



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Rettleiar

Kontrollutvalsboka

Om rolla og oppgåvene til kontrollutvalet





Innhald

Føreord	7
1. Innleiing	9
Kontrollutvalet si betydning for eigenkontrollen i kommunen	10
Om rettleiaren	12
2. Kommunestyret sitt kontrollansvar	15
Kommunestyret si rolle som kontrollorgan	16
Val og samansetjing av kontrollutvalet	17
Avgrensingar i valbarheit	18
Samansetjing av kontrollutvalet	18
Talet på medlemmer i utvalet	19
Val av varamedlemmer	20
Nyval og suppleringsval	21
Reglement for kontrollutval	21
Samspelet mellom kommunestyret og kontrollutvalet	22
Rolleforståing	22
Ordføraren sin møterett i kontrollutvalet	22
Innspel til kontrollutvalet frå kommunestyret	23
Kontrollutvalsleiar sin møterett i kommunestyret	24
Saker frå kontrollutvalet til kommunestyret	24
Handsaming av budsjett for kontrollutvalet	25
Kontroll i formannskapsmodellen og i ein parlamentarisk styringsmodell	26
3. Kontrollutvalet, sekretariatet og revisjonen	31
Kontrollutvalet sine oppgåver og mynde	32
Kontrollutvalet sin innsynsrett	32
Teieplikta til kontrollutvalet	33
Habilitet	34
Kontrollutvalssekretariatet	36
Revisjonen	37
Kompetansen til revisor	38
Krav til revisor sine kvalifikasjonar og sjølvstende	38
Revisjon i eigenregi	39
Kjøp av revisjonstenester	40
Ansvarsdeling og dialog mellom kontrollutval, sekretariat og revisjon	41
4. Arbeidet i kontrollutvalet	47
Rolla som kontrollutvalsmedlem	48
Planlegging av arbeidet til kontrollutvalet	48
Verksemdsplan	48
Planlegging og gjennomføring av møte	49
Administrasjonssjefen sin internkontroll	51
Hovudprinsippa i internkontrollen	51
Samspel og dialog mellom kontrollutvalet og administrasjonssjefen	52
Kontroll- og tilsynssaker	54
Korleis kan kontrollutvalet føre kontroll og tilsyn?	56
Orientering frå administrasjonen	56
Verksemdsbesøk	57
Gransking	58
Høyring	61

Samarbeid mellom kontrollutval	63
Dialog og erfaringsutveksling	63
Gjennomføring av felles prosjekt	63
Opplæring	65
5. Synleggjering av arbeidet til kontrollutvalet	69
Offentlegheit	70
Opne eller lukka møte	71
Synleggjering av kontrollutvalet sitt arbeid overfor kommunestyret	73
Synleggjering av kontrollutvalet sitt arbeid eksternt	73
6. Planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll	77
Overordna analyse	78
Kva er risiko og kva er vesentleg?	78
Informasjonsinnhenting og involvering – vurdering av risiko	79
Prioritering – vurdering av kva som er vesentleg	84
Planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll	85
Revisjon og endringar i planane undervegs i valperioden	86
Handsaming av planane	86
7. Forvaltningsrevisjon	89
Forvaltningsrevisjon	90
Rolla til kontrollutvalet i forvaltningsrevisjonsprosessen	92
Bestilling	93
Problemstillingar	95
Halde seg orientert undervegs	98
Mottak og handsaming av revisjonsrapport	99
Rapportering til kommunestyret	100
Oppfølging og effekt av forvaltningsrevisjon	101
8. Selskapskontroll	105
Organisering av kommunale tenester	106
Eigarstyring	109
Kva er selskapskontroll?	109
Eigarskapskontroll	110
Valfri forvaltningsrevisjon	111
Er det muleg å skilje mellom eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap?	111
Kven kan gjennomføre selskapskontroll?	112
Kven kan kontrollerast?	112
Bestilling	113
Delt eigarskap mellom fleire kommunar	114
Gjennomføring	114
Rapportering	115
Habilitet og valbarheit for medlemmer i kontrollutvalet ved selskapskontroll	115
9. Rekneskapsrevisjon	119
Rolla og oppgåvene til revisor	120
Revisjonsmelding	122
Kontrollutvalet sitt ansvar knytt til rekneskapsrevisjon	122
Revisors kvalifikasjonar og sjølvstende	123
Avtale, instruks og engasjementsbrev	123
Revisjonsplanen	124
Løpande orientering	125



Nummererte brev	126
Kontrollutvalet sitt ansvar i samband med mislege handlingar	127
Uttale til årsrekneskapen	127
Samspelet mellom kontrollutval, rekneskapsrevisor og administrasjon	127
10. Statleg tilsyn	131
Fylkesmannen	132
Fylkesmannen sitt tilsynsarbeid	132
Klagesakshandsaming hjå fylkesmannen	132
Lovlegkontrollar	133
Helsetilsynet i fylket	133
Andre statlege tilsynsmynde	133
Forholdet mellom kontrollutvalet og tilsynsmynde	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 undersøkingar	141
Evaluering	142
Eigenevaluering	142
Involvering av samhandlingspartnarar	143
Erfaringsoverføring til nytt kontrollutval	143
Vedlegg 1	146
Litteraturoversikt	146
Eigenkontroll	146
Kommunestyret som kontrollorgan	146
Kontrollutvalsarbeid	146
Revisjons- og sekretariatsordningar	147
Overordna analyse, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll	147
Sentralt regelverk	149
Lov og forskrift m.m.	149
Kompetansemiljø	150
Andre nyttige informasjonskjelder	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



Føreord

Kontrollutvalet er avgjerande for å oppnå ein velfungerande eigenkontroll i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Ein velfungerande eigenkontroll styrkjer innbyggjarane sin tillit til kommunen og er viktig for å sikre effektiv og rett bruk av ressursane.

Aktørane i eigenkontrollen er kommunestyret, kontrollutvalet saman med sekretariatet, administrasjonssjefen og revisor. Ein god eigenkontroll krev samspel mellom desse. For at dette samspelet skal fungere, er det naudsynt at aktørane kjenner både si eiga og kvarandre sine roller. Målet med denne rettleiaren er å skape større forståing for rolla og oppgåvene til kontrollutvalet, og å medverke til eit godt samspel mellom dei ulike aktørane.

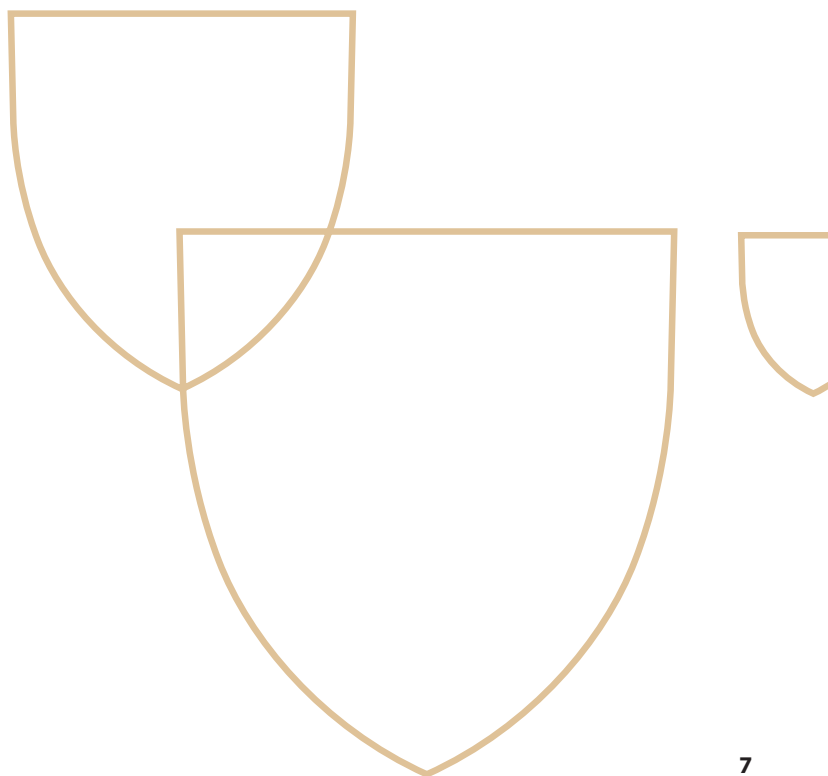
Rettleiaren er utarbeidd av Deloitte på oppdrag frå departementet. Dei involverte i Deloitte har vore Birte Bjørkelo, Gunnar Husabø, Gunnar Hoff og Stein Ove Songstad. Ei referansegruppe med medlemmer frå Norges Kommunerevisorforbund, Forum for kontroll og tilsyn, ein ordførar, ein rådmann og departementet har følgd arbeidet og kome med innspel undervegs.

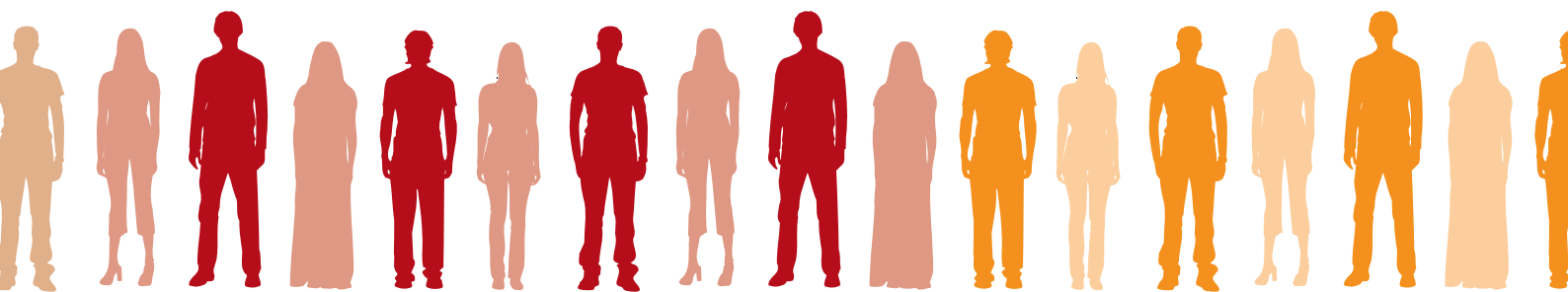
Rettleiaren er eit ledd i departementet si oppfølging av arbeidsgrupperapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane». Du kan finne rapporten og meir informasjon om eigenkontrollen og andre kommunale spørsmål på www.regjeringen.no/krd.

Vi håpar rettleiaren vil vere til nytte og inspirasjon for arbeidet i kontrollutvala i alle kommunar og fylkeskommunar i landet.

God lesnad!

Kommunal- og regionaldepartementet
februar 2011





1.

Innleiing

Kommunane¹ er dei viktigaste velferdsprodusentane i samfunnet, og dei forvaltar monalege ressursar på vegner av innbyggjarane. Omfanget av og breidda i den kommunale tenesteproduksjonen medfører trong for utstrekt styring og kontroll. Kommunane skal sikre at innbyggjarane får dei tenestene dei har krav på, og at ressursane blir forvalta på ein effektiv måte i samsvar med føresetnadene til kommunestyra.

Kommunane skal sikre at innbyggjarane får dei tenestene dei har krav på, og at ressursane blir forvalta på ein effektiv måte i samsvar med føresetnadene til kommunestyra.

Kommunal eigenkontroll er den kontrollen kommunen sjølv gjennomfører i eiga verksemd. Eigenkontroll er eit viktig element i det lokale folkestyret, og skal medverke til at kommunen når dei måla som er sette, innanfor rammene av gjeldande regelverk og tildelte ressursar. Eigenkontrollen skal også medverke til å styrkje tilliten til forvaltninga, gjennom førebygging og avdekking av mislege handlingar og andre uheldige tilhøve. Ein kommunesektor med god eigenkontroll kan også redusere trongen for statleg detaljstyring og kontroll. Dette er sentrale budskapar i rapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane».²

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

1 Omgrepa «kommune» og «kommunal» vil i denne rettleiaren referere både til kommunar og fylkeskommunar.

2 «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» er ein rapport utarbeidd av ei arbeidsgruppe nedsett av Kommunal- og regionaldepartementet (Kommunal- og regionaldepartementet 2009). Arbeidsgruppa, leia av Bjørn Arild Gram, hadde som føremål å foreslå tiltak nasjonalt og lokalt for styrkje eigenkontrollen i kommunane. Rapporten er tilgjengeleg på: <http://www.regjering.no/krd>

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

Denne rettleiaren er eit hjelpemiddel som skal gjere det lettare for kontrollutvalet å fylle rolla som ein sentral aktør i den kommunale eigenkontrollen. Rettleiaren er ikkje berre eit verktøy for medlemmer i kontrollutval, men også for kommunestyret og for administrasjonen. Kommunestyret set rammevilkåra for kontrollutvalet sitt arbeid, medan administrasjonen skal gjennomføre vedtak som blir fatta på bakgrunn av arbeidet til kontrollutvalet. Arbeidet til kontrollutvalet har også offentleg interesse, og kan ha stor betydning for innbyggjarane i ein kommune. Rettleiaren vil difor også vere til nytte for andre som ynskjer å få innsikt i arbeidet til kontrollutvalet og den lokale forvaltninga.

Kontrollutvalet si betydning for eigenkontrollen i kommunen

Kontrollutvalet er kommunestyret sin reiskap, og det er kommunestyret som har det overordna kontrollansvaret for den kommunale verksemda. Kommunestyret spelar difor ei avgjerande rolle for kva merksemd kontroll- og tilsynsarbeidet har i kommunen. For at kontrollutvalet skal vere ein god reiskap for kommunestyret, må kommunestyret gje kontrollutvalet gode arbeidsvilkår. **Kapittel 2** i rettleiaren utdjuvar ansvaret kommunestyret har for å leggje til rette for eit handlekraftig kontrollutval som kan medverke til demokratisk innsyn og kontroll.

For at kontrollutvalet skal fylle kontrollfunksjonen sin, er utvalet avhengig av støtte og tenester frå sekretariat og revisor. Sekretariatet er den viktigaste hjelparen og støttespelaren til kontrollutvalet. Sekretariatet skal sikre at saker som blir handsama av kontrollutvalet er forsvarleg utgreidde og førebudde. Revisjonen er ansvarleg for å gjennomføre pålagde kontrolloppgåver og undersøkingar som kontrollutvalet bestiller. God kommunikasjon og samhandling mellom kontrollutval, sekretariat og revisor er ein føresetnad for at kontrollutvalet effektivt kan utøve kontroll og tilsyn. Dette er nærare omtala i **kapittel 3** i rettleiaren.

Ettersom lov og forskrift set relativt vide rammer for verksemda til kontrollutvalet, kan utvalet i stor grad sjølv skape innhaldet i arbeidet. Dette er tema i **kapittel 4**. Kontrollutvalet kan sjølv ta initiativ til å skape eit aktivt og engasjerande kontrollutvalsarbeid. Utvalet kan mellom anna sørgje for å få gjennomført forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar, innkalle administrasjonen til å orientere, besøkje kommunale verksemder, og få gjennomført granskingar dersom dette er naudsynt. Kontrollutvalet må difor ha eit vake blick på verksemda til kommunen og setje viktige saker på dagsordenen.

Sjølvstende og objektivitet er viktige føresetnader for at kontrollutvalet skal fylle si rolle på ein tillitvekkjande måte. Kontrollutvalet skal ikkje vere ein arena for partipolitikk, eller overprøve politiske avgjerder. Det er kontrollperspektivet som skal leggje føringar for debatten i kontrollutvalet, og som skal gje utvalet gjennomslagskraft på tvers av partipolitiske skiljelinjer.

Kontrollutvalet må sjå og bli sett. Kontrollutvalet har utstrekt innsynsrett i den kommunale forvaltninga, og kan gjennomføre dei undersøkingar som utvalet meiner er naudsynte. Kontrollutvalet bør samtidig sørgje for openheit og innsyn i arbeidet utvalet sjølv utfører. Synleggjering av arbeidet kan vere med på å sikre legitimiteten til kontrollutvalet som demokratisk organ, og skape større merksemd om og innsikt i arbeidet til kontrollutvalet. Dette kan styrkje posisjonen til kontrollutvalet og gje



kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen meir gjennomslagskraft. Synleggjering av arbeidet til kontrollutvalet er tema for **kapittel 5**.

Kontrollutvalet skal utarbeide ein plan for forvaltningsrevisjon og ein plan for selskapskontroll. Planane skal vise prosjekta utvalet planlegg å få gjennomført i valperioden. Planarbeidet er viktig for å bli kjend med verksemdsområda og eigarinteressene i kommunen. Ein god plan vil gjere kommunestyret og kontrollutvalet trygge på at det blir gjennomført forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar på dei områda der det er risiko for mellom anna manglande måloppnåing og brot på regelverk. **Kapittel 6** omhandlar arbeidet med overordna analyse og utarbeiding av plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Oppdraget til kontrollutvalet er omfattande, og dei viktigaste eigenskapane til utvalet er nysgjerrigheit og det å våge å stille dei viktige, og nokre gonger ubehagelege, spørsmåla. Får barna god nok opplæring på skulane? Er helsetenestene tilfredsstillande? Blir anskaffingar konkurranseeksponerte på riktig måte? Sikrar barnevernet barnas beste? Få oppdrag er viktigare og meir engasjerande enn dette. Ved hjelp av forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalet undersøkje eitkvart verksemdsområde i kommunen der dei meiner det kan vere risiko for manglande måloppnåing, manglande regeletterleving eller liknande. Dette er tema for **kapittel 7**.

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

Stadig meir av den kommunale tenesteproduksjonen blir organisert i interkommunale selskap, aksjeselskap eller andre sjølvstendige verksemdar. Kommunen bør vere merksam på dei utfordringar dette kan skape for demokratisk styring, innsyn og kontroll. Saker som har fått stor merksemd i media, og som har medført store konsekvensar for omdømmet til kommunar, viser at det er viktig å ha god eigarstyring og selskapskontroll. **Kapittel 8** skildrar kor viktig det er at kommunen utøver ein aktiv eigarskap overfor selskapa dei har eigardelar i, og korleis kontrollutvalet gjennom selskapskontrollar kan gjere sitt for å auke openheita og innsynet i eigarskapsforvaltninga til kommunen.

Kapittel 9 omhandlar revisjon av kommunerekneskapen og kontrollutvalet sitt ansvar knytt til rekneskapsrevisjonen. Revisjonsarbeidet skal gje sikkerheit for at den økonomiske informasjonen frå kommunen er riktig. Rekneskapsrevisjon er viktig både for å forvise seg om at politiske prioriteringar blir sette i verk, og at vedtekne budsjettammer blir overhaldne. Revisjonen kan også medverke til å forhindre og avdekkje feil og mislege handlingar knytte til økonomien i kommunen.

I tillegg til kommunen sin eigenkontroll blir det også gjennomført statlege tilsyn med fleire forvaltnings- og tenesteområde i kommunen. I **kapittel 10** blir det gjort greie for oppgåvene til fylkesmannen og andre statlege tilsynsmynde, og korleis desse kan ha betydning for arbeidet til kontrollutvalet. Koordinering er viktig for å unngå dobbeltarbeid, og for å auke nytteverdien og læringseffekten av undersøkingane.

Læringseffekten av arbeidet til kontrollutvalet er avgjerande for at arbeidet skal medverke til betre måloppnåing i kommunen. **Kapittel 11** handlar om korleis kontrollutvalet gjennom evaluering og oppfølging kan medverke til å betre både verksemda til utvalet og den kommunale forvaltninga.

Om rettleiaren

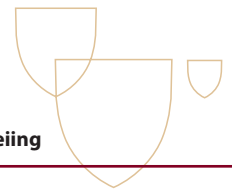
Denne rettleiaren byggjer på gjeldande lov og regelverk for kontrollutvalsarbeid. Rettleiaren har også fleire råd om korleis ein kan innrette kontrollutvalsarbeidet for å ta hand om kontroll- og tilsynsoppgåver. Slike tilrådingar må lesast som rettleiande og ikkje som krav.

Tilrådingane er mellom anna baserte på informasjon som er komen fram gjennom ei brei involvering av ulike aktørar i arbeidet med rettleiaren. Fleire kontrollutval har delteke i prosessen og kome med innspel som byggjer på eigne erfaringar. Det er også gjennomført ei spørjeundersøking retta mot kontrollutvalsleiarar, revisorar, sekretærar, ordførarar og administrasjonssjefar. Innspel frå desse gruppene er inkluderte i rettleiaren både i form av sitat og eksempel.

Kvart kapittel kan lesast for seg, og nokre tema vil difor bli omtala fleire stader. Dersom det finst utfyllande informasjon i andre kapittel, vil det vere referansar til dette i teksten. På slutten av kvart kapittel er det ein boks med «kort og godt» som samanfattar dei viktigaste budskapane.

Kvart kapittel er avslutta med ei referanseliste over litteratur og regelverk som er brukt i kapittelet. I tillegg er det lagt ved ei litteraturliste og oversikt over relevante kompetansemiljø. Følgjande regelverk er også lagt ved:

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



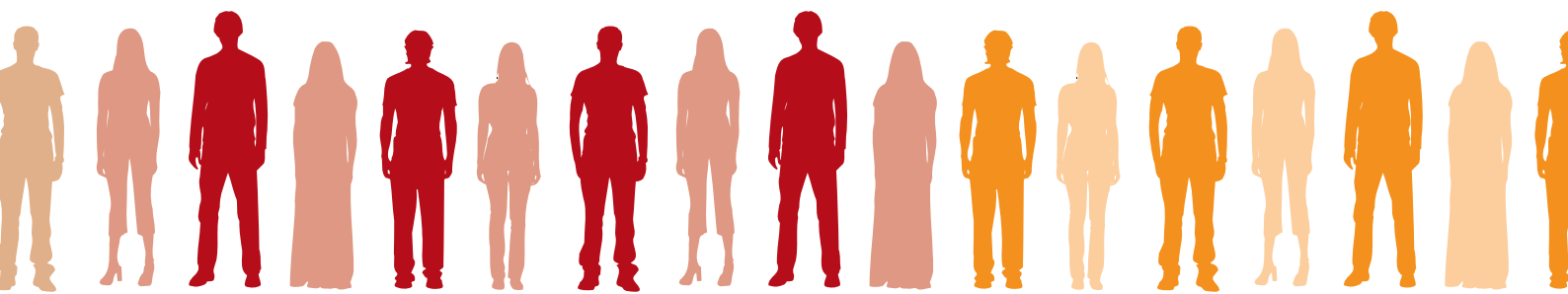
Referansar

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.

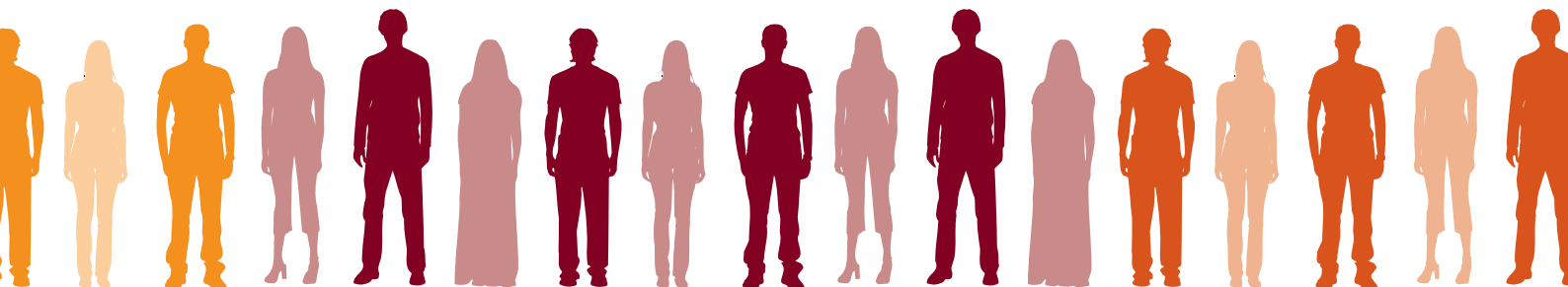
Kommunestyret sitt kontrollansvar

Kommunestyret har mykje å seie for kva rolle kontrollutvalet skal ha i kommunen.

Det er kommunestyret som har det overordna kontrollansvaret for den kommunale verksemda. Kontrollutvalet er kommunestyret sin reiskap for å føre løpande kontroll og tilsyn med forvaltninga på vegner av kommunestyret.¹ Eit handlekraftig kontrollutval er viktig for å sikre demokratisk innsyn og kontroll.

Rammevilkåra for kontrollutvalet blir i stor grad avgjorde av kommunestyret, som legg til rette for at kontrollutvalet skal vere i stand til å gjennomføre sine kontroll- og tilsynsoppgåver. Ei av dei viktigaste oppgåvene til kommunestyret i denne samanhengen er val av medlemmer til kontrollutvalet. Kommunestyret må også sørje for at kontrollutvalet har dei ressursane som er naudsynte for å gjennomføre pålagde oppgåver, og leggje til rette for god samhandling mellom kommunestyret og kontrollutvalet. Kommunestyret har difor mykje å seie for kva rolle kontrollutvalet 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.”
(Kontrollutvalsleiar, Vennesla)*



¹ Kommuneleiven § 77 nr.1.

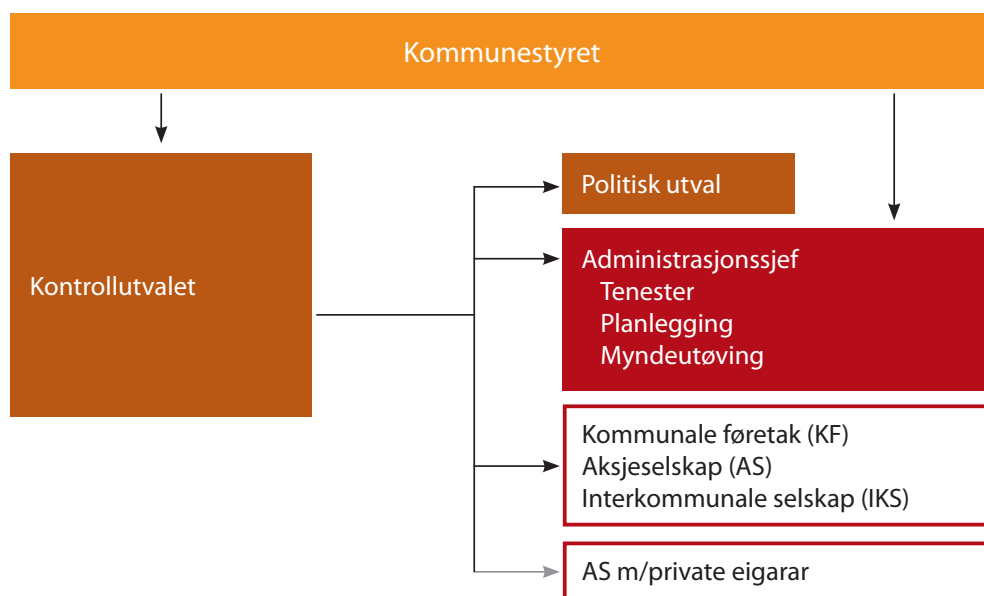
*”Viktige forutsetningar for at kontrollutvalet skal fungere godt, er nok ressursar, engasjerte og kompetente medlemmar og sekreteriat.”
(Kontrollutvalsleiar, Granvin)*

Kommunestyret si rolle som kontrollorgan

Det går to kontrollinjer frå kommunestyret. Den eine linja går frå kommunestyret til administrasjonen, ved administrasjonssjefen.² Administrasjonssjefen er ansvarleg for planlegging, myndeutøving og tenesteproduksjon i kommunen. Administrasjonssjefen skal også føre kontroll med eiga verksemd, gjerne omtala som internkontroll (internkontroll blir behandla i kapittel 4).³

Den andre kontrollinja går frå kommunestyret til kontrollutvalet. Kontrollutvalet er ansvarleg for kontroll og tilsyn med heile den kommunale verksemda. Kontroll- og tilsynsansvaret til kontrollutvalet er ikkje avgrensa til administrasjonen, men omfattar også formannskapet, andre politiske utval og ordføraren.⁴ Kontrollutvalet kan i prinsippet handsame eitkvart forhold ved verksemda til kommunen, så lenge det kan definerast som kontroll eller tilsyn. Dette gjeld så fram utvalet ikkje overprøver politiske prioriteringar eller vurderer i kva grad vedtaket er politisk føremålstenleg.⁵ Kontrollutvalet har i utgangspunktet ikkje eit tilsynsansvar overfor kommunestyret, ettersom kontrollutvalet er underordna kommunestyret. Utvalet kan likevel uttale seg dersom kommunestyret til dømes har treft, eller er i ferd med å treffe, eit vedtak som vil vere ulovleg. Kontrollutvalet kan i tillegg kontrollere om utgreiinga av saker til kommunestyret har vore tilstrekkeleg.

Kontrollinjene til kommunestyret er illustrerte i figuren under:



² Nemninga administrasjonssjef vil heretter også omfatte tilsvarende funksjonar i ei parlamentarisk styreform, slik som kommuneråd, fylkesråd og byråd.

³ Kommuneloven § 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

Kor langt strekk kontroll- og tilsynsansvaret til kontrollutvalet seg?

Kontrollutvalet fører kontroll og tilsyn med meir enn berre administrasjonen.

Ordførar

I ein kommune kontrollerte kontrollutvalet om ordføraren hadde brukt si sommarfullmakt i samsvar med intensjonen.

Formannskap

I ein annan kommune kontrollerte kontrollutvalet om vedtak i formannskapet var i samsvar med delegasjonsfullmakta frå kommunestyret.

Kommunestyret

I ein tredje kommune stilte kontrollutvalet spørsmål ved om det var riktig av kommunestyret å tildele ein leverandør eit oppdrag utan å konkurranseutsetje oppdraget. Den totale verdien av kontrakten oversteig gjeldande terskel for offentlege anskaffingar.

Stadig fleire kommunale tenester blir organiserte i eigne verksemdar som ikkje er ein del av den kommunale etatsorganiseringa, til dømes kommunale føretak (KF) og aksjeselskap (AS). Dette har innverknad på styrings- og kontrollmulegheitene til kommunen, noko kommunestyret må vere merksame på når dei organiserer tenesteproduksjonen. Spesielt gjeld dette stiftingar, som er ei organisasjonsform der tilgangen til styring og kontroll er avgrensa (sjå kapittel 8).

Fleire kommunar vel også å samarbeide om kommunale tenester anten i interkommunale selskap (IKS) eller andre former for interkommunalt samarbeid. Ei form for interkommunalt samarbeid er vertskommunesamarbeid. Vertskommunesamarbeid kan innebere at det blir delegert vedtaksmynde til ein annan kommune (vertskommune).⁶ Den enkelte kommunen har framleis det formelle ansvaret for lovpålagde oppgåver for sine innbyggjarar, også når vedtaksmyndet er delegert til ein vertskommune.⁷ (For kontroll av vertskommunesamarbeid, sjå kapittel 4.)

Val og samansetjing av kontrollutvalet

Kommunestyret vel medlemmer og varamedlemmer til kontrollutvalet, og blant desse leiar og nestleiar. For å sikre tilstrekkeleg kontakt mellom kommunestyret og kontrollutvalet, er det eit krav at minst eitt av medlemmene skal sitje i kommunestyret.⁸ Nokre kommunar har også valt å ha gjennomgåande representasjon. Dette inneber at heile kontrollutvalet blir valt blant medlemmene i kommunestyret.

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.”
(Kontrollutvalsleiar, Oppdal)*

Avgrensingar i valbarheit

Krav til at kontrollutvalet skal vere uavhengig og nøytralt, medfører at eit medlem av kontrollutvalet som hovudregel ikkje kan ha verv som kan kome i konflikt med arbeidet i kontrollutvalet. Dette inneber at følgjande personar ikkje kan bli valde til kontrollutvalet:⁹

- ordfører og varaordfører
- medlem og varamedlem til formannskap og fylkesutval
- medlem av kommunestyrekomité
- medlem og varamedlem av kommunale nemnder og utval med vedtaksmynde
- tilsette i kommunen

Avgrensingane i valbarheit kan i nokre tilfelle medføre at det er vanskeleg å finne personar som er valbare til kontrollutvalet. Dette er ei særleg utfordring dersom kontrollutvalet blir valt etter at dei andre utvala er valde, og spesielt dersom alle medlemmene skal kome frå kommunestyret. Kommunestyret bør difor vurdere å velje kontrollutvalet på det konstituerande møtet, før val av andre råd og utval.¹⁰ Dette kan også vere med på å synleggjere rolla kontrollutvalet har som kommunestyret sitt kontrollorgan.

Generelt bør kommunestyret sørgje for at kontrollutvalet blir eit velfungerande organ, med medlemmer som kan delta aktivt i dei oppgåvene kontrollutvalet er tillagt. I tillegg til dei lovfesta reglane for valbarheit bør kommunestyret difor også vurdere forhold knytte til habilitet.¹¹

Tips

Valbarheit og inhabilitet

Kommunestyret må vere merksame på at det kan vere forhold som gjer at valbare personar ofte kan bli inhabile, og at det difor ikkje er tilrådeleg at dei blir valde. For eksempel dersom:

- kontrollutvalsmedlemmen er i ein for nær relasjon med personar som har leiaransvar i sentraladministrasjonen i kommunen
- kontrollutvalgsmedlemmen er styremedlem eller leiar i eit selskap som kommunen har eigarskap i

Samansetjing av kontrollutvalet

Kommunelova gjev ingen retningslinjer for kva politisk samansetjing kontrollutvalet skal ha. Som regel skjer valet på grunnlag av ei innstilling med framlegg til medlemmer og varamedlemmer som partigruppene har blitt einige om (avtaleval).¹² Begge kjønn skal vere representerte i utvalet. Dersom utvalet har fire eller fleire medlemmer, skal kvart kjønn vere representert med minst 40 prosent blant kandidatane på dei enkelte listene.¹³

Leiar for kontrollutvalet blir ofte vald frå mindretalet eller «opposisjonen» i kommunestyret.¹⁴ I fleire kommunar har opposisjonen fleirtal i kontrollutvalet.

9 Kommuneloven § 77 nr.2 og § 10a.

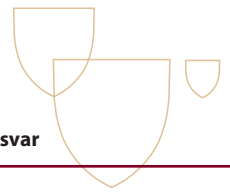
10 Sjå tilråding nr. 1 i «85 tilrådingar» (Kommunal- og regionaldepartementet [KRD] 2009).

11 Sjå kommuneloven § 40 nr. 3.

12 Kommuneloven § 38 a.

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

14 71 % av leiarane kom frå opposisjonen i 2008 (Hovik og Stigen 2008).



Eksempel

Val og samansetjing av kontrollutval

I reglementet for kontrollutvalet i Møre og Romsdal fylkeskommune, er det inkludert ei rekkje forhold knytt til val og samansetjing av kontrollutvalet.

«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 ivaretekast. 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 sjølv fastsetje reglar om samansetjinga av kontrollutvalet utover minimumskrava i lova, til dømes gjennom eit eige reglement for kontrollutvalet (sjå eksempelboks).

Kontrollutvalet er eit lekmannsorgan. I regelverket er det ikkje sett krav til kompetanse og erfaring for medlemmene av utvalet. Kommunestyret kan likevel leggje vekt på at kontrollutvalet bør representere ei breidd i kompetanse og erfaringsbakgrunn. Det er viktig at kommunestyret vurderer kva erfaring og kompetanse det er naudsynt å ha i kontrollutvalet, og at kommunestyret drøftar kva forhold det er viktig å leggje vekt på.¹⁵

Trongen for kompetanse er noko kommunestyret kan ta omsyn til gjennom val til kontrollutvalet. Det er også viktig at kommunestyret sikrar at kontrollutvalsmedlemmene får naudsynt opplæring (sjå kapittel 4 om opplæring).

Så langt det er muleg, er det ein føremon at kommunestyret sikrar kontinuitet ved val til kontrollutvalet. Kommunestyret kan mellom anna sørge for at ikkje alle medlemmene blir skifta ut på same tidspunkt.

Talet på medlemmer i utvalet

Som andre politiske utval skal kontrollutvalet ha minst tre medlemmer.¹⁶ Talet på medlemmer varierer ofte med storleiken på

kommunen. Kommunestyret bør vurdere talet på medlemmer i utvalet for å sikre naudsynt legitimitet og tyngd.¹⁷ I vurderinga av talet på medlemmer bør ein ta omsyn til trongen for at utvalet er representativt og vedtaksført.¹⁸ Eit breitt samansett utval gjev høve til å gjennomføre breie og gode diskusjonar i kontrollutvalet. Utval med berre tre medlemmer blir også sårbare ved eventuelle uventa forfall. Dersom det ikkje er muleg å få tak i vararepresentant, oppstår det ein situasjon der det berre er to medlemmer som møter, og der leiar kan avgjere saker med si dobbeltstemme. Dette er forhold kommunestyret bør ta stilling til når dei fastset kor mange medlemmer kontrollutvalet skal ha.

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

16 Kommuneloven § 77 nr. 1.

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

18 Bråthen (2007).

Val av varamedlemmer

Mange kommunestyre praktiserer ei ordning med personlege eller gruppevise varamedlemmer til kontrollutvalet. Det vil seie at kvar representant har eit personleg varamedlem frå den partigruppa representanten tilhøyrrer. Dersom den personlege varamedlemmen ikkje kan stille når eit kontrollutvalsmedlem melder forfall, kan ein ikkje hente inn vara frå dei andre partia. På grunn av at det kan variere kva varamedlemmer som blir kalla inn frå gong til gong (avhengig av kva representant som melder forfall), kan det gå lang tid mellom kvar gong eit varamedlem deltek i kontrollutvalet. Det kan difor vere vanskeleg for varamedlemmene å halde seg orienterte om sakene og medverke aktivt i utvalet.

Dersom kontrollutvalet har gruppevise varamedlemmer, er det viktig at kvar partigruppe har fleire varamedlemmer. Kommunestyret kan velje eit tal varamedlemmer for kvar partigruppe som tilsvarer talet medlemmer partigruppa skal ha i utvalet, med eit tillegg av to personar.¹⁹ Det vil seie at dersom det er tre medlemmer i kontrollutvalet frå tre ulike parti, kan kvart av kontrollutvalsmedlemmene ha tre varamedlemmer.

Eit alternativ til ordninga med personlege varamedlemmer er å bruke ei felles varaliste. Då vil kontrollutvalet ha ei liste med nummererte varamedlemmer, slik at det alltid er vararepresentanten øvst på lista som blir kontakta først. Dette vil møte trongen for kontinuitet og erfaringsbygging. Utfordringa er at same politiske gruppe vil bli representert ved kvart forfall, noko som kan endre den politiske samansetjinga i utvalet. Samtidig er det viktig å streke under at medlemmene ikkje skal drive partipolitikk i kontrollutvalet.

Same kva varaordning som blir vald, er det viktig å sørge for at kontrollutvalet har gode rutinar for å melde forfall i god tid.

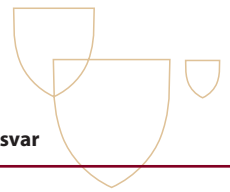
Eksempel

Talet på medlemmer og varaordning

Endringar av talet på medlemmer og endringar i varaordninga har blitt vedteke av fleire kommunestyre for å skape meir aktive og robuste kontrollutval.

For å styrkje kontrollutvala tok kontrollutvala i Odda og Voss, saman med sekretariatet, initiativ til å auke talet på medlemmer frå tre til fem. Endringa blei vedteken i begge kommunestyra. Dette førte til at diskusjonane i utvala blei betre, og har auka legitimiteten og autoriteten til kontrollutvala i kommunestyra.

Utfordringar knytte til manglande kontinuitet med gruppevise vararepresentantar førte til at kontrollutvala i Fusa, Øygarden og Bømlo kommune tok opp med kommunestyra spørsmålet om å gå over til felles varaliste i staden for gruppevise vararepresentantar. Endringa blei vedteken i alle tre kommunane. Erfaringane viser at ein får betre kontinuitet i vararepresentantane sitt arbeid i kontrollutvalet.



Nyval og suppleringsval

Kommunestyret kan når som helst gjennomføre nyval av medlemmene i kontrollutvalet dersom dei meiner utvalet ikkje fungerer.²⁰ Ved utskifting av eitt eller fleire medlemmer av utvalet skal det gjennomførast nyval av alle medlemmer. Dette hindrar ikkje at delar av utvalet kan bli attvalde. Dersom kommunestyret opplever at kontrollutvalet i liten grad gjennomfører møte, og ikkje fremjar pålagde saker overfor kommunestyret, bør kommunestyret vurdere å nytte retten til å gjennomføre nyval. Kommunestyret er ansvarleg for at kontroll- og tilsynsaktiviteten i kommunen blir teken hand om.

Dersom eit medlem trer varig ut, til dømes ved flytting, vel kommunestyret eit nytt medlem frå den same gruppa som den som trer ut høyrer til (suppleringsval). Her vil det likevel vere viktig å ta omsyn til kjønnsfordelinga.²¹ Suppleringsval vil ikkje få konsekvensar for dei andre medlemmene i utvalet.

Reglement for kontrollutval

For å gjere rammene for, og innhaldet i, oppgåvene til kontrollutvalet klårare, kan kommunestyret fastsetje eit reglement for utvalet. Reglementet kan mellom anna romme retningslinjer for val, samansetjing av utvalet, retningslinjer for sakshandsaminga i utvalet og ei skildring av oppgåvene til utvalet. Vidare kan reglementet omfatte krav til møtehyppigheit, rutinar knytte til budsjethandsaming, og retningslinjer for evaluering av verksemda til kontrollutvalet (sjå tipsboks). Reglementet kan ikkje fastsetje retningslinjer som avgrensar, eller som er i strid med, gjeldande regelverk for kontrollutvalet.

Det er som regel kontrollutvalet som utarbeider framlegg til reglement, med støtte frå sekretariatet. Reglementet for kontrollutvalet skal handsamast i kommunestyret på tilsvarande måte som reglement for andre politiske utval.²² For å sikre at reglementet er oppdatert bør ein gjennomgå, og eventuelt revidere det, minimum ein gong i valperioden.

Tips

Moment som kan inngå i reglementet

- føremål
- val og samansetjing av kontrollutvalet
 - gjennomføring av val
 - talet på medlemmer
 - talet på medlemmer frå kommunestyret
- oppgåvene til kontrollutvalet
- budsjettrutinar
- sakshandsaming
- rapporteringsrutinar og -frekvens
- evaluering av verksemda til utvalet

²⁰ Kommuneleien § 77 nr. 3.

²¹ Kommuneleien § 16 nr. 3.

²² Kommuneleien § 39 nr. 1.

Samspelet mellom kommunestyret og kontrollutvalet

God forståing og respekt for kvarandre sine roller er avgjerande for god samhandling mellom kommunestyret og kontrollutvalet. Det er difor viktig at kommunestyret legg til rette for 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.”
(Ordførar, 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.”
(Kontrollutvalsleiar, 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.”
(Kontrollutvalsleiar, Vadsø)

Rolleforståing

Folkevaldopplæringa ved oppstarten av kvar valperiode kan vere ein viktig arena for å skape grunnlag for god samhandling mellom kommunestyret og kontrollutvalet. Opplæringa kan vere med på å auke forståinga for kva roller dei to organa skal ha. Opplæringa bør difor gje informasjon om kontrollansvaret til kommunestyret, og dessutan kva krav dette stiller til kommunestyret og til arbeidet i kontrollutvalet.

Kontrollutvalsmedlemmer og varamedlemmer som ikkje er medlemmer av kommunestyret, kan bli inviterte til å ta del i folkevaldopplæringa, slik at dei blir kjende med oppgåvene til kommunestyret. Kommunestyret bør også på andre måtar sikre at kontrollutvalsmedlemmer får tilstrekkeleg opplæring.

Ordføraren sin møterett i kontrollutvalet

Ordførar har møte- og talerett i kontrollutvalet.²³ Det at ordføraren deltek på kontrollutvalsmøte, er med på å synleggjere at kontrollutvalet er kommunestyret sitt kontrollorgan. Dette gjev høve til direkte dialog, der kontrollutval og ordførar kan utveksle informasjon og oppdatere kvarandre på aktuelle saker.

Eksempel

Ordføraren si deltaking

I Tysnes kommune deltek ordføraren på kontrollutvalsmøte kvar gong, såframt han har høve til det. Dette har både kontrollutval og ordførar god erfaring med, og dei meiner at dette er med på å betre informasjonsutvekslinga mellom kontrollutvalet og kommunestyret. Det at ordføraren deltek medverkar også til å auke legitimiteten til utvalet, og synleggjer kor viktig kontrollutvalsarbeidet er overfor resten av kommunestyret.

Det er vanleg at ordførar møter i kontrollutvalet ein til to gonger i året.²⁴ Nokre ordførarar vel også å ta i bruk møteretten sin ved å stille på kvart møte.

Det kan vere nyttig at ordførar og kontrollutvalet tidleg i valperioden klårgjer kva trong og forventingar ein har til ordføraren si deltaking på kontrollutvalsmøta. Ordførarar kan vere usikre på om kontrollutvala ynskjer at dei deltek, ut ifrå omsynet til at kontrollutvalet skal vere uavhengig. Ordførarar ynskjer heller ikkje å gje inntrykk av at dei blandar seg inn i sakene til kontrollutvalet og prøver å overstyre arbeidet til kontrollutvalet. Kontrollutvalet kan vurdere i kva saker det vil vere særleg nyttig at ordføraren er til stades. Ved å oppmode ordførar spesielt om å delta i møte der kontrollutvalet skal ta opp slike saker, vil utvalet leggje til rette for ei god samhandling mellom kontrollutvalet og ordførar.

²³ Kommuneloven § 9 nr.4.

²⁴ Gjertsen og Martinussen (2007).



Tips

Saker der det kan vere viktig å invitere ordførar til kontrollutvalsmøte

- verksemdsplan for kontrollutvalet
- årsmelding frå kontrollutvalet
- evaluering av arbeidet i kontrollutvalet
- budsjettet til kontrollutvalet
- forvaltningsrevisjonsprosjekt eller andre rapportar av spesiell politisk eller offentlig interesse

Tips

Føresetnader for god samhandling mellom kontrollutval og kommunestyret

Kontrollutvalsleiarar og ordførarar gjev uttrykk for at* føresetnader for eit godt samarbeid er openheit, dialog, tillit, gjensidig informasjon og rolleforståing. Elles er det viktig at:

- kommunestyret viser interesse for arbeidet til utvalet
- ordførar møter på kontrollutvalsmøta
- kommunestyret gjev kontrollutvalet rom for å gje god informasjon om utvalet sitt arbeid under handsaminga av saker i kommunestyret
- kommunestyret nyttar kontrollutvalet når ein ynskjer å få utgreidd ei sak
- kommunestyret gjev klare bestillingar til kontrollutvalet
- kommunestyret held kontrollutvalet informert om viktige saker
- kontrollutvalet syter for god informasjon om arbeidet til utvalet generelt, og om enkeltsaker utvalet jobbar med
- kontrollutvalsmedlemmene ikkje driv partipolitikk i utvalet
- kontrollutvalsleiar møter i kommunestyret

* Dette kjem fram i spørjeundersøkinga i samband med utarbeidinga av rettleiaren.

Innspel til kontrollutvalet frå kommunestyret

Kontrollutvalet arbeider på oppdrag frå kommunestyret, og fleirtalet i kommunestyret kan oppmode eller påleggje kontrollutvalet å utgreie konkrete saker for kommunestyret. Kommunestyret bør vurdere om saker ligg innanfor mandatet og oppgåvene til utvalet, før dei blir sende til kontrollutvalet. I nokre tilfelle sender kommunestyret framlegg frå enkeltrepresentantar direkte vidare til kontrollutvalet som oversendingsframlegg, utan at kommunestyret realitetshandsamar framlegga. Enkeltrepresentantar frå kommunestyret kan ikkje påleggje kontrollutvalet oppgåver. I slike tilfelle er det ikkje påkravd at kontrollutvalet realitetshandsamar saka.

Uavhengig av om kontrollutvalet får oversendt saker frå kommunestyret, kan utvalet på eige initiativ følgje opp saker som er handsama i kommunestyret dersom utvalet meiner det er viktig ut ifrå eit kontroll- og tilsynsperspektiv. Det er likevel viktig at dette ikkje blir ein 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.”
(Kontrollutvalsleiar, Haugesund)

Kontrollutvalsleiar sin møterett i kommunestyret

Leiar og nestleiar i kontrollutvalet har møte- og talerett i kommunestyret når saker frå kontrollutvalet blir handsama.²⁵ Det er viktig at kontrollutvalet nyttar denne retten, og at ordførar gjev kontrollutvalsmedlemmene eiga taletid, slik at utvalet kan informere om aktuelle saker i samband med handsaminga i kommunestyret. Spesielt gjeld dette handsaminga av årsrekneskap og rapportar frå forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar. Når kontrollutvalsleiar får høve til å presentere sakene for kommunestyret, får kommunestyret eit betre grunnlag for å handsame sakene. Presentasjon av sakene vil også vere med på å synleggjere arbeidet til kontrollutvalet, og vil setje kommunestyret betre i stand til å forstå og bruke kontrollutvalet aktivt som sitt kontrollorgan.

”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.”
(Kontrollutvalsleiar, Ski)

Saker frå kontrollutvalet til kommunestyret

Saker frå kontrollutvalet skal normalt fremjast direkte til kommunestyret for handsaming.²⁶ I saker der kontrollutvalet har innstillingsrett, har verken administrasjonssjef eller folkevalde organ høve til å gje innstilling.²⁷

Innstillingsretten til kontrollutvalet er knytt til saker der kontrollutvalet rapporterer resultatata av sitt arbeid. Dette gjeld mellom anna:

- plan for selskapskontroll
- rapportar frå gjennomførte selskapskontrollar
- plan for forvaltningsrevisjon
- rapportar frå gjennomførte forvaltningsrevisjonar
- rapportering om saker som ikkje er følgde opp av administrasjonen

Kontrollutvalet har også innstillingsrett i saker som gjeld val av revisjonsordning. Dersom kommunen har eigen revisjon, skal kontrollutvalet innstille til kommunestyret i saker som gjeld det å tilsetje, suspendere, seie opp eller setje av ansvarleg revisor og eventuelt andre tilsette i revisjonen.

Kontrollutvalet sin innstillingsrett til kommunestyret er ikkje til hinder for at andre folkevalde organ kan handsame saker frå kontrollutvalet før dei blir handsama i kommunestyret. Saksframlegget til kontrollutvalet og innstillinga skal likevel gå uendra til kommunestyret, og gå tydeleg fram av saksdokumenta.²⁸

Det kan vere ein føremon at kommunestyret drøftar kva typar saker dei ynskjer at kontrollutvalet skal leggje fram, slik at kommunestyret på ein hensiktsmessig måte kan halde seg orientert om arbeidet til kontrollutvalet.

²⁵ Kontrollutvalgsforskriften § 2.

²⁶ Kommuneloven § 77 nr. 6 og brev frå KR D til Fylkesmannen i Østfold dagsett 7.10.2010 (KR D 2010).

²⁷ Brev frå KR D til Fylkesmannen i Østfold dagsett 7.10.2010 (KR D 2010).

²⁸ Brev frå KR D til Fylkesmannen i Østfold dagsett 7.10.2010 (KR D 2010).



Handsaming av budsjett for kontrollutvalet

For å gje kontrollutvalet gode arbeidsvilkår må kommunestyret stille naudsynte ressursar til disposisjon. Kommunestyret skal vedta eit samla budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen, medrekna utgifter til kontrollutvalet, sekretærbistand og revisjon.

Kontrollutvalet skal utarbeide framlegg til budsjett.²⁹ I budsjettet må kontrollutvalet synleggjere eigne kostnader og kostnader knytte til revisjonsaktivitetar. Vidare er det viktig at det budsjettet tek høgd for at det kan oppstå uventa situasjonar, slik som til dømes førespurnader frå innbyggjarar, mediasaker og mistanke om mislege handlingar, som kontrollutvalet må følgje opp (sjå kapittel 4).

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

Tips

Møtegodtgjersle

Kommunestyret fastset møtegodtgjersle for kontrollutvalsmedlemmene og honorar for kontrollutvalsleiar. Kontrollutvalet bør vurdere godtgjersla i høve til andre utval og den arbeidsbelastinga kontrollutvalet har. Kontrollutvalet kan sjølv fremje eit forslag til kommunestyret om å justere godtgjersla.

Det kan i løpet av perioden kome ekstra bestillingar frå kommunestyret, utover det som er vedteke i planane til kontrollutvalet. Dersom kontrollutvalet ikkje har tilgjengelege budsjettmidlar, kan utvalet fremje ei sak om ekstra midlar frå kommunestyret.

Det er berre kommunestyret som kan endre budsjettframlegget frå kontrollutvalet. Grunnen til at budsjettet til kontrollutvalet er i ei særstilling, er at utvalet skal vere fritt og uavhengig av dei organa som utvalet skal kontrollere. Det er uheldig om administrasjonen eller eit organ som kontrollutvalet skal kontrollere og ha tilsyn med, til dømes formannskapet eller administrasjonsutvalet, får innverknad på budsjetttramma til tilsynsorganet.³⁰

Formannskapet kan likevel, i sitt samla budsjett, føreslå eit lågare beløp enn det kontrollutvalet føreslår. Budsjettframlegget til kontrollutvalet skal likevel uendra følgje det samla budsjettframlegget til kommunestyret, slik at kommunestyret ved budsjetthandsaminga har informasjon om både kontrollutvalet sitt framlegg og formannskapet si innstilling til budsjett.

Dersom kommunen har ein eigen tilsett revisor, gjev revisor innstilling til kontrollutvalet om budsjett for revisjonen. I revisjonsselskap organiserte som IKS er det representantskapet som vedtek budsjettet. På grunn av at selskapet får tilskot frå kommunane som deltek i samarbeidet, er budsjettet først endeleg når alle deltakarkommunane har handsama sine budsjett i dei respektive kommunestyra.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 budsjettpostar

- møteutgifter
- møtegodtgjersle
- tapt arbeidsforteneste og reiseutgifter
- sekretariatsutgifter
- konferansar
- fagtur
- litteratur
- utgifter til revisjon
 - rekneskapsrevisjon
 - overordna analyse og plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
 - forvaltningsrevisjon
 - selskapskontroll
- ikkje-planlagde aktivitetar

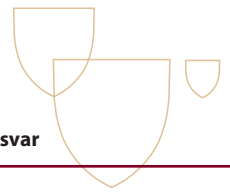
Kontroll i formannskapsmodellen og i ein parlamentarisk styringsmodell

Dei fleste kommunar og fylkeskommunar er styrte etter formannskapsmodellen. Nokre kommunar og fylkeskommunar har valt ei parlamentarisk styringsform. Formelt sett er det ingen forskjell mellom kommunar med formannskapsmodell og kommunar med ein parlamentarisk styringsmodell når det gjeld rolla og oppgåvene til kontrollutvalet.

I ein formannskapsmodell er administrasjonssjefen den øvste leiaren for administrasjonen. I den parlamentariske modellen er eit politisk valt kommuneråd ansvarleg for administrasjonen. Forskjellen i styringslinjer kan føre til at saker som kontrollutvalet handsamar, i større grad kan få politiske konsekvensar i ein parlamentarisk modell. Grunnen til dette er at dei øvste ansvarlege for tenesteområda i kommunen er politisk valde.

Når kontrollutvalet gjennomfører undersøkingar av forvaltninga, må administrasjonssjefen i kommunar som er styrte etter formannskapsmodellen, ta ansvar for eventuelle avvik som blir avdekte. I ein parlamentarisk modell vil det vere det politisk valde kommunerådet som er ansvarleg. I yste konsekvens kan resultatet av kontrollutvalsarbeidet føre til eit mistillitsforslag i kommunestyret mot kommunerådet og/eller den politisk valde kommuneråden.

*”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.”
(Kontrollutvalsleiar, Bergen)*



Eksempel



Kontroll i eit parlamentarisk styringssystem

Fleire saker har vist at arbeidet til kontrollutvalet og revisjonen kan medføre mistillitsforslag i kommunar eller fylkeskommunar med parlamentarisk styringsmodell.

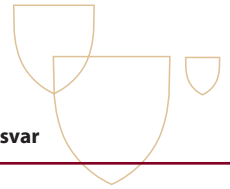
Kontrollutvalet i Oslo kommune gjennomførte ei gransking av eit sjukeheimsprosjekt i Altea i Spania. I etterkant av granskinga blei det reist eit mistillitsforslag frå fleire av opposisjonspartia mot eldrebyråden. Forslaget fekk likevel ikkje tilstrekkeleg støtte i bystyret.

I Nord-Trøndelag fylkeskommune gjennomførte kontrollutvalet ei høyring om monalege overskridingar ved Nord-Trøndelag Teater. Resultatet frå høyringa viste mellom anna mangelfull informasjon frå fylkesrådet til fylkestinget. Rapporten frå kontrollutvalet førte til at det frå opposisjonspartia i fylkestinget blei reist eit mistillitsforslag mot fylkesrådet.

Mulege politiske konsekvensar av arbeidet til kontrollutvalet kan medføre at utvalet opplever eit større politisk press i ein parlamentarisk styringsmodell enn i ein formannskapsmodell. Dette gjeld spesielt når kontrollutvalet gjennomfører granskningar og handsamar saker som er av spesielt alvorleg karakter. Det er viktig at kommunestyret og kontrollutvalet er merksame på dei spesielle utfordringane den parlamentariske styringsmodellen kan innebære for kontrollarbeidet, og strekar under kor viktig det er at kontrollutvalet arbeider sjølvstendig.

KORT OG GODT!

- Kommunestyret fyller sitt kontrollansvar mellom anna ved å skape gode rammevilkår for arbeidet til kontrollutvalet.
- Kommunestyret må sikre at kontrollutvalet har eit tilstrekkeleg budsjett, slik at dei kan gjennomføre sine pålagde kontrolloppgåver, og at utvalet har tilgang til eit kompetent sekretariat.
- Kommunestyret kan påleggje kontrollutvalet å gjennomføre tilsyns- og kontrolloppgåver.
- Val av kontrollutval bør skje på det konstituerande møtet før val av andre utval og nemnder, for å sikre at det er tilstrekkeleg med kompetente og uavhengige kandidatar å velje mellom.
- Kommunestyret bør vurdere om det er mange nok medlemmer i kontrollutvalet og kor godt den eksisterande varaordninga fungerer.
- Det kan vere viktig å avklare kva forventningar kontrollutvalet og ordførar har til ordføraren si deltaking i møta.
- Kontrollutvalsleiar og nestleiar bør nytte møte- og taleretten i kommunestyret. For å synleggjere arbeidet til kontrollutvalet bør kontrollutvalsleiar delta aktivt når sakene frå kontrollutvalet skal handsamast.
- Kommunestyret er ansvarleg for at kontrollutvalsmedlemmene og varamedlemmene får tilstrekkeleg opplæring i sine kontroll- og tilsynsoppgåver.
- Det er ein føremon om kontrollansvaret til kommunestyret er eit tema i folkevaldopplæringa. Det må kommuniserast tydeleg at kontrollutvalet er kommunestyret sitt kontrollorgan, og at det opererer på vegner av kommunestyret. Det er ein føremon om også kontrollutvalsmedlemmer som ikkje sit i kommunestyret får høve til å delta på folkevaldopplæringa.



Referansar

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 eigenkontroll i kommunane. Rapport.

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

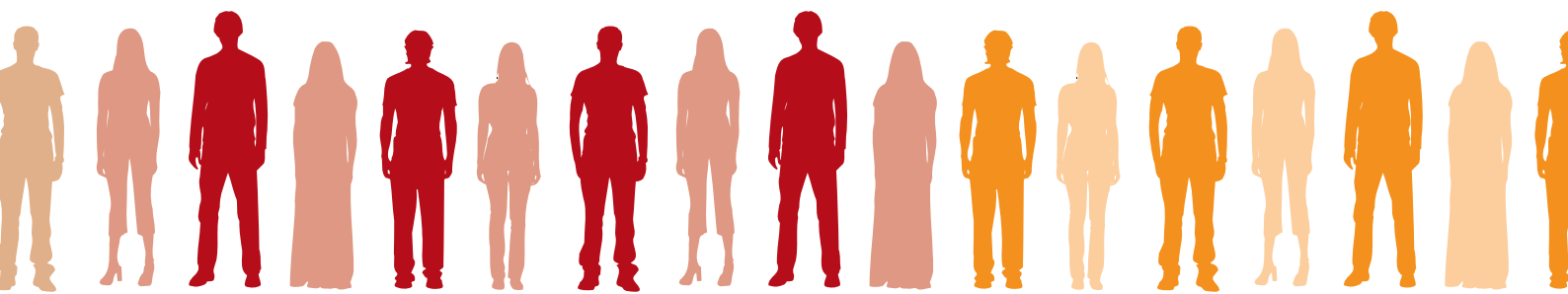
Lov om interkommunale selskaper (IKS loven). LOV-1999-01-29 nr. 6.

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: Ikrafttredden av lov om endringer i kommuneloven om kommunal revisjon m.m. Kommunal- og regionaldepartementet.



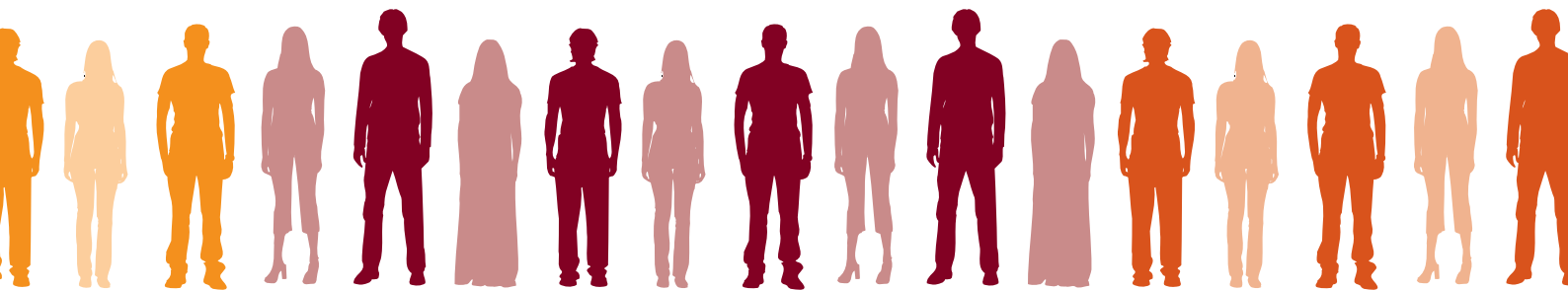
3.

Kontrollutvalet, sekretariatet og revisjonen

Kontrollutvalet er eit lovpålagt utval¹, og har ei sentral rolle i eigenkontrollen i kommunen. For å fylle denne rolla har utvalet omfattande oppgåver og vid innsynsrett i kommunale forhold. Kontrollutvalet kan gjere dei undersøkingar som utvalet finn naudsynt for å utføre si kontrolloppgåve på vegner av kommunestyret.²

For at kontrollutvalet skal vere i stand til å fylle sin funksjon, er det avhengig av støtte og tenester frå sekretariat og revisor. Desse tenestene kan organiserast på ulike måtar. Uansett kva ordningar ein vel, er det viktig å leggje til rette for god dialog, gjensidig forståing og klår ansvars- og oppgåvefordeling mellom kontrollutvalet, sekretariatet og revisjonen.

Det er viktig å leggje til rette for god dialog, gjensidig forståing og klår ansvars- og oppgåvefordeling mellom kontrollutvalet, sekretariatet og revisjonen.



¹ Kommuneleien § 77.

² Kontrollutvalgsforskriften § 5.

Kontrollutvalet sine oppgaver og mynde

Mandatet til kontrollutvalet er å føre kontroll og tilsyn med forvaltninga. Som ein del av dette generelle tilsynsansvaret har utvalet fått ansvar for enkelte konkrete oppgaver. Kontrollutvalet skal:

- gje uttale om kommunen sin årsrekneskap
- utarbeide planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- rapportere til kommunestyret om gjennomførte forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar

I tillegg skal kontrollutvalet sjå til at:

- kommunen har ei forsvarleg revisjonsordning, både når det gjeld rekneskaps- og forvaltningsrevisjon
- revisjonsmerknader blir følgde opp
- det blir ført kontroll med at den økonomiske forvaltninga skjer i samsvar med gjeldande føresegner og vedtak
- det blir gjennomført forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- kommunestyret sine merknader til forvaltningsrevisjonar blir følgde opp

Kontrollutvalet skal rapportere resultatane av sitt arbeid til kommunestyret (sjå kapittel 2).

Myndet til kontrollutvalet er knytt til gjennomføringa av tilsyns- og kontrolloppgåvene til utvalet. Dette inneber å setje i verk forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og andre undersøkingar i kommunen, og dessutan å sjå til at årsrekneskapa blir forsvarleg revidert.

Kontrollutvalet har ikkje noko mynde til å fatte vedtak som bind forvaltninga, og utvalet kan heller ikkje overprøve politiske prioriteringar som er gjort av folkevalde organ.³ Utvalet skal ikkje nyttast som arena for «omkamp» om politiske saker der fleirtalet i kommunestyret eller politiske utval har fatta eit vedtak. Kontrollutvalet skal heller ikkje vurdere om politiske vedtak er føremålstenlege.⁴ Kontrollutvalet kan likevel uttale seg dersom kommunestyret til dømes har treft, eller er i ferd med å treffe, eit vedtak som vil vere ulovleg.⁵

Kontrollutvalet sin innsynsrett

Kontrollutvalet har ein generell innsyns- og undersøkingrett i kommunen. Denne retten er ikkje avgrensa av at opplysningar er omfatta av teieplikt, og den gjeld opplysningar, utgreiingar eller dokument som er naudsynte for at kontrollutvalet skal kunne gjennomføre sine oppgaver.⁶ Innsynsretten omfattar også informasjon i selskap organiserte som interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap som er heileigde av kommunen (sjølv eller saman med andre kommunar), og i tillegg heileigde dotterselskap av IKS eller heileigde aksjeselskap.⁷

”Kontrollutvalet må ikkje bli eit organ som tar ’politisk omkamp’ på saker som ikkje har fått fleirtal i kommunestyret.” (Ordførar, Meland)

3 Kontrollutvalgsforskriften § 4.

4 Dette inneber at kontrollutvalet heller ikkje kan vurdere om administrative vedtak som blir gjort med heimel i delegert mynde er føremålstenlege (jf. Bråthen 2007 s. 46).

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

6 Kontrollutvalgsforskriften § 5.

7 Kommuneloven § 80.



Det er kontrollutvalet som avgjer kva opplysningar og kva materiale utvalet treng å få tilgang til. Kontrollutvalet har ein sjølvstendig innsynsrett som gjeld alle forhold utvalet finn naudsynt å undersøkje.⁸ Innsynsretten gjeld kontrollutvalet som organ, men kontrollutvalet kan til dømes overlate til leiar eller sekretariat å nytte innsynsretten på vegner av utvalet.⁹

Det er viktig at kontrollutvalet utøver sin innsynsrett med aktsemd. Dette inneber at kontrollutvalet må vurdere kva opplysningar det er naudsynt å få innsyn i for å utøve sin kontroll- og tilsynsfunksjon. Det er også viktig at utvalet tek omsyn til personvernet og trongen for fortrulegheit om sensitive opplysningar.

Kontrollutvalet har i tillegg innsynsrett i dokumentasjon hjå revisor, dersom revisor er tilsett i kommunen. Innsynsretten omfattar alt skriftleg materiale, utan omsyn til om informasjonen er underlagd teieplikt. Dersom revisor er eit sjølvstendig rettssubjekt, organisert som IKS, interkommunalt samarbeid eller privat firma, må eventuell innsynsrett sikrast gjennom særskilt avtale mellom kommunen og revisor.¹⁰

Teieplikta til kontrollutvalet

For kontrollutvalet og sekretariatet gjeld dei alminnelege reglane om teieplikt i forvaltningslova.¹¹ Dette inneber at kontrollutvalet har teieplikt om opplysningar knytte til personlege forhold og næringsopplysningar¹².

Ved vurdering av opplysningar om personlege forhold skal ein mellom anna leggje vekt på om opplysningane kan skade eller utlevere ein person, og om opplysningane er gjevne i fortrulegheit. Dette kan til dømes vere opplysningar om familieforhold, helse, seksuell legning eller personleg karakter.¹³ Avgrensinga av kva næringsopplysningar som er omfatta av teieplikt, er knytt til i kva grad det kan føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for verksemda om opplysningane blir gjort kjende.¹⁴ Dette vil vere aktuelt til dømes når kontrollutvalet handsamar saker i samband med vurdering av tilbod på revisjonstenester, eller i samband med selskapskontrollar.

Det er muleg å gje innsyn i opplysningar som er omfatta av teieplikt dersom:

- det blir gjevne samtykke frå vedkomande som har krav på hemmeleghald
- opplysningane blir gjevne i statistisk form eller blir anonymiserte
- opplysningane er alminneleg kjende eller tilgjengelege andre stader

Når nokon ber om innsyn i dokument som inneheld teiepliktige opplysningar, skal berre dei teiepliktige opplysningane skjermast (jf. kapittel 5).

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

9 Rundskriv H-02/06 sak 05/3440.

10 Bråthen (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 Personlege forhold omfattar ikkje «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysningar røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlege» (fvl. §13).

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



Tips

Viktig å hugse på ved handsaming av opplysningar underlagde teieplikt

- Det er forbode å bruke opplysningar underlagde teieplikt som ein har fått i kontrollutvalet, i andre samanhengar enn det opplysningane er innhenta for (for eksempel i privat næringsverksemd).
- Teieplikt etter forvaltningslova gjeld berre opplysningar ein blir kjend med i samband med tenesta eller arbeidet.
- Teieplikta gjeld også etter at medlemmene har gått ut av kontrollutvalet.

Habilitet

Ein person er ugild (inhabil) ved handsaming og avgjersle av ei sak dersom det ligg føre omstende som er eigna til å svekkje tilliten til at han er upartisk.¹⁵ Det gjeld same habilitetsreglar for kontrollutvalsmedlemmer som for andre folkevalde.¹⁶ Folkevalde har plikt til å delta i møta i dei folkevalde organa der dei er valde inn, og habilitetsreglane må ikkje nyttast på ein slik måte at ein hølar ut møteplikta og plikta til å delta når avgjersler blir trefte. Det at det blir reist spørsmål om habiliteten til ein kontrollutvalsmedlem, er ikkje nok til at medlemmen bør eller kan fråtre.¹⁷ På grunn av rolla til kontrollutvalet som ansvarleg kontroll- og tilsynsorgan er det likevel viktig at kontrollutvalsmedlemmer tek spesielt omsyn til habilitetsspørsmål. For at kontrollutvalet skal gjennomføre sine oppgåver på ein effektiv og tillitvekkjande måte, er det viktig at det ikkje er tvil om at utvalet er nøytralt, objektivt og uavhengig.

Ein er ugild i handsaminga eller avgjersla av ei sak dersom:

- ein sjølv er part i saka¹⁸
- nokre i den næraste familien er part i saka¹⁹
- ein er verje eller fullmektig for parten
- ei verksemd der ein er styremedlem eller har ei leiande stilling, er part i saka²⁰

Vedkomande er også ugild dersom det ligg føre «særeigne forhold» som er eigna til å svekkje tilliten til at han er upartisk, og dermed til kontrollutvalet si handsaming av saka. Kva som utgjer særeigne forhold må ein vurdere konkret frå sak til sak. Dette kan mellom anna vere at kontrollutvalsmedlemmen sjølv, eller nokon med «nær, personleg tilknytning» til vedkomande, vil kunne få særleg føremon, tap eller ulempe av vedtaket. Dette vil normalt føre til inhabilitet. Personar med nær, personleg tilknytning omfattar nær familie, sambuarar og andre som vedkomande har nær personleg kontakt med.

15 Reglane om inhabilitet går fram av kap. 2 i forvaltningsloven. Sjå også Eckhoff og Smith (2010), kapittel 12, og Bernt og Rasmussen (2010) kap. 6.2.

16 Reglane i forvaltningsloven om inhabilitet gjeld også for folkevalde (med visse særreglar, jf. koml. § 40, nr. 3).

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

18 Ein part i saka er ein «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, bokstavane b og c, er ein inhabil dersom ein er i slekt- eller svogerskap med ein part i saka, eller dersom ein «er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part».

20 Fram til 1/11 2011 omfattar dette ikkje selskap som heilt ut er eigde av stat eller kommune. Frå 1/11 2011 fell dette unntaket bort (jf. kgl.res. 19/6 2009 nr. 819).



Vennskap eller motsetningsforhold til ein som vil kunne oppnå føremon, tap eller ulempe som følge av avgjerda til kontrollutvalet, kan medføre inhabilitet.²¹ Det må i så fall dreie seg om verkeleg nært vennskap eller klårt 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 svekkinga av tilliten til at vedkomande er upartisk som er avgjerande. Dersom kontrollutvalet manglar tillit til at vedkomande er upartisk, er det grunnlag for inhabilitet. Det kan også vere grunn til å erklære vedkomande inhabil viss ein må rekne med at publikum ikkje har tillit til at kontrollutvalet er upartisk, sjølv om kontrollutvalet stolar fullt og heilt på at medlemmen vil opptre upartisk. Habilitetsreglane har ikkje berre som føremål å sikre upartiske avgjersler, men også å medverke til å halde ved lag den allmenne tilliten til forvaltninga.²³

Muleg inhabilitet bør meldast til sekretariatet så tidleg som muleg, slik at ein kan førebu saka for kontrollutvalet. Det er kontrollutvalet som collegium som avgjer om ein medlem er ugild eller ikkje.²⁴ Den som blir hevda å vere ugild har ikkje høve til å ta del i debatten eller avstemminga i inhabilitetsspørsmålet. Når avgjersla er fatta, skal ho først i møteboka, der også lovheimelen for avgjersla skal gå fram.²⁵

Dersom det er gjort feil i ei habilitetsavgjersle, er dette ein sakshandsamingsfeil. Dette kan skje gjennom at ein som er inhabil har fått delta, eller at ein som er habil ikkje har fått delta, i handsaminga eller avgjersla av ei sak. Ein slik feil kan føre til at avgjersla er ugyldig.²⁶

Eksempel

Inhabilitet knytt til politiske saker

Nokre gonger oppstår det usikkerheit knytt til habilitet i tilfelle der kontrollutvalsmedlemmer, som politikarar i det offentlege ordsiftet, har signalisert synspunkt i ei sak som seinare blir lagd føre kontrollutvalet. Dette medfører likevel ikkje automatisk inhabilitet ved handsaming av saka i kontrollutvalet. Habilitetsspørsmålet lyt vurderast frå sak til sak.

I Sandefjord kommune blei ein kommunestyrerepresentant kontakta av ein part i ei sak som var avgjord av ordførar på sommarfullmakt. I ein e-post gav kommunestyrerepresentanten uttrykk for synspunkt på saka. Vedkomande blei på eit seinare tidspunkt vald inn som leiar i kontrollutvalet. I samband med at kontrollutvalet blei bedt om å handsame den nemnde saka, vende kontrollutvalsleiaren seg til kommuneadvokaten. Kommuneadvokaten blei beden om å vurdere om det at kontrollutvalsrepresentanten tidlegare hadde hatt med saka å gjere førte til at han blei ugild. Kommuneadvokaten kunne ikkje sjå at det var noko grunnlag for at representanten var ugild etter reglane i forvaltningslova.

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)*

Kontrollutvalssekretariatet

Sekretariatet er kontrollutvalet sin viktigaste hjelper og støttespelar. Eit velfungerande sekretariat er ein føresetnad for at kontrollutvalet skal kunne utføre sin tilsyns- og kontrollfunksjon på ein god måte.

Kommunestyret har plikt til å sørge for sekretariatsbistand til kontrollutvalet. Det er eit krav at sekretariatet skal vere uavhengig i høve til både administrasjonen og revisjonen. Dette inneber at sekretæren ikkje kan vere tilsett i administrasjonen, eller utføre revisjonsoppgåver for kommunen. Sekretariatet er underlagt habilitetskrava i forvaltningslova. Den som utfører sekretariatsfunksjonen må sjølv vurdere sin eigen habilitet ved utføringa av oppgåvene.²⁷ Sekretariatsfunksjonen kan organiserast på ulike måtar, gjennom:

- etablering av interkommunalt selskap²⁸
- interkommunalt samarbeid etter koml. § 27
- vertskommunemodell basert på koml. § 28 c
- tilsett sekretær direkte underlagd kontrollutvalet
- kjøp av tenester frå private selskap (til dømes eit advokatkontor eller eit revisjonsselskap som ikkje utfører revisjonstenester for kommunen)

Sekretariatet er direkte underordna utvalet og skal følgje dei retningslinjer og pålegg som utvalet gjev. Det er opp til det enkelte kontrollutval å avgjere nærare kva oppgåver sekretariatet skal ha. Dette inneber at administrasjonen i kommunen ikkje har instruksjonsrett overfor sekretariatet.

Sekretariatet skal sjå til at dei sakene som kontrollutvalet handsamar er forsvarleg utgreidde og førebudde.²⁹ Det er difor viktig at sekretariatet har kompetanse om mellom anna rekneskap, revisjon og offentleg forvaltning. Sekretariatet vil vere ein viktig fagleg ressurs og ein nyttig diskusjonspartner for kontrollutvalet, og bør difor halde seg oppdatert om saker som er relevante for kontrollutvalet. Dette kan til dømes gjelde endringar i regelverk og forskrifter, faglege kurs og konferansar eller rapportar frå statlege tilsyn i kommunen.

Sekretariatet må også ha tilstrekkeleg kapasitet til saksførebuing, utgreiing og oppfølging av sakene. Sekretariatet må vere fleksibelt når det gjeld tidspunkt for møte i utvalet, og bør vere tilgjengeleg for å drøfte saker mellom møta.

Tips

Val av sekretariat

Kontrollutvalssekretærar tilrår* at følgjande forhold blir lagde vekt på ved val av sekretariat:

- kunnskap om kommunal forvaltning
- kunnskap om økonomi, rekneskap og revisjon
- kunnskap om lokale tilhøve
- kapasiteten til sekretariatet

* Innspel frå kontrollutvalssekretærar i spørjeundersøking gjennomført i samband med utarbeidinga av rettleiaren.

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

28 Etter IKS-loven eller aksjeloven.

29 Kontrollutvalgsforskriften § 20.



I tillegg til å sjå til at sakene til kontrollutvalet er forsvarleg utgreidde og førebudde, vil sekretariatet ta hand om oppgåver som å:

- lage og sende ut møteinnkalling til kontrollutvalsmedlemmer, revisjonen og andre som er inviterte til å delta på møta
- sjå til at saker frå kontrollutvalet kjem til kommunestyret for handsaming
- praktisk tilrettelegging av møte
- skrive protokoll frå møta og sende ut utskrifter/ informere om vedtaka
- syte for at nettsidene til kontrollutvalet blir oppdaterte
- følgje opp vedtaka i kontrollutvalet

Oppgåvene til sekretariatet omfattar også arkivering og journalføring av sakene i kontrollutvalet, møteprotokollar og korrespondanse. Sekretariatet skal opprette eit eige arkiv eller ein eigen arkivdel for kontrollutvalet som tilfredsstillar krava i arkivlova med forskrifter. Ansvar for arkivet kan ikkje bli lagt til administrasjonssjefen, fordi sekretariatsfunksjonen ikkje ligg under administrasjonssjefen sitt myndeområde.³⁰

Sekretariatet kan også utarbeide overordna analyse og planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, og i tillegg gjennomføre selskapskontroll, dersom dette ikkje omfattar forvaltningsrevisjon.³¹

Revisjonen

Revisjonsoppdraget består av to former for revisjon: forvaltningsrevisjon og rekneskapsrevisjon. I tillegg kan revisor gjennomføre andre oppdrag etter avtale, slik som selskapskontroll, overordna analyse i samband med utarbeiding av planar, og granskning. Sjå kapittel 4, 6, 7, 8 og 9 for nærare skildringar av desse tenestene.

Kommunane kan velje anten å ha revisjon i eigenregi (eigen revisor eller revisjon i samarbeid med andre kommunar) eller å kjøpe revisjonstenester frå eit privat selskap. Det er kommunestyret som, på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvalet, avgjer kva revisjonsordning kommunen skal ha.³² Kommunestyret kan ikkje delegere dette ansvaret. Kontrollutvalet skal sørge for at kommunestyret sine vedtak om revisjonsordning blir gjennomførte.³³

Kommunestyret kan velje å tildele all revisjon til éin revisor, eller dele revisjonsoppdraget mellom fleire. Til dømes kan ein revisor bli vald til å revidere kommunen sin årsrekneskap, medan ein annan revisor får ansvar for forvaltningsrevisjon og/eller revisjonen av eit kommunalt føretak. Det er likevel ikkje muleg å dele revisjonsansvaret for eitt rekneskap på fleire revisorar, og det skal vere éin person som står som oppdragsansvarleg revisor for kvart revisjonsoppdrag. Dersom det er eit selskap eller ei eining som er revisor for kommunen, skal selskapet eller eininga peike ut ein oppdragsansvarleg revisor.³⁴

³⁰ Riksarkivaren har i brev til Kultur- og kyrkjedepartementet dagsett 7.3.2008 uttala at administrasjonssjefen ikkje kan ha eit ansvar for arkivhaldet til kontrollutvalet, og at dei som utfører sekretariatstenester vil ha eit sjølvstendig ansvar for å oppfylle dei krava som følgjer av arkivlova med forskrift. Dette vil gjelde uavhengig av korleis den enkelte kommunen vel å organisere kontrollutvalssekretariatet.

³¹ Rundskriv H-19/05, sak 04/3581.

³² Kommuneloven § 78 nr. 3.

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

³⁴ Revisjonsforskriften § 2.

Uavhengig av kva revisjonsordning kommunen vel, er det naudsynt at kontrollutvalet ser til at revisor har kompetanse til å gjennomføre revisjonsoppgåvene i samsvar med faglege standardar, og at revisor oppfyller dei formelle krava i regelverket til kompetanse og sjølvstende. Revisor må også ha kapasitet til å gjennomføre oppdraga kontrollutvalet ber om. Dette kan vere eigne ressursar i revisjonseininga, eller ein kombinasjon av eigne ressursar og ressursar skaffa eksternt.

Kompetansen til revisor

God kompetanse i revisjonen er ein sentral føresetnad for god eigenkontroll.³⁵ Det er viktig at dei tilsette i revisjonseininga har ein fagleg bakgrunn og ei erfaring som gjer dei i stand til å ta hand om oppgåvene sine. Dette gjeld både for rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og andre oppgåver revisjonen utfører for kontrollutvalet.³⁶ Kompetansekrava knyter seg både til at oppdragsansvarleg revisor må oppfylle formelle kompetanse- og praksiskrav (sjå under), og at revisjonen som heilskap har tilstrekkeleg kompetanse. Dette kan vere kompetanse innan rekneskap, økonomi, samfunnsvitskap, juss og liknande, avhengig av kva oppgåver revisjonen skal utføre. Revisjonsoppgåvene krev kunnskap på mange ulike felt. Oppdragsansvarleg revisor har eit ansvar for å sikre at revisjonseininga har eller skaffar seg tilstrekkeleg fagleg kompetanse til å gjennomføre oppgåvene dei tek på seg.

Storleiken på revisjonseininga kan også verke inn på kor godt eininga handterer revisjonsoppgåvene.³⁷ Ei revisjonseining må vere i stand til å handtere det løpande planlagde revisjonsarbeidet, og samtidig ta unna «toppar» av uventa og uplanlagde oppgåver.

Kontrollutvalet må sjå til at revisjonen er i stand til å utføre sine oppgåver på ein tilfredsstillande måte. Ein måte å gjere dette på, er å be revisjonen gjere greie for kompetansen og kapasiteten i eininga. Dersom revisjonseininga manglar kompetanse eller ikkje har tilstrekkeleg kapasitet, bør kontrollutvalet vurdere naudsynte tiltak.

Krav til revisor sine kvalifikasjonar og sjølvstende

Oppdragsansvarleg for revisjon av årsrekneskapa skal ha greidd eksamen til bachelor i revisjon eller høgare revisoreksamen (master i revisjon), og i tillegg ha tre års praksis frå rekneskapsrevisjon.³⁸ Utdanningskrava tilsvarende krava for registrerte og statsautoriserte revisorar, men det er ikkje eit krav at revisor skal vere registrert eller statsautorisert revisor.³⁹ Utdanningskravet til oppdragsansvarleg for forvaltningsrevisjon er minimum tre års utdanning frå universitet/høgskule. Det er ikkje praksiskrav til oppdragsansvarleg for forvaltningsrevisjon.

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

³⁶ For omtale av utfordringar knytt til kompetanse, sjå 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 samanheng med at praksiskravet til registrert eller statsautorisert revisor inneber at ein også har vore revisor utanfor kommunal sektor. Kravet til revisorar etter kommunelova inneber ingen skilje mellom kommunal og ikkje-kommunal sektor.



Oppdragsansvarleg revisor og revisor sine medarbeidarar på oppdraget skal vere uavhengige.⁴⁰ Dei kan ikkje ha ei tilknytning til kommunen som går ut over ei uavhengig eller objektiv gjennomføring av revisjonen. Dette inneber mellom anna at dei ikkje kan:

- ha andre stillingar, eller vere medlem av styrande organ, hjå kommunen eller verksemd som kommunen har økonomisk interesse i
- «delta i eller ha funksjoner i» anna verksemd dersom dette er i konflikt med rolla som revisor for kommunen

I vurderinga av om revisor er uavhengig, er det også relevant om revisor sine nærstående⁴¹ eller revisor sine medarbeidarar har tilknytning til kommunen.

Det er vidare lagt avgrensingar på kva andre tenester revisor kan levere til kommunen. Dette gjeld:

- rådgjevingstenester, dersom desse er eigna til å reise tvil om revisor er uavhengig
- tenester som har med leing og kontroll i kommunen å gjere
- å opptre som fullmektig for kommunen

Dei som utfører revisjon for kommunen skal sjølve vurdere fortløpande om dei er uavhengige. Oppdragsansvarleg revisor skal årleg levere ei skriftleg eigenvurdering av sitt sjølvstende (uavhengigvurdering) til kontrollutvalet.

Oppdragsansvarleg revisor kan vurdere å endre fordelinga av oppgåvene til dei enkelte medarbeidarane over tid, slik at ein enkelt revisor ikkje blir sitjande med dei same oppgåvene over ein for lang periode. Det har også blitt argumentert for at det kan vere føremoner med at revisjonseininga skiftar oppdragsansvarleg revisor minst kvart sjuande år.⁴²

Revisjon i eigenregi

Revisjon i eigenregi inneber at kommunen tilset eigen revisor eller inngår eit interkommunalt revisjonssamarbeid (organisert som interkommunalt selskap eller interkommunalt samarbeid). «Eigenregi» viser primært til at kommunen nyttar egne tilsette for å utføre oppgåver, men kan også omfatte ein avtale mellom kommunen og eit anna rettssubjekt, til dømes ei interkommunal revisjonseining.

For at ein avtale mellom kommunen og ei interkommunal revisjonseining skal oppfylle krava til eigenregi, må kommunen utøve ein reell kontroll over revisjonseininga (kontrollkriteriet). Revisjonseininga må også i all hovudsak drive sin aktivitet knytt til sine eigarkommunar (aktivitetskriteriet).⁴³ Det er viktig å vere medviten desse føresetnadene når kommunen vel å gå inn i eit samarbeid om revisjonstenester. Dersom kontroll- og aktivitetskriteria ikkje er oppfylte, vil det vere eit brot på lov om offentlege anskaffingar å tildele revisjonsoppdrag til ei revisjonseining utan anbod.

40 Krava til at revisor skal vere uavhengig går fram av kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6.

41 Kommuneloven § 79 definerer nærstående som a) revisors ektefelle/sambuar, b) slektningar i rett oppstigande eller nedstigande linje og søsken, og dessutan deira ektefeller/sambuvarar, og c) ektefelle/sambuars slektningar i rett oppstigande eller nedstigande linje og søsken.

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

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

Ved revisjon i eigenregi er det viktig at det er ei tydeleg rolle- og ansvarsdeling mellom kontrollutvalet, som oppdragsgjevar på vegner av kommunestyret, og revisjonen som oppdragstakar. Kontrollutvalet skal sjå til at alle bestillingar og pålagde oppgåver blir gjennomførte, og følgje opp korleis ressursane blir nytta. For å følgje opp korleis ressursane blir nytta, kan kontrollutvalet til dømes be om ei oversikt som viser korleis det er planlagt å fordele dei totale timane som er til disposisjon, på dei ulike revisjonsoppgåvene (rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll med meir). Dette vil gje kontrollutvalet eit godt grunnlag for å følgje opp revisjonen sin faktiske ressursbruk knytt til oppgåvene som blir løyste.

Ved samarbeid om revisjon mellom fleire kommunar er det viktig at kontrollutvalet følgjer opp at det er samsvar mellom avtalen om revisjon av kommunen og dei revisjonskostnader kommunen blir belasta. Enkelte interkommunale revisjonseiningar fakturerer sine eigarkommunar etter medgått tid. Dette vil gjere det muleg for kontrollutvalet å følgje med på ressursbruken frå prosjekt til prosjekt.

I kommunar med eigen tilsett revisor har kontrollutvalet i tillegg oppgåver knytte til å tilsetje, suspendere, seie opp og setje av ansvarleg revisor og tilsette i revisjonen.⁴⁴ I saker som gjeld tilsetjingsforholdet til ansvarleg revisor, innstiller kontrollutvalet til kommunestyret. I saker som gjeld dei andre tilsette i revisjonen, har kontrollutvalet tilsetjingsrett, dersom denne retten ikkje er delegert til revisjonssjefen. Representantane for dei tilsette i revisjonen har møte- og talerett når kontrollutvalet handsamar saker som gjeld arbeidsgjevarforholdet overfor revisjonen.⁴⁵

Kjøp av revisjonstenester

Dersom kommunestyret vel å konkurranseutsetje heile eller delar av revisjonen, skal kontrollutvalet gje innstilling om val av revisor til kommunestyret. Administrasjonen har ikkje høve til å innstille verken til val av revisjonsordning eller til val av revisor.⁴⁶

Lov og forskrift om offentlege anskaffingar gjeld for kjøp av revisjonstenester. Dette regelverket stiller grunnleggjande krav til mellom anna konkurranseeksponering, likebehandling av leverandørar, god forretningsskikk, etterprøvingstilgong og dokumentasjon av anskaffingsprosessen.⁴⁷ Det finst ulike prosedyrar for å gjennomføre konkurransar om tenestekjøp, avhengig av den berekna verdien på kontrakten. Ein må difor gjere ei konkret vurdering av verdien på kontrakten på førehand. Denne vurderinga skal vere basert på den totale kontraktsverdien for heile perioden avtalen gjeld for.

For å sikre at prosessen er i tråd med regelverket, kan kontrollutvalet og sekretariatet oppsøkje innkjøpsfagleg hjelp. Det er likevel viktig at kontrollutvalet er involvert i arbeidet med å utforme tildelingskriterium og konkurransegrunnlag.

⁴⁴ Kontrollutvalgsforskriften § 17.

⁴⁵ Kommuneloven § 26 nr. 3, andre punktum.

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

⁴⁷ For ei meir inngåande forklaring, sjå til dømes FAD (2006) eller Direktoratet for forvaltning og IKT sin anskaffingsportal <http://www.anskaffelser.no>.



Det er viktig å utforme eit godt og fullstendig konkurransegrunnlag i samband med anskaffing av revisjonstenester. Det er konkurransegrunnlaget som legg grunnlaget både for kva tenester revisor skal levere, og for korleis tenestene skal følgjast opp.

Forhold som er relevante for tildeling av kontrakten skal gå fram av konkurransegrunnlaget. Konkurransegrunnlaget og tilbodet som blir levert inn vil vere utgangspunktet for avtalen mellom kommunen og revisjonen, og vil vere styrande for kva tenester revisor utfører for kommunen. Konkurransegrunnlaget bør difor vere spesifikt og tydeleg i sine krav. Det er viktig å utforme gode tildelingskriterium i utarbeidinga av konkurransegrunnlaget. Det er på bakgrunn av tildelingskriterium (som til dømes kvalitet, kompetanse, kapasitet og pris), ein skal velje den beste leverandøren. Utforming av presise tildelingskriterium vil leggje til rette for ei revisjonsløyse som er best muleg tilpassa kommunen sine egne behov. Dette gjeld uavhengig av om kontrakten som blir konkurranseutsett gjeld heile eller delar av revisjonsoppdraget.

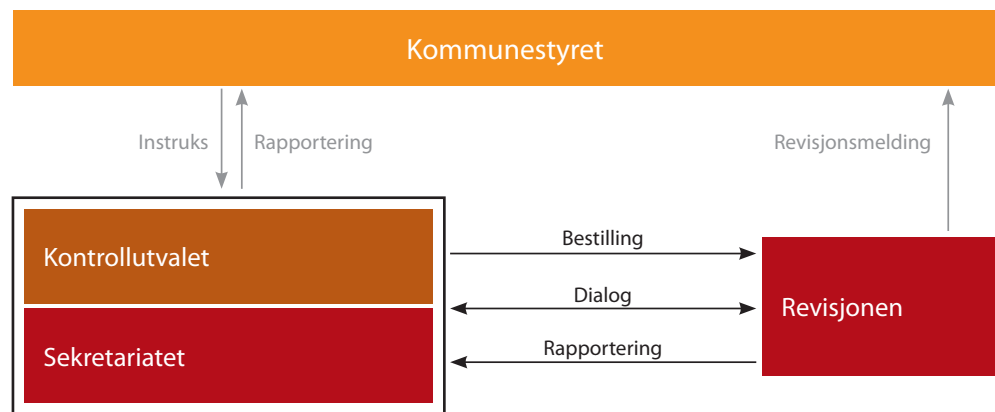
Når revisor er vald, er det viktig at kontrollutvalet følgjer opp at tenestene blir leverte som føresett i kontrakten. Dette vil vere ein del av kontrollutvalet sitt ansvar for å sjå til gjennomføringa av revisjonen. Oppfølginga omfattar vanlegvis at kontrollutvalet forvissar seg om at kriterium og krava i konkurransegrunnlaget blir etterlevde, og at revisjonen leverer tenester i tråd med sitt tilbod. Kontrollutvalet følgjer også opp revisjonen gjennom utforming og oppfølging av konkrete bestillingar. På same måte som ved revisjon i eigenregi, skal kontrollutvalet sjå til at alle bestillingar og pålagde oppgåver blir gjennomførte, og følgje opp korleis ressursane blir nytta.

Ansvarsdeling og dialog mellom kontrollutval, sekretariat og revisjon

Det er viktig med god samhandling og kommunikasjon mellom kontrollutval, sekretariat og revisjon. I kontrollutvalsmøta informerer revisor kontrollutvalet om planar, endra risikovurderingar, framdrift og resultat av revisjonsarbeidet. Kontrollutvalet gjev revisor innspel om risikoforhold, prioriteringar og aktuelle problemstillingar i prosjekt som kontrollutvalet ynskjer å bestille.

Sekretariatet har ei sentral rolle som eit bindeledd mellom kontrollutvalet og revisor. Det er sekretariatet som formidlar kontrollutvalet sine vedtak til revisjonen, gjennom til dømes utskrifter frå protokollen, og det er sekretariatet som tek imot saker frå revisjonen som skal handsamast i kontrollutvalsmøta. Det er difor vanleg at sekretariatet har ein dialog med både kontrollutvalsleiar og revisor mellom møta i kontrollutvalet. Det er særleg viktig med god dialog dersom det oppstår trong for å gjere endringar i revisjonsprosjekt, eller dersom revisor avdekkjer forhold som kontrollutvalet raskt bør bli informert om. Revisor kan også halde sekretariatet orientert om problemstillingar som dukkar opp i rekneskaps- og forvaltningsrevisjonar, og som kan ha innverknad på saksførebuinga til sekretariatet og handsaminga av saka i kontrollutvalet. Sekretariatet kan likevel ikkje overprøve revisjonsmeldingar og rapportar som blir gjevne på revisor sitt sjølvstendige faglege ansvar.⁴⁸

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



I dialogen mellom kontrollutval og revisor er det viktig at revisor legg fram sitt arbeid på ein pedagogisk måte. Dette gjeld særleg når revisor skal presentere revisjonsfaglege tema som kan vere vanskeleg tilgjengelege. Dette kan hjelpe kontrollutvalet til å få betre innsikt i og forståing for arbeidet til revisjonen.

Dialogen mellom revisor og kontrollutval er sentral i planlegginga av forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar. Kontrollutvalet må ha fokus på korleis dei formulerer bestillingar og korleis dei spissar problemstillingane dei ynskjer at revisor skal svare på. Samtidig er det viktig at revisjonen set av tid til å diskutere problemstillingar og vinklingar på prosjekta med kontrollutvalet, slik at kontrollutvalet får naudsynt informasjon og kunnskap til å gjere gode bestillingar (sjå kapittel 7). Berre gjennom eit godt samarbeid vil ein sikre at dei riktige prosjekta blir prioriterte, gjennomførte og presenterte på ein måte som aukar nytteverdien av kontroll- og tilsynsarbeidet.

Tips

Føresetnader for god samhandling mellom kontrollutval, sekretær og revisor

Revisorar og kontrollutvalssekretærar meiner* at kontrollutvalet kan medverke til å skape god samhandling mellom kontrollutval, sekretær og revisor gjennom mellom anna å:

- skape god kommunikasjon og klare styringssignal
- gje innspel til arbeidet og planane til revisor
- gjere gode bestillingar av forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar
- gje innspel vedrørande risiko for feil eller mislege handlingar innan rekneskapsrevisjon
- hjelpe til med lokalkunnskap – halde seg orientert om kva som skjer i kommunen
- tore å setje saker på dagsordenen
- ha engasjement for vervet
- møte budd, lese sakspapir og setje seg inn i aktuelle problemstillingar
- leggje faste planar for møteaktivitet og saker som skal handsamast
- stille spørsmål dersom noko er uklårt

* Innspel frå revisorar og kontrollutvalssekretærar i spørjeundersøking gjennomført i samband med utarbeiding av rettleiaren.



- Kontrollutvalet har ein sjølvstendig innsynsrett som gjeld alle tilhøve utvalet finn det naudsynt å undersøkje.
- Kontrollutvalet kan ikkje overprøve politiske prioriteringar.
- Dei alminnelege reglane om teieplikt gjeld for kontrollutvalet.
- Kontrollutvalsmedlemmene bør vere ekstra aktsame i sine vurderingar av habilitet.
- Sekretariatet er den viktigaste hjelparen og støttespelaren til kontrollutvalet.
- Det er opp til kommunestyret å avgjere kva sekretariats- og revisjonsordningar kommunen ynskjer (eigenregi eller kjøp av tenester).
- Kontrollutvalet må utforme gode bestillingar med konkrete problemstillingar til revisjonen.
- Kontrollutvalet bør forsikre seg om at revisjonen har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse.
- God dialog mellom kontrollutval, sekretariat og revisor medverkar til å gjere kontroll- og tilsynsarbeidet betre og meir effektivt.

**KORT OG
GODT!**

Referansar

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

Bråthen, B. (2007). «Kontrollutvalgsforskriften.» 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 (kontrollutvalgsforskriften). 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).

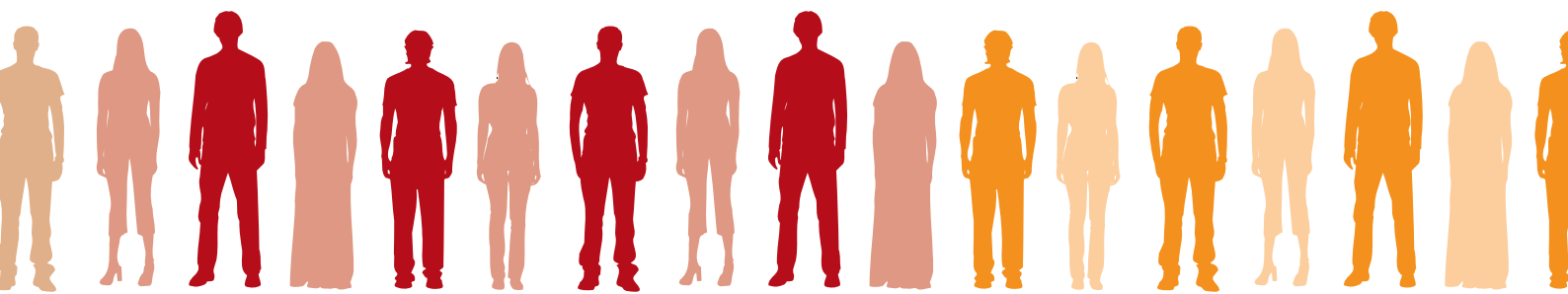


Rundskriv H-15/04: Ikrafttredden av lov om endringer i kommuneloven om kommunal revisjon m.m. Kommunal- og regionaldepartementet.

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).

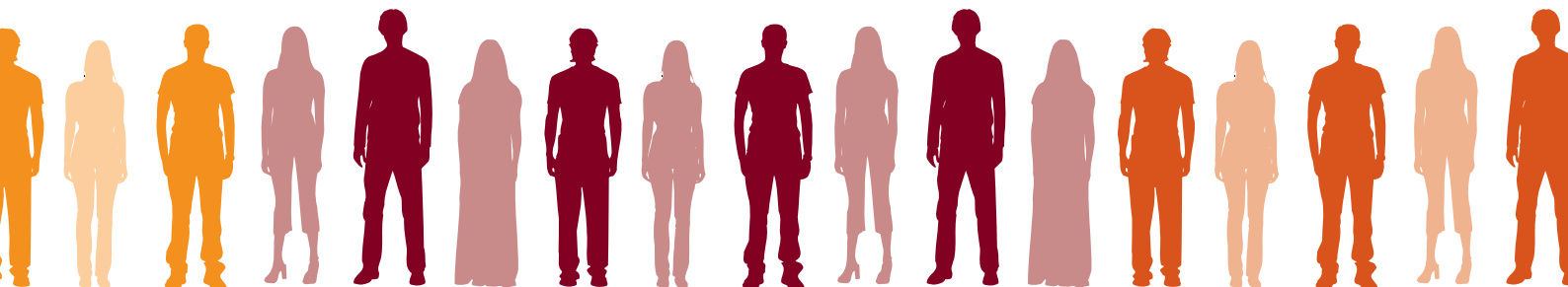


4.

Arbeidet i kontrollutvalet

Arbeidet i kontrollutvalet er variert og krevjande. I tillegg til å gjennomføre lov- og forskriftsbestemte oppgaver, kan kontrollutvalet i stor grad ta initiativ til saker dei vil handsame. Det er opp til kontrollutvalet sjølv å skape engasjerande og spanande møte med interessante saker. Det er viktig at kontrollutvalet nyttar høvet til å ta opp eit breitt spekter av saker, og at utvalet er klår over at kontroll- og tilsynsoppgåver omfattar meir enn berre revisjon. Dette er avgjerande for at kontrollutvalet skal opplevast som nyttig, både for kommunestyret som oppdragsgjevar og forvaltninga som blir kontrollert. Kontrollutvalet skal medverke til å realisere dei overordna måla i kommunen. Dette bør prege både arbeidsform og saker.

Det er viktig at kontrollutvalet nyttar høvet til å ta opp eit breitt spekter av saker, og at utvalet er klår over at kontroll- og tilsynsoppgåver omfattar meir enn berre 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.” (Kontrollutvalsleiar, Opppegård)

Rolla som kontrollutvalsmedlem

For at kontrollutvalet skal fungere som eit aktivt kollegium, er det viktig at alle medlemmene deltek og engasjerer seg i arbeidet til utvalet. Rolla som kontrollutvalsmedlem skil seg frå andre utval ved at medlemmene skal leggje til grunn eit overordna kontrollperspektiv, og ikkje ei partipolitisk tilnærming. Dette har også samanheng med den uavhengige statusen til utvalet. Praksis viser at kontrollutvala normalt forsøker å bli samde om avgjerdene dei tek. Kontrollutvalsleiar har eit særskilt ansvar for å sikre at kontrollutvalet opptreer uavhengig, og sørge for at utvalet fokuserer på kontrollperspektivet.

Kontrollutvalsmedlemmer som også sit i kommunestyret kan i nokre tilfelle oppleve rollekonflikt i saker der kontrollutvalet legg fram ei innstilling som medlemmene har blitt einige om, men som partigruppa vil stemme imot. I slike tilfelle er det viktig å skilje mellom rolla kontrollutvalet har når det legg fram ei sak for kommunestyret på ein nøytral og objektiv måte, og rolla kommunestyremedlemmer har når dei skal vurdere dei politiske konsekvensane av arbeidet til kontrollutvalet. Det er viktig at også kommunestyret og partigruppene er merksame på dette skiljet, og ikkje ventar at «deira» representantar kan bringe partipolitiske omsyn inn i kontrollutvalet. Kontrollutvalsmedlemmer er på ingen måte utan rett til eit partipolitisk engasjement, men det er viktig at det er kontrollperspektivet som er styrande i kontrollutvalet. Kontrollutvalsmedlemmer må reflektere over korleis ein på best muleg måte kan kombinere rollene som partipolitikar og kontrollutvalsmedlem for å sikre at kontrollutvalet er nøytralt, uavhengig og objektivt.

Planlegging av arbeidet til kontrollutvalet

Verksemdsplan

For å målrette arbeidet til kontrollutvalet kan utvalet utarbeide ein verksemdsplan eller årsplan. Planen kan fastsetje hovudmål for arbeidet i kontrollutvalet, og innehalde ein strategi for korleis utvalet ynskjer å ta hand om oppgåvene sine. Den kan også innehalde ei oversikt over dei områda som er prioriterte og kva kontroll- og tilsynsoppgåver som skal stå i fokus.

Måla må vere konkrete, slik at planen kan gje meirverdi i arbeidet til kontrollutvalet. Dette vil også gje eit betre utgangspunkt for utarbeiding av årsmelding og evaluering av verksemda til utvalet (sjå kapittel 11).

Verksemdsplanen for kontrollutvalet vil saman med eventuelt reglement, møtekalender og budsjett utgjere viktige styringsdokument for utvalet (sjå kapittel 2).

Tips

Innhald i ein verksemdsplan

- om kontrollutvalet
- strategi
- målsetjing
- oppgåver og viktige aktivitetar i perioden
- arbeidsform
- arbeidsdeling mellom sekretariat, revisjon og kontrollutval
- budsjett
- møtekalender
- reglement



Eksempel

Overordna mål for kontrollutvalet 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 møte

I byrjinga av kvar valperiode er det ein føremøn om kontrollutvalet set av tid til å diskutere korleis kontrollutvalsmedlemmene ynskjer å gjennomføre møta, og bli einige om felles spelereglar. God møteplanlegging er viktig for at møta skal bli effektive og engasjerande. Planlegginga kan involvere både kontrollutval, sekretariat og revisor. Kontrollutvalsleiar og sekretariat vil ha eit særskilt ansvar for møteplanlegginga. Kontrollutvalet bør jamleg evaluere om dei følgjer spelereglane og definere forbetningsområde (sjå kapittel 11).

Det er viktig å sørge for at kontrollutvalet har tilstrekkeleg med møte, slik at utvalet kan utføre og følge opp dei oppgåver som er naudsynte for å sikre forsvarleg kontroll og tilsyn. Ein bør unngå at det går så lang tid frå eit møte til det neste at sakene som kjem opp mistar sin aktualitet. Sjølv om mindre kommunar handsamar færre saker enn større kommunar, er det likevel faste oppgåver gjennom året og valperioden som gjer det naturleg at kontrollutvalet har eit minimum av møte. Dette gjeld mellom anna oppgåver som:

- handsaming av budsjettet til kontrollutvalet
- handsaming av revisjonsrapportar
- handsaming av årsrekneskapen
- utarbeiding av planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- bestilling av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- handsaming av rapportar frå forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- handsaming av uavhengigerklæring frå revisor

For å planleggje aktivitetane til kontrollutvalet kan utvalet utarbeide ein årleg møtekalender med møtetidspunkt og viktige aktivitetar.

Tips

Spelereglar for gode møte

- saker blir sende ut i god tid
- møte presist
- møte førebudd
- alle deltek i diskusjonar
- kontroll, ikkje 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 tenkje på mellom anna:

- samordning av kontrollutvalsmøta med kommunestyremøte og andre utvalsmøte
- tidspunkt for rapportering frå rekneskapsrevisjon
- tidspunkt for rapportering frå forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollprosjekt
- godkjenning av årsmelding
- fristar for handsaming av budsjett

Eit eksempel på ein overordna møtekalender som syner hovudaktivitetar på dei ulike møta i løpet av året er presentert under:

Årsplanen til kontrollutvalet	Møte									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aktivitetar/saker										
Protokoll	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Referatsaker	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Rapportar frå forvaltningsrevisjon				x			x			
Rapportar frå selskapskontroll		x				x				
Rapportar frå rekneskapsrevisjon		x							x	
Orientering frå sekretariatet	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Orientering frå revisor	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Budsjett for kontrollutvalet								x		
Tilsynsrapportar			x				x			
Gjennomgang av tertialrapportar					x					x
Etatsbesøk				x						
Besøk i kommunal verksemd						x				
Eigenevaluering					x					
Seminar/opplæring i utvalet					x					
Kontrollutvalet sin årsrapport	x									
Kommunen si årsmelding			x							
Årsrekneskap og revisjonsmelding			x							
Prosjektrekneskapar	x			x				x		
Rutinar for innkjøp og kontraktsoppfølging									x	
Kvalitetssystem i kommunen										x
Orientering om internkontrollen i kommunen		x								
Kommunen sine system for registrering og oppfølging av klager						x				
Finansforvaltningsreglement og rutinar for oppfølging		x						x		
Kommunen sine rutinar for handsaming av eksterne tilsynsrapportar				x						
Klårgjere deltaking på eigarmøte					x					



Sakspapir til kontrollutvalsmøta bør sendast ut i god tid, slik at medlemmene har tid til å førebu seg. Det er viktig at alle medlemmene møter, og at dei som eventuelt må melde forfall, gjer dette i god tid.

Administrasjonssjefen sin internkontroll

Hovudprinsippa i internkontrollen

Den øvste administrative leiaren i kommunen har eit ansvar for å etablere og følgje opp at kommunen har eit tilfredsstillande internkontrollsystem.¹ Internkontroll er dei system og rutinar som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkeleg styring, måloppnåing og regeletterleving. Internkontrollen skal sikre at kommunen blir forsvarleg kontrollert. I tillegg er det fastsett konkrete internkontrollkrav i regelverket knytte til bestemte område slik som til dømes HMT og informasjonstryggleik, og dessutan innanfor tenesteområde som barnevern, opplæring og helse og sosial. Til saman utgjer dette internkontrollen i kommunen.²

Internkontrollsystemet i kommunen omfattar mellom anna følgjande sentrale element:

- eit godt kontrollmiljø i kommunen³
- mål på sentrale område i kommunen
- ei strukturert risikokartlegging og vurdering av alle områda i kommunen
- føremålstenlege rutinar og prosedyrar som skal sikre måloppnåing, regeletterleving og riktig rapportering
- føremålstenlege informasjons- og rapporteringsrutinar
- rutinar for oppfølging av at internkontrollsystemet fungerer som føresett

Det er viktig at kontrollutvalet undersøker om kommunen har etablert ein tillitvekkjande og føremålstenleg internkontroll. Dette kan kontrollutvalet gjere til dømes gjennom forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og rekneskapsrevisjon. I ein eventuell forvaltningsrevisjon av internkontrollsystemet i kommunen vil det vere aktuelt å undersøkje i kva grad elementa nemnde over er etablerte.

Tips

Problemstillingar som kan formulerast i eit forvaltningsrevisjonsprosjekt knytt til internkontrollen i kommunen

- Har kommunen eit tilfredsstillande kontrollmiljø?
- Gjennomfører kommunen risikovurderingar?
- Korleis er kontrollaktivitetar organiserte?
- Får medarbeidarar på alle nivå tilstrekkeleg informasjon og opplæring til å utføre sine arbeidsoppgåver?
- Korleis sikrar kommunen at dei interne kontrollsystema blir vurderte og evaluerte?

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

2 For meir informasjon om internkontroll i kommunen sjå mellom anna PriceWaterhouseCoopers (2009), Agenda (2008) og «85 tilrådingar» (Kommunal- og regionaldepartementet 2009).

3 Kontrollmiljøet blir også referert til som internt miljø. I den norske omsetjinga av COSO ERM (2005) er internt miljø definert som grunnlaget for korleis ei verksemd sine medarbeidarar ser på og handterer risiko og kontroll. Dette omfattar kulturen i organisasjonen og består mellom anna av dei etiske verdiane, kompetansen og utvikling av personalet i verksemda, leiinga sin filosofi for risikostyring og korleis leiinga tildeler ansvar og mynde.

Ein forvaltningsrevisjon kan ha den overgripande internkontrollen som tema, med fokus på kva system administrasjonssjefen har etablert for å sikre korrekt og tilstrekkeleg rapportering, etterleving av lover, reglar og vedtak, og at kommunen når dei måla som er sette.

Ved forvaltningsrevisjon av ulike tenesteområde kan det også vere naturleg å vurdere etterleving av lovbestemte internkontrollkrav innanfor det området som blir revidert. Relevante problemstillingar kan vere:

- I kva grad har barneverntenesta i kommunen eit internkontrollsystem som er i samsvar med regelverket?
- I kva grad har kommunen etablert eit forsvarleg system for å vurdere og følgje opp om skulane etterlever regelverket for opplæring?
- I kva grad etterlever kommunen krava til internkontroll innan sosial- og helsetenestene?

Også i ein selskapskontroll kan internkontroll vere eit tema, ved at ein undersøker kva system og rutinar kommunen har etablert for å gjennomføre risikovurderingar, korleis kommunen sørgjer for tilstrekkeleg styring og oppfølging av selskapa og liknande. Dersom selskapskontrollen blir gjort som ein forvaltningsrevisjon, kan ein i tillegg undersøkje internkontrollsystemet i det enkelte selskapet, dersom det blir vurdert som aktuelt.

Internkontroll er eit viktig fokusområde også i rekneskapsrevisjon, ettersom revisor er pliktig til mellom anna å vurdere internkontrollen knytt til den finansielle rapporteringa (sjå kapittel 9). Det er viktig at kontrollutvalet gjer ei samla 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.” (Leiar for kontrollkomiteen, Trondheim)

Samspel og dialog mellom kontrollutvalet og administrasjonssjefen

Administrasjonen og kontrollutvalet har eit felles ansvar for å leggje til rette for ein god dialog og eit godt samspel. Både administrasjonen og kontrollutvalet har som mål å sikre god kvalitet i tenesteproduksjonen og medverke til læring og forbetring i kommunen. Begge partar har difor interesse av at samarbeidet er godt. Ein god dialog mellom kontrollutvalet og administrasjonssjefen kan sikre betre prioritering og planlegging av undersøkingane kontrollutvalet gjennomfører.

Administrasjonssjefen er den viktigaste kjelda til informasjon om internkontrollen i kommunen. Kontrollutvalet bør difor invitere administrasjonen til å orientere utvalet om aktuelle problemstillingar knytte til internkontrollen. Ein kan også sende administrasjonssjefen kontrollutvalet si møteinnkalling til orientering.

Administrasjonssjefen kan også orientere kontrollutvalet om dei risikovurderingar som administrasjonen gjer når det gjeld internkontroll i kommunen.



Tips

Eksempel på spørsmål kontrollutvalet kan stille til administrasjonssjefen om internkontroll i kommunen

- Har kommunen etablert eit dokumentert internkontrollsystem?
 - Er internkontrollen tilpassa risiko og vesentlege forhold?
 - Har kommunen tilstrekkeleg kompetanse om internkontroll?
 - Er det etablert føremålstenlege rutinar og prosedyrar som skal sikre måloppnåing, regeletterleving og riktig rapportering?
 - Har kommunen etablert ein fullmaksstruktur med tydeleg ansvars- og rolledeling?
- Er det etablert eit godt kontrollmiljø i kommunen?
 - Blir det arbeidd med organisasjonskulturen i kommunen?
 - Korleis arbeider kommunen med etikk?
 - Har kommunen etablert varslingsrutinar, og korleis fungerer desse?
- Er det fastsett mål på sentrale område i kommunen?
 - Er det definert tydelege mål på alle tenestoområda?
 - Blir det rapportert på måloppnåing og eventuelle avvik frå mål?
 - Kva system har kommunen for vedtaksoppfølging?
 - Kva rutinar har kommunen for å følgje opp rapportar frå statlege tilsyn?
- Er det gjennomført ei strukturert risikokartlegging og vurdering av alle områda i kommunen?
 - Korleis blir risikokartlegginga og vurderinga gjennomført?
 - Blir det sett i verk tiltak for å redusere identifisert risiko?
- Er det etablert føremålstenlege informasjons- og rapporteringsrutinar?
 - Har kommunen rutinar som sikrar at alle vesentlege forhold blir rapporterte til leiinga og kommunestyret?
 - Rapporterer administrasjonen til kommunestyret om internkontrollen i kommunen?
- Er det fastsett rutinar for oppfølging av at internkontrollsystemet fungerer som føresett?
 - Er det gjennomført evalueringar av internkontrollen, anten for kommunen som heilskap eller innan enkelte område?



*”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, Folldal)*

*”Kontrollutvalet inviterer administrasjonssjefen til å gjere 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 arbeidet til kontrollutvalet. Gjennom forvaltningsrevisjonar, selskapskontrollar, rekneskapsrevisjon og andre undersøkingar identifiserer kontrollutvalet forbetningsområde og relevante tiltak som administrasjonen kan nytte i sitt arbeid for å auke tenestekvalitet og effektivitet.

Også risiko- og vesentleganalysane som kontrollutvalet utarbeider (overordna analyse) vil gje administrasjonen god oversikt over risikoområda i kommunen. Dette kan administrasjonssjefen nytte som innspel til sitt arbeid med internkontroll.

Kontroll- og tilsynssaker

Kontrollutvalet skal handsame saker knytte til revisjon og selskapskontroll, men dette er ikkje tilstrekkeleg for å ta hand om det løpande kontroll- og tilsynsansvaret. Kontrollutvalet er difor avhengig av å ta opp saker på eige initiativ og få innspel til saker frå andre.

Det er berre kommunestyret som kan påleggje kontrollutvalet oppgåver. Når det gjeld førespurnader frå andre partar, må kontrollutvalet sjølv vurdere om utvalet vil handsame førespurnaden eller ikkje.

Om kontrollutvalet skal handsame ei sak, vil vere avhengig av om saka ligg innanfor mandatet til kontrollutvalet. I tillegg må kontrollutvalet vurdere om saka representerer ein høg nok risiko for manglande måloppnåing, regeletterleving eller vedtaksoppfølging.

Tips

Forhold som kan tale for at ein bør vente med undersøkingar

- saka er under politisk handsaming
- saka er oversend fylkesmannen
- fylkesmannen er i gang med tilsyn på same område

Det kan vere føremålstenleg å skilje mellom pålagde, planlagde og uplanlagde saker.⁴

Pålagde saker

Forvaltningsrevisjon i samsvar med plan
Selskapskontroll i samsvar med plan
Rekneskapsrevisjon
Oppfølging av revisjon

Planlagde saker

Orientering frå administrasjonen
Orientering frå revisjonen
Gjennomgang av møtebøker
Oppfølging av vedtak
Gjennomgang av tertialrapportar
Gjennomgang av KOSTRA-rapportering
Verksemdsbesøk
Gjennomgang av delegerte fullmakter
Statistikk knytt til fylkesmannen si klagesakshandsaming

Uplanlagde saker

Innspel frå kommunestyret
Innspel frå kontrollutvalsmedlemmene
Innspel frå tilsette i kommunen
Førespurnader/innspel frå innbyggjarane
Varsling
Orientering om eksterne tilsynssaker
Rapportar og evalueringar av kommunale tenester
Mediesaker
Innspel frå administrasjonssjefen
Opplysningar om mislege handlingar og annan informasjon frå revisjonsarbeidet
Orientering om KOFA-saker



For å fange opp aktuelle kontrolltema og skape interessante og engasjerande kontrollutvalsmøte, kan det vere nyttig å oppmode medlemmene i kontrollutvalet og andre til å spele inn relevante saker til utvalet.

Kommunestyret kan kome med innspel til saker som dei ynskjer at kontrollutvalet skal handsame. Det er viktig at kommunestyret er klår over at dei kan fremje saker for kontrollutvalet, og at dei nyttar utvalet når dei har relevante saker som kontrollutvalet har kompetanse til å handsame.

Kontrollutvalsmedlemmer må sjølve ta initiativ til å bringe saker som dei meiner er viktige, inn for utvalet. Ein vanleg praksis i fleire kontrollutval er at det blir fordelt ansvar for ulike tema og oppgåver mellom kontrollutvalsmedlemmene. Til dømes kan kontrollutvalsmedlemmene få ansvar for å følgje med på møtebøkene frå andre utval i kommunen for å fange opp saker som er relevante for utvalet. Kontrollutvalet bør også halde seg orientert om sentrale føringar, tema og debattar som kjem frå til dømes departement og bransjeorganisasjonar. Desse kan gje nyttig informasjon om område som kontrollutvalet bør rette spesielt fokus mot. Dette kan vere til dømes etikk, offentlege anskaffingar, internkontroll og liknande. Ei anna kjelde til informasjon om relevante saker kan vere oppslag i media knytte til offentleg forvaltning. Kontrollutvalet bør også halde seg orientert om planlagde og gjennomførte tilsynsrapportar frå fylkesmannen og andre tilsynsmynde (sjå kapittel 10). Andre område som kontrollutvalet kan halde seg orientert om, er mellom anna klagesaker til KOFA og fylkesmannen, og gjennomførte lovlegkontrollar.

Kontrollutvalet kan også handsame **førespurnader frå innbyggjarar** eller andre aktørar som meiner dei har ei sak for kontrollutvalet. For kvar førespurnad må ein vurdere om han høyrer inn under oppgåvene til kontrollutvalet (sjå kapittel 3). Det er likevel viktig å presisere at kontrollutvalet ikkje er eit klageorgan, og at det difor ikkje handsamar klager på enkeltvedtak⁵ som har vore til administrativ handsaming. Krav om å få omgjort eit vedtak må handsamast i dei rette klageinstansane. For klager på enkeltvedtak er det klagenemnder, kommunestyret, formannskapet/fylkesutvalet eller fylkesmannen som er klageinstans, og klaga skal setjast fram for det organet som fatta vedtaket.⁶ Eventuelt kan slike saker handsamast av sivilombodsmannen. Det kontrollutvalet kan gjere, er å undersøkje førespurnader som kan indikere svikt i den kommunale sakshandsaminga, eller at kommunen ikkje følgjer dei lover og retningslinjer som han er underlagd. Fokuset bør vere på systemkontroll.

Tilsette i kommunen kan varsle til kontrollutvalet dersom dei har avdekt kritikkverdige tilhøve, eller dersom etablerte varslingsrutinar ikkje fungerer.⁷ Kommunen har plikt til å leggje til rette for varsling om kritikkverdige tilhøve, og den som varslar har rett til vern mot gjengjelding.⁸

5 Vedtak som gjeld rettar og plikter til ein eller fleire bestemte personar, og som er treft under utøving av offentleg mynde (fvl. § 2).

6 Gangen i klagesaker vil kunne variere etter kva lov vedtaket er heimla i.

7 KS (2007).

8 Arbeidsmiljøloven §§ 2-5 og 3-6.

Korleis kan kontrollutvalet føre kontroll og tilsyn?

Kontrollutvalet kan gå fram på ulike måtar for å føre kontroll og tilsyn. Forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og rekneskapsrevisjon er dei mest vanlige framgangsmåtane som kontrollutvalet nyttar (sjå kapittel 7, 8 og 9). Ulike saker krev likevel ulik framgangsmåte. Det er difor viktig at utvalet vel metodar som er effektive for å få tilgang til den informasjonen som er naudsynt for å belyse sakene. Den minst ressurskrevjande tilnærminga er å be administrasjonen om ei orientering. Kontrollutvalet kan også gjennomføre verksemdsbesøk for å bli betre kjent med forvaltninga. Meir ressurskrevjande tiltak, som kan setjast i verk ved spesielle høve, kan vere gransking og høyring. Desse framgangsmåtane vil bli presenterte under.

Orientering frå administrasjonen

Kontrollutvalet kan be administrasjonssjefen om å orientere om saker og aktuelle tema i kontrollutvalet. Dette kan gje kontrollutvalet eit grunnlag for å vurdere om eit saksfelt er tilstrekkeleg belyst, eller om det er trong for ytterlegare oppfølging og undersøking. I nokre tilfelle har administrasjonen, berre gjennom å bli innkalla for å orientere om ei sak, starta eit forbetningsarbeid før dei møter i kontrollutvalet. Slik kan kontrollutvalet sitt tilsyn medverke til å få sett viktige saker på dagsordenen i administrasjonen.

Tips

Ulike metodar for kontroll og tilsyn

- orientering frå administrasjonen
- verksemdsbesøk
- forvaltningsrevisjon
- selskapskontroll
- juridisk utgreiing
- utgreiing
- gransking
- høyring



Verksemdsbesøk

For å bli kjent med den kommunale forvaltninga, og for at tilsette i kommunen skal bli kjende med kontrollutvalet, kan utvalet vitje ulike kommunale verksemdar. Dette kan også omfatte kommunale føretak og selskap. Fleire kontrollutval har etablert ein slik praksis. Kontrollutvalet initierer og gjennomfører vitjingane i samarbeid med sekretariatet. Kor mykje arbeid som blir lagt ned i samband med desse vitjingane, kan tilpassast kva informasjon kontrollutvalet har bruk for og korleis ressursituasjonen deira er. Formålet med verksemdsbesøk er mellom anna å:

- bli kjent med verksemda, og å gjere kontrollutvalsarbeidet kjent i kommunen
- undersøkje generelt om krav til internkontroll er kjende i verksemda, og om sentrale føringar knytte til til dømes etikk er kommuniserte
- sjekke utvalde område som til dømes HMT, offentlege anskaffingar og liknande ved å få orientering om og innsyn i system og rutinar
- få innspel til risikoanalysane og planarbeidet til kontrollutvalet

Kontrollutval som ynskjer å etablere ein fast praksis med verksemdsbesøk, kan utarbeide ein prosedyre for slike besøk. Planlagde besøk kan også inngå i ein eventuell årsplan for kontrollutvalet.

Eksempel

Verksemdsbesøk

Fleire kontrollutval, slik som i Selbu og Tromsø kommune, gjennomfører jamlege besøk i kommunale verksemdar.

For eksempel gjennomfører kontrollutvalet i Tromsø kommune to til tre verksemdsbesøk i året. Før besøket sender dei ut ei liste til etaten med dokumentasjon som dei ynskjer å få tilsendt før møtet. Dette kan vere oversikt over organisasjonen og arbeidsdeling, internkontrollsystem, organisering av HMT med meir. Informasjonen dannar grunnlag for å bli kjent med verksemda og for å vurdere om internkontrollen fungerer som føreset. Etter møtet blir det skrive eit referat der kontrollutvalet oppsummerer sitt inntrykk av dei områda som har vore tema for besøket. Oppsummeringa blir teken inn i årsrapporten til kontrollutvalet, dersom det ikkje er forhold i referatet som tilseier at referatet bør sendast til kommunestyret. Referatet blir også sendt til rådmannen som ei orientering.

Kontrollutvalet meiner verksemdsbesøk gjev eit godt innblikk i den kommunale verksemda. Tilbakemelding til kontrollutvalet frå etatane er at også dei opplever besøka som positive.

Gransking

Omgrepet gransking blir brukt om ei rekkje tilhøve som kontrollutvalet blir bedt om å undersøkje. Ofte blir omgrepet brukt for å streke under at ein ynskjer å gå grundig til verks for å klåre opp i ei sak.

Gransking blir gjerne forklart som ei utgreiing der formålet er å avklare faktiske forhold og analysere årsaker, og under dette om ein eller fleire enkeltpersonar har gjort feil. Nokre granskingsoppdrag omfattar også ei vurdering av eventuelt ansvar på individnivå.

Eksempel

Retningslinjer for gransking

Kontrollutvalet kan utarbeide eigne retningslinjer for gjennomføring av gransking og inkludere desse i reglementet. Kontrollutvalet i Nord-Trøndelag har i sitt reglement inkludert følgjande:

«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»

Ei gransking er ei undersøkingsform som kontrollutval kan nytte i ekstraordinære situasjonar, som til dømes i samband med mistanke om korrupsjon, trakassering og andre alvorlege tilhøve.

For å avgjere om ein skal gjennomføre ei gransking, må ein først gjere det klart at saka ikkje er omfatta av ordinær revisjon (rekneskapsrevisjon eller forvaltningsrevisjon). Ein må sjå nærare på kva slags tilhøve saka gjeld. Medan til dømes forvaltningsrevisjonar ofte blir sette i gang på bakgrunn av ei generell risikovurdering, vil ei gransking vere knytt til ei **konkret hending eller ein konkret mistanke** om at det har vore eit brot på regelverk. Slike saker blir ofte sette i gang ved at kontrollutvalet får informasjon frå revisjonen, gjennom tips/ varsling frå tilsette i kommunen, innbyggjarar og/eller media. I tilfelle der det er snakk om varsling, skal kommunen sikre varslaren sin rett til vern mot gjengjelding.



Det er ikkje alltid mistanken er overtydande. Det vil i slike tilfelle vere tilrådeleg å gjennomføre ei forundersøking, for å undersøkje om det er naudsynt å setje i verk ei gransking. Ei slik forundersøking kan til dømes omfatte intervju av varslar eller andre som har kjennskap til saka, dokumentasjonskontroll eller ein kombinasjon av desse metodane.

Undersøking av systemsvikt vil vere ein viktig del både i ein forvaltningsrevisjon og i ei gransking. Men dersom det er mistanke om at svikten dreier seg om **personleg ansvar**, knytt til ein person eller ein mindre personkrins, talar dette for å gjennomføre ei gransking. I ei gransking vil det difor vere spesielt viktig å ta omsyn til personvern og rettstryggleik.

Eit anna forhold som vil vere med på å avgjere om det bør gjennomførast ei gransking, vil vere kva typar regelbrot det er snakk om. Dersom det er mistanke om **mislege handlingar eller straffbare forhold**, kan ein vurdere å gjennomføre ei gransking. I slike tilfelle må kommunen også vurdere om saka bør meldast direkte til politiet, eller om det er naudsynt å gjennomføre ei gransking for å få betre informasjon om sakstilhøva.

Det eksisterer få retningslinjer for korleis ein kan gjennomføre granskingar. Gjennomføringa må vere tilpassa omfanget og konkrete forhold ved saka som skal granskast. Det er difor viktig å definere eit klårt føremål, tydelege problemstillingar og avgrensingar. Mange av metodane som blir nytta i ein forvaltningsrevisjon kan også nyttast i ei gransking. Dette gjeld til dømes dokumentanalyse, intervju, stikkprøvar med meir. Ved ei gransking kan ein i tillegg forsvare å nytte kontrollutvalet eller revisjonen sin vide innsynsrett (sjå kapittel 3). Ei gransking stiller også særskilde krav til å sikre personvern og rettstryggleik (som til dømes rett til juridisk hjelp, partsrettar, uskyldspresumpsjon). Forsvarlegprinsippet (som til dømes krav til kontradiksjon) og prinsippet om varsemnd kjem til bruk både når oppdragsgjevar utformar mandatet til granskaren og i arbeidet til granskaren. Ved gjennomføring av ei gransking er det spesielt viktig å hugse på at dei opplysningane som blir henta inn kan bli bevismateriale i ein eventuell etterfølgjande rettsprosess.

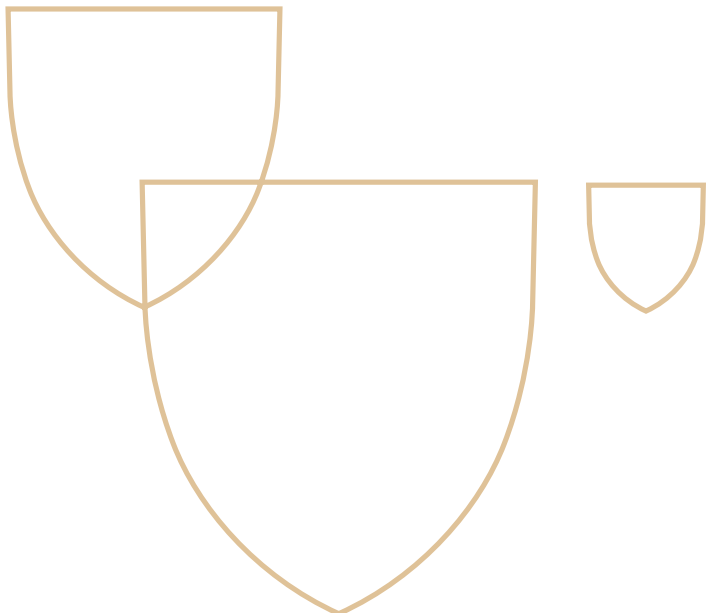
Når ein gjennomfører ei gransking, er ofte fokuset på å avdekkje mulege regelbrot. Men det kan vere like viktig å avdekkje at det ikkje har funne stad ulovlege handlingar, og reinvaske den eller dei som har vore utsette for slik mistanke.

Rolla til kontrollutvalet

Kompetanse – Kontrollutvalet må sørge for at granskar har tilstrekkeleg kompetanse og tillit. Kapasitet og sjølvstende er sentrale faktorar som må vurderast. Ein må stille strenge krav til kompetansen, og det er viktig at det i ettertid ikke kan stillast spørsmål ved kvalifikasjonane og habiliteten til dei som deltar i granskinga. Granskarane må ha naudsynt utgreiingskompetanse og vere uavhengige av granskingsobjektet.

Tydeleg mandat, retningslinjer og framdriftsplan – Dersom det er kontrollutvalet som er oppdragsgjevar, må utvalet fastsetje mandatet for granskinga og rammene for arbeidet til granskaren. Kontrollutvalet kan be granskaren om å utarbeide ein plan for arbeidet som blir lagd fram for utvalet, og partane kan avtale jamleg rapportering om arbeidet. Kontrollutvalet kan spesielt oppfordre granskaren til å informere kontrollutvalet dersom noko blir uklårt knytt til mandatet for granskinga. Endringar i mandatet bør skje skriftleg. Det kan være føremålstenleg å be granskar om å utarbeide retningslinjer som vil være førande for arbeidet, og som blir lagde fram for kontrollutvalet. Retningslinjene kan mellom anna omfatte korleis granskaren skal ta omsyn til dei involverte partane sine rettar, retten til innsyn og kontradiksjon. Granskaren bør også leggje fram forventa tids- og ressursbruk. Kontrollutvalet bør likevel vere varsamt med å instruere granskar med omsyn til tidsbruk. Det er viktig at tidspress ikkje medfører mangelfull gransking som kan gje feil konklusjonar eller som kan vere i strid med forsvarlegprinsippet og andre rettleiande prinsipp. I granskingar der omfanget er ukjent, er det viktig at kontrollutvalet og granskar har ein løpande dialog. Vidare bør ein gjere det klårt korleis granskar skal rapportere sine funn til kontrollutvalet. (Når det gjeld revisor sitt ansvar knytt til rapportering av mislege handlingar, sjå kapittel 9.)

Avgjere vidare handsaming – Dersom granskinga stadfestar mistanken om at det ligg føre eit erstatningsmessig eller strafferettsleg ansvar, er neste spørsmål kva instans i kommunen som skal ta stilling til om kommunen skal fremje eit erstatningskrav og/eller om saka skal meldast til politiet. Dette er avhengig av delegasjonsreglementet i kommunen, men ansvaret ligg i utgangspunktet hjå ordførar.





Høyring

Høyringar blir nytta i enkelte tilfelle for å få belyst komplekse saker. Ei høyring er eit møte i kontrollutvalet der utvalet får munnlege forklaringar frå personar som er bedne om å kome, eller som sjølv ynskjer å få leggje fram opplysningar for kontrollutvalet.

Det er ikkje utarbeidd spesifikke retningslinjer for høyringar i kommunar. Men både mandatet til kontrollutvalet og Stortinget sitt reglement for høyringar kan gje eit utgangspunkt som rettleiande retningslinjer.⁹

Kontrollutvalet kan gjennomføre høyringar som eit ledd i sitt tilsynsarbeid, og som ein reiskap for å gjere sjølvstendige undersøkingar. Kontrollutvala kan utan hinder av teieplikt krevje alle opplysningar, utgreiingar eller dokument og gjere dei undersøkingar som det finn naudsynt for å gjennomføre sine oppgaver (sjå kapittel 3). Kontrollutvalet avgjer med vanleg fleirtal om ei høyring skal haldast og kven som skal møte til høyring. Både sekretariatet og revisjonen kan hjelpe kontrollutvalet med å planleggje og gjennomføre slike høyringar. Gjennomføring av ei høyring må førebust godt. Det må lagast ein god plan for gjennomføring både med omsyn til kven som bør kallast inn, og kva spørsmål kontrollutvalet ynskjer å stille.

Eksempel

Retningslinjer for høyring

Fleire kommunar har inkludert reglar om høyringar i reglementet for kontrollutvalet. Dette gjeld blant andre Trondheim kommune. Reglementet skildrar føremål, førebuingar, stillinga til den innkalla, gjennomføringa og kunngjering.

Kontrollutvalet må vurdere om høyringa skal skje for opne eller lukka dører. Dersom det er aktuelt å få lagt fram opplysningar underlagde teieplikt, må dette skje for lukka dører. Viss utvalet vel open høyring, kan ikkje medlemmene i kontrollutvalet leggje fram eller vise til opplysningar underlagde lov- eller instruksfesta teieplikt. Ved val av open eller lukka høyring er det viktig å skape gode rammevilkår som medverkar til å få fram tilstrekkeleg med informasjon. Dersom ei open høyring gjer det vanskelegare å utveksle informasjon, kan det tale for å halde ei lukka høyring. Kontrollutvalet bør likevel sørge for å offentleggjere resultatet av høyringa i form av eit referat eller ein rapport, der eventuell informasjon underlagd teieplikt er utelaten.

9 «Reglement for åpne kontrollhøringer» (2001).

Eksempel



Høyring

Kontrollutvalet i Nord-Trøndelag fylkeskommune gjennomførte ei høyring for å få belyst forhold knytt til økonomistyring og rapportering ved Nord-Trøndelag Teater.

Føremålet var å kartleggje saka, mellom anna ved å sjå på rapporteringspraksis og korleis vedtak og retningslinjer frå fylkestinget blei følgde opp.

Både ansvarlege politikarar, administrasjonssjef, leiarar og representant for dei tilsette blei oppmoda om å stille. Nokre hadde også med ein hjelpar. Høyringa blei lukka når dei tilsette blei høyrde, av omsyn til mellom anna personvern, men blei opna når politikarar skulle forklare seg.

Under heile høyringa deltok medlemmene i kontrollutvalet. Representantar frå kontrollutvalssekretariatet og revisjonen var også til stades. Høyringa blei gjennomført ved at medlemmene i kontrollutvalet stilte ei rekkje førebudde spørsmål til dei innkalla.

Det er ikkje klårt kven som har plikt til å møte i ei høyring. Administrasjonssjefen vil vere pålagt å møte. Når det gjeld andre personar som kontrollutvalet ynskjer skal delta i høyringa, kan ein ta utgangspunkt i at desse ikkje har plikt til å møte. Dei bør difor ikkje bli «innkalla», men i staden «oppmoda om å møte». Den som møter kan også nekte å uttale seg; generelt eller i enkeltspørsmål. Det bør også vere muleg å ha med ein hjelpar under utspørjinga. Dei som blir bedne om å møte til høyring, bør varslast i så god tid som muleg. I oppmodinga bør det kome fram kva sak eller saker kontrollutvalet ynskjer forklaring om, og korleis prosessen skal gjennomførast.

Kontrollutvalet kan avgjere om det skal takast referat frå høyringa, og om det skal utarbeidast ein rapport som kan danne grunnlag for vurderingane til utvalet. Kontrollutvalet fastset sjølv prosedyrane som skal gjelde under høyringa, under dette fordeling av taletid, møteleing, rekkjefølgje og talet på spørsmål.

Til liks med gransking er det viktig å sikre at høyringa blir gjennomført på ein forsvarleg måte, der ein tek omsyn til mellom anna personvern, teieplikt og omsynet til ein føreseieleg prosess. Kontrollutvalet kan utarbeide eigne retningslinjer både for granskingar og høyringar for å gjere det tydeleg kva prosedyrar som vil gjelde. Dette kan vere med på å forankre framgangsmåten ved bruk av slike metodar, både i kommunestyret og i administrasjonen.



Samarbeid mellom kontrollutval

Det kan vere nyttig for kontrollutval å samarbeide med andre kontrollutval. Slikt samarbeid kan til dømes vere uformelle samlingar for erfaringsutveksling, og samarbeid om kontroll av verksemdar med fleire kommunale eigarar.

Dialog og erfaringsutveksling

Fleire kontrollutval gjennomfører felles faglege samlingar og møte for dialog og erfaringsutveksling. Dette gjeld ofte kontrollutval som har same sekretariat, men felles samlingar kan vere vel så nyttige for kontrollutval som ikkje har felles sekretariatsteneste. Slike forum er nyttige både for å diskutere problemstillingar knytte til kontrollutvalsarbeid og for å utvikle og dele gode praksisar. Det varierer i kor stor grad slike samlingar blir arrangerte, og samlingane må vere tilpassa kva dei enkelte kontrollutvala treng.

Eksempel

Samarbeidsforum

Fleire kontrollutval har etablert forum for dialog og utveksling av erfaringar. Nokre kontrollutval brukar også slikt samarbeid til å fordele ansvar for å møte opp i generalforsamling og andre eigarforum i selskap som er eigde av flere av kommunane.

Gjennomføring av felles prosjekt

Dei fleste kommunar samarbeider om kommunale tenester, i form av anten interkommunale samarbeid eller vertskommunesamarbeid. Kvar enkelt kommune som inngår samarbeid er ansvarleg for at innbyggjarane får dei tenestene dei har krav på, og det er kommunestyret som har ansvar for å sørge for kontroll og tilsyn.

Vertskommunesamarbeid inneber at det blir delegert vedtaksmynde til ein annan kommune (vertskommune). I utgangspunktet er det kontrollutvalet i vertskommunen som skal gjennomføre kontroll med korleis vertskommunen utfører oppgåvene kommunen er tillagd frå andre kommunar. Kontrollutvala i samarbeidskommunane har likevel rett til å få informasjon om avgjerder og verksemd i vertskommunen som vedkjem samarbeidet. På grunnlag av denne informasjonen kan kvart enkelt kontrollutval vurdere om vertskommunesamarbeidet skjer innanfor ramma av det som er avtala, og om samarbeidet medverkar til å realisere kommunestyret sine målsetjingar.¹⁰

¹⁰ Ot. prp. nr. 95 (2005 – 2006), kap. 5.8.

Eksempel



Forvaltningsrevisjon av eit vertskommunesamarbeid

Stord, Bømlo og Fitjar kommune samarbeider om felles barneverntenester gjennom eit vertskommunesamarbeid. Kontrollutvala i Stord og Bømlo (dei to største kommunane) valde difor å gå saman om ein forvaltningsrevisjon av barneverntenesta.

For å følgje opp forvaltningsrevisjonen og vedtaka frå kommunestyra, valde kontrollutvala å halde eit felles oppfølgingsmøte der dei bad rådmennene frå dei tre samarbeidskommunane, styret for vertskommunesamarbeidet og tilsette i barneverntenesta om å kome og svare på spørsmål frå kontrollutvala. Også kontrollutvalet i Fitjar kommune deltok i oppfølginga. Det å samarbeide om eit forvaltningsrevisjonsprosjekt blei opplevd som svært positivt av kontrollutvala. Ved å gjennomføre eit felles oppfølgingsmøte fekk ein i stand ein grundig og samordna gjennomgang med brei involvering og forankring hjå alle partar.

Lowverket som regulerer vertskommunesamarbeid inneheld ikkje nokon spesielle reglar om revisjon. Når det gjeld forvaltningsrevisjon, kan det vere ein føremon om deltakarkommunane etablerer kontakt for eventuelt samarbeid om forvaltningsrevisjon av vertskommunesamarbeidet.¹¹ Dette har fleire kommunar gode erfaringar med (sjå eksempel over).

Samarbeid mellom kontrollutvala i deltakarkommunane kan effektivisere kontrollarbeidet og minske belastninga på tilsette som har ansvar for tenesta, i motsetning til om kvart enkelt utval skulle gjort eigne kontrollar.

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

- Korleis skal kostnadene fordelast?
- Korleis skal forvaltningsrevisjonen eller selskapskontrollen handsamast?
- Kva revisor skal nyttast dersom kontrollutvala ikkje nyttar same revisjonsselskap?
- Korleis skal vedtak følgjast opp?



Opplæring

Det er ikkje fastsett krav i lov eller forskrift til kva kompetanse eller erfaringsbakgrunn kontrollutvalsmedlemmene skal ha. Trongen for opplæring vil vere individuell, og knytt til politisk erfaring og fagleg bakgrunn. For å systematisere arbeidet med kompetanseheving i kontrollutvalet kan det difor vere ein føremon å setje av tid til å kartleggje opplæringsbehovet og utarbeide ein plan for opplæring. Dette kan vere til hjelp i prioriteringa av opplærings- og kurstiltak.

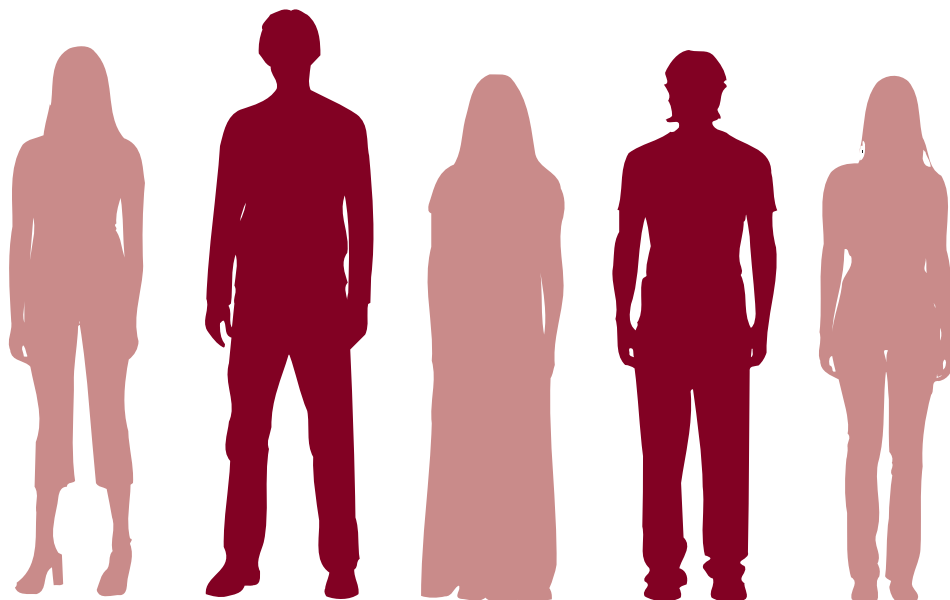
Det vil vere ein føremon at alle medlemmene og varamedlemmene i kontrollutvalet får høve til å delta på folkevaldopplæring som normalt blir gjennomført i etterkant av kvart kommuneval. Ein føresetnad for å gjere eit godt arbeid i kontrollutvalet er at ein kjenner til styringssystemet i kommunen, budsjettarbeid og sentrale reglement og føresegner.

I tillegg til den opplæringa og kompetansebygginga som skjer i regi av kontrollutvalet eller kommunen, kan det vere nyttig å delta på eksterne kurs og konferansar arrangerte av til dømes relevante foreiningar og bransjeorganisasjonar. Det kan også vere aktuelt å undersøkje om sekretariatet, revisor eller andre kan gjennomføre kurs, seminar eller opplæring som er relevant for kontrollutvalsmedlemmene.

Tips

Relevante opplæringstema

- kommunal verksemd
- rekneskap og revisjon
- offentleglova
- offentlege anskaffingar
- etikk
- verksemdsstyring
- internkontroll



KORT OG GODT!

- Det er viktig at alle kontrollutvalsmedlemmene medverkar og engasjerer seg i arbeidet til kontrollutvalet.
- Det er viktig å planleggje møta godt, og ha fokus på god møteleiing. Dette er med på å gjere møta både effektive og engasjerande.
- Rolla som kontrollutvalsmedlem skil seg frå andre utval ved at medlemmene skal leggje til grunn eit overordna kontrollperspektiv og ikkje ei partipolitisk tilnærming.
- Kontrollutvalet bør fokusere på internkontrollen til administrasjonen og etablere god dialog og samhandling med administrasjonssjefen.
- Kontrollutvalssaker er meir enn revisjonssaker. Kontrollutvalet må ta opp saker på eige initiativ, og aktivt søkje innspel til saker som utvalet bør handsame.
- Ulike saker krev ulik tilnærming, og det er viktig at kontrollutvalet vurderer kva metodar som er mest føremålstenlege for den saka utvalet vurderer.
- Kontrollutval kan samarbeide med kvarandre der det er føremålstenleg. Dette gjeld spesielt når dei skal undersøkje verksemder som fleire kommunar eig saman.
- Kontrollutvalet bør sørgje for at medlemmene (både faste og vara) får tilstrekkeleg opplæring. Det vil vere nyttig at utvalet held seg orientert om arrangement i regi av bransjeorganisasjonar og foreiningar, og sjølv tek initiativ til kurs medlemmene har trong for.



Referansar

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). Gransking. 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.

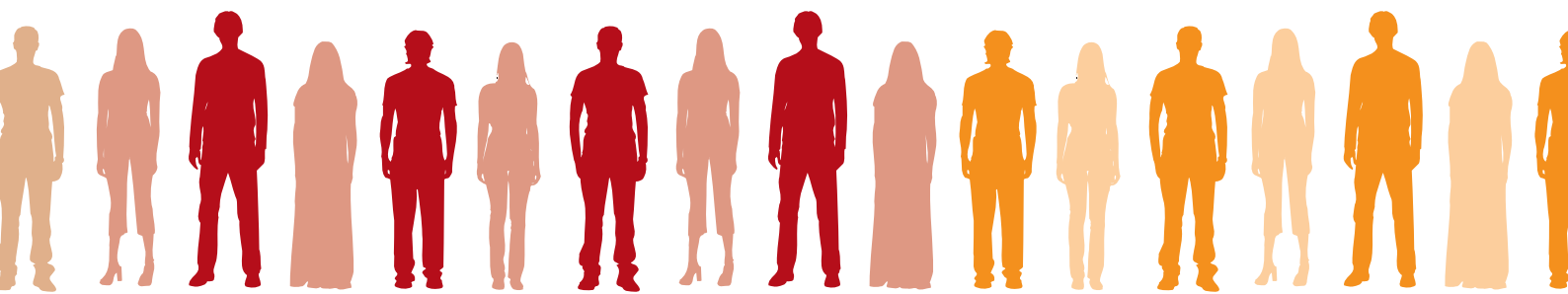
Ot. prp. nr. 70 (2002 – 2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

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.

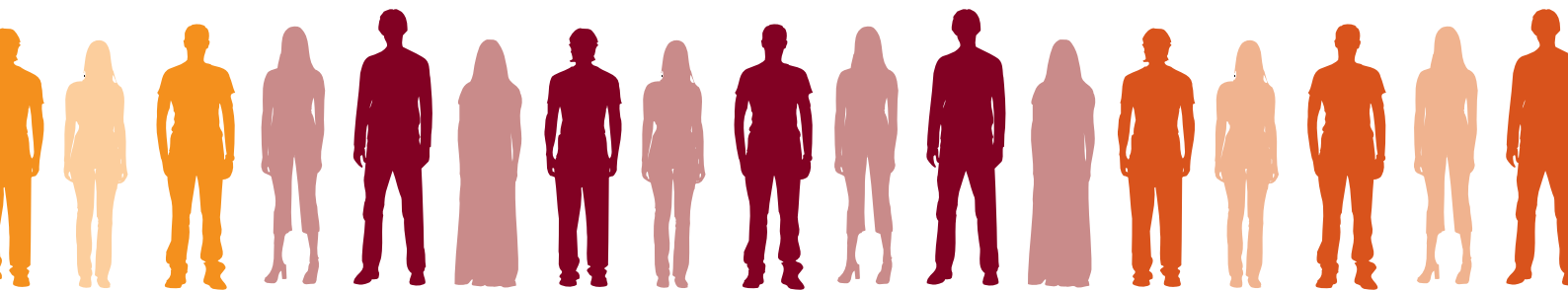
Synleggjering av arbeidet til kontrollutvalet

Openheit er i seg sjølv eit mål for den offentlege forvaltninga. Synleggjering av arbeidet til kontrollutvalet vil vere viktig for å skape tillit til at kommunen er underlagd ein tillitvekkjande, folkevald kontroll.

Arbeidet til kontrollutvalet vil ofte vere av stor offentleg interesse. Kontrollutvalet kan synleggjere sitt arbeid både internt i kommunen og overfor media og innbyggjarane i kommunen. Eit sentralt spørsmål er om kontrollutvala er flinke nok til å synleggjere det arbeidet dei gjer, og korleis dei kan bli endå meir synlege?¹

Synleggjering har fleire aspekt, mellom anna offentlegheit og innsyn i dokument, aktiv deltaking i kommunestyret, opning av møta til kontrollutvalet og medieomtale av arbeidet til utvalet. Openheit er i seg sjølv eit mål for den offentlege forvaltninga. Synleggjering av arbeidet til kontrollutvalet vil vere viktig for å skape tillit til at kommunen er underlagd ein tillitvekkjande, folkevald kontroll.

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



¹ Synleggjering av kontrollutvalet er eit sentralt tema i «85 tilrådingar» (Kommunal- og regionaldepartementet [KRD] 2009).

Offentlegheit

Hovudregelen er at saksdokumenta til forvaltninga er offentlege med mindre det er gjort unntak i lov eller i medhald av lov. Det er ulike typar unntak frå innsynsrett som kan vere relevante for kontrollutvala, mellom anna unntak for visse interne dokument, unntak for dokument som omhandlar lovbrøt og unntak for teiepliktige opplysningar.²

Omgrepet «interne dokument» viser til dokument som kontrollutvalet sjølv har utarbeidd, eller som er henta inn utanfrå til bruk i saksførebuing.³ Det er høve til å halde korrespondanse som går mellom kontrollutvalet og sekretariatet utanom innsyn som interne dokument, så lenge desse ikkje inneheld den endelege avgjerda i ei sak eller retningslinjer for sakshandsaminga i utvalet.⁴ For dokument som i utgangspunktet kan haldast utanom innsyn som interne dokument, og som er utarbeidde uavhengig av kontroll-, revisjons- eller klagesaker, gjeld unntakshøvet framleis når slike dokument blir sende til kontrollutvalet eller revisjonen.⁵ Dette gjeld til dømes dokument utarbeidde i administrasjonen til internt bruk som seinare blir sende til kontrollutvalet.

Dokument som blir sende mellom kontrollutvalet og revisjonsorgan kan likevel ikkje haldast utanom innsyn som interne dokument.⁶ Det er heller ikkje noko generelt høve for «utsett innsyn» for saker som går til kontrollutvala, til dømes utkast til revisjonsrapportar frå revisjonen til kontrollutvalet.⁷ Vidare kan ein ikkje halde andre dokument som er utarbeidde for å sendast til kontrollutvalet utanom innsyn som interne dokument.

Det er høve til å halde unna visse dokument som omhandlar lovbrøt.⁸ Høvet omfattar berre brot på lov eller forskrift, ikkje brot på til dømes yrkesetiske reglar eller tenesteinstruksar. At eit dokument inneheld opplysningar om eit lovbrøt er ikkje i seg sjølv nok til at ein kan gjere unntak etter denne føresegna. Dokumentet må direkte omhandle eit lovbrøt og vere forfatta som ei følgje av lovbrøtet, til dømes ein rapport om undersøkingar forvaltninga har gjort om eit muleg lovbrøt.⁹

For interne dokument og andre dokument der regelverket gjev høve, men ikkje plikt til unntak frå innsyn, er det eit krav til å vurdere meirinnsyn.¹⁰ Dette inneber at ein alltid skal vurdere om eit dokument skal gjerast offentleg heilt eller delvis, sjølv om det etter lova kan haldast utanom innsyn.

Kontrollutvalet har derimot ei plikt til å gjere unntak for opplysningar som er omfatta av lovbestemt teieplikt. For slike opplysningar vil det ikkje vere relevant å vurdere meirinnsyn. Sjå kapittel 3 for ei nærare skildring av teieplikta til kontrollutvalet.

2 «Rettleiar til offentleglova» (Justis- og politidepartementet [JD] 2009) gjev ei detaljert oversikt over føresegnene i offentleglova.

3 Offentleglova §§ 14 og 15.

4 Offentleglova § 16.

5 JD (2009) s. 114.

6 Offentleglova § 16.

7 Det er likevel muleg å utsetje innsynstidspunkt dersom dokumentet gjev direkte misvisande bilete av ei sak, og innsyn kan skade samfunnsinteresser eller private interesser (offl. § 5).

8 Offentleglova § 24, 2. ledd. Det er ikkje eit krav at det må vere sikkert at det har funne stad eit lovbrøt. Slike meldingar eller dokument har gjerne som føremål å klargjere om det har skjedd eit lovbrøt. Også dokument som omhandlar lovbrøt som enno ikkje har funne stad er omfatta av unntaket (JD 2009, s. 144f).

9 Jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 146 og Bernt og Hove (2009) s. 188-189. Heimelen for unntak for meldingar eller tips frå private er ikkje avgrensa i tid. Dersom det er tale om eit anna dokument, gjeld unntaket som ein regel om utsett innsyn, der ein ikkje lenger kan halde dokumentet utanfor innsyn når saka er avgjort (for eksempel ved at det blir avgjort å reagere med ein sanksjon overfor lovbrøtet, eller ved at det blir bringa på det reine at det ikkje har skjedd noko lovbrudd).

10 Offentleglova § 11.



Når kontrollutvalet blir bedt om å utlevere eit dokument som inneheld teiepliktige opplysningar, skal ikkje heile dokumentet haldast utanom innsyn. Det er berre dei teiepliktige opplysningane som skal skjermast, til dømes ved å slukke desse i dokumentet. Det er berre høve til å halde unna heile dokumentet frå innsyn dersom resten av opplysningane aleine er uvesentlege eller vil gje eit klårt misvisande inntrykk, eller dersom det er urimeleg arbeidskrevjande å skjerme opplysningane (til dømes når det er svært store dokument med mange opplysningar som skal haldast utanom innsyn).

Opne eller lukka møte

Kontrollutvalet kan vedta å halde sine møte for opne dører.¹¹ Den viktigaste grunngevinga for opne møte er at legitimiteten til kontrollutvalet som demokratisk organ kan styrkast av at publikum kan følgje sakshandsaminga i utvalet. Opne møte kan også skape større forståing for, og innsikt i, arbeidet til kontrollutvalet. Dette kan styrkje posisjonen til kontrollutvalet og gje kontroll- og tilsynsarbeidet meir gjennomslagskraft. Dersom kontrollutvalet vedtek å ha opne møte, vil det vere ein føremon å fastsetje kva møtedato dette skal gjelde frå.

Alle parti på Stortinget har slutta seg til eit framlegg om å endre kommunelova slik at opne møte i kontrollutvalet blir hovudregel.¹² Kommunal- og regionaldepartementet vurderer no korleis framlegget skal følgjast opp.¹³

Mange kontrollutval har valt å opne møta sine, og meiner at dette byggjer opp under legitimiteten til kontrollutvalet og hjelper til å gjere utvalet meir synleg. Kontrollutval som har opna møta oppgjev i liten grad at det er problematisk å grunnge lukking av utvalde saker.¹⁴ Enkelte kontrollutval synest likevel det kan vere utfordrande å ta opp og diskutere vanskelege tema når det er tilhøyrarar til stades, til dømes når det gjeld saker knytte til opplysningar og «rykte» om kritikkverdige tilhøve som ikkje er stadfesta. Dette blir også brukt som grunngeving for ikkje å vedta opne møte.¹⁵

Opne møte bør ikkje vere til hinder for eit konstruktivt ordsifte mellom medlemmene i kontrollutvalet. Det er difor viktig at kontrollutval diskuterer korleis utvalet kan sikre ein god dialog i opne møte ved handsaming av utfordrande saker. Erfaringsutveksling med kontrollutval som har gjennomført opne møte kan vere ei god kjelde til kunnskap og læring.

I tillegg er det viktig å etablere føremålstenlege og formelle prosedyrar for lukking av opne møte. Dersom kontrollutvalet skal handsame saker som omhandlar personlege forhold, eller dersom handsaminga av ei sak kan føre til at opplysningar underlagde teieplikt blir avdekte, skal møtet lukkast.¹⁶ Det kan vere fornuftig å samle dei sakene som skal gå for lukka dører i saklista, slik at ein unngår å måtte opne og lukke møtet fleire gonger.

”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.” (Kontrollutvalsleiar, 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.” (Kontrollutvalsleiar, Vennesla)

11 Kommuneloven § 77 nr. 8.

12 Innst. S. nr. 259 (2008–2009).

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

14 Dette kjem fram i ei spørjeundersøking i samband med utarbeidinga av rettleiaren.

15 Spørjeundersøking i samband med utarbeidinga av rettleiaren.

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

Eksempel



Praksis ved lukking av møte

I kontrollutval som har vedteke opne møte, er det vanleg praksis å lukke møtet når det blir handsama teiepliktige opplysningar, personalsaker, og i enkelte tilfelle når utvalet handsamar personopplysningar eller dokument som er unnatekne offentlegheit. Eksempel på saker som ofte blir lukka i kontrollutvalet er:

- varslingssaker
- saker som vedrører mislege handlingar
- handsaming av tilbud om revisjonstenester
- orientering frå revisjonen om opplysningar som er underlagde teieplikt

At lukking av møte skjer på ein føreseieleg og planmessig måte, vil lette gjennomføringa av opne møte. Det er difor ein føremon at det går fram av møteinnkallinga om ei sak skal gå for lukka dører. Det må likevel vere rom for å lukke møtet dersom det dukkar opp forhold som krev lukking i løpet av møtet. I kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune er det etablert ein praksis der utvalsleiar, før handsaminga av enkelte saker, spør om det vil vere trong for å omtale personar eller forhold som gjer det naudsynt å lukke møtet.

Dersom møta i kontrollutvalet er lukka, inneber ikkje dette ein større grad av teieplikt for medlemmene enn dersom møta hadde vore opne. I protokollen vil det kome fram kva kontrollutvalet har vedteke, og kontrollutvalsmedlemmene har inga generell teieplikt om det som blir sagt i eit lukka møte (sjå kapittel 3 om teieplikt).

Det er ikkje ei direkte kopling mellom opning/lukking av møte i folkevalde organ og dokumentoffentlegheit. Sjølv om ei sak blir handsama for lukka dører, kan ikkje saksdokumenta automatisk bli unnatekne offentlegheit. Og på den andre sida er det heller ikkje automatikk i at sakshandsaminga av eit dokument som er unnateke offentlegheit må skje bak lukka dører.¹⁷



Synleggjering av kontrollutvalet sitt arbeid overfor kommunestyret

Det er viktig at kommunestyret blir informert om resultatene av verksemda til kontrollutvalet¹⁸ (sjå kapittel 2 for ei oversikt over kva saker som blir rapporterte frå kontrollutvalet til kommunestyret). Kontrollutvalet kan ta initiativ overfor kommunestyret til å drøfte rutinar for kor ofte kontrollutvalet skal rapportere om sitt arbeid.

Mange kontrollutval vel tidleg i valperioden å halde ein presentasjon for kommunestyret om kontrollutvalet og arbeidet til kontrollutvalet. For å sikre at arbeidet til kontrollutvalet får tilstrekkeleg merksemd, bør revisjonsrapportar og andre prinsipielle og viktige saker rapporterast fortløpande til kommunestyret.

I tillegg vil det vere ein føremon at kontrollutvalsleiar medverkar aktivt til å synleggjere utvalet sitt arbeid i kommunestyret. Deltaking i kommunestyret kan også gjere kontrollutvalet betre orientert om kva saker kommunestyret handsamar og har fokus på. Dersom kontrollutvalsleiar ikkje er medlem av kommunestyret, vil det vere ein føremon om den eller dei som er medlem av kommunestyret og kontrollutvalsleiar blir einige om korleis sakene frå kontrollutvalet skal bli presenterte i kommunestyret. Det er også viktig å avklare kva roller leiar og kommunestyremedlemmene skal ha.

Synleggjering av kontrollutvalet sitt arbeid eksternt

For å synleggjere kontrollutvalet og kva kontrollutvalet arbeider med, er det viktig at informasjon om kontrollutvalet er lett tilgjengeleg. Offentlege nettstader er svært viktige kanalar når media og innbyggjarar søker informasjon om saker knytte til politikk og forvaltning. Mange kontrollutval ser det som ein føremon å ha egne sider med informasjon om utvalet på nettstaden til kommunen. Oversiktleg struktur på nettsidene gjer det enkelt å finne fram til den informasjonen ein er ute etter. Særleg viktig er det å leggje til rette for at ein kan finne informasjon om kontrollutvalet og planlagde møte. I tillegg bør kontaktinformasjonen vere lett tilgjengeleg, i form av e-postadresse og telefonnummer til kontrollutvalssekretær og/eller kontrollutvalsleiar.

”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.” (Leiar for kontrollkomiteen, Trondheim)

Tips

Kva kan nettsidene til kontrollutvalet innehalde?

- hovudoppgåvene til kontrollutvalet og relevant regelverk
- møtekalender og sakliste
- møtereferat/protokollar
- om møta er lukka eller opne
- kven som sit i kontrollutvalet, og kven som er leiar
- kven som er sekretær
- kven som er revisor
- plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- årsmeldingar
- forvaltningsrevisjonsrapportar
- rapportar frå selskapskontrollar
- kontaktinformasjon

I tillegg til å synleggjere arbeidet på nettstaden til kommunen, er det muleg å annonsere planlagde møte i lokale media.



Eksempel

Informasjonsstrategi

Kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommune er i gang med å utarbeide ein informasjonsstrategi som mellom anna inneheld:

- grunnleggjande prinsipp for kva som er føremålet med utvalet sin kontakt med media
- retningslinjer for kva kanalar som blir nytta (Internett, pressemeldingar, direkte kontakt med journalistar), og når dei skal nyttast
- retningslinjer for kven som skal uttale seg på vegner av utvalet

I informasjonsstrategien blir det foreslått at utvalet i hovudregelen skal svare på spørsmål frå media og publikum, og at kontrollutvalet sjølv skal gå aktivt ut og informere publikum via Internett og pressemeldingar i samband med kunnjingering av sakliste til møte i utvalet. Kontrollutvalet skal uttale seg på fagleg grunnlag, og ikkje gå inn i politiske diskusjonar. Dersom det kjem faglege spørsmål før handsaminga i møta, er det sekretæren i utvalet som skal uttale seg, medan kontrollutvalsleiar skal svare for dei vedtaka som er gjorde i utvalet. Utvalsmedlemmer kan uttale seg, men då på vegner av seg sjølve, og ikkje utvalet.

Det kan vere nyttig at kontrollutvalet drøftar korleis dei skal møte media. Nokre kontrollutval har valt å utarbeide ein informasjonsstrategi for korleis dei skal drive informasjonsarbeid internt og eksternt. Ein informasjonsstrategi kan omtale:

- kva kanalar utvalet nyttar for å informere om sitt arbeid
- kven som kan uttale seg på vegner av kontrollutvalet
- kva utvalet kan uttale seg om



- Kontrollutvalet bør syte for å informere om og synleggjere arbeidet sitt.
- Dersom kontrollutvalet vel å ha opne møte, er det viktig at det blir etablert klare rutinar for lukking av møte.
- Fyldige nettsider som gjev kontaktinformasjon, informasjon om kontrollutvalet og tilgang til rapportar og protokollar vil vere med på å synleggjere arbeidet til utvalet.
- Arbeidet til kontrollutvalet kan synleggjerast ved å melde frå til dei lokale media om komande møte.
- Kontrollutvalet kan utarbeide ein eigen informasjonsstrategi.

KORT OG
GODT!

Referansar

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.

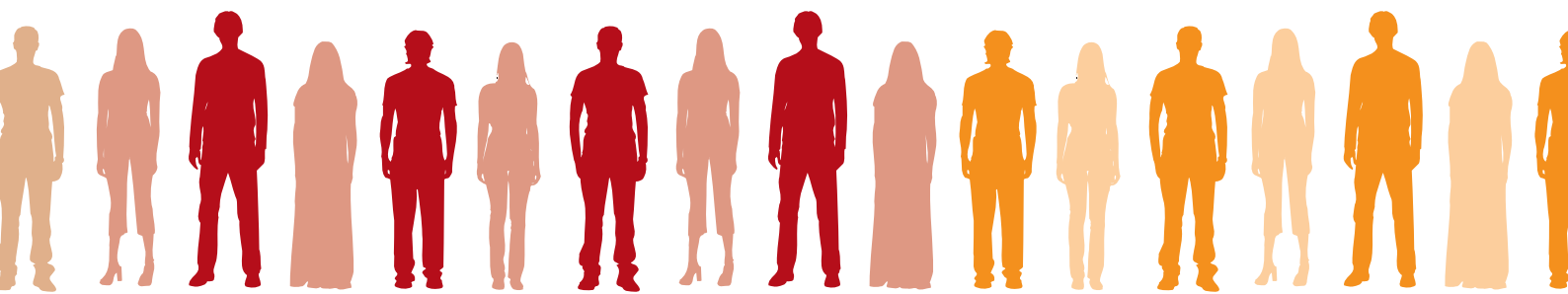
Kommunal- og regionaldepartementet (2009): 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Rapport.

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.

Planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

To av dei viktigaste oppgåvene til kontrollutvalet er å sørge for at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon og at kommunen sine eigarinteresser i selskap blir kontrollerte (sjå kapittel 7 og 8).

Den overordna analysen og arbeidet med å utarbeide planar er viktig for at kontrollutvalet skal bli kjent med verksemdsområda og eigarinteressene til kommunen.

For å sikre at kommunestyret vel ut dei mest relevante prosjekta, skal kontrollutvalet utarbeide ein plan for forvaltningsrevisjon og ein plan for selskapskontroll.¹ Planane for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er i utgangspunktet uavhengige av kvarandre, men det kan vere ein føremon å samordne planarbeidet.²

For å utarbeide gode planar som får fram kva område i kommunen som bør kontrollerast, må det gjennomførast ein overordna analyse av verksemda til kommunen.³ Den overordna analysen skal gje svar på kva område det er knytt størst risiko til, og kva område det er mest vesentleg for kontrollutvalet å undersøkje. Det er viktig at kontrollutvalet er aktivt involvert i prosessen, spesielt når det gjeld vurdering og prioritering av prosjekt som skal gjennomførast i planperioden.

1 Føresegnene om planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll går fram av kontrollutvalgsforskriften, høvesvis §§ 10 og 13.
2 Jf. merknader til kontrollutvalgsforskriften § 10 (vedlegg 1 til rundskriv H-15/04).
3 Kontrollutvalet er pålagt å gjennomføre ein slik overordna analyse for forvaltningsrevisjon (jf. kontrollutvalgsforskriften § 10, 2.ledd). Sjølv om det ikkje er nemnt eksplisitt i regelverket, er det også naturleg at plan for selskapskontroll blir basert på ein overordna analyse for å sikre at ein gjennomfører selskapskontroll der det er naudsynt.

”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 overordna analysen og arbeidet med å utarbeide planar er viktig for at kontrollutvalet skal bli kjent med verksemdsområda og eigarinteressene til kommunen. Arbeidet er med på å gje kontrollutvalsmedlemmene det kunnskapsgrunnlaget dei treng for å fylle kontrollansvaret sitt. Planane skal leggjast fram for kommunestyret. Dei gjev dermed også kommunestyremedlemmene viktig informasjon om, og oversikt over, verksemda til kommunen og arbeidet til kontrollutvalet. I tillegg kan den overordna analysen vere eit nyttig bidrag til administrasjonssjefen sitt arbeid med internkontroll. Det er difor viktig at denne prosessen blir lagd vekt på i kontrollutvalet, og at han blir presentert og gjort synleg både for kommunestyret og administrasjonen.

Overordna analyse

Føremålet med den overordna analysen er å få fram relevant informasjon om verksemdsområda og eigarinteressene til kommunen, slik at det er muleg for kontrollutvalet å prioritere arbeidet med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. I regelverket er det ikkje sett krav til kven som kan gjennomføre den overordna analysen. Dette arbeidet kan ein leggje til sekretariatet, revisor eller andre, men den som gjennomfører analysen må tilfredsstillе grunnleggjande krav til habilitet, sjølvstende og objektivitet.⁴

Kva er risiko og kva er vesentleg?

Det er ingen konkrete krav til korleis den overordna analysen skal gjennomførast, utover at den skal vere basert på ei vurdering av risiko og kva som er vesentleg. Med risiko meiner vi i denne samanhengen faren for avvik frå til dømes regelverk, mål, vedtak og andre føringar som kommunen har sett for verksemda. Ein må vurdere risiko innanfor alle tenesteområda i kommunen. Føremålet med analysen vil difor vere å avdekkje manglar og veikskapar som fører til avvik innanfor verksemdsområda i kommunen.

Tips

Risikovurderingar - selskapskontroll

I samband med plan for selskapskontroll er det viktig å vurdere risiko knytt til både den overordna eigarstyringa i kommunen, og risiko knytt til ulike selskap kommunen har eigarskap i. Når det gjeld den overordna eigarstyringa, vil det vere naturleg å få oversikt over om kommunen har vedteke ein eigarstrategi og eventuell risiko for at den ikke blir etterlevd. Når det gjeld risiko knytt til enkelte selskap, kan følgjande forhold vere relevante:

- risiko for at selskapet ikkje driv i tråd med måla kommunestyret har sett for selskapet
- risiko for at den som forvaltar kommunen sine eigarinteresser i selskapet ikkje gjer dette i samsvar med kommunen sine vedtak og føresetnader
- risiko for at selskapet ikkje driv i tråd med lover og reglar
- risiko for at selskapet ikkje blir drive på ein økonomisk forsvarleg måte



For å kunne prioritere mellom område i kommunen der det blir identifisert risiko for avvik, må kontrollutvalet vurdere kva område som er mest vesentlege. Det finst ingen objektiv storleik ein kan nytte for å vurdere kva som er vesentleg.⁵ Kontrollutvalet må difor skjønsmessig vurdere dei ulike områda opp mot kvarandre, og avgjere kva område dei meiner det er mest vesentleg å undersøkje. Prioriteringane dannar grunnlag for å utarbeide ein plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

For å få informasjon om risikoområde i kommunen, kan ein basere analysen på informasjon frå ei rekkje kjelder.

Informasjonsinnhenting og involvering – vurdering av risiko

Ein kan skilje mellom tre hovudkjelder for informasjon som kan nyttast for å kartleggje og identifisere risiko knytt til tenesteområda og eigarinteresser i kommunen:⁶

- skriftleg og munnleg informasjon frå kommunen
- informasjon frå eksterne offentlege kjelder
- kunnskapen kontrollutvalet, sekretariatet og revisor har om verksemda

Det er viktig å sikre brei involvering i innhentinga av informasjon frå kommunen. Dette vil gjere kontrollutvalet tryggare på at alle relevante område i kommunen og selskapa til kommunen er dekte, og at planane blir forankra i politisk og administrativ leiing. Kommunestyrepolitikarane har ei eiga kontaktflate mot innbyggjarane og administrasjonen i kommunen, og har ofte god oversikt over tema som kan vere aktuelle i analysen. For å få nytte av denne kunnskapen kan det vere ein føremøn å sikre at ulike politiske parti får kome med innspel til analysen. Ordførar, gruppeleiarar og/eller utvalsleiarar kan vere naturlege personar å involvere i prosessen.

Det er også viktig å involvere administrasjonen, som vanlegvis har den mest inngåande kunnskapen om verksemda til kommunen. For å få eit mest muleg heilskapleg bilete er det ein føremøn å involvere representantar frå ulike verksemdsområde i kommunen. Til dømes kan leiarane for ulike tenesteområde involverast. Når administrasjonen blir involvert, er det viktig å leggje vekt på at denne prosessen også vil vere nyttig for administrasjonen. Målsetjinga er å avdekkje forbetningsområde, slik at kommunen kan nå dei måla som er sette. Informasjonen som kjem fram kan gje nyttige innspel til administrasjonssjefen sitt arbeid med internkontroll.

Ulike verktøy kan nyttast for å få innspel og informasjon frå politikarane og administrasjonen. Dette kan omfatte intervju, spørjeundersøkingar og ulike former for møte. I tillegg vil det vere naturleg at ein nyttar skriftleg dokumentasjon frå kommunen, slik som årsmeldingar, kommunale planar og evalueringar, som grunnlag i den overordna analysen.

⁵ I rekneskapsrevisjon vurderer revisor om forhold er vesentlege ut frå fastsette kriterium slik som til dømes beløpsgrenser. Det er ikkje muleg å lage tilsvarende faste kriterium for å vurdere om forhold er vesentlege i samband med planarbeidet.

⁶ Norges Kommunerevisorforbund [NKRF] (2010).

Informasjon frå eksterne offentlege kjelder kan vere eit nyttig supplement til informasjonen som blir henta inn frå kommunen. Særleg gjeld dette rapportar frå statlege tilsyn og offentlege databasar. Det vil vere ein føremon å skaffe seg ei oversikt over gjennomførte tilsyn i kommunen, både for å avdekkje eventuelle risikoområde, og for å koordinere arbeidet til kontrollutvalet med det statlege tilsynsarbeidet (sjå kapittel 10 om statlege tilsyn). Blant dei offentlege databasane er Statistisk sentralbyrå sin KOSTRA-database ei viktig kjelde til informasjon. Denne databasen gjev oversikt over ei rekkje nøkkeltal frå den enkelte kommunen. Andre relevante databasar blir utarbeidde av blant andre Kommunal- og regionaldepartementet, Utdanningsdirektoratet og Direktoratet for forvaltning og IKT.

Ei viktig informasjonskjelde i analysearbeidet er kontrollutvalet sjølv. Det er difor ein føremon at kontrollutvalet sjølv er aktivt involvert i analysearbeidet. Kontrollutvalsmedlemmene sit på viktig kunnskap om kommunen med bakgrunn i sitt politiske engasjement og arbeidet i utvalet. Også revisjonen og sekretariatet vil ha erfaringar frå gjennomførte revisjonar, kontrollar og handsama saker som kan vere viktige informasjonskjelder.

Mange kontrollutval har god erfaring med å nytte ulike former for seminar og arbeidsmøte i analysearbeidet. Slike prosessar er ofte baserte på innsamla informasjon som, saman med kontrollutvalet sine egne erfaringar, dannar grunnlag for å vurdere dei ulike tenesteområda og eigarstyringa til kommunen. Det er ein føremon om det blir lagt til rette for ein god prosess som sikrar at alle kontrollutvalsmedlemmene deltek og får uttrykt sine meiningar. Dette kan gjerast ved hjelp av ulike verktøy og teknikkar. Uavhengig av metode er det viktig at kontrollutvalet blir involvert og at analysen er forankra i kontrollutvalet.

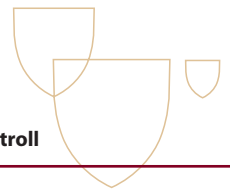
Eksempel

SWOT analyse

SWOT-analyse er eit effektivt verktøy for å få ei rask oversikt over indre og ytre styrkar og veikskapar til den kommunale verksemda. Dei fire bokstavane «SWOT» representerer Strengths (styrkar), Weaknesses (veikskapar), Opportunities (mulegheiter) og Threats (trugsmål). SWOT-analyse kan vere eit godt utgangspunkt for å diskutere og identifisere område for forbetring.

Interne		Eksterne	
Sterke sider	Svake sider	Mulegheiter	Farar

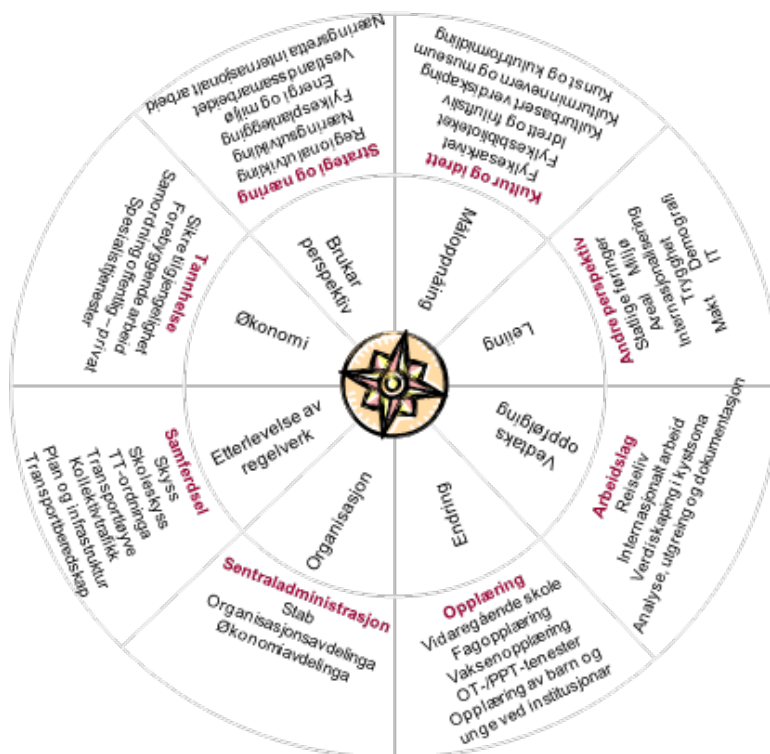
For meir informasjon om SWOT-analyse, sjå NKRF (2010).



Eksempel

Risikospel

Fleire kontrollutval, slik som for eksempel Hordaland fylkeskommune, har gjennomført risikospel i prosessen med å risikovurdere dei ulike verksemdsområda i kommunen. Spelet tek utgangspunkt i dei ulike verksemdsområda, og kontrollutvalsmedlemmene blir utfordra til å plassere risikobrikker (raude, gule og grønne) på dei ulike verksemdsområda ut frå ei oppfatning om risiko for avvik frå regelverk, mål, vedtak og andre føringar. Dette skapar grunnlag for at medlemmene kan diskutere sine ulike vurderingar opp mot kvarandre ut frå ulike perspektiv, og er ein god måte å skape engasjement og involvering av kontrollutvalsmedlemmene. Spelet krev ein spelleiar som syt for framdrift, og ein referent som skriv ned vurderingane kontrollutvalet gjer. Vurderingane blir ein viktig del av det samla informasjonsgrunnlaget i den overordna analysen.



Kontrollutvalet kan også leggje til rette for at innbyggjarane i kommunen får gje innspel til planarbeidet gjennom ein idédugnad. Storleiken på kommunen vil naturleg nok setje grenser for korleis ein kan organisere ein idédugnad. I mindre kommunar er det til dømes muleg å organisere folkemøte, der innbyggjarane kan møte og gje innspel til gode tema og prosjekt. I større kommunar vil det kanskje vere meir føremålstenleg å gje innbyggjarane høve til å kome med innspel via e-post eller andre elektroniske løysingar før planarbeidet startar opp, og bruke desse innspela vidare i analysen.

Idédugnader bør kombinerast med andre informasjonskjelder, ettersom det ikkje er sikkert at innspela frå innbyggjarane blir tilstrekkeleg relevante og dekkjande for ansvarsområda i kommunen. Ein idédugnad gjev likevel kommunen høve til å få fram innbyggjarane sine eigne erfaringar med tenestene til kommunen, og kan skape engasjement i kommunen for risikoanalysen og arbeidet til kontrollutvalet.

Eksempel

Folkemøte

I Lærdal kommune gjennomførte kontrollutvalet ein idédugnad med tema «Korleis vil DU gjera Lærdal kommune betre?». Alle interesserte blei inviterte til kultursalen i kommunen for å kome med innspel, idear og tema til gode prosjekt for kontrollutvalet. Møtet blei annonsert på lokal nettavis, i lokalavisa og rundskriv som blei sendt til alle husstandar. Mellom 70 og 80 personar stilte på møtet, og det kom mange innspel. Det blei skrivne eit offentleg referat frå møtet. Kwart innspel blei handsama og vurdert i samband med utarbeidinga av den endelege planen.

Når all informasjonen er samla inn, lyt han analyserast. Risikoanalysen tek utgangspunkt i dei forholda som kjem fram i informasjonsinnhentinga, der det mellom anna blir lagt vekt på måloppnåing, regeletterleving og gjennomføring av vedtak.

Når ein vurderer kva som utgjer ein høg eller låg risiko, vil det vere til hjelp å ha fastlagt handterlege kriterium å måle risikoane opp mot. Ein kan difor på førehand definere kva som utgjer vesentlege avvik, og eventuelt visualisere desse vurderingane ved hjelp av fargekoding.

	Måloppnåing	Regelverk	Politiske vedtak
Låg risiko	Avvik frå underordna mål kor konsekvensane av manglande måloppnåing blir vurderte som små.	Ikkje aktuelt. Manglande regeletterleving vil alltid ha middels eller høg risiko.	Avvik frå politisk vedtak der konsekvensane av manglande måloppnåing blir vurderte som små.
Middels risiko	Avvik frå mål som kan medføre konsekvensar for økonomien eller omdømmet til kommunen, men som ikke påverkar liv eller helse. Gjeld også mål som er under gjennomføring.	Mindre avvik frå føresegner i lov eller forskrift.	Avvik frå vedtak som kan medføre konsekvensar strategiar, planar og økonomi i kommunen.
Høg risiko	Avvik frå viktige mål. Kan ha vesentlege konsekvensar for økonomi, omdømme eller liv og helse.	Klårt lovbrøt som kan medføre vesentlege konsekvensar for kommunen. Kan ev. påverke liv og helse.	Avvik frå vedtak som i vesentleg grad kan medføre konsekvensar for strategiar, planar og økonomi.



Uansett kva tilnærmingar som blir nytta i analysen, er det naudsynt å få samla informasjonen på ein lettfatteleg og oversiktleg måte. Ein må sjå opplysningane frå dei ulike informasjonskjeldene i samanheng, slik at dei gjev eit godt grunnlag for å gjennomføre prioritering av område og prosjekt.

Det vil vere ein føremon om analysen blir presentert i eit separat dokument, der det tydeleg kjem fram kva risikoar som er identifiserte. Dokumentet vil vere nyttig både for utarbeiding av den endelige planen, og som referanse og bakgrunnsinformasjon når prosjekta seinare skal gjennomførast.

Dersom det er gjort ei felles overordna analyse for selskapskontroll og forvaltningsrevisjon, vil det vere føremålstenleg å utarbeide separate analysedokument for kvar av dei to planane. Analysedokument kan innehalde:

- skildring av sentrale forhold basert på innsamla informasjon og involvering
- risikoanalyse av den informasjonen som er komen fram
- identifiserte område for forvaltningsrevisjon/selskapskontroll

Under er det vist eit eksempel på korleis ein kan framstille den overordna analysen for forvaltningsrevisjon:

Sentraladministrasjon			
Identifiserte område med risiko (knytt til mål, vedtak, regelverk)	Årsak	Verknad	Risiko
Innkjøp	Kommunen har ikkje etablert kjende rutinar for innkjøp. Ikkje alle kjøp av verdi over 500 000,- blir konkurranseutsette.	Manglande likebehandling av tilbydarar. Høgare kostnader knytt til innkjøp.	
Internkontroll	Kommunen har ikkje etablert eit dokumentert internkontrollsystem.	Manglande oversikt over fare for svikt i organisasjonen.	
Opplæring			
Identifiserte område med risiko (knytt til mål, vedtak, regelverk)	Årsak	Verknad	Risiko
Tilpassa opplæring og spesialundervisning	Manglande økonomiske ressursar. For store klassar. For mykje av ressursane går til spesialundervisning.	Manglande tilpassa opplæring. Feil bruk av ressursar.	
Forsvarleg system	Kommunen har ikkje utarbeidd ein god rutine for å sikre at kravet i opplæringslova § 13-10 om forsvarleg system blir etterlevd.	Fare for at eventuelle avvik frå regelverket i skulane ikkje blir oppdaga av skuleeigar (kommunen).	

I samband med plan for selskapskontroll kan analysen mellom anna omfatte ei vurdering av risikoar knytte til dei ulike selskapa kommunen har eigardelar i. Oversikta kan til dømes sjå slik ut:

	Selskap	Kommunen sin eigardel	Heileigd (innanfor §80)	Identifisert område med risiko	Risiko
1	Attføringsbedrifta	100 %	x	Det blir stilt spørsmål ved om verksemda er driven i tråd med sentrale kommunale føringar.	
2	Teatret	24 %	x	Kommunen har ingen rapporteringsrutinar.	
3	Bompengeselskapet	14,3 %		Ingen spesielle risikoar er identifiserte.	

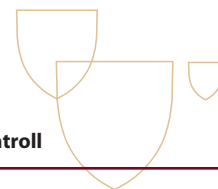
Prioritering – vurdering av kva som er vesentleg

Eit av dei mest sentrale trinna i planarbeidet er dei endelige prioriteringane kontrollutvalet gjer av område eller prosjekt. Uavhengig av i kva grad kontrollutvalet har delteke i arbeidet med den overordna analysen, er det viktig at utvalet gjer den endelege prioriteringa av identifiserte prosjekt og/eller område. Det er difor viktig at kontrollutvalet set av tilstrekkeleg tid til å setje seg inn i resultatet av analysen og diskutere korleis prosjektområda skal prioriterast.

Innanfor rekneskapsrevisjon vil kva som er vesentlege forhold, vere knytt til konkrete storleikar der det blir definert ei fast grense for når eit beløp er rekna som vesentleg. Når det gjeld forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll, er det i liten grad fastsette storleikar som kan nyttast på tilsvarende måte. Vurderinga av kva som er vesentleg, vil vere skjønsmessig, der ein må vurdere ulike forhold opp mot kvarandre.

Kontrollutvalet kan nytte ulike framgangsmåtar for å gjere sine prioriteringar. Prioriteringane bør uansett vere eit resultat av god og førebudd diskusjon i plenum, gjerne innanfor rammene av eit arbeidsgruppemøte. Her er det viktig at kontrollutvalet får kome med egne vurderingar, basert på den informasjonen dei har fått lagt fram i analysedokumenta. Prioriteringa av område eller prosjekt handlar i stor grad om å sjå på dei områda det er knytt risiko til, og vurdere kor vesentlege dei er. Vesentlegvurderinga kan vere knytt til ei rekkje faktorar. Når kontrollutvalet skal diskutere prioriteringa av prosjekt, kan det vere nyttig å ta i bruk ulike perspektiv for å vurdere kva som er vesentleg, som til dømes:

- brukarperspektiv
- politisk perspektiv
- samfunnsperspektiv
- økonomisk perspektiv
- medarbeidarane sitt perspektiv
- omdømmeperspektiv



Planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

Med bakgrunn i den overordna analysen og prioriteringa til kontrollutvalet skal det bli utarbeidd ein plan for forvaltningsrevisjon og ein plan for selskapskontroll. Planane skal innehalde prioritering av prosjekt for planperioden, og skal leggast fram for vedtak i kommunestyret.⁷ Utover dette er det ingen krav til korleis planane skal utformast. Det er likevel ein føremon om planane opplyser om kva forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er, og korleis den overordna analysen er gjennomført.

Plan for forvaltningsrevisjon

Plan for forvaltningsrevisjon skal vise kva forvaltningsrevisjonsprosjekt ein skal gjennomføre i den perioden planen gjeld for. Graden av konkretisering i omtalen av prosjekta varierer. Enkelte kontrollutval skildrar kvart av dei planlagde forvaltningsrevisjonsprosjekta utfyllande, der det blir gjort greie for bakgrunnen for prosjektet, kva problemstillingar som skal svarast på, estimert timeomfang og gjennomføringstidspunkt. Andre kontrollutval vel å liste opp ulike fokusområde og stikkord som dannar grunnlaget for val av forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Tips

Moment som kan inngå i plan for forvaltningsrevisjon

- beskriving av forvaltningsrevisjon
- beskriving av analysen
- prioriterte område/prosjekt
- prosjekttittel
- problemstillingar
- omfang/ressursar
- gjennomføring
- bestilling
- omprioritering
- rapportering

Plan for selskapskontroll

Plan for selskapskontroll vil, på same måte som plan for forvaltningsrevisjon, indikere kva kontrollar ein skal gjennomføre i perioden planen gjeld for. Dette kan omfatte prosjekt knytte til eigarstyringa og eigarstrategien i kommunen, eller kontroll av utvalde selskap som kommunen har eigardelar i (sjå kapittel 8 for ei nærare skildring av selskapskontroll). Fleire av selskapa kommunen eig, er ofte eigde saman med andre kommunar. Dersom kontrollutvalet planlegg å gjennomføre kontroll i eit selskap kommunen eig saman med ein eller fleire andre kommunar, kan det gå fram av planen om kontrollutvalet ynskjer å samordne selskapskontrollen med dei andre eigarane.

⁷ Kontrollutvalgsforskriften §§ 10 og 13.

Revisjon og endringar i planane undervegs i valperioden

Kontrollutvalet skal utarbeide plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll minst ein gong i valperioden, og seinast innan utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. Kontrollutvalet kan likevel gjennomføre slike analysar oftare. Det er likevel ein ressurskrevjande prosess å gjennomføre ein slik overordna analyse,⁸ og det kan difor vere meir føremålstenleg å oppdatere/rullere planen med jamne mellomrom i perioden. Det bør gå fram i planen kva periode den gjeld for, og korleis endringar skal gjerast.

For å sikre naudsynt tilpassing av planen i løpet av perioden, kan det vere føremålstenleg at kommunestyret delegerer mynde til kontrollutvalet til å gjere endringar i perioden. Dette kan gå fram av planen eller i innstillinga til kommunestyret. Endringar som blir gjorde i løpet av planperioden kan rapporterast til kommunestyret i årsmeldinga til kontrollutvalet.

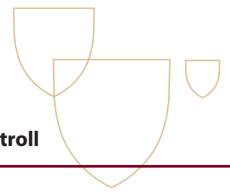
Handsaming av planane

Kommunestyret skal vedta planane. Når planane blir vedtekne i kommunestyret kan det vere nyttig å gjere kommunestyret kjent med korleis den overordna analysen er gjennomført og grunngjevinga for dei prosjekta som er valde ut. Det er ulik praksis for om sjølve analysegrunnlaget følgjer saka som vedlegg. Dette er avhengig av korleis analysegrunnlaget er utforma, men det kan i mange tilfelle vere opplysende for kommunestyret å få informasjon om bakgrunnen for prioriteringane til kontrollutvalet. Dersom analysegrunnlaget ikkje er vedlagt, kan det i sjølve planen og/eller i saka som blir lagd fram, gjerast greie for utarbeidinga og hovudmomenta i analysen. På den måten vil kommunestyret få sikkerheit for at prosjekta som er foreslegne er valde på eit forsvarleg grunnlag.

Det er ein føremon om kontrollutvalsleiar, eller andre på vegner av kontrollutvalet, presenterer arbeidet i kommunestyret. Ein slik presentasjon vil gje kommunestyrerepresentantane god innsikt i kommunen si verksemd og eigartilhøva i kommunen, og samtidig gje nyttig informasjon om arbeidet i kontrollutvalet.

Det er også viktig å gjere den overordna analysen og planen kjend i administrasjonen. Dette kan medverke til å auke forståing administrasjonen har for risikoområde i kommunen, og kan vere til hjelp i arbeidet med å sikre god internkontroll. Analysen vil gje administrasjonssjefen høve til å gjennomføre naudsynte endringar der det er påvist høg risiko. På denne måten vil planarbeidet medverke til å betre eigenkontrollen i kommunen på fleire område.

Kontrollutvalet kan også presentere planarbeidet på nettsidene sine, for å synleggjere arbeidet til kontrollutvalet overfor tilsette i kommunen, media og innbyggjarar (sjå kapittel 5 om synleggjering av arbeidet til kontrollutvalet).



- Det er viktig at kontrollutvalet set av tid og ressursar til den overordna analysen og planarbeidet. Dette er kanskje eit av dei viktigaste prosjekta kontrollutvalet gjennomfører i løpet av ein valperiode. Kontrollutvalet vil på denne måten bli godt kjent med verksemda til kommunen tidleg i perioden.
- Kontrollutvalet må velje ein prosess for å utarbeide ein overordna analyse som kan gje utvalet tilstrekkeleg grunnlag for å utarbeide gode planar.
- Brei involvering i arbeidet med ein overordna analyse gjev god forankring av planane og eit godt grunnlag for den vidare gjennomføringa av prosjekta.
- Kontrollutvalet og kommunestyret må ta stilling til kor lange planperiodane skal vere, og korleis eventuell omprioritering og rullering av planane bør skje.
- Gjer planane godt kjende i kommunen, både i kommunestyret og i administrasjonen.

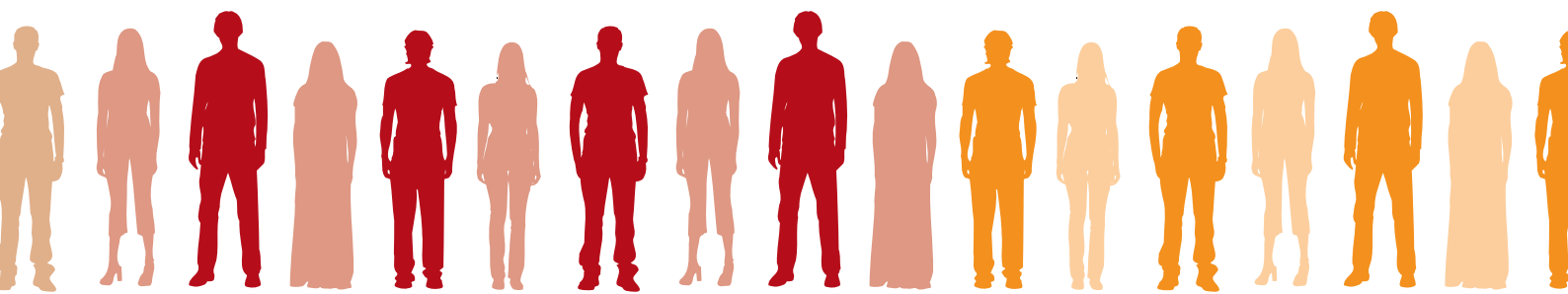
**KORT OG
GODT!**

Referansar

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgsforskriften). 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

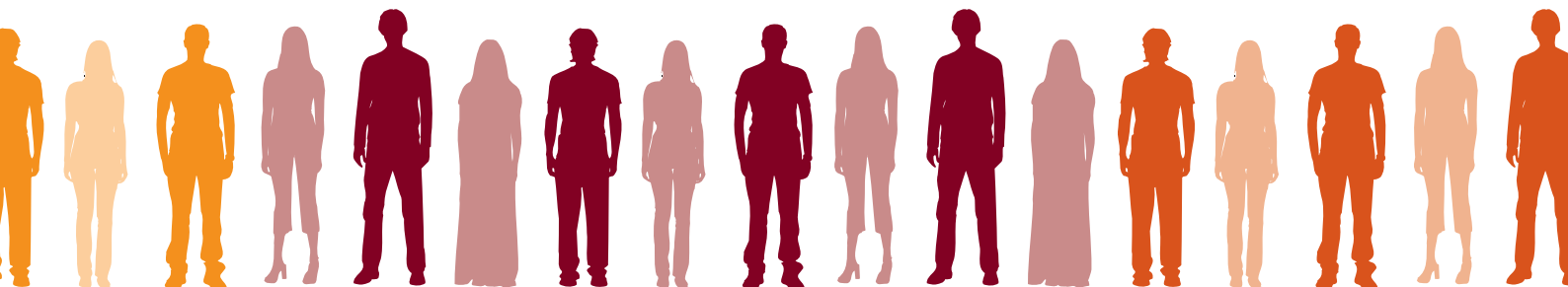
Forvaltningsrevisjon er eit verktøy som kommunestyret og kontrollutvalet skal nytte for å sikre at kommunen på best muleg måte tek omsyn til innbyggjarane sine behov og rettar. Forvaltningsrevisjon er ein av dei pålagde oppgåvene til kontrollutvalet. Gjennom forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalet undersøkje om kommunen etterlever regelverk, når fastsette mål, og om ressursane blir forvalta på ein effektiv måte.¹

Kontrollutvalet skal, innanfor dei rammene som er gjevne av kommunestyret, velje tema og utforme problemstillingar basert på ei risiko- og vesentlegvurdering. Kontrollutvalet bestemmer korleis kommunen skal nytte ressursane som er løyvde til forvaltningsrevisjon, og revisjonen skal gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekt i samsvar med faglege krav.

Sjølv om det er spesifikke krav til gjennomføring av ein forvaltningsrevisjon, er det viktig at kontrollutvalet involverer seg i val av problemstillingar, avgrensingar og tilnærming. Forvaltningsrevisjon gjev kontrollutvalet høve til å fordjupe seg i ulike sakstilhøve, innan eitkvart verksemdsområde i kommunen. Forvaltningsrevisjon vil difor kunne vere nyttig både for utvalet si kontrollverksemd og for internkontrollen og forbetningsarbeidet i kommunen.

”Kontrollutvalgets arbeid er særleg viktig som ein del av arbeidet med å avbøte svikt og manglar, samt avdekke risiko for svikt og lovbrot. 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 eit verktøy som kommunestyret og kontrollutvalet skal nytte for å sikre at kommunen på best muleg måte tek omsyn til innbyggjarane sine behov og rettar.



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

Forvaltningsrevisjon

I regelverket blir forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, måloppnåing og verknader ut frå kommunestyret sine vedtak og føresetnader.² Til trass for fokuset på økonomi og produktivitet i definisjonen er forvaltningsrevisjonar på ingen måte avgrensa til undersøkingar av økonomiforvaltninga i kommunen.



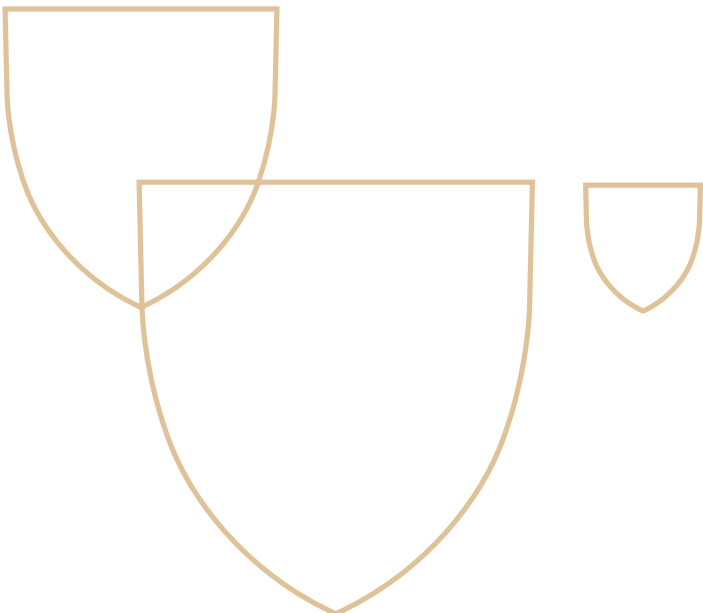
Fakta

Ulike tilnærmingar i forvaltningsrevisjonar

I forskrift om revisjon § 7 blir det nærare spesifisert ulike typar undersøkingar som kan vere aktuelle i forvaltningsrevisjonar. Dette omfattar vurderingar knytte til:

- vedtaksoppfølging
- effektivitet og måloppnåing
- regeletterleving
- om styringsverktøya er føremålstenlege
- sakshandsaminga i administrasjonen
- resultat av tenesteproduksjonen i kommunen

Forvaltningsrevisjonar kan gjennomførast innanfor alle kommunale tenesteområde, til dømes innanfor opplæring, helse og sosial eller plan- og byggjesak. Gjennom arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon gjer kontrollutvalet risiko- og vesentlegvurderingar som vil danne bakgrunnen for prioritering og val av forvaltningsrevisjonsprosjekt (sjå kapittel 6).





I figuren under er det vist dømme på aktuelle område og tema for gjennomførte forvaltningsrevisjonar.

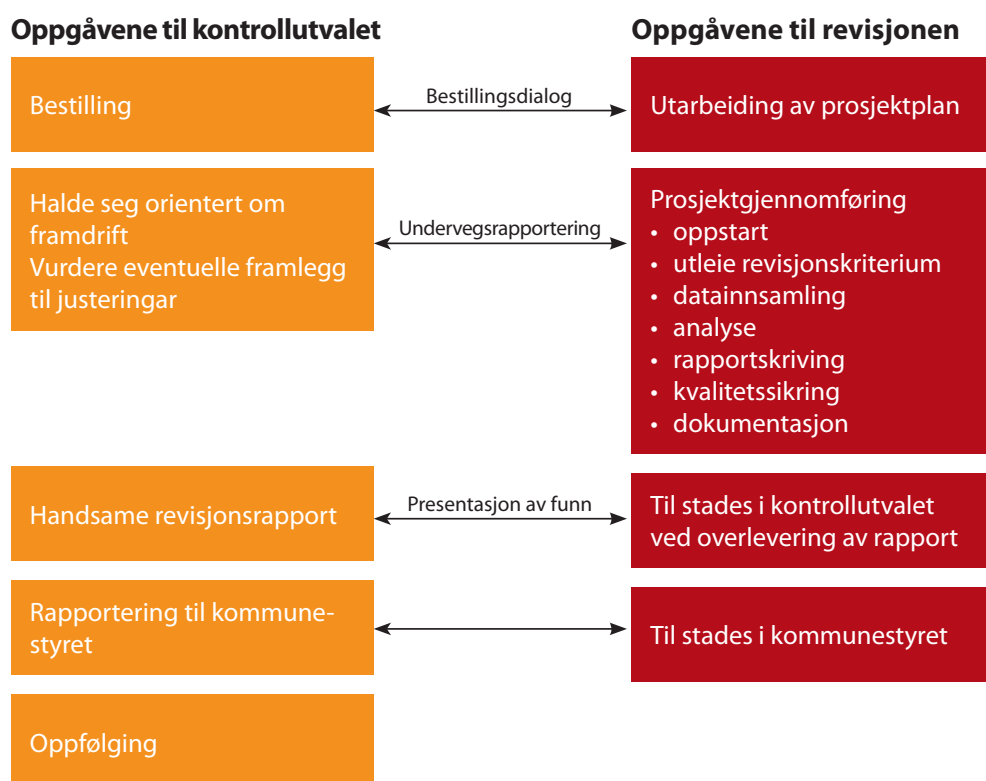
Område:	Tittel på forvaltningsrevisjon:	Kontrollutval:	Årstal:
Tekniske tenester, byggjesak og eigedom	«Vann og avløp Ski kommune»	Ski kommune	2010
	«Arealplanlegging i Fitjar kommune»	Fitjar kommune	2010
	«Offentlige anskaffelser - følges regelverket?»	Hemnes kommune	2009
Sosial- og helse-tenester	«Sykefravær - 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
	«Minoritetsspråklege elevar 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 offentliggjering»	Lindås kommune	2010
Samferdsle	«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	«Etiske retningslinjer i Nordland fylkeskommune»	Nordland fylkeskommune	2009

Rolla til kontrollutvalet i forvaltningsrevisjonsprosessen

Kontrollutvalet skal sjå til at det årleg blir gjennomført forvaltningsrevisjon.³ Sjølv om det er revisor som gjennomfører forvaltningsrevisjonane, har kontrollutvalet ei sentral rolle gjennom heile forvaltningsrevisjonsprosessen. Fasane i eit forvaltningsrevisjonsprosjekt, sett frå kontrollutvalet sin ståstad, vil vere:

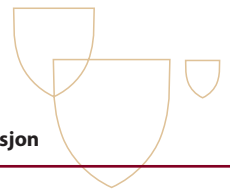
- bestilling og val av tema, føremål og problemstillingar
- halde seg orientert undervegs
- mottak og handsaming av forvaltningsrevisjonsrapport
- rapportering til kommunestyret
- oppfølging av vedtak

Revisor utfører forvaltningsrevisjonar på vegner av kontrollutvalet, og er ansvarleg for at gjennomføringa er i samsvar med regelverk og standard for forvaltningsrevisjon.⁴ I revisjonsprosessen er det viktig med ein god dialog mellom kontrollutvalet og revisor. Figuren under viser kontrollutvalet og revisjonen sine respektive oppgåver i ein forvaltningsrevisjon.



³ Kontrollutvalgsforskriften § 9.

⁴ NKRF har utarbeidd ein norsk standard for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, RSK 001 (Norges Kommunerevisorforbund [NKRF] 2005), som gjev retningslinjer for kva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon.



Bestilling

Bestilling av ein forvaltningsrevisjon skal ta utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalet kan også bli gjort kjent med saker det er knytt risiko til, som gjer at dei vil gjennomføre eit forvaltningsrevisjonsprosjekt som ikkje står i planen for forvaltningsrevisjon. For å kunne bestille ein forvaltningsrevisjon må kontrollutvalet ha tilgjengelege budsjettmidlar (sjå kapittel 2). Viss ikkje utvalet har midlar, kan det be kommunestyret om ei ekstra løyving. Kommunestyret kan også bestille ein forvaltningsrevisjon.

Det er ved bestillinga av det enkelte forvaltningsrevisjonsprosjektet at kontrollutvalet har størst innverknad på problemstillingane som skal undersøkast, og dermed kva prosjektet skal gje svar på. Det er difor viktig at kontrollutvalet brukar tid på bestillingsprosessen, for å sikre at prosjektet blir gjennomført i samsvar med utvalet sine ynske.

Den overordna analysen som dannar grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon vil normalt vere avgjerande for kva som blir hovudfokus i dei enkelte prosjekta, og kva undersøkingsperspektiv som skal leggjast til grunn.

Ein forvaltningsrevisjon om rusomsorg i ein kommune kan til dømes ha eit organisasjonsperspektiv, regeletterlevingsperspektiv eller brukarperspektiv. Ofte vil det vere fornuftig å kombinere fleire perspektiv i ei og same undersøking. Perspektiva vil kome til uttrykk gjennom måten problemstillingane er formulerte. Figuren under viser døme på ulike perspektiv som kan nyttast i forvaltningsrevisjonar, avhengig av kva som er føremålet med undersøkinga.

Forvaltningsrevisjonsprosjekt

Fakta

Innhente tilbud

I tilfelle der kommunen ikkje har fast avtale om utføring av forvaltningsrevisjon, må kontrollutvalet hente inn tilbud for gjennomføring av prosjekta i samsvar med lov om offentlege anskaffingar og kommunen sine egne retningslinjer på området. Val av revisor for oppdraget må innstillast til kommunestyret som vedtek val av revisor (sjå kapittel 3).

*”Kontrollutvalget må vere 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.”
(Kontrollutvalsleiar, Gulen)*

- ◀ kvalitetsperspektiv
- ◀ brukarperspektiv
- ◀ vedtaksperspektiv
- ◀ økonomisk perspektiv
- ◀ internkontrollperspektiv
- ◀ organisasjonsperspektiv
- ◀ systemperspektiv
- ◀ regeletterlevingsperspektiv
- ◀ styringsperspektiv
- ◀ leiingsperspektiv
- ◀ produktivitets- og effektivitetsperspektiv
- ◀ mål- og resultatperspektiv

Eit vanleg utgangspunkt for å bestille ein forvaltningsrevisjon er at utvalet drøftar bakgrunnen for og formålet med prosjektet, og mulege problemstillingar. Drøftingane dannar grunnlag for å be revisor utarbeide ein prosjektplan, eller for å utlyse ein konkurranse der revisor må utarbeide eit tilbod basert på kontrollutvalet sine spesifikasjonar. Dersom kommunen har ein fast revisjon er det ein føremon at revisjonen er til stades ved bestilling av prosjektet, slik at revisor får informasjon om kontrollutvalet sine intensjonar med prosjektet.

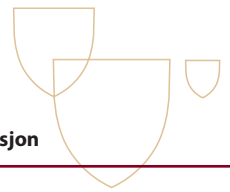
Tips

Innhaldet i ein prosjektplan

- bakgrunn
- føremål
- problemstillingar
- revisjonskriterium
- metode
- tids- og ressursbruk

I prosjektplanen (eventuelt tilbodet) som revisor utarbeider blir kontrollutvalet sine innspel operasjonaliserte med føremål og problemstillingar. Det er også viktig at det går fram kva kriterium revisjonen vil leggje til grunn, metodebruk og planlagd tids- og ressursbruk. Då vil kontrollutvalet ha eit grunnlag for å vurdere ressursinnsats i høve til prosjektgjennomføring. Ein tids- og ressursplan kan til dømes utformast slik:

Aktivitet	Tidsperiode	Timetal
Prosjektplanlegging		
Utarbeide revisjonskriterium		
Dokumentinnhenting og førebels analyse		
Dokumentanalyse		
Utforme spørjeundersøking		
Gjennomføre spørjeundersøking		
Førebu og gjennomføre intervju		
Verifisere intervju		
Datainnsamling ferdig		
Statusrapportering til kontrollutvalet		
Analyse av data		
Skrive rapport		
Verifisering av datadelen i rapporten		
Sende rapport på høyring		
Levere rapport til kontrollutvalet		
Presentere rapport for kontrollutvalet		
Delta ved handsaming av saka i kommunestyret		
Totalt tal timar		



Prosjektplanen blir send til sekretariatet, som ser til at planen er i samsvar med bestillinga frå kontrollutvalet. Kontrollutvalet handsamar prosjektplanen, og kan godkjenne han med eller utan endringar. Dersom utvalet ynskjer vesentlege endringar i prosjektplanen som er lagd fram, vil det vere naturleg å be revisor om å utarbeide ein revidert plan som kan handsamast på etterfølgjande møte. Dersom dette medfører store forseinkingar, kan kontrollutvalet gje kontrollutvalsleiar, eventuelt i samarbeid med kontrollutvalssekretæren, fullmakt til å godkjenne den reviderte planen.

Problemstillingar

I bestillingsprosessen må kontrollutvalet leggje spesiell vekt på utforminga av problemstillingane for prosjektet. Problemstillingane dannar i stor grad ramma for datainnsamling, analyseperspektiv og kva resultat undersøkinga kan kome fram til. Ordtaket «som ein spør får ein svar», er i høgste grad gjeldande her. Før bestilling av eit forvaltningsrevisjonsprosjekt, er det viktig at kontrollutvalet vurderer om problemstillingane er godt formulerte, og om dei er i samsvar med utvalet sine intensjonar for undersøkinga.

Problemstillingar vil som regel vere formulerte som spørsmål. Detaljeringsgraden i problemstillingane kan variere. Svært detaljerte problemstillingar vil gjerne gje svar som er knytte til eit svært avgrensa område, medan svært vide problemstillingar kan resultere i at undersøkinga ikkje blir tilstrekkeleg målretta og fokusert. Talet på problemstillingar i ein forvaltningsrevisjon kan også variere. Dersom talet på problemstillingar blir svært omfattande, kan det vere fornuftig å vurdere om undersøkinga bør avgrensast eller delast opp i fleire mindre prosjekt. Bruk av hovudproblemstillingar med underproblemstillingar kan vere ein måte å kombinere breidd i undersøkinga med å fordjupe seg på nokre sentrale område. Områda ein fordjupar seg i kan til dømes vere knytte til spesifikke krav i regelverk, vedtak eller målsetjingar.

Eksempel

Hovudproblemstilling: I kva grad etterlever kommunen plan- og bygningslova i si handsaming av private plansaker?

Underproblemstillingar: Blir det halde møte ved oppstart av private plansaker?

I kva grad blir sakshandsamingsfristen på 12 veker for førstegangshandsaming av private planar etterlevd?

Etterlever kommunen lovkrav knytte til kunngjering, høyring og offentleg ettersyn?

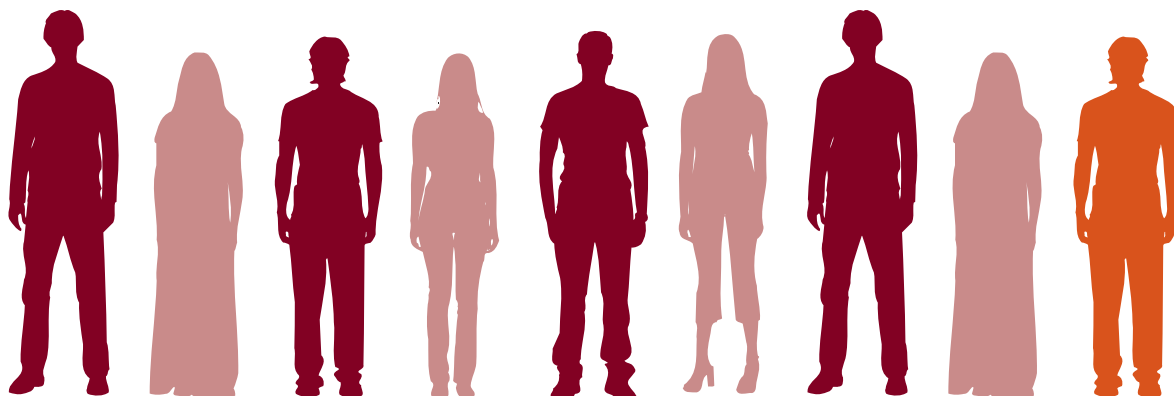
Problemstillingar i forvaltningsrevisjonar kan formulerast på ulike måtar, og kan vere knytte til avvik, konsekvensar eller årsaker. Dette er det gjevne døme på nedanfor:

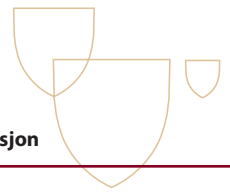
Eksempel



Avvik:	I kva grad har barn som får hjelpetiltak frå barneverntenesta ein lovpålagd tiltaksplan?
Konsekvensar:	Kva konsekvensar har det at barn får hjelpetiltak frå barneverntenesta ikkje har ein tiltaksplan?
Årsaker:	Kva er årsaka til at barn som får hjelpetiltak frå barneverntenesta ikkje har ein tiltaksplan?

I eit forvaltningsrevisjonsprosjekt kan ein gjerne kombinere ulike typar problemstillingar, slik at svarea gjev eit heilskapleg bilete av det problemfeltet som blir undersøkt. Det kan til dømes vere interessant å undersøkje både om det har vore eit avvik, kva som er årsakene til dette og kva eventuelle verknader avvika har.





Forvaltningsrevisjonen skal gjennomførast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte standardar på området.⁵ Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, er basert på internasjonale prinsipp og standardar, og er tilpassa norsk lov.⁶ Sjølv om krava som blir stilte i standarden er retta mot revisor, vil det vere nyttig om kontrollutvalet er kjent med standarden og veit kva krav som blir stilte til utføring av forvaltningsrevisjonar. I tabellen nedanfor er krav til revisor oppsummerte.⁷

Fase	Beskrivelse
Bestilling	Revisor må innrette seg etter bestillinga frå kontrollutvalet, og skal vurdere om bestillinga er muleg å gjennomføre. Revisor skal også vurdere om han er uavhengig og har tilstrekkeleg kompetanse.
Prosjektplan	Det skal utarbeidast ein skriftleg prosjektplan til kvart prosjekt, der det blir gjort greie for problemstillinga(ne) i prosjektet, revisjonskriterium, metodebruk, framdriftsplan og ressursbruk.
Oppstart	Ved oppstart av eit forvaltningsrevisjonsprosjekt skal det sendast eit oppstartsbrev til administrasjonssjefen. Det blir også anbefalt å halde eit oppstartsmøte.
Revisjonskriterium	Det skal etablerast revisjonskriterium for forvaltningsrevisjonsprosjektet. Desse skal vere grunngjevne i og utleia av autoritative kjelder innanfor det reviderte området, til dømes rettsreglar, politiske vedtak, administrative retningslinjer eller etablert teori.
Datainnsamling	Etter standarden må revisor hente inn data i eit tilstrekkeleg omfang for å gjere vurderingar og svare på problemstillingane. Data kan hentast inn til dømes ved hjelp av intervju, spørjeskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analysar eller rekneskapsanalyse. Data som er samla inn ved hjelp av intervju skal som hovudregel verifiserast.
Vurderingar	Standarden stiller krav til at revisor gjer vurderingar ved å analysere dei innsamla data i høve til revisjonskriteria. Revisor vurderer om praksis eller tilstand er i tråd med kriteria.
Tilrådingar	Der det blir konkludert med at det har skjedd avvik eller er forbettringsmulegheiter, skal revisor gje tilrådingar. Tilrådingane må aldri formulerast som pålegg til administrasjonen, og revisor skal vere varsom med å gje tilrådingar i form av detaljerte løysingar.
Høyring	Administrasjonssjefen skal få høve til å gje uttrykk for sitt syn på dei forholda som går fram av rapporten.
Rapport	Når det er gjennomført ein forvaltningsrevisjon skal det skrivast ein rapport. Rapporten skal vise samanhengen mellom problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar. Kommentaranne til administrasjonssjefen skal gå fram av rapporten.
Kvalitetssikring	Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikrast. Kvalitetssikringa skal sikre fagleg og metodisk kvalitet, og at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.
Dokumentasjon	Forvaltningsrevisjonen skal dokumenterast på ein måte som er tilstrekkeleg for å gje ei totalforståing av utføringa av prosjektet. Omstende som gjeld mislege handlingar eller feil skal dokumenterast særskilt. Dokumentasjonen skal oppbevarast i 10 år.

⁵ Revisjonsforskriften § 7.

⁶ NKRF (2005).

⁷ Oppsummeringa er basert på RSK 001 slik han ligg føre per 15.12.2010. Framlegg til oppdatert versjon er per januar 2011 ute til høyring.

Halde seg orientert undervegs

Etter at prosjektet er bestilt og fram til levering av ferdig rapport, er det viktig at kontrollutvalet held seg informert om status for prosjektet. Standard for forvaltningsrevisjon stiller ikkje nokon konkrete krav til form og innhald i ei slik rapportering, utover at det bør vere ein god kommunikasjon mellom revisor og bestillar. Kor ofte og korleis det skal rapporterast undervegs i prosjektperioden, kan avtalast mellom revisor og kontrollutval, med utgangspunkt i kva kontrollutvalet treng og ynskjer. Faktorar som kan vere viktige i denne samanhengen er kva omfang og utstrekning i tid prosjektet har. Andre viktige forhold kan vere kor ofte kontrollutvalet held møte, og dessutan utvalet si erfaring med forvaltningsrevisjon og/eller erfaring knytt til å samarbeide med den revisjonseininga som gjennomfører undersøkinga.

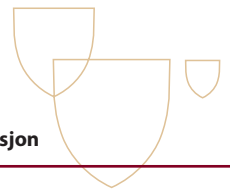
For prosjekt som går over lenger tid, kan det vere naturleg at revisjonen rapporterer status for prosjektet i kontrollutvalet sine møte undervegs i prosjektperioden. Rapporteringar kan medverke til at partane får avklara om undersøkinga blir utført i samsvar med kontrollutvalet sine intensjonar, og om framdrifta i prosjektet er tilfredsstillande.

Tips

Korleis kan kontrollutvalet vurdere kvaliteten på ein forvaltningsrevisjonsrapport?

- Rapporten skal vere i samsvar med bestilling eller avtale.
- Det skal vere samanheng mellom problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar, konklusjonar og framlegg til tiltak.
- Det skal gå klårt fram kva som er data, og kva som er revisor sine vurderingar.
- Det må gå tydeleg fram kva avvik revisjonen har avdekt og korleis desse blir vurderte i høve til revisjonskriteria.
- Følgjande moment skal vere dekte i rapporten:
 - bakgrunn for prosjektet/bestilling
 - problemstilling(ar)
 - metode
 - revisjonskriterium
 - data
 - vurderingar
 - konklusjon med eventuelle tilrådingar
 - oversikt over sentrale dokument og litteratur
 - administrasjonssjefen sine kommentarar skal gå fram av rapporten

Forvaltningsrevisjon er ein dynamisk prosess der nye funn kan gjere det naturleg å justere problemstillingar, revisjonskriterium eller metode for datainnsamling. For revisjonen kan møte med kontrollutvalet i prosjektperioden vere eit høve til å få diskutert eventuelle framlegg til justeringar av opphavleg prosjektplan. Det kan vere nyttig om kontrollutvalet og revisjonen, før oppstart av prosjektet, klårgjer kven revisjonen skal kontakte dersom det oppstår uføresette hendingar. Mindre justeringar av prosjektplanen kan til dømes avklarast med sekretariatet.



Eksempel

Frist for statusrapportering og iverksetjing av tiltak

I samband med ein forvaltningsrevisjonsrapport gjorde kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommune følgjande framlegg til vedtak:

1. Fylkestinget tek rapporten «Minoritetsspråklege 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 handsaming av revisjonsrapport

Ferdig forvaltningsrevisjonsrapport blir oversendt til kontrollutvalssekretariatet. Sekretariatet skal førebu saka, sjå til at rapporten er i samsvar med bestillinga frå utvalet, og leggje fram rapporten for handsaming i kontrollutvalet.

Det er ein føremon om forvaltningsrevisjonsrapportar blir skrivne i eit lett tilgjengeleg språk, utan bruk av for mange faguttrykk. Der revisor finn det naudsynt å nytte faguttrykk, kan det vere føremålstenleg å inkludere ei ordforklaring i innleiinga til rapporten. Det kan også hjelpe lesaren dersom lengre rapportar startar med eit samandrag. Samandraget må gje ei balansert framstilling av dei vurderingane som blir presenterte i rapporten.

Det går fram av standarden at forvaltningsrevisjonsrapportar skal

ha eit klårt skilje mellom data og revisor sine vurderingar. I rapporten skal revisor peike på mulege forbetningsområde, og gje tilrådingar om korleis ein kan oppnå slike forbetningar. Gode tilrådingar aukar nytteverdien av forvaltningsrevisjonen. Tilrådingar må ikkje formulerast som pålegg til administrasjonen, og revisor skal vere varsam med å gje tilrådingar i form av detaljerte løysingar.

Årsaka til at tilrådingar ikkje skal formulerast som pålegg, er at revisor ikkje har instruksjonsmynde overfor administrasjonen i kommunen. Det er også slik at administrasjonen på sjølvstendig grunnlag må vurdere kva tiltak det vil vere mest føremålstenleg å setje i verk, og som vil ha best effekt. Det er opp til kommunestyret å be administrasjonen om å gjennomføre dei tilrådde tiltaka. Ei anna årsak til at revisor må vere varsam med å gje svært spesifikke tilrådingar, er at revisor må sikre at han er uavhengig og ikkje kjem i ein situasjon der han i neste omgang må revidere egne tilrådingar.

Det er vanlegvis sekretariatet som utarbeider saksframlegg ved handsaming av forvaltningsrevisjonsrapportar i kontrollutvalet. Forma på saksframstillinga bør utviklast i samarbeid mellom utval og sekretariat. Det varierer i kva grad sekretariatet legg inn egne vurderingar av innhaldet i rapportane og kvaliteten i saksframstillinga. Det varierer også korleis sekretariatet formulerer framlegg til vedtak. Rapporten er revisor sitt arbeid, men sekretariatet kan kome med sine kommentarar i saksframstillinga.

Revisor skal fortløpande rapportere til kontrollutvalet om gjennomførte forvaltningsrevisjonar.⁸ I tillegg til å levere ein skriftleg rapport, er det ein føremon om revisor presenterer og går gjennom rapporten når utvalet handsamar denne. Revisor bør også stille seg tilgjengeleg for spørsmål om innhaldet i rapporten.

Kontrollutvalet sitt vedtak ved handsaming av rapporten er normalt identisk med innstillinga til vedtak i kommunestyret. Kontrollutvalet sitt vedtak er ofte basert på revisor sine tilrådingar i rapporten.

I si innstilling til kommunestyret kan kontrollutvalet inkludere ei formulering om tidsfrist for når administrasjonen skal gjere greie for oppfølginga av vedtaket i kommunestyret. Dersom ei slik formulering blir vedteken i kommunestyret, kan dette lette utvalet sitt arbeid med oppfølging av rapporten.

Rapportering til kommunestyret

Kontrollutvalet skal rapportere til kommunestyret om kva forvaltningsrevisjonar som er gjennomførte og resultatata av desse. Det er viktig at forvaltningsrevisjonsrapportar fortløpande blir formidla vidare til kommunestyret. Dersom dette ikkje blir gjort, kan resultatet rapporterast særskilt i årsmeldinga. Det er kontrollutvalet som vurderer nærare når og korleis slik rapportering skal skje. Kommunestyret kan også fastsetje nærare reglar om rapportering.⁹ Rask rapportering til kommunestyret vil gjere sitt til at informasjonen framleis er aktuell, at dei folkevalde får dekte sin trong for informasjon, og at forbetringstiltak blir sette i verk.



Eksempel

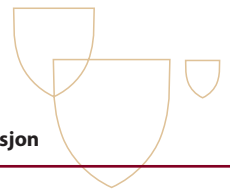
Handsaming av rapport i kontrollutvalet

Ved handsaming av rapporten i kontrollutvalet, bør utvalet bruke god tid på å gjere seg kjent med innhaldet og tilrådingane i rapporten.

Kontrollutvalet i Møre og Romsdal fylkeskommune inviterer alltid fylkesrådmannen til kontrollutvalsmøte i samband med handsaminga av forvaltningsrevisjonsrapportar. Dette medverkar til ein god dialog omkring dei forholda som er avdekte, og sikrar at alle relevante opplysningar er komne fram før saka skal handsamast i fylkestinget.

⁸ Revisjonsforskriften § 8.

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



Oppdragsansvarleg revisor, eller ein som stiller i revisor sin stad, har møteplikt i kommunestyret når saker som har tilknytning til revisor sitt oppdrag skal handsamast.¹⁰ Før møtet i kommunestyret er det ein føremon om kontrollutvalet avklarar roller og oppgåver med revisor i samband med framlegging av rapporten. Dette gjeld både kven som eventuelt skal presentere rapporten, og kven som skal svare på kva spørsmål frå kommunestyret.

Framlegging av rapport i kommunestyret synleggjer kontrollutvalet sitt arbeid. Det kan vere nyttig for kommunestyret om kontrollutvalet innleier handsaminga av rapporten med ein kort presentasjon av hovudfunna i forvaltningsrevisjonen. Forvaltningsrevisjonsrapporter kan vere både lange og komplekse, og kommunestyrerepresentantane vil ofte ikkje ha høve til å setje seg tilstrekkeleg inn i rapporten. Ein slik presentasjon må avklarast med ordføraren før kommunestyremøtet.

Ved spørsmål i kommunestyret bør hovudregelen vere at kontrollutvalsleiar svarer på vegner av kontrollutvalet. Unntaket er når spørsmål er knytte til sjølve gjennomføringa av undersøkinga og korleis revisor har kome fram til konklusjonane i rapporten.

Oppfølging og effekt av forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalet skal sjå til at kommunestyret sine vedtak i samband med gjennomførte forvaltningsrevisjonar, blir følgde opp.¹¹ Kontrollutvalet sitt ansvar for oppfølging er retta mot både administrasjonen og andre folkevalde organ. Kontrollutvalet skal også rapportere til kommunestyret om korleis kommunestyret sine merknadar til forvaltningsrevisjonsrapportar er blitt følgde opp. I tillegg skal det rapporterast om tidlegare saker som etter utvalet si meining ikkje er blitt følgde opp på ein tilfredsstillande måte. Sistnemnde blir vanlegvis rapporterte i kontrollutvalet si årsmelding (sjå kapittel 11).

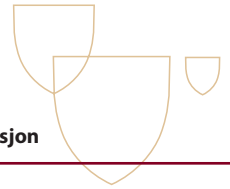
For kommunen kan dei tilrådingar, vurderingar og den bakgrunnsinformasjonen forvaltningsrevisjonar gjev, vere ei kjelde til ny kunnskap om ulike område i kommunen. Dette kan medverke til utvikling av tenestetilbod, arbeidsformer og internkontroll. For at forvaltningsrevisjonsrapportane skal gje læringseffekt er det sentralt at kontrollutvalet legg til rette for ein konstruktiv dialog og god samhandling med administrasjonen. I oppfølginga av forvaltningsrevisjonar er det viktig å leggje vekt på potensialet for forbetring og utvikling. Dette vil medverke til betre måloppnåing og auka kvalitet på tenestene.

¹⁰ Revisjonsforskriften § 19.

¹¹ Kontrollutvalgsforskriften § 12.

KORT OG GODT!

- Forvaltningsrevisjon er ein viktig reiskap for å betre måloppnåinga og auke kvaliteten på tenestene i kommunen.
- Kontrollutvalet bør bruke tid på bestillingsprosessen, slik at utvalet får formidla ei tydeleg bestilling til revisjonen. Dette vil sikre at det er semje om kva forvaltningsrevisjonen skal svare på.
- Det er ein føremon om kontrollutvalet utarbeider ein plan for korleis revisjonen skal rapportere undervegs i ein forvaltningsrevisjonsprosess, og avtalar kven revisjonen skal kontakte dersom det oppstår uføresette hendingar som bør adresserast før neste møte.
- Forvaltningsrevisjonsrapporten bør bli presentert i kommunestyret, anten av leiar i kontrollutvalet, den representanten i utvalet som har hatt ansvar for oppfølging av revisjonen, eller revisor.
- Kontrollutvalet skal følgje opp at administrasjonen gjennomfører vedtaka til kommunestyret.



Referansar

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

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

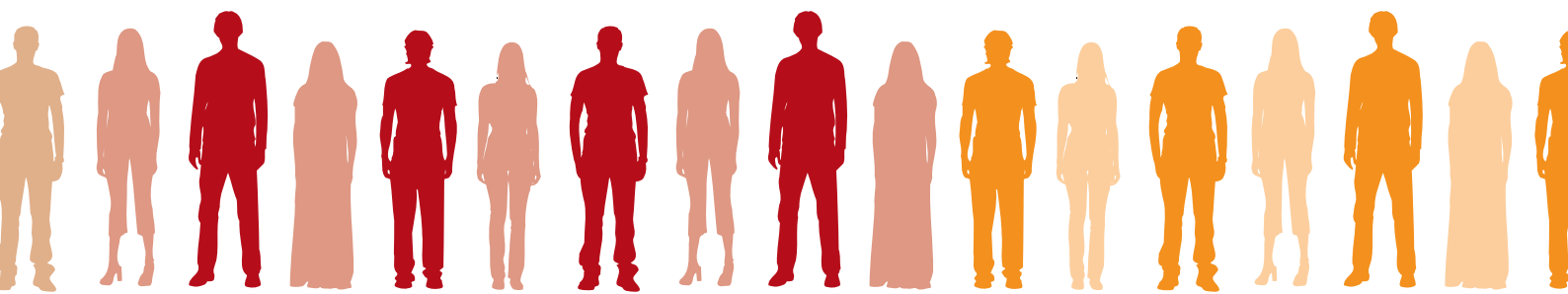
Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften). FOR-2004-06-15-904.

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 ei av dei pålagde oppgåvene til kontrollutvalet, og er eit viktig verkemiddel for å sikre at selskapa er under demokratisk styring og kontroll.

Stadig meir av den kommunale verksemda blir organisert utanfor den ordinære kommunale forvaltninga. Dette kan vere i form av aksjeselskap, interkommunale selskap eller andre sjølvstendige rettssubjekt.

Slike fristilte organisasjonar kan vere ei utfordring for demokratisk styring, innsyn og kontroll, på grunn av at dei ligg utanfor kommunestyret si direkte styring og administrasjonssjefen sitt internkontrollansvar.¹ Korleis kommunestyret forvaltar eigarskapane sine, er viktig for å sikre kvalitet på tenester og god forvaltning av dei kommunale verdiane. God forvaltning av eigarskapane er også viktig for omdømmet til kommunen. Føremålet med eigarskapen og eventuelle prinsipp for korleis kommunen skal drive eigarstyring, er gode utgangspunkt for kontrollutvala når dei skal sjå til at eigarskapane blir forvalta i tråd med kommunestyret sine vedtak og føresetnader. Selskapskontroll er ei av dei pålagde oppgåvene til kontrollutvalet,² og er eit viktig verkemiddel for å sikre at selskapa er under 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 selskapskontroll-rapportene overfor kommunestyret.”
(Kontrollutvalsleiar, Ski)*

1 For ei drøfting av eigarskap og styring i kommunale selskap, sjå Ringkjøb, Aars og Vabo (2008).

2 Kommuneloven § 77 nr. 5.

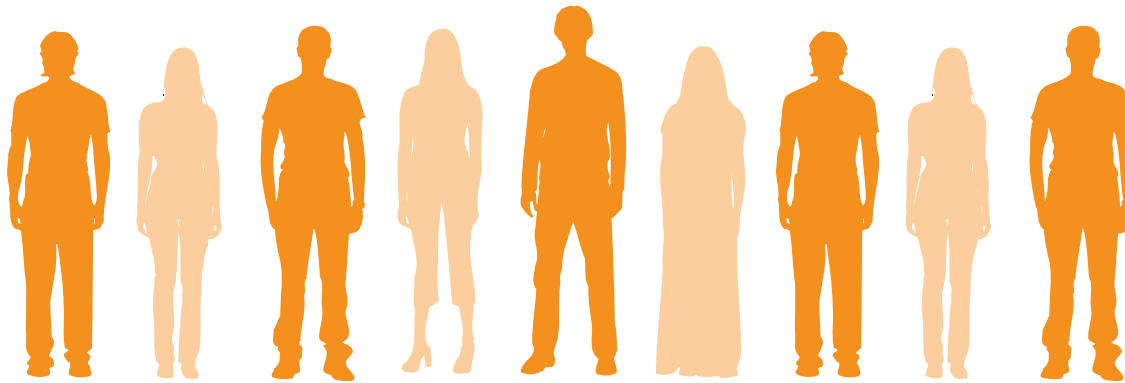
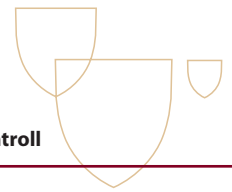
Organisering av kommunale tenester

Det kan vere ulike grunnar til at kommunar opprettar eller går inn i selskap:

- effektivisering av drifta
- klårare ansvarsforhold
- trong for å samarbeide med andre om tenesteproduksjon
- investering med tanke på økonomisk profitt
- investering pga. samfunnsansvar og/eller for å støtte lokale initiativ

I oversikta under er det vist ulike organisasjonsformer som kommunane har teke i bruk når dei har organisert verksemdar på andre måtar enn den tradisjonelle etatsorganiseringa.

Organisasjonsform og lovheimel	Type organ
Kommunalt føretak (kompl. kap. 11)	Forvaltningsorgan. Kommunen kan avgjere at utvalde tenesteområde kan organiserast som kommunalt føretak. Føretaket er framleis ein del av kommunen.
Interkommunalt samarbeid (kompl. § 27)	Forvaltningsorgan. To eller fleire kommunar kan opprette eit eige styre til å løyse felles oppgåver.
Vertskommune-samarbeid (kompl. §§ 28a, 28b og 28c)	Forvaltningsorgan. Ein kommune overlèt utføringa av lovpålagde oppgåver til ein vertskommune.
Interkommunalt selskap (IKS) (IKS-loven)	Eige rettssubjekt som er regulert av IKS-lova. Eit IKS er eit selskap der berre kommunar kan delta, men det er rettsleg og økonomisk åtskild frå deltakarkommunane.
Akseselskap (AS) – heileigd av kommunale aktørar (Aksjeloven)	Eige rettssubjekt.
AS/ASA – deleigd av kommunale aktørar (Aksjeloven og allmennaksjeloven)	Eige rettssubjekt.
Samvirkeforetak (SA) (Samvirkeloven)	Eige rettssubjekt. Samvirkeføretaket er ei samanslutning med hovudføremål å fremje dei økonomiske interessene til medlemmene ved at desse deltek i verksemda til føretaket, som forbrukarar, leverandørar eller liknande.
Stifting (Stiftelsesloven)	Eige rettssubjekt. Med stifting blir det forstått at ein formuesverdi er stilt til rådvelde for eit bestemt føremål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annan art. Når stiftinga er oppretta, har opprettaren ikkje lenger rådvelde over formuesverdien som er overført til stiftinga.



Eigarar	Eigarorgan	Kontrollutvalet sine verktøy	Innsyn
Kommunen	Kommunestyret	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon.	Fullt innsyn jf. koml. § 77.
Kommunen	Kommunestyret	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon.	Fullt innsyn jf. koml. § 77 (dersom det ikkje er eit eige rettssubjekt).
Kommunen	Kommunestyret	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon.	Fullt innsyn jf. koml. § 77 (gjeld vertskommune).
Kommunen	Representantskap	Generelt tilsyn. Selskapskontroll (både eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon).	Fullt innsyn jf. koml. § 80.
Kommunen	Generalforsamling	Generelt tilsyn. Selskapskontroll (både eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon).	Fullt innsyn jf. koml. § 80.
Kommunen og private aktørar	Generalforsamling	Generelt tilsyn. Selskapskontroll (eigarskapskontroll, og forvaltningsrevisjon etter samtykke om innsyn).	Innsyn må avtalast eller baserast på opne kjelder.
Medlemmene	Årsmøte	Generelt tilsyn. Selskapskontroll (eigarskapskontroll, og forvaltningsrevisjon etter samtykke om innsyn).	Innsyn må avtalast eller baserast på opne kjelder.
Ingen, sjølvveigande	Styret	Ingen, dersom ikkje noko er avtala.	Innsyn må avtalast eller baserast på opne kjelder.

Organisasjonsform bør veljast med utgangspunkt i kva oppgåver som skal utførast og føremålet kommunen har med selskapsetableringa. Val av organisasjonsform har også konsekvensar for korleis kommunen kan styre og gjennomføre kontroll og tilsyn med selskapa. Dette er viktige omsyn som kommunestyret må tenkje gjennom når dei tek stilling til korleis den kommunale verksemda skal organiserast. Dette er eit tema som også eigarskapsstrategien for kommunen (sjå under) bør omtale. Kontrollutvalet bør følgje med på sakene i kommunestyret knytte til etablering av selskap, og sjå etter om kontroll- og tilsynskonsekvensane er vurderte.

Spesielt om stiftingar

Den organisasjonsforma som gjev minst høve for direkte politisk styring og kontroll er stiftingar. Ei stifting er sjølvvegande, og har formelt sett ingen eigarar som kan ha direkte styring med stiftinga.³ Heller ikkje stiftaren har rettsleg sett høve til å styre på ein slik måte. Eit vedtak som blir gjort av styret i stiftinga er endeleg og kan ikkje omgjerast av eit kommunalt organ. Ein kommunal stiftar kan leggje rammer for verksemda ved å fastsetje vedtekter for stiftinga,⁴ men dette må skje når vedtektene bli utforma. Det kan vere ein krevjande prosess å endre vedtektene på eit seinare tidspunkt. På grunn av det avgrensa høvet kommunen har for styring og kontroll, bør kommunestyret og kontrollutvalet vere spesielt merksame på bruk av denne organisasjonsforma.



Eksempel

Bruk av stifting som organisasjonsform

I Kvinnherad kommune ynskte kommunestyret å skilje ut næringsfondet som ei stifting. Då denne saka blei sett opp på saklista til kommunestyret, fanga kontrollutvalet opp saka, og stilte spørsmål om kontroll- og tilsynsperspektiva var tilstrekkeleg vurderte når ein planla å organisere næringsfondet som stifting.

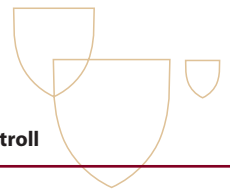
Kontrollutvalet viste til eigarskapsstrategien til kommunen, der det blir peika på ein del sentrale omsyn som bør vurderast ved val av selskapsform. Det som særleg blir trekt fram, er vilkåra og trongen for politisk styring. Det er vidare eksplisitt uttala at stifting ikkje blir tilrådd som organisasjonsform for verksemdar som krev eigarstyring.

Kontrollutvalet meinte at vedtaksgrunnlaget ikkje i tilstrekkeleg grad tok omsyn til eigarskapsstrategien og dei kontrollmessige konsekvensane av organisasjonsvalet. Kontrollutvalet meinte at det i denne saka ville vere trong for politisk eigarstyring og at stifting difor ikkje var eigna som organisasjonsform.

Kontrollutvalet fekk kommunestyret til å utsetje handsaminga av saka medan kontrollutvalet utgreidde spørsmål knytt til innsyn, offentlegheit, styring og forvaltning.

³ Stiftelsesloven § 3.

⁴ NOU 1995:17, kap. 5.4.



Eigarstyring

For å sikre tilstrekkeleg demokratisk styring og kontroll med eigarskapane, er det ein føresetnad at kommunen utarbeider overordna system og retningslinjer for utøving av eigarstyringa. Dette kan mellom anna vere rutinar for rapportering, evaluering og oppfølging av eigarskapane. I tillegg er det viktig at kommunen tydeliggjer kva strategi og kva målsetjingar dei har for dei ulike selskapa dei har eigardelar i.⁵

Kva er selskapskontroll?



Kontrollutvalet skal sjå til at det blir gjennomført kontroll med forvaltninga av kommunen sine interesser i selskap. I heileigde kommunale selskap har kontrollutvalet rett til å vere til stades i generalforsamling, representantskap og andre eigarorgan.⁶ Kontrollutvalet og kommunen sin revisor skal difor varslast når det skal haldast slike møter. Det er viktig at kontrollutvalet tek stilling til om dei vil nytte seg av møteretten, både for å halde seg orientert om selskapa, og som eit ledd i sin kontroll.

I hovudsak skil ein mellom eigarskapskontroll, som er obligatorisk, og frivillig forvaltningsrevisjon. Praksis tilseier at det er ein glidande overgang mellom desse to hovudkategoriane, og at det i enkelte tilfelle kan vere vanskeleg å skilje mellom kva som inngår i kvar av desse kategoriane.

⁵ KS har utarbeidd eit sett av tilrådingar knytt til eigarskap, selskapsleiing og kontroll av kommunalt eigde selskap og føretak (KS Eierforum 2010). Desse tilrådingane kan nyttast som utgangspunkt for å utarbeide ein eierstrategi og/eller ei eigarskapsmelding.

⁶ Kommuneloven § 80, 3. ledd.

Eigarskapskontroll

I eigarskapskontrollen blir det kontrollert «om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/ fylkestingets vedtak og forutsetninger».⁷

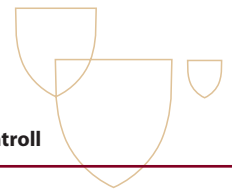
Eigarskapskontroll fokuserer på korleis *kommunen* utøver eigarstyring. Vidare om den som representerer kommunen sine interesser på generalforsamlinga eller i representantskapet treff avgjerder i samsvar med relevant lovgjeving, og elles opptre i tråd med kommunen sine vedtak og føresetnader for forvaltning av eigarinteressene.

Ein viktig føresetnad for at kontrollutvalet kan gjennomføre eigarskapskontroll, er at kommunen har tydeleggjort kva strategiar og målsetningar kommunen har med eigarskapane. Utgangspunktet for eigarskapskontrollar vil difor gjerne vere å undersøkje om kommunen har etablert konkrete føremål eller føringar for eigarskapane, gjerne i form av ein eigarskapsstrategi eller ei eigarskapsmelding.

Tips

Problemstillingar ved ein eigarskapskontroll

- Har kommunen etablert tydelege føringar for eigarskapane sine?
 - Har kommunen ei eigarskapsmelding?
- Fører kommunen kontroll med sine eigarinteresser?
 - Har kommunen etablert rutinar for oppfølging og evaluering av sine eigarinteresser?
 - Er rutinane gode nok, og blir dei etterlevde?
- Blir eigarinteressene til kommunen utøvde i samsvar med kommunestyret sine vedtak og føresetnader, aktuelle lovføresegner og etablerte normer for god eigarstyring og selskapsleiing?



Valfri forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon vil vere aktuelt dersom funn frå den obligatoriske eigarskapskontrollen, eventuelt andre tips, samt politiske vedtak og/eller føringar, gjer at kontrollutvalet meiner det er trong for nærare undersøkingar.

Forvaltningsrevisjon omfattar, som nemnt i førre kapittel, systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, måloppnåing og verknader ut frå kommunestyret sine vedtak og føresetnader. For å kunne gjennomføre ein forvaltningsrevisjon i eit selskap kan kontrollutvalet nytte sin rett til innsyn i selskapet anten ved heimel i lov eller ved samtykke (sjå tabell side 106-107).

Tips

Tema for forvaltningsrevisjon i selskap

- måloppnåing
- offentlege anskaffingar
- habilitet
- etikk og samfunnsansvar
- arbeidsmiljø
- økonomisk drift

Er det muleg å skilje mellom eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap?

Det blir i praksis gjennomført ei rekkje selskapskontrollar som kombinerer element både frå eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Dette kan gjelde kontrollar i selskap der ein gjer ei kartlegging av til dømes økonomisk status, innkjøpsrutinar, sjukefråvær og liknande. Dette er undersøkingar som ikkje berre fokuserer på eigarskapsforvaltninga og kommunen sin kontroll med selskapa, men som også ser på sjølve drifta i det aktuelle selskapet. Samtidig fordjupar ikkje undersøkinga seg slik som ein forvaltningsrevisjon vil gjere. Ein slik kontroll vil i hovudsak vere av beskrivande karakter, og i nokre tilfelle også utan å basere seg på nokon konkrete revisjonskriterium, slik det er krav om i ein forvaltningsrevisjon.

Tips

Offentlege anskaffingar

Offentlege anskaffingar er eit tema som ofte blir inkludert både i eigarskapskontrollar og ved forvaltningsrevisjon i selskap.

Ein gjennomgang av rutinar for anskaffingar og etterleving av anskaffingsregelverket krev likevel at prosjektet blir gjennomført som ein forvaltningsrevisjon, på grunn av at ein då må undersøkje selskapsinterne forhold.

Fleire selskapskontrollar vil også kombinere eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon, slik som eksempelet under viser.



Eksempel

I Rogaland vedtok kontrollutvala i sju kommunar å samarbeide om ein 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).»

Problemstillingane som blei utleidd av føremålet var knytte til følgjande tema:

- eigarane si oppfølging av selskapet
- budsjetttrutinane og rekneskapsrapporteringa til selskapet
- kostnadseffektiviteten til selskapet
- belastninga på eigarkommunane av kostnadene for selskapet
- selskapet si oppfølging av reglar om offentlege anskaffingar og offentlegheit
- selskapet si oppfølging av etikk, arbeidsmiljø og miljøvern

Det kan argumenterast for at overgangen mellom dei to formene for selskapskontroll er så glidande at det i liten grad er tenleg å definere dei som to heilt ulike undersøkingar, med ulike krav til undersøkingsdesign. Det som skil den eine undersøkinga frå den andre, er ikkje forma på undersøkinga, men forskjellen i føremål, problemstillingar og metodisk tilnærming.

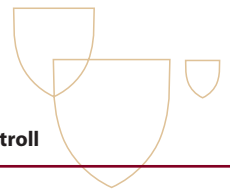
Kven kan gjennomføre selskapskontroll?

Kontrollutvalet avgjer sjølv kven dei ynskjer skal utføre selskapskontroll.⁸ Når det gjeld eigarskapskontroll, kan dette gjerast av alle som er uavhengige og har naudsynt kompetanse. Forvaltningsrevisjon er per definisjon revisjon, og det er difor berre revisorar som kan gjennomføre forvaltningsrevisjonar (sjå kapittel 3 og 7). Ettersom det kan vere glidande overgangar mellom kva som blir definert som eigarskapskontroll, og kva som blir definert som forvaltningsrevisjon, vil dette også ha konsekvensar for kven som kan utføre oppdraget.

Kven kan kontrollerast?

Selskapskontroll kan i prinsippet gjennomførast i alle typar selskap, men omfanget av selskapskontrollen blir påverka av eigarforholda i selskapa. Innsyns- og undersøkingsretten til kontrollutvalet, og/eller revisor, er knytt til følgjande selskap:

- interkommunale selskap (IKS)
- heileigde kommunale aksjeselskap kommunen eig aleine eller saman med andre kommunar
- heileigde dotterselskap til slike selskap



I desse selskapa har kontrollutvalet i kommunen og revisor rett til å hente inn dei opplysningane dei har trong for, og kan gjennomføre naudsynte undersøkingar.

Dersom kontrollutvalet ynskjer å gjennomføre selskapskontrollar i andre selskap der eigarskapen er delt med private aktørar eller staten, må kontrollen basere seg på offentleg tilgjengeleg dokumentasjon eller eventuelt ein avtale med andre eigarar om innsyn.

Ein avtale om innsyn og kontroll kan gjerast i framkant av kvar einskild selskapskontroll. Alternativt kan retten til kontroll takast inn i vedtektene til selskapet. I aksjeselskap må generalforsamlinga med 2/3 fleirtal eller meir⁹ godkjenne at ein aksjonær skal ha rett til å kunne gjennomføre kontroll i selskapet.

Vedtektsfesta kontroll

I Hordaland fylkeskommune har fylkestinget vedteke at fylkeskommunale representantar på generalforsamlingar i bompengeselskap som ikkje fell inn under innsynsretten i kommuneloven § 80, skal reise eit framlegg om vedtektsendring som gjev fylkeskommunen og fylkeskommunen sin revisor høve til å føre kontroll med fylkeskommunen sine eigarinteresser, utan hinder av teieplikt.

Som eit resultat vedtektsfesta bompengeselskapa at «Fylkeskommunen og fylkeskommunen sin revisor har høve til å føra kontroll med fylkeskommunen sine eigarinteresser».

Bestilling

Bestilling av ein selskapskontroll tek normalt utgangspunkt i ein plan for selskapskontroll (sjå kapittel 6). I nokre tilfelle kan kommunestyret på eige initiativ bestille ein selskapskontroll, eller det kan kome opp saker i kontrollutvalet som utvalet vel å følge opp. Dersom ikkje omfang og tilnærming er spesifisert i plan for selskapskontroll, vil det i bestillingsfasen vere viktig å definere korleis prosjektet skal utførast, slik at ein sikrar at kontrollutvalet og utførar har lik forståing av oppdraget. Det er difor viktig at utvalet nyttar tid på bestillingsprosessen, for å få utarbeidd ein prosjektplan som er i samsvar med kontrollutvalet sine ynske og som er tilpassa trongen for kontroll i kvart einskilt tilfelle. Prosjektet bør ikkje setjast i gong før kontrollutvalet og utførar har godkjent prosjektplanen eller bestillinga.

I prosjektplanen vil det vere naturleg at følgjande er forhold er omtala:

- tema og eventuelt kva selskap som skal undersøkast
- bakgrunn
- problemstillingar
- kva type informasjon som skal hentast inn og korleis
- framdriftsplan
- ressursbruk

Delt eigarskap mellom fleire kommunar

Dersom selskapet som skal kontrollerast er eigd av fleire kommunar, vil det vere føremålstenleg at kontrollutvala i eigarkommunane samordnar kontrollen for å unngå unødig belastning for selskapet.¹⁰ Dette vil også medverke til å effektivisere ressursbruken i kontrollutvala. I slike tilfelle må kontrollutvala i dei respektive kommunane bli einige om mellom anna:

- Kva oppdragstakar skal gjennomføre kontrollen?
- Kva skal kontrollen omfatte og korleis skal kontrollen gjennomførast (prosjektplan/bestilling)?
- Korleis skal kostnadene fordelast mellom kontrollutvala?
- Korleis skal selskapskontrollen rapporterast og følgjast opp?

I mange tilfelle vil det vere kontrollutvalet i den kommunen med størst eigardel som får eit overordna ansvar for samordning. Kostnadene blir ofte fordelte etter storleiken på eigardelen til den einskilde kommunen. Det er ikkje naudsynt at alle eigarkommunane er med for å kunne gjennomføre ein selskapskontroll.

Korleis selskapskontrollen skal innrettast i slike samarbeid, kan klårgjerast når selskapet blir etablert, ved at ein kan ta inn i vedtektene for selskapet kven av eigarkommunane som skal ha eit overordna ansvar for å samordne selskapskontrollen. Ein slik avtale om samordning kan også innarbeidast i ein selskapsavtale mellom eigarkommunane.¹¹ Slike avtalar vil likevel ikkje avgrense plikta og retten den einskilde eigarkommunen har til å drive selskapskontroll.

Gjennomføring

Det er få føringar for korleis selskapskontrollen skal gjennomførast,¹² men gjennomføringa må tilpassast trongen for kontroll i kvart einskilt tilfelle. Det er viktig at selskapskontrollen blir gjennomført på ein planmessig måte, og at den er basert på ei risiko- og vesentlegvurdering (jamfør plan for selskapskontroll i kapittel 6). Det inneber at omfang og fokus kan variere frå selskap til selskap.

Sjølv om det ikkje er etablert spesifikke retningslinjer for selskapskontroll og eigarskapskontroll, kan standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) gje god rettleiing og sikre at gjennomføringa held god kvalitet. Selskapet som blir kontrollert, og den som gjennomfører kommunen sin eigarfunksjon, skal få høve til å uttale seg om innhaldet i rapporten, og eventuelle kommentarar bør gå fram av rapporten.¹³ Før rapporten blir send over til kommunestyret, skal han også vere lagd fram for administrasjonssjefen for uttale.¹⁴

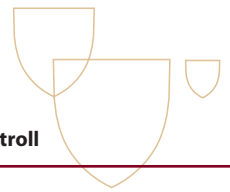
10 Merknader til kontrollutvalgsforskriften § 14 (vedlegg 1 til rundskriv H-15/04).

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

12 NKRF har utarbeidd ein rettleiar til korleis ein kan gjennomføre selskapskontroll som også inneheld ulike framlegg til utforming av bestillingar m.m. Sjå Norges Kommunerevisorforbund (2010).

13 Kontrollutvalgsforskriften § 15, 1. ledd.

14 Kommuneleien § 77 nr. 6.



Rapportering

Kontrollutvalet kan sjølv avgjere korleis utførar skal rapportere til utvalet.¹⁵ Rapporteringa må tilpassast omfanget av selskapskontrollen. Rapporten skal sendast frå oppdragstakar til sekretariatet. Sekretariatet skal sjå til at rapporten frå selskapskontrollen samsvarar med bestillinga, før den blir sendt over til kontrollutvalet. Kontrollutvalet skal rapportere resultatata av sitt arbeid til kommunestyret. For å sikre at kommunestyret får naudsynt informasjon om status for eigarstyring og oppfølging av eigarskapane, kan kontrollutvalet sende rapportar til kommunestyret for handsaming fortløpande. Dersom dette ikkje blir gjort, kan resultatet rapporterast særskilt i årsmeldinga. Det er kontrollutvalet som vurderer nærare når og korleis det skal rapporterast til kommunestyret. Kommunestyret kan velje å fastsetje nærare retningslinjer om rapportering¹⁶. Rapportering til kommunestyret etter kvart som rapportar frå selskapskontrollar er handsama i kontrollutvalet vil gjere det muleg for kommunestyret å få vedteke forbetringstiltak raskare. Kontrollutvalet skal sjå til at kommunestyret sine vedtak blir følgde opp.

Habilitet og valbarheit for medlemmer i kontrollutvalet ved selskapskontroll

Fristilling av verksemdar og bruk av selskap fører med seg nye problemstillingar knytte til rollar og habilitet i kontrollutvalet. Kontrollutvalsmedlemmer er inhabile til å handsame saker dersom vedkomande er leiar eller har leiande stilling i eit selskap som er part i saka. Dei vil også vere inhabile dersom dei er medlem av styret eller bedriftsforsamlinga for selskapet. Tilsette i selskap vil som hovudregel ikkje vere inhabile når kontrollutvalet handsamar saker der selskapet er part i saka.¹⁷ Konkrete omstende i ei einskild sak kan likevel føre til at vedkomande må fråtre som inhabil til dømes ved at det ligg føre særreigne forhold som er eigna til å redusere tilliten til at vedkomande er upartisk (sjå kapittel 3).

Det er viktig at kontrollutvalet ved gjennomføring av ein selskapskontroll, gjer ei grundig vurdering av habiliteten til medlemmene dersom det oppstår tvil. Det er viktig å vurdere om det er grunn til å tru at einskildpersonar si deltaking kan svekke tilliten til at kontrollutvalet er uavhengig og nøytralt i handsaminga av selskapskontrollen.

Det er viktig at habiliteten til styremedlemmer og leiarar også blir vurdert når kommunestyret vel kontrollutval. Sjølv om styremedlemmer, leiarar og tilsette i selskap som kommunen eig er valbare til kontrollutvalet, bør kommunane vere merksame på utfordringar knytte til å velje personar som formelt er valbare, men som ofte kan bli inhabile i einskildsaker (sjå kapittel 2).

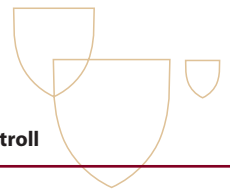
¹⁵ Rogndokken (2007).

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

¹⁷ I dagens regelverk, forvaltningsloven § 6, er det berre styremedlemmer og leiarar i deleigde selskap som automatisk er ugilde når kontrollutvalet skal handsame saker knytt til selskapet dei har ei tilknytning til. Når det gjeld styremedlemmer og leiarar frå heileigde kommunale selskap vil desse ikkje automatisk vere ugilde. Nytt lovframlegg som gjeld frå 1/11 2011 opphever likevel unntaket for styremedlemmer og leiarar i offentleg heileigde selskap (ref. Ot.prp. nr. 50 (2008-2009)).

**KORT OG
GODT!**

- Kontrollutvalet bør følgje med på kommunestyret sine saker knytte til val av organisasjonsformer, og vurdere om saksutgreiingane har belyst kontroll- og tilsynskonsekvensane av dei ulike vala.
- I selskapa som kommunen eig, har kontrollutvalet rett til å ha ein representant til stades på generalforsamlinga og liknande organ.
- Kontrollutvalet må få utarbeidd ein prosjektplan eller ei bestilling som gjer det tydeleg korleis kontrollen skal gjennomførast.
- Dersom det i det aktuelle selskapet er fleire eigarkommunar, kan dei samordne kontrollen seg imellom.
- Det er viktig at selskapskontrollen blir gjennomført på ein planmessig måte, og at han er basert på ei risiko- og vesentlegvurdering.
- Resultata av selskapskontrollar skal rapporterast til kommunestyret. Det vil vere føremålstenleg å sende selskapskontrollrapporten til kommunestyret.



Referansar

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner. (kontrollutvalgsforskriften). 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'). (Berre medlemmer av NKRF har tilgang til vedlegg.)

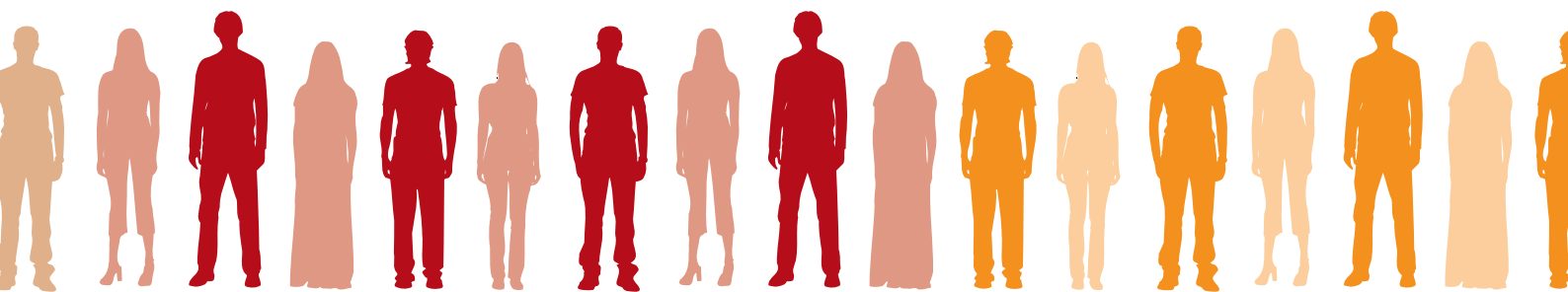
NOU 1995:17: Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

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.



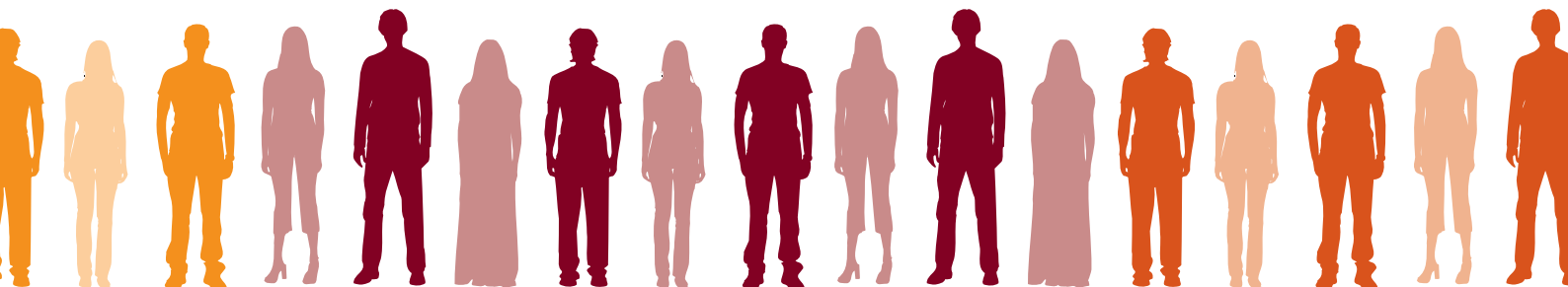
9.

Rekneskapsrevisjon

Revisjon av årsrekneskapen er ein heilt sentral del av eigenkontrollen i kommunen. Ei viktig oppgåve for revisor er å gje sikkerheit for at ein kan stole på informasjonen kommunen gjev om økonomien sin. Revisor er ein uavhengig og objektiv tredjeperson som gjennom sine kontrollar kan avdekkje og førebyggje feil og manglar i den økonomiske rapporteringa. Revisor vil i tillegg rettleie kommunen for å førebyggje og avdekkje feil og mislege handlingar.

Ei viktig oppgåve for revisor er å gje sikkerheit for at ein kan stole på informasjonen kommunen gjev om økonomien sin.

Kontrollutvalet skal sjå til at kommunen blir revidert på ein forsvarleg måte. Utvalet er difor avhengig av at revisor i tilstrekkeleg grad rapporterer om revisjonsarbeidet. At kontrollutvalet og revisor har ein god dialog og god forståing av sine oppgåver, er viktige føresetnader for å skape tryggleik for at revisjonsarbeidet blir forsvarleg utført.



Rolla og oppgåvene til revisor

Revisor har eit sjølvstendig fagleg ansvar for å revidere årsrekneskapen til kommunen i samsvar med lov, føresegner og god kommunal revisjonsskikk.

Rekneskapsrevisjon omfattar kommunen sin årsrekneskap, og dessutan årsrekneskapen i eventuelle kommunale føretak. Årsrekneskapane skal reviderast før dei blir lagde fram for handsaming i kommunestyret. I tillegg til revisjon av årsrekneskapen til kommunen vil også oppgåvene til revisor omfatte ei rekkje attestasjonar, til dømes meirverdiavgiftskompensasjonsoppgåvene til kommunen.

Rekneskapsrevisjonen skal gje revisor grunnlag for å stadfeste at årsrekneskapen er avlagd i samsvar med lov, forskrift og god kommunal rekneskapsskikk.¹ Dette inneber at revisor skal gå gjennom årsrekneskapen og grunnlaget for rekneskapstala, og undersøkje om årsrekneskapen gjev eit dekkjande bilete av den økonomiske aktiviteten i kommunen.

Revisor går ikkje gjennom alle tal i årsrekneskapen, men kontrollerer deler av han, på grunnlag av ei vurdering av risiko for vesentlege feil i rekneskapen. Kva kontrollar som skal gjennomførast, vil gå fram av revisjonsplanen.

Revisor skal også kontrollere at opphavleg og regulert budsjett, slik desse er presenterte i årsrekneskapen, er i samsvar med vedtaka til kommunestyret. Vidare kontrollerer revisor at rekneskapstala i årsmeldinga stemmer med årsrekneskapen. Som ein del av revisjonen skal revisor vurdere internkontrollen i kommunen knytt til den økonomiske rapporteringa, og korleis kommunen registrerer og dokumenterer rekneskapsopplysningar.

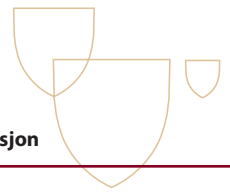


Fakta

God kommunal revisjonsskikk

God kommunal revisjonsskikk er ein «rettsleg standard». Det vil seie at innhaldet i kravet til revisjonen blir kontinuerleg utvikla i samsvar med det som til kvar tid blir sett på som fagleg god yrkesutøving. I tillegg til lov- og forskriftskrav om revisjon, vil også nasjonale og internasjonale revisjonsstandardar definere kva som til kvar tid er god kommunal revisjonsskikk.

¹ Retningslinjer for god kommunal rekneskapsskikk blir utarbeidde og utgjevne av Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS).



Fakta

Sentrale omgrep

- **Årsrekneskap:** Oversikt over resultatet av den økonomiske verksemda i rekneskapsåret, samt den økonomiske stillinga (balansen) ved utgangen av rekneskapsåret. Består av driftsrekneskap, investeringsrekneskap, balanserekneskap, økonomiske oversikter og notar.
- **Årsmelding:** Årsmeldinga er ei framstilling av verksemda gjennom eit år, utarbeidd av administrasjonssjefen.
- **Budsjett:** Ei samla oppstilling av forventna inntekter, innbetalingar og bruk av avsetjingar, samt utgifter, utbetalingar og avsetjingar for kommunen eller fylkeskommunen.
- **Internkontroll:** System og rutinar som sikrar at kommunen blir driven i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar.
- **Interimsrevisjon:** Interimsrevisjon er den revisjonen som blir gjennomført i løpet av året for å kontrollere at dei interne kontrollane fungerer som føresettt gjennom året. I interimsrevisjonen går revisor gjennom og testar rutinar, transaksjonar og rapportering innan utvalde område.
- **Årsoppgjersrevisjon:** Revisjonshandlingar som blir gjennomførte for å kontrollere at den avlagde årsrekneskapen ikkje inneheld vesentlege feil eller manglar.



Revisjonsmelding

Etter gjennomført revisjon gjev revisor ei revisjonsmelding til kommunestyret. Meldinga skal stadfeste at revisjonen er gjort i samsvar med lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk, og skal innehalde ein konklusjon på dei tilhøva som revisor har vurdert i løpet av revisjonen.

Dersom revisor ikkje har merknader eller kommentarar til årsrekneskapen, gjev revisor ei «normalmelding». Dersom revisor har merknader eller kommentarar, vil dette gå fram som avvik frå normalmeldinga.

Fristen for å avleggje rekneskapen er 15. februar året etter rekneskapsåret.² Frist for årsmelding er 31. mars, og revisjonsmeldinga skal avleggjast seinast 15. april. Fristen for handsaming av årsrekneskapen i kommunestyre og fylkesting er 30. juni.



Fakta

Revisjonsmeldingar

- normalmelding: revisor har ikkje merknader eller kommentarar til den avlagde årsrekneskapen
- meldingar med modifisert konklusjon
 - atterhald til rekneskapen pga. feil og usemje
 - atterhald til rekneskapen pga. manglande bevis
 - atterhald til registrering og dokumentasjon og til årsmeldinga
 - negativ konklusjon
 - konklusjon om at revisor ikkje kan uttale seg
- meldingar med presiseringar og avsnitt om «andre forhold»
 - presiseringar til rekneskapen
 - «andre forhold»

Kontrollutvalet sitt ansvar knytt til rekneskapsrevisjon

Kontrollutvalet har eit ansvar for å sjå til at rekneskapane blir reviderte på ein forsvarleg måte. Dette er knytt til fleire forhold:³

- at revisjonen skjer i samsvar med lover, reglar og god kommunal revisjonsskikk
- at revisor er uavhengig og oppfyller kvalifikasjonskrav
- at revisjonen følgjer eventuelle avtalar som revisor og kontrollutvalet har inngått³

Kontrollutvalet sitt ansvar omfattar ikkje ei fagleg vurdering av korleis revisjonen blir utført, då revisor har eit sjølvstendig fagleg ansvar for dette.

² Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10.

³ Kontrollutvalet sine oppgåver med rekneskapsrevisjon er heimla i kommuneloven § 77 nr. 4 og kontrollutvalgsforskriften kapittel 4.



Kontrollutvalet fyller sitt ansvar for å sjå til at revisjonen blir utført på ein forsvarleg måte ved å gjennomføre aktivitetar knytte til oppfølging av revisjonen og revisjonsarbeidet.⁴ Dette kan omfatte:

- revisor si uavhengigerklæring
- kvalitetskontrollar hjå revisor
- avtalar mellom kontrollutval og revisor
- engasjementsbrev for revisjonsoppdraget
- strategi og plan for revisjonen, og risikovurderingar
- revisjonsrapportar
- nummererte brev
- meldingar om eventuelle mislege handlingar
- revisjonsmeldinga

I tillegg er det forventa at kontrollutvalet held seg løpande orientert om revisjonsarbeidet gjennom rekneskapsåret.

Kontrollutvalet har ikkje noko ansvar for å følgje opp revisjonen av rekneskap for interkommunale selskap eller andre verksemdar (som til dømes kyrkjelege fellelsråd eller overformynderi), då desse ikkje er ein del av kommunen.

Revisors kvalifikasjonar og sjølvstende

Kontrollutvalet bør få stadfesta at revisor har eit tilfredsstillande og dokumentert system for kvalitetssikring og internkontroll, og eventuelt be revisor dokumentere dette. Dersom revisor har fått varsel om planlagd ekstern kvalitetskontroll, bør revisor informere kontrollutvalet om dette. Endeleg rapport frå kvalitetskontrollen bør revisor sende over til kontrollutvalet. I tillegg skal kontrollutvalet handsame den årlege uavhengigerklæringa frå revisor (sjå kapittel 3).

Avtale, instruks og engasjementsbrev

Kontrollutvalet bør vere informert om kva revisjonsarbeidet omfattar, og om eventuelle tilleggssoppdrag som inngår i revisjonen. Det er ein føremon å fastsetje dette skriftleg, noko som kan gjerast gjennom avtalar, instruksar og/eller engasjementsbrev.

Dersom kommunen har revisor frå eit privat selskap, vil det vere inngått ein avtale som regulerer viktige område. Også der kommunen har eigen revisor eller har inngått samarbeid om revisjonsordning med andre kommunar, vil det som regel vere inngått avtalar eller instruksar om revisjonen. Avtalen kan til dømes innehalde forventningar til samarbeid, rapporteringstidspunkt og rapporteringsinnhald, og dessutan ei nærare spesifisering av kva for tilleggstenester som inngår i revisjonsoppdraget.

⁴ Sjå også Norges Kommunerevisorforbund (2010).

Innholdet i revisjonsoppdraget kan også skildrast i eit engasjementsbrev. I engasjementsbrevet vil det mellom anna gå fram kva som er revisor sine oppgåver og plikter, og kva revisor forventar at administrasjonen gjer i samband med avlegging av rekneskapsrapporten. Det er revisor som utarbeider engasjementsbrevet, og som sender dette til kommunen.

Innholdet i avtalar, instruksar og engasjementsbrev vil variere etter kva revisjonsordning kommunen har, og omfanget av revisjonsoppdraget (til dømes om revisjonen omfattar både rekneskaps- og forvaltningsrevisjon eller berre rekneskapsrevisjon). Det er likevel viktig å presisere at avtalar, instruksar og engasjementsbrev ikkje kan avgrense pliktene revisor har ifølgje lov og forskrift, men har som føremål å klargjere ansvar og omfanget av revisjonen på område som ikkje er dekte av regelverket.

Revisjonsplanen

Det er eit krav at revisor skal utarbeide ein plan for korleis revisjonen skal gjennomførast. Revisjonsplanen byggjer på ein overordna revisjonsstrategi som skildrar føremål og omfang på revisjonen, når revisjonen skal utførast og kva angrepsvinkel den skal ha. Revisjonsplanen og -strategien skal byggje på ei risiko- og vesentlegvurdering. Det er mange forhold som inngår i denne vurderinga, mellom anna endringar i oppgåver, tenester og organisering i kommunen, og om eit område har blitt revidert tidligare år.

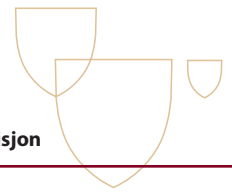
Planen vil mellom anna omfatte dei rekneskapsområda og rekneskapspostane som vil inngå i den årlege revisjonen. Einskilde område vil som regel inngå i revisjonsplanen kvart år. Dette gjeld til dømes store inntekts- og utgiftspostar som skattar, rammetilskot, løn og innkjøp. Vidare skildrar revisjonsplanen kva revisjonshandlingar revisor skal utføre innan dei einskilde områda, og tidspunkt for gjennomføring.

Fakta

Revisjonshandlingar

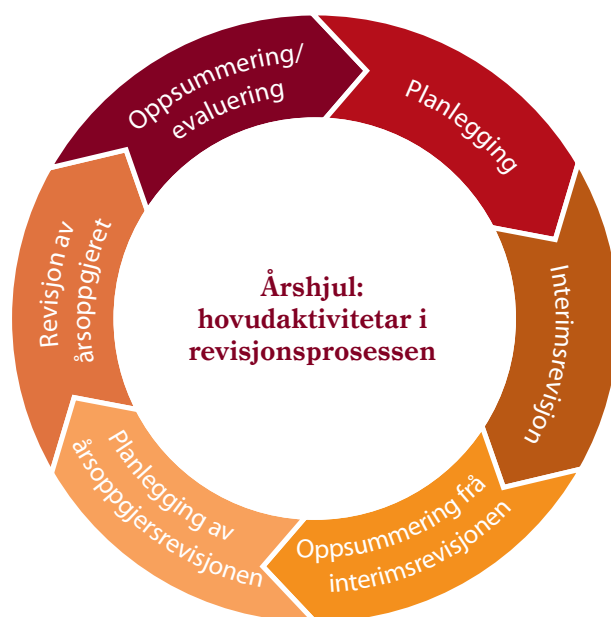
Revisjonshandlingar er dei handlingane revisor gjer for å få sikkerheit om sine uttalar. Dette kan til dømes vere:

- bilagskontroll
- kontroll av IT-system
- kontroll av avstemmingar
- kontroll av estimat



Kontrollutvalet kan i framkant av rekneskapsåret be om at revisor gjev ei orientering om revisjonsstrategien, revisjonsplanen og dei risikovurderingane planen byggjer på. Revisjonsplanen vil vere eit naturleg grunnlag for kontrollutvalet si oppfølging i løpet av rekneskapsåret.

Kontrollutvalet bør vere kjent med dei ulike aktivitetane som revisor gjennomfører i samband med rekneskapsrevisjonen. Dei ulike aktivitetane er illustrerte i årshjulet under.



Løpande orientering

Kontrollutvalet skal halde seg løpande orientert om revisjonsarbeidet gjennom rekneskapsåret. For å gjere dette må kontrollutvalet fastsetje krav til innhald i rapporteringa og tidspunkt for rapportering. Revisor har eit særleg ansvar for å formidle informasjon om arbeidet som blir utført. Som eit minimum bør revisor rapportere:

- når det skjer endringar i risikovurderingar som gjev grunnlag for endringar i revisjonsplanen
- når det skjer vesentlege endringar i tidspunkt for gjennomføringa av revisjonen
- dersom det dukkar opp vesentlege forhold, til dømes mislege handlingar

Revisor må rapportere til kontrollutvalet i samband med at kontrollutvalet skal handsame årsrekneskapan, og revisor bør også rapportere etter gjennomført interimsrevisjon på hausten. Målet med rapporteringa bør vere å gje kontrollutvalet tryggleik for at revisjonen går etter planen, og sikre at kontrollutvalet blir informert om viktige forhold som blir avdekte gjennom revisjonen. Dialogen mellom kontrollutvalet og revisjonen blir styrkt ved at revisor deltek på møta i kontrollutvalet.

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

Nummererte brev

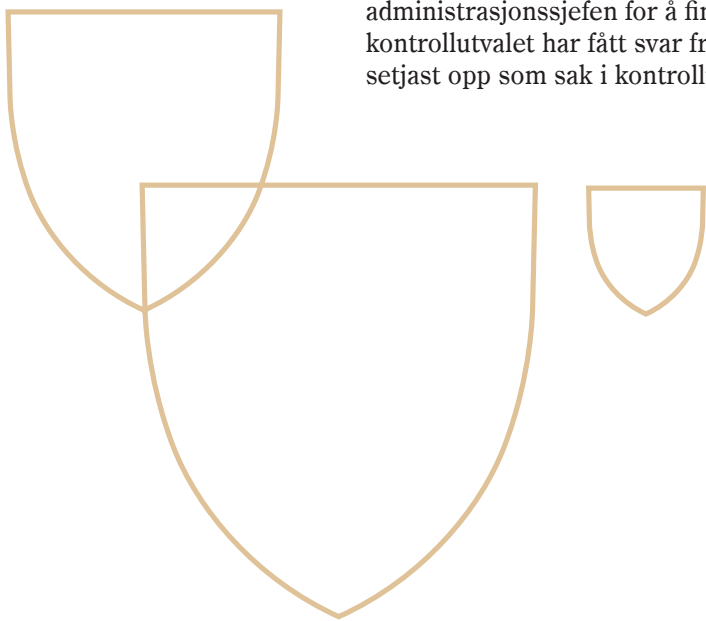
Revisor har ei plikt til å ta opp vesentlege forhold i «nummererte brev». Slike brev inneheld informasjon som revisor meiner det er naudsynt å informere kontrollutvalet om. Revisor skal i nummererte brev melde frå om følgjande forhold, dersom forholda blir vurderte som vesentlege:

- manglar ved plikta til å sørgje for ordentleg og oversiktleg registrering og dokumentasjon av rekneskapsopplysningar
- feil og manglar ved organiseringa av den økonomiske internkontrollen
- mislege handlingar⁵
- feil som kan føre til feilinformasjon i årsrekneskapen
- manglande forklaring på vesentlege avvik mellom rekneskap og budsjett
- grunngeving for manglande underskrift ved stadfesting til offentleg mynde i samsvar med lov eller forskrift
- grunngeving for å seie frå seg revisjonsoppdraget

Utover desse punkta står revisor fritt til å melde frå om andre vesentlege forhold i nummererte brev. Det er vanleg at forhold som medfører avvik frå normalmeldinga blir tekne opp i nummererte brev.

Breva blir nummererte fortløpande og sende til kontrollutvalet med kopi til administrasjonssjefen. Kontrollutvalet bør gjere ei grundig handsaming av dei forholda som blir omtala i nummererte brev, og bør vurdere å handsama dei som eiga sak.⁶ Det er opp til kontrollutvalet å avgjere om saka i så fall også skal sendast vidare til kommunestyret.

Kontrollutvalet pliktar å sjå til at dei forholda revisor har teke opp i nummererte brev blir følgde opp. Kontrollutvalet bør i slike tilfelle ta forholda opp med administrasjonssjefen for å finne ut korleis breva er blitt følgde opp. Når kontrollutvalet har fått svar frå administrasjonssjefen, bør det nummererte brevet setjast opp som sak i kontrollutvalet.



5 Mislege handlingar skal alltid rapporterast, jf. merknader til revisjonsforskriften § 4, 2. ledd nr. 3 (vedlegg 1 i rundskriv H-15/04).

6 Sjå mellom anna Fredriksen (2010).



Kontrollutvalet sitt ansvar i samband med mislege handlingar

Revisor skal vurdere risikoen for mislege handlingar i kommunen, og skal gjere seg kjend med kva kontrolltiltak kommunen har sett i verk for å hindre og avdekkje mislege handlingar. Som ein del av oppfølginga av revisjonen bør kontrollutvalet sjå til at revisor har vurdert risikoen for mislege handlingar.

Dersom revisor får mistanke om at det har skjedd mislege handlingar, bør dette rapporterast munnleg. Dersom det blir slått fast at det har skjedd mislege handlingar, skal revisor straks sende ei skriftleg førebels melding til kontrollutvalet. I den grad det er muleg, skal revisor undersøkje forholdet nærare, og når undersøkinga er avslutta, sende endeleg melding til kontrollutvalet. Administrasjonssjefen eller kommune-/fylkesrådet skal ha kopi av den endelege meldinga.⁷ Det er vanleg praksis at administrasjonssjefen også får kopi av førebels melding.

For å følgje opp arbeid som revisor gjer knytt til mislege handlingar kan kontrollutvalet be om å bli orientert om dei risikovurderingar og vurderingar av internkontrollen i kommunen som revisor har gjort. Dersom revisor har konstatert mislege handlingar, bør kontrollutvalet sørgje for å få klårlagt forholda så godt som muleg og følgje opp administrasjonen si handtering av dei innrapporterte mislege handlingane.

Uttale til årsrekneskapen

Kontrollutvalet skal få revisjonsmeldinga frå revisor, og gje uttale om årsrekneskapen for kommunen og årsrekneskapen for kommunale føretak. Kontrollutvalet tek sjølv stilling til kva forhold som skal omtalast i uttalen. Det vil vere naturleg å ta med spesielle forhold som blir omtala i revisjonsmeldinga og eventuelle revisjonsrapportar og nummererte brev.

Uttalen skal sendast til kommunestyret, med kopi til formannskapet eller kommune-/fylkesrådet.

Samspelet mellom kontrollutval, rekneskapsrevisor og administrasjon

Godt samspel mellom revisor, kontrollutval og administrasjon er sentralt for å leggje til rette for ein effektiv og tillitvekkjande revisjon. Som omtala over må det vere ein løpande dialog mellom revisjonen og kontrollutvalet. I tillegg må både kontrollutvalet og revisjonen ha ein god dialog med administrasjonen.

Administrasjonen må sørgje for å halde fristar knytte til framlegging av rekneskap og årsmelding, og dessutan sørgje for ein forsvarleg internkontroll. I tillegg må administrasjonen sikre at revisor får tilgang til å hente ut informasjon og kontakte tilsette for å gjennomføre og dokumentere revisjonen. Dersom revisjonen påpeikar feil eller manglar ved den økonomiske rapporteringa eller internkontrollen i kommunen, bør administrasjonen straks setje i verk tiltak for å utbetre manglane.

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

Tabellen under viser eit døme på korleis revisjonen kan planleggjast, gjennomførast og følgjast opp i møte mellom kontrollutval, administrasjon og revisor.

Aktivitet	Tidspunkt	Målsetjing
Møte med kommuneleiinga	Aug/sept	Gå gjennom utkast til revisjonsplan. Identifisere forventningar og innspel.
Møte med kontrollutvalet	Aug/sept	Gå gjennom utkast til revisjonsplan. Identifisere forventningar og innspel.
Utarbeide endeleg revisjonsplan	Aug/sept	Sikre at revisjonsplanen er tilpassa risiko, vesentlege forhold og behova til kommunen.
Gjennomføre interimrevisjon	Sept/des	Gjennomføre revisjonshandlingar i samsvar med revisjonsplanen. Gjennomgå og teste interne kontrollar og transaksjonar.
Oppsummere interimrevisjon for kommuneleiinga	Des/jan	Presentere oppsummering av interimrevisjonen for kommuneleiinga. Tilbakemelding om kontrolltilstanden og innspel til forbettringsområde. Løse eventuelle problemstillingar før årsoppgjeret. Sikre god planlegging og effektiv revisjon.
Oppsummere interimrevisjon med kontrollutvalet	Des/jan	Presentere oppsummering av interimrevisjonen for kontrollutvalet. Gå gjennom eventuelle endringar for planen av årsrekneskapen.
Møte med økonomileiinga og eventuelt andre einingsleiingar	Mars/april	Oppsummering av årsoppgjersrevisjonen. Gjennomgang av utkast til rapportar.
Møte med kontrollutvalet	Mars/april	Oppsummering av rekneskapsrevisjonen. Gjennomgang av revisjonsmeldinga.
Informasjon om mislege handlingar eller andre vesentlege forhold	Ad hoc	Skjømte forskriftsmessige krav.
Mulige habilitetsforhold for revisor	Ad hoc	Skjømte forskriftsmessige krav.
Til stades i kommunestyret	Når saker skal handsamast	Svare på eventuelle spørsmål.

**KORT OG
GODT!**

- Kontrollutvalet bør be revisor orientere om revisjonsplanen ved byrjinga av revisjonsåret, og bør vidare nytte revisjonsplanen som eit grunnlag for si løpande oppfølging av revisor.
- Kontrollutvalet bør be revisor orientere spesielt om sine metodar for kartlegging av risiko og dei risikovurderingane som rekneskapsrevisjonen er basert på.
- Kontrollutvalet bør særleg følgje med på dei funn og merknader revisjonen presenterer knytt til internkontrollen i kommunen, feil i rekneskapen og mulege mislege handlingar.
- Kontrollutvalet bør be om å bli orientert om rådgjevingstenester og andre oppgåver som revisor har utført for kommunen utover den lovfesta/avtala rekneskapsrevisjonen.
- Kontrollutvalet bør leggje vekt på å ha ein god dialog med administrasjonen.

Referansar

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

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

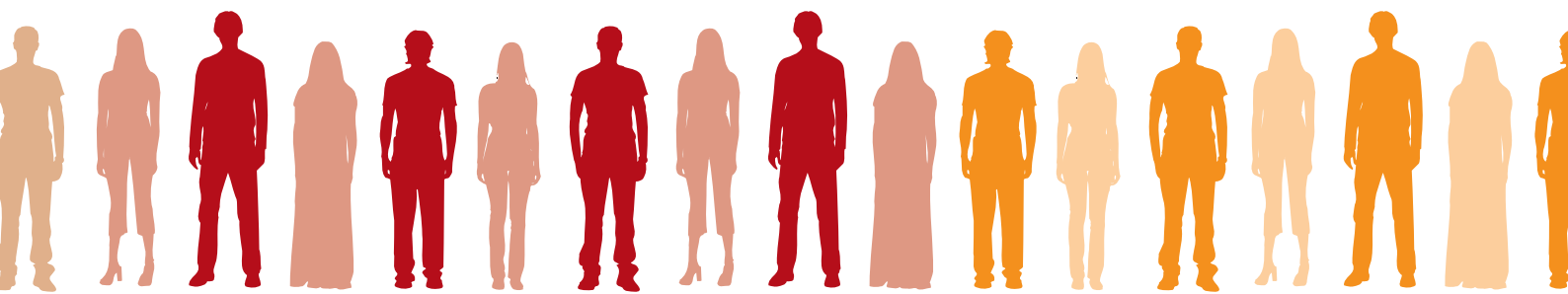
Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner). FOR-2000-12-15-1424.

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.



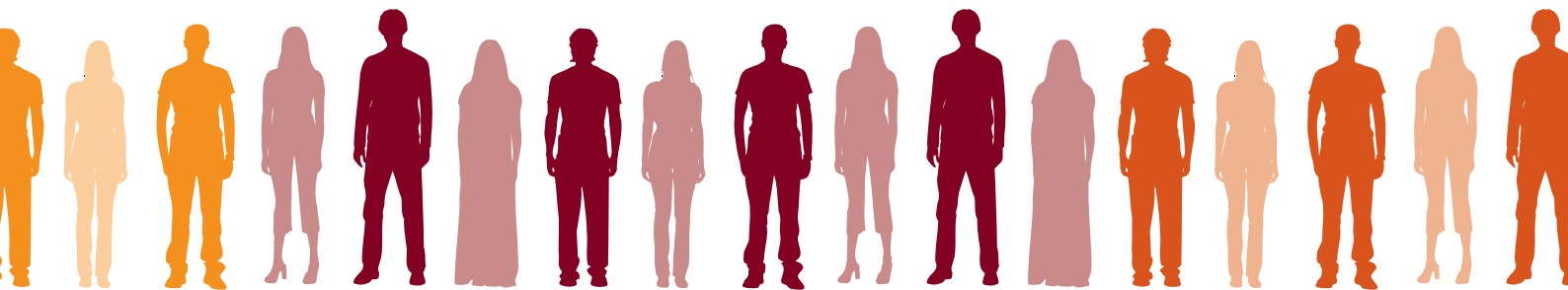
10.

Statleg tilsyn

I tillegg til den kommunale eigenkontrollen blir det gjennomført statleg tilsyn på ei rekkje kommunale tenesteområde. Statleg tilsyn og kommunal eigenkontroll har det til felles at dei skal medverke til at kommunen løyser sine oppgåver innanfor rammene av lover og forskrifter. For at denne innsatsen skal bli nytta best muleg, er det viktig at kontrollutvalet held seg orientert om statleg tilsynsaktivitet, og brukar denne informasjonen aktivt i sitt eige arbeid.

Statleg tilsyn og kommunal eigenkontroll har det til felles at dei skal medverke til at kommunen løyser sine oppgåver innanfor rammene av lover og forskrifter.

Det blir ført statleg tilsyn med kommunane innanfor ei rekkje ulike område. Eit felles føremål for alle statlege tilsyn er å kontrollere at kommunane overheld sine plikter. Pliktene det blir ført tilsyn med kan delast inn i to hovudgrupper: plikter som er pålagde kommunane i eigenskap av å vere folkevalde organ etter kommunelova (kommuneplikter) og plikter som kommunen har på lik linje med andre, og som ikkje er spesifikt retta inn mot kommunane (aktørplikter). Eit døme på kommuneplikt er plikta til å sørgje for naudsynte helsetenester til innbyggjarane i kommunen, medan eit døme på aktørplikt er kommunen sitt ansvar etter arbeidsmiljølova for å sikre eit forsvarleg arbeidsmiljø.



Fylkesmannen

Alle fylke i Noreg har eit eige fylkesmannsembete, bortsett frå Oslo og Akershus, som har eit felles embete. Administrativt er fylkesmannen underlagd Fornyings- og administrasjonsdepartementet, medan dei einstilte fagdepartementa gjev styringssignal på sine fagfelt. For kontrollutvala er fylkesmannen si rolle som tilsynsmynde, klagesaksmynde og mynde til å gjennomføre lovlegkontrollar av særskild interesse.

Fylkesmannen sitt tilsynsarbeid

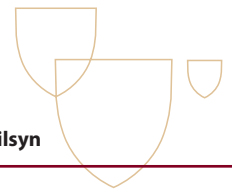
Ein vesentleg del av dei statlege tilsynsoppgåvene blir tekne hand om av fylkesmannsembeta i dei einstilte fylka. Fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunane si etterleving av ei rekkje kommuneplikter, og er vidare ansvarleg for å samordne den statlege tilsynsverksemda retta mot kommunane.¹ Andre statlege tilsynsorgan skal halde fylkesmannen informert både om planlagde tilsyn og pålegg om tiltak.

Fylkesmannen sine tilsyn kan anten vere eigeninitierte, eller koordinerte av departement eller direktorat som eit landsomfattande tilsyn. På fleire område blir det gjennomført ein kombinasjon av landsomfattande og eigeninitierte tilsyn. Som det går fram av tabellen nedanfor, har fylkesmannen sjølvstendig heimel for å føre tilsyn overfor kommunar og fylkeskommunar på ei rekkje ulike område.

Område	Lovgrunnlag
Barnehagar	Barnehageloven § 9, 2. ledd
Grunnskule og vidaregåande opplæring	Opplæringsloven § 14-1
Forureining og avfall	Forurensningsloven § 48
Sosiale tenester og NAV	Lov om sosiale tenester, § 2-6 Lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, § 9
Barnevern	Lov om barnevern § 2-3
Kommunal beredskap	Lov om kommunal beredskapsplikt mv. § 15c
Kommunale krisesenter	Lov om kommunale krisesentre, § 9

Klagesakshandsaming hjå fylkesmannen

For kontrollutvalet kan det vere nyttig å halde seg orientert om utfallet av fylkesmannen si handsaming av klagesaker, og statistikk knytt til klagesakshandsaminga. Dersom kommunen til dømes har hatt mange klagesaker innanfor eit bestemt verksemdsområde, vil dette kunne gje kontrollutvalet ein indikasjon på at det er grunnlag for å sjå nærare på området i ein forvaltningsrevisjon.



Lovlegkontrollar

Lovlegkontroll inneber ein kontroll av om administrative eller politiske avgjerder er lovlege. Dersom tre eller fleire medlemmer av kommunestyret krev det, kan kommunale avgjerder bli bringa inn for lovlegkontroll.²

Det er berre dei klagene som kjem frå kommunen som går til fylkesmennene. Klager frå fylkeskommunen går til det ansvarlege departementet.

Fylkesmannen/departementet kan også på eige initiativ ta saker opp til lovlegkontroll. Fylkesmannen skal i tillegg rettleie publikum og kommunen om juridiske spørsmål knytte til kommunal verksemd.

Helsetilsynet i fylket

Kontrollutvalet bør vere kjent med oppgåvene til Statens helsetilsyn. Helsetilsynet i fylket er administrativt ein del av fylkesmannsembetet, men er samtidig tildelt mynde som «helsetilsynet i fylket», direkte underlagt Statens helsetilsyn. Helsetilsynet i fylket har ansvar for tilsyn med alt helsevesen og alt helsepersonell i fylket. For kommunane inkluderer dette tilsyn med dei kommunale helsetenestene og område innan barnevernet og sosialtenesta. I fylkeskommunen er tannhelsetenesta gjenstand for tilsyn frå helsetilsynet i fylket.

Andre statlege tilsynsmynde

Også Arbeidstilsynet fører tilsyn som kan vere av verdi for kontrollutvalet. Arbeidstilsynet sine tilsyn er knytte til arbeidsgjevar sine plikter etter arbeidsmiljøloven og enkelte andre regelverk. Kommunane har status som aktørar på linje med andre arbeidsgjevarar.

Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap fører tilsyn o.a. på områda el-tryggleik, produktryggleik, farlege stoff, førebyggjande brannvern, og samfunnstryggleik og beredskap. Direktoratet gjennomfører tilsyn med om kommunane gjennomfører sine oppgåver knytte til drift av kommunalt brannvesen. På andre tilsynsområde er kommunane sidestilte med andre aktørar.

Andre viktige tilsynsmynde er:

- Datatilsynet
- Klima- og forureiningsdirektoratet
- Konkurransetilsynet
- Statens strålevern
- Mattilsynet
- Noregs vassdrags- og energidirektorat

² Kommuneloven § 59.

Forholdet mellom kontrollutvalet og tilsynsmynde

Informasjon om tilsyn

Det vil vere ein føremon om kontrollutvalet har oversikt over planlagde tilsyn. Slik informasjon kan kontrollutvalet få gjennom å kontakte tilsynsmyndene eller ved å besøke deira nettstader. Det er vanleg at fylkesmennene legg ut informasjon om planlagde tilsyn i egne tilsynskalendrar på sine nettstader.

Det kan vere nyttig om kontrollutvalet etablerer ein fast rutine for å gå gjennom rapportar frå tilsyn som er gjennomførte i kommunen. Ein praktisk måte å løyse dette på vil vere at administrasjonen fortløpande sender alle tilsynsrapportar over til kontrollutvalet. Informasjon om tilsynsverksemda i kommunane finst også på nettstadene til dei statlege organa. Rapportar frå statlege tilsyn kan gje nyttig informasjon både ved gjennomføring av overordna analyse, og når kontrollutvalet planlegg konkrete forvaltningsrevisjonsprosjekt. Tilsynsrapportar vil også vere relevante for å vurdere korleis internkontrollen i kommunen fungerer. Kontrollutvalet bør forsikre seg om at kommunen har ei tilfredsstillande handsaming og oppfølging av tilsynsrapportar.

Eksempel

Koordinering

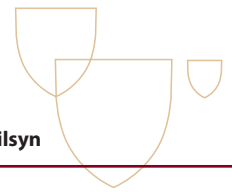
Fleire kontrollutvalssekretariat har initiert samarbeid med fylkesmannen for å betre samordninga og koordineringa av kontrollverksemda til kontrollutvalet og fylkesmannen.

I Vestfold har fylkesmannen inngått samarbeid med kontrollutvala, der dei deler aktivitetsplanar, planar for forvaltningsrevisjonar og rapportar. Dette hjelper både fylkesmannen og kommunane til å gjere bevisste og informerte val knytte 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 kontrollutvalet sitt eige kontrollarbeid med statlege etatar sitt tilsynsarbeid, kan det vere føremålstenleg at kontrollutvalet held seg orientert om planar og rapportar frå statlege tilsynsmynde.³ Dette er viktig både for å unngå dobbeltarbeid, og for å unngå for stor belastning på dei einskilde kommunale etatane eller einingane. To undersøkingar rett etter kvarandre på same område vil kunne avgrense nytteverdien av undersøkingane, dersom det ikkje blir gjort ein grundig jobb i planlegginga av prosjekta. Kontrollutvala kan ta initiativ til ein dialog med fylkesmannen om koordinering av forvaltningsrevisjonar og tilsyn. Kva form dialogen mellom kontrollutvalet og fylkesmannen skal ha, må avtast lokalt.



Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Forvaltningsrevisjon og tilsyn kan gjennomførast innan same tenesteområde. Fokuset for kontrollen vil likevel vere ulikt:⁴

	Statleg tilsyn	Forvaltningsrevisjon
Grunngjeving	Innbyggjarane sine rettar/sentrale interesser	Innbyggjarane sine rettar/ lokale behov
Kriterium/mål	Lovlegtilsyn/minimumsstandard (regelverk)	Regelverk, samt kvalitet, ressursbruk, effektivitet og lokale mål knytte til den kommunale forvaltninga
Mynde	Pålegg	Tilrådingar

Sjølv om statlege tilsyn og forvaltningsrevisjonar kan ha mange fellestrekk, er det viktige forskjellar mellom dei to kontrollformene. Forvaltningsrevisjonar skal vere tilpassa kva den einkilde kommunen treng, og dei folkevalde har høve til å spisse problemstillingar og prioritere kontrollen på dei område dei finn naudsynt. I utforminga av forvaltningsrevisjonsprosjekt er det rom for å ta utgangspunkt i omsyn som ligg utanfor konkrete lov- og forskriftskrav. Måloppnåing, effektivitet, produktivitet og oppfølging av kommunestyret sine vedtak er like viktige kriterium i ein forvaltningsrevisjon som etterleving av lov og forskrift.

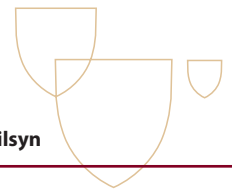
Det at det har vore gjennomført eit tilsyn, er difor ikkje eit avgjerande argument for at det ikkje skal gjennomførast ein forvaltningsrevisjon på same område. Det er likevel viktig å vurdere om det bør gå noko tid mellom undersøkingane for å få best muleg utbyte og læringseffekt.

Den samla kontrollaktiviteten bør koordinerast slik at både stat og kommune kjenner til kvarandre sitt arbeid, og planlegg sin aktivitet på eit vis som sikrar effektiv ressursbruk og mest muleg nytte av det samla tilsynsarbeidet.

⁴ Basert på Lodden og Hem (2010).

**KORT OG
GODT!**

- Kontrollutvalet kan be om å få tilsendt tilsynsrapportar og halde seg orientert om administrasjonssjefen si oppfølging av eventuelle avvik og merknader.
- Kontrollutvalet kan følgje med på tilsynskalenderen til fylkesmannen.
- Kontrollutvalet kan gå i dialog med fylkesmannen om planlagde tilsyn for å unngå at det blir sett i verk kontroll av dei same områda samtidig.
- Kontrollutvalet kan halde seg orientert om klagesaker som blir handsama av fylkesmannen, og utfallet av desse sakene.

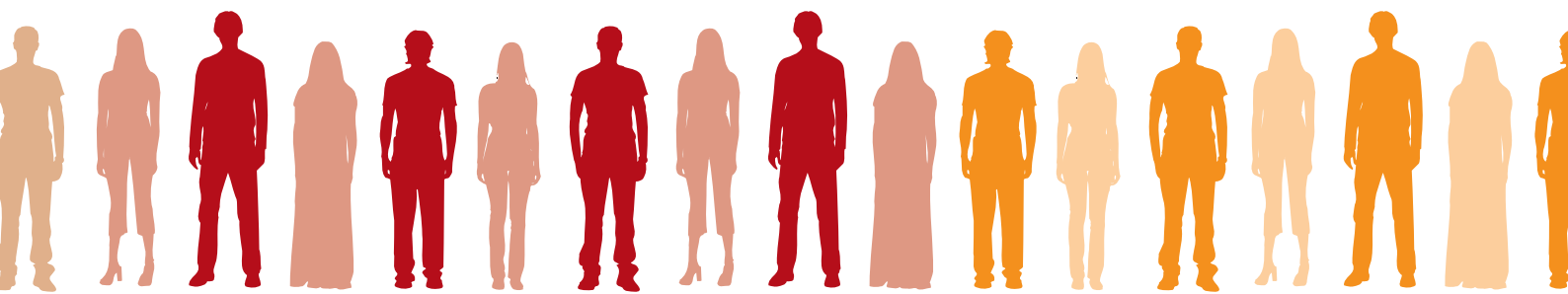


Referansar

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.

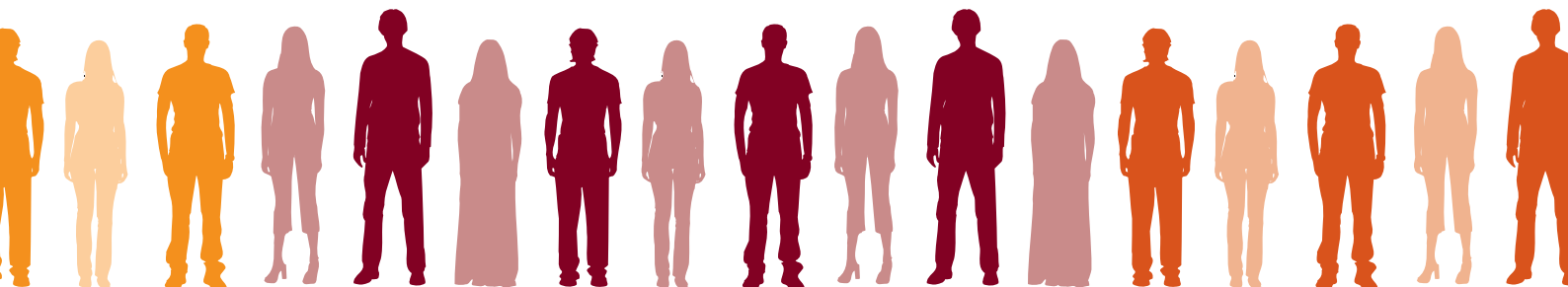
Oppfølging og evaluering

Kontrollutvalet medverkar gjennom sitt arbeid til forbetring og læring i den kommunale forvaltninga. Arbeidet i kontrollutvalet er i stadig utvikling. Det kjem jamleg nye faglege oppdateringar og sentrale føringar som kontrollutvalet må ha kunnskap om. For at kontrollutvala skal klare å halde følgje med utviklinga, er det naudsynt å ha ei kontinuerleg læring og forbetring. Eigenevaluering av samhandlinga mellom kontrollutvalet, sekretariatet, revisjonen, ordføraren og administrasjonssjefen kan medverke til at kontrollutvalet lukkast med kontrollarbeidet, og at arbeidet får tilstrekkeleg forankring og effekt i kommunen.

Ettersom kontrollutvala sit i ein periode på fire år, er det viktig at erfaringar blir overførte til neste kontrollutval, både ved å sikre ein viss grad av kontinuitet i samansetjinga av utvalet, og ved å etablere gode rutinar for erfaringsoverføring.

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

For at kontrollutvala skal klare å halde følgje med utviklinga, er det naudsynt å ha ei kontinuerleg læring og forbetring





Tips

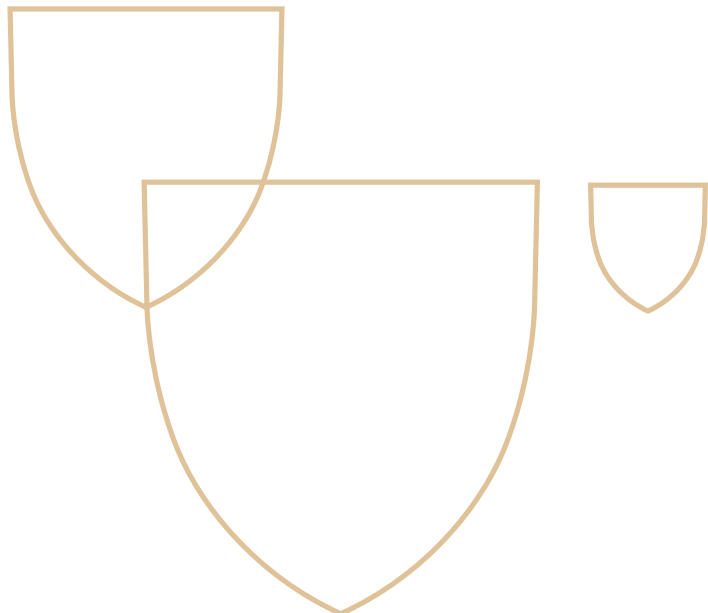
Moment som kan takast inn i ei årsmelding

- om kontrollutvalet
- om revisjonen
- om sekretariatstenesta
- måla og måloppnåinga til kontrollutvalet
- oversikt over saker som har vore til handsaming
- gjennomført forvaltningsrevisjon og kommunestyret sine vedtak
- gjennomført selskapskontroll og kommunestyret sine vedtak
- gjennomført rekneskapsrevisjon
- vedtak som er fatta av kommunestyret
- korleis kontrollutvalet tek hand om ansvaret sitt for å sjå til revisjonen
- kursverksemd og opplæring
- økonomien til kontrollutvalet
- status på vedtaksoppfølging

Årsmelding

Kontrollutvalet skal informere kommunestyret om sitt arbeid.¹ Ei årsmelding kan vere med på å synleggjere kontrollutvalet si rolle, og å auke kunnskapen i kommunestyret om arbeidet utvalet gjer. I årsmeldinga kan kontrollutvalet summere opp aktivitetane dei har gjennomført gjennom året, og evaluere eiga verksemd (sjå tipsboks). I årsmeldinga vil det også vere føremålstenleg å inkludere status for oppfølging av forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar (sjå eksempel på neste side). Årsmeldinga bør gjerast tilgjengeleg og synleg på nettstaden til kommunen.

Dersom kontrollutvalet har utarbeidd ein årsplan/verksemdsplan eller strategi, kan det også vere aktuelt å omtale gjennomføringa av denne i årsmeldinga. Eventuelle endringar i planane for forvaltningsrevisjon og/eller selskapskontroll bør også få særleg omtale.





Systematisk oppfølging av gjennomførte undersøkingar

Kontrollutvalet skal sjå til at kommunen følgjer opp merknader og vedtak frå kommunestyret i saker som kjem frå kontrollutvalet.² Dette skal sikre at kontroll- og tilsynsaktivitetar får effekt og fører til forbetring. For å følgje opp vedtaka kan det vere nyttig å utarbeide ei liste over vedtak som kommunestyret har fatta på bakgrunn av kontrollutvalet sitt arbeid. I lista kan ein definere fristar for når vedtaka må vere følgde opp. I nokre tilfelle definerer kommunestyret tidsfristar for gjennomføring eller tilbakerapportering. Kontrollutvalet bør be administrasjonen om å rapportere tilbake om korleis dei har gjennomført dei ulike vedtaka.

I nokre tilfelle kan det også vere aktuelt å be administrasjonen møte i kontrollutvalet og orientere om oppfølginga av vedtaka. Dersom kontrollutvalet ynskjer å få undersøkt om det faktisk er gjennomført tiltak, og om desse blir etterlevde, kan kontrollutvalet be revisjonen gjennomføre ein oppfølgingsrevisjon. Status for oppfølgingsarbeidet bør, som nemnt over, inngå som ein del av kontrollutvalet si årsmelding.

Eksempel: Oppfølging av vedtaka til kommunestyret knytte til kontrollutvalet sine saker

Kommune- styremøte	Saksnr.	Sak	Vedtak	Frist	Resultat	Status
05.01.2010	00/00	Forvaltnings- revisjon, barnevern	Kommunen må syte for å etablere eit internkontroll- system.	01.10.2010	Tiltak sett i verk i samsvar med vedtak i kommunestyret.	
10.03.2010	00/00	Eigarskaps- kontroll	Kommunen må etablere ein rutine for oppfølging av eigarskap.	01.11.2010	Tiltak ikkje sett i verk i samsvar med vedtak i kommunestyret. Ny rapportering er venta innan 02.02.2011.	
06.06.2010	00/00	Merknader til årsrekneskapen	Kommunen må setje i verk tiltak for å sikre at både årsmelding og årsrekneskap blir levert innan fristen.	01.12.2010	Nokre tiltak er sette i verk i samsvar med vedtak i kommunestyret. Ny rapportering er venta innan 02.02.2011.	

² Kontrollutvalgsforskriften, mellom anna §§ 8 og 12.

Evaluering

Eigenevaluering

Det kan vere nyttig for kontrollutvalet å evaluere eige arbeid jamleg. Målsetjinga er å sørge for kontinuerleg læring og forbetring ved å fokusere på korleis kontrollutvalet fyller sin kontroll- og tilsynsfunksjon.

Kontrollutvalet si samhandling med sekretariatet og revisjonen bør vere ein del av evalueringa. Evalueringa kan gjerne gjennomførast som ein dialog med revisor og sekretær, dersom dette ikkje er til hinder for at kontrollutvalet kan snakke ope og ærleg om sine erfaringar. Sentrale spørsmål vil vere om kontrollutvalet sine forventingar blir innfridde, om saker blir tilstrekkeleg førebudde og korleis samhandlinga kan bli endå betre.

Det kan skrivast referat frå evalueringa. Dersom ein identifiserer forbetringsområde, bør ein føreslå konkrete tiltak. Evaluering kan gjennomførast ein gong i året, gjerne før årsmelding og årsplan blir utarbeidde, slik at det er muleg å integrere forbetringstiltak utvalet sin verksemdsplan.

Tips

Tema for evaluering

- Blir møta gjennomførte på ein effektiv og engasjerande måte?
- Er talet på møte tilstrekkeleg i høve til saksmengda?
- Klarer kontrollutvalet å fyller kontrollfunksjonen på ein god måte?
- Korleis blir utvalet oppfatta av andre sentrale aktørar slik som kommunestyret og administrasjonen?
- Er det klåre roller og klår ansvarsdeling mellom kontrollutvalet, kommunestyret og administrasjonen?
- Bør kontrollutvalet gjere meir og/eller mindre av noko?
- Korleis fungerer samhandlinga med revisor?
- Korleis fungerer samhandlinga med sekretariatet?
- Kva forbetringstiltak kan gjennomførast?

Eksempel

Evaluering av arbeidet og samhandlinga til kontrollutvalet

Kontrollutvalet i Fredrikstad bestemte seg for å gjennomføre evalueringar av eiga verksemd med eit spesielt fokus på samhandling mellom utvalet, ordførar og rådmann. I oppstarten fekk dei ekstern prosessrettleiing for å lære om korleis slike evalueringssprosessar kan gjennomførast. I ettertid har kontrollutvalet gjennomført slike evalueringssamlingar med jamne mellomrom. På desse samlingane deltek både ordførar og rådmann saman med utvalet. Møta blir oppfatta som eit godt høve til å diskutere korleis kontrollutvalet kan ta hand om sine kontrolloppgåver, og korleis ein kan leggje til rette for god samhandling mellom utvalet, ordførar og rådmann. Spesielt har dei fokusert på korleis saker som ikkje er planlagde, som til dømes granskningar, skal handsamast.



Ein god måte å få innspel til tema i evalueringsmøte, er gjennom erfaringsutveksling med andre kontrollutval. Då kan ein ta opp erfaringar knytte til arbeidet i kontrollutvalet og gje kvarandre innspel til gode arbeidsformer og liknande.

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

Involvering av samhandlingspartnarar

Det er også viktig at kontrollutvalet sine samhandlingspartnarar får høve til å evaluere arbeidet til kontrollutvalet og kome med innspel til forbetningsområde. Både kommunestyret og administrasjonen kan ha verdifulle erfaringar som kan vere med på å gjere kontrollutvalet sitt arbeid endå betre. Å invitere desse aktørane med på ei evaluering kan også medverke til å synleggjere og forankre kontrollutvalet sitt arbeid. Evalueringa kan gjennomførast ved at ordførar, gruppeleiarar og administrativ leiing blir inviterte til eit møte.

Erfaringsoverføring til nytt kontrollutval

Når kontrollutvalsperioden går mot slutten, er det viktig å leggje til rette for erfaringsoverføring til neste kontrollutval. Det er ein føremon at ikkje alle medlemmene blir skifta ut, slik at ein sikrar ein viss kontinuitet i arbeidet til utvalet. Sekretariatet og revisjonen vil også vere med på å halde oppe stabilitet. Det er uansett avgjerande å etablere ein god praksis for erfaringsoverføring. Mulege tiltak kan vere å:

- gjere mest muleg av kontrollutvalet sine rutinar og erfaringar skriftlege
- gjere materialet lett tilgjengeleg for nye medlemmer, til dømes i form av ein perm som dei får ved oppstart. Permen kan innehalde:
 - lover og forskrifter
 - rettleiar
 - reglement
 - årsplanar
 - relevante rutinar og retningslinjer,
 - overordna analyse og planar,
 - dei siste gjennomførte forvaltningsrevisjonane, selskapskontrollane og liknande undersøkingar
 - årsmeldingar
 - evalueringar
- invitere tidlige kontrollutvalsleiar til eit av dei første møta i kontrollutvalet for å snakke om erfaringar

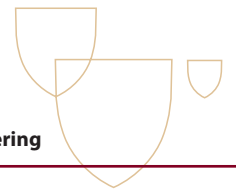
KORT OG GODT!

- Kontrollutvalet kan utarbeide ei årsmelding til kommunestyret.
- Kontrollutvalet må følge opp korleis den kommunale forvaltninga gjennomfører og etterlever vedtaka til kommunestyret i samband med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.
- Kontrollutvalet bør gjennomføre evaluering av eige arbeid. Målsetjinga er å sørge for kontinuerleg læring og forbetring. Utvalet bør evaluere samhandlinga med både revisjonen og sekretariatet.
- Det er viktig å involvere både kommunestyret og administrasjonen i evalueringa av arbeidet til kontrollutvalet.
- Ved utgangen av ein periode er det viktig at kontrollutvalet legg til rette for ei god erfaringsoverføring til neste kontrollutval.

Referansar

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

Eigenkontroll

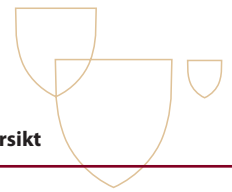
- Agenda (2008): Internkontroll i norske kommuner – status og utviklingsbehov.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009): 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Rapport.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009): Kartlegging av lover og forskrifter om internkontroll i kommunar og fylkeskommunar.
- 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 frå KR D 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. Østtveiten (2000): Full kontroll? En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner. NIBR-rapport 2000:10. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Kontrollutvalsarbeid

- 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): Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar.
- 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» (2011). Vedlegg til Stortingets forretningsorden. Ajourført pr. 1.oktober 2010.

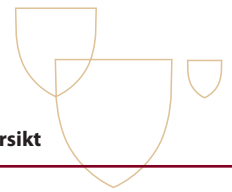
Revisjons- og sekretariatsordningar

- 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.

Overordna 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 (kontrollutvalgsforskriften). 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 kirkedepartementet.
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). LOV-2006-05-19 nr. 16. Justis- og politidepartementet.

Lover og forskrifter er tilgjengelege 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 svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)

Tolkningsuttalar/rundskriv frå Kommunal- og regionaldepartementet blir publiserte på Internett: www.regjeringen.no

Kompetansemiljø

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

FKT er ein møteplass for kommunale og fylkeskommunale kontrollutval og deira sekretariat. Dei primære oppgåvene for FKT er:

- å styrkje arbeidet med kontroll og tilsyn
- å vere pådrivar i arbeidet med fagleg utvikling
- å vere ein arena for erfaringsutveksling
- å styrkje kompetansen som bestillar av revisjonsoppdrag

Som interesseorganisasjon for kontrollutval og deira sekretariat, arrangerer FKT minst ein årleg fagkonferanse og publiserer relevante fagtema, rapportar med meir på nettstaden.

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

KS er interesse- og arbeidsgjevarorganisasjon for alle norske kommunar og fylkeskommunar. KS arbeider for å sikre kommunesektoren best muleg rammevilkår.

KS Folkevalgt: www.ks.no/Folkevalgt

KS har eit eige folkevaldprogram. På nettstaden kan ein hente kunnskap og tips om oppgåver, pliktar og rettar som folkevald, og korleis ein kan påverke avgjerder om utvikling i kommunen. Det blir arrangert kurs, fagdagar og eit eige program for opplæring av folkevalde i regi av KS Folkevalgt.

KS Bedrift: www.ks-bedrift.no

KS Bedrift er ein sjølvstendig, medlemsstyrt del av KS, og organiserer over 500 bedrifter innan ei rekkje bransjar, mellom anna energi, avfall, hamn, VA, revisjon, brann/redning og rehabiliteringsinstitusjonar. KS Bedrift er også rådgjevar for kommunar og fylkeskommunar når det gjeld selskapsstyring.

Kommunesektorens etikkutvalg: www.etikkutvalget.no

Utvalet er oppretta av KS som har inngått eit samarbeid med KRD om Etikkportalen: www.etikkportalen.no. Saker som blir behandla av Kommunesektorens etikkutvalg vil publiserast her når uttalen ligg føre, og ein finn informasjon om emne som habilitet, eigenkontroll, antikorrupsjon, varsling, etiske retningslinjer m.m. på sidene.

Effektivitetsnettverkene i KS: www.bedrekommune.no

KS og Kommuneforlaget samarbeider om nettportalen der kommunar kan kartleggje kvalitet og gjennomføre nettbaserte brukarundersøkingar i skule, pleie og omsorg, barnehage, barnevern, sosialteneste og byggjesak.

Portalen gjev brukarar, presse, folkevalde og andre, høve til å sjå på resultat frå kommunar som har gjennomført kartleggingar i bedrekommune.no. Dette gjeld både data for ressursinnsats, kvalitet og kva brukarane meiner om tenestene.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF): www.nkrf.no

NKRF er ein yrkesfagleg interesseorganisasjon og eit serviceorgan som er open for alle som arbeider med revisjon av eller tilsyn med kommunal og fylkeskommunal verksemd. NKRF tilbyr rådgjeving innan revisjons- og tilsynsrelaterte emne, arrangerer den årlege kontrollutvalskonferansen og andre kurs og seminar som kan vere relevante for kontrollutval. NKRF har også samla ei mengd publikasjonar, regelverk og standardar på sine nettsider som er relevante for kontrollutval.

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

Revisorforeningen er ein kompetanse- og interesseorganisasjon for registrerte og statsautoriserte revisorar. Revisorforeningen driv utstrekt informasjons- og rettleiingsverksemd overfor medlemmene, og er engasjert i utvikling av revisjons- og rekneskapsfaget både nasjonalt og internasjonalt.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD): www.regjeringen.no/krd

KRD har ansvaret for spørsmål som gjeld bustad- og bygningspolitikk, regional- og distriktspolitikk, lokalforvaltning, kommuneøkonomi og gjennomføring av val. Kommunalavdelinga i KRD har ansvaret for å følgje opp regjeringa sin politikk overfor kommunane. Avdelinga har også ansvaret for utvikling av regelverket og for rettleiing og kontroll når det gjeld den økonomiske forvaltninga i kommunane og fylkeskommunane. Avdelinga skal vidare støtte kommunane i arbeidet med å utvikle tenester og styrkje lokaldemokratiet. På nettsidene finst mykje viktig informasjon om regelverk, forarbeid (proposisjonar, meldingar o.l.), rundskriv, utgreingar, rettleiarar og rapportar som er relevante for kommunal verksemd.

Riksrevisjonen: www.riksrevisjonen.no

Riksrevisjonen skal medverke til Stortinget sin kontroll og fremje god forvaltning. Dei har utarbeidd standardar og metodar for revisjonsarbeid, og publiserer ulike typar revisjonsrapportar på nett.

God kommunal rekneskapsskikk (GKRS): www.gkrs.no

Foreininga er ei uavhengig, ideell foreining som skal fremje og utvikle god kommunal rekneskapsskikk. Hovudoppgåva for foreininga er å utarbeide og gje ut standardar for god kommunal rekneskapsskikk i samsvar med økonomireglane i kommunelova, og dessutan å fortolke prinsipielle spørsmål i tilknytning til standardar. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) er både medlem av foreininga for GKRS og representert i styret.

Andre nyttige informasjonskjelder**KOmmune-Stat-Rapportering (KOSTRA):** www.ssb.no/kostra

KOSTRA er eit nasjonalt informasjonssystem som gjev styringsinformasjon om kommunal verksemd. Informasjon om kommunale og fylkeskommunale tenester, bruk av ressursar på ulike tenesteområde og eigenskapar ved folkesetnaden, blir registrert og samanstillt for å gje relevant informasjon til dei som tek avgjerder i kommunar, fylkeskommunar og staten. Informasjonen skal gje betre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommunar og fylkeskommunar, og gje grunnlag for å vurdere om nasjonale mål blir oppnådde. Her blir det publisert både detaljerte nøkkeltal, statistiske analysar, rapportar m.m. som kan vere gje nyttig informasjon til kontrollutval. Det er også muleg å samanlikne enkeltkommunar, kommunegrupper og sjå landsgjennomsnitt på ei rekkje sentrale tal i kommunal sektor.

Lovdata: www.lovdata.no

Lovdata oppdaterer lovtekstar fortløpande på grunnlag av nye endringar som blir kunngjorde i Norsk Lovtidend. Informasjonen er gratis og omfattar lover, sentrale og lokale forskrifter, nye høgsteretts- og lagmannsrettsavgjersler. Lovdata ONLINE er eit abonnementsystem som i tillegg omfattar norske rettskjelder, internasjonale rettskjelder og EØS/EU-rettskjelder.

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 budsjetttramme for kontroll- og revisjonsarbeidet skal følge formannskapet/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 overenstemmelse 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.

Utgjeve av:
Kommunal- og regionaldepartementet

Offentlege institusjonar kan tinge fleire
eksemplar frå:
Servicesenteret for departementa
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: H-2254 N
Design/layout: Deloitte
Trykk: Departementenes servicesenter, 02/2011 – opplag: 300

