være rom for å lukke møtet dersom det dukker opp forhold som krever lukking i løpet av møtet. I kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune er det etablert en praksis der utvalgsleder, i forkant av behandlingen av enkelte saker, spør om det vil være nødvendig å omtale personer eller forhold som gjør det nødvendig å lukke møtet.

Dersom kontrollutvalgets møter er lukket, innebærer ikke dette en større grad av taushetsplikt for medlemmene enn dersom møtene hadde vært åpne. I protokollen vil det fremkomme hva kontrollutvalget har vedtatt, og kontrollutvalgsmedlemmene har ingen generell taushetsplikt om det som blir sagt i et lukket møte (se kapittel 3 om taushetsplikt).

Det er ikke en direkte kobling mellom åpning/lukking av møter i folkevalgte organer og dokumentoffentlighet. Selv om en sak blir behandlet for lukkede dører, kan ikke saksdokumentene automatisk bli unntatt offentlighet. Og på den andre siden er det heller ikke automatikk i at saksbehandlingen av et dokument som er unntatt offentlighet må foregå bak lukkede dører.¹⁷



Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid overfor kommunestyret

Det er viktig at kommunestyret blir informert om resultatene av utvalgets virksomhet¹⁸ (se kapittel 2 for en oversikt over hvilke saker som rapporteres fra kontrollutvalget til kommunestyret). Kontrollutvalget kan ta initiativ overfor kommunestyret til å drøfte rutiner for hvor ofte kontrollutvalget skal rapportere om sitt arbeid.

Mange kontrollutvalg velger tidlig i valgperioden å holde en presentasjon for kommunestyret om kontrollutvalget og kontrollutvalgets arbeid. For å sikre at kontrollutvalgets arbeid får tilstrekkelig oppmerksomhet, bør revisjonsrapporter og andre prinsipielle og viktige saker rapporteres fortløpende til kommunestyret.

I tillegg vil det være en fordel at kontrollutvalgsleder bidrar aktivt til å synliggjøre utvalgets arbeid i kommunestyret. Deltagelse i kommunestyret kan også bidra til å holde kontrollutvalget bedre orientert om hvilke saker kommunestyret behandler og har fokus på. Dersom kontrollutvalgsleder ikke er medlem av kommunestyret, vil det være en fordel om den eller de som er medlem av kommunestyret og kontrollutvalgsleder blir enige om hvordan kontrollutvalgets saker skal presenteres i kommunestyret. Det er også viktig å avklare hvilke roller leder og kommunestyremedlemmene skal ha.

*”Rapporter, saksfremstilling og forslag til innstilling legges ut på Kontrollkomiteens hjemmesider. Alle som da har interesse, kan sette seg inn i sakene. Meroffentligheten har blitt godt mottatt av media, og enkelte av sakene fra Kontrollkomiteen har fått god og bred mediaomtale.”
(Kontrollkomiteleder, Trondheim)*

Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid eksternt

For å synliggjøre kontrollutvalget og hva kontrollutvalget arbeider med, er det viktig at informasjon om kontrollutvalget er lett tilgjengelig. Offentlige nettsteder er svært viktige kanaler når media og innbyggere søker informasjon om saker knyttet til politikk og forvaltning. Mange kontrollutvalg ser det som en fordel å ha egne sider på kommunens nettsted med informasjon om utvalget. Oversiktlig struktur på nettsidene gjør det enkelt å finne frem til den informasjonen en er ute etter. Særlig viktig er det å legge til rette for at en kan finne informasjon om kontrollutvalget og planlagte møter, samt at kontaktinformasjon er lett tilgjengelig, i form av e-postadresse og telefonnummer til kontrollutvalgssekretær og/eller kontrollutvalgsleder.

Tips

Hva kan kontrollutvalgets nettsider inneholde?

- kontrollutvalgets hovedoppgaver og relevant regelverk
- møtekalender og sakliste
- møtereferater/protokoller
- om møtene er lukket eller åpne
- hvem som sitter i kontrollutvalget, og hvem som er leder
- hvem som er sekretær
- hvem som er revisor
- plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- årsmeldinger
- forvaltningsrevisjonsrapporter
- rapporter fra selskapskontroller
- kontaktinformasjon

¹⁸ Kommuneleoven § 77 nr. 6.

I tillegg til å synliggjøre arbeidet på kommunens nettsted, er det mulig å annonsere planlagte møter i lokale media.



Eksempel

Informasjonsstrategi

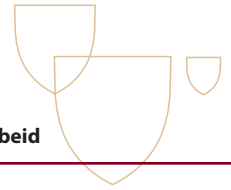
Kontrollutvalget i Sogn og Fjordane fylkeskommune holder på å utarbeide en informasjonsstrategi som blant annet inneholder:

- grunnleggende prinsipper for hva som er formålet med utvalgets kontakt med media
- retningslinjer for hvilke kanaler som benyttes (Internett, pressemeldinger, direkte kontakt med journalister), og når de skal benyttes
- retningslinjer for hvem som skal uttale seg på vegne av utvalget

I informasjonsstrategien blir det foreslått at utvalget i hovedregelen skal svare på spørsmål fra media og publikum, og at kontrollutvalget selv skal gå aktivt ut og informere publikum via Internett og pressemeldinger i forbindelse med kunngjøring av sakliste til møter i utvalget. Kontrollutvalget skal uttale seg på faglig grunnlag, og ikke gå inn i politiske diskusjoner. Dersom det kommer faglige spørsmål i forkant av behandlingen i møtene, er det sekretæren i utvalget som skal uttale seg, mens kontrollutvalgsleder skal svare for de vedtakene som er gjort i utvalget. Utvalgsmedlemmer kan uttale seg, men da på vegne av seg selv, og ikke utvalget.

Det kan være nyttig at kontrollutvalget drøfter hvordan de skal forholde seg til media. Noen kontrollutvalg har valgt å utarbeide en informasjonsstrategi for hvordan de skal drive informasjonsarbeid internt og eksternt. En informasjonsstrategi kan omtale:

- hvilke kanaler utvalget bruker for å informere om sitt arbeid
- hvem som kan uttale seg på vegne av kontrollutvalget
- hva utvalget kan uttale seg om



- Kontrollutvalget bør sørge for å informere om og synliggjøre arbeidet sitt.
- Dersom kontrollutvalget velger å ha åpne møter, er det viktig at det etableres klare rutiner for lukking av møter.
- Fyldige nettsider som gir kontaktinformasjon, informasjon om kontrollutvalget og tilgang til rapporter og protokoller vil være med på å synliggjøre utvalgets arbeid.
- Kontrollutvalgets arbeid kan synliggjøres ved å melde fra til lokale medier om møter.
- Kontrollutvalget kan utarbeide en egen informasjonsstrategi.

**KORT OG
GODT!**

Referanser

Bernt, J. F. og H. Hove (2009): Offentleglova. Bergen: Fagbokforlaget.

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgsforskriften). FOR-2004-06-15-905.

Innst. S. nr. 259 (2008–2009): Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Kvasheim og Leif Helge Kongshaug om åpne møter i kontrollutvalget.

Justis- og politidepartementet (2009): Rettleiar til offentleglova.

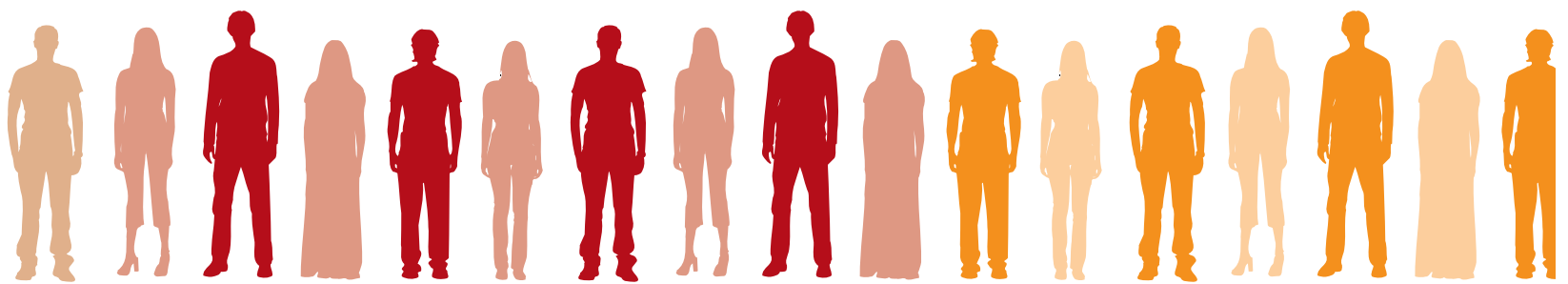
Kommunal- og regionaldepartementet (2009): 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Rapport.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25 nr. 107.

Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova). LOV-2006-05-19 nr. 16.

Ot.prp. nr. 102 (2004-2005): Om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).

Prop. 152 L (2009–2010): Endringar i kommuneloven (møteoffentlegheit).



6.

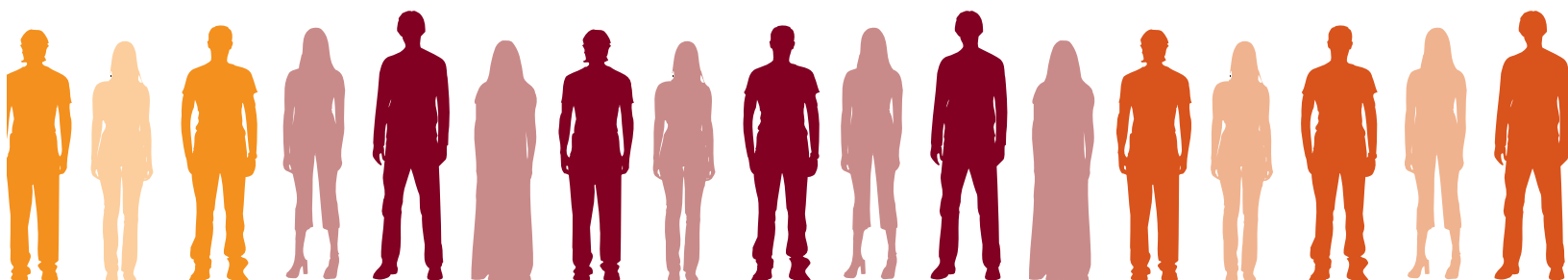
Planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

To av kontrollutvalgets viktigste oppgaver er å sørge for at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon og at det føres kontroll med kommunens eierinteresser i selskap (se kapittel 7 og 8).

Den overordnede analysen og arbeidet med å utarbeide planer er viktig for at kontrollutvalget skal bli kjent med kommunens virksomhetsområder og eierinteresser.

For å sikre at kommunestyret velger ut de mest relevante prosjektene, skal kontrollutvalget utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon og en plan for selskapskontroll.¹ Planene for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er i utgangspunktet uavhengige av hverandre, men det kan være en fordel å samordne planarbeidet.²

For å utarbeide gode planer som får frem hvilke områder i kommunen som bør kontrolleres, må det gjennomføres en overordnet analyse av kommunens virksomhet.³ Den overordnede analysen skal gi svar på hvilke områder det er knyttet størst risiko til, og hvilke områder det er mest vesentlig for kontrollutvalget å undersøke. Det er viktig at kontrollutvalget er aktivt involvert i prosessen, spesielt når det gjelder vurdering og prioritering av prosjekt som skal gjennomføres i planperioden.



¹ Bestemmelsene om planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll framgår i kontrollutvalgsforskriften, hhv. §§ 10 og 13.

² Jf. merknader til kontrollutvalgsforskriften § 10 (vedlegg 1 til rundskriv H-15/04).

³ Kontrollutvalget er pålagt å gjennomføre en slik overordnet analyse for forvaltningsrevisjon (jf. kontrollutvalgsforskriften § 10, 2.ledd). Selv om det ikke er nevnt eksplisitt i regelverket, er det også naturlig at plan for selskapskontroll baseres på en overordnet analyse for å sikre at en gjennomfører selskapskontroll der det er nødvendig.

*”Det vert noko mystisk for administrasjonssjefen kva som er bakgrunnen for val av område for forvaltningsrevisjon. Gode analysar og innsikt i korleis vurderingane er gjort, kan lette dette.”
(Administrasjonssjef, Bygland)*

Den overordnede analysen og arbeidet med å utarbeide planer er viktig for at kontrollutvalget skal bli kjent med kommunens virksomhetsområder og eierinteresser. Arbeidet er med på å gi kontrollutvalgsmedlemmene det kunnskapsgrunnlaget de trenger for å ivareta kontrollansvaret sitt. Planene skal legges frem for kommunestyret. De gir dermed også kommunestyremedlemmene viktig informasjon om, og oversikt over, kommunens virksomhet og kontrollutvalgets arbeid. I tillegg kan den overordnede analysen være et nyttig bidrag til administrasjonssjefens arbeid med internkontroll. Det er derfor viktig at denne prosessen blir vektlagt i kontrollutvalget, og at den blir presentert og gjort synlig både for kommunestyret og administrasjonen.

Overordnet analyse

Hensikten med den overordnede analysen er å fremskaffe relevant informasjon om kommunens virksomhetsområder og eierinteresser, slik at det er mulig for kontrollutvalget å prioritere arbeidet med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. I regelverket er det ikke satt krav til hvem som kan gjennomføre den overordnede analysen. Arbeidet kan utføres av sekretariatet, revisor eller andre, men den som gjennomfører arbeidet må tilfredsstille grunnleggende krav til habilitet, uavhengighet og objektivitet.⁴

Hva er risiko og vesentlighet?

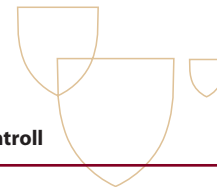
Det er ingen konkrete krav til hvordan den overordnede analysen skal gjennomføres, utover at den skal baseres på en vurdering av risiko- og vesentlighet. Med risiko menes i denne sammenheng faren for at det kan forekomme avvik fra for eksempel regelverk, mål, vedtak og andre føringer som kommunen har satt for virksomheten. Risiko må vurderes innenfor alle kommunens tjenesteområder. Formålet med analysen vil derfor være å avdekke mangler og svakheter som fører til avvik innenfor kommunens virksomhetsområder.

Tips

Risikovurderinger - selskapskontroll

I forbindelse med plan for selskapskontroll er det viktig å vurdere risiko knyttet til både kommunens overordnede eierstyring, og risikoer knyttet til ulike selskaper kommunen har eierskap i. Når det gjelder den overordnede eierstyringen, vil det være naturlig å få oversikt over om kommunen har vedtatt en eierstrategi og eventuell risiko for at den ikke etterleves. Når det gjelder risiko knyttet til enkelte selskaper, kan følgende forhold være relevante:

- risiko for at selskapet ikke driver i tråd med kommunestyrets mål for selskapet
- risiko for at den som forvalter kommunens eierinteresser i selskapet ikke gjør dette i samsvar med kommunens vedtak og forutsetninger
- risiko for at selskapet ikke driver i tråd med lover og regler
- risiko for at selskapet ikke drives på en økonomisk forsvarlig måte



For å kunne prioritere mellom områder i kommunen hvor det identifiseres risiko for avvik, må kontrollutvalget vurdere hvilke områder som er mest vesentlige. Det finnes ingen objektiv størrelse å vurdere vesentlighet opp mot.⁵ Kontrollutvalget må derfor skjønnsmessig vurdere de ulike områdene opp mot hverandre, og avgjøre hvilke områder de mener det er mest vesentlig å undersøke. Prioriteringene danner grunnlag for å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

For å få informasjon om risikoområder i kommunen, kan analysen baseres på informasjon fra en rekke kilder.

Informasjonsinnhenting og involvering - vurdering av risiko

Det skilles mellom tre hovedkilder for informasjon som kan benyttes for å kartlegge og identifisere risiko knyttet til kommunens tjenestoområder og eierinteresser:⁶

- skriftlig og muntlig informasjon fra kommunen
- informasjon fra eksterne offentlige kilder
- kontrollutvalgets, sekretariatets og revisors kunnskap om virksomheten.

Det er viktig å sikre bred involvering i innhenting av informasjon fra kommunen. Dette vil bidra til trygghet både for at alle relevante områder i kommunen og kommunens selskaper er dekket, og for at planene blir forankret i politisk og administrativ ledelse. Kommunestyrepolitikerne har en egen kontaktflate mot innbyggerne og kommunens administrasjon, og har ofte god oversikt over temaer som kan være aktuelle i analysen. For å få nytte av denne kunnskapen kan det være en fordel å sikre at ulike politiske partier får komme med innspill til analysen. Ordfører, gruppeledere og/eller utvalgsledere kan være naturlige personer å involvere i prosessen.

Det er også viktig å involvere administrasjonen, som vanligvis har den mest inngående kunnskapen om kommunens virksomhet. For å få et mest mulig helhetlig bilde er det en fordel å involvere representanter fra ulike virksomhetsområder i kommunen. For eksempel kan lederne for ulike tjenestoområder involveres. Når administrasjonen involveres, er det viktig å vektlegge at denne prosessen også vil være nyttig for administrasjonen. Målsettingen er å avdekke forbedringsområder, slik at kommunen kan nå de mål som er satt. Informasjonen som fremkommer kan gi nyttige innspill til administrasjonssjefens arbeid med internkontroll.

Ulike verktøy kan benyttes for å få innspill og informasjon fra politikere og administrasjonen. Dette kan omfatte intervjuer, spørreundersøkelser og ulike former for møter. I tillegg vil det være naturlig at en benytter skriftlig dokumentasjon fra kommunen, slik som årsmeldinger, kommunale planer og evalueringer, som et grunnlag i den overordnede analysen.

⁵ I regnskapsrevisjon vurderer revisor vesentlighet ut fra fastsatte kriterier slik som, for eksempel beløpsgrenser. Det er ikke mulig å lage tilsvarende faste kriterier for å vurdere vesentlighet i forbindelse med planarbeidet.

⁶ Norges Kommunerevisorforbund [NKRF] (2010).

Informasjon fra eksterne offentlige kilder kan være et nyttig supplement til informasjonen som innhentes fra kommunen. Særlig gjelder dette rapporter fra statlige tilsyn og offentlige databaser. Det vil være en fordel å skaffe seg en oversikt over gjennomførte tilsyn i kommunen, både for å avdekke eventuelle risikoområder, og for å koordinere kontrollutvalgets arbeid med det statlige tilsynsarbeidet (se kapittel 10 om statlige tilsyn). Blant de offentlige databasene er Statistisk sentralbyrås KOSTRA-database en viktig kilde til informasjon. Denne databasen gir oversikt over en rekke nøkkeltall fra den enkelte kommune. Andre relevante databaser utarbeides av blant andre Kommunal- og regionaldepartementet, Utdanningsdirektoratet og Direktoratet for forvaltning og IKT.

En viktig informasjonskilde i analysearbeidet er kontrollutvalget selv. Det er derfor en fordel at kontrollutvalget selv er aktivt involvert i analysearbeidet. Kontrollutvalgsmedlemmene sitter på viktig kunnskap om kommunen med bakgrunn i sitt politiske engasjement og arbeidet i utvalget. Også revisjonen og sekretariatet vil ha erfaringer fra gjennomførte revisjoner, kontroller og behandlede saker som kan være viktige informasjonskilder.

Mange kontrollutvalg har god erfaring med å benytte ulike former for seminarer og arbeidsmøter i analysearbeidet. Slike prosesser er ofte basert på innsamlet informasjon som, sammen med kontrollutvalgets egne erfaringer, danner grunnlag for å vurdere kommunens ulike tjenesteområder og eierstyring. Det er en fordel om det blir lagt til rette for en god prosess som sikrer at alle kontrollutvalgsmedlemmene deltar og får uttrykt sin mening. Dette kan gjøres ved hjelp av ulike verktøy og teknikker. Uavhengig av metode er det viktig at kontrollutvalget involveres og at analysen er forankret i kontrollutvalget.

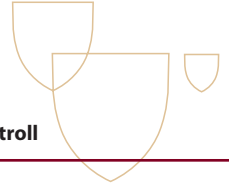
Eksempel

SWOT analyse

SWOT-analyse er et effektivt verktøy for å få en rask oversikt over indre og ytre styrker og svakheter til den kommunale virksomheten. De fire bokstavene «SWOT» representerer Strengths (styrker), Weaknesses (svakheter), Opportunities (muligheter) og Threats (trusler). SWOT-analyse kan være et godt utgangspunkt for å diskutere og identifisere områder for forbedring.

Interne		Eksterne	
Sterke sider	Svake sider	Muligheter	Farer

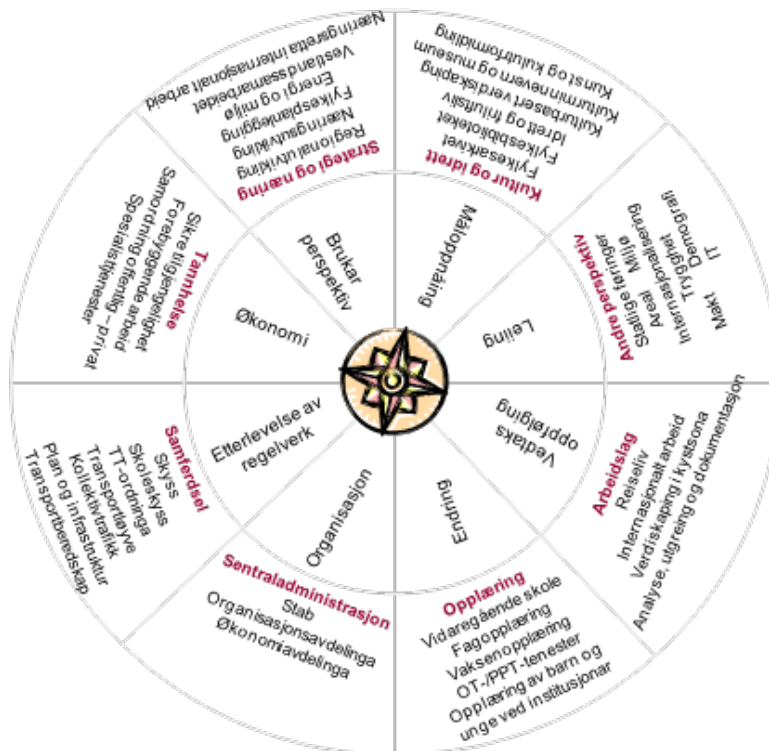
For mer informasjon om SWOT analyse se NKRF (2010).



Eksempel

Risikospill

Flere kontrollutvalg, slik som for eksempel Hordaland fylkeskommune, har gjennomført risikospill i prosessen med å risikovurdere kommunens ulike virksomhetsområder. Spillet tar utgangspunkt i kommunens ulike virksomhetsområder og kontrollutvalgsmedlemmene blir utfordret til å plassere risikobrikker (røde, gule og grønne) på de ulike virksomhetsområdene ut fra en oppfatning om risiko for avvik fra regelverk, mål, vedtak og andre føringer. Dette skaper grunnlag for å diskutere medlemmenes ulike vurderinger opp mot hverandre ut fra ulike perspektiver, og er en god måte å skape engasjement og involvering av kontrollutvalgsmedlemmene. Spillet krever en spilleleder som sørger for fremdrift, og en referent som nedtegner kontrollutvalgets vurderinger. Kontrollutvalgets vurderinger blir en viktig del av det samlede informasjonsgrunnlaget i den overordnede analysen.



Kontrollutvalget kan også legge til rette for at innbyggerne i kommunen får gi innspill til planarbeidet gjennom en idédugnad. Kommunens størrelse vil naturlig nok sette grenser for hvordan en kan organisere en idédugnad. I mindre kommuner er det for eksempel mulig å organisere folkemøter, der innbyggerne kan møte og gi innspill til gode temaer og prosjekter. I større kommuner vil det kanskje være mer hensiktsmessig å gi innbyggerne mulighet til å komme med innspill via e-post eller andre elektroniske løsninger før planarbeidet starter opp, og bruke disse innspillene videre i analysen.

Idédugnader bør kombineres med andre informasjonskilder, ettersom det ikke er sikkert at innspillene fra innbyggerne blir tilstrekkelig relevante og dekkende for kommunens ansvarsområder. En idédugnad gir imidlertid kommunen anledning til å få frem innbyggernes egne erfaringer med kommunens tjenester, og kan skape engasjement i kommunen for risikoanalysen og kontrollutvalgets arbeid.

Eksempel

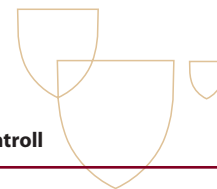
Folkemøte

I Lærdal kommune gjennomførte kontrollutvalget en idédugnad med tema «Korleis vil DU gjera Lærdal kommune betre?». Alle interesserte ble invitert til å komme til kommunens kultursal og komme med innspill, ideer og tema til gode prosjekter for kontrollutvalget. Møtet ble annonsert på lokal nettavis, i lokalavisen og rundskriv som ble sendt til alle husstander. Mellom 70 og 80 personer stilte på møtet, og det kom mange innspill. Det ble skrevet et offentlig referat fra møtet. Hvert innspill ble behandlet og vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av den endelige planen.

Når all informasjon er samlet inn, må den analyseres. Risikoanalysen tar utgangspunkt i de forholdene som fremkommer i informasjonsinnhenting, der det blant annet blir lagt vekt på måloppnåelse, regeletterlevelse og gjennomføring av vedtak.

Når en vurderer hva som utgjør en høy eller lav risiko, vil det være til hjelp å ha fastlagt håndterbare kriterier å måle risikoene opp mot. En kan derfor forhåndsdefinere hva som utgjør vesentlige avvik, og eventuelt visualisere disse vurderingene ved hjelp av fargekoding.

	Måloppnåelse	Regelverk	Politiske vedtak
Lav risiko	Avvik fra underordnede mål hvor konsekvensene av manglende måloppnåelse blir vurdert som små.	Ikke aktuelt. Manglende regeletterlevelse vil alltid ha middels eller høye konsekvenser.	Avvik fra politisk vedtak hvor konsekvensene av manglende måloppnåelse blir vurdert som små.
Middels risiko	Avvik fra mål som kan medføre konsekvenser for kommunens økonomi eller omdømme, men som ikke påvirker liv eller helse. Gjelder også mål som er under gjennomføring.	Mindre avvik fra lovparagraf eller forskrift.	Avvik fra vedtak som kan medføre konsekvenser for kommunens strategi, planer og økonomi.
Høy risiko	Avvik fra viktige mål. Kan ha vesentlige konsekvenser for kommunens økonomi, omdømme eller liv og helse.	Klart lovbrudd som kan medføre vesentlige konsekvenser for kommunen. Kan ev. påvirke liv og helse.	Avvik fra vedtak som i vesentlig grad kan medføre konsekvenser for kommunens strategier, planer og økonomi.



Uansett hvilke tilnærminger som benyttes i analysen, er det nødvendig å få samlet informasjonen på en lettfattelig og oversiktlig måte. Opplysningene fra de ulike informasjonskildene må sammenstilles slik at de gir et godt grunnlag for å gjennomføre prioriteringen av områder og prosjekter.

Det vil være en fordel om analysen presenteres i et separat dokument, der det tydelig kommer frem hvilke risikoer som er identifisert. Dokumentet vil være nyttig både for utarbeidelse av den endelige planen, og som referanse og bakgrunnsinformasjon når prosjektene senere skal gjennomføres.

Dersom det er gjort en felles overordnet analyse for selskapskontroll og forvaltningsrevisjon vil det være hensiktsmessig å utarbeide separate analysedokumenter for hver av de to planene. Analysedokumentene kan inneholde:

- beskrivelse av sentrale forhold basert på informasjon og involvering
- risikoanalyse av den informasjonen som er fremkommet
- identifiserte områder for forvaltningsrevisjon/selskapskontroll

Under er det vist et eksempel på hvordan den overordnede analysen for forvaltningsrevisjon kan fremstilles:

Sentraladministrasjon			
Identifiserte områder med risiko (knyttet til mål, vedtak, regelverk)	Årsak	Virkning	Risiko
Innkjøp	Kommunen har ikke etablert kjente rutiner for innkjøp. Ikke alle kjøp av verdi over 500 000,- konkurranseutsettes.	Manglende likebehandling av tilbydere. Høyere kostnader knyttet til innkjøp.	
Internkontroll	Kommunen har ikke etablert et dokumentert internkontrollsystem.	Manglende oversikt over fare for svikt i organisasjonen.	
Opplæring			
Identifiserte områder med risiko (knyttet til mål, vedtak, regelverk)	Årsak	Virkning	Risiko
Tilpasset opplæring og spesialundervisning	Manglede økonomiske ressurser. For store klasser. For mye av ressursene går til spesialundervisning.	Manglende tilpasset opplæring. Feil bruk av ressurser.	
Forsvarlig system	Kommunen har ikke utarbeidet en god rutine for å sikre at kravet i opplæringslova § 13-10 om forsvarlig system etterleves.	Mulighet for at eventuelle avvik fra regelverket i skolene ikke blir oppdaget av skoleeier (kommunen).	

I forbindelse med plan for selskapskontroll kan analysen blant annet omfatte en vurdering av risikoer knyttet til de ulike selskapene kommunen har eierandeler i. Oversikten kan for eksempel se slik ut:

	Selskap	Kommunen sin eierandel	Heleid (innenfor §80)	Identifisert område med risiko	Risiko
1	Attføringsbedriften	100 %	x	Det stilles spørsmål ved om virksomheten drives i tråd med sentrale kommunale føringer.	
2	Teateret	24 %	x	Kommunen har ingen rapporteringsrutiner.	
3	Bompengeselskapet	14,3 %		Ingen spesielle risikoer er identifisert.	

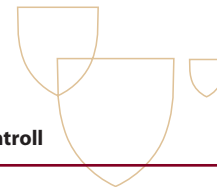
Prioritering – vurdering av vesentlighet

Et av de mest sentrale trinnene i planarbeidet er kontrollutvalgets endelige prioritering av områder eller prosjekter. Uavhengig av i hvilken grad kontrollutvalget har deltatt i arbeidet med den overordnede analysen, er det viktig at utvalget foretar den endelige prioriteringen av identifiserte prosjekt og/eller områder. Det er derfor viktig at kontrollutvalget setter av tilstrekkelig tid til å sette seg inn i resultatet av analysen og diskutere hvordan prosjektområdene skal prioriteres.

Innenfor regnskapsrevisjon vil vesentlighet være knyttet til konkrete størrelser hvor det defineres en tallmessig grense for vesentlighet. Når det gjelder forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll, er det i liten grad fastsatte størrelser som objektivt kan si noe om vesentlighet. Vurdering av vesentlighet vil være en skjønsmessig vurdering hvor en må vurdere ulike forhold opp mot hverandre.

Kontrollutvalget kan benytte ulike fremgangsmåter for å gjøre sine prioriteringer. Prioriteringene bør uansett være et resultat av god og forberedt diskusjon i plenum, gjerne innenfor rammene av et arbeidsgruppemøte. Her er det viktig at kontrollutvalget får komme med egne vurderinger, basert på den informasjonen de har fått fremlagt i analysedokumentene. Prioriteringen av områder eller prosjekter handler i stor grad om å vurdere vesentligheten til de ulike områdene som er plukket ut og som det er knyttet risiko til. Vesentligheten kan være knyttet til en rekke faktorer. Når kontrollutvalget skal diskutere prioriteringen av prosjekter, kan det være nyttig å ta i bruk ulike perspektiver for vesentlighet, som for eksempel:

- brukerperspektiv
- politisk perspektiv
- samfunnsperspektiv
- økonomisk perspektiv
- medarbeidernes perspektiv
- omdømmeperspektiv



Planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

Med bakgrunn i den overordnede analysen og kontrollutvalgets prioritering skal det utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon og en plan for selskapskontroll. Planene skal inneholde prioritering av prosjekter for planperioden, og skal legges frem for vedtak i kommunestyret.⁷ Utover dette er det ingen krav til hvordan planene skal utformes. Det er likevel en fordel om planene opplyser om hva forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er, og hvordan den overordnede analysen er gjennomført.

Plan for forvaltningsrevisjon

Plan for forvaltningsrevisjon skal vise hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter som skal gjennomføres i den perioden planen gjelder for. Graden av konkretisering i omtalen av prosjektene varierer. Enkelte kontrollutvalg beskriver hvert av de planlagte forvaltningsrevisjonsprosjektene utfyllende, der det gjøres rede for bakgrunnen for prosjektet, hvilke problemstillinger som skal besvares, estimert timeomfang og gjennomføringstidspunkt. Andre kontrollutvalg velger å liste opp ulike fokusområder og stikkord som danner grunnlaget for valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Tips

Momenter som kan inngå i plan for forvaltningsrevisjon

- beskrivelse av forvaltningsrevisjon
- beskrivelse av analysen
- prioriterte områder/prosjekter
- prosjektittel
- problemstillinger
- omfang/ressurser
- gjennomføring
- bestilling
- omprioritering
- rapportering

Plan for selskapskontroll

Plan for selskapskontroll vil, på samme måte som plan for forvaltningsrevisjon, indikere hvilke kontroller som skal gjennomføres i perioden planen gjelder for. Dette kan omfatte prosjekter knyttet til kommunens eierstyring og eierstrategi og kontroll av utvalgte selskap som kommunen har eierandeler i (se kapittel 8 for en nærmere beskrivelse av selskapskontroll). Flere av selskapene kommunen eier, eies ofte sammen med andre kommuner. Dersom kontrollutvalget planlegger å gjennomføre kontroll i et selskap kommunen eier sammen med en eller flere andre kommuner, kan det fremgå av planen om kontrollutvalget ønsker å samordne selskapskontrollen med de andre eierne.

⁷ Kontrollutvalgsforskriften §§ 10 og 13.

Revisjon og endringer i planene underveis i valgperioden

Kontrollutvalget skal utarbeide plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll minst en gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. Kontrollutvalget kan likevel gjennomføre slike analyser oftere. Det er imidlertid en ressurskrevende prosess å gjennomføre en slik overordnet analyse,⁸ og det kan derfor være mer hensiktsmessig å oppdatere/rullere planen med jevne mellomrom i perioden. Det bør fremgå i planen hvilken periode den gjelder for, og hvordan endringer skal gjøres.

For å sikre at planen blir tilpasset behovet i løpet av perioden kan det være hensiktsmessig at kommunestyret delegerer myndighet til kontrollutvalget til å gjøre endringer i perioden. Dette kan fremgå av planen eller i innstillingen til kommunestyret. Endringer som gjøres i løpet av planperioden kan rapporteres til kommunestyret i kontrollutvalgets årsmelding.

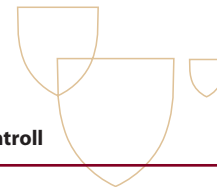
Behandling av planene

Planene skal vedtas i kommunestyret. Når planene vedtas i kommunestyret kan det være nyttig å gjøre kommunestyret kjent med hvordan den overordnede analysen er gjennomført og begrunnelsen for de prosjektene som er valgt ut. Det er ulik praksis for hvorvidt selve analysegrunnlaget følger saken som vedlegg. Dette er avhengig av hvordan analysegrunnlaget er utformet, men det kan i mange tilfeller være opplysende for kommunestyret å få informasjon om bakgrunnen for kontrollutvalgets prioriteringer. Dersom analysegrunnlaget ikke er vedlagt, kan det i selve planen og/eller i saken som legges frem, redegjøres for utarbeidelsen og hovedmomentene i analysen. På den måten vil kommunestyret få trygghet for at prosjektene som er foreslått er valgt på et forsvarlig grunnlag.

Det er en fordel om kontrollutvalgsleder, eller andre på kontrollutvalgets vegne, presenterer arbeidet i kommunestyret. En slik presentasjon vil gi kommunestyrerepresentantene god innsikt i kommunens virksomhet og eierforhold, og samtidig gi nyttig informasjon om arbeidet i kontrollutvalget.

Det er også viktig å gjøre den overordnede analysen og planen kjent i administrasjonen. Dette kan bidra til å øke administrasjonens forståelse for risikoområder i kommunen, og kan være til hjelp i arbeidet med å sikre en god internkontroll. Analysen vil gi administrasjonssjefen mulighet til å gjennomføre nødvendige endringer der det er påvist høy risiko. På denne måten vil planarbeidet bidra til å forbedre kommunens egenkontroll på flere områder.

Planarbeidet kan også presenteres på kontrollutvalgets nettsider, for å synliggjøre kontrollutvalgets arbeid overfor ansatte i kommunen, media og innbyggere (se kapittel 5 om synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid).



- Det er viktig at kontrollutvalget setter av tid og ressurser til den overordnede analysen og planarbeidet. Dette er kanskje et av de viktigste prosjektene kontrollutvalget gjennomfører i løpet av en valgperiode. Kontrollutvalget vil på denne måten bli godt kjent med kommunens virksomhet tidlig i perioden.
- Kontrollutvalget må velge en prosess for å utarbeide en overordnet analyse som kan gi utvalget tilstrekkelig grunnlag for å utarbeide gode planer.
- Bred involvering i arbeidet med en overordnet analyse gir god forankring av planene og et godt grunnlag for den videre gjennomføringen av prosjektene.
- Kontrollutvalget og kommunestyret må ta stilling til hvor lange planperiodene skal være, og hvordan eventuell omprioritering og rullering av planene bør foregå.
- Gjør planene godt kjent i kommunen, både i kommunestyret og i administrasjonen.

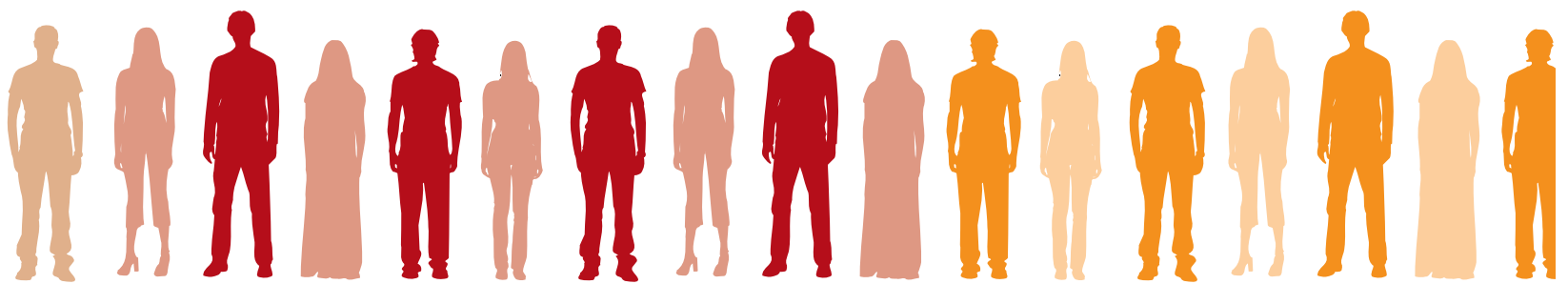
**KORT OG
GODT!**

Referanser

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgskonferansen). FOR-2004-06-15-905.

Norges Kommunerevisorforbund (2010): Veileder til utarbeidelse av overordnet analyse.

Rundskriv H-15/04: Ikrafttreden av lov om endringer i kommuneloven om kommunal revisjon m.m. Kommunal- og regionaldepartementet.



7.

Forvaltningsrevisjon

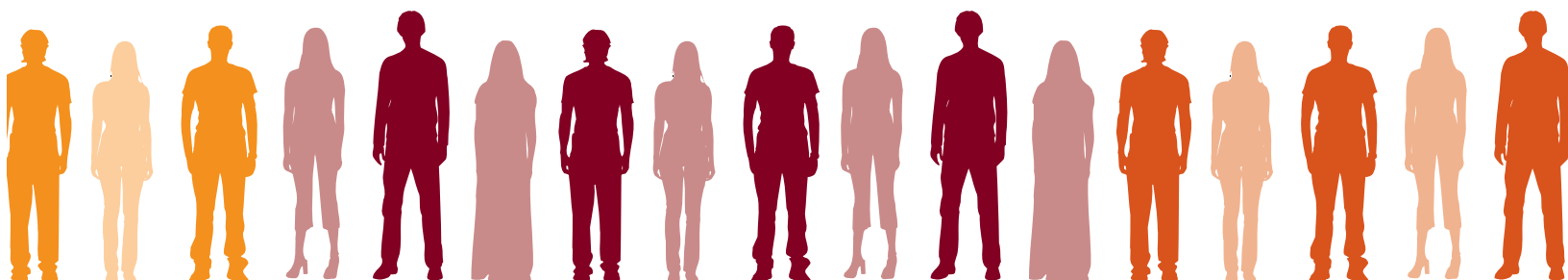
Forvaltningsrevisjon er et verktøy som kommunestyret og kontrollutvalget skal bruke for å sikre at kommunen drives på en måte som ivaretar innbyggernes behov og rettigheter best mulig. Forvaltningsrevisjon er en av de pålagte oppgavene til kontrollutvalget. Gjennom forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalget undersøke om kommunen etterlever regelverk, når fastsatte mål, og om ressursene forvaltes på en effektiv måte.¹

Kontrollutvalget skal velge tema og utforme problemstillinger basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering, innenfor de rammer som er gitt av kommunestyret. Kontrollutvalget bestemmer hvordan avsatte ressurser til forvaltningsrevisjon skal benyttes, og revisjonen skal gjennomføre forvaltningsrevisjonen i henhold til faglige krav.

Selv om det er spesifikke krav til gjennomføring av en forvaltningsrevisjon, er det viktig at kontrollutvalget involverer seg i valg av problemstillinger, avgrensninger og tilnærming. Forvaltningsrevisjon gir kontrollutvalget muligheten til å gå i dybden i ulike saksforhold, innen ethvert virksomhetsområde i kommunen. Forvaltningsrevisjon vil derfor kunne ha høy nytteverdi, både i utvalgets kontrollvirksomhet, og i kommunens internkontroll og forbedringsarbeid.

”Kontrollutvalgets arbeid er særleg viktig som ein del av arbeidet med å avbøte svikt og manglar, samt avdekke risiko for svikt og lovbrøt. Forvaltningsrevisjon kan vere eit særst nyttig supplement til utvikling av tenesteproduksjonen, både for å sikre lovmessige og forsvarlege tenester, men også som forklaring på økonomiforbruk.”
(Administrasjonssjef, Bygland)

Forvaltningsrevisjon er et verktøy som kommunestyret og kontrollutvalget kan bruke for å sikre at kommunen drives på en måte som ivaretar innbyggernes behov og rettigheter best mulig.



¹ Se Andersen m.fl. (2006) og Riksrevisjonen (2004).

Forvaltningsrevisjon

I regelverket blir forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.² På tross av fokuset på økonomi og produktivitet i definisjonen, er forvaltningsrevisjoner på ingen måte begrenset til undersøkelser av kommunens økonomiforvaltning.



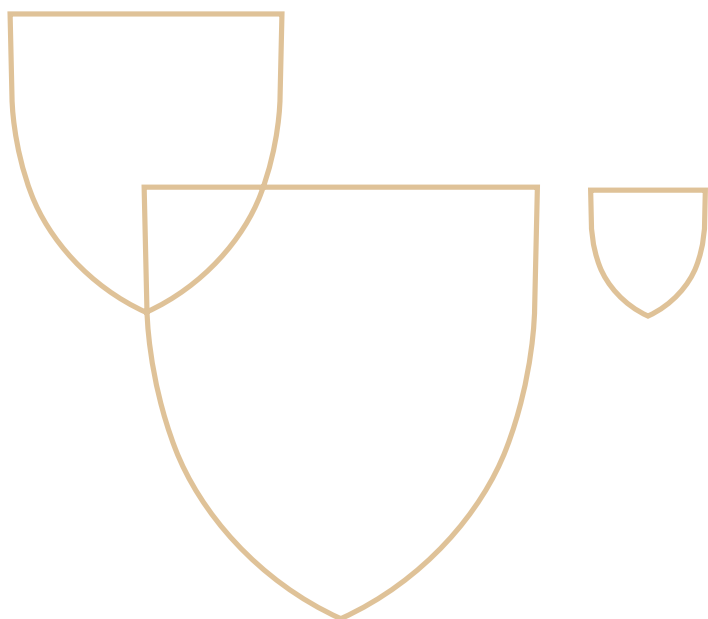
Fakta

Ulike tilnærminger i forvaltningsrevisjoner

I forskrift om revisjon § 7 blir det nærmere spesifisert ulike typer undersøkelser som kan være aktuelle i forvaltningsrevisjoner. Dette omfatter vurderinger knyttet til:

- vedtaksoppfølging
- effektivitet og måloppnåelse
- regeletterlevelse
- styringsverktøyenes hensiktsmessighet
- administrasjonens saksbehandling
- resultat av kommunens tjenesteproduksjon

Forvaltningsrevisjoner kan gjennomføres innenfor alle kommunale tjenesteområder, for eksempel innenfor opplæring, helse- og sosial eller plan- og byggesak. Gjennom arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon, gjør kontrollutvalget risiko- og vesentlighetsvurderinger som vil danne bakgrunnen for prioritering og valg av forvaltningsrevisjonsprosjekt (se kapittel 6).





I figuren under er det vist eksempler på aktuelle områder og tema for gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

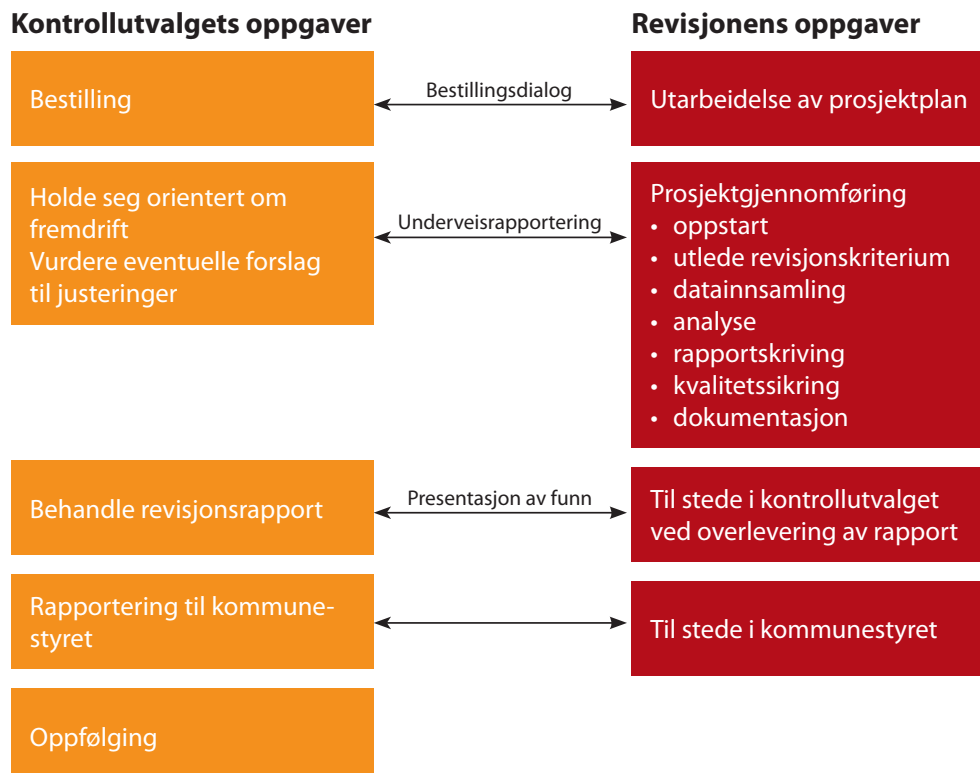
Område:	Tittel på forvaltningsrevisjon:	Kontrollutvalg:	Årstall:
Tekniske tjenester, byggesak og eiendom	«Vann og avløp Ski kommune»	Ski kommune	2010
	«Arealplanlegging i Fitjar kommune»	Fitjar kommune	2010
	«Offentlige anskaffelser - følges regelverket?»	Hemnes kommune	2009
Sosial- og helse-tjenester	«Sykefravær - Forebygging, tiltak og oppfølging i hjemmetjenesten - Selbu»	Selbu kommune	2010
	«Kvalitet i helseinstitusjonene»	Oppegård kommune	2009
	«Barn i fosterhjem»	Enebakk kommune	2008
	«Misligheter ved frivillig forvaltning av klientmidler i sosialtjenesten - Bydel Grorud»	Oslo kommune	2010
Økonomi og administrasjon	«Overordna økonomistyring og rapportering»	Frøya kommune	2009
	«Regelverksdatabasen - fungerer den som forutsatt? »	Oslo kommune	2010
	«Kommunen som arbeidsgiver. Delegasjon og oppfølging av nyansatte»	Namskogan kommune	2009
	«Forvaltningsrevisjon av prosjektstyring i Klepp kommune»	Klepp kommune	2010
	«Forvaltningsrevisjon av vedtaksoppfølging»	Vik kommune	2010
Opplæring	«Ivaretar STFK elevenes rett til opplæring ved lærerfravær?»	Sør-Trøndelag fylkeskommune	2010
	«Beredskap i den videregående skole»	Nordland fylkeskommune	2010
	«Minoritetsspråkele elever sine rettar i vidaregåande skule»	Sogn og Fjordane fylkeskommune	2010
	«Regeletterleving i grunnskulen»	Bømlo kommune	2008
IKT	«Informasjonssikkerhet og IT-drift»	Oppegård kommune	2007
	«IT-revisjon av gravferdssystemet Ecclesia i Oslo kommune»	Oslo kommune	2009
	«Informasjonssikkerhet og behandling av personopplysninger i Bergen kommune»	Bergen kommune	2009
	«Forvaltningsrevisjon av informasjonstryggleik, arkivering og offentliggjerjing»	Lindås kommune	2010
Samferdsel	«Kjøp av kollektivtenester i Hordaland fylkeskommune»	Hordaland fylkeskommune	2008
	«Implementering av nytt billetteringssystem i Hordaland»	Hordaland fylkeskommune	2010
	«Risikostyring og - ledelse - Samferdsel»	Oppland fylkeskommune	2008
	«Vegvedlikehold og intern kontroll»	Nord-Trøndelag fylkeskommune	2009
Kultur	«Kultur og næring»	Tønsberg kommune	2010
	«Regionalt utviklingsprogram (RUP). Foranalyse til forvaltningsrevisjon»	Nord-Trøndelag fylkeskommune	2009
	«Samiske språkmidler i Tana kommune»	Tana kommune	2008
	«Forvaltning av tilskuddsordninger i Kultur- og miljøavdelingen»	Nordland fylkeskommune	2008
Etikk	«Ethiske retningslinjer i Nordland fylkeskommune»	Nordland fylkeskommune	2009

Kontrollutvalgets rolle i forvaltningsrevisjonsprosessen

Kontrollutvalget skal påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon.³ I dette ligger det at kontrollutvalget har ansvar for at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Selv om det er revisor som gjennomfører forvaltningsrevisjonene, har kontrollutvalget en sentral rolle gjennom hele forvaltningsrevisjonsprosessen. Fasene i et forvaltningsrevisjonsprosjekt, sett fra kontrollutvalgets ståsted, vil være:

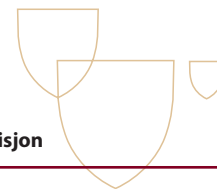
- bestilling og valg av tema, formål og problemstillinger
- holde seg orientert underveis
- mottak og behandling av forvaltningsrevisjonsrapport
- rapportering til kommunestyret
- oppfølging av vedtak

Revisor utfører forvaltningsrevisjoner på vegne av kontrollutvalget, og er ansvarlig for at gjennomføringen er i samsvar med regelverk og standard for forvaltningsrevisjon.⁴ I revisjonsprosessen er det viktig med en god dialog mellom kontrollutvalget og revisor. Figuren under viser kontrollutvalgets og revisjonens respektive oppgaver i en forvaltningsrevisjon.



³ Kontrollutvalgsforskriften § 9.

⁴ NKRF har utarbeidet en norsk standard for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, RSK 001 (Norges Kommune-revisorforbund [NKRF] 2005), som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon.



Bestilling

Bestilling av en forvaltningsrevisjon skal ta utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget kan også bli gjort kjent med saker det er knyttet risiko til, hvor de vil gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt som ikke er en del av planen for forvaltningsrevisjon. For å kunne bestille en forvaltningsrevisjon må kontrollutvalget ha tilgjengelige budsjettmidler (se kapittel 2). Hvis ikke utvalget har midler, kan det be kommunestyret om ekstra bevilgning. Kommunestyret kan også bestille en forvaltningsrevisjon.

Det er ved bestillingen av det enkelte forvaltningsrevisjonsprosjektet at kontrollutvalget har størst innflytelse på problemstillingene som skal undersøkes, og dermed hva prosjektet skal gi svar på. Det er derfor viktig at utvalget bruker tid på bestillingsprosessen, for å sikre at prosjektet gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets ønsker.

Den overordnede analysen som danner grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon vil normalt være avgjørende for hva som blir hovedfokus i de enkelte prosjektene, og hvilke undersøkelsesperspektiver som skal legges til grunn. En forvaltningsrevisjon om rusomsorg i en kommune kan for eksempel ha et organisasjonsperspektiv, regeletterlevelsesperspektiv eller brukerperspektiv. Ofte vil det være fornuftig å kombinere flere perspektiver i en og samme undersøkelse. Perspektivene vil komme til uttrykk gjennom problemstillingene. Figuren under viser eksempler på ulike perspektiver som kan benyttes i forvaltningsrevisjoner, avhengig av hva som er formålet med undersøkelsen.

Forvaltningsrevisjonsprosjekt

- ◀ kvalitetsperspektiv
- ◀ brukerperspektiv
- ◀ vedtaksperspektiv
- ◀ økonomisk perspektiv
- ◀ internkontrollperspektiv
- ◀ organisasjonsperspektiv
- ◀ systemperspektiv
- ◀ regeletterlevelse
- ◀ styringsperspektiv
- ◀ ledelsesperspektiv
- ◀ produktivets- og effektivitetsperspektiv
- ◀ mål- og resultatperspektiv

Fakta

Innhente tilbud

I tilfeller der kommunen ikke har fast avtale om utførelse av forvaltningsrevisjon, må kontrollutvalget innhente tilbud for gjennomføring av prosjektet i samsvar med lov om offentlige anskaffelser og kommunens egne retningslinjer på området. Valg av revisor for oppdraget må innstilles til kommunestyret som vedtar valg av revisor (se kapittel 3).

"Kontrollutvalget må være veldig nøye på 'spissing' av bestillinga. Revisor og kontrollutvalg må ha same oppfatting av kva som blir bestilt! Bruk tid på bestillinga! Viktig å få løpande orientering om fremdrifta frå revisor. Og rapporten må leverast på avtalt tidspunkt, for det er viktig at den ikkje er utdatert pga. for lang leveringstid."
(Kontrollutvalgsleder, Gulen)

Et vanlig forløp ved bestilling av en forvaltningsrevisjon er at utvalget drøfter bakgrunn for prosjektet, prosjektets formål og mulige problemstillinger. Dette danner grunnlag for å be revisor utarbeide en prosjektplan, eller for å utlyse en konkurranse der revisor må utarbeide et tilbud basert på kontrollutvalgets spesifikasjoner. Dersom kommunen har en fast revisjon er det en fordel at revisjonen er til stede ved bestilling av prosjektet, slik at revisor får formidlet kontrollutvalgets intensjoner med prosjektet.

Tips

Innhold i en prosjektplan

- bakgrunn
- formål
- problemstillinger
- revisjonskriterier
- metode
- tids- og ressursbruk

Prosjektplanen (eventuelt tilbudet) som revisor utarbeider, operasjonaliserer kontrollutvalgets innspill til formål og problemstillinger. Det er også viktig at det fremgår hvilke kriterier revisjonen vil legge til grunn, metodebruk og planlagt tids- og ressursforbruk. Da vil kontrollutvalget ha et grunnlag for å vurdere ressursinnsats i forhold til prosjektgjennomføring. En tids- og ressursplan kan for eksempel utformes slik:

Aktivitet	Tidsperiode	Antall timer
Prosjektplanlegging		
Utarbeide revisjonskriterium		
Dokumentinnhenting og foreløpig analyse		
Dokumentanalyse		
Utforme spørreundersøkelse		
Gjennomføre spørreundersøkelse		
Forberede og gjennomføre intervju		
Verifisere intervju		
Datainnsamling ferdig		
Statusrapportering til kontrollutvalget		
Analyse av data		
Skrive rapport		
Verifisering av rapportens datadel		
Sende rapport på høring		
Levere rapport til kontrollutvalget		
Presentere rapport for kontrollutvalget		
Delta ved behandling av saken i kommunestyret		
Totalt antall timer		



Prosjektplanen sendes til sekretariatet, som påser at prosjektplanen er i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Kontrollutvalget behandler prosjektplanen, og kan godkjenne den med eller uten endringer. Dersom utvalget ønsker vesentlige endringer i prosjektplanen som er fremlagt, vil det være naturlig å be revisor om å utarbeide en revidert plan, som kan behandles på etterfølgende møte. Dersom dette medfører store forsinkelser, kan kontrollutvalget gi kontrollutvalgsleder, eventuelt i samarbeid med kontrollutvalgssekretæren, fullmakt til å godkjenne den reviderte planen.

Problemstillinger

I bestillingsprosessen må utvalget legge spesiell vekt på utformingen av prosjektets problemstillinger. Problemstillingene danner i stor grad rammen for datainnsamling, analyseperspektiv og hvilke resultat undersøkelsen kan komme frem til. Ordtaket «som man spør får man svar», er i høyeste grad gjeldende her. Før bestilling av et forvaltningsrevisjonsprosjekt, er det viktig at kontrollutvalget vurderer om problemstillingene er godt formulert, og om de er i samsvar med utvalgets intensjoner for undersøkelsen.

Problemstillinger vil som regel være formulert som spørsmål. Detaljeringsgraden i problemstillingene kan variere. Svært detaljerte problemstillinger vil gjerne gi svar som er knyttet til et svært avgrenset område, mens svært vide problemstillinger kan bidra til at undersøkelsen ikke blir tilstrekkelig målrettet og fokusert. Antall problemstillinger i en forvaltningsrevisjon kan også variere. Dersom antallet problemstillinger blir svært omfattende, kan det være fornuftig å vurdere om undersøkelsen bør avgrenses eller deles opp i flere mindre prosjekt. Bruk av hovedproblemstillinger med underproblemstillinger kan være en måte å kombinere bredde i undersøkelsen, med å gå i dybden på noen sentrale områder. Viktige områder kan for eksempel være knyttet til spesifikke krav i regelverk, vedtak eller målsetninger.

Eksempel

Hovedproblemstilling: I hvilken grad etterlever kommunen plan- og bygningsloven i sin behandling av private plansaker?

Underproblemstillinger: Blir det holdt møte ved oppstart av private plansaker?

I hvilken grad blir saksbehandlingsfristen på 12 uker for førstegangsbehandling av private planer etterlevd?

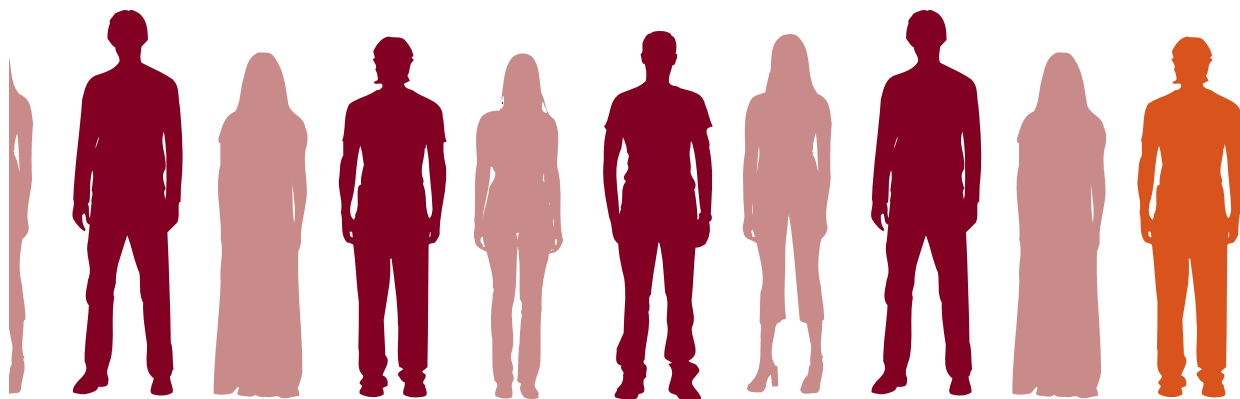
Etterlever kommunen lovkrav knyttet til kunngjøring, høring og offentlig ettersyn?

Problemstillinger i forvaltningsrevisjoner kan formuleres på ulike måter, og kan være knyttet til avvik, konsekvenser eller årsaker. Dette er eksemplifisert nedenfor:

Eksempel

Avvik:	I hvilken grad har barn som mottar hjelpetiltak fra barneverntjenesten en lovpålagt tiltaksplan?
Konsekvenser:	Hvilke konsekvenser har det at barn som mottar hjelpetiltak fra barneverntjenesten ikke har en tiltaksplan?
Årsaker:	Hva er årsaken til at barn som mottar hjelpetiltak fra barneverntjenesten ikke har en tiltaksplan?

I et forvaltningsrevisjonsprosjekt kan en gjerne kombinere ulike typer problemstillinger, slik at svarene gir et helhetlig bilde av det problemfeltet som blir undersøkt. Det kan for eksempel være interessant å undersøke både om et avvik forekommer, hva som er årsaker til dette og hvilke konsekvenser og eventuelle virkninger avvikene har.





Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og i samsvar med etablerte og anerkjente standarder på området.⁵ Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, er basert på internasjonale prinsipper og standarder, og er tilpasset norsk lov.⁶ Selv om kravene som stilles i standarden er rettet mot revisor, vil det være nyttig om kontrollutvalget gjør seg kjent med standarden for å vite hvilke krav som stilles til revisjonen ved utførelse av forvaltningsrevisjoner. I tabellen nedenfor er krav til revisor oppsummert.⁷

Fase	Beskrivelse
Bestilling	Revisor må forholde seg til kontrollutvalgets bestilling, og skal vurdere bestillingen i forhold til gjennomførbarhet og uavhengighet og revisors kunnskap og ferdigheter.
Prosjektplan	Det skal utarbeides en skriftlig prosjektplan til hvert prosjekt, der det redegjøres for prosjektets problemstilling(er), revisjonskriterier, metodebruk, fremdriftsplan og ressursbruk.
Oppstart	Ved oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt skal det sendes et oppstartsbrev til administrasjonssjefen. Det blir også anbefalt å avholde et oppstartsmøte.
Revisjonskriterier	Det skal etableres revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonsprosjektet. Disse skal være begrunnet i og utledet av autoritative kilder innenfor det reviderte området, eksempelvis rettsregler, politiske vedtak, administrative retningslinjer eller anerkjent teori.
Datainnsamling	Etter standarden må revisor hente inn data i et tilstrekkelig omfang for å gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Data kan hentes inn eksempelvis ved hjelp av intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser eller regnskapsanalyse. Data som er samlet inn ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.
Vurderinger	Standarden stiller krav til at revisor gjør vurderinger ved å analysere de innsamlede dataene i forhold til revisjonskriteriene. Revisor vurderer om praksis eller tilstand er i tråd med kriteriene
Anbefalinger	Der det konkluderes med at det foreligger avvik eller forbedringsmuligheter, skal revisor gi anbefalinger. Anbefalinger må aldri formuleres som pålegg til administrasjonen, og revisor skal være varsom med å gi anbefalinger i form av detaljerte løsninger.
Høring	Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.
Rapport	Når det er gjennomført en forvaltningsrevisjon skal det skrives rapport. Rapporten skal vise sammenheng mellom problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner. Administrasjonssjefens kommentarer skal fremgå av rapporten.
Kvalitetssikring	Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikringen skal sikre faglig og metodisk kvalitet, og at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.
Dokumentasjon	Forvaltningsrevisjonen skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig for å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet. Forhold som gjelder misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt. Dokumentasjonen skal oppbevares i 10 år.

⁵ Revisjonsforskriften § 7.

⁶ NKRF (2005).

⁷ Oppsummeringen er basert på RSK 001 slik den foreligger per 15.12.2010. Forslag til oppdatert versjon er per januar 2011 ute til høring.

Holde seg orientert underveis

Etter at prosjektet er bestilt og frem til levering av ferdig rapport, er det viktig at kontrollutvalget holder seg informert om status på prosjektet. Standard for forvaltningsrevisjon stiller ikke noen konkrete krav til form og innhold i en slik rapportering, utover at det bør være en god kommunikasjon mellom revisor og bestiller. Hyppighet og form på rapportering underveis i prosjektperioden, kan avtales mellom revisor og kontrollutvalg, med utgangspunkt i hva som er kontrollutvalgets behov og ønsker. Faktorer som kan være av betydning i denne sammenheng er prosjektets omfang og utstrekning i tid. Andre forhold av betydning kan være kontrollutvalgets møtefrekvens, samt utvalgets erfaring med forvaltningsrevisjon og/eller utvalgets samarbeid med den revisjonsenheten som gjennomfører undersøkelsen.

For prosjekt som løper over lengre tid, kan det være naturlig at revisjonen underveis rapporterer status på prosjektet i kontrollutvalgets møter i prosjektperioden. Rapporteringer kan bidra til at partene får avklart hvorvidt utførelsen av undersøkelsen er i samsvar med kontrollutvalgets intensjoner, og om fremdriften i prosjektet er tilfredsstillende.

Tips

Hvordan kan kontrollutvalget vurdere kvaliteten på en forvaltningsrevisjonsrapport?

- Rapporten skal være i samsvar med bestilling eller etter avtale.
- Det skal være sammenheng mellom problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner og forslag til tiltak.
- Det skal gå klart frem hva som er data og hva som er revisors vurderinger.
- Det må fremgå tydelig hvilke avvik revisjonen har avdekket og hvordan disse vurderes i forhold til revisjonskriteriene.
- Følgende moment skal være dekket i rapporten:
 - bakgrunn for prosjektet/bestilling
 - problemstilling(er)
 - metode
 - revisjonskriterier
 - data
 - vurderinger
 - konklusjon med eventuelle anbefalinger
 - oversikt over sentrale dokumenter og litteratur
 - administrasjonssjefens kommentarer skal fremgå av rapporten

Forvaltningsrevisjon er en dynamisk prosess der nye funn kan gjøre det naturlig å foreta justeringer i problemstillinger, revisjonskriterier eller metode for datainnsamling. For revisjonen kan møter med kontrollutvalget i prosjektperioden være en anledning til å få diskutert eventuelle forslag til justeringer av opprinnelig prosjektplan. Det kan være nyttig om kontrollutvalget og revisjonen, i forkant av prosjektgjennomføringen, avklarer hvem revisjonen skal kontakte dersom det oppstår uforutsette hendelser. Mindre justeringer av prosjektplanen kan for eksempel avklares med sekretariatet.



Eksempel

Frist for statusrapportering og iverksetting av tiltak

I forbindelse med en forvaltningsrevisjonsrapport gjorde kontrollutvalget i Sogn og Fjordane fylkeskommune følgende forslag til vedtak:

1. Fylkestinget tek rapporten «Minoritetspråklege elevar i vidaregåande skule sine rettar» til etterretning
2. Fylkestinget ber fylkesrådmannen starte arbeidet med gjennomføring av tilrådingane i rapporten, og innan 1.3.2011 rapportere status for arbeidet og tidsplan for fullføring til kontrollutvalet

Mottak og behandling av revisjonsrapport

Ferdig forvaltningsrevisjonsrapport oversendes kontrollutvalgssekretariatet. Sekretariatet skal forberede saken, påse at rapporten er i samsvar med utvalgets bestilling, samt legge frem rapporten for behandling i kontrollutvalget.

Det er en fordel om forvaltningsrevisjonsrapporter skrives i et lett tilgjengelig språk, uten bruk av for mange faguttrykk. Der revisor finner det nødvendig å benytte faguttrykk, kan det være hensiktsmessig å inkludere en ordforklaring innledningsvis i rapporten. Det kan også hjelpe leseren dersom lengre rapporter starter med et sammendrag. Sammendraget må gi en balansert fremstilling av de vurderinger som blir presentert i rapporten.

Det fremgår av standarden at forvaltningsrevisjonsrapporter skal ha et klart skille mellom data og revisors vurderinger. I rapporten skal revisor peke på forbedringsmuligheter og gi anbefalinger om hvordan disse kan oppnås. Gode anbefalinger øker forvaltningsrevisjonens nytteverdi. Anbefalinger må ikke formuleres som pålegg til administrasjonen, og revisor skal være varsom med å gi anbefalinger i form av detaljerte løsninger.

Årsaken til at anbefalinger ikke skal formuleres som pålegg, er at revisor ikke har instruksjonsmyndighet overfor kommunens administrasjon. Det er også slik at administrasjonen på selvstendig grunnlag må vurdere hvilke tiltak som vil være mest hensiktsmessige å iverksette, og som vil ha best effekt. Det er opp til kommunestyret å be administrasjonen om å gjennomføre de anbefalte tiltakene. En annen årsak til at revisor må være varsom med å gi svært spesifikke anbefalinger, er at revisor må ivareta sin uavhengighet og ikke komme i en situasjon der revisor i neste omgang må revidere egne anbefalinger.

Det er vanligvis sekretariatet som utarbeider saksfremlegg ved behandling av forvaltningsrevisjonsrapporter i kontrollutvalget. Saksfremstillingens form bør utvikles i samarbeid mellom utvalg og sekretariat. Det varierer i hvilken grad sekretariatet legger inn egne vurderinger av rapportenes innhold og kvalitet i saksfremstillingen, og hvordan forslag til vedtak formuleres. Rapporten er revisors arbeid, men sekretariatet kan komme med sine kommentarer i saksfremstillingen.

Revisor skal fortløpende rapportere til kontrollutvalget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner.⁸ I tillegg til å levere en skriftlig rapport, er det en fordel om revisor presenterer og gjennomgår rapporten i forbindelse med utvalgets behandling. Revisor bør også stille seg tilgjengelig for spørsmål om rapportens innhold.

Kontrollutvalgets vedtak ved behandling av rapporten er normalt identisk med innstillingen til vedtak i kommunestyret. Kontrollutvalgets vedtak er ofte basert på revisors anbefalinger i rapporten.

I sin innstilling til kommunestyret kan kontrollutvalget inkludere en formulering om tidsfrist for når administrasjonen skal redegjøre for oppfølgingen av kommunestyrets vedtak. Dersom en slik formulering blir vedtatt i kommunestyret, kan dette lette utvalgets arbeid med oppfølging av rapporten.

Rapportering til kommunestyret

Kontrollutvalget skal avgi rapport til kommunestyret om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og resultatene av disse. Det er viktig at forvaltningsrevisjonsrapporter fortløpende viderefremmes til kommunestyret. Dersom dette ikke gjøres, kan resultatet rapporteres særskilt i årsmeldingen. Det er kontrollutvalget som vurderer nærmere når og hvordan slik rapportering skal skje. Kommunestyret kan også fastsette nærmere bestemmelser om rapportering.⁹ Rask rapportering til kommunestyret vil ivareta hensyn til innholdets aktualitet, de folkevalgtes informasjonsbehov, og behovet for å iverksette forbedringstiltak.

Eksempel

Behandling av rapport i kontrollutvalget

Ved behandling av rapporten i kontrollutvalget, bør utvalget bruke god tid på å gjøre seg kjent med innholdet i rapporten og rapportens anbefalinger.

Kontrollutvalget i Møre og Romsdal fylkeskommune inviterer alltid fylkesrådmannen til kontrollutvalgsmøte i forbindelse med behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter. Dette medvirker til en god dialog omkring de forhold som er avdekket, og sikrer at alle relevante opplysninger er fremkommet før saken skal behandles i fylkestinget.

⁸ Revisjonsforskriften § 8.

⁹ Merknader til kontrollutvalgsforskriften § 11 (rundskriv H-15/04, vedlegg 1).



Oppdragsansvarlig revisor, eller dennes stedfortreder, har møteplikt i kommunestyret når saker som har tilknytning til revisors oppdrag skal behandles.¹⁰ I forkant av kommunestyremøtet er det en fordel om kontrollutvalget avklarer roller og oppgaver med revisor i forbindelse med fremleggelse av rapporten. Dette gjelder både hvem som eventuelt skal presentere rapporten og hvem som skal svare på hvilke spørsmål fra kommunestyret.

Fremleggelse av rapport i kommunestyret er en synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid. Det kan være nyttig for kommunestyret om kontrollutvalget innleder behandlingen av rapporten med en kort presentasjon av hovedfunnene i rapporten. Forvaltningsrevisjonsrapporter kan være både lange og komplekse, og kommunestyrerepresentantene vil ofte ikke ha anledning til å sette seg tilstrekkelig inn i rapporten. En slik presentasjon må avklares med ordføreren i forkant av kommunestyremøtet.

Ved spørsmål i kommunestyret, bør hovedregelen være at kontrollutvalgsleder svarer på vegne av kontrollutvalget. Unntaket er når spørsmål er knyttet til selve gjennomføringen av undersøkelsen, og hvordan revisor har kommet frem til rapportens konklusjon.

Oppfølging og effekt av forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til gjennomførte forvaltningsrevisjoner, følges opp.¹¹ Kontrollutvalgets ansvar for oppfølging er både rettet mot administrasjonen og andre folkevalgte organ. Kontrollutvalget skal også avgi rapport til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader til forvaltningsrevisjonsrapporter er blitt fulgt opp. I tillegg skal det rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Dette gjøres vanligvis i kontrollutvalgets årsmelding (se kapittel 11).

For kommunen kan de anbefalinger, vurderinger og den bakgrunnsinformasjon forvaltningsrevisjoner gir, være en kilde til ny kunnskap om områder i kommunen. Dette kan bidra til utvikling av tjenestetilbud, arbeidsformer og internkontroll. For at forvaltningsrevisjonsrapportene skal gi læringseffekt er det sentralt at kontrollutvalget legger til rette for en konstruktiv dialog og god samhandling med administrasjonen. I oppfølgingen av forvaltningsrevisjoner er det viktig å legge vekt på mulighetene for forbedring og utvikling. Dette vil bidra til bedre måloppnåelse og økt kvalitet på tjenestene.

¹⁰ Revisjonsforskriften § 19.

¹¹ Kontrollutvalgsforskriften § 12.

KORT OG GODT!

- Gjennomføring av forvaltningsrevisjoner er et viktig redskap for å bidra til bedre måloppnåelse og økt kvalitet på tjenestene i kommunen.
- Kontrollutvalget bør bruke tid på bestillingsprosessen, slik at de får formidlet en tydelig bestilling til revisjonen. Dette vil sikre at det er enighet om hva forvaltningsrevisjonen skal svare på.
- Det er en fordel om kontrollutvalget utarbeider en plan for hvordan revisjonen skal rapportere underveis i en forvaltningsrevisjonsprosess, og avtaler hvem revisjonen skal kontakte dersom det oppstår uforutsette hendelser som bør adresseres før neste avtalte møte.
- Forvaltningsrevisjonsrapporten bør presenteres i kommunestyret, enten av leder i kontrollutvalget, den representanten i utvalget som har hatt ansvar for oppfølging av revisjonen, eller revisor.
- Kontrollutvalget skal følge opp at administrasjonen gjennomfører kommunestyrets vedtak.



Referanser

Andersen K. M., B. Laastad, S. O. Songstad og A. Ølnes (2006).
Veileder i forvaltningsrevisjon.

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner
(kontrollutvalgsforskriften). FOR-2004-06-15-905.

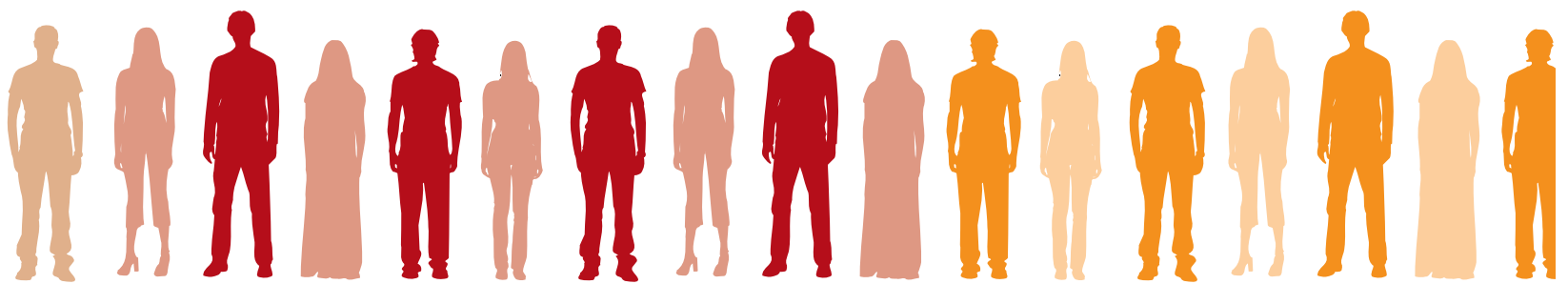
Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften).
FOR-2004-06-15-904.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25 nr. 107.

Norges Kommunerevisorforbund (2005): RSK 001. Standard for forvaltningsrevisjon.

Riksrevisjonen (2004). Retningslinjer for forvaltningsrevisjon. Oppdatert januar 2010.

Rundskriv H-15/04: Ikrafttredden av lov om endringer i kommuneloven om kommunal
revisjon m.m. Kommunal- og regionaldepartementet.



8.

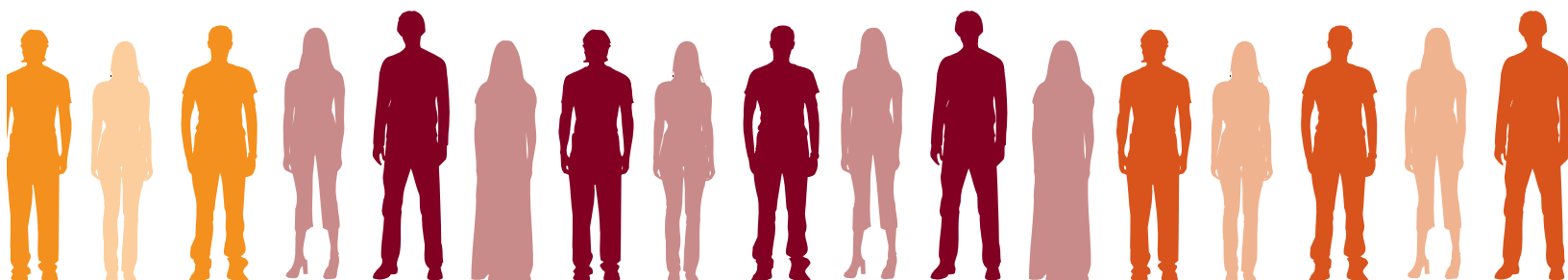
Selskapskontroll

Selskapskontroll er en av de pålagte oppgavene til kontrollutvalget og er et viktig virkemiddel for å sikre at selskapene underlegges demokratisk styring og kontroll.

Stadig mer av den kommunale virksomheten organiseres utenfor den ordinære kommunale forvaltningen. Dette kan være aksjeselskaper, interkommunale selskaper eller andre selvstendige rettssubjekter.

Slike fristilte organisasjoner kan utgjøre en utfordring for demokratisk styring, innsyn og kontroll, på grunn av at de ligger utenfor kommunestyrets direkte styring og administrasjonssjefens internkontroll.¹ Hvordan kommunestyret forvalter eierskapene sine, er viktig for å sikre kvalitet på tjenester og god forvaltning av kommunens verdier. God forvaltning av eierskapene er også viktig for kommunens omdømme. Formålet med eierskapet og eventuelle prinsipp for hvordan eierstyringen utøves, er et godt utgangspunkt for kontrollutvalgene når de skal påse at eierskapene forvaltes i tråd med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Selskapskontroll er en av de pålagte oppgavene til kontrollutvalget,² og er et viktig virkemiddel for å sikre at selskapene underlegges demokratisk styring og kontroll.

*”Selskapskontroll er relativt nytt, men vi har gode erfaringer med såvel bestilling som gjennomføring. Vi opplever at kommunestyret mener det er nyttig med slik kontroll og det er avkommet gode og konstruktive debatter når vi har presentert selskapskontrollrapportene overfor kommunestyret.”
(Kontrollutvalgsleder, Ski)*



¹ For en drøfting av eierskap og styring i kommunale selskap, se Ringkjøb, Aars og Vabo (2008).
² Kommuneleken § 77 nr. 5.

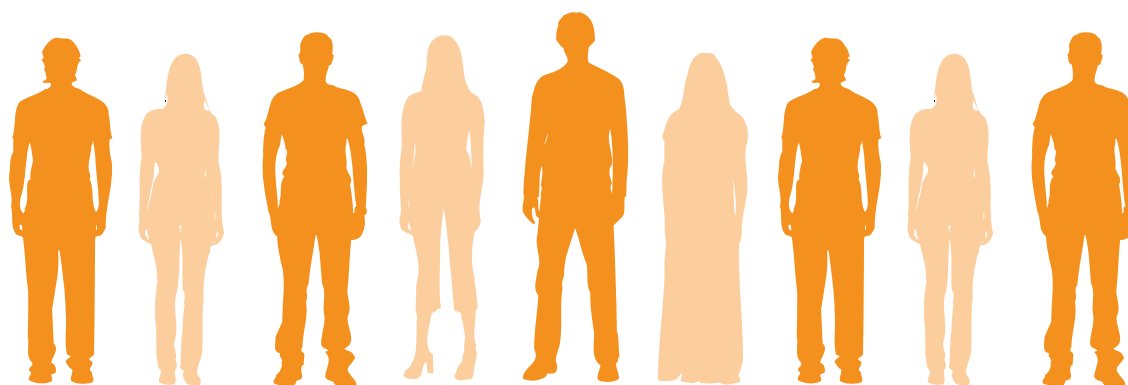
Organisering av kommunale tjenester

Det kan være ulike begrunnelser for at kommuner oppretter eller går inn i selskaper:

- effektivisering av driften
- klarere ansvarsforhold
- behov for å samarbeide med andre om tjenesteproduksjon
- investering med tanke på økonomisk profitt
- investering pga. samfunnsansvar og/eller for å støtte lokale initiativ

I oversikten under vises ulike organisasjonsformer som kommunene har tatt i bruk når de har organisert virksomheter på andre måter enn den tradisjonelle etatsorganiseringen.

Organisasjonsform og lovhjemmel	Type organ
Kommunalt foretak (kompl. kap. 11)	Forvaltningsorgan. Kommunen kan bestemme at utvalgte tjenestoområder kan organiseres som kommunalt foretak. Foretaket er fortsatt en del av kommunen.
Interkommunalt samarbeid (kompl. § 27)	Forvaltningsorgan. To eller flere kommuner kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver.
Vertskommune-samarbeid (kompl. §§ 28a, 28b og 28c)	Forvaltningsorgan. En kommune overlater utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune.
Interkommunalt selskap (IKS) (IKS loven)	Eget rettssubjekt som reguleres av IKS loven. Et IKS er et selskap der bare kommuner kan delta, men det er rettslig og økonomisk adskilt fra deltakerkommunene.
Akseselskap (AS) – heleid av kommunale aktører (Aksjeloven)	Eget rettssubjekt.
AS/ASA – deleid av kommunale aktører (Aksjeloven og allmennaksjeloven)	Eget rettssubjekt.
Samvirke-foretak (SA) (Samvirkeloven)	Eget rettssubjekt. Samvirkeforetaket er en sammenslutning med hovedformål å fremme medlemmenes økonomiske interesser ved at disse deltar i foretakets virksomhet enten som forbrukere, leverandører eller lignende.
Stiftelse (Stiftelsesloven)	Eget rettssubjekt. Med stiftelse forstås en formuesverdi som er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. Når stiftelsen er opprettet, har oppretteren ikke lenger rådighet over formuesverdien, som er overført til stiftelsen.



Eiere	Eierorgan	Kontrollutvalgets verktøy	Innsyn
Kommunen	Kommunestyret	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon.	Fullt innsyn jf. koml. § 77
Kommunen	Kommunestyret	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon.	Fullt innsyn jf. koml. § 77 (dersom det ikke er et eget rettssubjekt)
Kommunen	Kommunestyret	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon.	Fullt innsyn jf. koml. § 77 (gjelder vertskommune)
Kommunen	Representantskap	Generelt tilsyn. Selskapskontroll (både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon).	Fullt innsyn jf. koml. § 80
Kommunen	Generalforsamling	Generelt tilsyn. Selskapskontroll (både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon).	Fullt innsyn jf. koml. § 80
Kommunen og private aktører	Generalforsamling	Generelt tilsyn. Selskapskontroll (eierskapskontroll, og forvaltningsrevisjon etter samtykke om innsyn).	Innsyn må avtales eller baseres på åpne kilder
Medlemmene	Årsmøte	Generelt tilsyn. Selskapskontroll (eierskapskontroll, og forvaltningsrevisjon etter samtykke om innsyn).	Innsyn må avtales eller baseres på åpne kilder
Ingen, selveiende	Styret	Ingen, dersom ikke noe er avtalt.	Innsyn må avtales eller baseres på åpne kilder

Organisasjonsform bør velges med utgangspunkt i hvilke oppgaver som skal utføres og formålet kommunen har med selskapsetableringen. Valg av organisasjonsform påvirker også kommunens styringsmuligheter og muligheten for kontroll og tilsyn. Dette er viktige hensyn som kommunestyret må ta stilling til når de velger hvordan den kommunale virksomheten skal organiseres. Dette er et tema som også bør behandles i eierskapsstrategien for kommunen (se under). Kontrollutvalget bør følge med på kommunestyrets saker knyttet til etablering av selskaper, og se etter om kontroll- og tilsynskonsekvensene er vurdert.

Spesielt om stiftelser

Den organisasjonsformen som gir minst mulighet for direkte politisk styring og kontroll er stiftelser. En stiftelse er selveiende, og har formelt sett ingen eiere som kan ha direkte styring med stiftelsen.³ Heller ikke stifteren har rettslig sett slik styringsmulighet. Et vedtak fattet i stiftelsens styre er endelig og kan ikke omgjøres av et kommunalt organ. En kommunal stifter kan legge rammer for stiftelsens virksomhet ved å fastsette stiftelsens vedtekter⁴, men dette må skje når vedtektene formuleres. Det kan være en krevende prosess å endre vedtektene på et senere tidspunkt. På grunn av den begrensede muligheten kommunen har for styring og kontroll, bør kommunestyret og kontrollutvalget være spesielt oppmerksomme på bruk av denne organisasjonsformen.

Eksempel

Bruk av stiftelse som organisasjonsform

I Kvinnherad kommune ønsket kommunestyret å skille ut næringsfondet som en stiftelse. Da denne saken ble satt opp på saklisten til kommunestyret, fanget kontrollutvalget opp saken, og stilte spørsmål om hvorvidt kontroll- og tilsynsperspektivene var tilstrekkelig vurdert når en planla å organisere næringsfondet som stiftelse.

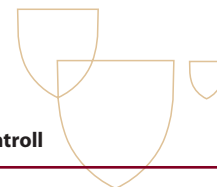
Kontrollutvalget viste til kommunens eierskapsstrategi, hvor det understrekes en del sentrale hensyn som bør vurderes ved valg av selskapsform. Det som trekkes særskilt frem, er vilkårene og behovet for politisk styring. Det er videre eksplisitt uttalt at stiftelser ikke anbefales for virksomhet som krever eierstyring.

Kontrollutvalget mente at vedtaksgrunnlaget ikke i tilstrekkelig grad tok hensyn til eierskapsstrategien, og de kontrollmessige konsekvensene av organisasjonsvalget. Kontrollutvalget mente at det i denne saken ville være behov for politisk eierstyring og at stiftelse derfor ikke var egnet som organisasjonsform.

Kontrollutvalget fikk kommunestyret til å utsette behandlingen av saken, mens kontrollutvalget fikk tid til å få utredet spørsmål knyttet til innsyn, offentlighet, styring og forvaltning.

³ Stiftelsesloven § 3.

⁴ NOU 1995:17, kap. 5.4.



Eierstyring

For å sikre tilstrekkelig demokratisk styring og kontroll med eierskapene, er det en forutsetning at kommunen utarbeider overordnede system og retningslinjer for utøvelse av eierstyringen. Dette kan blant annet være rutiner for rapportering, evaluering og oppfølging av eierskapene. I tillegg er det viktig at kommunen tydeliggjør hvilken strategi og hvilke målsettinger de har overfor de ulike selskapene de har eierandeler i.⁵

Hva er selskapskontroll?



Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper. I heleide kommunale selskap har kontrollutvalget rett til å være til stede i generalforsamling, representantskap og andre eierorgan.⁶ Kontrollutvalget og kommunens revisor skal derfor varsles når slike møter skal holdes. Det er viktig at kontrollutvalget tar stilling til om de vil benytte seg av møteretten, både for å holde seg orientert om selskapene, og som et ledd i sin kontroll.

I hovedsak skilles det mellom eierskapskontroll, som er obligatorisk, og frivillig forvaltningsrevisjon. Praxis tilsier at det er en glidende overgang mellom disse to hovedkategoriene, og at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å skille mellom hva som inngår i hver av disse kategoriene.

⁵ KS har utarbeidet et sett av anbefalinger knyttet til eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper og foretak (KS Eierforum 2010). Disse anbefalingene kan brukes som utgangspunkt for å utarbeide en eierstrategi og/eller eierskapsmelding.

⁶ Kommuneloven § 80, 3. ledd.

Eierskapskontroll

Eierskapskontrollen omhandler kontroll av om «den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/ fylkestingets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll).»⁷

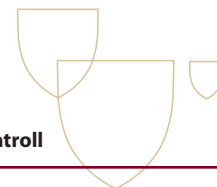
Eierskapskontroll fokuserer på hvordan *kommunen* utøver eierstyring. Videre om den som representerer kommunens interesser på generalforsamlingen eller i representantskapet treffer beslutninger i samsvar med relevant lovgivning, og for øvrig opptrer i tråd med kommunens vedtak og forutsetninger for forvaltningen av eierinteressene.

En viktig forutsetning for at kontrollutvalget kan gjennomføre eierskapskontroll, er at kommunen har tydeliggjort hvilke strategier og målsetninger kommunen har med eierskapene. Utgangspunktet for eierskapskontroller vil derfor gjerne være å undersøke om kommunen har etablert konkrete formål eller føringer for eierskapene, gjerne i form av en eierskapsstrategi eller -melding.

Tips

Problemstillinger ved en eierskapskontroll

- Har kommunen etablert tydelige føringer for eierskapene sine?
 - Har kommunen en eierskapsmelding?
- Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?
 - Har kommunen etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
 - Er rutinene gode nok, og blir de etterlevd?
- Utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?



Valgfri forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon vil være aktuelt dersom funn fra den obligatoriske eierskapskontrollen, eventuelt andre tips, samt politiske vedtak og/eller føringer, gjør at kontrollutvalget mener det er forhold som trenger å bli nærmere undersøkt.

Forvaltningsrevisjon omfatter, som nevnt i forrige kapittel, systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. For å kunne gjennomføre en forvaltningsrevisjon i et selskap kan kontrollutvalget bruke sin innsynsrett i selskapet enten ved hjemmel i lov eller ved samtykke (se tabell side 106-107).

Tips

Tema for forvaltningsrevisjon i selskaper

- måloppnåelse
- offentlige anskaffelser
- habilitet
- etikk og samfunnsansvar
- arbeidsmiljø
- økonomisk drift

Er det mulig å skille mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap?

Det gjennomføres i praksis en rekke selskapskontroller som kombinerer elementer fra både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Dette kan være kontroller i enkeltsselskap der en gjør en kartlegging av for eksempel økonomisk status, innkjøpsrutiner, og sykefravær og lignende. Dette er undersøkelser som ikke bare fokuserer på eierskapsforvaltningen og kommunens kontroll med selskapene, men som også ser på selve driften i det aktuelle selskapet. Samtidig går ikke undersøkelsen i dybden slik som en forvaltningsrevisjon vil gjøre. En slik kontroll vil i hovedsak være av beskrivende karakter, uten nødvendigvis å basere seg på noen konkrete revisjonskriterier, slik det er krav om i en forvaltningsrevisjon.

Tips

Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er et tema som ofte blir inkludert både i eierskapskontroller og ved forvaltningsrevisjon i selskap.

En gjennomgang av rutiner for anskaffelser og etterlevelse av anskaffelsesregelverket krever imidlertid at prosjektet gjennomføres som en forvaltningsrevisjon, på grunn av at en da må undersøke selskapsinterne forhold.

Flere selskapskontroller vil også kombinere eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon, slik som eksempelet under viser.

Eksempel

I Rogaland vedtok kontrollutvalg i syv kommuner å samarbeide om en felles selskapskontroll

«Det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i Brannvesenet Sør-Rogaland IKS (eierskapskontroll), og en analyse av utvalgte forhold knyttet til selskapets drift og utvikling (forvaltningsrevisjon).»

Problemstillingene som ble utledet av formålet var knyttet til følgende tema:

- eiernes oppfølging av selskapet
- selskapets budsjett rutiner og regnskapsrapportering
- selskapets kostnadseffektivitet
- belastning av selskapets kostnader for eierkommunene
- selskapets oppfølging av regler om offentlige anskaffelser og offentlighet
- selskapets oppfølging av etikk, arbeidsmiljø og miljøvern

Det kan argumenteres for at overgangen mellom de to formene for selskapskontroll er så glidende at det i liten grad er hensiktsmessig å definere dem som to helt ulike undersøkelser, med ulike krav til undersøkelsesdesign. Det som skiller den ene undersøkelsen fra den andre, er ikke formen på undersøkelsen, men forskjellen i formål, problemstillinger og metodisk tilnærming.

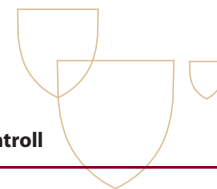
Hvem kan gjennomføre selskapskontroll?

Kontrollutvalget avgjør selv hvem de ønsker skal utføre selskapskontroll.⁸ Når det gjelder eierskapskontroll, kan dette gjøres av alle med nødvendig uavhengighet og kompetanse. Forvaltningsrevisjon er per definisjon revisjon, og kan derfor kun utføres av en revisor (se kapittel 3 og 7). Ettersom det kan være glidende overganger mellom hva som defineres som eierskapskontroll, og hva som defineres som forvaltningsrevisjon, vil dette også ha konsekvenser for hvem som kan utføre oppdraget.

Hvem kan kontrolleres?

Selskapskontroll kan i prinsippet gjennomføres i alle typer selskap, men omfanget av selskapskontrollen påvirkes av eierforholdene i selskapene. Innsyns- og undersøkelsesretten til kontrollutvalget, og/eller revisor, er forbeholdt følgende selskap:

- interkommunale selskap (IKS)
- heleide kommunale aksjeselskap kommunen eier alene eller sammen med andre kommuner
- heleide datterselskap til slike selskap



I disse selskapene har kommunens kontrollutvalg og revisor rett til å innhente de opplysninger de finner påkrevd, og kan gjennomføre nødvendige undersøkelser.

Dersom kontrollutvalget ønsker å gjennomføre selskapskontroller i andre selskap, der eierskapet er delt med private aktører eller staten, må kontrollen basere seg på offentlig tilgjengelig dokumentasjon eller eventuelt en avtale med øvrige eiere om innsyn.

En avtale om innsyn og kontroll kan gjøres i forkant av hver enkelt selskapskontroll, eller retten til kontroll kan tas inn i vedtektene. Dersom et aksjeselskap skal gi mulighet til slik kontroll for en av aksjonærene, må dette vedtas på generalforsamlingen med 2/3 flertall eller mer.⁹

Eksempel

Vedtektsfestet kontroll

I Hordaland fylkeskommune har fylkestinget vedtatt at fylkeskommunale representanter på generalforsamlinger i bompengeselskap som ikke faller inn under innsynsretten i kommuneloven § 80, skal reise et forslag om vedtektsendring som gir fylkeskommunen og fylkeskommunen sin revisor mulighet til å føre kontroll med fylkeskommunen sine eierinteresser, uten hinder av taushetsplikt.

Som et resultat vedtektsfestet bompengeselskapene at «Fylkeskommunen og fylkeskommunen sin revisor har høve til å føra kontroll med fylkeskommunen sine eigarinteresser».

Bestilling

Bestilling av en selskapskontroll gjøres med utgangspunkt i en plan for selskapskontroll (se kapittel 6). I noen tilfeller kan kommunestyret på eget initiativ bestille en selskapskontroll, eller det kan komme opp saker i kontrollutvalget som de velger å følge opp nærmere. Dersom ikke omfanget og tilnærmingen er spesifisert i plan for selskapskontroll, vil det i bestillingsfasen være viktig å definere hvordan prosjektet skal utføres, slik at en sikrer at kontrollutvalget og utfører har lik forståelse av oppdraget som skal utføres. Det er derfor viktig at utvalget bruker tid på bestillingsprosessen, for å få utarbeidet en prosjektplan som er i samsvar med kontrollutvalgets ønsker og som er tilpasset behovet for kontroll i hvert enkelt tilfelle. Prosjektet bør ikke settes i gang før kontrollutvalget og utfører har godkjent prosjektplanen eller bestillingen.

I prosjektplanen vil det være naturlig at følgende er dekket:

- tema og eventuelt hvilke selskap som skal undersøkes
- bakgrunn
- problemstillinger
- hvilken type informasjon som skal hentes inn og hvordan
- fremdriftsplan
- ressursbruk

⁹ Aksjeloven § 5-18.

Delt eierskap mellom flere kommuner

Dersom selskapet som skal kontrolleres eies av flere kommuner, vil det være hensiktsmessig at kontrollutvalgene i eierkommunene samordner kontrollen for å unngå unødig belastning for selskapet.¹⁰ Dette vil også bidra til å effektivisere ressursbruken i kontrollutvalgene. I slike tilfeller må kontrollutvalgene i de respektive kommunene bli enige om blant annet:

- Hvilken oppdragstaker skal gjennomføre kontrollen?
- Hva skal kontrollen omfatte og hvordan skal kontrollen gjennomføres (prosjektplan/bestilling)?
- Hvordan skal kostnadene fordeles mellom kontrollutvalgene?
- Hvordan skal selskapskontrollen rapporteres og følges opp?

I mange tilfeller vil det være kontrollutvalget i kommunen med størst eierandel som tillegges et overordnet ansvar for samordning. Kostnadene fordeles gjerne etter størrelsen på eierandelene til den enkelte kommune. Det er ikke nødvendig at alle eierkommunene er med for at noen kontrollutvalg skal kunne gjennomføre en selskapskontroll.

Hvordan selskapskontrollen skal innrettes i slike samarbeid, kan klargjøres allerede når selskapet blir etablert, ved at vedtektene for selskapet kan angi hvilke av eierkommunene som skal ha et overordnet ansvar for å samordne selskapskontrollen. En slik avtale om samordning kan også tas inn i en selskapsavtale mellom eierkommunene.¹¹ Slike avtaler vil imidlertid ikke begrense plikten og mulighetene den enkelte eierkommune har til å drive selskapskontroll.

Gjennomføring

Det er få føringer for hvordan selskapskontrollen skal gjennomføres,¹² men gjennomføringen må tilpasses behovet for kontroll i hvert enkelt tilfelle. Det er viktig at selskapskontrollen gjennomføres på en planmessig måte, og at den er basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering (jf. plan for selskapskontroll i kapittel 6). Det betyr at omfang og fokus kan variere fra selskap til selskap.

Selv om det ikke er etablert noen spesifikke retningslinjer for selskapskontroll, og eierskapskontroll spesielt, kan standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) gi god veiledning og sikre at gjennomføringen holder god kvalitet. Selskapet som kontrolleres, og den som utøver kommunens eierfunksjon skal gis anledning til å uttale seg om rapportens innhold, og eventuelle kommentarer bør fremgå av rapporten.¹³ Før rapporten oversendes kommunestyret, skal den også være forelagt administrasjonssjefen for uttalelse.¹⁴

¹⁰ Merkander til kontrollutvalgsforskriften § 14 (vedlegg 1 til rundskriv H-15/04).

¹¹ «85 tilrådingar» (Kommunal- og regionaldepartementet 2009) s. 102.

¹² NKRF har utarbeidet en veileder til hvordan en kan gjennomføre selskapskontroll som også inneholder ulike forslag til utforming av bestillinger m.m. Se Norges Kommunerevisorforbund (2010).

¹³ Kontrollutvalgsforskriften § 15, 1. ledd.

¹⁴ Kommuneloven § 77 nr. 6.

Rapportering og behandling

Kontrollutvalget kan selv bestemme hvordan utfører skal rapportere til utvalget.¹⁵ Rapporteringen må tilpasses det omfanget selskapskontrollen har. Rapporten sendes fra oppdragstaker til sekretariatet. Sekretariatet påser at rapporten fra selskapskontrollen samsvarer med bestillingen, før den oversendes til kontrollutvalget. Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret. For å sikre at kommunestyret får nødvendig informasjon om status for eierstyring og oppfølging av eierskapene, kan kontrollutvalget sende rapporter til kommunestyret for behandling fortløpende. Dersom dette ikke gjøres, kan resultatet rapporteres særskilt i årsmeldingen. Det er kontrollutvalget som vurderer nærmere når og hvordan slik rapportering skal skje. Kommunestyret kan også fastsette nærmere bestemmelser om rapportering¹⁶. Rask rapportering til kommunestyret gir kommunestyret mulighet til å vedta forbedringstiltak. Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp.

Habilitet og valgbarhet for medlemmer i kontrollutvalget ved selskapskontroll

Fristilling av virksomheter og bruk av selskaper medfører nye problemstillinger knyttet til roller og habilitet i kontrollutvalget. Kontrollutvalgsmedlemmer er inhabile til å behandle saker hvis vedkommende er leder eller har ledende stilling, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamlingen for et selskap som er part i saken. Ansatte i selskaper vil som hovedregel ikke være inhabile når kontrollutvalget behandler saker hvor selskapet er part i saken.¹⁷ Konkrete omstendigheter i en enkelt sak kan imidlertid føre til at vedkommende må fratres som inhabil for eksempel ved at det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet (se kapittel 3).

Det er viktig at kontrollutvalget ved gjennomføring av en selskapskontroll, gjør en grundig vurdering av medlemmers habilitet dersom det oppstår tvilstilfeller. Det er viktig å vurdere om det er grunn til å tro at deres deltagelse kan svekke tilliten til kontrollutvalgets uavhengighet og nøytralitet i behandlingen av selskapskontrollen.

Det er viktig at styremedlemmers og ledes mulige inhabilitet også vurderes når kommunestyret velger kontrollutvalget. Selv om styremedlemmer, ledere og ansatte i selskap som kommunen eier er valgbar til kontrollutvalget, bør kommunene være oppmerksom på utfordringer knyttet til å velge personer som formelt er valgbar, men som ofte kan bli inhabile i enkeltsaker (se kapittel 2).

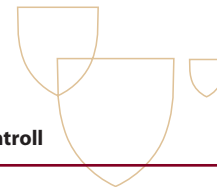
¹⁵ Rogndokken (2007).

¹⁶ Merknader til kontrollutvalgsforskriften § 15 (vedlegg 1 til rundskriv H-15/04).

¹⁷ I dagens regelverk, forvaltningsloven § 6, er det kun styremedlemmer og ledere i deleide selskap som automatisk er inhabil når kontrollutvalget skal behandle saker knyttet til selskapet de er tilknyttet. Når det gjelder styremedlemmer og ledere fra heleide kommunale selskap vil disse ikke automatisk være inhabil. Nytt lovforslag som gjelder fra 1/11 2011 opphever imidlertid unntaket for styremedlemmer og ledere i offentlig heleide selskap (ref. Ot.prp. nr. 50 (2008-2009)).

KORT OG GODT!

- Kontrollutvalget bør følge med på kommunestyret sine saker knyttet til valg av organisasjonsformer, og vurdere om saksutredningene har belyst kontroll og tilsynskonsekvensene av de ulike valgene.
- I selskapene som kommunen eier, har kontrollutvalget rett til å ha en representant til stede på generalforsamlingen og lignende organ.
- Kontrollutvalget må få utarbeidet en prosjektplan eller bestilling som tydeliggjør hvordan kontrollen skal gjennomføres.
- Dersom det i det aktuelle selskapet er flere eierkommuner, kan kontrollen samordnes mellom eierne.
- Det er viktig at selskapskontrollen gjennomføres på en planmessig måte, og at den er basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering.
- Resultatene av selskapskontroller skal rapporteres til kommunestyret. Det vil være hensiktsmessig å sende selskapskontrollrapporten til kommunestyret.



Referanser

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner. (kontrollutvalgskonferansen). FOR-2004-06-15-905.

Kommunal- og regionaldepartementet (2009). 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Rapport.

KS Eierforum (2010). Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak.

Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). LOV-1997-06-13 nr. 44.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.

Lov om endring i forvaltningsloven (habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig heleide selskaper). (Endringslov til forvaltningsloven) LOV-2009-06-19 nr. 90.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25 nr. 107.

Lov om stiftelser (stiftelsesloven). LOV-2001-06-15 nr. 59.

Norges Kommunerevisorforbund (2010): Selskapskontroll – fra a-å ('Praktisk veileder'). (Vedlegg er bare tilgjengelig for NKRFs medlemmer.)

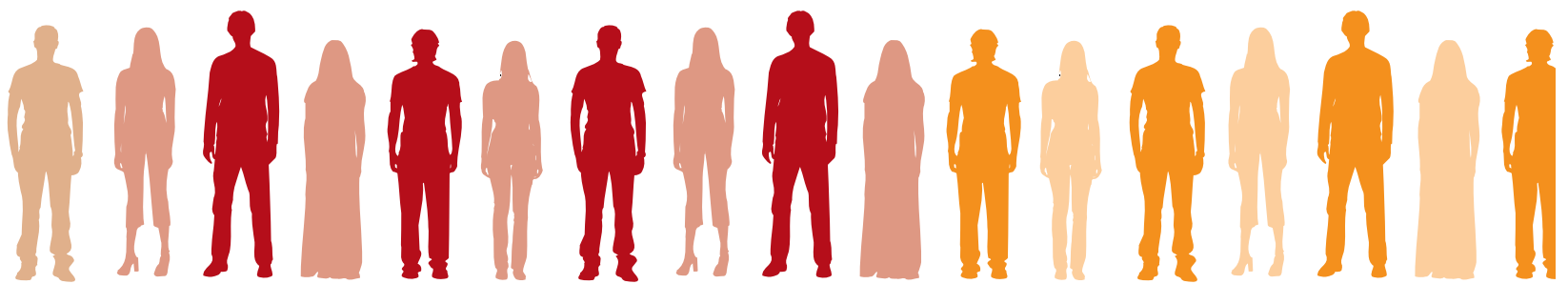
NOU 1995:17: Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

Ot.prp. nr. 50 (2008-2009). Om lov om endringer i forvaltningsloven (habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig heleide selskaper).

Ringkjøb, H-E, J. Aars og S. I. Vabo (2008): Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap. Rapport 1-2008. Bergen: Rokkansenteret.

Rogndokken, O.K. (2007). «Eierskapskontroll og selskapskontroll.» I Bråthen B., B. Frydenberg og O. K. Rogndokken: Tilsyn og revisjon i kommunal sektor. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.

Rundskriv H-15/04: Ikrafttreden av lov om endringer i kommuneloven om kommunal revisjon m.m. Kommunal- og regionaldepartementet.



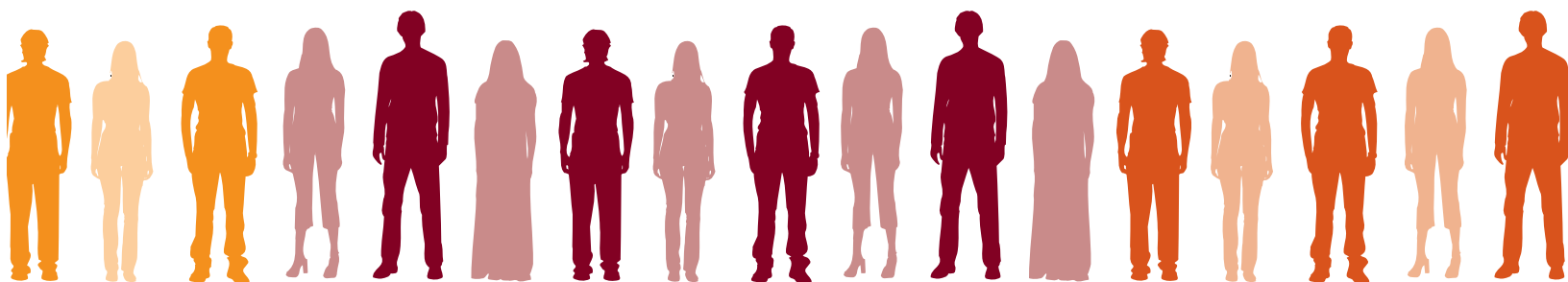
9.

Regnskapsrevisjon

Revisjon av årsregnskapet er en helt sentral del av kommunens egenkontroll. Revisor skal gi trygghet for at en kan stole på informasjonen kommunen gir om sin økonomi. Dette er en viktig oppgave. Revisor er en uavhengig og objektiv tredjeperson som gjennom sine kontroller kan avdekke og forebygge feil og mangler i den økonomiske rapporteringen. Revisor vil i tillegg veilede kommunen for å bidra til å forebygge og avdekke feil og misligheter.

Revisor skal gi trygghet for at en kan stole på informasjonen kommunen gir om sin økonomi.

Kontrollutvalget skal påse at kommunen blir revidert på en betryggende måte. Utvalget er derfor avhengig av at revisor gir tilstrekkelig rapportering om revisjonsarbeidet. At kontrollutvalget og revisor har en god dialog og god forståelse av sine oppgaver, er viktige forutsetninger for å være trygg på at revisjonsarbeidet blir forsvarlig utført.



Revisors rolle og oppgaver

Revisor har et selvstendig faglig ansvar for å revidere kommunens årsregnskap i samsvar med lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk.

Regnskapsrevisjon omfatter kommunens årsregnskap, samt årsregnskapet i eventuelle kommunale foretak. Årsregnskapene skal revideres før de legges frem for behandling i kommunestyret. I tillegg til revisjon av kommunens årsregnskap vil også revisors oppgaver omfatte en rekke attestasjoner, for eksempel kommunens merverdiavgiftskompensasjonsoppgaver.

Regnskapsrevisjonen skal gi revisor grunnlag for å bekrefte at årsregnskapet er avlagt i henhold til lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk.¹ Dette innebærer at revisor skal gå gjennom årsregnskapet og grunnlaget for regnskapstallene, og undersøke om årsregnskapet gir et dekkende bilde av den økonomiske aktiviteten i kommunen.

Revisor går ikke gjennom alle tall i årsregnskapet, men kontrollerer deler av det, basert på en vurdering av risiko for vesentlige feil i regnskapet. Hvilke kontroller som skal gjennomføres, vil fremgå av revisjonsplanen.

Revisor skal også kontrollere at opprinnelig og regulert budsjett, slik disse fremgår av årsregnskapet, er i samsvar med kommunestyrets vedtak. Videre kontrollerer revisor at regnskapstallene i årsberetningen stemmer med årsregnskapet. Som en del av revisjonen skal revisor vurdere kommunens internkontroll knyttet til den økonomiske rapporteringen og kommunens registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger.



Fakta

God kommunal revisjonsskikk

God kommunal revisjonsskikk er en «rettslig standard». Det vil si at innholdet i kravet til revisjonen utvikles kontinuerlig i samsvar med det som til enhver tid anses som faglig god yrkesutøvelse. I tillegg til lov- og forskriftskrav om revisjon, vil også nasjonale og internasjonale revisjonsstandarder definere hva som til enhver tid er god kommunal revisjonsskikk.

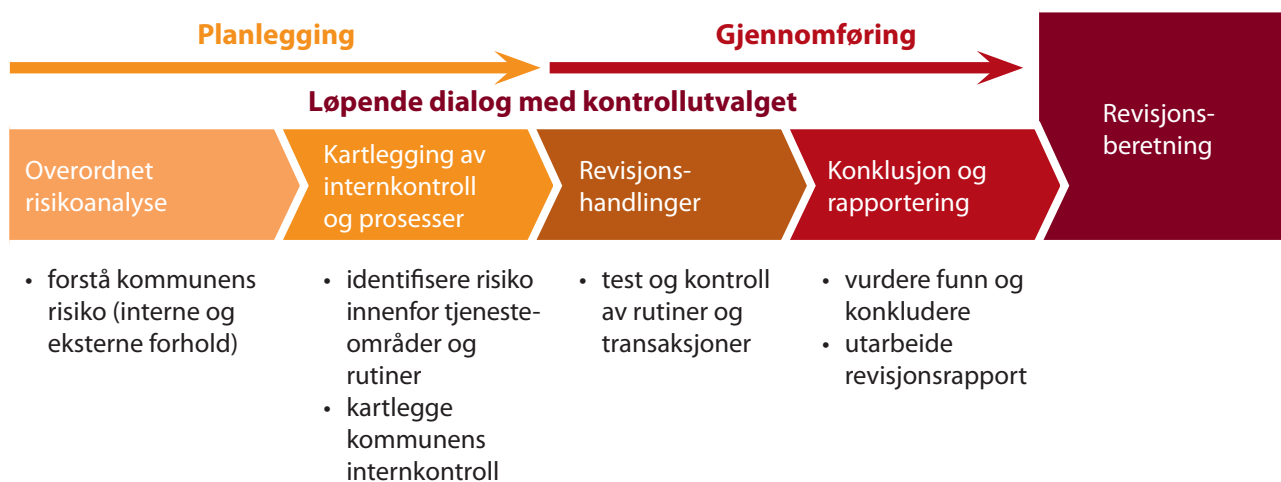
¹ Retningslinjer for god kommunal regnskapsskikk blir utarbeidet og utgitt av Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS).



Fakta

Sentrale begreper

- **Årsregnskap:** Oversikt over resultatet av den økonomiske virksomheten i regnskapsåret, samt den økonomiske stillingen (balansen) ved utløpet av regnskapsåret. Består av driftsregnskap, investeringsregnskap, balanseregnskap, økonomiske oversikter og noter.
- **Årsberetning:** Årsberetningen er en redegjørelse for virksomheten gjennom et år, utarbeidet av administrasjonssjefen. Årsberetningen inngår i, eller omtales ofte som, kommunens årsmelding.
- **Budsjett:** Oppstillingen av forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger, samt utgifter, utbetalinger og avsetninger for kommunen eller fylkeskommunen samlet.
- **Internkontroll:** Systemer og rutiner som sikrer at kommunen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner.
- **Interimsrevisjon:** Interimsrevisjon er den revisjonen som gjennomføres i løpet av året for å kontrollere at de interne kontrollene fungerer som forutsatt gjennom året. I interimsrevisjonen går revisor gjennom og tester rutiner, transaksjoner og rapportering innen utvalgte områder.
- **Årsoppgjørsrevisjon:** Revisjonshandlinger som gjennomføres for å kontrollere at det avlagte årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.



Revisjonsberetningen

Etter gjennomført revisjon avgir revisor en revisjonsberetning til kommunestyret. Beretningen skal bekrefte at revisjonen er gjort i samsvar med lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk, og skal gi en konklusjon på de forholdene som revisor har vurdert i løpet av revisjonen.

Dersom revisor ikke har merknader eller kommentarer til årsregnskapet, avgis beretningen som «normalberetning». Dersom revisor har merknader eller kommentarer, vil dette fremgå som avvik fra normalberetningen.

Fristen for å avlegge regnskapet er 15. februar året etter regnskapsåret.² Frist for årsmelding er 31. mars, og revisjonsberetningen skal avlegges senest 15. april. Fristen for behandling av årsregnskapet i kommunestyre og fylkesting er 30. juni.

Fakta

Revisjonsberetninger

- normalberetning: revisor har ikke merknader eller kommentarer til det avlagte årsregnskapet
- beretninger med modifisert konklusjon
 - forbehold til regnskapet pga. feil og uenighet
 - forbehold til regnskapet pga. manglende bevis
 - forbehold til registrering og dokumentasjon og til årsberetningen
 - negativ konklusjon
 - konklusjon om at revisor ikke kan uttale seg
- beretninger med presiseringer og avsnitt om «andre forhold»
 - presiseringer til regnskapet
 - «andre forhold»

Kontrollutvalgets påseansvar knyttet til regnskapsrevisjon

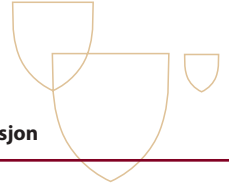
Kontrollutvalget har et ansvar for å påse at regnskapene blir revidert på en betryggende måte. Dette er knyttet til flere forhold:³

- at revisjonen skjer i samsvar med lover, regler og god kommunal revisjonsskikk
- at revisor oppfyller krav til uavhengighet og kvalifikasjoner
- at revisjonen følger eventuelle avtaler inngått mellom revisor og kontrollutvalget³

Kontrollutvalgets påseansvar omfatter ikke en faglig vurdering av revisjonens utførelse, da det er revisor som har det faglige ansvaret for gjennomføringen av revisjonen.

² Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10.

³ Kontrollutvalgets oppgaver med regnskapsrevisjon er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 4 og kontrollutvalgsforskriften kapittel 4.



Kontrollutvalget ivaretar sitt påseansvar ved å gjennomføre aktiviteter knyttet til oppfølging av revisjonen og revisjonsarbeidet.⁴⁴ Dette kan omfatte:

- revisors uavhengighetserklæring
- kvalitetskontroller hos revisor
- avtaler mellom kontrollutvalg og revisor
- engasjementsbrev for revisjonsoppdraget
- strategi og plan for revisjonen, samt underliggende risikovurderinger
- revisjonsrapporter
- nummererte brev
- innberetninger om eventuelle misligheter
- revisjonsberetningen

I tillegg forventes det at kontrollutvalget holder seg løpende orientert om revisjonsarbeidet gjennom regnskapsåret.

Revisjon av regnskap for interkommunale selskap eller andre virksomheter (som for eksempel kirkelige fellesråd eller overformynderi) er ikke omfattet av kontrollutvalgets påseansvar, da disse ikke er en del av kommunen som rettssubjekt.

Revisors kvalifikasjoner og uavhengighet

Kontrollutvalget bør forsikre seg om at revisor har et tilfredsstillende og dokumentert system for kvalitetssikring og internkontroll, og eventuelt be revisor fremvise dokumentasjon for dette. Dersom revisor har fått varsel om forestående ekstern kvalitetskontroll, bør revisor informere kontrollutvalget. Endelig rapport fra kvalitetskontrollen bør oversendes kontrollutvalget. I tillegg skal kontrollutvalget gå gjennom revisors årlige uavhengighetserklæring (se kapittel 3).

Avtale, instruks og engasjementsbrev

Kontrollutvalget bør være informert om hva revisjonsarbeidet omfatter, og om eventuelle tilleggsoppdrag skal inngå i revisjonen. Det er en fordel å fastsette dette skriftlig, noe som kan gjøres gjennom avtaler, instruks og/eller engasjementsbrev.

Dersom kommunen har inngått en avtale med revisor fra et privat selskap, vil det foreligge en avtale som regulerer viktige områder. Også der kommunen har egen revisor eller har inngått samarbeid om revisjonsordning med andre kommuner, vil det som regel foreligge avtaler eller instruks om revisjonen. Avtalen kan for eksempel omhandle forventninger til samarbeid, rapporteringstidspunkt og rapporteringsinnhold, samt en nærmere spesifisering av hvilke tilleggstjenester som inngår i revisjonsoppdraget.

⁴⁴ Se også Norges Kommunerevisorforbund (2010).

Revisjonsoppdragets innhold kan også beskrives i et engasjementsbrev. I engasjementsbrevet vil det blant annet fremgå hva som er revisors oppgaver og plikter, og hva revisor forventer at administrasjonen gjør i forbindelse med avlegging av regnskap. Det er revisor som utformer engasjementsbrevet, og som sender dette til kommunen.

Innholdet i avtaler, instruksjoner og engasjementsbrev vil variere etter hvilken revisjonsordning kommunen har valgt, og hva som er omfanget av revisjonsoppdraget (for eksempel om revisjonen omfatter både regnskaps- og forvaltningsrevisjon eller bare regnskapsrevisjon). Det er imidlertid viktig å understreke at avtaler, instruksjoner og engasjementsbrev ikke kan begrense pliktene revisor har i henhold til lov og forskrift, men har som formål å klargjøre ansvar og omfanget av revisjonen på områder som ikke er dekket av regelverket.

Revisjonsplanen

Det er et krav at revisor skal utarbeide en plan for hvordan revisjonen skal gjennomføres. Revisjonsplanen bygger på en overordnet revisjonsstrategi som beskriver revisjonens formål og omfang, når revisjonen skal utføres og hvilken angrepsvinkel den skal ha. Revisjonsplan og -strategi baseres på en vurdering av risiko og vesentlighet. Det er mange forhold som inngår i denne vurderingen, blant annet endringer i kommunens oppgaver og tjenester, organisatoriske endringer, og om et konkret område har blitt kontrollert i tidligere års revisjoner.

Planen vil blant annet omfatte de regnskapsområder og vesentlige regnskapsposter som vil være gjenstand for revisjon. Enkelte områder vil som regel inngå i revisjonsplanen hvert år. Dette gjelder for eksempel store inntekts- og utgiftsposter som skatter, rammetilskudd, lønn og innkjøp. Videre beskriver revisjonsplanen hvilke revisjonshandlinger revisor skal utføre innen de enkelte områdene, og tidspunkt for gjennomføring.

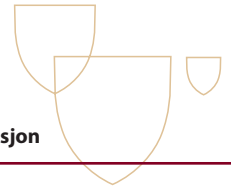


Fakta

Revisjonshandlinger

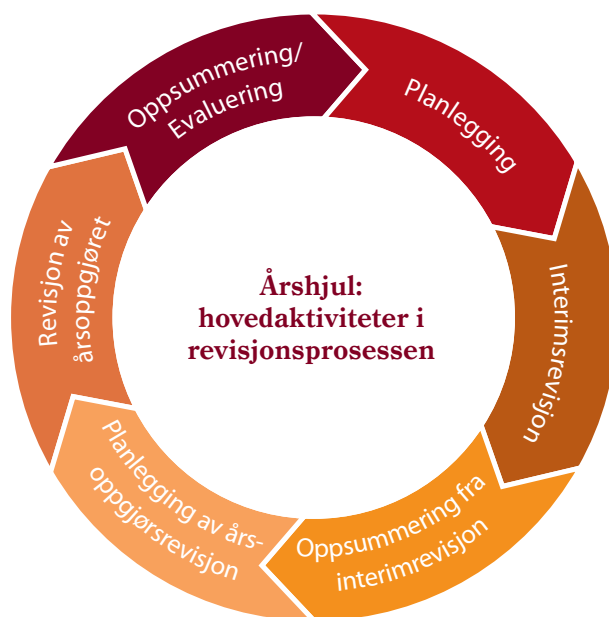
Revisjonshandlinger er de handlinger revisor foretar for å få sikkerhet for sine uttalelser. Dette kan eksempelvis være:

- bilagskontroll
- kontroll av IT-systemer
- kontroll av avstemminger
- kontroll av estimater



Kontrollutvalget kan i forkant av regnskapsåret be om at revisor gir en orientering om revisjonsstrategien, revisjonsplanen og de underliggende risikovurderingene. Revisjonsplanen vil være et naturlig grunnlag for kontrollutvalgets oppfølging i løpet av regnskapsåret.

Kontrollutvalget bør være kjent med de ulike aktiviteter som revisor gjennomfører i forbindelse med regnskapsrevisjonen. De ulike aktivitetene er illustrert i årshjulet under.



Løpende orientering

Kontrollutvalget skal holde seg løpende orientert om revisjonen gjennom regnskapsåret. For å gjøre dette må kontrollutvalget definere krav til innhold i rapporteringen og tidspunkt for rapportering. Revisor har et sentralt ansvar for å formidle informasjon om arbeidet som utføres. Som et minimum bør en revisor rapportere:

- når det skjer endringer i revisors risikovurdering av kommunen som gir grunnlag for endringer i revisjonsplanen
- når det skjer vesentlige endringer i tidspunkt for gjennomføring av revisjonen
- dersom det dukker opp vesentlige forhold, for eksempel misligheter

Revisor må rapportere til kontrollutvalget i forbindelse med kontrollutvalgets behandling av årsregnskapet, og bør også rapportere etter gjennomført interimsrevisjon på høsten. Målet med rapporteringen bør være at kontrollutvalget får sikkerhet for at revisjonen går etter planen, og at kontrollutvalget blir informert om viktige forhold som er avdekket gjennom revisjonen. Det at revisor deltar på kontrollutvalgets møter er med på å sikre dialogen mellom utvalget og revisjonen.

”Revisor blir kanskje for lite utfordret på kontrollaktiviteter som er utført og hvordan resultatet av gjennomført revisjon rapporteres.” (Revisor, Fjell)

Nummererte brev

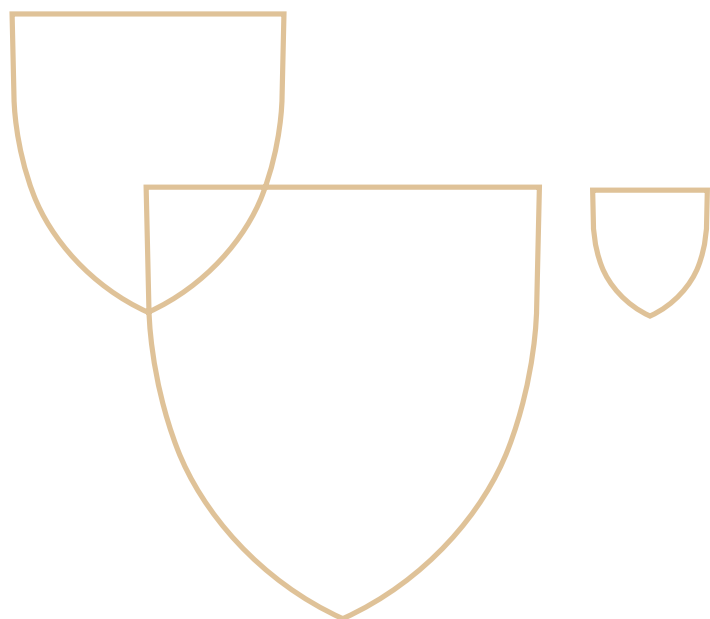
Revisor plikter å ta opp vesentlige forhold i «nummererte brev». Slike brev inneholder informasjon som revisor finner det nødvendig å informere kontrollutvalget om. Revisor skal i nummererte brev melde om følgende forhold, dersom forholdene oppfattes som vesentlige:

- mangler ved plikten til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- feil og mangler ved organiseringen av den økonomiske internkontrollen
- misligheter⁵
- feil som kan medføre feilinformasjon i årsregnskapet
- manglende redegjørelse for vesentlige avvik mellom regnskap og budsjett
- begrunnelse for manglende underskrift ved bekreftelser overfor offentlige myndigheter som gis i henhold til lov eller forskrift
- begrunnelse for å si fra seg revisjonsoppdraget

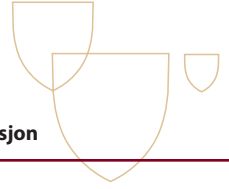
Utover disse punktene står revisor fritt til å melde fra om andre vesentlige forhold i nummererte brev. Det er vanlig at forhold som medfører avvik fra normalberetning tas opp i nummererte brev.

Brevene nummereres fortløpende og sendes til kontrollutvalget med kopi til administrasjonssjefen. Kontrollutvalget bør behandle forholdene som omtales i nummererte brev grundig, og bør vurdere å behandle det som en egen sak.⁶ Det er opp til kontrollutvalget å avgjøre om saken skal sendes videre til kommunestyret.

Kontrollutvalget plikter å påse at de forhold revisor har påpekt i nummererte brev blir fulgt opp. Kontrollutvalget bør da forhøre seg med administrasjonssjefen for å finne ut hvordan brevene blir fulgt opp. Når kontrollutvalget har fått svar fra administrasjonssjefen, bør det nummererte brevet settes opp som sak til behandling i kontrollutvalget.



⁵ Misligheter skal alltid rapporteres, jf. merknader til revisjonsforskriften § 4, 2. ledd nr. 3 (vedlegg 1 i rundskriv H-15/04).
⁶ Se bl.a. Fredriksen (2010).



Kontrollutvalgets ansvar i forbindelse med misligheter

Revisor skal vurdere risikoen for misligheter i kommunen, og skal gjøre seg kjent med hvilke kontrolltiltak kommunen har iverksatt for å hindre og avdekke misligheter. Som en del av oppfølgingen av revisjonen bør kontrollutvalget påse at revisor har vurdert risikoen for misligheter.

Dersom revisor mistenker at det har forekommet misligheter, bør dette rapporteres muntlig. Hvis det konstateres at det har forekommet misligheter, skal revisor straks sende en skriftlig foreløpig innberetning til kontrollutvalget. I den grad det er mulig, skal revisor undersøke forholdet nærmere, og etter endt undersøkelse sende endelig innberetning til kontrollutvalget. Administrasjonssjefen eller kommune-/fylkesrådet skal ha kopi av den endelige innberetningen.⁷ Det er vanlig praksis at administrasjonssjefen også mottar kopi av foreløpig innberetning.

For å følge opp revisors arbeid med misligheter kan kontrollutvalget be om å bli orientert om revisors risikovurderinger og vurderinger av kommunens internkontroll. Dersom revisor har konstatert misligheter, bør kontrollutvalget sørge for å få forholdene belyst så godt som mulig og følge opp administrasjonens håndtering av de innrapporterte mislighetene.

Uttalelse til årsregnskapet

Kontrollutvalget skal få forelagt revisjonsberetningen fra revisor, og avgi uttalelse om kommunens årsregnskap og årsregnskapet for kommunale foretak. Kontrollutvalget bestemmer selv hvilke forhold som skal tas med i uttalelsene. Det vil være naturlig å ta med spesielle forhold som omtales i revisjonsberetningen og eventuelle revisjonsrapporter og nummererte brev.

Uttalelsen sendes til kommunestyret, med kopi til formannskap eller kommune/fylkesråd.

Samspeilet mellom kontrollutvalg, regnskapsrevisor og administrasjon

Godt samspill mellom revisor, kontrollutvalg og administrasjon er sentralt for å legge til rette for en effektiv og betryggende revisjon. Som omtalt over må det være en løpende dialog mellom revisjonen og kontrollutvalget. I tillegg må både kontrollutvalget og revisjonen ha en løpende dialog med administrasjonen.

Administrasjonen må sørge for å overholde de frister som kreves for avleggelse av regnskap, samt sørge for en betryggende internkontroll knyttet til den økonomiske rapporteringen. I tillegg må administrasjonen sikre at revisor får tilgang til å hente ut informasjon og kontakte ansatte for å gjennomføre og dokumentere revisjonen. Dersom revisjonen påpeker feil eller mangler ved kommunens økonomiske rapportering eller internkontroll, bør administrasjonen straks sette i verk tiltak for å forbedre de påpekte manglene.

*”Revisor kan ha problemer med å kommunisere faglig vanskelige saker til kontrollutvalget på en forståelig måte.”
(Revisor, Molde)*

⁷ Revisjonsforskriften § 3.

Tabellen under viser en oversikt over hvordan revisjonen kan planlegges, utføres og følges opp i møter mellom kontrollutvalg, administrasjon og revisor.

Aktivitet	Tidspunkt	Målsetting
Møte med kommuneledelsen	Aug/sept	Gjennomgå utkast til revisjonsplan. Identifisere forventninger og innspill.
Møte med kontrollutvalget	Aug/sept	Gjennomgå utkast til revisjonsplan. Identifisere forventninger og innspill.
Utarbeide endelig revisjonsplan	Aug/sept	Sikre at revisjonsplanen er tilpasset risiko, vesentlighet og kommunens behov
Gjennomføring interimsrevisjon	Sept/des	Gjennomføre revisjonshandlinger i samsvar med revisjonsplanen. Gjennomgå og teste interne kontroller og transaksjoner.
Oppsummere interimsrevisjon for kommuneledelsen	Des/jan	Presentere oppsummering av interimsrevisjonen for kommuneledelsen. Tilbakemelding om kontrolltilstanden og innspill til forbedringsområder. Løse eventuelle problemstillinger før årsoppgjøret. Sikre god planlegging og effektiv revisjon.
Oppsummere interimsrevisjon med kontrollutvalget	Des/jan	Presentere oppsummering av interimsrevisjonen for kontrollutvalget. Gjennomgå eventuelle endringer for planen av årsregnskapet.
Møte med økonomiledelsen og eventuelt andre enhetsledere	Mars/april	Oppsummering av årsoppgjørrevisjonen. Gjennomgang av utkast til rapporter.
Møte med kontrollutvalget	Mars/april	Oppsummering av regnskapsrevisjonen. Gjennomgang av revisjonsberetningen.
Informasjon om misligheter eller andre vesentlige forhold	Ad-hoc	Ivareta forskriftsmessige krav.
Mulige habilitetsforhold for revisor	Ad-hoc	Ivareta forskriftsmessige uavhengighetskrav.
Til stede i kommunestyret	Når saker skal behandles	Svare på eventuelle spørsmål.

**KORT OG
GODT!**

- Kontrollutvalget bør be revisor orientere om revisjonsplanen ved begynnelsen av revisjonsåret, og bør videre bruke revisjonsplanen som et grunnlag for sin løpende oppfølging av revisor.
- Kontrollutvalget bør be revisor orientere spesielt om sine metoder for kartlegging av risiko og de risikovurderingene som regnskapsrevisjonen er basert på.
- Kontrollutvalget bør særlig følge med på de funn og merknader revisjonen presenterer knyttet til kommunens internkontroll, feil i regnskapet og mulige misligheter.
- Kontrollutvalget bør be om å bli orientert om rådgivningstjenester og andre oppgaver som revisor har utført for kommunen utover den lovbestemte/avtalte regnskapsrevisjonen.
- Kontrollutvalget bør legge vekt på å ha en god dialog med administrasjonen.

Referanser

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgskonferansen). FOR-2004-06-15-905.

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonskonferansen). FOR-2004-06-15-905.

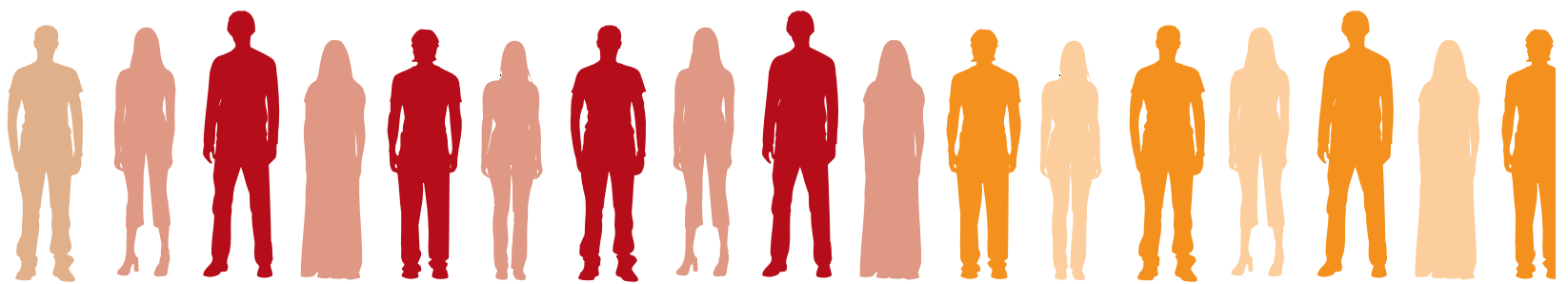
Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner). FOR-2000-12-15-1424.

Fredriksen G.H. (2010). Revisors kommunikasjon i form av nummererte brev – hva, hvorfor og til hvem? Kommunerevisoren, nr. 4/2010.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25 nr. 107.

Norges Kommunerevisorforbund (2010). Veileder vedrørende kontrollutvalgets påse-ansvar overfor regnskapsrevisor.

Rundskriv H-15/04: Ikrafttreden av lov om endringer i kommuneloven om kommunal revisjon m.m. Kommunal- og regionaldepartementet.



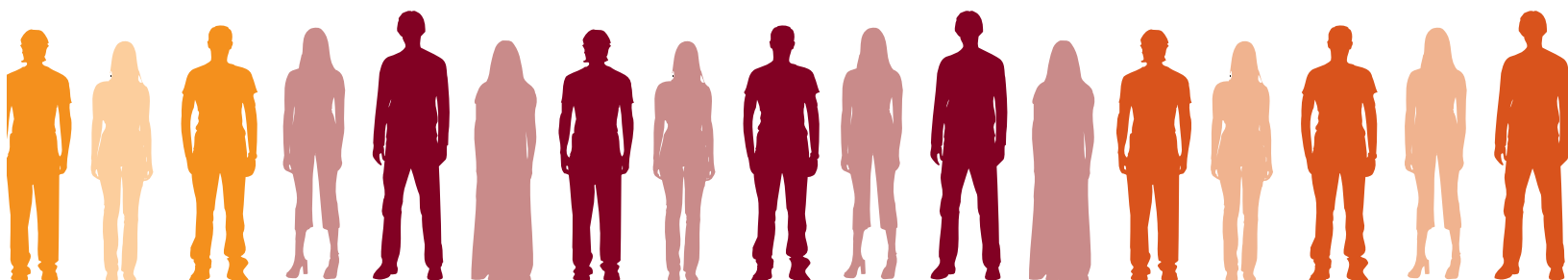
10.

Statlig tilsyn

I tillegg til den kommunale egenkontrollen gjennomføres det statlig tilsyn på en rekke kommunale tjenesteområder. Statlig tilsyn og kommunal egenkontroll har det til felles at de skal bidra til at kommunen løser sine oppgaver innenfor rammene av lover og forskrifter. For at denne innsatsen skal utnyttes best mulig, er det viktig at kontrollutvalget holder seg orientert om statlig tilsynsaktivitet, og bruker denne informasjonen aktivt i sitt eget arbeid.

Statlig tilsyn og kommunal egenkontroll har det til felles at de skal bidra til at kommunen løser sine oppgaver innenfor rammene av lover og forskrifter.

Det føres statlig tilsyn med kommunene innen en rekke ulike områder. Et felles formål for alle statlige tilsyn er å kontrollere at kommunene overholder sine plikter. Pliktene det føres tilsyn med kan deles inn i to hovedgrupper: plikter som er pålagt kommunene i egenskap av å være folkevalgte organer etter kommuneloven (kommuneplikter) og plikter som kommunen har på lik linje med andre, og som ikke er spesifikt rettet inn mot kommunene (aktørplikter). Et eksempel på kommuneplikt er plikten til å sørge for nødvendige helsetjenester til innbyggerne i kommune, mens et eksempel på aktørplikt er kommunens ansvar etter arbeidsmiljøloven for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø.



Fylkesmannen

Alle fylker i Norge har et eget fylkesmannsembete, bortsett fra Oslo og Akershus som har et felles embete. Administrativt er fylkesmannen underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet, mens de enkelte fagdepartementene gir styringssignaler på sine fagfelt. For kontrollutvalgene er fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet, klagesaksmyndighet og myndighet til å gjennomføre lovlighetskontroller av spesiell interesse.

Fylkesmannens tilsynsarbeid

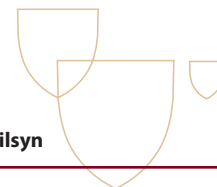
En vesentlig del av de statlige tilsynsoppgavene ivaretas av fylkesmannsembetene i de enkelte fylker. Fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunenes etterlevelse av en rekke kommuneplikter, og er videre ansvarlig for å samordne den statlige tilsynsvirksomheten rettet mot kommunene.¹ Andre statlige tilsynsorgan skal holde fylkesmannen informert både om planlagte tilsyn og pålegg om tiltak.

Fylkesmannens tilsyn kan enten være egeninitiert, eller koordinert av departement eller direktorat som et landsomfattende tilsyn. På flere områder gjennomføres en kombinasjon av landsomfattende og egeninitierte tilsyn. Som det går frem av tabellen nedenfor, har fylkesmannen selvstendig hjemmel for å føre tilsyn overfor kommuner og fylkeskommuner på en rekke ulike områder.

Område	Lovgrunnlag
Barnehager	Barnehageloven § 9, 2. ledd
Grunnskole og videregående opplæring	Opplæringsloven § 14-1
Forurensning og avfall	Forurensningsloven § 48
Sosiale tjenester og NAV	Lov om sosiale tjenester, § 2-6
	Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, § 9
Barnevern	Lov om barnevern § 2-3
Kommunal beredskap	Lov om kommunal beredskapsplikt mv. § 15c
Kommunale krisesentre	Lov om kommunale krisesentre, § 9

Klagesaksbehandling hos fylkesmannen

For kontrollutvalget kan det være nyttig å holde seg orientert om utfallet av fylkesmannens behandling av klagesaker, samt statistikk knyttet til klagesaksbehandlingen. Hvis kommunen for eksempel har hatt mange klagesaker innenfor et bestemt virksomhetsområde, vil dette kunne gi kontrollutvalget informasjon om tema det er grunnlag for å se nærmere på i en forvaltningsrevisjon.



Lovlighetskontroller

Lovlighetskontroller innebærer en kontroll av lovligheten av administrative eller politiske avgjørelser. Dersom tre eller flere medlemmer av kommunestyret krever det, kan kommunale avgjørelser bringes inn for lovlighetskontroll.²

Det er bare de klagene som kommer fra kommunen som går til fylkesmennene. Klager fra fylkeskommunen går til det ansvarlige departementet.

Fylkesmannen/departementet kan også på eget initiativ ta saker opp til lovlighetskontroll. Fylkesmannen skal i tillegg veilede publikum og kommunen om juridiske spørsmål knyttet til kommunal virksomhet.

Helsetilsynet i fylket

Kontrollutvalget bør være kjent med oppgavene til Statens helsetilsyn. Helsetilsynet i fylket er administrativt en del av fylkesmannsembetet, men er samtidig tildelt myndighet som «helsetilsynet i fylket», direkte underlagt Statens helsetilsyn. Helsetilsynet i fylket har ansvar for tilsyn med alt helsevesen og alt helsepersonell i fylket. For kommunene inkluderer dette tilsyn med de kommunale helsetjenestene samt områder innen barnevernet og sosialtjenesten. I fylkeskommunen er tannhelsetjenesten gjenstand for tilsyn fra helsetilsynet i fylket.

Andre statlige tilsynsmyndigheter

Også Arbeidstilsynet fører tilsyn som kan være av betydning for kontrollutvalget. Arbeidstilsynets tilsyn er knyttet til arbeidsgiveres forpliktelser etter arbeidsmiljøloven og enkelte andre regelverk. Kommunene har status som aktører på linje med andre arbeidsgivere.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utøver tilsyn mv. på områdene el-sikkerhet, produktsikkerhet, farlige stoffer, forebyggende brannvern, og samfunnssikkerhet og beredskap. Direktoratet gjennomfører tilsyn med om kommunene gjennomfører sine oppgaver knyttet til drift av kommunalt brannvesen. På andre tilsynsområder er kommunene sidestilt med andre aktører.

Andre viktige tilsynsmyndigheter er:

- Datatilsynet
- Klima- og forurensingsdirektoratet
- Konkurransetilsynet
- Statens strålevern
- Mattilsynet
- Norges Vassdrags- og Energidirektorat

² Kommuneleien § 59.

Forholdet mellom kontrollutvalget og tilsynsmyndigheter

Informasjon om tilsyn

Det vil være en fordel om kontrollutvalget har oversikt over planlagte tilsyn. Slik informasjon kan kontrollutvalget få gjennom å kontakte tilsynsmyndighetene eller ved å besøke deres nettsteder. Det er vanlig at fylkesmennene legger ut informasjon om planlagte tilsyn i egne tilsynskalendere på sine nettsteder.

Det kan være nyttig om kontrollutvalget etablerer en fast rutine for å gjennomgå rapporter fra tilsyn som er gjennomført i kommunen. En praktisk måte å løse dette på vil være å innføre rutiner hvor administrasjonen fortløpende oversender alle tilsynsrapporter til kontrollutvalget. Informasjon om tilsynsvirksomheten i kommunene finnes også på nettstedene til de statlige organene. Rapporter fra statlige tilsyn kan gi nyttig informasjon både ved gjennomføring av overordnet analyse, og når kontrollutvalget planlegger konkrete forvaltningsrevisjonsprosjekter. Tilsynsrapporter vil også være relevante for å vurdere hvordan internkontrollen i kommunen fungerer. Kontrollutvalget bør forsikre seg om at kommunen har en tilfredsstillende behandling og oppfølging av tilsynsrapporter.

Eksempel

Koordinering

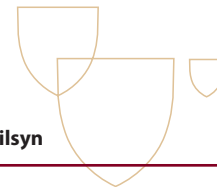
Flere kontrollutvalgssekretariater har initiert samarbeid med fylkesmannen for å bedre samordning og koordinering av kontrollutvalgets og fylkesmannens kontrollvirksomhet.

I Vestfold har fylkesmannen inngått samarbeid med kontrollutvalgene, der de deler aktivitetsplaner, planer for forvaltningsrevisjoner og rapporter. Dette hjelper både fylkesmannen og kommunene til å foreta bevisste og informerte valg knyttet til sitt kontroll- og tilsynsarbeid (ref. Lodden og Hem, 2010).

*”Eg meiner at revisjon/kontrollutval må ha ein løpande kommunikasjon med fylkesmannen, som skal samordne alt statleg tilsyn.”
(Administrasjonssjef, Vestnes)*

Planlegging og samordning av kontroll- og tilsynsarbeidet

For å koordinere kontrollutvalgets eget kontrollarbeid med statlige etaters tilsynsarbeid, kan det være hensiktsmessig at kontrollutvalget holder seg orientert om planer og rapporter fra statlige tilsynsmyndigheter.³ Dette er viktig både for å unngå dobbeltarbeid, og for å unngå for stor belastning på de enkelte kommunale etatene eller enhetene. To undersøkelser rett etter hverandre på samme område vil kunne begrense nytteverdien av undersøkelsene, dersom det ikke gjøres en grundig jobb i planleggingen av prosjektene. Kontrollutvalgene kan ta initiativ til en dialog med fylkesmannen om koordinering av forvaltningsrevisjoner og tilsyn. Hvilken form dialogen mellom kontrollutvalget og fylkesmannen skal ha, må avtales lokalt.



Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Forvaltningsrevisjon og tilsyn kan gjennomføres innen samme tjenesteområder. Fokuset for kontrollen vil likevel være ulik:⁴

	Statlig tilsyn	Forvaltningsrevisjon
Begrunnelse	Innbyggernes rettigheter/sentrale interesser	Innbyggernes rettigheter/ lokale behov
Kriterier/mål	Lovlighetstilsyn/minimumsstandard (regelverk)	Regelverk, samt kvalitet, ressursbruk, effektivitet og lokale mål knyttet til den kommunale forvaltningen
Myndighet	Pålegg	Anbefalinger

Selv om statlige tilsyn og forvaltningsrevisjoner kan ha mange fellestrekk, er det viktige forskjeller mellom de to kontrollformene. Forvaltningsrevisjoner skal tilpasses den enkelte kommunes behov, og de folkevalgte har en mulighet til å spisse problemstillinger og prioritere kontrollen på de områder de finner nødvendig. I utformingen av forvaltningsrevisjonsprosjekter er det rom for å ta utgangspunkt i hensyn som ligger utenfor konkrete lov- og forskriftskrav. Måloppnåelse, effektivitet, produktivitet og oppfølging av kommunestyrets vedtak er like viktige kriterier i en forvaltningsrevisjon som etterlevelse av lov og forskrift.

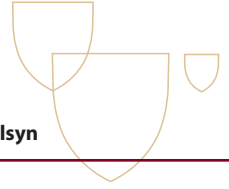
Det at det har vært gjennomført et tilsyn, er derfor ikke et avgjørende argument for at det ikke skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon på samme område. Det er likevel viktig å vurdere om det bør gå noe tid mellom undersøkelsene for å få best mulig utbytte og læringseffekt.

Den samlede kontrollaktiviteten bør koordineres slik at både stat og kommune kjenner til hverandres arbeid, og planlegger sin aktivitet på en måte som sikrer effektiv ressursbruk og mest mulig nytte av det samlede tilsynsarbeidet.

⁴ Basert på Lodden og Hem (2010).

**KORT OG
GODT!**

- Kontrollutvalget kan be om å få tilsendt tilsynsrapporter og holde seg orientert om administrasjonssjefens oppfølging av eventuelle avvik og merknader.
- Kontrollutvalget kan følge med på fylkesmannens tilsynskalender.
- Kontrollutvalget kan gå i dialog med fylkesmannen om planlagte tilsyn for å unngå at det blir iverksatt kontroll av de samme områdene samtidig.
- Kontrollutvalget kan holde seg orientert om klagesaker som behandles av fylkesmannen, og utfallet av disse sakene.

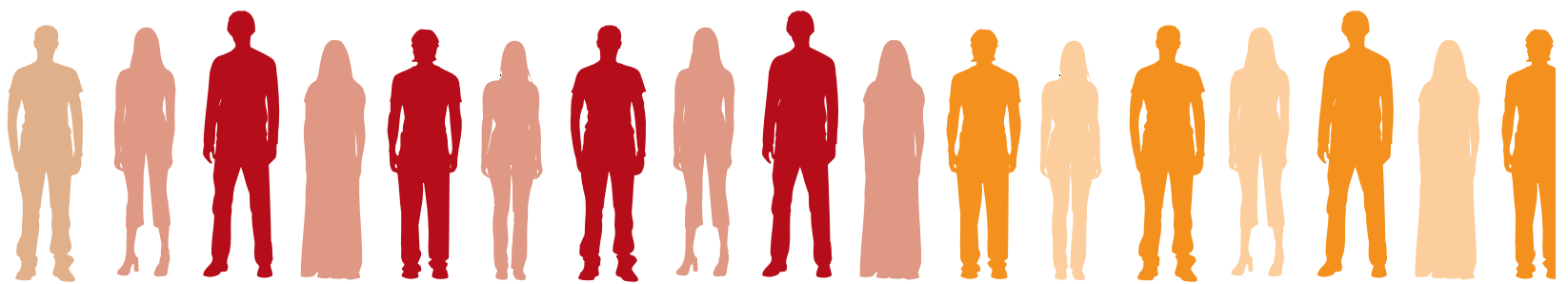


Referanser

Kommunal- og regionaldepartementet (2009). 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Rapport.

Lodden og Hem (2010). Slik kommunene ser det. Rapport fra et utviklingsarbeid om statlig tilsyn med kommunene. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold/Fylkesmannen i Vestfold.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25 nr. 107.



11.

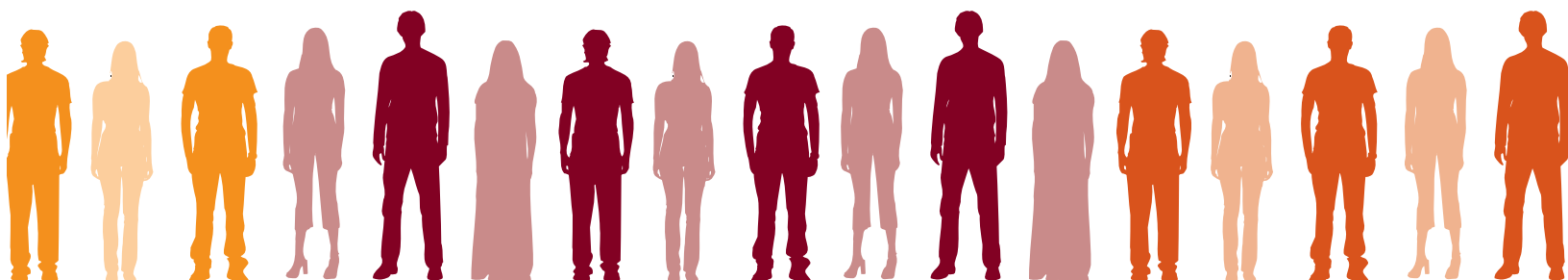
Oppfølging og evaluering

Kontrollutvalget bidrar gjennom sitt arbeid til forbedring og læring i den kommunale forvaltningen. Arbeidet i kontrollutvalget er i stadig utvikling. Det kommer jevnlig nye faglige oppdateringer og sentrale føringer som kontrollutvalget må ha kunnskap om. For at kontrollutvalgene skal klare å holde følge med utviklingen, kreves det kontinuerlig læring og forbedring. Egenevaluering med fokus på samhandling mellom kontrollutvalg, sekretariat, revisjon, ordfører og administrasjonssjef kan medvirke til at kontrollutvalget lykkes med kontrollarbeidet sitt og at arbeidet får tilstrekkelig forankring og effekt i kommunen.

"Kontrollutvalsarbeidet blir synlegare når utvalet har ei aktiv, offensiv haldning til å gjera kommunen betre." (Kontrollutvalgssekretær, Steinkjer)

Ettersom kontrollutvalgene sitter i en periode på fire år, er det viktig at erfaringer overføres til neste kontrollutvalg, både ved å sikre en viss grad av kontinuitet og ved å etablere gode rutiner for erfaringsoverføring.

For at kontrollutvalgene skal klare å holde følge med utviklingen, kreves det kontinuerlig læring og forbedring.





Årsmelding

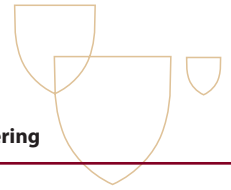
Kontrollutvalget skal informere kommunestyret om sitt arbeid.¹ En årsmelding kan bidra til å synliggjøre kontrollutvalgets rolle og øke kunnskapen i kommunestyret om kontrollutvalgets arbeid. I årsmeldingen kan kontrollutvalget oppsummere årets aktiviteter, samt evaluere egen virksomhet (se tipsboks). I denne meldingen vil det også være hensiktsmessig å inkludere status for oppfølgingen av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller (se eksempel på neste side). Årsmeldingen bør gjøres tilgjengelig og synlig på kommunens nettsider.

Dersom kontrollutvalget har utarbeidet en årsplan/virksomhetsplan eller strategi, kan også oppfyllelse av den omtales i årsmeldingen. Eventuelle endringer i plan for forvaltningsrevisjon og/eller selskapskontroll bør også omtales spesielt.

Tips

Momenter som kan inkluderes i en årsmelding

- om kontrollutvalget
- om revisjonen
- om sekretariatstjenesten
- kontrollutvalgets mål og måloppnåelse
- oversikt over saker som har vært til behandling
- gjennomført forvaltningsrevisjon samt kommunestyrets vedtak
- gjennomført selskapskontroll samt kommunestyrets vedtak
- gjennomført regnskapsrevisjon
- vedtak som er fattet av kommunestyret
- hvordan kontrollutvalget ivaretar påseansvaret sitt
- kursvirksomhet og opplæring
- kontrollutvalgets økonomi
- status på vedtaksoppfølging



Systematisk oppfølging av gjennomførte undersøkelser

Kontrollutvalget skal påse at kommunen følger opp merknader og vedtak fra kommunestyret i saker som kommer fra kontrollutvalget.² Dette skal sikre at kontroll- og tilsynsaktiviteter får effekt og bidrar til forbedring. For å følge opp vedtakene kan det være nyttig å utarbeide en liste over vedtak som kommunestyret har fattet på bakgrunn av kontrollutvalgets arbeid, og definere frister for når disse må være fulgt opp. I noen tilfeller definerer kommunestyret tidsfrister for gjennomføring eller tilbakerapportering. Kontrollutvalget bør be administrasjonen om å rapportere tilbake om hvordan de har gjennomført de ulike vedtakene.

I noen tilfeller kan det også være aktuelt å be administrasjonen møte i kontrollutvalget og orientere om oppfølgingen av vedtakene. Dersom kontrollutvalget ønsker å undersøke om det faktisk er gjennomført tiltak, og om disse blir etterlevd, kan kontrollutvalget be revisjonen gjennomføre en oppfølgingsrevisjon. Status for oppfølgingsarbeidet bør, som nevnt over, inngå som en del av kontrollutvalgets årsmelding.

Eksempel: Oppfølging av kommunestyrets vedtak knyttet til kontrollutvalgets saker

Kommune- styremøte	Saksnr.	Sak	Vedtak	Frist	Resultat	Status
05.01.2010	00/00	Forvaltnings- revisjon, barnevern	Kommunen må sørge for å etablere et internkontroll system	01.10.2010	Tiltak iverksatt i henhold til kommunestyrets vedtak	
10.03.2010	00/00	Eierskaps- kontroll	Kommunen må etablere en rutine for oppfølging av eierskap	01.11.2010	Tiltak ikke iverksatt i henhold til kommune- styrets vedtak. Ny rapportering ventes innen 02.02.2011	
06.06.2010	00/00	Merknader til årsregnskapet	Kommunen må iverksette tiltak for å sikre at både årsmelding og årsregnskap blir levert innen fristen	01.12.2010	Noen tiltak er iverksatt i henhold til kommunestyrets vedtak. Ny rapportering ventes innen 02.02.2011	

² Kontrollutvalgskonferansen, blant annet §§ 8 og 12.

Evaluering

Egenevaluering

Det kan være nyttig for kontrollutvalget å jevnlig gjennomføre evaluering av eget arbeid. Målsettingen er å sørge for kontinuerlig læring og forbedring ved å fokusere på hvordan kontrollutvalget ivaretar sin kontroll- og tilsynsfunksjon.

Samhandlingen kontrollutvalget har med sekretariatet og revisjonen bør være en del av evalueringen. Evalueringen kan gjerne foregå gjennom en dialog med revisor og sekretær, dersom dette ikke er til hinder for at kontrollutvalget kan snakke åpent og ærlig om sine erfaringer. Sentrale spørsmål vil være om kontrollutvalgets forventninger blir innfridd, om saker blir forberedt tilstrekkelig og hvordan samhandlingen kan bli enda bedre.

Det kan skrives et referat fra evalueringen. Dersom det identifiseres forbedringsområder, bør konkrete tiltak bli foreslått. Slik evaluering kan gjennomføres en gang i året, gjerne i forkant av utarbeidelse av årsmelding og årsplan, slik at forbedringstiltak kan integreres i utvalgets virksomhetsplan.

Tips

Tema for evaluering

- Gjennomføres møtene på en effektiv og engasjerende måte?
- Er antall møter tilstrekkelig i forhold til saksmengde?
- Klarer kontrollutvalget å ivareta kontrollfunksjonen på en god måte?
- Hvordan oppfattes utvalget av andre sentrale aktører slik som kommunestyret og administrasjonen?
- Er roller og ansvarsdeling klar mellom kontrollutvalg, kommunestyret og administrasjonen?
- Bør kontrollutvalget gjøre mer og/eller mindre av noe?
- Hvordan fungerer samhandling med revisor?
- Hvordan fungerer samhandling med sekretariatet?
- Hvilke forbedringstiltak kan iverksettes?
- Hvilke forbedringstiltak kan gjennomføres?

Eksempel

Evaluering av kontrollutvalgets arbeid og samhandling

Kontrollutvalget i Fredrikstad bestemte seg for å gjennomføre evalueringer av egen virksomhet med et spesielt fokus på samhandling mellom utvalget, ordfører og rådmann. I oppstarten fikk de ekstern prosessveiledning for å lære om hvordan slike evalueringprosesser kan gjennomføres. I ettertid har kontrollutvalget gjennomført slike evalueringssamlinger med jevne mellomrom. På disse samlingene deltar både ordfører og rådmann sammen med utvalget. Møtene oppfattes som en god anledning til å diskutere hvordan kontrollutvalget kan ivareta sine kontrolloppgaver, og hvordan det kan legges til rette for god samhandling mellom utvalget, ordfører og rådmann. Spesielt har de fokusert på hvordan saker som ikke er planlagte, som for eksempel granskninger, skal behandles.



En god måte å få innspill til tema i evalueringsmøter, er gjennom erfaringsutveksling med andre kontrollutvalg. Da kan en ta opp erfaringer knyttet til arbeidet i kontrollutvalget og gi hverandre innspill til gode arbeidsformer og lignende.

Involvering av samhandlingspartnere

Det er også viktig at kontrollutvalgets samhandlingspartnere får anledning til å evaluere arbeidet til kontrollutvalget og komme med innspill til forbedringsområder. Både kommunestyret og administrasjonen kan ha verdifulle erfaringer som kan være med på å gjøre kontrollutvalgets arbeid enda bedre. Å invitere disse aktørene med på en slik evaluering kan også bidra til å synliggjøre og forankre kontrollutvalgets arbeid. Evalueringen kan gjennomføres ved at ordfører og gruppeledere, samt administrativ ledelse, blir invitert til et møte.

*”Utvikling skjer ved erfaring og opplæring. Fellesmøter med andre kontrollutvalg og kontrollutvalgsledere gir nye impulser og utvikling.”
(Kontrollutvalgsleder, Rindal)*

Erfaringsoverføring til nytt kontrollutvalg

Når kontrollutvalgsperioden går mot slutten, er det viktig å legge til rette for erfaringsoverføring til neste kontrollutvalg. Det er en fordel at ikke alle medlemmene blir skiftet ut, slik får en sikret en viss kontinuitet i utvalgets arbeid. Sekretariat og revisjon vil også være med på å opprettholde stabilitet. Det er uansett avgjørende å etablere en god praksis for erfaringsoverføring. Mulige tiltak kan være å:

- skriftliggjøre mest mulig av kontrollutvalgets rutiner og erfaringer
- gjøre materialet lett tilgjengelig for nye medlemmer, for eksempel i form av en perm som de får ved oppstart. Permen kan inneholde:
 - lover og forskrifter
 - veileder
 - reglement
 - årsplaner
 - relevante rutiner og retningslinjer,
 - overordnet analyse og planer,
 - de siste gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller og lignende,
 - årsmeldinger
 - evalueringer
- invitere tidligere kontrollutvalgsleder til et av de første møtene i kontrollutvalget for å snakke om erfaringer

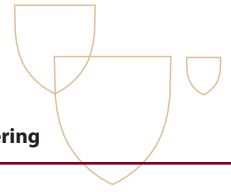
KORT OG GODT!

- Kontrollutvalget kan utarbeide en årsmelding til kommunestyret.
- Kontrollutvalget må følge opp hvordan den kommunale forvaltningen gjennomfører og etterlever kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.
- Kontrollutvalget bør gjennomføre evaluering av eget arbeid. Målsettingen er å sørge for kontinuerlig læring og forbedring. Både samhandlingen med revisjonen og sekretariatet bør evalueres.
- Det er viktig å involvere både kommunestyret og administrasjonen i evalueringen av kontrollutvalgets arbeid.
- Ved utgangen av en periode er det viktig at kontrollutvalget legger til rette for en god erfaringsoverføring til neste kontrollutvalg.

Referanser

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgsforskriften). FOR-2004-06-15-905.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25 nr. 107.



11. Oppfølging og evaluering

Vedlegg 1

Litteraturoversikt

Egenkontroll

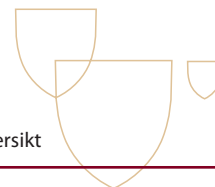
- Agenda (2008): Internkontroll i norske kommuner – status og utviklingsbehov.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009): 85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane. Rapport.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009): Kartlegging av lover og forskrifter om internkontroll i kommunar og fylkeskommunar.
- KS (2007): Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lodden, P og H. E. Hem (2010): Slik kommunene ser det. Rapport fra et utviklingsarbeid med statlig tilsyn i kommunene. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold/ Fylkesmannen i Vestfold.
- PriceWaterhouseCoopers (2009): Internkontroll i kommuner.
- Senter for statlig økonomistyring (2009): Internrevisjon og intern kontroll i statlige virksomheter - en kartlegging.
- Vabo, S.I. (2009): Forskning på internkontroll, revisjon og kontrollutvalg i kommunene. Notat.

Kommunestyret som kontrollorgan

- Econ Analyse (2005): Kommunestyrets tilsyns- og kontrollfunksjon i en kommunal parlamentarisk styringsform. Rapport 2005/009. Oslo: Econ Analyse AS.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2010): Tolkning av kommuneloven § 77 nr. 6 – Kontrollutvalgets rapportering til kommunestyret. Brev fra KRD til Fylkesmannen i Østfold datert 7.10.2010.
- KS og Norges Kommunerevisorforbund (2007): Kontrollutvalget - kommunestyrets redskap for demokratisk innsyn og kontroll. (Brosjyre publisert på www.nkrf.no/kontrollutvalg).
- Opedal, S. og H. S. Østveiten (2000): Full kontroll? En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner. NIBR-rapport 2000:10. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Kontrollutvalgsarbeid

- Bernt J.F. og H. Hove (2009): Offentleglova. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bernt J. F. og Ø. Rasmussen (2010): Frihagens forvaltningsrett. Bind 1. (2. utgave) Bergen: Fagbokforlaget.
- Bråthen B., B. Frydenberg og O.K. Rogndokken (2007): Tilsyn og revisjon i kommunal sektor. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.



- Direktoratet for forvaltning og IKT (2010): Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer. Rapport 2010:4.
- Eckhoff T. og E. Smith (2010): Forvaltningsrett (9. utgave) Oslo: Universitetsforlaget.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006): Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.
- Gjertsen, A. og K. Martinussen (2007): Kommunale kontrollutvalg. Uavhengighet eller flertallsdiktatur? NF-rapport nr. 4/2007. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hovik, S. og I. M. Stigen (2008): Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2008:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Justis- og politidepartementet (2009): Rettleiar til offentleglova.
- KS Bedrift (2008): Veileder i mediekontakt for bedrifter i det offentlige markedet.
- KS og Norges Kommunerevisorforbund (2007): Kontrollutvalget - fokus på kommunal kvalitet. (Publisert på www.nkrf.no/kontrollutvalg).
- Norges Kommunerevisorforbund (2010): Veileder vedrørende kontrollutvalgets påse-ansvar overfor regnskapsrevisor. Oslo: NKRF.
- NOU 1990:13: Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Kommunaldepartementet.
- «Reglement for åpne kontrollhøringer» (2001). Vedlegg til Stortingets forretningsorden. Ajourført pr. 1.oktober 2010.

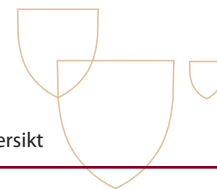
Revisjons- og sekretariatsordninger

- Sintef og PriceWaterhouseCoopers (2009): Sluttrapport - Forskningsbasert evaluering av konkurranseutsetting av kommunale revisjonstjenester, samt kravet til at kontrollutvalgene skal ha eget sekretariat. Oslo: PWC og SINTEF.
- Sunnevåg, K.J. og T. Eldegard (2006): Konkurranseutsetting av fylkeskommunal revisjon. Regelverk, generelle vurderinger og erfaringer. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS.

Overordnet analyse, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

- Andersen K.M., B. Laastad, S.O. Songstad og A. Ølnes (2006): Veileder i forvaltningsrevisjon. Oslo: NKRF.
- Brandtzæg, B. A, T. Kili og A. Aastvedt (2008): Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene. Arbeidsrapport nr. 7 2008. Bø: Telemarksforskning.

-
- COSO ERM (2004): Enterprise Risk Management-Integrated Framework. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).
 - COSO ERM (2005): Helhetlig risikostyring - et integrert rammeverk (COSO ERM). COSO (Norsk oversettelse av COSO ERM, 2004).
 - Clausen, T. H. og E. L. Madsen (2003): Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner. Nordlandsforskning rapport nr. 13/2009.
 - Firstventura (2008): Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter – brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene. Oslo: Firstventura AS.
 - Johnsen, Å. (2003): «Forvaltningsrevisjonen i politikken: Kommunerevisjonens roller i det norske demokratiske systemet.» Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift, 19 (3): 412-441.
 - KS Bedrift/Advokatfirmaet Haavind Vislie AS (2007): Fra drift i avdeling til utskilling i selskap. En veileder for gjennomføring av prosessen.
 - KS Eierforum (2010): Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/ fylkeskommunalt eide selskaper og foretak.
 - Norges Kommunerevisorforbund (2005): RSK 001. Standard for forvaltningsrevisjon.
 - Norges Kommunerevisorforbund (2010): Selskapskontroll – fra a-å ('Praktisk veileder'). (Vedlegg er bare tilgjengelig for NKRFs medlemmer.)
 - Norges Kommunerevisorforbund (2010): Veileder til utarbeidelse av Overordnet Analyse.
 - NOU 1995:17: Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
 - Senter for statlig økonomistyring (2005): Risikostyring i staten - Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen. Metodedokument. Oslo: SSØ.
 - Riksrevisjonen (2004): Retningslinjer for forvaltningsrevisjon. (oppdatert januar 2010).
 - Riksrevisjonen (2006): Veileder i resultatorientert revisjon.
 - Riksrevisjonen (2010): Retningslinjer for selskapskontroll. Standarder og retningslinjer for revisjon i Riksrevisjonen.
 - Ringkjøb, H-E, J. Aars og S. I. Vabo (2008): Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap. Rapport 1-2008. Bergen: Rokkansenteret.



Sentralt regelverk

Lov og forskrift m.m.

- Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgskonferansen). FOR-2004-06-15-905. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. FOR-2004-06-15-904. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner). FOR-2000-12-15-1424. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). LOV-1997-06-13 nr. 44. Justis- og politidepartementet.
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02 nr. 10. Justis- og politidepartementet .
- Lov om interkommunale selskaper (IKS loven). LOV-1999-01-29 nr. 6. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25 nr. 107. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Lov om offentlige anskaffelser LOV-1999-07-16 nr. 69. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). LOV-2006-05-19 nr. 16. Justis- og politidepartementet.

Lover og forskrifter er tilgjengelig på Internett: www.lovdatab.no.

- Ot. prp. nr. 70 (2002 – 2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- Ot.prp. nr. 17 (2008-2009): Om lov om endringer i kommuneloven og svalgloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)

Tolkningsuttalelser/rundskriv fra Kommunal- og regionaldepartementet blir publisert på Internett: www.regjeringen.no

Kompetansemiljøer

Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT): www.ffkt.no

FKT er en møteplass for kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg og deres sekretariater. De primære oppgavene for FKT er:

- å styrke arbeidet med kontroll og tilsyn
- å være pådriver i arbeidet med faglig utvikling
- å være en arena for erfaringsutveksling
- å styrke kompetansen som bestiller av revisjonsoppdrag

Som interesseorganisasjon for kontrollutvalg og deres sekretariater, arrangerer FKT minst en årlig fagkonferanse og publiserer relevante fagtema, rapporter med mer på nettstedet.

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS): www.ks.no

KS er interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for alle norske kommuner og fylkeskommuner. KS arbeider for å sikre kommunesektoren best mulig rammebetingelser.

KS Folkevalgt: www.ks.no/Folkevalgt

KS har et eget folkevalgtprogram. På nettstedet kan en hente kunnskap og tips om oppgaver, plikter og rettigheter som folkevalgt, og hvordan en kan påvirke beslutninger om utvikling i kommunen. Det arrangeres kurs, fagdager og et eget program for opplæring av folkevalgte i regi av KS Folkevalgt.

KS Bedrift: www.ks-bedrift.no

KS Bedrift er en selvstendig, medlemsstyrt del av KS, og organiserer over 500 bedrifter innen en rekke bransjer, blant annet energi, avfall, havn, VA, revisjon, brann/redning og rehabiliteringsinstitusjoner. KS Bedrift er også rådgiver for kommuner og fylkeskommuner når det gjelder selskapsstyring.

Kommunesektorens etikkutvalg: www.etikkutvalget.no

Utvalget er opprettet av KS som har inngått et samarbeid med KRD om Etikkportalen: www.etikkportalen.no. Saker som behandles av Kommunesektorens etikkutvalg vil publiseres her når uttalelsen foreligger, og man finner informasjon om emner som habilitet, egenkontroll, antikorrupsjon, varsling, etiske retningslinjer m.m. på sidene.

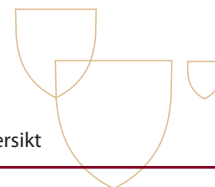
Effektivitetsnettverkene i KS: www.bedrekommune.no

KS og kommuneforlaget samarbeider om nettportalen der kommuner kan kartlegge kvalitet og gjennomføre nettbaserte brukerundersøkelser i skole, pleie- og omsorg, barnehage, barnevern, sosialtjeneste og byggesak.

Portalen gir brukere, presse, folkevalgte og andre, muligheter for å se på resultater fra kommuner som har gjennomført kartlegginger i bedrekommune.no. Dette gjelder både data for ressursinnsats, kvalitet og hva brukerne mener om tjenestene.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF): www.nkrf.no

NKRF er en yrkesfaglig interesseorganisasjon og et serviceorgan som er åpen for alle som arbeider med revisjon av eller tilsyn med kommunal og fylkeskommunal virksomhet. NKRF tilbyr rådgivning innen revisjons- og tilsynsrelaterte emner, arrangerer den årlige kontrollutvalgskonferanse og andre kurs og seminarer som kan være relevante for kontrollutvalg. NKRF har også samlet en mengde publikasjoner, regelverk og standarder på sine nettsider som er relevante for kontrollutvalg.

**Den norske Revisorforening (DnR):** www.revisorforeningen.no

Revisorforeningen er en kompetanse- og interesseorganisasjon for registrerte og statsautoriserte revisorer. Revisorforeningen driver utstrakt informasjons- og veiledningsvirksomhet overfor medlemmene, og er engasjert i utvikling av revisjons- og regnskapsfaget både nasjonalt og internasjonalt.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD): www.regjeringen.no/krd

KRD har ansvaret for bolig- og bygningspolitikken, distrikts- og regionalpolitikken, kommuneøkonomi, lokalforvaltning og gjennomføring av valg. Kommunalavdelingen i KRD har ansvaret for å følge opp regjeringens politikk overfor kommunene. Avdelingen har også ansvaret for utvikling av regelverket og for veiledning og kontroll når det gjelder den økonomiske forvaltningen i kommunene og fylkeskommunene. Avdelingen skal videre støtte kommunene i arbeidet med å utvikle tjenester og styrke lokaldemokratiet. På nettsidene finnes en rekke viktig informasjon om regelverk, forarbeider (proposisjoner, meldinger, rundskriv o.l.), utredninger, veiledere og rapporter som er relevante for kommunal virksomhet.

Riksrevisjonen: www.riksrevisjonen.no

Riksrevisjonen skal bidra til Stortingets kontroll og fremme god forvaltning. De har utarbeidet standarder og metoder for revisjonsarbeid, og publiserer ulike typer revisjonsrapporter på nett.

God kommunal regnskapsskikk (GKRS): www.gkrs.no

Foreningen er en uavhengig, ideell forening som skal fremme og utvikle god kommunal regnskapsskikk. Hovedoppgaven for foreningen er å utarbeide og utgi standarder for god kommunal regnskapsskikk i henhold til økonomireglene i kommuneloven, samt å fortolke prinsipielle spørsmål i tilknytning til avgitte standarder. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) er både medlem av foreningen for GKRS og representert i styret.

Andre nyttige informasjonskilder:**KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING (KOSTRA):** www.ssb.no/kostra

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale og fylkeskommunale tjenester, bruk av ressurser på ulike tjenestoområder og egenskaper ved befolkningen, blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere i kommuner, fylkeskommuner og staten. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommuner og fylkeskommuner, og gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. Her publiseres både detaljerte nøkkeltall, statistiske analyser, rapporter m.m. som kan være gi nyttig informasjon til kontrollutvalg. Det er også mulig å sammenligne enkelt kommuner, kommunegruppe og se landsgjennomsnitt på en rekke sentrale tall i kommunal sektor.

Lovdata: www.lovdata.no

Lovdata oppdaterer lovtekster fortløpende på grunnlag av nye endringer som blir kunngjort i Norsk Lovtidend. Informasjonen er gratis og omfatter lover, sentrale og lokale forskrifter, nye høyesteretts- og lagmannsrettsavgjørelser. Lovdata ONLINE er et abonnementsystem som i tillegg omfatter norske rettskilder, internasjonale rettskilder og EØS/EU-rettskilder.

Vedlegg 2

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Kap 12

Lov 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (utdrag).

Ajourført med endringer, senest L19.06.2009 nr. 91 fra 01.01.2010

Kapittel 12. Internt tilsyn og kontroll. Revisjon.

Overskriften tilføyd ved lov 12 des 2003 nr. 113 (ikr. 1 juli 2004 iflg. res. 18 juni 2004 nr. 915).

§ 76. Kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte.

Tilføyd ved lov 12 des 2003 nr. 113 (ikr. 1 juli 2004 iflg. res. 18 juni 2004 nr. 915).

§ 77. Kontrollutvalget

1. Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning på sine vegne. Utvalget skal ha minst tre medlemmer. Kommunestyret og fylkestinget velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder. Minst ett av utvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Utvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret og fylkestinget når utvalgets saker behandles.
2. Utelukket fra valg er ordfører, fylkesordfører, varaordfører, medlem og varamedlem av formannskap og fylkesutvalg, medlem og varamedlem av kommunal eller fylkeskommunal nemnd med beslutningsmyndighet, medlem av kommuneråd eller fylkesråd og ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.
3. Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst foreta nyvalg av utvalgets medlemmer.
4. Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).
5. Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.
6. Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. Før en sak rapporteres til kommunestyret eller fylkestinget skal den ha vært forelagt administrasjonssjefen til uttalelse.
7. Kontrollutvalget kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.
8. Kontrollutvalgets møter holdes for lukkede dører dersom ikke utvalget selv har bestemt noe annet. Dersom møtet holdes for åpne dører, skal dørene likevel lukkes dersom utvalget skal behandle opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. § 31 nr. 3 siste punktum gjelder tilsvarende.

9. Kommunens og fylkeskommunens revisor har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter.
10. Kommunestyret og fylkestinget skal sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget.
11. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling mv.

Tilføyd ved lov 12 des 2003 nr. 113 (ikr. 1 juli 2004, nr. 1 tredje punktum 1 nov 2007 iflg. res. 18 juni 2004 nr. 915).

§ 78. Revisjon

1. Revisjon av kommunal og fylkeskommunal virksomhet skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk.
2. Revisjonsarbeidet skal omfatte regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.
3. Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med annen revisor. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.
4. Kommunestyret eller fylkestinget velger selv revisor. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.
5. Kommunens eller fylkeskommunens revisor skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.
6. Revisor kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene.
7. Med mindre det følger av revisjonens oppgaver etter denne lov eller forskrift gitt i medhold av nr. 8, eller den opplysningene gjelder har samtykket til at taushetsplikten ikke skal gjelde, har revisor plikt til å bevare taushet om det de får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunen eller fylkeskommunen.
8. Departementet kan gi forskrifter om revisjon.

Tilføyd ved lov 12 des 2003 nr. 113 (ikr. 1 juli 2004 iflg. res. 18 juni 2004 nr. 915).

§ 79. Revisors uavhengighet

Den som foretar revisjon for en kommune eller fylkeskommune kan ikke ivareta revisjons- og kontrolloppdrag for kommunen eller fylkeskommunen dersom revisor eller dennes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dens ansatte eller tillitsmenn, at dette kan svekke revisors uavhengighet og objektivitet. Det samme gjelder dersom det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisors uavhengighet og objektivitet ved gjennomføring av oppgavene. Ansettelse som revisor i kommunen eller fylkeskommunen, eller i en interkommunal samarbeidsordning, medfører ikke i seg selv at revisoren mangler nødvendig uavhengighet og objektivitet.

Som nærstående regnes

- a) ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold
- b) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskapsliknende forhold og
- c) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om revisors uavhengighet.

Tilføyd ved lov 12 des 2003 nr. 113 (ikr. 1 juli 2004 iflg. res. 18 juni 2004 nr. 915).

§ 80. Selskapskontroll

I interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6 og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer, og i heleide datterselskaper til slike selskaper, har kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor rett til å kreve de opplysninger som finnes påkrevd for deres kontroll, så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den valgte revisor for selskapet. I den utstrekning det finnes nødvendig, kan kontrollutvalget og kommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.

Kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette regler om kontrollutvalgets og revisors kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskapet og herunder fastsette hvilke dokumenter mv. som skal sendes kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor.

Kontrollutvalget og kommunens eller fylkeskommunens revisor skal varsles og har rett til å være tilstede på selskapets generalforsamling, samt møter i representantskap og tilsvarende organ.

Tilføyd ved lov 12 des 2003 nr. 113 (ikr. 1 juli 2004 iflg. res. 18 juni 2004 nr. 915).

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner.

Forskrift 15.06.2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner.

Fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 15. juni 2004 med hjemmel i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 11.

Kap. 1. Virkeområde

§ 1. Virkeområde

Forskriften omfatter kommunens og fylkeskommunens kontrollutvalg, og gjelder utvalgets ansvar og oppgaver, regler om saksbehandling m.m. jf. kommuneloven § 77.

Kap. 2. Kontrollutvalgets sammensetning. Utskifting av medlemmer

§ 2. Valg og sammensetning

Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning på sine vegne. Utvalget skal ha minst tre medlemmer. Kommunestyret og fylkestinget velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.

Minst ett av utvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Utvalgets leder og nestleder har møte- og talerett i kommunestyret og fylkestinget når utvalgets saker behandles.

§ 3. Utskifting av medlemmer

Kommunestyret eller fylkestinget kan når som helst foreta nyvalg av utvalgets medlemmer. Ved utskifting av ett eller flere medlemmer av utvalget skal det foretas nyvalg av samtlige medlemmer i utvalget.

Kap. 3. Alminnelige regler om kontrollutvalgets ansvar og oppgaver

§ 4. Tilsyn og kontroll

Kontrollutvalget skal føre det løpende tilsyn og kontroll med den kommunale eller fylkeskommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget, herunder påse at kommunen eller fylkeskommunen har en forsvarlig revisjonsordning.

Utvalget kan ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

§ 5. Innhenting av opplysninger

Kontrollutvalget kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. For kontrollutvalgets medlemmer og dets sekretariat gjelder forvaltningslovens alminnelige bestemmelser om taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 mv.

Dersom kommunen eller fylkeskommunen har egen ansatt revisor, kan kontrollutvalget be om adgang til revisjonens arbeidsdokumenter og kan kreve opplysninger av revisjonen.

Kap. 4. Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon

§ 6. Regnskapsrevisjon

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap og kommunale eller fylkeskommunale foretaks årsregnskap blir revidert på en betryggende måte, herunder holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og påse at dette foregår i samsvar med de bestemmelser som følger av lov og forskrift, god kommunal revisjonsskikk og kontrollutvalgets instruks, eller avtaler med revisor.

§ 7. Uttalelse om årsregnskapet

Når kontrollutvalget er blitt forelagt revisjonsberetningen fra revisor, skal utvalget avgi uttalelse om årsregnskapet før det vedtas av kommunestyret eller fylkestinget. Uttalelsen avgis til kommunestyret eller fylkestinget. Kopi av uttalelsen skal være formannskapet/kommunerådet eller fylkesutvalget/fylkesrådet i hende tidnok til at det kan tas hensyn til den før dette organet avgir innstilling om årsregnskapet til kommunestyret/fylkestinget.

§ 8. Oppfølging av revisjonsmerknader

Når revisor påpeker forhold i årsregnskapet, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 4, skal kontrollutvalget påse at dette blir fulgt opp. Det skal også rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Kontrollutvalget skal gi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan kommunestyrets eller fylkestingets merknader er blitt fulgt opp.

Kap. 5. Kontrollutvalgets oppgaver ved forvaltningsrevisjon

§ 9. Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel.

Forvaltningsrevisjon kan utføres av andre enn den som er ansvarlig for revisjon av kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap eller et kommunalt eller fylkeskommunalt foretaks årsregnskap.

§ 10. Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegeres til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.

§ 11. Rapporter om forvaltningsrevisjon

Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og om resultatene av disse, jf. § 8 i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner.

§ 12. *Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporter*

Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp.

Kontrollutvalget skal gi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan kommunestyrets eller fylkestingets merknader til rapport om forvaltningsrevisjon er blitt fulgt opp. Det skal også rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Kap. 6. Selskapskontroll

§ 13. *Selskapskontroll*

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegeres til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Kontrollutvalget avgjør selv hvem som på dets vegne skal gjennomføre selskapskontroll.

§ 14. *Selskapskontrollens innhold*

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll).

Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kap. 3.

§ 15. *Rapportering om selskapskontrollen*

Kontrollutvalget fastsetter selv hvordan utført selskapskontroll skal rapporteres til utvalget, herunder hvilket innhold slik rapport skal ha. Et selskap som er omfattet av selskapskontrollen, og den som utøver kommunens eierfunksjon, skal alltid gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som omtales i rapporten. Eventuelle kommentarer skal fremgå av rapporten.

Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av selskapskontroll skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke kontroller som er gjennomført samt om resultatene av disse.

Kap. 7. Særlige oppgaver for kontrollutvalget

§ 16. *Valg av revisjonsordning. Valg av revisor*

Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med annen revisor. Vedtaket treffes etter innstilling fra kontrollutvalget.

Dersom kommunestyret eller fylkestinget vedtar å konkurranseutsette hele eller deler av revisjonen, foretar kommunestyret eller fylkestinget selv valg av revisor etter innstilling fra kontrollutvalget.

Valgt revisor tjenestegjør inntil ny revisor er valgt av kommunestyret eller fylkestinget.

§ 17. Saker om ansettelse, suspensjon, oppsigelse og avskjedigelse

Der det er en egen revisjon i kommunen eller fylkeskommunen, avgir kontrollutvalget innstilling til kommunestyret eller fylkestinget om saker om ansettelse, suspensjon, oppsigelse og avskjed av ansvarlig revisor.

Der det er en egen revisjon i kommunen eller fylkeskommunen, foretar kontrollutvalget ansettelse, suspensjon, oppsigelse og avskjedigelse av revisjonens øvrige personale når slik myndighet ikke er delegert til revisor.

§ 18. Budsjettbehandlingen

Kontrollutvalget utarbeider forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen eller fylkeskommunen. Kontrollutvalgets forslag til budsjettramme for kontroll- og revisjonsarbeidet skal følge formannskapetets/kommunerådets eller fylkesutvalgets/fylkesrådets innstilling til kommunestyret eller fylkestinget.

Der kommunen eller fylkeskommunen har en egen revisjon avgir revisjonen innstilling til kontrollutvalget om budsjett for revisjonen.

Kap. 8. Saksbehandling og sekretariat.

§ 19. Saksbehandling. Møte- og talerett i kontrollutvalgets møter

Kontrollutvalgets møter holdes for lukkede dører dersom ikke utvalget selv har bestemt noe annet. Dersom møtet holdes for åpne dører, skal dørene likevel lukkes dersom utvalget skal behandle opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Kommuneloven § 31 nr. 3 siste punktum gjelder tilsvarende.

Innkalling til møtet skal med høvelig varsel sendes utvalgets medlemmer, ordfører eller fylkesordfører og kommunens eller fylkeskommunens oppdragsansvarlig(e) revisor(er). Innkallingen skal inneholde en oversikt over de saker som skal behandles samt saksdokumenter.

Oppdragsansvarlig revisor, eller dennes stedfortreder, har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter og kan forlange sine uttalelser på møtet protokollert. Møteretten gjelder likevel ikke når sak som angår en revisors tilsetningsforhold behandles.

§ 20. Sekretariat

Kommunestyret eller fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget har sekretariatsbistand som til enhver tid tilfredstiller utvalgets behov. Sekretariatet skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon. Den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen kan ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget.

Den som utfører sekretariatsfunksjon for kontrollutvalget er direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir. Administrasjonssjefen har innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde ikke instruksjons- eller avgjøringsmyndighet overfor sekretariatet.

Kap. 9 Ikrafttredelse – overgangsregler

§ 21. Ikrafttredelse m.m.

Forskriften trer i kraft fra 1. juli 2004. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 13. januar 1993 nr. 4044 om kontrollutvalg.

Bestemmelsen i § 2 annet ledd med krav om at minst ett av kontrollutvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyret eller fylkestingets medlemmer trer i kraft fra 1. november 2007.

Bestemmelsen i § 20 om sekretariatet trer i kraft fra 1. januar 2005.

§ 22. Overgangsregler

Kravet i § 10 om at kontrollutvalget senest ett år etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, skal vedta en plan for forvaltningsrevisjon, gjelder først fra ny valgperiode starter 1. november 2007. I inneværende valgperiode skal slik plan være utarbeidet innen 31. desember 2005. Tilsvarende gjelder for kravet i § 13 om at kommunestyret eller fylkestinget senest innen utgangen av året etter at det er konstituert skal utarbeide en plan for selskapskontroll.

Fram til 1. januar 2005 kan kommunens revisor utføre saksutredning og sekretærbistand for kontrollutvalget.

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Forskrift 15.06.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Hjemmel: Fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 15. juni 2004 med hjemmel i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 78 og § 79.
Endringer: Endret ved forskrift 18 des 2009 nr. 1726.

Kap. 1. Virkeområde

§ 1. Virkeområde

Denne forskrift gjelder ved

- a) revisjon av kommuners og fylkeskommuners årsregnskap.
- b) revisjon av kommunale og fylkeskommunale foretaks årsregnskap, jf. kommuneloven kap. 11.
- c) forvaltningsrevisjon av kommuner og fylkeskommuner, derunder kommunale og fylkeskommunale foretak, jf. kommuneloven kap. 11.

Kap. 2. Regnskapsrevisjon

§ 2. Revisjonsplikt

Kommunestyret og fylkestinget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap og kommunalt eller fylkeskommunalt foretaks årsregnskap, blir revidert av revisor som tilfredsstillende kravene i kommuneloven § 79 og kap. 5 og 6 i denne forskrift. Det skal velges én revisor for revisjon av kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap. Revisjon av kommunale eller fylkeskommunale foretaks (KF eller FKF) årsregnskap kan foretas av annen revisor enn den som er valgt for revisjon av kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap.

Revisjon som nevnt i første ledd kan utføres av revisor ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, en interkommunal revisjonsenhet, eller av et revisjonsselskap. Der en interkommunal revisjonsenhet eller et revisjonsselskap er valgt, skal revisjonsenheten eller selskapet utpeke en ansvarlig revisor for hvert oppdrag (oppdragsansvarlig revisor).

§ 3. Revisjonens innhold

Revisor skal ved revisjon av årsregnskapet vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrifter, derunder om det gir et uttrykk for den økonomiske virksomhet i regnskapsåret og stillingen ved årsskiftet som er i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk. Videre skal revisor

- a) se etter at beløpene i kommunens/fylkeskommunens eller det kommunale/fylkeskommunale foretakets årsregnskap stemmer med regulert budsjett slik det fremstår etter gyldige vedtak/endringer fattet på riktig beslutningsnivå, og at vesentlige avvik er redegjort for i årsberetningen.
- b) vurdere om opplysninger i årsberetningen om årsregnskapet er konsistente med årsregnskapet.

Revisor skal vurdere om den revisjonspliktiges ledelse har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger i samsvar med lover og forskrifter.

Revisor skal se etter at den revisjonspliktige har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll.

Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Konstateres det misligheter ved revisjon, eller på annen måte, skal revisor straks sende foreløpig innberetning til kontrollutvalget. Når saksforholdet er nærmere klarlagt skal revisor sende endelig innberetning til kontrollutvalget. Revisor skal sende kopi av innberetningen til administrasjonssjefen eller kommune-/fylkesrådet.

§ 4. *Revisors plikter*

Revisjonen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk krever, herunder vurdere risikoen for at det kan foreligge feilinformasjon i årsregnskapet som følge av misligheter og feil.

Revisor skal skriftlig påpeke følgende forhold overfor kontrollutvalget med kopi til administrasjonssjefen eller kommune-/fylkesrådet:

1. mangler ved plikten til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger,
2. feil og mangler ved organiseringen av den økonomiske internkontrollen,
3. misligheter,
4. feil som kan medføre feilinformasjon i årsregnskapet,
5. om det ikke er redegjort for vesentlige avvik mellom beløpene i den revisjonspliktiges årsregnskap og regulert budsjett slik det fremstår etter gyldige vedtak/endringer fattet på riktig beslutningsnivå,
6. begrunnelse for manglende underskrift ved bekreftelser overfor offentlige myndigheter som gis i henhold til lov eller forskrift, og
7. begrunnelse for å si fra seg oppdrag etter § 16.

Brev med påpekninger som nevnt i denne paragraf skal nummereres fortløpende. Kontrollutvalget skal ha kopi av brev med påpekninger etter annet ledd.

§ 5. *Revisjonsberetningen*

Revisor skal avgi revisjonsberetning uten unødig opphold etter at årsregnskapet er avlagt og senest 15. april. Revisjonsberetning skal avgis også der årsregnskap ikke foreligger eller er ufullstendig.

Revisjonsberetningen avgis til kommunestyret eller fylkestinget. Det skal sendes kopi til kontrollutvalget, formannskapet eller fylkesutvalget, og administrasjonssjefen eller kommune-/fylkesrådet.

I revisjonsberetningen skal revisor bekrefte at revisjonen er utført i samsvar med lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk.

Revisor skal ved revisjon av årsregnskapet vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrifter, og gir et uttrykk for den økonomiske virksomhet i regnskapsåret og stillingen ved årsskiftet som er i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk.

I revisjonsberetningen skal revisor uttale seg om følgende forhold:

1. om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov, forskrifter og god kommunal regnskapsskikk,
2. om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med budsjettvedtak, og om beløpene i den revisjonspliktiges årsregnskap stemmer med regulert budsjett,
3. om opplysninger i årsberetningen om årsregnskapet er konsistente med årsregnskapet, og om forslag til anvendelse av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd, er i samsvar med lov og forskrifter,
4. om den revisjonspliktiges ledelse har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger.

Dersom årsregnskapet ikke gir de opplysninger om den revisjonspliktiges virksomhet i regnskapsåret og stilling ved årsskiftet som burde vært gitt, skal revisor presisere dette eller ta forbehold og eventuelt gi nødvendige tilleggsopplysninger i sin beretning

Finner revisor at årsregnskapet ikke bør vedtas slik det foreligger, skal dette angis særskilt.

Kap. 3. Forvaltningsrevisjon

§ 6. Revisjonsplikt

Kommunens eller fylkeskommunens virksomhet skal være gjenstand for forvaltningsrevisjon i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel. Forvaltningsrevisjon kan utføres av andre enn den som er ansvarlig for revisjon av kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap, eller et kommunalt eller fylkeskommunalt foretaks årsregnskap.

Der en interkommunal revisjonsenhet, et revisjonsselskap eller annet foretak/selskap er valgt, skal revisjonsenheten eller selskapet utpeke en ansvarlig forvaltningsrevisor for hvert oppdrag (oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor).

§ 7. Forvaltningsrevisjonens innhold

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, og det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte prosjekt.

§ 8. Rapportering om forvaltningsrevisjon

Revisor skal fortløpende rapportere til kontrollutvalget om resultatene av gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

Administrasjonssjefen eller kommune-/fylkesrådet skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten. Administrasjonssjefens eller kommune-/fylkesrådets kommentarer skal fremgå av rapporten.

Der et kommunalt/fylkeskommunalt foretak er gjenstand for forvaltningsrevisjon, skal styret og daglig leder gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.



Kap. 4. Dokumentasjon

§ 9. Dokumentasjon av revisjonens utførelse

Revisor skal dokumentere hvordan revisjonen er gjennomført, samt resultatet av revisjonen, på en måte som er tilstrekkelig til å kunne underbygge og etterprøve revisors konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt med angivelse av hva revisor har foretatt seg i den anledning.

Dersom revisor sier fra seg oppdraget og i denne forbindelse fraråder en annen revisor å påta seg oppdraget i henhold til § 17, skal dette dokumenteres og begrunnes. Også en ny revisors begrunnelse for å påta seg et oppdrag i strid med den tidligere revisors råd skal dokumenteres.

Ved utføring av rådgivning og andre tjenester for revisjonspliktig skal revisor kunne dokumentere oppdragets art, omfang og eventuell anbefaling.

§ 10. Oppbevaring

Revisor skal oppbevare dokumentasjon, nummererte brev og annen korrespondanse etter denne forskrift på en ordnet og betryggende måte i minst 10 år. Det samme gjelder korrespondanse i tilknytning til rådgivning.

Originaldokument av papir kan erstattes av kopi i annet medium. I så fall skal papiroriginalen oppbevares på en velordnet måte i 3 år og 6 måneder etter slutten av regnskapsåret som dokumentet gjelder. Dokumentasjon som lagres elektronisk, skal oppbevares og gjengis i standard dataformat.

Kap. 5. Krav til revisors kvalifikasjoner mv.

§ 11. Krav til utdanning og praksis for oppdragsansvarlig revisor

Den som er oppdrags ansvarlig for revisjon av årsregnskap for en revisjonspliktig etter denne forskrift skal ha bestått eksamen til bachelor i revisjon eller høyere revisoreksamen (master i revisjon) iht. Finanstilsynets krav til registrert og statsautorisert revisor, og i tillegg ha tre års praksis fra regnskapsrevisjon.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor skal ha minimum tre års utdanning fra universitet/høyskole.

Departementet kan gi dispensasjon fra kravet i første og annet ledd.

⁰ Endret ved forskrift 18 des 2009 nr. 1726 (i kraft 21 des 2009).

§ 12. Krav til vandel mv. for oppdragsansvarlig revisor

Den som skal ansettes som revisor i kommune eller fylkeskommune, eller gis ansvar for revisjonsoppdrag for kommuner, fylkeskommuner eller kommunale eller fylkeskommunale foretak, må

1. ha ført en hederlig vandel,
2. være i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, og
3. være myndig.

Kap. 6. Nærmere krav til revisors uavhengighet og objektivitet

§ 13. Spesielle krav til uavhengighet

Den som foretar revisjon etter denne forskrift kan ikke inneha andre stillinger hos kommunen eller fylkeskommunen eller i virksomhet som den kommunen eller fylkeskommunen deltar i ved siden av revisoroppdraget.

Den som foretar revisjon kan ikke være medlem av styrende organer i virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen deltar i.

Den som foretar revisjon kan ikke delta i, eller ha funksjoner i annen virksomhet når dette kan føre til at vedkommendes interesser kommer i konflikt med interessene til oppdragsgiverne eller på annen måte er egnet til å svekke tilliten til den som foretar revisjon.

§ 14. Rådgivningstjenester mv.

Den som foretar revisjon for en kommune eller fylkeskommune etter denne forskrift kan ikke utføre rådgivnings- eller andre tjenester for kommunen eller fylkeskommunen, dersom dette er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet.

Den som foretar revisjon kan ikke yte tjenester som hører inn under den revisjonspliktiges egne ledelses- og kontrolloppgaver.

Den som foretar revisjon kan ikke opptre som fullmektig for den revisjonspliktige. Unntak fra dette gjelder ved bistand i skattesaker etter domstolsloven § 218.

§ 15. Dokumentasjon av uavhengighet

Den som foretar revisjon skal løpende vurdere sin uavhengighet. Oppdragsansvarlig revisor skal hvert år, og ellers ved behov, avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget.

En skriftlig egenvurdering om oppdragsansvarlig revisors uavhengighet skal følge alle tilbud om revisjon.

Kap. 7. Avtale med annen revisor – skifte av revisor, fratreden og overføring av revisjonsoppdrag

§ 16. Revisors rett til å si fra seg sitt oppdrag

Der en kommune eller fylkeskommune har tildelt revisjonsoppdrag til revisor etter en anbudsrunde, har revisor for revisjon av årsregnskap etter denne forskrift rett til å si fra seg oppdraget som revisor når revisor under sitt arbeid har avdekket og påpekt vesentlige brudd på lov og forskrifter som den revisjonspliktige er underlagt, og den revisjonspliktige ikke iverksetter nødvendige tiltak for å rette på forholdene.

Dersom det ikke foreligger forhold som nevnt i første ledd har revisor bare rett til å ensidig si fra seg oppdraget dersom revisor ikke gis mulighet til å oppfylle sine plikter etter lov eller forskrift, eller det foreligger andre særlige grunner.

Revisor skal gi den revisjonspliktige rimelig forhåndsvarsel før vedkommende sier fra seg oppdraget som revisor.



§ 17. Ny revisor

Før en revisor påtar seg å revidere årsregnskap for en revisjonspliktig etter denne forskrift som ansvarlig revisor, skal revisoren be om en uttalelse fra den revisjonspliktiges forrige revisor om hvorvidt det foreligger forhold som tilsier at en ny revisor ikke bør påta seg oppdraget. Den forrige revisoren skal uten ugrunnet opphold opplyse skriftlig om begrunnelsen for sin fratreden.

Den revisjonspliktiges forrige revisor skal uten hinder av taushetsplikten gi opplysninger og dokumentasjon om sitt revisoroppdrag når den nye revisoren ber om det og dette kan ha betydning for den fremtidige revisjonen.

Dersom en revisor påtar seg oppdraget i strid med den forrige revisors råd, skal begrunnelse for dette dokumenteres.

§ 18. Overføring av revisjonsoppdrag ved sammenslutning og omorganisering

Ved sammenslutning av revisjonsselskaper fortsetter det sammensluttede selskap de revisjonsoppdrag som selskapene før sammenslutningen hadde for revisjonspliktige etter denne forskrift. Det samme gjelder ved selskapsrettslig omorganisering av revisjonsselskapet. Bestemmelsene foran får tilsvarende anvendelse når personlig drevet revisjonsvirksomhet opptas i revisjonsselskap.

Adgangen til overføring av revisjonsoppdrag etter første ledd medfører ingen innskrenkninger i oppdragsgivers adgang til å bytte revisor.

Person eller selskap som nevnt i første ledd skal uten ugrunnet opphold gi skriftlig melding om sammenslutning, omorganisering eller opptak til oppdragsgiveren.

Kap. 8. Revisors møteplikt, møterett, opplysningsplikt og begrensninger i taushetsplikten mv.

§ 19. Revisors møteplikt og møterett i kommunestyret/fylkestinget

Oppdragsansvarlig revisor eller dennes stedfortreder har møteplikt i kommunestyrets eller fylkestingets møter når saker som har tilknytning til revisors oppdrag skal behandles.

For øvrig har oppdragsansvarlig revisor eller dennes stedfortreder møterett i kommunestyret eller fylkestinget.

§ 20. Opplysningsplikt til kommunen/fylkeskommunen

Oppdragsansvarlig revisor skal innenfor rammen av oppdraget gi opplysninger om forhold vedrørende den revisjonspliktige etter denne forskrift som revisor har fått kjennskap til under revisjonen, når dette kreves av et medlem av kommunestyret/fylkestinget eller kontrollutvalget.

Får revisor utenfor møte anmodning om å gi informasjon til et medlem av kommunestyret/fylkestinget eller kontrollutvalget, kan revisor kreve å få gi svar i møte.

§ 21. Begrensninger i taushetsplikten

Uten hinder av revisors taushetsplikt kan oppdragsansvarlig revisor avgi forklaring og fremlegge dokumentasjon vedrørende revisjonsoppdrag eller andre tjenester til politiet når det er åpnet etterforskning i straffesak. Revisor kan videre underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonsoppdrag eller andre tjenester fremkommer forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling.

Uten hinder av revisors taushetsplikt kan revisor gi opplysninger til skatteetaten om en persons forbindelse med kommunen eller fylkeskommunen, der det er nødvendig for å fremme skatteetatens kontroll oppgaver etter lov, forskrift eller instruks.

Revisors taushetsplikt er ikke til hinder for at kontrollører engasjert av bransjeorganisasjoner kan foreta kontroll av utførelsen av revisjonen, herunder av skriftlig dokumentasjon.

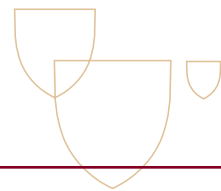
§ 22. Taushetsplikt for revisors medarbeidere

Revisors taushetsplikt etter kommuneloven § 78 nr. 7 gjelder tilsvarende for revisors medarbeidere.

Kap. 9. Ikrafttreden

§ 23. *Ikrafttreden*

Forskriften trer i kraft fra 1. juli 2004. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 13. januar 1993 nr. 4045 om revisjon og forskrift 13. august 1997 nr. 1542 om kvalifikasjonskrav for kommune-, fylkes- og distriktsrevisjon.



Utgitt av:
Kommunal- og regionaldepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:

Departementenes servicesenter

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: H-2254 B

Design/layout: Deloitte

Trykk: 07 Aurskog AS, 01/2011 – opplag: 1500

