

Samarbeidet mellom kontrollutvalgssekretariat og revisjon

1. Innledning

Årsmøtet i Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) vedtok 11. juni 2017 at styrking av den kommunale egenkontrollen skal være et strategisk satsingsområde. Som del av dette ble det også vedtatt at rollene for kontrollutvalg, sekretariat og revisjon må tydeliggjøres og avklares. Styret har fulgt opp dette, og nedsatte 9. oktober 2017 et utvalg som skal se på retningslinjer for samarbeid mellom kontrollutvalgssekretariat og revisjon, og hvordan et slikt samarbeid kan bidra til å styrke den kommunale egenkontrollen. Utvalgets sammensetning har vært:

- Mona Moengen, leder (ROKUS)
 - Bjørg Hagen (Innlandet Revisjon IKS)
 - Lars Norman Mikkelsen (Kommunerevisjonen i Oslo)
 - Pål Ringnes (KUBIS)
-
- Rune Tokle (NKRF) – sekretær for utvalget

Dette dokumentet inneholder noen overordnede prinsipper, beskrive sentrale oppgaver og drøfte arbeidsdelingen. Utvalget peker på mulig praksis og understreker betydningen av god dialog mellom sekretariat og revisjon.

2. Rammevilkår

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 en større bevissthet rundt dette og har vektlagt dette mer enn andre steder. Ressurstilgangen til kontrollutvalg og revisjon varierer, noe som også kan ha historiske årsaker. Kommunenes 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 organiseringsformer som passer bra et sted ikke fungerer så bra et annet sted.

Organisering og rolle

Kontrollutvalgssekretariatet skal være uavhengig av revisor og rådmann.

Rådmannen har innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde ikke instruksjons- eller avgjøringsmyndighet over kontrollutvalgssekretariatet. En kontrollutvalgssekretær kan være ansatt i kommunen. Det mest vanlige er at sekretæren er ansatt i et interkommunalt samarbeid eller selskap. Noen kommuner kjøper sekretariatstjenester etter å ha gjennomført en konkurranse.

Vedlegg

Leder av kontrollutvalget, dets medlemmer, rådmannen eller revisor kan ikke utøve sekretariatsoppgaver.

Sekretariatet for kontrollutvalget er direkte underordnet utvalget. Kontrollutvalget bestemmer hvilke oppgaver som utføres. Det kan foreligge selskapsavtale eller vedtekter som spesifiserer hvilke oppgaver kontrollutvalgssekretariatet skal utføre.

Ansvar og oppgaver

Kontrollutvalgssekretariatet skal ifølge kontrollutvalgsforskriften § 20 andre ledd påse at sakene som legges frem for kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt. Når sekretariatet forbereder saker som kommer fra revisjonen, må revisjonen selv stå for at det produktet som leveres, holder faglig kvalitet.

3. Overordnede prinsipper og oppgaver

I dette kapitlet gjennomgås og drøftes noen overordnede prinsipper og oppgaver som ligger til grunn for vurderingen av hvordan de konkrete oppgavene skal fordeles mellom sekretariat og revisjon.

Bestiller-utfører-modellen

Vi vil her kort omtale den bestiller-utfører-modellen som ligger til grunn for oppgavefordelingen mellom sekretariat og revisjon.

I 2004 ble kommuneloven endret og det ble åpnet for at kommunene kunne velge å kjøpe revisjonstjenester i markedet. En forutsetning for å åpne opp for kjøp av revisjonstjenester i markedet var at kontrollutvalget måtte ha et uavhengig sekretariat. Ordningen med at revisor var kontrollutvalgets sekretær opphørte dermed. Arbeids- og oppgavefordelingen mellom sekretariat og revisjon er fastsatt i kontrollutvalgsforskriften § 20, som blant annet slår fast at sekretariatet skal være uavhengig av revisor og rådmann, og at revisjonen ikke kan utføre sekretariatsoppgaver.

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

Enkelte arbeidsoppgaver hører naturlig hjemme i bestillerleddet, mens andre hører hjemme i utførerleddet.

Prinsipper som kommer fram i lov og forskrift

Enkelte av prinsippene som kommer fram i lov og forskrift drøftes nedenfor. Dette gjelder prinsippene om at

- sekretariatet skal være uavhengig av den eller de som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen, og at
- den som utfører revisjon for den aktuelle kommune eller fylkeskommune ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget.

Prinsippet om uavhengighet mellom sekretariat og revisjon, er viktig når det gjelder kontrollutvalgets påse-funksjon. Videre må sekretariatet ikke være bundet av vurderinger,

Vedlegg

konklusjoner og anbefalinger i revisjonens arbeid, da sekretariatet er direkte underlagt kontrollutvalget – som skal fatte de vedtak det finner nødvendig på det foreliggende saksgrunnlaget.

Når det gjelder vurderingen av om kommunen eller fylkeskommunen har en forsvarlig revisjonsordning, kan ikke revisjonen bistå kontrollutvalget. Det er en sekretariatsoppgave. Like viktig er revisjonens uavhengighet av kontrollutvalget og dermed sekretariatet. Revisjonens faglige vurderinger må være revisors egne, og ikke styrt av kontrollutvalget eller sekretariatet.

Sekretariatet kan etter gjeldende rett ikke utføre revisjonsoppgaver. 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.

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.

Sekretariatsoppgaver i tillegg til å utarbeide saksfremlegg med forslag til vedtak, kan være

- Utarbeidelse av overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- Utarbeidelse av forslag til plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- Utarbeidelse av forslag til uttalelse til årsregnskapet
- Utføre kartleggingsundersøkelser

Vi vil i det nedenstående gå gjennom disse.

Saksfremlegg

Saksfremlegg til kontrollutvalget kan blant annet omfatte:

- Saksfremlegg for bestilling av revisjon
- Saksfremlegg for behandling av forvaltningsrevisjonsrapporter
- Saksfremlegg for behandling av regnskapsrevisjon
- Saksfremlegg etter eierskapskontroll og andre undersøkelser som ikke er definert som revisjon

Saksfremlegg etter gjennomførte forvaltningsrevisjoner, selskapskontroller og andre bestillinger til revisjonen utarbeides på grunnlag av bestillingen og rapporten fra revisjonen.

Vedlegg

Saksfremlegg for behandling av kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskapet, utarbeides på grunnlag av kommunens årsregnskap og -beretning, revisors beretning og eventuelt andre kilder.

Man kan ikke utelukke at det finnes undersøkelser som befinner seg i en «gråson», 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.

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 saksfremlegg som berører kontrollutvalgssekretariatets tjenester bør sekretariatet vurdere sin uavhengighet og dokumentere denne i saksfremstillingen.

Overordnet analyse

Kontrollutvalget er tillagt ansvaret for overordnet analyse, og sekretariatet må bistå kontrollutvalget i dette. Dersom spørsmålet om hvem som skal utføre overordnet analyse ikke er fastlagt av kommunestyret, 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.

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 revisor og sekretariat. Begge parter har behov for å bygge kunnskap om kommunen og dens risikoområder.

Plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

Når forslag til planer for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll legges fram til behandling i kontrollutvalget, har sekretariatet ansvar for å påse at de er forsvarlig utredet. Den enkelte kommune må for øvrig selv finne gode løsninger vedrørende sekretariatet og revisors roller i det operative arbeidet med å utarbeide forslagene, løsninger som samtidig ivaretar gjeldende krav til vurdering av habilitet.

Både sekretariat og revisor har kompetanse av betydning for planene for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, og vil kunne ha nytte av det vedlikeholdet og den oppbygging av kompetanse som planarbeidet medfører.

Hvis kontrollutvalgets sekretariat utarbeider utkast til planene for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, må sekretariatet sikre tilstrekkelig dialog med revisor om innholdet i planene. Hvis det er revisor som utarbeider utkast til planene, er det på samme måte nødvendig med god dialog med sekretariatet som har ansvaret for at sakene blir forsvarlig forberedt.

4. Overordnede anbefalinger

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.

Vedlegg

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.

31. januar 2018

Mona Moengen
leder for utvalget