

# Rådmann kan nekte å svare revisor i møte

Kommunal Rapport 24.04.2017

Revisor kan stille spørsmål til rådmannen i kontrollutvalgets møter. Men rådmannen kan nekte å svare, hvis hun mener spørsmålene ligger utenfor det hun ble innkalt for å besvare, skriver jussprofessor Jan Fridthjof Bernt.

**SPØRSMÅL:** I en kommune ba rådmannen om at kontrollutvalget vurderte kommunerevisors rolle i kontrollutvalgsmøtene. Han syntes det var krevende at revisor stiller oppfølgingsspørsmål til rådmann direkte i møtene. Han stilte spørsmål ved om revisjonssjefen kunne stille spørsmål på vegne av kontrollutvalget, og om revisor i det hele tatt skal ha noen slik rolle i kontrollutvalgets saksbehandling.

*Hvilke regler gjelder for dette?*

**SVAR:** Kontrollutvalg og revisor er to atskilte deler av kommunens interne tilsyn. Det kan være nyttig først å se på de generelle reglene om disse to organenes organisering og oppgaver:

**Revisor har ansvaret for kontroll med kommunens økonomiforvaltning og virksomhet ellers – «regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon» (kommunelovens § 70 nr. 2).**

Regnskapsrevisjonen er i første rekke kontroll med årsregnskapet fra rådmannen og kommunale foretak. Den omfatter også kontroll med at økonomiforvaltningen er organisert på en betryggende måte. Saksgangen er formalisert i linjen revisor, kontrollutvalg, formannskap og kommunestyre og er basert på klare skiller mellom de ulike trinn i prosessen. Kontrollutvalget trer først i funksjon når det foreligger en årsberetning fra revisor om årsregnskapet som er lagt fram av rådmannen. Rollefordelingen mellom de ulike instansene vil normalt ikke være noe problem.

**For forvaltningsrevisjonen er bildet mer komplisert:**

Forvaltningsrevisjonen er en bredere anlagt kontroll med lovlighet, måloppnåelse, effektivitet og forsvarlighet av forvaltningens virksomhet. I kommunelovens §77 nr. 4 fastslås det at kontrollutvalget skal påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Videre skal utvalget påse at det føres kontroll med den økonomiske forvaltningen og at det blir gjennomført «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger» (forvaltningsrevisjon).

Dette er en svært viktig presisering av kontrollutvalgets ansvar og arbeidsmåte.

**Skal påse at ...**

I kommunelovens § 77 står det at kontrollutvalget velges for å forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltning. I dette ligger det *ikke* at kontrollutvalget er tildelt en selvstendig løpende kontroll- og tilsynsfunksjon med saksbehandling og avgjørelser i enkeltsaker. Utvalget skal påse at det føres kontroll også på andre områder enn regnskapene. Utvalget har ingen selvstendig vedtaksmyndighet, men skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret.

Som grunnlag for sine rapporter kan utvalget foreta de undersøkelser som det mener er nødvendig for å vurdere om administrasjonen påser at kravene til

økonomiforvaltning blir oppfylt, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv.

Det er altså ikke kontrollutvalget selv som skal forestå disse undersøkelsene. Det skal bare påse at det blir gjort, og om nødvendig rapportere til kommunestyret. Det er kommunestyret som så skal vurdere hva som bør gjøres for å rette opp feil og mangler.

Men for å vurdere om systemet fungerer, kan det være nødvendig å gå inn i enkeltsaker. En helt generalisert og abstrakt systemkontroll vil sjelden tilføre noe særlig. Treet må kjennes på sine frukter.

Dette er bakgrunnen for bestemmelsen i kommunelovens § 77 nr. 7. Den gir kontrollutvalget en prinsipielt ubegrenset rett til å «kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene». Det gjelder uavhengig av om det er tale om rent interne forhold i forvaltningen eller opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

Det betyr at utvalget både kan kreve skriftlige redegjørelser og innkalle tilsatte i administrasjonen, herunder rådmannen, til å forklare seg for utvalget. Og utvalget avgjør selv hva «det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene».

### **Revisors rolle**

Hvor kommer så revisor inn i bildet ved slik forvaltningsrevisjon? Også forvaltningsrevisjon er en del av revisors ansvar. Nærmere bestemmelser om dette er gitt i revisjonsforskriftens § 7. Dette er en løpende kontroll – «systematiske vurderinger» – som revisor setter i gang etter et fastsatt program eller av eget tiltak i situasjoner der det kommer opp opplysninger som tilsier at slike undersøkelser bør foretas.

Også revisor kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve alle de opplysninger/redegjørelser/dokumenter fra kommunen, og foreta de undersøkelser han/hun finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. Revisor skal fortløpende rapportere til kontrollutvalget om resultatene av forvaltningsrevisjoner.

Kontrollutvalg og revisor er altså to ulike instanser som begge har ansvar for forvaltningsrevisjon. Men mens revisor selv har ansvaret for å foreta også slik revisjon av kommunens virksomhet, er kontrollutvalgets oppgave i siste instans å påse at slik revisjon foretas i tilstrekkelig grad og omfang.

Her er ikke rolleforståelsen alltid like klar i utvalgene eller hos allmennheten. Mange oppfatter kontrollutvalget som en slags kommunal domstol, som skal ta stilling til konkrete påstander om feil i kommunal saksbehandling og avgjørelser, for eksempel om noen er inhabil eller om saken er forsvarlig utredet.

Kontrollutvalget har imidlertid ingen slik myndighet, og har normalt heller ikke spesiell kompetanse til å ta stilling til juridiske, forvaltningsmessige eller politiske tvilsspørsmål.

Når utvalget går inn i en enkelt sak eller et bestemt saksområde, vil det primært være med sikte på å få en best mulig avklaring av de faktiske forhold, herunder om man har foretatt den nødvendige kvalitetssikring av de juridiske eller andre faglige vurderingene som de avgjørelsene som er truffet, bygger på.

## **Revisors rolle i kontrollutvalget**

Saker for kontrollutvalget kan enten ha utgangspunkt i en rapport om en undersøkelse fra revisor om foretatt forvaltningsrevisjon, eller kan være satt på dagsordenen av kontrollutvalget selv, enten av lederen eller ved vedtak i utvalget.

At revisor skal rapportere til kontrollutvalget om resultatene av utførte forvaltningsrevisjoner, innebærer at slike rapporter må legges fram for utvalget. Hva kontrollutvalget så velger å gjøre med en slik rapport, er det i utgangspunktet opp til utvalget selv å avgjøre.

Men utvalget skal, etter kontrollutvalgsforskriften § 11, avgi rapport til kommunestyret om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og om resultatene av disse.

Revisor kan i sin rapport til kontrollutvalget komme med anbefalinger om hvordan saksforholdet bør følges opp. Men dette er ikke den formelle innstilling til utvalget. Den er det utvalgets sekretariat som skal utarbeide.

I kontrollutvalgsforskriften § 20 er det bestemmelser om utvalgets sekretariat: Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen. Sekretariatets oppgave er å «påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt».

I praksis vil revisors rapport normalt være det klart viktigste dokument i saken. Men sekretariatet skal foreta en selvstendig vurdering av saksforholdet på grunnlag av rapporten, uavhengig av og uten ytterligere medvirkning av revisor.

## **Møte- og talerett**

Spørsmålet blir så hvilken rolle revisor har når en sak kommer til behandling i kontrollutvalget. Kan han eller hun delta aktivt i møtet, og også stille spørsmål til og kreve svar fra rådmann eller andre tilsatte som er innkalt av utvalget?

Svaret på første del av dette spørsmålet finner vi i kontrollutvalgsforskriften § 19: «Oppdragsansvarlig revisor (...) har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter og kan forlange sine uttalelser på møtet protokollert». Revisor har altså rett til å ytre seg og delta debatten, men har ingen formell forslagsrett med rett til å få sine forslag satt under votering, og ingen stemmerett.

Revisor vil også ha rett til å delta i møte der rådmann eller andre tilsatte er innkalt, og må da også kunne kommentere det som framkommer i møtet, også i redegjørelser fra rådmannen eller andre tilsatte som møter der. Revisor må da, på linje med kontrollutvalgets medlemmer, kunne stille spørsmål i tilknytning til den sak som er under behandling.

Rådmannen, eller andre som møter fra administrasjonen, kan imidlertid nekte å svare på spørsmål, hvis de mener dette går ut over rammen for det man er innkalt for å svare på. Men spørsmål som angår det tema den som møter er bedt om å forklare seg om, må besvares, herunder også oppfølgingsspørsmål om samme sak.

Om saken settes på spissen, er det bare kontrollutvalget, ikke enkeltmedlemmer, som kan kreve opplysninger fra administrasjonen. Dette gjelder også revisor når han

eller hun møter i utvalget. **Revisors egen rett til å kreve opplysninger etc. må utøves av revisjonen som sådan ved formell forespørsel, ikke av revisor som deltaker i et kontrollutvalgsmøte.**

**Jeg vil anta at terskelen for å nekte å svare på slike spørsmål vil – og bør – være høy. Men det må i alle fall være helt legitimt at rådmann eller andre som møter, svarer at dette spørsmålet kan jeg ikke svare på her og nå, men jeg skal undersøke det og komme tilbake.**