

Veileder

Hva kan kontrollutvalget forvente
av oppgaveutførelse og kompetanse
fra sekretariatet



FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Innholdsfortegnelse:

1. Arbeidsgruppens sammensetning og mandat	2
2. Bakgrunn.....	2
3. Innledning.....	3
3.1. Lovkrav	3
3.2. Kontrollutvalgsboken.....	3
3.3. Lovutvalget (NOU 2016:4) og lovforslaget (Prop. 46 L (2017-2018) om sekretariatene	5
4. Oppgaveutførelse	5
4.1. Tilgjengelighet og bemanning	5
4.2. Kontrollutvalget som oppdragsgiver	6
4.3. Analyse og plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll	6
4.4. Bestiller/utfører modell	8
4.5. Forberedelse av møte i kontrollutvalget	10
4.6. Saksbehandling	12
4.7. Utsending av møteinnkalling	14
4.8. Avvikling av møte i kontrollutvalget	15
4.9. Etterarbeid etter møte i kontrollutvalget	15
4.10. Henvendelser til kontrollutvalget	16
4.11. Valg av revisjonsordning	16
4.12. Valg av revisor	17
4.13. Valg av sekretariatsordning	18
4.14. Valg av sekretær	19
4.15. Kontrollutvalget sin rolle i fm. kommunesammenslåing	19
4.16. Årsmelding for kontrollutvalget.....	19
4.17. Folkevalgtopplæring for kontrollutvalget	20
4.18. Målform.....	21
5. Aktuelle lenker.....	22

1. Arbeidsgruppens sammensetning og mandat

Veilederen er laget av en arbeidsgruppe bestående av:

- Roald Breistein, leder og styremedlem i FKT, Sekretariat for kontrollutvalet, Hordaland fylkeskommune
- Hilde Vatnar Selnes, nestleder i styret i FKT, medlem i kontrollutvalget i Namsos
- Anne-Karin Femanger Pettersen, Generalsekretær i FKT og tidligere leder i Østfold kontrollutvalgssekretariat
- Rolleiv Lind, leder i kontrollutvalget i Tromsø kommune

Arbeidsgruppens mandat har vært å utarbeide en veileder som beskriver:

- Standarder for utøvelse av sekretariatfunksjonen for kontrollutvalg inkludert hva kontrollutvalget kan forvente å få av tjenester fra sitt sekretariat
- Nødvendig kompetansekrav for sekretariatfunksjonen for kontrollutvalg
- Størrelse på sekretariatene

2. Bakgrunn

Deloitte's evaluering av kontrollutvalg og sekretariat fra 2014¹ viste store variasjoner mellom sekretariatene både når det gjelder hvor mye tid som benyttes på utvalgene og hvilke oppgaver som utføres. Likevel var omtrent alle kontrollutvalgslederne som ble spurt, fornøyd med sitt sekretariat. Det er en utfordring at kontrollutvalgene mangler sammenligningsgrunnlag, og at det i utgangspunktet kan være vanskelig å vite hva som kan og bør forventes av sekretariatene.

Deloitte's undersøkelse av hva kontrollutvalgssekretariatene faktisk gjør, viser at sekretariatene i hovedsak har tre roller: «saksbehandler», «utreder» og «administrator», men balansen mellom rollene varierer. 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, selskapskontroll eller andre oppdrag basert på bestillinger fra utvalget.

Det er ulike oppfatninger av hvilke oppgaver sekretariatene bør utføre innenfor de tre rollene. Diskusjonen oppstår særlig i skjæringsflaten mellom sekretariat og revisjon, for eksempel om sekretariatene kan utføre overordnet analyse, eller om den faller innunder «revisjonsoppdraget»? Og videre om sekretariatet kan gi vurderinger av revisors arbeid i sine saksfremlegg når revisor selv er ansvarlig for sitt arbeid?

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/evaluering-av-kontrollutvalg-og-kontrollsekretariat/id2358396/>

3. Innledning

FKT har utarbeidet egne veiledere på disse områdene:

- FKTs Veileder for høringer <http://www.fkt.no/fagtema/publikasjoner/hoering-i-kontrollutvalget-fkts-veileder-for-hoeringer>
- Veileder - arkivordning for kontrollutvalgssekretariat <http://www.fkt.no/fagtema/kontrollutvalgssekretariat/veileder-arkivordning-for-kontrollutvalgssekretariat>
- Påse-ansvaret overfor revisor – er under arbeid.

Denne veilederen inneholder ikke noe om kontrollutvalget sin rolle når det gjelder regnskapsrevisjon da det i stor grad vil være dekket av veileder om «Påse-ansvaret overfor revisor» som er under utarbeiding.

Før vi ser nærmere på selve saksbehandlingen i sekretariatene, kan det være nyttig å se på noen viktige rammefaktorer for sekretariatet: lovgrunnlag, tilgjengelighet og bemanning, kontrollutvalget som oppdragsgiver og den formelle arbeidsdelingen mellom aktørene som er gitt i lov og forskrift.

3.1. Lovkrav

Ansvar til kontrollutvalget er bl.a. beskrevet i KommuneLOVEN og Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommune. Lenke til lovdata finnes bakerst i veilederen.

Sekretariatets funksjon er beskrevet i Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 20. I merknaden til denne står det bl.a. dette:

«Kontrollutvalgets sekretariat vil være utvalgets operative ledd og skal sørge for at det blir foretatt tilsyn med administrasjonen og revisjonen.»

3.2. Kontrollutvalgsboken

Kontrollutvalgsboken² beskriver kontrollutvalgets roller og ansvar. Den beskriver også kontrollutvalgssekretariatets rolle bl.a. på denne måten på side 22:

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

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

Sekretariatsfunksjonen kan ivaretas på ulike måter, gjennom:

- interkommunalt selskap eller aksjeselskap eid av flere kommuner
- interkommunalt samarbeid etter koml. § 27
- vertskommunemodell basert på koml. § 28 c

² Kontrollutvalgsboken: <http://www.fkt.no/fagtema/kontrollutvalgssekretariat/kontrollutvalgboka-2-utgave>

- ansatt sekretær direkte underlagt kontrollutvalget
- kjøp av tjenester fra private selskaper (for eksempel et advokatkontor eller et revisjonsselskap som ikke utfører revisjonstjenester for kommunen)

Sekretariatet er direkte underordnet utvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir. Det er opp til det enkelte kontrollutvalg å bestemme nærmere hvilke oppgaver sekretariatet skal ha. Administrasjonssjefen har innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde ikke instruksjons- eller avgjørelsesmyndighet overfor sekretariatet.

Kommuneloven og kontrollutvalgsforskriften åpner for ulike løsninger når det gjelder organisering av kontrollutvalgets sekretariat. Sekretariatsfunksjonen kan imidlertid ikke legges til administrasjonen eller revisjonen. Begrunnelsen for dette er at kontrollutvalget skal føre kontroll med administrasjonen og føre tilsyn med revisjonen. Kontrollutvalgets tilsynsansvar etter loven og forskriften vil omfatte ordføreren og bystyresekretariatets leder. Det vil derfor også være i strid med regelverket dersom sekretariatsfunksjonen legges til personer som er underlagt disse.

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

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

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

- lage og sende ut møteinnkalling
- påse at saker fra kontrollutvalget kommer til kommunestyret for behandling
- praktisk tilrettelegging av møter
- skrive protokoll fra møtene og sende ut utskrifter/ informere om vedtakene
- sørge for at nettsidene til kontrollutvalget blir oppdatert
- følge opp vedtakene i kontrollutvalget

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

Sekretariatet kan utarbeide overordnet analyse og planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll og gjennomføre selskapskontroll som ikke omfatter forvaltningsrevisjon.»

Kontrollutvalgsboken er viktig, men som vi ser er den lite konkret når det gjelder å veilede sekretariatene i sitt daglige virke.

3.3. Lovutvalget (NOU 2016:4) og lovforslaget (Prop. 46 L (2017-2018) om sekretariatene

Lovutvalget har lagt frem forslag til ny kommunelov (NOU 2016:4) ³.

Flere av høringsinstansene, inkl. FKT og NKRF, er kritiske til utvalgets framstilling av hva som bør være sekretariatenes rolle og oppgaver. Særlig gjaldt dette at sekretariatet ikke skal innhente informasjon og vurdere denne opp mot et regelverk, vedtak og liknende.

Både Forum for Kontroll og Tilsyn og Norges Kommunerevisorforbund har avgitt høringsvar på NOU 2016:4 ⁴ ⁵.

Lovproposisjonen (Prop. 46 L (2017-2018)) ble lagt frem 16.03. 2018. ⁶ Departementet skriver at «Under enhver omstendighet mener departementet at lovforslaget, som er en videreføring av gjeldende rett, ikke forbyr sekretariatet å innhente informasjon og vurdere denne opp mot et regelverk, vedtak og liknende.» (ref. kap. 24.5.4). Departementet mener videre at det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den internasjonale definisjonen på revisjon i NS-EN ISO 9000:2000 som en grensedragningslinje for sekretariatets oppgaver.

4. Oppgaveutførelse

4.1. Tilgjengelighet og bemanning

Forutsetning for et fungerende kontrollutvalg er at sekretariatet har, eller har tilgang på, en bredt sammensatt kompetanse og tilstrekkelig kapasitet. Det er også en forutsetning at sekretariatene er habile i forhold til egen kommune-/fylkesadministrasjon og til valgt revisjonsordning.

FKT er av den oppfatning at bred kompetanse betyr at minimum én ansatt i sekretariatet har relevant utdanning på mastergradsnivå eller tilsvarende. Antall ansatte med høyere utdanning avhenger naturligvis av størrelsen på sekretariatet. Da kommunereformen vil gi færre, men større kommuner, er det naturlig at størrelsen på sekretariatet vil øke og kravet til relevant kompetanse tilsvarende. Dette vil spesielt være aktuelt for kommuner som slår seg sammen og som ikke har hatt samme sekretariat tidligere.

Kontrollutvalgene er avhengige av et sekretariat som har faglig tyngde og kapasitet til å bistå dem i arbeidet. Det stilles ikke formelle krav om kompetanse til kontrollutvalgets medlemmer. Kontrollutvalget er et lekmannsorgan, det er derfor av avgjørende betydning at sekretariatet har formell kompetanse som «spiller kontrollutvalgene gode».

Det er etter FKT sin mening også viktig at sekretariatene har flere ansatte, gjerne med forskjellig utdanning, realkompetanse og bakgrunn. Dette vil bl.a. bidra til at sekretariatene blir mindre sårbare ved sykdom og annet fravær. Videre vil man få et bredere faglig miljø som man kan spille på med tanke på diskusjoner av hvordan man skal løse vanskelig enkeltsaker.

³ NOU 2016:4: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-20164-ny-kommunelov/id2481627/>

⁴ http://www.fkt.no/nyheter/regnskapsrevisjon_c4120711734/hoeringsuttalelse-til-forslaget-til-ny-kommunelov

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-20164-ny-kommunelov/id2481627/?uid=6ca6769d-8d22-4c4c-9760-82b0d0404991>

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/sec26#KAP26-3>

4.2. Kontrollutvalget som oppdragsgiver

Kontrollutvalgets hovedoppgave er å føre tilsyn og kontroll med forvaltningen i kommunen på vegne av kommunestyret. Oppgaven omfatter også tilsyn og kontroll med at aktiviteten i alle politiske utvalg skjer i tråd med lover, regler og politiske vedtak. Dette kontrollansvaret gjelder likevel ikke for kommunestyret bortsett fra dersom det har gjort, eller er i ferd med å gjøre et ulovlig vedtak. Kontrollutvalget skal uansett ikke blande seg bort i hensiktsmessigheten av et politisk vedtak.

Kontroll og tilsyn utføres i nært samarbeid med sekretariatet. Sekretariatet skal være kontrollutvalgets operative ledd og skal sørge for at det blir foretatt tilsyn med administrasjon og revisjon. Videre skal sekretariatet påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt. Sekretariatet skal ellers utføre de oppgaver som kontrollutvalget ber om.

Det bør utarbeides en aktivitetskalender/møteplan for aktiviteten i kontrollutvalget. Her kan «måppgavene» (pålagte oppgaver) som skal utføres i løpet av året ligge - i tillegg til oppgaver kontrollutvalget selv har valgt å prioritere.

Kontrollutvalget er oppdragsgiver i forbindelse med å utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, i tillegg til å bestille forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og regnskapsrevisjon hos revisor. Kontrollutvalget er også oppdragsgiver ved bestilling av orienteringer fra rådmannen.

Det er viktig at kontrollutvalgene utformer gode og konkrete bestillinger. Sekretariatet bistår kontrollutvalget med dette arbeidet.

4.3. Analyse og plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er viktige verktøy for kommunens øverste politiske organ for å føre tilsyn og kontroll med kommunens totale forvaltning og de resultater som oppnås.

Det er kontrollutvalget som har ansvaret for at det utføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Dette framgår av § 77, nr. 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).»

Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m. jf. § 77, nr. 5

Eierskapskontrolldelen i selskapskontrollen innebærer for eksempel kontroll med at kommunen har eierskapsstrategi og utøver eierskap i henhold til denne. Dette kan også kalles for kontroll med kommunens eierskapsforvaltning. Videre kan det utføres eierskapskontroll med at selskapet oppfyller formål/krav i kommunens eierstrategi. En tredje variant av selskapskontroll er at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i selskapet. Det kan være vanskelig å skille mellom de to siste variantene. I Prop. 46 L (2017-2018), forslag til ny kommunelov, foreslår departementet derfor at all eierskapskontroll skal utføres av revisjonen i tråd med god kommunal revisjonsskikk. Departementet mener dette bidrar til å styrke

kvaliteten på eierskapskontrollen samtidig som den gir en klarere rollefordeling mellom bestiller og utfører.

Hvis lovgiver (Stortinget) definerer eierskapskontroll som en revisjonsoppgave, vil revisjonen både få ansvar for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen og eierskapskontrollen. Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet vil på sin side ha som oppgave å planlegge og bestille forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller.

Overordnet analyse:

Forvaltningsrevisjonsplanen 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, jf. Kontrollutvalgsforskriften § 10.

Selskapskontrollplanen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene, jf. Kontrollutvalgsforskriften § 13.

Kontrollutvalget står etter loven fritt med hensyn til hvem som skal utføre overordnet analyse for selskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Det kan være kontrollutvalgets sekretariat, kommunens revisor, eller andre. Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll må likevel gjennomføres slik at kontrollutvalget får et godt bestillingsverktøy som medlemmene føler eierskap til. For å få det til, bør kontrollutvalget bidra på ulike stadier i prosessen.

Det kan være en fordel å ha en innledende dialog med utvalget for å foreslå/presentere en metodikk for analysearbeidet.

Mange kontrollutvalg har videre god erfaring med å benytte ulike former for seminarer og arbeidsmøter i selve analysearbeidet. Slike prosesser er ofte basert på innsamlet informasjon som, sammen med kontrollutvalgets egne erfaringer, danner grunnlag for å vurdere kommunens ulike tjenesteområder og eierstyring. Det er viktig at det blir lagt til rette for en bred og god prosess som sikrer at alle kontrollutvalgsmedlemmene deltar og får uttrykt sin mening.

Kartlegging av risiko kan gjøres gjennom flere ulike handlinger og møtepunkter:

- Sentrale styringsdokumenter, slik som siste handlingsplan med budsjett, siste årsrapport og andre nye kommuneplaner, bør spille en sentral rolle i kartleggingen. Kommunens eiermelding og eierstrategi er relevante dokumenter knyttet til overordnet analyse for selskapskontroll. Gjennomgang av kommunens egne dokumenter bidrar til å kartlegge hva kommunen selv oppfatter som relevante risikofaktorer i kommende planperiode.
- Statistikk fra SSB/KOSTRA, tilsynsrapporter fra fylkesmannen og andre tilsynsmyndigheter og KOFA kan være relevant å ta med.
- Løpende dialog med forvaltningen i forbindelse med prosjektarbeid er en viktig kanal for informasjon. Det forekommer for eksempel at revisor avdekker risikoområder som går utover det som revideres i den enkelte forvaltningsrevisjon.
- Dialog med kommuneansvarlig regnskapsrevisor for å kartlegge erfaringer og oppfatning av risikofaktorer innenfor ulike deler av kommunen. Ytterligere kan kontakt med øvrig fagmiljø, litteratur og publikasjoner på området, samt nyhetsbildet bidra til å kartlegge forhold som det kan være grunn til å se nærmere på.
- Møte med rådmannen og kommunalsjefer i kartleggingsfasen med den hensikt å få administrasjonens innspill på aktuelle risikoområder i kommunen.

- I tillegg til interne seminar i kontrollutvalget, kan det også arrangeres fellesmøter med f. eks rådmann/kommunalsjefer og ordfører/gruppeledere, KU-leder og sekretariat hvor forslag til områder blir diskutert.
- I overgangen mellom to valgperioder, bør også avtroppende kontrollutvalg og ordfører få anledning til å gi råd og tips til nytt utvalg

Overordnet analyse kan legges som vedlegg til saken som gjelder selve planen. Overordnet analyse for neste planperiode kan nedfelles som et oppdrag i planen som er til behandling.

Plan:

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 og en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planene skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegerer til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden. Jf. kontrollutvalgsforskriften § § 10 og 13. Planene skal være basert på overordnet analyse.

Eksempel på vedtak/innstilling til forvaltningsrevisjonsplan:

Kontrollutvalget innbyr kommunestyret til å fatte følgende vedtak:

- 1 Det skal i perioden 20xx-20xx gjennomføres forvaltningsrevisjon i henhold til kontrollutvalgets forslag til Forvaltningsrevisjonsplan 20xx-20xx (*vedlagt kan det ligge en plan/dokument som beskriver og evt. også problematiserer tema*)
 - 1 Tema/Navn på prosjekt
 - 2
 - 3
- 2 Kontrollutvalget gis fullmakt til å foreta nærmere planlegging av forvaltningsrevisjonen, herunder vedta de enkelte undersøkelser/prosjektplaner og inngå avtaler om gjennomføring med revisjonen.
- 3 Kontrollutvalget skal fortløpende sende forvaltningsrevisjonsrapporter til kommunestyret. Kontrollutvalget skal også rapportere resultatene av forvaltningsrevisjonen i årsmeldingen som sendes til kommunestyret.
- 4 Kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å vurdere eventuelle behov for endringer i planen i planperioden.

Tilsvarende vedtak/innstilling kan fattes i fm selskapskontrollplanen.

4.4. Bestiller/utfører modell

Arbeidsfordelingen mellom kontrollutvalget og revisjonen kan beskrives som en bestiller-utførermode. Det vil si at kontrollutvalget bestiller oppdrag hos revisjonen, som leverer etter bestilling. Når sekretariatet utøver bestillerfunksjonen i forbindelse med forberedelsen av møtene, må kontrollutvalget kunne forvente at sekretariatet har den samme avstanden til revisor som det forventes av utvalget.

Grunnlaget for en slik bestiller-utfører-tenkning kan vi finne forarbeidene til dagens kommunelov (Ot. Prp.nr 70 s. 57). Der står det at «Kontrollutvalget skal utøve en

tilsynsfunksjon overfor revisjonen, og skal følge opp at kommunen får de revisjonstjenester den har bestilt. Dette tilsier en viss avstand og uavhengighet i forhold til revisjonen».

Kontrollutvalgets bestillerrolle kommer tydeligst til uttrykk i kommunelovens beskrivelse av utvalgets ansvar for å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon (jf. kommuneloven § 77 nr. 4). Merknadene til § 9 i kontrollutvalgsforskriften forklarer at «*i dette ligger at kontrollutvalget har en «bestillerrolle» i forbindelse med forvaltningsrevisjon*».

I merknadene til § 20 i kontrollutvalgsforskriften står det videre: «*I tillegg er det sekretariatet som utøver bestillerfunksjonen i forhold til forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon dersom kommunestyret/fylkestinget vedtar å benytte annen enn egen ansatt revisor til å utføre slik revisjon.*»

I kapittel 4.3 beskrives hvordan vi mener bestiller-utførermodellen må forstås og praktiseres når det gjelder overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Bestilling av revisjonsrapporter

I forbindelse med at kontrollutvalget skal bestille en ny forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll bør det gjennomføres en idédugnad i et utvalgsmøte. En slik idédugnad bør starte med at kontrollutvalget, med utgangspunkt i gjeldene plan, diskuterer seg frem til hvilket revisjonsprosjekt man ønsker å få gjennomført nå. Det er selvsagt mulig å vurdere om en skal velge andre enn det neste prioriterte prosjektet på planen dersom f.eks. ny aktualitet eller endret risikobilde i kommunen skulle tilsi det.

Når kontrollutvalget har bestemt hva som skal revideres, bør man definere og avgrense prosjektet nærmere ved å utforme et formål med revisjonen. Videre bør man formulere problemstillinger/moment som en vil at revisor skal finne svar på. I dette arbeidet kan utvalget dra veksler på omtalen av aktuelt prosjekt, slik det kommer fram i gjeldende analyse og plan for forvaltningsrevisjon. Her bør kontrollutvalget også ha en mening om omfanget på revisjonen, f.eks. om man skal gå i dybden eller mer i bredden.

Resultatet av dette arbeidet bør ende opp med at kontrollutvalget, på bakgrunn av det som kom frem i møtet, ber revisor levere forslag til prosjektplan som inkluderer formål, problemstillinger, eventuelle avgrensinger, ressursbruk og tidspunkt for levering av revisjonsrapport. Forslag til prosjektplan bør behandles i neste møte i kontrollutvalget. Dersom utvalget ønsker at det blir gjort endringer i denne må revisor bli bedt om å levere en ny redigert versjon av prosjektplanen.

I dette arbeidet bør det kunne forventes at sekretariatet styrer prosessen og sørger for å få fremdrift i arbeidet, i tillegg til at revisjonen bidrar i arbeidet i møtet, slik at man på en best mulig måte kommer frem til en god bestilling som gir svar på det kontrollutvalget ønsker svar på.

Det er kontrollutvalget som uansett skal være i førerretet i dette arbeidet. Litt forenklet kan vi si at det er kontrollutvalget som bestemmer hva som skal revideres mens revisjonen bestemmer hvordan det skal revideres. Det siste er likevel ikke til hinder for at kontrollutvalget bør få komme med innspill til revisor på f.eks. hvilke skoler som skal velges ut, hvem som bør intervjues eller hvem som bør delta i en spørreundersøkelse.

4.5. Forberedelse av møte i kontrollutvalget

Forberedelser til kontrollutvalgets møter bør følge de samme prinsipper som gjelder generelt for folkevalgte organer i kommunen. Det er organets leder som har ansvaret for å sette opp saksliste til møtene, jf. kommuneloven § 32 nr. 2 og merknader til forskrift om kontrollutvalg, se rundskriv H-15/04⁷.

«Dette antas imidlertid ikke å være til hinder for at sekretariatet overfor lederen fremmer forslag om hvilke saker som bør tas opp i møte» (ref. departementets lovtolkning sak 05/3440, 26.6 2015)

Kontrollutvalgsboken foreslår at sekretariatet setter opp en årsplan for kontrollutvalget som inneholder møtetidspunkt, planlagte/faste saker og annen aktivitet, for eksempel virksomhetsbesøk.

Eksempel på en årsplan:

Årsplan	Møter				
Saker i løpet av året:	Febr	Apr	Juni	Sept	Des
Planer – (forvaltningsrevisjon, regnskapsrevisjon, selskapskontroll)	X		X		
Prosjektplaner forvaltningsrevisjon	X		X		
Rapporter - forvaltningsrevisjon		X			X
Rapporter - selskapskontroll					X
Rapporter fra regnskapsrevisjon	X				
Informasjon fra rådmannen/administrasjonen		X			
Budsjett for kontroll og tilsyn				X	
Kommunes årsregnskap, revisjonsbretning		X			
Rapportering om ressursbruk og utførte oppgaver i revisjonen (regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon)	X		X	X	
Kontrollutvalgets årsmelding	X				
Besøk hos kommunal virksomhet og selskap			X		X
Møteplaner			X		X
Referater og meldinger	X	X	X	X	X

Det er viktig å koordinere møtedatoer med kommunestyremøter og andre utvalgsmøter.

I god tid før utsending av sakspapirer (10-14 dager før) bør sekretariatet sette opp et forslag til saksliste som sendes til utvalgsleder i en e-post. Sakene som sekretæren foreslår, kan ha sin bakgrunn i faste saker gjennom året, bestillinger fra kontrollutvalget i tidligere møter, eventuelle henvendelser fra innbyggere i kommunen eller andre, mv. Det bør forventes at sekretariatet på forhånd har hatt samtaler med revisor om hvilke saker som forventes og frister for levering. Kontrollutvalgslederen bør gjennomgå sakslisten med sekretæren og komme med sine innspill innen rimelig tid slik at sekretæren får tid til å forberede sak på evt. nye innspill fra lederen.

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-1504/id272452/>

Saklisten kan inneholde både forslag til «politiske saker» og forslag til «referatsaker» som kan være aktuelle for kontrollutvalget.

Referatsaker kan være saker fra kommunestyret som det er aktuelt for kontrollutvalget å kjenne til, for eksempel hvordan saker fra kontrollutvalget er behandlet. Videre er det også en god praksis fra sekretæren om hun sjekker om fylkesmannen har gjennomført tilsyn siden sist møte. Det samme kan gjøres i de tilfellene der KOFA har behandlet saker som gjelder kommunen. I kontrollutvalg som har mange forvaltningsrevisjonsrapporter til behandling i løpet av et år, kan det også være en god ide å legge fram en oversikt over status for rådmannens oppfølging av disse. På denne måten kan kontrollutvalget ta stilling til om de iverksatte tiltakene er gode nok til å kunne si seg ferdig med oppfølging av rapporten eller ikke. Det er viktig å huske på at en forvaltningsrevisjon ikke er ferdig før den er fulgt opp.

Et forslag til saksliste kan for eksempel se slik ut:

Politiske saker:

- Godkjenning av innkalling og saksliste
- Godkjenning av protokoll fra forrige møte
- Status for revisjonens arbeid med forvaltningsrevisjonsprosjekt: «Kvalitet i heldøgns omsorgsplasser»
- Bestilling av prosjektplan – «Etterlevelse/oppfølging av anskaffelsesrutiner»
- Innledende dialog med revisor om overordnet analyse for forvaltningsrevisjon for perioden 2018-2019
- Overordnet revisjonsstrategi - kommuneregnskapet 2017
- Oppfølging av henvendelse til kontrollutvalget angående en anskaffelse
- Forslag til budsjetttrammer for kontroll- og tilsynsarbeidet 2018

Referatsaker:

- Kontrollutvalgets møterett i generalforsamlinger
- Vedtak i kommunestyret – forvaltningsrevisjonsrapport «Tilpasset opplæring»
- Vedtak i kommunestyret om Eierskapsmelding
- Invitasjon til FKT-fagkonferanse
- Økonomirapport 1. kvartal 2017

Sekretariatet bør også i de innledende samtalene med kontrollutvalgslederen, avklare om det er saker som bør behandles for lukkede dører. I så fall er det sekretariats ansvar å sørge for at hjemmel for vedtak om lukking blir opplyst om i møtet og protokollført.

Videre kan det være hensiktsmessig å avklare på forhånd om det blir behov for å diskutere habilitet knyttet til behandlingen av enkeltsaker. Det er kontrollutvalget som avgjør om et medlem er habil eller ikke. Sekretariat kan bistå kontrollutvalget ved å forberede en begrunnelse for vedtak om habilitet/inhabilitet

Sekretariatet må også i god tid på forhånd gjøre nødvendige avtaler med rådmann eller andre som kontrollutvalget ønsker skal komme i møte for å gi generelle orienteringer eller utfyllende informasjon om saker som skal behandles. Noen ganger kan det være behov for at flere fra administrasjonen møter i kontrollutvalget knyttet til en bestemt sak. I alvorlige saker kan det kanskje være hensiktsmessig å organisere en høring. Høring er et virkemiddel som fortrinnsvis bør brukes i spesielle saker der kontrollutvalget har behov for å få informasjon direkte fra kildene som et supplement til øvrige virkemidler. Jf. FKTs veileder for høring i kontrollutvalg (april 2014), se punkt 3.

Det er også naturlig at sekretariatet foreslår og tilrettelegger for virksomhetsbesøk. Det er en fin anledning til det når kontrollutvalget skal behandle en selskapskontroll.

I forberedelsene til møtet bør det også være sekretariatets oppgave å bestille møterom og evt. bevertning.

4.6. Saksbehandling

Saker legges fram for kontrollutvalget ved at sekretariatet lager et **saksfremlegg** for hver enkelt av de politiske sakene. Forvaltningsrevisjonsrapporter etc. er vedlegg til saksfremleggene.

De fleste kontrollutvalgssekretariatene benytter elektronisk saksbehandlingssystem.

Hensikten med saksfremleggene er å gi kontrollutvalget informasjon og vurderinger som hjelper utvalget med å utøve sin bestillerrolle og tilsynsfunksjon overfor revisjonen. Å la revisjonen skrive saksfremlegg vil være brudd på bestemmelsene om at revisor ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget. (jf. kontrollutvalgsforskriften § 20, tredje ledd og departementets lovtolkning sak 05/3440, 26.6 2015)

Saksfremlegget må inneholde «**saksopplysninger**», for eksempel bakgrunnen for at saken kommer opp og hovedinnholdet i brev eller en rapport som er vedlagt saken. Revisors vurderinger i en rapport eller et brev, og rådmannens kommentarer til disse, er i denne sammenhengen å regne som saksopplysninger i sekretariatets saksfremlegg. Sekretariatet må vurdere hvor mye av innholdet i en rapport som skal gjentas i saksfremlegget. Noen ganger kan det være tilstrekkelig å gjenta revisors konklusjon og eventuelle anbefalinger. Sekretariatet må ta med saksopplysninger i saksfremlegget med det i tankene at opplysningene skal gi kontrollutvalget en kortfattet og god oversikt over saken som skal behandles.

Saksfremlegget må videre inneholde en **vurdering**. En viktig del av vurderingen er å drøfte om saken som skal behandles i kontrollutvalget, er **forsvarlig utredet** (jf. kontrollutvalgsforskriften § 20, andre ledd).

FKT mener at kontrollutvalgene må kunne be sekretariatene om å innhente informasjon for å få belyst enklere saker for så å vurdere denne opp mot et regelverk, vedtak e.l. uten at dette skal betraktes som en revisjonsoppgave. I kommentarene til § 20 i kontrollutvalgsforskriften, er en revisjonshandling definert som «de oppgaver som er angitt i forskrift om revisjon, derunder revisjonshandlinger som leder fram til bekreftelser etter revisjonsforskriften»

Når revisor leverer forslag til en prosjektplan, en forvaltningsrevisjonsrapport eller en selskapskontrollrapport eller andre undersøkelser, har sekretariatet et ansvar for å vurdere om revisor har levert i tråd med kontrollutvalgets bestilling. Deloitte rapporten viser at det bare er ca. 50 % av sekretariatene som gjør slike vurderinger. Når sekretariatet har mottatt en forvaltningsrevisjonsrapport fra revisjonen, da er det sekretariatets oppgave å påse at det er sammenheng mellom vedtatte problemstillinger, rapportens revisjonskriterier, metodevalg, datainnsamling og vurderinger (jf. standardkravene til forvaltningsrevisjonsrapporter RS 001). Hvis sekretariatet er i tvil om revisor har levert i tråd med bestillingen, bør sekretariatet gå i dialog med revisor for å avklare om det er mangler som bør rettes opp. Det ligger ikke til sekretariatets mandat å innhente nye faktaopplysninger for å belyse og vurdere problemstillinger som sekretariatet mener revisjonen ikke har svart på. Hvis rapporten har åpenbare mangler i henhold til standardkravene som vanskelig lar seg rette på kort varsel, bør sekretariatet vurdere om saken skal sendes tilbake til revisor med beskjed om at leveringen ikke er i tråd med bestillingen.

Et eksempel på en vurderingsmal i et saksfremlegg vedrørende en forvaltningsrevisjonsrapport:

Vurdering:

Sekretariatet har gjort en vurdering av om rapporten er av god kvalitet i henhold til standardkravene til forvaltningsrevisjonsrapporter (RSK 001), og i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.

*Rapportens **problemstillinger** er i henhold kontrollutvalgets bestilling (prosjektomtalen i forvaltningsrevisjonsplanen) og til vedtatte prosjektplan. Valg av **revisjonskriterier** er relevante sett opp mot problemstillingene.*

*Vi finner at undersøkelsen bygger på data innsamlet ved hjelp av flere **metoder**: møter, intervjuer, spørreskjema, dokumentgjennomgang, fakturakontroll og kontroll av enkeltsaker. Gjennom bruk av ulike metoder sikrer revisjonen rapportens gyldighet og pålitelighet. Utfordringer og begrensninger i revisjonens metodikk er beskrevet i metodekapittelet. Samlet sett anser sekretariatet at **dataene** er tilstrekkelig som grunnlag for rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.*

*Revisors **vurderinger** og anbefalinger er basert på innsamlet materiale, revisjonskriteriene og de metodiske begrensningene.*

Sekretariatet foreslår et vedtak og en innstilling til kommunestyret. Innstillingen bør bygge på sekretariatets vurderinger av hva i rapporten som er relevant for kontrollutvalget og kommunestyret å kommentere nærmere, understreke etc., for eksempel revisors anbefalinger og hvordan rapportens anbefalinger bør følges opp.

På bakgrunn av dagens kommunelov skal kontrollutvalget rapportere og har innstillingsrett direkte til kommunestyret når det gjelder bl.a. følgende saker:

1. Plan for forvaltningsrevisjon
2. Plan for selskapskontroll
3. Forvaltningsrevisjonsrapporter
4. Selskapskontrollrapporter
5. Årsmelding for kontrollutvalget som også kan inneholde resultatet av oppfølging av tidligere gjennomførte revisjonsrapporter
6. Valg av revisjonsordning
7. Eventuelt valg av revisor
8. Valg av sekretariats ordning
9. Eventuelt valg av sekretær

Det er viktig å være klar over at rådmannen skal ha mulighet til å uttale seg om en sak fra kontrollutvalget før den legges frem for kommunestyret, jf. kommuneloven § 77.6. Slik FKT ser det bør det likevel være unntak for disse sakene:

- Valg av revisjonsordning og revisor
- Valg av sekretariatsordning og sekretær
- Budsjettforslag for kontroll og tilsyn
- Årsmelding for kontrollutvalget

Videre skal kontrollutvalget gi uttalelse bl.a. i følgende saker:

- Årsregnskapet for kommunen
- Årsregnskap for kommunale foretak (KF)
- Prosjektrengnskap
- Kontrollrapporten fra skatteetaten

Kontrollutvalgets forslag til budsjettramme for kontroll- og revisjonsarbeidet skal følge formannskapetets/kommunerådets eller fylkesutvalgets/fylkesrådets innstilling til kommunestyret eller fylkestinget.

Sekretariatets forslag til innstilling må bygge på sekretariatets vurderinger av hva i rapporten som kan være relevant for kontrollutvalget og kommunestyret å kommentere nærmere, understreke etc., og hvordan rapportens anbefalinger (og evt. andre anbefalinger) bør følges opp.

Et eksempel på en innstillingsmal:

Rapporten sendes til kommunestyret med følgende innstilling:

- 1 Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «xxx» til etterretning

kommunestyret finner det positivt at
men kommunestyret merker seg at
- 2 Kommunestyret ber derfor rådmannen om at hun
(revisjonens anbefalinger, evt. også andre anbefalinger fra KU, f.eks at rådmannen
kommer tilbake med en handlingsplan for oppfølging)
- 3 Kommunestyret ber rådmannen om å rapportere om sin oppfølging til xxxxx innen xxx

4.7. Utsending av møteinnkalling

Kommunene har nedfelt i reglement hvor mange dager før et møte en møteinnkalling skal sendes ut. Som regel er dette ca. en uke. Det er naturlig at kontrollutvalget følger den samme normen.

I dag er det ganske vanlig at medlemmene i kontrollutvalget har fått utdelt nettbrett til disposisjon for å lese sakene til kontrollutvalget. Derfor er det praktisk at møteinnkallingen sendes som vedlegg til en e-post. Det er en fordel å ha et saksbehandlingssystem som produserer møteinnkallingen/sakspapirene som en pdf-fil med bokmerker. Bokmerkene gjør det lett å navigere i dokumentet. Mottakerne er kontrollutvalget, kommunen v/ordfører (som har møterett i kontrollutvalget) og revisor (som også har møterett i kontrollutvalget). Rådmann, vararepresentanter og aktuelle media (lokalaviser) settes på som kopimottakere. Sekretariatet må ha oversikt over om det i tillegg er behov for å sende sakspapirer med ordinær postgang.

Sekretariatet må også sørge for at kontrollutvalgets innkallinger og protokoller publiseres på nett. Mange sekretariat har egne hjemmesider som er lenket opp mot hjemmesidene til kommunene som de betjener. Eventuelt kan kontrollutvalget ha et eget område på kommunens hjemmeside der innkallinger, møteprotokoller mv. bli lagt ut. Hvis filen er for stor til å sendes som vedlegg til e-post, bør det være tilstrekkelig at mottakerne varsles i e-post om at innkallingen er publisert, gjerne med lenke til den aktuelle nettsiden.

4.8. Avvikling av møte i kontrollutvalget

Både kontrollutvalgets medlemmer, revisjonens og rådmannens representanter, møter i kontrollutvalget med fokus på det som ofte er faglig komplisert og vanskelig og noen ganger også følsomme saker med stort engasjement i lokalsamfunnet. Det kan hende at både presse og publikum er til stede. Hvis ikke døren er åpen i tide og møterommet klargjort for presentasjon, kan det fort skape irritasjon og stress. Derfor må sekretariatet møte opp i god tid og sørge for at alt er på plass, inkl. kaffe og mat som eventuelt er bestilt. Lysark-presentasjoner må ligge klar på sekretærens pc og pc bør være koblet opp til tv-skjerm eller projektor før møtestart.

Det er videre en fordel om foreløpig møteprotokoll også kan vises på skjerm eller vegg underveis i møtet, særlig hvis kontrollutvalget har som praksis å godkjenne protokoll i samme møte.

Sekretariatet er utvalgets rådgiver underveis i møtet. Det kan for eksempel innebære å hjelpe til med å finne gode formuleringer på forslag til vedtak som blir fremmet i møtet. Hvis det i møtet skal informeres om saker som er unntatt offentlighet, er det naturlig at sekretariatet finne hjemmel i loven til å lukke møtet.

Når møtet er ferdig rydder sekretariatet møterommet.

4.9. Etterarbeid etter møte i kontrollutvalget

Det er god skikk at sekretariatet skriver protokollen så raskt som mulig. For å unngå at protokollen publiseres med feil, kan det være lurt at leder, evt. de som er valgt til å undertegne protokollen, kvalitetssjekker protokollen før den sendes ut.

Protokollen kan sendes ut og publiseres tilsvarende som for innkallingen. Protokollen godkjennes formelt og eventuelt undertegnes i det påfølgende møte.

Kontrollutvalgets behandling og vedtak skal ekspederes til de personene vedtakene er rettet til. Saksbehandlingssystemene produserer egne dokumenter til dette formålet. Forvaltningsrevisjonsrapporter sendes til kommunestyret v/ordfører. Vedtak som inneholder spørsmål til rådmannen, sendes til rådmannen osv. Innbyggere eller andre som har henvendt seg KU med saker, må også få melding om kontrollutvalgets vedtak.

Et tips:

På bakgrunn av vedtakene i møteprotokollen, kan det være praktisk å ajourføre årsplanen, eller annen oversikt over saker som skal behandles i neste møte i kontrollutvalget og ev. senere møte etter det.

En slik oversikt eller plan sikrer at sekretariatet har kontroll på når nye saker skal behandles eller pågående saker skal følges opp. Dette kan for eksempel være bestillinger til revisor, administrasjonen eller sekretariatet. Det siker også at det er lett for en annen i sekretariatet å overta et kontrollutvalg ved sykdom eller annet fravær.

4.10. Henvendelser til kontrollutvalget

De fleste kontrollutvalg får henvendelser fra innbyggere eller andre aktører som mener de har en sak for kontrollutvalget. I utgangspunktet er det slik at kontrollutvalget ikke har plikt til å behandle «... andre enn de saker som det får seg forelagt fra kommunestyret, eller der det framgår av forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner» (merknader til kontrollutvalgsforskriften § 4). Dette innebærer at kontrollutvalget må vurdere om en henvendelse hører inn under kontrollutvalgets oppgaver og om kontrollutvalget vil prioritere saken.

Når sekretariatet lager saksfremlegg på grunnlag av henvendelser, bør det framgå under «saksopplysninger» hva henvendelsen dreier seg om. Det kan også være behov for at sekretariatet innhenter flere opplysninger før henvendelsen legges fram for kontrollutvalget.

Sekretariatet kan videre gi sin vurdering av om henvendelsen faller inn under utvalgets kompetanseområde eller ikke.

Sekretariatet bør ikke hente inn informasjon for selv å vurdere sannhetsinnholdet i henvendelsen. Eventuell informasjon som sekretariatet innhenter (for eksempel i en oppfølgingssamtale med den som har sendt henvendelsen) bør bare benyttes som grunnlag for å vurdere om, og hvordan henvendelsen bør følges opp. Noen henvendelser, for eksempel tips om misligheter, er det opplagt at kontrollutvalget bør gå videre med. Andre er mer generelle og mangelfulle og det kan være vanskelig å følge opp. Hvis kilden er ukjent eller ikke ønsker å gi utfyllende opplysninger, bør sekretariatet ta med i vurderingen om kontrollutvalget bør ta henvendelsen til orientering uten videre oppfølging. Sekretariatet kan også diskutere med utvalget om kontrollutvalget bør gi KU-leder mandat til å gjøre slike vurderinger før henvendelsene legges fram. Sekretariatet bør involveres både for å bidra med faglige råd, og for holde oversikt med hva som skal arkiveres.

Et forslag til vedtak fra sekretariatet om å undersøke saken videre bør inneholde en beskrivelse av det som skal undersøkes og hvem som bør foreta undersøkelsen. Fokuset bør være på systemkontroll. Det er viktig å huske på at kontrollutvalget ikke er et klageorgan, og at det derfor ikke behandler klager på vedtak som har vært til administrativ behandling. I slike tilfeller er det naturlig å vise til rett klageinstans (klagenemnder, fylkesmannen, sivilombudsmannen etc.)

Grensen mellom hva som er en ordinær henvendelse og en varslings etter arbeidsmiljølovens bestemmelser, kan være vanskelig å dra. For å unngå at kontrollutvalget risikerer å møte seg selv i døren dersom det på et senere tidspunkt skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon som omfatter kommunens varslingsrutiner, bør varslingsaker etter arbeidsmiljøloven håndteres i tråd med kommunens egne varslingsrutiner. Kontrollutvalget bør påse at kommunen har slike rutiner.

4.11. Valg av revisjonsordning

Forskrift for kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 20 Valg av revisjonsordning lyder bl.a. slik:

«Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egnerevisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med annen revisor. Vedtaket treffes etter innstilling fra kontrollutvalget.»

Når kommunen eller fylkeskommunen har gjort vedtak om at de ønsker å vurdere revisjonsordningen sin må sekretariatet være i stand til å forberede sak til kontrollutvalget på

dette. Et slikt ønske kan være initiert av kommunestyret eller kontrollutvalget kan på eget initiativ ta opp spørsmålet.

I forbindelse med kommune- og regionreformen har det aktualisert seg at man må vurdere fremtidig revisjonsordning for kontrollutvalgene i de berørte kommunene. I dette arbeidet vil det være hensiktsmessig at kontrollutvalget ber sekretariatet sitt om hjelp til å utrede sakene.

Som det går frem av forskriftens § 20, som forøvrig er liklydende med kommunelovens § 78.3, skal dette skje etter innstilling fra kontrollutvalget. En slik sak bør inneholde vurderinger for og mot på disse tre alternative løsningene:

1. ansette egne revisorer (ansatt i kommunen)
2. delta i interkommunalt samarbeid om revisjon (IKS, § 27 e.l.)
3. inngå avtale med annen revisor (konkurransetsetting)

Når kontrollutvalget har drøftet seg frem til en innstilling på valg av revisjonsordning skal saken legges frem for kommunestyret som gjør endelig valg.

Kommuner som skal slå seg sammen, og som er deltaker i samme interkommunale samarbeid, kan fortsette denne ordningen. Det vil etter FKT sin mening likevel være hensiktsmessig at kontrollutvalgene legger frem sak til kommunestyret/fellesnemda med innstilling om å fortsette ordningen. Etter FKT sin mening skal kontrollutvalget også legge frem sak for kommunestyret når to eller flere selskaper (IKS, § 27 e.l.) vurderer å slå seg sammen til ett selskap. Dette fordi de eksisterende selskapene slutter å opphøre og et nytt selskap opprettes. I slike tilfeller er det kontrollutvalget som har innstillingsretten, jf. kommuneloven § 78.3.

4.12. Valg av revisor

Dersom kommunen velger å konkurranseutsette revisjonstjenestene er dette regulert i forskriftens § 20 «Valg av revisor», som lyder slik:

«Dersom kommunestyret eller fylkestinget vedtar å konkurranseutsette hele eller deler av revisjonen, foretar kommunestyre eller /fylkestinget selv valg av revisor etter innstilling fra kontrollutvalget.»

Dette er også en sak som sekretariatet må være i stand til å hjelpe kontrollutvalget med. Det går frem av forskriftens § 20 at valg av revisor skal skje etter innstilling fra kontrollutvalget. Dette går også frem av kommunelovens § 78.4.

Dersom sekretariatet ikke innehar nødvendig juridisk spisskompetanse på lov om offentlige anskaffelser mv. bør men inngå avtale med kompetent juridisk miljø som kan bistå med å kvalitetssikre alle delene i arbeidet med konkurranseutsettingen. Dette kan f.eks. skje ved at man kjøper denne tjenesten i markedet. Det kan også skje ved at man får «låne» en person med juridisk kompetanse på området i innkjøpsavdelingen i kommunen eller fylkeskommunen. Denne personen må i tilfelle rapportere til kontrollutvalget via sekretariatet og ikke til rådmann/fylkesrådmann i denne saken.

Sekretariatet må kunne bidra med dette i en slik prosess:

- Lage sak til kommunestyret for å få nødvendig fullmakt til kontrollutvalget for å kjøre prosessen
- Utarbeide forslag til konkurransegrunnlag som blir godkjent av kontrollutvalget
- Kunngjøring av konkurransen på Doffin mv.
- Åpning av tilbud og vurdere om kvalifikasjonskrav er innfridd

- Evaluering av tilbud
- Utarbeiding av anskaffelsesprotokoll
- Legge frem forslag til evaluering av tilbudene for kontrollutvalget
- Legge frem forslag til kontrollutvalget på innstilling av valg revisor
- Sørge for at kommunestyret gjør endelig vedtak om valg av revisor
- Skrive tildelingsbrev
- Behandle eventuelle klager

4.13. Valg av sekretariatsordning

I forskrift om kontrollutvalg § 20 står det bl.a. dette:

«Kommunestyret eller fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget har sekretariatsbistand som til enhver tid tilfredsstiller utvalgets behov.»

I forbindelse med lovendringen som kom i 2004, som regulerer at kontrollutvalget skal ha sekretariat som er uavhengig av både revisjon og administrasjon, ble det etablert forskjellige sekretariatsordninger rundt om i landet. Siden den gang har det i liten grad vært aktuelt å vurdere ordningene på nytt.

I forbindelse med kommune- og regionreformen har det imidlertid igjen aktualisert seg at man må vurdere fremtidig sekretariats ordning for kontrollutvalgene i de berørte kommunene. I dette arbeidet vil det ikke alltid være hensiktsmessig at kontrollutvalget ber sekretariatet sitt om hjelp til å utrede sakene fordi det lett kan oppstå habilitetsproblemer. Kontrollutvalget bør enten utrede saken selv eller kjøpe tjenesten eksternt. Etter FKT sin mening kan bruk av settesekretariat i denne sammenhengen være habilitetsmessig uheldig. Dette fordi det aktuelle sekretariatet i neste omgang kan være en aktuell leverandør hvis valg av sekretariatsordning eller valg av sekretær skal konkurranseutsettes.

Det er inndelingsloven som gjelder i forbindelse med kommunesammenslåinger og i den står det i § 26 bl.a. dette:

«Nemnda kan få fullmakt til å tilsette personale i den nye eininga. Dette omfattar også tilsetjing av administrasjonssjef og revisor. Tilsetjing av revisor skjer på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvala. Nemnda kan òg få fullmakt til å vidareføre deltaking i interkommunalt samarbeid om revisjon eller vidareføre avtale med annan revisor. Tilsvarande gjeld for sekretariatet for kontrollutvalet. Slikt vedtak skjer etter innstilling frå kontrollutvala.»

Det er følgende ordninger som er aktuelle:

1. Ansette egen sekretær (ansatt i kommunen)
2. Delta i interkommunalt samarbeid om sekretariat for kontrollutvalget (IKS, § 27 e.l.)
3. Inngå avtale med eksternt part i markedet (konkurranseutsetting)

FKT mener at to kommuner som ivaretar sekretariatsordningen for hverandre ikke er en god måte å løse oppgaven på. Dette fordi det vil være svært krevende å sikre nødvendig kompetanse og kapasitet. Videre mener FKT at revisjonsfirmaer heller ikke bør kunne velges som sekretær for kontrollutvalget da de med det vil kunne få innsyn i konkurrenters forretningshemmeligheter i forbindelse med konkurranseutsetting av revisjon.

Kommuner som skal slå seg sammen, og som er deltaker i samme interkommunale samarbeid, kan fortsette denne ordningen. Det samme vil gjelde dersom de berørte kommunene har sekretærer for kontrollutvalget som er ansatt i kommunen. Det vil i begge

disse tilfellene etter FKT sin mening være hensiktsmessig at kontrollutvalgene legger frem sak til kommunestyret/fellesnemnda med innstilling om å fortsette ordningen.

Dersom de berørte kommunene har forskjellige ordninger må kontrollutvalget utrede saken på nytt hvor de tre alternativene som er omtalt over må vurderes opp mot hverandre. Kontrollutvalget må på bakgrunn av saksutredningen innstille overfor kommunestyret/fellesnemnda på valg av ordning.

4.14. Valg av sekretær

Dersom kontrollutvalget innstiller på kjøp av sekretariatstjenester i markedet, må kontrollutvalget sette i gang prosess med konkurranseutsetting tilsvarende som for valg av revisor som er omtalt i punkt 4.13. I dette arbeidet kan ikke kontrollutvalget be nåværende sekretariat om hjelp til å utrede saken, eller vurdere de innkomne tilbudene, da sekretariatet kan være en av flere potensielle tilbydere. Kontrollutvalget må da enten gjøre dette arbeidet selv eller kjøpe denne tjenesten eksternt.

4.15. Kontrollutvalget sin rolle i fm. kommunesammenslåing

Kommunesammenslåinger medfører at kontrollutvalget får en del oppgaver som de får ansvar for å gjennomføre før sammenslåingen. Dette dreier seg bl.a. om disse oppgavene:

- Valg av revisor for fellesnemnda
- Valg av revisjonsordning for ny kommune, se punkt 4.11
- Eventuelt valg av revisor for ny kommune, se punkt 4.12
- Valg av sekretariatsordning for kontrollutvalget i ny kommune, se punkt 4.13
- Eventuelt valg av sekretær for kontrollutvalget i ny kommune, se punkt 4.14
- Følge opp internkontroll i nåværende kommune
- Holde seg oppdatert om status i planleggingen av den nye kommunen
 - Spesielt fokus på at internkontrollen blir ivaretatt
- Samordning av rullering av plan for forvaltningsrevisjon i kommunene som skal slås sammen
- Samordning av rullering av plan for selskapskontroll i kommunene som skal slås sammen

Dette er oppgaver som kontrollutvalget må kunne forvente at sekretariatet bistår med.

4.16. Årsmelding for kontrollutvalget

Det er vanlig at kontrollutvalget får årsmeldingen til behandling i starten av nytt år. Årsmeldingen bør ha en utforming som innbyr til lesning hos kommunestyret, og et innhold som er relevant for året som er gått.

En årsmelding kan for eksempel inneholde disse punktene:

1. Formål og oppgaver for kontrollutvalget
2. Sammensetning av kontrollutvalget
3. Sekretariatsordningen
4. Revisjonstjenesten
5. Om virksomheten i året som er gått, møter, antall saker etc
6. Opplæring, hvem som har vært på kurs, konferanser
7. Bedrifts/virksomhetsbesøk

8. Gjennomført regnskapsrevisjon
9. Gjennomført forvaltningsrevisjon
10. Gjennomført selskapskontroll
11. Andre saker, henvendelser, tips ol
12. Oppfølging av tidligere gjennomførte revisjoner

Når årsmeldingen skal behandles i kontrollutvalget bør saken fra sekretariatet inneholde en innstilling til kommunestyret. Årsmeldingen skal behandles i kommunestyret fordi den må betraktes som en årlig pliktmessig rapportering om arbeidet, fra kontrollutvalget til kommunestyret.

4.17. Folkevalgtopplæring for kontrollutvalget

Nyvalgte kontrollutvalgsmedlemmer trenger opplæring. Også de som er gjenvalgt kan ha godt av en repetisjon av lover og regler, oppgaver og roller. Det kan ha skjedd endringer i løpet av fire år som er viktig at alle får med seg.

Opplæringen bør starte allerede ved at nye medlemmer får en hyggelig velkomstmail som inneholder lenke til Kontrollutvalgsboken. Dette betyr at sekretariatet aktivt bør innhente opplysninger om nye medlemmer umiddelbart etter valget. Det er ikke alltid kommunene er like raske med å sende ut informasjon og ofte er ikke informasjonen tilstrekkelig. Allerede i velkomstmailen bør det opplyses om folkevalgtopplæring for kontrollutvalg. Det er naturlig at sekretariatet står for planlegging og leder selve gjennomføringen. Flere sekretariat kan med fordel samarbeide hvis det er naturlig. Det bør settes av minst en hel dag. Noen sekretariatet gjennomfører folkevalgtopplæring over 2 dager med overnatting. Da vil man i tillegg oppnå positive effekter av det sosiale samværet om kvelden.

Et eksempel på program:

Program for dagen

Velkommen
Kommunen og egenkontrollen
Kontrollutvalget sett fra en ordførers perspektiv
Pause
Kontrollutvalget sett fra en rådmanns perspektiv
Kontrollutvalget sett fra innsiden
Lunsj ca. 11:15 -12:15
Kontrollutvalget sett fra revisjonens perspektiv
Regnskapsrevisjonen og kontrollutvalget
Pause
Forvaltningsrevisjon og kontrollutvalget
Selskapskontroll og kontrollutvalget
Pause
En tidligere KU-leder om egne erfaringer og gode råd
Avslutning ca. 15:00

Selv om man kommer gjennom de viktigste temaene i løpet av en opplæringsdag, så vil det alltid være behov for å gå i dybden på noen tema. Her kan både kompetansen og interessene være ulik fra utvalg til utvalg, og det kan derfor være lurt å planlegge egne bolker med opplæring i utvalgene, det første og eller andre møtet.

Midt i valgperioden kan det med fordel arrangeres oppfølgingssamling som er lagt til rette for viderekomne kontrollutvalgsmedlemmer. Aktuelle tema kan være:

- Rolleavklaring og rolleforståing, erfaringer så langt
- Misligheter og korrupsjon i kommunesektoren
- Habilitet
- Hvordan få til gode bestillinger på forvaltningsrevisjon
- Siste nytt fra kontroll og tilsyn

For kontrollutvalgene er det to årlige fagkonferanser som er særlig aktuelle; Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) sin kontrollutvalgskonferanse i februar og Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT) sin fagkonferanse i juni. Sekretariatet bør oppfordre medlemmene i kontrollutvalget til å delta på disse konferansene. Her kan de bli faglig oppdaterte, knytte kontakter og utveksle erfaringer med kontrollutvalgsmedlemmer fra andre kontrollutvalg i landet.

4.18. Målform

Alle kommuner og fylkeskommuner er underlagt Lov om målbruk i offentlig teneste (mållova) der det går frem dette av § 1:

«Bokmål og nynorsk er likeverdige målformer og skal vere jamstelte skriftspråk i alle organ for stat, fylkeskommune og kommune. Når privat rettssubjekt gjer vedtak eller gjev føresegn på vegner av stat, fylkeskommune eller kommune, skal det i denne samanhengen reknast for slikt organ.»

Det betyr at sekretariatet må kunne kommunisere skriftlig både på bokmål og nynorsk. Målformen i den aktuelle kommunen vil være avgjørende for hvilken målform som skal benyttes.

5. Aktuelle lenker

Deloitte rapport om «Evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat» fra 2014:
<http://www.fkt.no/fagtema/kontrollutvalg/evaluering-av-kontrollutvalg-og-kontrollsekretariat>

Høring fra KMD om ny kommunelov:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-20164-ny-kommunelov/id2481627/>

Høringssvar fra FKT om ny kommunelov:
<http://www.fkt.no/fagtema/kommunalrett/hoeringsuttalelse-til-forslaget-til-ny-kommunelov>

Høringssvar fra NKRF om ny kommunelov:
<http://www.nkrf.no/nyheter/cms/2016/oktober/nkrfs-hoeringsuttalelse-forslag-til-ny-kommunelov/5597>

Forslag til ny kommunelov Prop.46 L (2017-2018):
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/sec26#KAP26-3>

Kontrollutvalgsboken: <http://www.fkt.no/fagtema/kontrollutvalgssekretariat/kontrollutvalgboka-2-utgave>

Kommuneloven: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner: <https://lovdata.no/forskrift/2004-06-15-905>

Merknad til forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rus/2004/0007/ddd/pdfv/214477-vedlegg_1.pdf

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner: <https://lovdata.no/forskrift/2004-06-15-904>