



Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar

*KS FoU-prosjekt
nr. 154023*

26. november 2015

1. *Forord*

KS søkte vinteren 2015 etter eksternt bistand for gjennomføring av et FoU-prosjekt om kommunestyrets tilsynsansvar. PricewaterhouseCoopers AS (PwC) ble tildelt oppdraget i mars, og prosjektet ble berammet til perioden 18. mars – 1. oktober 2015. Arbeidet ble sluttført i november fordi det ble besluttet å gjennomføre en høringsrunde på rapporten med NKRF og FKT etter at utkast til rapport ble lagt fram.

Bakgrunnen for oppdraget var et ønske fra KS om å gjennomføre en undersøkelse med fokus på hvordan kommunestyret kan styrke utøvelsen av sitt overordnede tilsynsansvar, og hvordan styrket egenkontroll i praksis kan redusere behovet for statlig kontroll/tilsynsvirksomhet. Undersøkelsen skulle ta et kommunestyreperspektiv, som en forlengelse av tidligere studier der fokuset har vært på kontrollutvalget og administrasjonens internkontroll.

KS har vært oppdragsgiver og premissleverandør i dette FoU-prosjektet, og rådmannsutvalget i Telemark har fungert som referansegruppe. Konkurranses grunnlaget og avklaringer gjort i forbindelse med godkjenning av prosjektplan har lagt føringene for prosjektets innhold. Utvikling av undersøkelsesdesign og utvalg av casekommuner er gjort i samarbeid med KS.

Hovedresultatet av FoU-prosjektet er presentert i sammendraget på neste side.

Kartleggingen og analysene ble gjennomført i den planlagte prosjektperioden, med framlegg for KS 25. september 2015. PwC skal også presentere rapporten i avtalte fora etter avslutningen av prosjektet.

Fra PwC sin side har kjerneteamet i prosjektet bestått av partner og prosjektleder Ingvill Flo, senior manager Hilde Langtangen og senior manager Geir Are Nyeng. I tillegg har en intern fagressursgruppe bistått med intern kvalitetssikring.

Med vennlig hilsen



Ingvill Flo
Partner og prosjektleder PwC

2. *Sammendrag*

Sammendrag (norsk)

Denne rapporten er utført på oppdrag av KS, og gir en beskrivelse av hvordan kommunestyret utøver sitt overordnede tilsynsansvar i praksis. I tillegg gir den tilrådinger til hvordan egenkontrollen i kommunene kan styrkes, hvordan de kan benytte resultater fra kommunal egenkontroll og statlig tilsyn til læring og kontinuerlig forbedring, og hvordan statlig tilsyn kan reduseres gitt en styrket egenkontroll.

Det er tidligere gjennomført studier av den kommunale egenkontrollen. Disse har i hovedsak hatt fokus på kontrollutvalget eller administrasjonssjefens internkontroll. I dette prosjektet har det vært en målsetning å sette kommunestyreperspektivet i fokus. Vi vil påpeke at kommunestyrets utøvelse av tilsynsansvar skjer i et nært samspill med kontrollutvalg og den administrative ledelsen i kommunen.

Oppdraget er utført som en kvalitativ undersøkelse med fokusgruppeintervjuer av til sammen 82 politiske og administrative nøkkelpersoner i ni kommuner fordelt på tre fylker. I tillegg har man intervjuet representanter for fylkesmannen. Videre er det gjort dokumentstudier av litteratur med historikk og bakgrunn for problemstillingene, sentrale styringsdokumenter og dokumentasjon vedrørende egenkontroll i casekommunene.

Hva er kommunestyrets tilsynsansvar?

Kommunestyret har et overordnet tilsynsansvar for all kommunal virksomhet. Tilsynsaktiviteten går under samlebegrepet egenkontroll, og foregår i praksis via to styringslinjer – kontrollutvalget og administrasjonssjefen.

Kommunestyret velger kontrollutvalget som på kommunestyrets vegne skal føre tilsyn med forvaltningen. Tilsynet skjer eksempelvis gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Han/hun skal videre sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Nå-situasjonen: Hvordan utøver kommunestyret sitt tilsynsansvar i praksis?

Kommunestyret utøver formelt sitt tilsynsansvar gjennom behandling av saker fra de to styringslinjene – kontrollutvalg og administrasjon. I praksis er det også andre elementer som påvirker omfanget av og kvaliteten på hvordan ansvaret utøves. For å beskrive nå-situasjonen har vi brukt COSO-rammeverket for god virksomhetsstyring og internkontroll, samt læring og kontinuerlig forbedring som et ekstra element.

Fokusgruppeintervjuer i ni casekommuner har vist oss at mange kommunestyre bør øke bevisstheten rundt tilsynsansvaret. Kommunestyrene er relativt passive kravstillere overfor de to styringslinjene. Tilsynsansvaret settes sjelden tydelig eller systematisk på dagsorden. Man følger formelle regler for organisering av kontrollutvalg, men legger i varierende grad vekt på kompetanse, erfaring og personlige egenskaper hos kontrollutvalgsmedlemmene når disse velges. Det kommuniseres tydelig at opplæringen av kommunestyremedlemmene ikke er god nok, og bør repeteres gjennom valgperioden. Opplæringen av kontrollutvalgsmedlemmer varierer fra kommune til kommune.

Kommunestyret er sjelden aktivt deltakende i arbeid med risikovurdering, verken opp mot kontrollutvalg eller administrasjonen. Kontrollutvalgene jobber relativt systematisk med risikoprosessen i forbindelse med overordnet analyse og utarbeidelse av planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Når det gjelder administrasjonssjefens internkontroll er kommunestyret primært involvert i forbindelse med behandling av tertial- og årsregnskapsrapportering eller i forbindelse med orienteringer om spesifikke saker.

De færreste av kommunestyrene ser ut til å ha helhetlig oversikt over kontroll- og tilsynsaktivitet i kommunene. Det er i liten grad debatt rundt forvaltningsrevisjoner, selskapskontroller og regnskapsrapportering. Et unntak er Trondheim, som har stor kontrollaktivitet og som bruker mye tid på behandling av sakene i kommunestyret. De fleste casekommunene fremstår for å ha et potensial for å styrke system for eierstyring, m.a. forankre eierstrategi og Eiermeldinger i kommunestyret.

Kommunerepresentantene uttrykker at de generelt sett opplever at det er god dialog mellom kommunestyre, administrasjon og kontrollutvalg. Noen kommuner har etablert uformelle møteplasser mellom ordfører, administrasjonssjef og kontrollutvalgsleder. Dette virker for å være tiltak som har fungert positivt. En tilbakemelding fra flere av kommunestyrerepresentanter er at revisjons- og tilsynsrapporter burde presenteres på en mer folkelig måte, og uten bruk av kompliserte fagterminologier.

Rapportering på egenkontrollaktiviteter er mest vanlig gjennom tertialrapportering fra administrasjonen. Det varierer i hvilken grad kontrollutvalgets aktiviteter og statlige tilsyn er inkludert i dette. Flere kommuner gir uttrykk for at de ønsker seg bedre system for å sikre god og rettidig informasjon om vedtaksoppfølging.

Forvaltningsrevisjoner ser i varierende grad ut til å ha god læringseffekt. Læringseffekten av statlige tilsyn ser ut for å m.a. henge sammen med metodikk og fokus på læring og veiledning hos den enkelte fylkesmannsavdeling. Kommunestyret og administrative ledere er i varierende grad bevisst på å kommunisere positivt rundt kontroll og tilsyn og å bygge en kultur for læring og kontinuerlig forbering.

Hvordan styrke egenkontrollen?

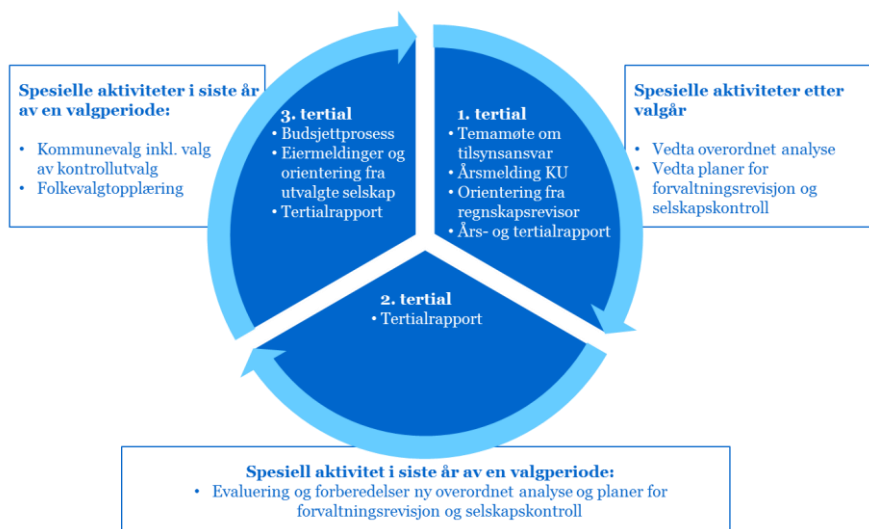
Vår overordnede tilråding til kommunestyrene er å utarbeide et «årshjul» med aktiviteter som bør følges opp via tilsynsrollen gjennom hele valgperioden, se figuren under. Ordfører og kontrollutvalgsleder bør ta et spesifikt ansvar for at sakene settes på dagsorden i kommunestyret gjennom valgperioden.

Som en del av denne tilrådingen anbefaler vi at man i forbindelse med utredning om ny kommunelov gjør en begrepsavklaring i loven vedrørende innholdet i kommunestyrets tilsynsansvar – både det som går på å føre tilsyn med egenkontrollen (administrasjonen og kontrollutvalget), og det som går på å følge opp aktiviteter etter statlig tilsyn. I ny kommunelov bør man prisere kommunestyrets ansvar og plikter på dette område.

KS har utformet «Anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak». Vi tilrår at kommuner som ikke har satt eierstyring tilstrekkelig på dagsorden starter med å sette seg inn i og følge opp disse anbefalingene.

Vi slutter oss til NIBR sine anbefalinger om at det bør utredes hvorvidt forankring av eierskapspolitikken i kommuneplanens samfunnsdel kan være et nyttig grep for å sikre at den blir gjenstand for en bred og helhetlig politisk prosess og behandling. Vi støtter også ideen om at det kan være nyttig å innføre regler om kommuners eierstyring, for eksempel i form av et lovkrav til Eiermelding.

Vi foreslår videre at Kommunelovutvalget sier noe konkret om at det statlige tilsynet via fylkesmannen skal koordinere sin aktivitet med egenkontrollen i kommunene – det vil si både interkontrollaktiviteter i administrasjonen og aktiviteter utført via kontrollutvalget.



Når det gjelder tilsynsrollen til kommunestyret vil vi spesielt fremheve følgende:

- Kommunestyret bør ta aktivt grep og være tydelige premissgivere for kontrollutvalget og administrasjonen. De bør sørge for løpende opplæring innen tema kontroll og tilsyn i styreperioden, ikke kun i folkevalgtopplæringen
- Kommunestyret bør evaluere sekretariats- og revisjonsordningene med tanke på om samarbeidspartnerne tilfredsstillende nødvendige kompetansekrav
- Kommunestyret bør sørge for en mer helhetlig risikostyring koblet mot prioriterte mål i kommunen
- Kommunestyret bør mer systematisk følge opp hvilke kontroll- og tilsynsaktiviteter som foregår gjennom samarbeid med administrasjon og kontrollutvalg
- Kommunestyret bør påse at KS' anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper følges opp. Fokus bør være på utarbeidelse av eierstrategier og eiermeldinger
- Kommunestyre, administrasjon og kontrollutvalg bør sammen sørge for å skape gode kommunikasjonsarenaer der tema tilsyn og kontroll kan diskuteres mer i dybden. De bør vurdere å sette av mer tid til behandling av kontroll- og tilsynssaker i kommunestyremøtene

Hvordan bruke resultater fra egenkontroll og statlig tilsyn til læring og kontinuerlig forbedring?

Vi har følgende anbefalinger til hvordan man i større grad kan lykkes med å bruke resultater fra egenkontroll og statlig tilsyn til læring og kontinuerlig forbedring:

- Kommunestyret bør sørge for at man bruker revisjonsmiljø som har relevant erfaring, kompetanse og pedagogiske evner i i forbindelse med forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller
- Kommunestyret bør være en pådriver for en lærende og endringsvillig organisasjonskultur, og legge til rette for kunnskapsdeling i og mellom kommuner
- Kommunestyret bør utfordre revisjons- og tilsynsmiljø på å styrke den læringsbaserte tilnærmingen, og følge opp, rapportere og evaluere resultat av forbedringsarbeid mer systematisk

Hvordan kan en styrket egenkontroll i praksis redusere statlig tilsyn?

Våre tilrådinger til hvordan man i praksis kan redusere det statlige tilsynet forutsetter at kommunene først har etablert en betryggende egenkontroll. Vi har følgende anbefalinger på dette område:

- Myndighetene bør sørge for å etablere forhåndsdefinerte kriterier for kvalitetsvurdering av kommunal egenkontroll. Kommuner som gjennom et slikt system får «bekreftet» god egenkontroll, bør få redusert omfanget av statlige tilsyn etter gitte forutsetninger
- Det bør legges færre føringer på hvordan fylkesmannsembetet skal utøve sin tilsynsmyndighet¹, slik at fylkesmannsembetet kan tilpasse tilsynet til egenkontroll-nivået i kommunen og bruke mer tid på veiledende dialog. Det bør etableres eller videreutvikles faglige fora som støtter behovet for mer kompetanse på forvaltningsområdet hos kommunalt ansatte.
- Tilsynsmyndigheten ved Fylkesmannen og kommunene bør kommunisere oftere og tydeligere med hverandre for å målrette og koordinere kontroll- og tilsynsaktivitet. Vår undersøkelse har vist at det er variasjoner i hvordan ulike avdelinger hos fylkesmannen oppfattes med tanke på hvordan de opptrer, og i hvilken grad tilsyn oppleves som relevante og lærerike. Fylkesmannen bør utfordres på å implementere beste praksis på tvers av fylker og sektorer.

¹ Les: Omfanget av landsdekkende tilsyn