



Av **Sverre Bugge Midthjell**, rådgiver, KonSek Midt-Norge IKS og leder, NKRFs selskapskontrollkomite

Kommunelovutvalget

– En krigserklæring mot kontrollutvalgssekretariatene?

Kommunelovutvalget kom med sin rapport NOU 2016: 4 Ny kommunelov i mars. Her har de tatt for seg kommuneloven i det meste av sin bredde, og kontroll- og tilsynsordningene er viet omfattende oppmerksomhet.

Min påstand, som jeg skal argumentere for her, er at kommunelovutvalgets rapport er gjennomsyret av en nedvurdering av kontrollutvalgssekretariatene, manglende tro på vår kompetanse og fravær av en tanke om vår plass i den kommunale egenkontrollen. Dersom landets kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariater deler min oppfatning er tiden inne for å klatre opp på barrikadene.

Utvalget begynner så tilforlåtelig i sin introduksjon av kontrollutvalgssekretariatene på side 320 med å si at: «Et faglig kompetent og velfungerende sekretariat er viktig for et uavhengig og godt arbeidende kontrollutvalg.» Utvalget følger opp på side 323 med å understreke at: «Forutsetningen for et velfungerende kontrollutvalg er et godt og kompetent sekretariat.» Dessverre gir dette inntrykk av å være tomme formuleringer ment for å mykne opp den nedvurderingen av sekretariatene og vår rolle som gjennomsyrer rapporten forøvrig.

Vi kan begynne med først å ta for oss hva utvalget mener et kontrollutvalgssekretariat skal gjøre. I kapittel 15.3.4.2 på side 322 viser utvalget ganske enkelt til formuleringen i kontrollutvalgsforskriften om at sekretariatet skal påse at saker er forsvarlig utredet. Deretter går utvalget i gang med å understreke hva sekretariatet *ikke* skal gjøre. Utvalget later først og fremst til å være bekymret for at sekretariatene blander seg borti revisjonsoppgaver. Sekretariatet har etter lovutvalgets mening ikke anledning til å «... innhente informasjon og vurdere denne opp mot et regelverk, vedtak e.l.». Vi kan imidlertid få lov å innhente informasjon og «systematisere den», så lenge vi ikke beveger oss så langt at vi «... foretar

vurderinger av et faktum eller av om kommunen har brutt lover eller vedtak.» En annen oppgave det er viktig å avskjære kontrollutvalgene fra å utføre er eierskapskontroll.

Den ene oppgaven utvalget altså legger opp til at sekretariatet skal gjøre, er å påse at saker er forsvarlig utredet. Ifølge utvalget skal imidlertid dette ikke gå så langt som å vurdere om revisjonen har gjort et forsvarlig arbeid. Utvalget sier nemlig at:

«Når sekretariatet forbereder saker som kommer fra revisjonen, må revisjonen selv stå for at det produktet som leveres, holder faglig kvalitet. Det vil være svært krevende for et sekretariat å foreta en vurdering av kvaliteten på produktet som leveres fra revisjonen.» (s. 322)

Hvorvidt dette er uforholdsmessig krevende for et sekretariat avhenger selvsagt av hvilken kompetanse og erfaring sekretariatet besitter. Undertegnede jobber i et sekretariat som for tiden har én ansatt med revisjonsutdanning og lang erfaring som regnskapsrevisor, to ansatte med mastergrader i samfunnsvitenskapelige fag derav én med flere års erfaring som forvaltningsrevisor ved flere revisjonsenheter og én er tiltrodd ledervervet i NKRFs selskapskontrollkomité, én erfaren regnskapsfører og én snart ferdigutdannet jurist. Jeg vil ikke påstå at det er helt utenfor vår faglige kompetanse å kunne vurdere «... metodevalg, prosjekt design, datainnhenting, lovanvendelse og vurderinger som fremkommer i revisjonens rapporter».

For enkelte sekretariater kan selvsagt dette være utfordrende, spesielt der man har en såpass smal sammensetning av kompetanse at man ikke kan

«Den overordnede retningen i lovutvalgets forslag på dette området er å styrke revisors rolle på bekostning av sekretariatene, noe som også bidrar til å svekke kontrollutvalgene.»

dekke bredden av revisjonsfaget. Dersom utvalget ønsket å si noe om kontrollutvalgets oppgaver måtte man derfor gjøre et valg: Utvalget kunne enten fore- slå å stille krav til at sekretariatene hadde kompetanse som gjorde dem i stand til å ivareta visse oppgaver, eller det kunne legges opp til å begrense sekretariatene i en slik grad at oppgaven kunne ivaretas selv med begrenset kompetanse. Utvalget har gått for å avgrense kontrollutvalgets oppgaver og heller åpne for at kontrollutvalget kan velge å tillegge sekretariatet ytterligere oppgaver uten å gå inn på hva dette kan være. Innenfor rammen av at sekretariatet ikke skal ha anledning til å gjøre vurderinger opp mot regelverk, vedtak e.l. eller vurdere revisjonens arbeid, kan man stille spørsmål om hvilke oppgaver dette tenkelig kan være.

Ansvaret for å foreta overordnet analyse er ikke behandlet i rapporten. Utvalget burde i det minste diskutert hvorvidt dette er en oppgave som hører hjemme på bestillersiden av en bestiller-utførermodell. Det kunne være på sin plass å vurdere om det overordnede faglige ansvaret for analysen skal ligge til sekretariatet. Når utvalget ikke diskuterer spørsmålet kan man imidlertid spørre seg hvordan muligheten til å legge overordnet analyse til sekretariatet står i sammenheng med at sekretariatene ikke skal ha anledning til å foreta konkrete vurderinger om faktum eller opp mot lover og vedtak, noe lovutvalget fastslår at er å utføre revisjon, og ikke er i stand til å vurdere revisjonens arbeid. Gjennom ikke å behandle spørsmålet åpner utvalget for en diskusjon om ytterligere innskrenkning av sekretariatets rolle.

Lovutvalget fastslår på side 322 forholdsvis nonchalant om avgrensningene i sekretariatets oppgaver at: «*En slik løsning vil ikke svekke kvaliteten på sekretariatets arbeid, men vil legge til rette for gode sekretariatstjenester tilpasset behovene i den enkelte kommune.*» Jeg vil dessverre si at en ordning som legger opp til å begrense sekretariatets oppgaver, og i ytterste konsekvens avskjærer sekretariatet fra de fleste oppgaver som stiller krav til kompetanse, vil

gjøre det vanskelig for sekretariatene å ha interessante nok oppgaver til at man kan rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Det mener jeg vil svekke kvaliteten på sekretariatets arbeid og ikke legge til rette for gode sekretariatstjenester tilpasset behovet i den enkelte kommune. Den overordnede retningen i lovutvalgets forslag på dette området er å styrke revisors rolle på bekostning av sekretariatene, noe som også bidrar til å svekke kontrollutvalgene.

Er dette ment som en krigserklæring mot sekretariatene? Overskriften på dette innlegget er en bevisst spissformulering fra min side for å vekke debatt. Et mindretall i utvalget ønsker tydeligvis å avvike sekretariatsordningen (dvs. åpne for at revisjonen kan være sekretariat, slik det fremgår på side 322), men flertallets understrekninger av sekretariatets betydning tyder ikke på at de deler dette ønsket. Å kalle det en krigserklæring er nok å dra flertallets syn for langt. Det er imidlertid mye som tyder på at utvalget ikke har hatt noen helhetlig tanke om sekretariatenes plass i den kommunale egenkontrollen, noe som gjenspeiles i teksten, og at utvalget i sin iver etter å hegne om det de anser som eksklusive oppgaver for revisor, kan bidra til en betydelig svekkelse av sekretariatene.

På tross av at det kanskje ikke beror på ond vilje er de konkrete formuleringene når det gjelder oppgaver svært viktige. En NOU har stor betydning som rettskilde. Dersom de formuleringene som i dag ligger inne i rapporten blir stående uimotsagt i regjeringens stortingsproposisjon om ny lov, så blir de å regne som en hovedkilde til hvordan loven skal tolkes. Da er det de konkrete formuleringene om konkrete forhold som betyr noe, ikke generelle formuleringer om at sekretariatene er viktige. Derfor er det viktig at vi nå kommer på banen i høringsrunden og sørger for at departementet er bevisst på denne problemstillingen og sørger for å gi oss en mer balansert proposisjon til Stortinget som i større grad gir signaler om hva lovgiver ønsker med sekretariatsordningen. ©