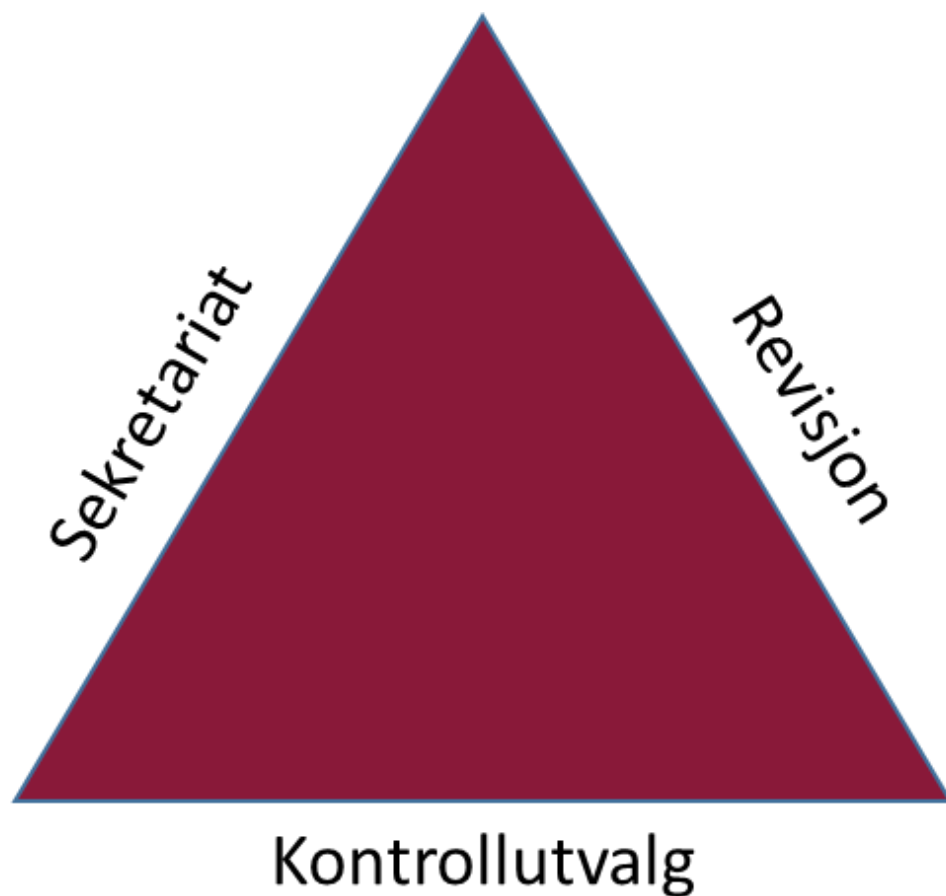


Veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene



Innhold

Veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene	1
0) Forord	3
1) Innledning	4
2) God skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene	5
3) Kort om kontrollutvalgssekretariat og deres mandat	5
4) Bestiller-utførermodellen	7
5) Arbeidsdeling i bestiller- utførermodellen - Sekretariatets arbeidsoppgaver	7
5.1 Administrasjon	8
5.2 Saksbehandling	9
5.3 Utredning	10
5.4 Rådgivning	13
5.5 Koordinere	14
6) Overordnede anbefalinger	14

0) Forord

Styret i NKRF vedtok følgende mandat for arbeid med veileder for kontrollutvalgssekretariat:

Veilederen skal bygge på den strategien som ble vedtatt på Norges Kommunerevisorforbunds årsmøte 11. juni 2017

- 1. Veilederen skal gi anbefalinger om god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene.*
- 2. Videre må komiteen vurdere krav til reell og formell kompetanse for kontrollutvalgssekretariatene og behov for etterutdanning. Siktemålet for dette arbeidet må være en profesjonalisering av sekretariatsfunksjonen.*
- 3. Veilederen må inneholde retningslinjer for samarbeid mellom kontrollutvalgssekretariat og revisjon, og hvordan et slikt samarbeid kan bidra til å styrke den kommunale egenkontrollen.*

Punkt 1 og 2 ovenfor gjøres av kontrollutvalgskomiteen, mens punkt 3 gjøres av et eget utvalg.

Kontrollutvalgskomiteen ved Kari Louise Hovland, Alexander Etsy Jensen og Mona Moengen med god bistand fra Bjørn Bråthen i administrasjonen har utarbeidet et forslag til veileder.

Det egne utvalget som fikk i oppdrag å utarbeide veilederens retningslinjer for samarbeid mellom kontrollutvalgssekretariat og revisjon har bestått av:

- Mona Moengen, leder (ROKUS)
- Bjørg Hagen (Innlandet Revisjon IKS)
- Lars Normann Mikkelsen (Kommunerevisjonen i Oslo)
- Pål Ringnes (KUBIS)

- Rune Tokle (administrasjonen) – sekretær for utvalget

Styret i NKRF fikk disse to dokumentene til behandling på sitt møte 6.2.2018. Der fikk administrasjonen i oppgave å gå gjennom de to dokumentene og redigere dem til ett dokument, der forslag til retningslinjer for samarbeid mellom kontrollutvalgssekretariat og revisjon skulle være innarbeidet.

Dette dokumentet sendes nå ut på høring.

Dokumentet som ble utarbeidet av utvalget som så på samarbeid mellom kontrollutvalgssekretariat og revisjon, er vedlagt.

Vi ber høringsinstansene spesielt legger merke til at

- de to dokumentene har ulike formuleringer når det gjelder anbefaling om hvem som skal lage planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. I forslaget til veileder er dette omtalt på side 11 under «Andre utredningsoppgaver» og på side 14 under «Overordnede anbefalinger». I vedlegget er dette omtalt på side 4 under «Plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll». Vi ber derfor spesielt om at høringsinstansene kommer med synspunkter på dette.

- teksten som omhandler arbeidsdeling mellom sekretariat og revisjon (kapittel 5 i forslaget til veileder og kapittel 4 i vedlegget) er ulik i de to dokumentene. Vi ber derfor om synspunkter på dette.

Når du har lest denne veilederen, kan du også ha utbytte av også å se på:

- Kontrollutvalgsboken KMD 2015
- Deloittes rapport «Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat» desember 2014
- Tilsyn og revisjon i kommunal sektor, Bråthen, Frydenberg og Rogndokken 2015

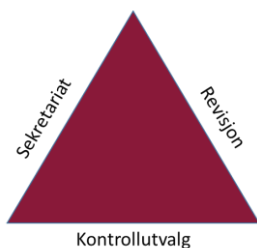
1) Innledning

Kommuneloven ble endret i 2004. Endringen innebar blant annet at kontrollutvalgene fikk et uavhengig sekretariat, og en bestiller-utførermodell ble implementert. Bestiller-utførermodellen har siden den tid vært en bærebjelke i den kommunale kontroll- og tilsynsordningen. Kontrollutvalget skal være en kompetent bestiller på vegne av kommunestyret og dermed stå for folkevalgt styring og kontroll. Gode revisjonstjenester forutsetter et kompetent bestillerledd. Det har vært en stor utvikling siden ordningen med eget sekretariat ble innført, med mer profesjonelle sekretariater. Revisjonen er etter lovendringen leverandør som hovedsakelig leverer sine tjenester gjennom kontrollutvalget.

Det er mange forhold som påvirker rammevilkårene for den kommunale egenkontrollen som ivaretas av kontrollutvalget og revisor. Det er nasjonale rammevilkår gitt gjennom lov og forskrift, men også beslutninger som finner sted i det løpende politiske arbeidet. Det er lokale variasjoner i rammene for kontrollutvalgets og revisjonens arbeid fordi man noen steder har vektlagt dette mer enn andre steder. Ressurstilgangen til kontrollutvalg og revisjon varierer, noe som også kan ha historiske årsaker. Kommunenes og fylkeskommunenes størrelse og kompleksitet må også antas å påvirke dette.

Kommunene og fylkeskommunene har ulik organisering når det gjelder sekretariatsordning og revisjonsordning. Denne organiseringen vil kunne påvirke arbeidsdelingen mellom revisjon og sekretariat, samt kommunens oppfølging av oppgavene. Dette er naturlig da det kommunale selvstyret står sterkt i Norge, og at måter å organisere arbeidet på som passer bra et sted ikke fungerer så bra et annet sted.

God kommunikasjon og samhandling mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisjon er en forutsetning for at kontrollutvalget effektivt kan utøve kontroll og tilsyn. Fokuset fra aktørene i kommunens egenkontroll bør være å spille hverandre gode, og at revisjonen og sekretariatet sammen gjør kontrollutvalget best i stand til å løse sitt oppdrag.



Veilederens formål å klargjøre ansvarsdelingen mellom sekretariat og revisjon og gi råd og anbefalinger om arbeidsdeling og samarbeid. Den sier også noe om hva kontrollutvalget og andre kan forvente av sekretariatet. Veilederen går ikke i dybden på alle arbeidsoppgaver og tema, for en fullstendig gjennomgang vises det til Kontrollutvalgsboken¹.

For å forenkle brukes systematisk kommunestyret og kommuner som fellesbetegnelser på henholdsvis kommunestyret og fylkestinget samt kommuner og fylkeskommuner.

2) God skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene

Revisors rolle og oppgaver beskrives med begrepet «god kommunal revisjonsskikk». Det går frem av kommuneloven § 78 nr. 1 at god kommunal revisjonsskikk er en «rettslig standard». Det vil si at innholdet i kravet til revisjonen utvikles kontinuerlig i samsvar med det som til enhver tid anses som faglig god yrkesutøvelse. I tillegg til lov- og forskriftskrav om revisjon, vil også nasjonale og internasjonale revisjonsstandarder definere hva som til enhver tid er god kommunal revisjonsskikk.

På lik linje med at revisjonens oppgaver skal gjennomføres i tråd med god kommunal revisjonsskikk og i samsvar med etablerte og anerkjente standarder på området, skal denne veilederen bidra til å beskrive hva som anses som god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene. Det er et behov for å utdype innholdet i kontrollutvalgssekretariatenes rolle, ansvar og oppgaver utover det som går frem av lov og forskrift. For kontrollutvalgssekretariatene vil en slik utfyllende veiledning sammen med lov og forskrift utgjøre god skikk og praksis.

Kontrollutvalget har et ansvar for å påse at revisjonen skjer i samsvar med lover, regler og god kommunal revisjonsskikk. Sekretariatenes leveranser er underlagt løpende folkevalgt kontroll gjennom kontrollutvalget. Som et bidrag til å klargjøre hvordan kontrollutvalgene skal kunne fylle denne rollen, må det klargjøres hvilke forventninger de kan ha til sekretariatet utover det som fremgår av kommuneloven og kontrollutvalgsforskriften. Et velfungerende sekretariat er en forutsetning for at kontrollutvalget skal kunne utføre sin tilsyns- og kontrollfunksjon på en god måte.

3) Kort om kontrollutvalgssekretariat og deres mandat

Kontrollutvalgssekretariatet er støttespiller for kontrollutvalget og er viktig for godt og effektivt kontrollarbeid i utvalgene. Sekretariatet er ansvarlig for saksbehandlingen i kontrollutvalget og skal etter kontrollutvalgsforskriften § 20 påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt. Kontrollutvalgssekretariatet er kontrollutvalgets administrasjon, og er bindeleddet mellom kontrollutvalget og andre sentrale aktører som revisjonen, kommunestyret og kommunens administrasjon.

Kommunestyret har ansvar for å sørge for sekretariatsbistand til kommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalgssekretariatet skal være uavhengig av kommunens revisor og administrasjon. Kommunens administrasjon har innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde ikke instruksjons- eller avgjørringsmyndighet over kontrollutvalgssekretariatet. At sekretariatet skal være uavhengig av kommunens revisjon og administrasjon, innebærer at de som utfører sekretariatstjenester ikke kan være ansatt i administrasjonen eller utføre revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen. Videre er det slik at verken leder av kontrollutvalget eller dets medlemmer kan utøve sekretariatsoppgaver.

¹ Kontrollutvalgsboken, Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver (KMD, 2. utg. desember 2015)
[http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/Kontrollutvalgsboka_-_2__utgaven.pdf]

Bortsett fra dette kan sekretariatvirksomhetene være organisert på ulike måter. For eksempel:

- Ansatt sekretær som er direkte underlagt kontrollutvalget
- Interkommunalt selskap (IKS)
- Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27
- Kjøp fra andre som ikke utfører revisjonstjenester for kommunen
- Samvirkeforetak
- Aksjeselskap

Interkommunalt samarbeid er mest utbredt. Deloitte² har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) levert en evaluering² av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat i kommunene. Evalueringen viser at en overvekt av sekretariatene (55 prosent) har en slik samarbeidsform, og disse leverer tjenester til hele 81 prosent av kontrollutvalgene.

Sekretariatet har enkelte oppgaver som er pålagt gjennom kontrollutvalgsforskriften. Dessuten vil sekretariatet ha en del oppgaver knyttet til oppgaver som kontrollutvalget er pålagt i samme forskrift og i kommuneloven. Det kan også foreligge selskapsavtale eller vedtekter som spesifiserer hvilke oppgaver kontrollutvalgssekretariatet skal utføre. Utover dette er det kontrollutvalget selv som definerer hva sekretariatet skal gjøre. Av Kontrollutvalgsboken går det frem at det er viktig at utvalgets medlemmer og sekretariatet holder seg oppdatert om saker som er relevante for kontrollutvalget, og det anbefales at sekretariatet har bred kompetanse. Kompetansekravet ved nye ansettelser bør være høyere utdanning, fortrinnsvis på masternivå. I tillegg er det viktig at kontrollutvalgets administrasjon har erfaring fra offentlig sektor, fortrinnsvis kommunal sektor og god kjennskap til politiske prosesser. Kontrollutvalgsboken trekker også frem at sekretariatet bør ha tilstrekkelig kapasitet til saksforberedelser, utredning og oppfølging av sakene, og være tilgjengelig for å drøfte saker mellom møter.

Deloitte's evaluering viser at kontrollutvalgssekretariatene i hovedsak har tre roller: «saksbehandler», «utreder» og «administrator». Det varierer hvor mye det enkelte sekretariat utfører under hver rolle. Alle sekretariatene er «administratorer», og en betydelig andel av sekretariatene fungerer som «saksbehandler» ved å gi egne vurderinger i saksfremstillinger. Det er også noen som fungerer som «utreder» for sine kontrollutvalg, ved at de utfører overordnet analyse, eierskapskontroll eller andre oppdrag basert på bestillinger fra utvalget. Evalueringen viser imidlertid at det er store variasjoner mellom sekretariatene både når det gjelder hvor mye tid som benyttes på utvalgene og hvilke oppgaver som utføres.

Evalueringen viser at kontrollutvalgslederene mener at kontrollutvalgssekretariatet har god kompetanse og kapasitet, at de vurderer samarbeidet med sekretariatet som godt og at de mener at sekretariatet bistår utvalget på en god måte. Kontrollutvalgslederene er altså gjennomgående fornøyd med eget sekretariat.

Det er stor variasjon mellom sekretariatene når det gjelder hvor mye tid som i gjennomsnitt brukes per kontrollutvalg. Faktorer som har innvirkning på tidsbruken er kontrollutvalgets budsjett,

² Evaluering. Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat (Deloitte desember 2014)
[https://www.regjeringen.no/contentassets/5ab8be06fec447b3822c6fedecf030ac/evaluering_kontrollutvalg_kontrollutvalgssekretariat_deloitte_des14.pdf]

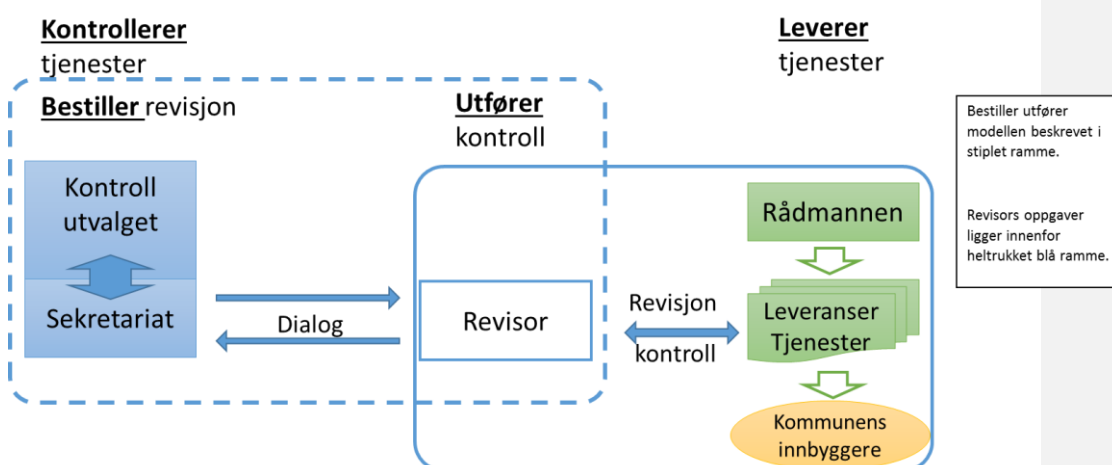
kommunestørrelse, kontrollutvalgets engasjement, kontrollutvalgets kompetanse, innbyggerengasjement (innspill) og forhold ved kommunens administrasjon. Flere av disse faktorene har også sekretariatet innvirkning på, som for eksempel når det gjelder kontrollutvalgets engasjement og kompetanse. Sekretariatet bør tilby opplæringen til kontrollutvalgene, særlig etter valg av kontrollutvalget. På den måten har de mulighet til å påvirke kompetansegrunnlaget til utvalgsmedlemmene. Opplæringsaktiviteter kan bidra positivt til kontrollutvalgenes engasjement. Kontrollutvalgets budsjett er også i stor grad styrende for hvilken kapasitet man kan forvente av sekretariatet. Sekretariatene gir uttrykk for at forventningene til sekretariatets leveranse stadig øker, samt at arbeidsmengden og kompleksiteten i sakene øker.

4) Bestiller-utførermodellen

Kontrollutvalgene jobber etter en bestiller-utførermodell der kontrollutvalget har bestillerrollen og revisjonen har utførerrollen. Dette er en modell som praktiseres i de fleste kommuner.

Sekretariatet er kontrollutvalgets administrasjon og bistår utvalget i å utføre bestillerrollen. Utvalget bestiller forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, mens regnskapsrevisjon er et løpende oppdrag. Revisjonen rapporterer resultatet av sitt arbeid til kontrollutvalget, som igjen rapporterer til kommunestyret.

Enkelte arbeidsoppgaver hører naturlig hjemme i bestiller-leddet, mens andre hører hjemme i utførerleddet. For noen oppgaver er det behov for en avklaring av hvem som skal gjøre dem.



Figuren illustrerer bestiller-utførermodellen i stiple ramme og revisors oppgaver i heltrukket ramme.

5) Arbeidsdeling i bestiller- utførermodellen - Sekretariatets arbeidsoppgaver

Denne veilederen tar utgangspunkt i Deloitte's kategorisering av arbeidsoppgavene, men tar med ytterligere to kategorier; sekretariatets rådgivningsfunksjon og koordinering av aktørene. Arbeidsoppgavene deles dermed inn i fem kategorier: Administrasjon, saksbehandling, utredning, rådgivning og koordinering.

Det er viktig at sekretariatene er bevisste på at det er de som har ansvaret for at saken er forsvarlig utredet, men at de har mulighet til å innhente bistand og bruke dokumenter fra revisjonen. Her er kriterier som kompetanse, kapasitet og uavhengighet viktige å vurdere. I saksframlegg som berører kontrollutvalgssekretariatets tjenester bør sekretariatet vurdere sin uavhengighet og dokumentere denne i saksframstillingen.

Vi vil i det følgende gå nærmere inn på disse fem kategoriene. Når det gjelder utarbeidelse av saksframlegg, blir dette nærmere omtalt i forbindelse med saksbehandling nedenfor.

5.1 Administrasjon

Kontrollutvalgets sekretariat fungerer som kontrollutvalgets administrasjon. Administrative oppgaver omhandler all praktisk tilrettelegging for møter. Dette består for eksempel i å bestille møterom, produsere og sende ut møteinnkallinger til møter, påse at saker fra kontrollutvalget kommer til kommunestyret for behandling, skrive protokoll og sørge for bestillinger i etterkant. Sekretariatet har også arkivansvar på vegne av kontrollutvalget.

Arkivering og journalføring av kontrollutvalgets saker, møteprotokoller og korrespondanse. Av Kontrollutvalgsboken går det frem at sekretariatet skal opprette et eget arkiv eller en egen arkivdel for kontrollutvalget som tilfredsstiller kravene i arkivloven med forskrifter. Ansvaret for dette arkivet kan ikke legges til administrasjonssjefen siden sekretariatsfunksjonen ikke ligger under administrasjonssjefens myndighetsområde. Sekretariatet skal skrive protokoll fra møtene og sende ut utskrifter/informere om vedtakene.

Utarbeide budsjett og følge opp utvalgets regnskap – Kontrollutvalget skal utarbeide forslag til budsjett for kontroll og tilsyn i kommunen. I praksis er det sekretariatet som utarbeider dette budsjettforslaget, som blir lagt frem til behandling for kontrollutvalget med sekretariatets forslag til vedtak. I budsjettet må kontrollutvalgets egne kostnader og kostnader knyttet til revisjonsaktiviteter og sekretariat synliggjøres. Videre er det viktig at det i budsjettet tas høyde for at det kan oppstå uforutsette situasjoner, slik som for eksempel henvendelser fra innbyggere, mediasaker og mistanke om misligheter, som må følges opp. Sekretariatet har også en rolle og et ansvar for å kontrollere at kontrollutvalgets aktivitet/bestillinger er innenfor vedtatt budsjett..

Utarbeide kontrollutvalgets årsplan - For å målrette kontrollutvalgets arbeid bør sekretariatet bistå utvalget med å utarbeide en virksomhetsplan eller årsplan. Planen bør angi hovedmål for kontrollutvalgets arbeid, og inneholde en strategi for hvordan utvalget vil arbeide for å nå målene sine. Den kan også inneholde en oversikt over de områder og kontroll- og tilsynsoppgaver som skal prioriteres. Virksomhetsplanen for kontrollutvalget vil sammen med eventuelt reglement, møtekalender og budsjett utgjøre viktige styringsdokumenter for utvalget.

I tillegg til ovennevnte saker, ivaretar sekretariatet oppgaver som praktisk tilrettelegging av møter, sørge for at nettsidene til kontrollutvalget blir oppdatert, følge opp vedtakene i kontrollutvalget. Alle sekretariatene ivaretar på denne måten rollen som administrator.



- Kalle inn
- Skrive protokoll
- Arkivansvar, herunder vurdere forholdet til offentleglova
- Bestille møterom
- Oppdatere nettsider
- Økonomioppfølging
- Følge opp kontrollutvalgets vedtak
- Påse at kontrollutvalgets saker kommer til behandling i kommunestyret

Merknad [RT1]: Vi vil i den endelige versjonen oppsummere hvert av kapitlene 5.1 – 5.5 på denne måten. Oversikt over alle oppgavene kommer til slutt

5.2 Saksbehandling

Det er kontrollutvalgssekretariatet som har ansvaret for utarbeidelse av saksfremlegg med forslag til vedtak til kontrollutvalget. Enkelte saker innebærer behandling av leveranser fra revisjonen, og sekretariatet vil bygge på dette i saksfremlegget. I slike saker kan ikke sekretariatet overprøve revisjonens rapporter, men skal se til at leveransen er i henhold til bestillingen og at saken er tilstrekkelig opplyst. Sekretariatet forbereder også en rekke saker der underlaget kommer fra andre enn revisjonen (rådmannen, Fylkesmannen, sekretariatet selv). Nedenfor beskrives saker som kommer fra revisjonen.

Saksfremlegg etter gjennomførte forvaltningsrevisjoner, selskapskontroller og andre bestillinger til revisjonen utarbeides på grunnlag av bestillingen og rapporten fra revisjonen. Når det er bestilt og levert dokumenter om forvaltningsrevisjon (foranalyse, prosjektplan, forvaltningsrevisjonsrapport, utredning m.m.) fra revisjonen, er det kontrollutvalgssekretariatets ansvar å gjennomgå det leverte produktet og utarbeide et saksfremlegg. Saksfremlegget sammen med rapporten skal gi et forsvarlig grunnlag for at kontrollutvalget skal kunne fatte sitt vedtak. I denne saksforberedelsen bør sekretariatet gjøre oppmerksom på forhold som vurderes som viktig at kontrollutvalget er oppmerksomme på. Et eksempel på en slik vurdering er om produktet svarer på bestillingen som ble gitt. I enkelte tilfeller kan det stilles spørsmålstegn til eller være innvendinger mot rapporten. I slike tilfeller vil det være naturlig at sekretariatet har dialog med revisjonen før saken legges frem i kontrollutvalgets møte. Etter at kontrollutvalget har behandlet saken, skal den ofte videre til kommunestyret. Det er sekretariatets oppgave å sørge for videre fremdrift og oppfølging.

Saker som omhandler regnskapsrevisjon er faste årlige saker som følger regnskapets årshjul. Her har kontrollutvalget liten påvirkning, da regnskapsrevisjon er betydelig regulert. Kontrollutvalget skal for øvrig avgi en uttalelse om kommunens årsregnskap etter at revisjonsberetningen er avlagt. Det er vanlig at sekretariatet utarbeider et forslag til uttalelse i forbindelse med utarbeidelse av saksfremlegg. Denne saken utarbeides på grunnlag av kommunens årsregnskap og -beretning, revisors beretning og eventuelt andre kilder. En slik uttalelse kan gjerne også inneholde noe mer basert på kontrollutvalgets vurderinger knyttet til rådmannens redegjørelse om betryggende kontroll og om kommunen har nådd egne vedtatte handlingsregler. NKRF har utarbeidet en mal³ for kontrollutvalgets uttalelse.

Henvendelser - Kontrollutvalget kan motta henvendelser og innspill fra kommunestyret, innbyggere i kommunen, organisasjoner og andre. Det er opp til kontrollutvalget å beslutte om og hvilke

³ Informasjon 2018/1 fra kontrollutvalgskomiteen
[http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Info_fra_NKRFs_organer/KU-kom/2018/KU-info1-2018_KUs_uttalelse_om_arsregnskapet.pdf]

henvendelser som vil bli behandlet. Flertallet i kommunestyret kan imidlertid pålegge kontrollutvalget å utrede konkrete saker, og slike saker skal dermed tas til behandling. Når det gjelder henvendelser fra andre aktører, bør det enkelte kontrollutvalg ha rutiner for hvordan disse skal håndteres. I noen kontrollutvalg legger sekretariatet frem saker på alle henvendelser, mens i andre foretar sekretariatet en vurdering sammen med leder av kontrollutvalget om dette er en sak for utvalget eller ikke. I enkelte tilfeller ser man at henvendelsene er klagesaker eller varslingsaker. Disse bør besvares med en anbefaling om riktig instans. Det er også kontrollutvalg som får alle henvendelser presentert som en eventuelt-sak, og dermed avgjør i fellesskap om dette er en sak utvalget ønsker å gå videre med. NKRF anbefaler at henvendelser legges frem for kontrollutvalget og at det er utvalget som treffer avgjørelsen om og eventuelt hvordan henvendelsen skal behandles.

Kontrollutvalgets påseansvar overfor revisor - Kontrollutvalget har et påseansvar overfor revisjonen som ivaretas av sekretariatet. NKRF har utarbeidet veiledere⁴ for dette. I dette påseansvaret ligger blant annet at kontrollutvalget skal bli forelagt oppdragsansvarlig revisors uavhengighetserklæring samt at man skal påse at god kommunal revisjonsskikk følges. Dette påseansvaret utføres noe ulikt, men det bør legges frem som en årlig sak for behandling i kontrollutvalget, eventuelt rapporteres i kontrollutvalgets årsrapport.

Prinsippet om uavhengighet mellom sekretariat og revisjon, er viktig når det gjelder kontrollutvalgets påse-funksjon. Videre må sekretariatet ikke være bundet av vurderinger, konklusjoner og anbefalinger i revisjonens arbeid, da sekretariatet er direkte underlagt kontrollutvalget – som skal fatte de vedtak det finner nødvendig på det foreliggende saksgrunnlaget.

Sekretariatet har ansvaret for å påse at saker som legges frem for kontrollutvalget, er forsvarlig utredet. For saker som kommer fra revisjonen, vil sekretariatets oppgave i hovedsak være å sikre at produktet er i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Dette innebærer som nevnt ikke at sekretariatet skal vurdere metodevalg, prosjektdesign, datainnhenting, lovanvendelse og vurderinger som fremkommer i revisors rapporter. Dette må revisor selv bære ansvaret for gjennom de kvalitetssystemer som skal ivareta dette. Dersom det er åpenbare mangler ved produktene som revisor leverer, må likevel sekretariatet si fra om dette, før saken legges fram for kontrollutvalget.

Kontrollutvalget bør sikre seg at revisjonen har nødvendige systemer og rutiner på plass for å sikre tilfredsstillende kvalitet. I tillegg vil det være naturlig at kontrollutvalget ber om resultatene av den eksterne kvalitetskontrollen av revisjonen.

5.3 Utredning

Kontrollutvalget kan bestille utredninger fra revisjonen, sekretariatet eller andre. Noen utredningsoppgaver er kontrollutvalget pålagt å få utført, mens andre må besluttes av kontrollutvalget i den enkelte kommune. Man kan ikke utelukke at det finnes undersøkelser som befinner seg i en «gråsoner», og som det ikke er åpenbart om er å definere som revisjon eller ikke. I slike tilfeller er det viktig med en dialog mellom sekretariat og revisjon, og at vurderingen av om undersøkelsen er å betrakte som revisjon eller ikke revisjon, blir dokumentert.

⁴ Veileder vedrørende kontrollutvalgets påse-ansvar overfor regnskapsrevisor (NKRF, oktober 2010) [http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_-_KUs_paseansvar_regnrev.pdf]
Veileder vedrørende kontrollutvalgets påse-ansvar for forvaltningsrevisjon (NKRF, september 2011) [http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_-_KUs_paseansvar_forv_rev.pdf]

Utredning hvor sekretariatet er pålagt utredningsansvaret

Forskrift om kontrollutvalg kap. 7. definerer «særlige oppgaver for kontrollutvalget». Bestemmelser om «Valg av revisjonsordning» og «Valg av revisor» går frem av forskriftens § 16. Kommunestyret avgjør selv om kommunen skal ansette egen revisor, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med annen revisor. Vedtak-om dette treffes etter innstilling fra kontrollutvalget.

Når kommunen skal vurdere revisjonsordningen, er det som regel nødvendig å behandle saken i to omganger. Først skal det treffes en prinsippavgjørelse om revisjonsordning og deretter skal det eventuelt foretas valg av revisor. I begge behandlingene er det kontrollutvalget som innstiller til kommunestyret, og saken blir utredet og forberedt av kontrollutvalgets sekretariat. Hvis det er truffet en prinsippavgjørelse om konkurranseutsetting av revisjonen, vil det være kontrollutvalgets oppgave å legge revisjonstjenesten ut på anbud. I praksis forestår sekretariatet denne oppgaven som kontrollutvalgets administrasjon. I dette arbeidet er det vanlig at sekretariatet trekker inn kompetanse på økonomi, innkjøp og juridiske spørsmål foruten revisjonskompetanse. Kontrollutvalget skal vedta prinsippene for konkurransen, vurdere anbudene, og legge frem innstilling for kommunestyret.

Ved kommunesammenslåing kan fellesnemnda få fullmakt til å velge revisor. Inndelingslova angir prosedyre for valget og slår entydig fast at kontrollutvalgene i de sammenslående kommunene skal avgi hver sin innstilling. Kontrollutvalgene har anledning til å innstille på videreføring av revisjonsordning dersom kommunene som skal slå seg sammen, har samme revisor. Dersom kommunene som slår seg sammen har ulik ordning, må dette legges frem som nevnt over i to omganger. Der fellesnemnda har fått fullmakt til å velge løsning, må nemnda forholde seg til innstillingene og foreta det valget den mener er best.

Fellesnemnda kan også ved kommunesammenslåing få fullmakt til å videreføre sekretariatsordning for kontrollutvalget i den nye kommunen hvis kommunene som slår seg sammen har samme sekretariat. Dersom det skal velges ny sekretariatsordning, skal kontrollutvalgene avgi innstilling. I slike tilfeller anbefales det at det benyttes et settesekretariat til å forberede saken for kontrollutvalgene.

Hvis det skulle skje at saksbehandlingen ikke følger lov og forskrift i spørsmålet om revisjons- og sekretariatsordning, må det påpekes av sekretariatet, og kontrollutvalget bør få saken til behandling.

Andre utredningsoppgaver

Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll - Kontrollutvalget er tillagt ansvaret for å utarbeide overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, og sekretariatet må bistå kontrollutvalget i dette. Den overordnede analysen skal fremskaffe relevant informasjon om kommunens virksomhetsområder og eierinteresser basert på risiko og vesentlighet. Hensikten er at kontrollutvalget skal ha mulighet til å prioritere arbeidet for til slutt å ende opp med en vel begrunnet plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll. Dersom spørsmålet om hvem som skal utføre overordnet analyse ikke er fastlagt av kommunestyret eller i oppdragsavtaler eller lignende, står kontrollutvalget fritt til å bestemme hvem som skal utføre den. Det viser seg i praksis at overordnet analyse blir gjennomført på ulike måter og av ulike instanser. Deloitte fant at litt over halvparten (56 prosent) av kontrollutvalgene benytter kommunens revisor/revisjonsselskap til å utføre den overordnede analysen. Det er mange kontrollutvalg (24 prosent) som benytter eget sekretariat eller utfører analysen selv (12 prosent). Rundt fem prosent benytter en annen privat leverandør til å utføre oppgaven. KMD⁵ har uttalt at det vil være naturlig at kontrollutvalgets

⁵ Uttalelse fra KMD 18.6.2007

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/kommunejuss/h_02_09/06_1463.pdf]

sekretariat utarbeider utkast til den planen som kontrollutvalget forelegger for kommunestyret til vedtak, men at analysen som ligger til grunn for planen alternativt kan utarbeides helt eller delvis av revisjonen eller andre.

Det er opp til det enkelte kontrollutvalg å organisere arbeidet og finne gode løsninger som utnytter kontrollutvalgets ressurser på best mulig måte. Uansett hvordan arbeidet organiseres lokalt, er det viktig med god dialog mellom revisjonen og sekretariatet om utarbeidelse av overordnet analyse. Begge parter har behov for å bygge kunnskap om kommunen og dens risikoområder. Dersom kontrollutvalget bestiller analysene av revisjonen, er det viktig at det utformes en god bestilling.

Planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll - Når forslag til planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll legges frem til behandling i kontrollutvalget, har sekretariatet ansvar for å påse at de er forsvarlig utredet. Det er gode argumenter for at planarbeidet er oppgaver som hører hjemme i bestiller-leddet, og bør utføres av sekretariatet. Dette er også i tråd med ovennevnte uttalelse fra KMD⁶, hvor departementet sier at det vil være naturlig at kontrollutvalgets sekretariat utarbeider utkast til den plan som kontrollutvalget forelegger for kommunestyret til vedtak. Likevel avviser ikke departementet at revisjonen kan ha en rolle hvis det ikke medfører at revisjonen blir inhabil. Dette må vurderes konkret i den enkelte kommune, heter det.

Revisjonen må alltid vurdere sin habilitet knyttet til de rollene revisjonen påtar seg. Det kan oppstå inhabilitet hvis revisjonen deltar i utarbeidelse av planer for forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll, tilsvarende vil gjelde for overordnede analyser.

I lys av dette er det naturlig at den enkelte kommune selv finner gode løsninger vedrørende sekretariatet og revisors roller i det operative arbeidet med å utarbeide forslagene, og som samtidig ivaretar gjeldende krav til vurdering av habilitet.

Både sekretariat og revisjon har viktig kompetanse av betydning for planene for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll og vil begge ha nytte av vedlikehold og oppbygging av kompetanse som planarbeidet kan medføre. Hvis kontrollutvalgets sekretariat utarbeider utkast til planene for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, bør sekretariatet sikre tilstrekkelig dialog med revisjonen om innholdet i planene. Hvis det er revisjonen som utarbeider utkast til sakene, er det på samme måte nødvendig med god dialog med sekretariatet som har ansvaret for at sakene blir forsvarlig forberedt.

Andre utredninger - Sekretariatet kan utover dette innhente faktaopplysninger, gjøre forundersøkelser og undersøkelser på bestilling fra kontrollutvalget. Det går for øvrig en klar avgrensning mot revisjon, som sekretariatet ikke kan utføre.

I dette dokumentet defineres revisjon som innhenting av informasjon og en vurdering av denne informasjonen mot et sett av kriterier iht. internasjonale revisjonsstandarder og RSK 001. Dette er ikke til hinder for at sekretariatet innhenter tilgjengelig informasjon om ulike områder/forhold i kommunen eller fylkeskommunen og systematiserer dette for kontrollutvalget. Denne type kartlegging ansees ikke som revisjon.

Som en naturlig del av saksforberedelsene av et saksforhold til kontrollutvalget innhenter sekretariatet faktaopplysninger, dette er å betrakte som interne sakspapirer som gjerne er innhentet

⁶ Uttalelse KMD 18.6.2007

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/kommunejuss/h_02_09/06_1463.pdf]

fra kommunens administrasjon til bruk i saksforberedelser. I noen tilfeller innkalles også rådmannen for å holde en orientering om temaet, som en del av forberedelsen til saken.

Det er ikke alltid åpenbart hvilket kontrolltiltak som er mest hensiktsmessig å bruke om et tema kontrollutvalget ønsker å se nærmere på. Det vil i slike tilfeller være tilrådelig å gjennomføre en forundersøkelse før kontrollutvalget beslutter å sette i verk ett konkret kontrolltiltak. En slik forundersøkelse kan for eksempel bestå av innhenting av faktaopplysninger, gjennomgang av utvalgte dokumenter eller en kombinasjon av disse metodene. Forundersøkelser kan utarbeides av både sekretariat og revisjon.

5.4 Rådgivning

Sekretariatet skal være rådgiver for kontrollutvalget. Denne rollen utøves både som diskusjonspartner for leder når dagsorden fastlegges og ved å veilede utvalget i møter. Sekretariatet er den fremste til å veilede utvalget i saksbehandling og prosess, en spisskompetanse sekretariatene skal ha. Det er også viktig å gi råd og veilede i valg av kontrolltiltak som nevnt over.

Ved behandling av taushetsbelagt informasjon der denne informasjonen drøftes i møtet er det viktig at en lukker møtet med referanse til aktuell lovhjemmel. Sekretariatet har en viktig rådgiverrolle i den forbindelse og skal, sammen med kontrollutvalgsleder, i forkant av møtet vurdere om det er saker på saklisten hvor det er behov for å lukke møtet. Leder kan da forberedes og ta dette opp med utvalget. Det er utvalget selv som vedtar lukking av møtet. Sekretariatet har et ansvar for at kontrollutvalgets medlemmer blir gjort tilstrekkelig kjent med regelverket knyttet til taushetsplikt, slik at dette hensynet ivaretas både i møtet og når det refereres fra møtet i etterkant. Det kan for eksempel være behov for rådgivning om hva man har anledning til å referere fra et lukket møte.

Ettersom kontrollutvalget har som hovedoppgave å føre kontroll og tilsyn med forvaltningen, er det spesielt viktig at kontrollutvalget selv oppfattes som et uavhengig utvalg. Hvis et kontrollutvalgsmedlem kan tenkes å være inhabil ved behandlingen av en sak, skal dette meldes på forhånd, slik at sekretariatet får anledning til å forberede habilitetsvurderingen og eventuelt kalle inn vararepresentant.

Sekretariatet har også en viktig rådgiverrolle for kontrollutvalget når det kommer til kontakt med media. Kontrollutvalgets saker kan ofte føre til oppslag og interesse i media. Det er viktig at utvalget er forberedt på at det kan komme forespørsler fra media og at det kan være ønskelig at utvalget uttaler seg. Kontrollutvalget bør ha en dialog om hvordan utvalget ønsker å kommunisere eksternt og hvordan utvalget skal forholde seg til forespørsler fra media. Dette kan også nedfelles i kontrollutvalgets reglement. Kontrollutvalget kan etablere felles retningslinjer for eksternt kommunikasjon, og her kan det være behov for veiledning fra sekretariatet til å etablere en form for mediestrategi. Dette er mest aktuelt i starten av en valgperiode og i de tilfeller det har vært utskiftning av medlemmer i kontrollutvalget. Sekretariatet skal behandle forespørsler om innsyn og legge til rette for dialog med kontrollutvalget ved behov.

Kontrollutvalget er et lekmannsorgan. I regelverket er det ikke satt krav til kompetanse og erfaring for medlemmene av utvalget. Behovet for opplæring vil være individuelt, og knyttet til politisk erfaring og faglige bakgrunn, men alle kontrollutvalg bør få tilbud om opplæring i starten av valgperioden. Det er sekretariatet som skal sørge for dette, en oppgave det er naturlig å samarbeide med revisjonen om. For å systematisere arbeidet med kompetanseheving i kontrollutvalget kan det være en fordel at sekretariatet setter av tid til å kartlegge opplæringsbehovet og utarbeide en plan for opplæring. Dette kan bidra til en bedre prioritering av opplærings- og kurstiltak. Det kan også være aktuelt å undersøke om sekretariatet kan gjennomføre kurs, seminar eller opplæring som er

relevant for kontrollutvalgsmedlemmene enten i egen regi eller i samarbeid med revisjonen eller andre aktører.

Ved utskiftninger i kontrollutvalget etter kommunevalg utgjør sekretariatet en del av kontinuiteten i kontrollarbeidet. Sekretariatene har også typisk et regionalt nedslagsfelt med ansvar for flere kommuner, og besitter innsikt i hvordan kontrollarbeidet utføres i sammenlignbare kommuner.

Rådgivningsfunksjonen er naturligvis ikke avgrenset til kontrollutvalgets administrasjon alene, det er også viktig at revisjonen bidrar med sin spisskompetanse, og gir revisjonsfaglige råd.

5.5 Koordinere

Sekretariatet har en sentral rolle når det gjelder planlegging og samordning av kontroll- og tilsynsarbeidet. Dette handler dels om å koordinere all aktivitet rundt møtene i kontrollutvalget, i god dialog med utvalgsleder. Det er ofte flere aktører med på møtene om rådmann eller andre fra administrasjonen, ordfører, revisjonen eller andre. Sekretariatet bidrar til å koordinere tidskjema med sakliste og legger til rette for en god dialog med aktørene.

Det er viktig å koordinere kontrollutvalgets eget kontrollarbeid med statlige etaters tilsynsarbeid for å unngå dobbeltarbeid, og for å unngå for stor belastning på de enkelte kommunale etatene eller enhetene. To undersøkelser rett etter hverandre på samme område vil kunne begrense nytteverdien av undersøkelsene. Fylkesmannen har etter kommuneloven § 60e en lovfestet rett og plikt til å samordne statlige tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Lovbestemmelsen innebærer samtidig en plikt for øvrige statlige tilsynsmyndigheter til å delta i samordningen. Samordningen skal bidra til at statens tilsyn med kommunene samlet sett er oversiktlige, enhetlige og forutsigbare. Dobbeltilsyn og at tilsyn på én sektor gir utilsiktede konsekvenser på andre sektorer, skal unngås. Fylkesmannen har også et embetsoppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet som forventer styrking av samordning og koordinering av kommunal tilsynsvirksomhet.

Med dette som utgangspunkt, kan kontrollutvalget ta initiativ til en dialog med fylkesmannen om koordinering av forvaltningsrevisjoner og tilsyn. Sekretariatet kan blant annet sørge for å sende forvaltningsrevisjonsrapporter til fylkesmannen til orientering og delta i ulike samarbeidsfora (fylkesmannens tilsynsforum). Hvilken form dialogen mellom kontrollutvalget og fylkesmannen skal ha, må avtales lokalt.

6) Overordnede anbefalinger

Det er særlig tre områder hvor det har vært behov for å avklare arbeids- og rolledelingen mellom sekretariat og revisjon. Det gjelder saksfremlegg, overordnet analyse og planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Saksfremlegg er sekretariatets ansvar. NKRF mener at man må finne gode løsninger lokalt basert på de prinsipper som framkommer i dette dokumentet og basert på kompetanse, kapasitet og habilitet når det gjelder overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Når det gjelder planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll mener NKRF at sekretariatet bør utføre dette.

Vi vil imidlertid understreke at uansett oppgave- og rollefordeling, er det meget viktig – og en forutsetning for vellykket resultat – at sekretariat og revisjon samarbeider og har god dialog i forbindelse med utførelsen av de enkelte oppgavene.

Oppsummert sekretariatets oppgaver

Administrere

- Kalle inn
- Skrive protokoll
- Arkivansvar, herunder vurdere forholdet til offentleglova
- Bestille møterom
- Oppdatere nettsider
- Økonomioppfølging
- Følge opp kontrollutvalgets vedtak
- Påse at kontrollutvalgets saker kommer til behandling i kommunestyret

Saksbehandle

- Skrive saksfremlegg som opplyser saken til alle saker som legges frem for kontrollutvalget
- Plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll
- Kontrollutvalgets påseansvar overfor revisjonen

Utrede

- Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- Planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- Valg av revisjonsordning og valg av revisor
- Valg av revisor og sekretariat ved kommunesammenslåing
- Andre undersøkelser som ikke er revisjon

Gi råd

- Kompetent diskusjonspartner for kontrollutvalget
- Veilede kontrollutvalget
- Opplæring av kontrollutvalget
- Habilitet
- Lukking av møter
- Gi råd om mediahåndtering

Koordinere

- Planlegging av kontroll og tilsynsarbeidet
- I forhold til revisjon-og rådmann
- Samordning av statlige tilsyn