Kontrollutvalsboka

Om rolla og oppgåvene til kontrollutvalet, 3. utgåve

Føreord

Kontrollutvalet er avgjerande for å oppnå ein velfungerande eigenkontroll i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Ein velfungerande eigenkontroll styrkjer innbyggjarane sin tillit til kommunen og er viktig for å sikre effektiv og rett bruk av ressursane.

Aktørane i eigenkontrollen er kommunestyret, kontrollutvalet saman med sekretariatet, kommunedirektøren og revisor. Ein god eigenkontroll krev samspel mellom desse. For at dette samspelet skal fungere, er det naudsynt at aktørane kjenner både si eiga og kvarandre sine roller. Målet med denne rettleiaren er å skape større forståing for rolla og oppgåvene til kontrollutvalet og å medverke til eit godt samspel mellom dei ulike aktørane.

I denne rettleiaren gjer departementet greie for vår generelle forståing av kommunelova og dei aktuelle forskriftene. Kommunane og fylkeskommunane har eit sjølvstendig ansvar når dei brukar lova, og for vedtaka sine.

Første utgåve av rettleiaren blei utarbeidd av Deloitte på oppdrag frå departementet. Denne tredje utgåva er oppdatert av departementet i samarbeid med Forum for kontroll og tilsyn og Norges Kommunerevisorforbund.

Sidan denne andre utgåva blei publisert, er det vedteke ny kommunelov og nye forskrifter. Dette er innarbeidd i den nye utgåva. Også andre oppdateringar er gjorde. For nærare rettleiing om kommunelova viser vi til dei sentrale forarbeida i Prop. 46 L (2017–2018) og NOU 2016: 4 Ny kommunelov.

Dei same reglane gjeld for fylkeskommunane og kommunane. Dersom det i teksten berre er tale om kommunane, omfattar dette også fylkeskommunane.

Vi håpar rettleiaren vil vere til nytte og inspirasjon for arbeidet i kontrollutvala i alle kommunar og fylkeskommunar.

God lesnad!

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
desember 2021

1 Innleiing

Kommunane er dei viktigaste velferdsprodusentane i samfunnet, og dei forvaltar monalege ressursar på vegner av innbyggjarane. Omfanget av og breidda i den kommunale tenesteproduksjonen medfører behov for utstrekt styring og kontroll. Kommunane skal sikre at innbyggjarane får dei tenestene dei har krav på, og at ressursane blir forvalta på ein effektiv måte i samsvar med føresetnadene til kommunestyra.

> Kommunane skal sikre at innbyggjarane får dei tenestene dei har krav på, og at ressursane blir forvalta på ein effektiv måte i samsvar med føresetnadene til kommunestyra.

Kommunal eigenkontroll er den kontrollen kommunen sjølv gjennomfører i eiga verksemd. Eigenkontroll er eit viktig element i det lokale folkestyret, og skal medverke til at kommunen når dei måla som er sette, innanfor rammene av gjeldande regelverk og tildelte ressursar. Eigenkontrollen skal også medverke til å styrkje tilliten til forvaltninga gjennom førebygging og avdekking av mislege handlingar og andre uheldige tilhøve. Ein kommunesektor med god eigenkontroll kan også redusere behovet for statleg detaljstyring og kontroll.

Denne rettleiaren er eit hjelpemiddel som skal gjere det lettare for kontrollutvalet å fylle rolla som ein sentral aktør i den kommunale eigenkontrollen. Rettleiaren er ikkje berre eit verktøy for medlemmer i kontrollutval, men

også for kommunestyret og for administrasjonen. Kommunestyret set rammevilkåra for kontrollutvalet sitt arbeid, medan administrasjonen skal gjennomføre vedtak som blir fatta på bakgrunn av arbeidet til kontrollutvalet. Arbeidet til kontrollutvalet har også offentleg interesse, og kan ha stor betydning for innbyggjarane i ein kommune. Rettleiaren vil difor også vere til nytte for andre som ynskjer å få innsikt i arbeidet til kontrollutvalet og den lokale forvaltninga av dei felles ressursane.

Kontrollutvalet si betydning for eigenkontrollen i kommunen

Kontrollutvalet er kommunestyret sin reiskap, og det er kommunestyret som har det overordna kontrollansvaret for den kommunale verksemda. Kommunestyret spelar difor ei avgjerande rolle for kva merksemd kontrollarbeidet har i kommunen. For at kontrollutvalet skal vere ein god reiskap for kommunestyret, må kommunestyret gje kontrollutvalet gode arbeidsvilkår. **Kapittel 2** i rettleiaren utdjupar ansvaret kommunestyret har for å leggje til rette for eit handlekraftig kontrollutval som kan medverke til demokratisk innsyn og kontroll.

For at kontrollutvalet skal fylle kontrollfunksjonen sin, er utvalet avhengig av støtte og tenester frå sekretariat og revisor. Sekretariatet er den viktigaste hjelparen og støttespelaren til kontrollutvalet. Sekretariatet skal sikre at saker som blir handsama av kontrollutvalet, er forsvarleg utgreidde og førebudde. Revisjonen er ansvarleg for å gjennomføre pålagde kontrolloppgåver og revisjonar som kontrollutvalet bestiller. God kommunikasjon og samhandling mellom kontrollutval, sekretariat og revisor er ein føresetnad for at kontrollutvalet effektivt kan føre kontroll. Dette er nærare omtala i **kapittel 3** i rettleiaren.

Ettersom lov og forskrift set relativt vide rammer for verksemda til kontrollutvalet, kan utvalet i stor grad sjølv skape innhaldet i arbeidet. Dette er tema i **kapittel 4**. Kontrollutvalet kan sjølv ta initiativ til å skape eit aktivt og engasjerande kontrollutvalsarbeid. Utvalet kan mellom anna sørgje for å få gjennomført forvaltningsrevisjonar og eigarskapskontroll, innkalle administrasjonen til å orientere, besøkje kommunale verksemder og få gjennomført undersøkingar dersom dette er naudsynt. Kontrollutvalet må difor ha eit vake blikk på verksemda til kommunen og setje viktige saker på dagsordenen.

Sjølvstende og objektivitet er viktige føresetnader for at kontrollutvalet skal fylle rolla si på ein tillitvekkjande måte. Kontrollutvalet skal ikkje vere ein arena for partipolitikk eller omkampar eller overprøve politiske avgjerder. Det er kontrollperspektivet som skal leggje føringar for debatten i kontrollutvalet, og som skal gje utvalet gjennomslagskraft på tvers av partipolitiske skiljelinjer.

Kontrollutvalet må sjå og bli sett. Kontrollutvalet har utstrekt innsynsrett i den kommunale forvaltninga, og kan gjennomføre dei undersøkingane som utvalet meiner er naudsynte. Kontrollutvalet bør samtidig sørgje for openheit og innsyn i arbeidet sitt. Synleggjering av arbeidet kan vere med på å sikre legitimiteten til kontrollutvalet som demokratisk organ og skape større merksemd om og innsikt i arbeidet til kontrollutvalet. Dette kan styrkje posisjonen til kontrollutvalet og gje kontrollarbeidet i kommunen større gjennomslagskraft. Synleggjering av arbeidet til kontrollutvalet er tema for **kapittel 5**.

Kontrollutvalet skal utarbeide ein plan for forvaltningsrevisjon og ein plan for eigarskapskontroll. Planane skal vise prosjekta utvalet planlegg å få gjennomført i valperioden. Planarbeidet er viktig for å bli kjend med verksemdsområda og eigarinteressene til kommunen. Ein god plan vil gjere kommunestyret og kontrollutvalet trygge på at det blir gjennomført forvaltningsrevisjonar og eigarskapskontrollar på dei områda der det er risiko for mellom anna manglande måloppnåing og brot på regelverk. **Kapittel 6** omhandlar arbeidet med risiko- og vesentlegvurdering og utarbeiding av plan for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll.

Oppdraget til kontrollutvalet er omfattande, og dei viktigaste eigenskapane til utvalet er nysgjerrigheit og det å våge å stille dei viktige, og nokre gonger ubehagelege, spørsmåla. Får barna god nok opplæring på skulane? Er helsetenestene tilfredsstillande? Blir anskaffingar konkurranseeksponerte på riktig måte? Sikrar barnevernet barnas beste? Få oppdrag er viktigare og meir engasjerande enn dette. Ved hjelp av forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalet undersøkje eitkvart verksemdsområde i kommunen der dei meiner det kan vere risiko for manglande måloppnåing, manglande regeletterleving eller liknande. Dette er tema for **kapittel 7**.

Delar av av den kommunale tenesteproduksjonen blir organisert i interkommunale selskap, aksjeselskap eller andre sjølvstendige verksemder. Kommunen bør vere merksam på utfordringane dette kan skape for demokratisk styring, innsyn og kontroll. Saker som har fått stor merksemd i media, og som har medført store konsekvensar for omdømmet til kommunar, viser at det er viktig å ha god eigarstyring. **Kapittel 8** gjer greie for korleis kontrollutvalet gjennom eigarskapskontroll kan gjere sitt for å auke openheita og innsynet i eigarskapsforvaltninga til kommunen.

Kapittel 9 omhandlar revisjon av kommunerekneskapen og kontrollutvalet sitt ansvar knytt til rekneskapsrevisjonen. Revisjonsarbeidet skal gje tryggleik for at den økonomiske informasjonen frå kommunen er riktig. Rekneskapsrevisjon er viktig både for å forvisse seg om at politiske prioriteringar blir sette i verk, og at vedtekne budsjettrammer blir haldne. Revisjonen kan også medverke til å forhindre og avdekkje feil og mislege handlingar knytte til økonomien i kommunen.

I tillegg til kommunen sin eigenkontroll blir det også gjennomført statlege tilsyn med fleire forvaltnings- og tenesteområde i kommunen. I **kapittel 10** blir det gjort greie for oppgåvene til statsforvaltaren og andre statlege tilsynsmynde og korleis desse kan ha betydning for arbeidet til kontrollutvalet. Koordinering er viktig for å unngå dobbeltarbeid og for å auke nytteverdien og læringseffekten av undersøkingane.

Læringseffekten av arbeidet til kontrollutvalet er avgjerande for at arbeidet skal medverke til betre måloppnåing i kommunen. **Kapittel 11** handlar om korleis kontrollutvalet gjennom evaluering og oppfølging kan medverke til å betre både den kommunale forvaltninga og verksemda til utvalet.

Kontrollvettreglane

Statsforvaltaren i Nordland fekk i 2015 utarbeidd eit hefte om å lykkast med arbeidet i kontrollutvalet. Her blei det formulert ni reglar for kontrollutvalet:

1. Ta ikkje fatt på kontrollarbeidet utan opplæring

Det er avgjerande for eit godt kontrollarbeid at medlemmene blir sette i stand til å utøve vervet sitt på ein god måte. Kommunestyret bør sørgje for at det er tilstrekkeleg budsjett til at kontrollutvalsmedlemmene kan delta på kurs og konferansar. Sidan kommunestyret har det overordna kontrollansvaret, bør ein gje ei innføring i kommunal eigenkontroll til alle dei folkevalde i kommunen.

2. Meld frå til kommunestyret om kva kontrollutvalet planlegg å gjere

Planane for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll blir vedtekne av kommunestyret. Utvalet bør også be om mandat til å endre planane ved behov.

3. Vis respekt for administrasjonen og dei tilsette i kommunen

Sjølv om kontrollutvalet har vide fullmakter til å utføre dei undersøkingane som ein meiner er naudsynte, er det viktig å vise respekt for administrasjonen og dei tilsette. Kontrollutvalet har ikkje sjølv myndigheit til å påleggje administrasjonen å gjennomføre tiltak. Kontrollutvalet og administrasjonen må begge bidra til eit best mogleg partnarskap i den kommunale eigenkontrollen. Kontrollutvalet kan gjerne invitere kommunedirektøren til eit møte tidleg i valperioden der rolleforståing og køyrereglar for samhandlinga er på dagsordenen.

4. Ver rusta mot det som kjem

Sørg for å ha ei god revisjonsordning og eit godt sekretariat. Avklar gjerne med sekretariatet og revisjonen forventningane til bistand og samhandling.

5. Lytt til gode råd

Ved utskiftingar i kontrollutvalet etter kommunestyreval er sekretariatet i mange kommunar kontinuiteten i kontrollarbeidet. Sekretariata har ofte eit regionalt nedslagsfelt med ansvar for fleire kommunar. Dei har innsikt i kontrollarbeidet i andre kommunar. Det kan difor ofte vere verdifullt å rådføre seg med sekretæren om korleis ei sak bør handsamast. Også revisor har kompetanse om kommunal eigenkontroll som kan vere nyttig for utvalet.

6. Bruk overordna risiko- og vesentlegvurderingar som kart og kompass

Ein god risiko- og vesentlegvurdering er ein avgjerande føresetnad for eit godt kontrollarbeid, og analysen kan vere til nytte i langt fleire kontrollaktivitetar enn å utarbeide planar for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll. Trass i knappe ressursar bør kontrollutvalet prioritere dette arbeidet. Oppdater gjerne vurderinga og planane i løpet av valperioden for å tilpasse arbeidet i utvalet til eit eventuelt endra risikobilete.

7. Gå ikkje aleine

Kontrollutvalet er eit kollegium, og dei einskilde representantane bør vere varsame med å uttale seg på vegner av kontrollutvalet i media eller på eige initiativ ta kontakt med administrasjonen. Sørg for at utvalet utarbeider køyrereglar om kven som uttalar seg på vegner av utvalet i ulike situasjonar, og korleis dette bør gå føre seg.

8. Vend i tide

Det er inga skam å ikkje gjennomføre ein planlagd forvaltningsrevisjon eller avslutte ei kontrollsak dersom til dømes administrasjonen gjev ei orientering som endrar risikobiletet.

9. Spar på kreftene, men grav vidare i sakene dersom om det er naudsynt

Kontrollutvala har ofte knappe ressursar sjølv om kontrollbehovet kan vere stort. Kontrollutvalet må difor gjere ei vurdering av kva for saker ein skal gå inn i, kva for kontrollaktivitetar ein skal gjennomføre, og kor store ressursar som skal nyttast. Nokre kontrollaktivitetar er meir ressurskrevjande enn andre. Dersom ein er usikker på om ein skal setje i gang ein revisjon, kan det vere tenleg å starte med ein mindre kontroll (til dømes ved at kommunedirektøren orienterer), før ein set i gang meir omfattande kontroll, i form av ein forvaltningsrevisjon.

2 Kommunestyret sitt kontrollansvar

Kommunestyret har mykje å seie for kva rolle kontrollutvalet skal ha i kommunen.

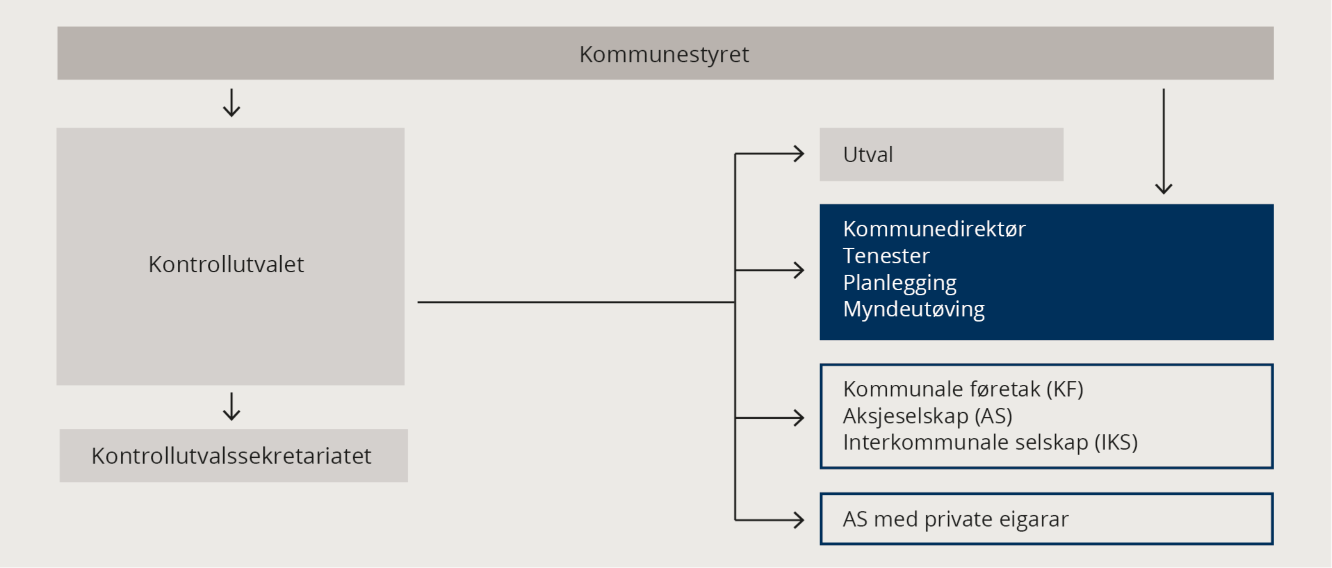
Det er kommunestyret som har det overordna kontrollansvaret for den kommunale verksemda. Kommunestyret vel sjølv eit kontrollutval til å utøve den løpande kontrollen med den kommunale verksemda. Kontrollutvalet skal sjå til at rekneskapen til kommunen blir revidert på ein forsvarleg måte, og at økonomien blir forvalta i samsvar med gjeldande føresegner og vedtak. Kontrollutvalet skal også sjå til at det blir ført kontroll med forvaltninga av interessene kommunen har i selskap. Kontrollutvalet skal rapportere resultata av arbeidet sitt til kommunestyret. I saker som skal sendast over til kommunestyret, skal kommunedirektøren få høve til å uttale seg før kontrollutvalet handsamar saka. Kontrollutvalet kan krevje å få innsyn i alle opplysningar, alle saksframstillingar og alle dokument utan hinder av teieplikt, slik at utvalet kan gjere dei undersøkingane det meiner er naudsynte for å gjennomføre oppgåvene sine.

Rammevilkåra for kontrollutvalet blir i stor grad avgjorde av kommunestyret, som legg til rette for at kontrollutvalet skal vere i stand til å gjennomføre kontrolloppgåvene. Ei av dei viktigaste oppgåvene til kommunestyret i denne samanhengen er val av medlemmer til kontrollutvalet. Kommunestyret må også sørgje for at kontrollutvalet har dei ressursane som er naudsynte for å gjennomføre pålagde oppgåver, og leggje til rette for god samhandling mellom kommunestyret og kontrollutvalet. Kommunestyret har difor mykje å seie for kva rolle kontrollutvalet skal ha i kommunen.

Kommunestyret si rolle som kontrollorgan

Det går to kontrollinjer frå kommunestyret. Den eine linja går frå kommunestyret til administrasjonen, ved kommunedirektøren. Ordet kommunedirektør omfattar her tilsvarande funksjonar ved parlamentarisk styreform, slik som kommuneråd, fylkesråd og byråd. Kommunedirektøren er ansvarleg for planlegging, myndeutøving og tenesteproduksjon i kommunen. Kommunedirektøren skal også føre kontroll med eiga verksemd, gjerne omtale som internkontroll.

Den andre kontrollinja går frå kommunestyret til kontrollutvalet. Kontrollutvalet er ansvarleg for kontroll med heile den kommunale verksemda. Kontrollansvaret til kontrollutvalet er ikkje avgrensa til administrasjonen, men omfattar også formannskapet, andre politiske utval og ordføraren. Kontrollutvalet kan i prinsippet handsame alle forhold ved verksemda til kommunen, så lenge det kan definerast som kontroll. Dette gjeld så framt utvalet ikkje overprøver politiske prioriteringar eller vurderer i kva grad vedtak er politisk føremålstenlege. Kontrollutvalet har i utgangspunktet ikkje eit kontrollansvar overfor kommunestyret, ettersom kontrollutvalet er underordna kommunestyret. Utvalet kan likevel uttale seg dersom kommunestyret til dømes har treft, eller er i ferd med å treffe, eit vedtak som vil vere ulovleg.



Kor langt strekkjer kontrollansvaret til kontrollutvalet seg?

Det er ikkje berre administrasjonen kontrollutvalet kan føre kontroll med.

Ordførar

I ein kommune kontrollerte kontrollutvalet om ordføraren hadde nytta sommarfullmakta si i samsvar med intensjonen.

Formannskap

I ein annan kommune kontrollerte kontrollutvalet om vedtaket i formannskapet var i samsvar med delegeringa frå kommunestyret.

Kommunestyret

I ein tredje kommune stilte kontrollutvalet spørsmål ved om det var rett av kommunestyret å tildele ein leverandør eit oppdrag utan å konkurranseutsetje oppdraget. Den totale verdien av kontrakten var større enn den gjeldande terskelen i reglane om offentlege anskaffingar.

Ein del kommunale tenester blir organiserte i eigne verksemder som ikkje er ein del av den kommunale etatsorganiseringa, til dømes kommunale føretak (KF) og aksjeselskap (AS). Dette har innverknad på styrings- og kontrollmoglegheitene til kommunen, noko kommunestyret må vere merksame på når dei organiserer tenesteproduksjonen. Spesielt gjeld dette stiftingar, som er ei organisasjonsform der moglegheitene til styring og kontroll er avgrensa.

Fleire kommunar vel også å samarbeide om kommunale tenester anten i interkommunale selskap (IKS) eller andre former for interkommunalt samarbeid. Ei form for interkommunalt samarbeid er vertskommunesamarbeid. Vertskommunesamarbeid kan innebere at det blir delegert vedtaksmynde til ein annan kommune (vertskommune). Den einskilde kommunen har framleis det formelle ansvaret for lovpålagde oppgåver for sine innbyggjarar, også når vedtaksmyndet er delegert til ein vertskommune. Det er likevel kontrollutvalet i vertskommunen som fører kontroll med verksemda i ein vertskommune på vegner av alle deltakarkommunane.

Val og samansetjing av kontrollutvalet

Kommunestyret vel medlemmer og varamedlemmer til kontrollutvalet, og blant desse leiar og nestleiar. Det skal veljast minst fem medlemmer. For å sikre tilstrekkeleg kontakt mellom kommunestyret og kontrollutvalet er det eit krav at minst éin av medlemmene skal sitje i kommunestyret. Det er og lovleg å ha gjennomgåande representasjon. Dette inneber at heile kontrollutvalet blir valt blant medlemmene i kommunestyret.

Avgrensingar i valbarheit

Krav til at kontrollutvalet skal vere uavhengig og nøytralt, medfører at ein medlem av kontrollutvalet som hovudregel ikkje kan ha verv som kan kome i konflikt med arbeidet i kontrollutvalet. Dette inneber at følgjande personar ikkje kan bli valde til kontrollutvalet:

- ordførar og varaordførar
- medlem og varamedlem til formannskap og fylkesutval
- medlem og varamedlem av kommunestyrekomité eller fylkestingkomité
- medlem og varamedlem av folkevalde organ med vedtaksmynde. Medlem og varamedlem av kommunestyret er likevel valbare.
- medlemmer av kommuneråd eller fylkesråd
- personar som har ei leiande stilling i eller er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforsamlinga i eit selskap som kommunen eller fylkeskommunen har eigarinteresser i
- personar som har ei leiande stilling i eller er medlem eller varamedlem av styret i eit interkommunalt politisk råd eller eit kommunalt oppgåvefellesskap
- tilsette i kommunen eller fylkeskommunen, uansett stillingsbrøk

Alternativet «folkevalde organ med vedtaksmynde» rommar ei rekkje ulike organ. Til dømes vil medlemmer av klagenemnd etter eigedomsskattelova ikkje vere valbare til kontrollutvalet. Det same gjeld medlemmer av fellesnemnd etter inndelingslova.

Styremedlemmer i kommunale føretak vil heller ikkje vere valbare til kontrollutvalet.

Kommunelova § 5-12 bestemmer at alle kommunar skal ha eit eldreråd, råd for personar med funksjonsnedsetjing og ungdomsråd. Desse råda har ikkje vedtaksmynde. Det er difor ikkje forbod mot at dei same personane sit i eit slikt råd og kontrollutvalet.

Kontrollutvalet skal veljast på det konstituerande møtet, jf. kommunelova § 71 tredje ledd. På den måten unngår ein at medlemmene i kommunestyret først blir valde til andre verv som kjem i konflikt med rolla som kontrollutvalsmedlem.

Generelt bør kommunestyret sørgje for at kontrollutvalet blir eit velfungerande organ, med medlemmer som kan delta aktivt i oppgåvene til kontrollutvalet. I tillegg til dei lovfesta reglane for valbarheit bør kommunestyret difor også vurdere forhold knytte til habilitet.

> *Valbarheit og inhabilitet*
>
> Kommunestyret må vere merksam på at det kan vere tilhøve som gjer at valbare personar ofte kan bli inhabile, og at det difor ikkje er tenleg at dei blir valde. Til dømes dersom kontrollutvalsmedlemmen er i ein for nær relasjon med personar som har leiaransvar i sentraladministrasjonen i kommunen

Samansetjing av kontrollutvalet

Dersom valet skjer som forholdsval (det vil seie at partia eller grupperingane set opp kvar si liste), må kvar liste tilfredsstille krava i kommunelova § 7-5 andre ledd til kjønnsmessig balanse. Kravet til kjønnsmessig balanse gjeld kvar liste, og ikkje den endelege samansetjinga av utvalet.

Dersom valet skjer som avtaleval, jf. kommunelova § 7-7, blir det sett opp éi samla liste. Dersom ingen medlemmer av kommunestyret krev forholdsval, blir lista vedteke samrøystes av kommunestyret, jf. kommunelova § 7-4 første ledd. Regelen om kjønnsmessig balanse i kommunelova § 7-5 andre ledd krev at lista må setjast opp slik at det blir kjønnsmessig balanse i utvalet.

Leiar for kontrollutvalet kan ikkje vere medlem av det same partiet eller tilhøyre den same gruppa som ordføraren, jf. kommunelova § 23-1 andre ledd. For nærare vurderingar av kva som ligg i «gruppe», sjå tolkingsfråsegn frå departementet: § 23-1: Spørsmål knyttet til den nye kommunelova § 23-1 om kontrollutvalget – regjeringa.no

I fleire kommunar har opposisjonen fleirtal i kontrollutvalet, sjå nærare rapporten. *Valg av medlemmer til kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg,* Forum for kontroll og tilsyn 2020.

Kommunestyret kan sjølv fastsetje reglar om samansetjinga av kontrollutvalet utover minimumskrava i lova.

Kontrollutvalet er eit lekmannsorgan. I regelverket er det ikkje sett krav til kompetanse og erfaring for medlemmene av utvalet. Kommunestyret kan likevel leggje vekt på at kontrollutvalet bør representere ei breidd i kompetanse og erfaringsbakgrunn. Det er viktig at kommunestyret vurderer kva erfaring og kompetanse det er naudsynt å ha i kontrollutvalet, og at kommunestyret drøftar kva forhold det er viktig å leggje vekt på.

> «Viktige forutsetningar for at kontrollutvalet skal fungere godt, er nok ressursar, engasjerte og kompetente medlemar og sekreteriat.» (Kontrollutvalsleiar)

Behovet for kompetanse er noko kommunestyret kan ta omsyn til gjennom val til kontrollutvalet. Det er også viktig at kommunestyret sikrar at kontrollutvalsmedlemmene får naudsynt opplæring.

Så langt det er mogleg, er det ein føremon at kommunestyret sikrar kontinuitet ved val til kontrollutvalet. Kommunestyret kan mellom anna sørgje for at ikkje alle medlemmene blir skifta ut på same tidspunkt.

Val av varamedlemmer

Medlemmene i kontrollutvalet har varamedlemmer frå den partigruppa medlemmen høyrer til. Det er likevel viktig å hugse på at medlemmene ikkje skal drive partipolitikk i kontrollutvalet.

Dersom varamedlemmen ikkje kan stille når ein kontrollutvalsmedlem melder forfall, kan ein ikkje hente inn vara frå dei andre partia. På grunn av at det kan variere kva varamedlemmer som blir kalla inn frå gong til gong (avhengig av kva representant som melder forfall), kan det gå lang tid mellom kvar gong ein varamedlem deltek i kontrollutvalet. Det kan difor vere vanskeleg for varamedlemmene å halde seg orienterte om sakene og medverke aktivt i utvalet.

Ved avtaleval blir det valt eit tal varamedlemmer for kvar partigruppe som svarer til talet medlemmer partigruppa skal ha i utvalet, med eit tillegg av to personar. Ved forholdsval til kontrollutvalet kan fleire parti gå saman om éi liste. Desse dannar då éi gruppe i kontrollutvalet og har felles varaliste.

Det er viktig at kommunestyret vel eit tilstrekkeleg tal på varamedlemmer, slik at utvalet kan vere fulltalig sjølv om nokon av dei faste medlemmane har forfall.

Nyval og suppleringsval

Kommunestyret er ansvarleg for at kontrollaktiviteten i kommunen blir teken hand om. Kommunestyret kan når som helst gjennomføre nyval av medlemmene i kontrollutvalet, til dømes dersom dei meiner utvalet ikkje fungerer, sjå kommunelova § 23-1 fjerde ledd. Ved utskifting av éin eller fleire medlemmer av utvalet skal det gjennomførast nyval av alle medlemmer. Dette hindrar ikkje at delar av utvalet kan bli attvalde.

Dersom ein medlem trer varig ut, til dømes ved flytting, vel kommunestyret ein ny medlem frå den same gruppa som den som trer ut, høyrer til. Her vil det likevel vere viktig å ta omsyn til kjønnsfordelinga, sjå kommunelova § 7-10 fjerde ledd. Intensjonen bak føresegna om ein kommunestyremedlem i kontrollutvalet tilseier at kommunane strekkjer seg langt for å sikre at kommunestyret er representert i kontrollutvalet i heile valperioden. Suppleringsval vil ikkje få konsekvensar for dei andre medlemmene i utvalet.

Departementet publiserer kvart fjerde år eit konstitueringsrundskriv. Rundskrivet inneheld mye informasjon valreglane.

Reglement for kontrollutval

Kommunelova § 5-13 bestemmer at alle folkevalde organ skal ha eit reglement. Dette gjeld også kontrollutvalet. Reglementet skal ha føresegner om

- verkeområdet til organet og det eventuelle vedtaksmyndet det har
- tidsperioden som organet er oppretta for
- eventuelle andre sentrale føresegner om verksemda til organet

I tillegg kan kommunestyret gje andre typar føresegner i reglementet. Reglementet kan mellom anna romme retningslinjer for sakshandsaminga i utvalet og ei skildring av oppgåvene til utvalet. Vidare kan reglementet omfatte krav til møtefrekvens, rutinar knytte til budsjetthandsaming, og retningslinjer for evaluering av verksemda til kontrollutvalet. Reglementet kan ikkje fastsetje retningslinjer som avgrensar eller som er i strid med gjeldande regelverk for kontrollutvalet.

Samspelet mellom kommunestyret og kontrollutvalet

Det er kommunestyret som har det overordna kontrollansvaret for den kommunale verksemda. Kontrollutvalet fører den løpande kontrollen med den kommunale forvaltninga på vegner av kommunestyret.

> «Det er viktig at alle forstår og ser de ulike rollene de har og innser at via godt samarbeid kan kontrollutvalget og kommunestyret sammen bidra til en bedre kommune.» (Kontrollutvalsleiar)

God forståing og respekt for kvarandre sine roller er avgjerande for god samhandling mellom kommunestyret og kontrollutvalet. Det er difor viktig at kommunestyret legg til rette for god dialog og informasjonsutveksling.

Rolleforståing

Folkevaldopplæringa ved oppstarten av kvar valperiode kan vere ein viktig arena for å skape grunnlag for god samhandling mellom kommunestyret og kontrollutvalet. Opplæringa kan vere med på å auke forståinga for kva roller dei to organa skal ha.

Opplæringa bør difor gje informasjon om kontrollansvaret til kommunestyret og krava dette stiller til kommunestyret og til arbeidet i kontrollutvalet.

> «Ta med kontrollutvalget på folkevalgtopplæring. Gi rom for å la kontrollutvalget presentere seg og sine oppgaver.» (Ordførar)

Kontrollutvalsmedlemmer og varamedlemmer bør bli inviterte til å ta del i folkevaldopplæringa, slik at dei blir kjende med oppgåvene til kommunestyret. Kommunestyret bør også på andre måtar sikre at kontrollutvalsmedlemmer får tilstrekkeleg opplæring.

Ordføraren sin møterett i kontrollutvalet

Ordførar har møte- og talerett i kontrollutvalet. Det at ordføraren deltek på kontrollutvalsmøte, er med på å synleggjere at kontrollutvalet er kommunestyret sitt kontrollorgan. Dette gjev høve til direkte dialog, der kontrollutval og ordførar kan utveksle informasjon og oppdatere kvarandre på aktuelle saker.

> «Ordfører blir alltid invitert til å møte, men avgjør selv om han vil møte eller ikke. Hos oss møter ordfører primært når han selv ønsker å informere kontrollutvalget om noe, eller hvis kontrollutvalget skal behandle saker han har spesiell interesse av.» (Kontrollutvalsleiar)

Nokre ordførarar møter i kontrollutvalet ein til to gonger i året, mens andre ordførarar vel å ta i bruk møteretten sin ved å stille på kvart møte. Det kan vere nyttig at ordførar og kontrollutvalet tidleg i valperioden klårgjer kva behov og forventingar ein har til ordføraren si deltaking på kontrollutvalsmøta. Ordførarar kan vere usikre på om kontrollutvala ynskjer at dei deltek, ut ifrå omsynet til at kontrollutvalet skal vere uavhengig. Ordførarar ynskjer heller ikkje å gje inntrykk av at dei blandar seg inn i sakene til kontrollutvalet og prøver å overstyre arbeidet til kontrollutvalet. Kontrollutvalet kan vurdere i kva saker det vil vere særleg nyttig at ordføraren er til stades. Ved å oppmode ordførar spesielt om å delta i møte der kontrollutvalet skal ta opp slike saker, vil utvalet leggje til rette for ei god samhandling mellom kontrollutvalet og ordførar.

God samhandling mellom kontrollutval og kommunestyret

Eit godt samarbeid byggjer på openheit, dialog, tillit, gjensidig informasjon og rolleforståing. Dette kan kome til uttrykk ved

- at kommunestyret viser interesse for arbeidet til utvalet
- at ordførar møter på kontrollutvalsmøta
- at kommunestyret gjev kontrollutvalet rom for å gje god informasjon om arbeidet utvalet gjer til kommunestyret under behandling av saker
- at kommunestyret brukar kontrollutvalet når ein ynskjer å få kontrollert ei sak
- at kontrollutvalet sørgjer for god informasjon om arbeidet utvalet gjer generelt, og om enkeltsaker utvalet jobbar med
- at kontrollutvalsmedlemmene ikkje driv partipolitikk i utvalet
- at kontrollutvalsleiar møter i kommunestyret

Innspel til kontrollutvalet frå kommunestyret

Kontrollutvalet arbeider på oppdrag frå kommunestyret, og fleirtalet i kommunestyret kan oppmode eller påleggje kontrollutvalet å kontrollere konkrete saker for kommunestyret. Kommunestyret bør vurdere om saker ligg innanfor mandatet og oppgåvene til utvalet, før dei blir sende til kontrollutvalet. I nokre tilfelle sender kommunestyret framlegg frå enkeltrepresentantar direkte vidare til kontrollutvalet som oversendingsframlegg, utan at kommunestyret realitetshandsamar framlegga. Enkeltrepresentantar frå kommunestyret kan ikkje påleggje kontrollutvalet oppgåver. I slike tilfelle er det ikkje påkravd at kontrollutvalet realitetshandsamar saka.

Uavhengig av om kontrollutvalet får oversendt saker frå kommunestyret, kan utvalet på eige initiativ følgje opp saker som er handsama i kommunestyret, dersom utvalet meiner det er viktig ut ifrå eit kontrollperspektiv. Det er likevel viktig at dette ikkje blir ein omkamp om politiske vedtak.

Kontrollutvalsleiar sin møterett i kommunestyret

Leiar i kontrollutvalet har møte- og talerett i kommunestyret når saker frå kontrollutvalet blir handsama. Leiaren kan la ein av dei andre medlemmene i utvalet utøve denne retten på sine vegner. Det er viktig at kontrollutvalet nyttar denne retten, og at ordførar gjev kontrollutvalsmedlemmene eiga taletid, slik at utvalet kan informere om

aktuelle saker i samband med handsaminga i kommunestyret. Spesielt gjeld dette handsaminga av årsrekneskap og rapportar frå forvaltningsrevisjonar og eigarskapskontrollar.

> «Det er svært viktig for kontrollutvalgsleder å være til stede i bystyret. Jeg er ikke medlem av bystyret denne perioden, men møter alltid. Jeg har talerett på våre saker og den benytter jeg.» (Kontrollutvalsleiar)

Når kontrollutvalsleiar får høve til å presentere sakene for kommunestyret, får kommunestyret eit betre grunnlag for å handsame sakene. Presentasjon av sakene vil også vere med på å synleggjere arbeidet til kontrollutvalet, og vil setje kommunestyret betre i stand til å forstå og bruke kontrollutvalet aktivt som sitt kontrollorgan.

Saker frå kontrollutvalet til kommunestyret

Kontrollutvalet skal rapportere resultata av arbeidet sitt til kommunestyret. I saker som skal sendast over til kommunestyret, skal kommunedirektøren få høve til å uttale seg før kontrollutvalet handsamar saka. Saker frå kontrollutvalet skal fremjast til kommunestyret for handsaming.

> «Det er viktig at kontrollutvalget løpende legger frem og presenterer sakene for kommunestyret som organ.» (Kontrollutvalsleiar)

I saker der kontrollutvalet har innstillingsrett, har verken kommunedirektør eller folkevalde organ høve til å gje innstilling. Innstillingsretten til kontrollutvalet er knytt til saker der kontrollutvalet rapporterer resultata av sitt arbeid. Dette gjeld mellom anna:

- plan for eigarskapskontroll
- rapportar frå gjennomførte eigarskapskontrollar
- plan for forvaltningsrevisjon
- rapportar frå gjennomførte forvaltningsrevisjonar
- rapportering om saker som ikkje er følgde opp av administrasjonen

Kontrollutvalet har i tillegg lovfesta innstillingsrett i saker som gjeld val av revisjonsordning. Dersom kommunen har eigen revisjon, skal kontrollutvalet innstille til kommunestyret i saker som gjeld å tilsetje, suspendere, seie opp eller setje av leiaren av revisjonen. Leiaren av revisjonen tilset, suspenderer, seier opp eller gjev avskil til dei andre tilsette i revisjonen. Kontrollutvalet har også innstillingsrett når kommunestyret vel sekretariat for kontrollutvalet.

Kontrollutvalet sin innstillingsrett til kommunestyret er ikkje til hinder for at andre folkevalde organ kan handsame saker frå kontrollutvalet før dei blir handsama i kommunestyret. Saksframlegget til kontrollutvalet og innstillinga skal likevel gå uendra til kommunestyret og gå tydeleg fram av saksdokumenta.

Det kan vere ein føremon at kommunestyret drøftar kva typar saker dei ynskjer at kontrollutvalet skal leggje fram, slik at kommunestyret på ein tenleg måte kan halde seg orientert om arbeidet til kontrollutvalet.

Handsaming av budsjett for kontrollarbeidet

For å gje kontrollutvalet gode arbeidsvilkår må kommunestyret stille naudsynte ressursar til disposisjon. Kommunestyret skal vedta eit samla budsjett for kontrollarbeidet i kommunen, mellom anna utgifter til kontrollutvalet, sekretærbistand og revisjon.

Kontrollutvalet skal utarbeide framlegg til budsjett. I budsjettet må kontrollutvalet synleggjere eigne kostnader og kostnader knytte til revisjonsaktivitetar. Vidare er det viktig at budsjettet tek høgd for at det kan oppstå uventa situasjonar, slik som til dømes førespurnader frå innbyggjarar, mediesaker og mistanke om mislege handlingar, som kontrollutvalet må følgje opp (sjå kapittel 4).

Det kan i løpet av perioden kome ekstra bestillingar frå kommunestyret, utover det som er vedteke i planane til kontrollutvalet. Dersom kontrollutvalet ikkje har tilgjengelege budsjettmidlar, kan utvalet fremje ei sak om ekstra midlar frå kommunestyret.

Det er berre kommunestyret som kan endre budsjettframlegget frå kontrollutvalet. Grunnen til at budsjettet til kontrollutvalet er i ei særstilling, er at utvalet skal vere fritt og uavhengig av dei organa som utvalet skal kontrollere. Det er uheldig om administrasjonen eller eit organ som kontrollutvalet skal kontrollere, til dømes formannskapet, får innverknad på budsjettramma til utvalet.

Formannskapet kan likevel, i sitt samla budsjett, føreslå eit lågare beløp enn det kontrollutvalet føreslår. Budsjettframlegget til kontrollutvalet skal likevel uendra følgje det samla budsjettframlegget til kommunestyret, slik at kommunestyret ved budsjetthandsaminga har informasjon om både kontrollutvalet sitt framlegg og formannskapet si innstilling til budsjett. Kommunedirektøren har ikkje høve til å gjere endringar i framlegget frå kontrollutvalet undervegs i prosessen.

Kontrollutvalet kan byggje budsjettframlegget sitt på utkast eller anna underlag frå revisor.

Aktuelle budsjettpostar

- møteutgifter
- møtegodtgjering
- tapt arbeidsforteneste og reiseutgifter
- sekretariatsutgifter
- konferansar
- litteratur og medlemsskap
- utgifter til revisjon
    - rekneskapsrevisjon
    - forenkla etterlevingskontroll med økonomiforvaltninga
    - risiko- og vesentlegvurdering og plan for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll
    - forvaltningsrevisjon
    - eigarskapskontroll
- uplanlagde aktivitetar

Kontroll i formannskapsmodellen og i ein parlamentarisk styringsmodell

Dei fleste kommunar og fylkeskommunar er styrte etter formannskapsmodellen. Nokre kommunar og fylkeskommunar har valt ei parlamentarisk styringsform. Formelt sett er det ingen forskjell mellom kommunar med formannskapsmodell og kommunar med ein parlamentarisk styringsmodell når det gjeld rolla og oppgåvene til kontrollutvalet.

I ein formannskapsmodell er kommunedirektøren den øvste leiaren for administrasjonen. I den parlamentariske modellen er eit politisk valt kommuneråd ansvarleg for administrasjonen. Forskjellen i styringslinjer kan føre til at saker som kontrollutvalet handsamar, i større grad kan få politiske konsekvensar i ein parlamentarisk modell. Grunnen til dette er at dei øvste administrativt ansvarlege for tenesteområda i kommunen er politisk valde.

> «Vi har et parlamentarisk system, det betyr større grad av balansegang for å få til enstemmige vedtak. Under formannskapsmodellen var det kommunedirektøren som fikk kritikken, nå går det på byråden.» (Kontrollutvalsleiar)

Når kontrollutvalet gjennomfører undersøkingar av forvaltninga, må kommunedirektøren i kommunar som er styrte etter formannskapsmodellen, ta ansvar for eventuelle avvik som blir avdekte. I ein parlamentarisk modell vil det vere det politisk valde kommunerådet som er ansvarleg. I ytste konsekvens kan resultatet av kontrollutvalsarbeidet føre til eit mistillitsforslag i kommunestyret mot det politisk valde kommunerådet og/eller kommuneråden.

Moglege politiske konsekvensar av arbeidet til kontrollutvalet kan medføre at utvalet opplever eit større politisk press i ein parlamentarisk styringsmodell enn i ein formannskapsmodell. Dette gjeld spesielt når kontrollutvalet handsamar saker som er av spesielt alvorleg karakter. Det er viktig at kommunestyret og kontrollutvalet er merksame på dei spesielle utfordringane den parlamentariske styringsmodellen kan innebere for kontrollarbeidet, og strekar under kor viktig det er at kontrollutvalet arbeider sjølvstendig.

Oppsummering

- Kommunestyret fyller sitt kontrollansvar mellom anna ved å skape gode rammevilkår for arbeidet til kontrollutvalet.
- Kommunestyret må sikre at kontrollutvalet har eit tilstrekkeleg budsjett, slik at dei kan gjennomføre sine pålagde kontrolloppgåver, og at utvalet har tilgang til eit kompetent sekretariat.
- Kommunestyret kan påleggje kontrollutvalet å gjennomføre kontrolloppgåver.
- Val av kontrollutval skal skje på det konstituerande møtet før val av andre folkevalde organ.
- Kommunestyret bør vurdere om det er mange nok medlemmer i kontrollutvalet. Kommunestyret kan og vurdere om alle parti som er representerte i kommunestyret og bør vere representerte i kontrollutvalet.
- Det kan vere viktig å avklare kva forventningar kontrollutvalet og ordførar har til ordføraren si deltaking i møta.
- Kontrollutvalsleiar eller den ho eller han peiker ut, bør nytte møte- og taleretten i kommunestyret.
- Kommunestyret er ansvarleg for at kontrollutvalsmedlemmene og varamedlemmene får tilstrekkeleg opplæring i sine kontrolloppgåver.
- Det er ein føremon om kontrollansvaret til kommunestyret er eit tema i folkevaldopplæringa. Det må kommuniserast tydeleg at kontrollutvalet er kommunestyret sitt kontrollorgan, og at det opererer på vegner av kommunestyret.
- Også kontrollutvalsmedlemmer som ikkje sit i kommunestyret, bør få høve til å delta på folkevaldopplæringa.

3 Kontrollutvalet, sekretariatet og revisjonen

Kontrollutvalet er eit lovpålagt utval, og har ei sentral rolle i eigenkontrollen i kommunen. For å fylle denne rolla har utvalet omfattande oppgåver og vid innsynsrett i kommunale forhold. Kontrollutvalet kan gjere dei undersøkingar som utvalet finn naudsynt for å utføre si kontrolloppgåve på vegner av kommunestyret.

For at kontrollutvalet skal vere i stand til å fylle funksjonen sin, er det avhengig av støtte og tenester frå sekretariat og revisor. Desse tenestene kan organiserast på ulike måtar. Uansett kva ordningar ein vel, er det viktig å leggje til rette for god dialog, gjensidig forståing og klår ansvars- og oppgåvefordeling mellom kontrollutvalet, sekretariatet og revisjonen.

Det er viktig å leggje til rette for god dialog, gjensidig forståing og klår ansvars- og oppgåvefordeling mellom kontrollutvalet, sekretariatet og revisjonen.

Kontrollutvalet sine oppgåver og mynde

Mandatet til kontrollutvalet er å føre kontroll med forvaltninga. Som ein del av dette generelle kontrollansvaret har utvalet fått ansvar for enkelte konkrete oppgåver. Kontrollutvalet skal

- gje uttale om årsrekneskapen og årsmeldinga frå kommunen
- utarbeide planar for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll
- rapportere til kommunestyret om gjennomførte forvaltningsrevisjonar og eigarskapskontrollar

I tillegg skal kontrollutvalet sjå til

- at kommunen har ei forsvarleg revisjonsordning, både når det gjeld rekneskaps- og forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll
- at revisjonsmerknader blir følgde opp
- at det blir ført kontroll med at økonomiforvaltninga skjer i samsvar med gjeldande føresegner og vedtak
- at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll
- at kommunestyret sitt vedtak om forvaltningsrevisjonar, rekneskapsrevisjon og eigarskapskontrollar blir følgt opp

Kontrollutvalet skal rapportere resultata av sitt arbeid til kommunestyret.

Myndet til kontrollutvalet er knytt til gjennomføringa av kontrolloppgåvene til utvalet. Dette inneber å setje i verk forvaltningsrevisjon, eigarskapskontroll og andre undersøkingar i kommunen og dessutan å sjå til at årsrekneskapen blir forsvarleg revidert.

Kontrollutvalet har ikkje noko mynde til å fatte vedtak som bind forvaltninga, og utvalet kan heller ikkje overprøve politiske prioriteringar som er gjort av folkevalde organ. Kontrollutvalet skal ikkje vurdere om politiske vedtak er føremålstenlege. Utvalet skal ikkje nyttast som arena for «omkamp» om politiske saker der fleirtalet i kommunestyret eller politiske utval har fatta eit vedtak. Kontrollutvalet kan likevel uttale seg dersom kommunestyret til dømes har treft, eller er i ferd med å treffe, eit vedtak som vil vere ulovleg.

Innsynsretten til kontrollutvalet

Kontrollutvalet har ein generell innsyns- og undersøkingsrett i kommunen, jf. kommunelova § 23-2 tredje ledd. Denne retten er ikkje avgrensa av at opplysningar er omfatta av teieplikt, og han gjeld opplysningar, utgreiingar eller dokument som er naudsynte for at kontrollutvalet skal kunne gjennomføre sine oppgåver.

Innsynsretten omfattar også informasjon i selskap organiserte som interkommunale selskap (IKS), interkommunale politiske råd, kommunale oppgåvefellesskap, aksjeselskap som er heileigde av kommunen (sjølv eller saman med andre kommunar) og heileigde dotterselskap av IKS eller heileigde aksjeselskap, jf. kommunelova § 23-6.

Det er kontrollutvalet som avgjer kva opplysningar og kva materiale utvalet treng å få tilgang til. Kontrollutvalet har ein sjølvstendig innsynsrett som gjeld alle forhold utvalet finn naudsynt å undersøkje. Innsynsretten til kontrollutvalet er uavhengig av innsynsretten til revisor. Innsynsretten gjeld kontrollutvalet som organ, men kontrollutvalet kan til dømes overlate til leiar eller sekretariat å nytte innsynsretten på vegner av utvalet.

Kommunelova § 23-6 femte ledd utvidar innsyns- og undersøkingsretten til også å gjelde private verksemder som utfører oppgåver på vegner av kommunen. Føresegna gjeld altså i tilfelle der det ligg føre ein avtale eller kontrakt

mellom kommunen og verksemda. Innsyns- og undersøkingsretten er avgrensa til å gjelde det som er naudsynt for å undersøkje om kontrakten blir oppfylt.

Tilgang til og innsyn i dokumenta til forvaltninga er ein føresetnad for kontrollarbeidet. Heile korrespondansen til kommunen skal bli journalført og arkivert i samsvar med arkivregelverket. I utgangspunktet bør difor informasjon som er naudsynt for kontrollen, vere tilgjengeleg i arkiv og journalar, og dokumenta bør primært søkjast der. Det er viktig at kontrollutvalet nyttar innsynsretten med aktsemd. Dette inneber at kontrollutvalet må vurdere kva for opplysningar det er *naudsynt* å få innsyn i for å utøve kontrollfunksjonen sin.

Det er også viktig at utvalet tek omsyn til personvernet og respekterer behovet for å skjerme sensitive opplysningar. Forskrift om arbeidsgjevars innsyn i e-postkasse og anna elektronisk lagra materiale regulerer korleis arbeidsgjevar skal gå fram når det blir gjennomført rettkome innsyn i e-posten til tilsette. Reglane er gjevne av omsyn til interessene til arbeidstakaren. Gode grunnar kan tale for at desse reglane også bør gjelde når kontrollutvalet vil ha innsyn i e-post, og innsynet er rettkomen. Arbeidstakaren har same interesse i vern av den private kommunikasjonen sin uansett om det er arbeidsgjevar eller kontrollutvalet som får innsyn. Dette inneber mellom anna at arbeidstakaren så langt som mogleg skal varslast før innsynet, og så langt som mogleg skal få høve til å vere til stades.

Kontrollutvalet har i tillegg innsynsrett i dokumentasjon hjå revisor, dersom revisor er tilsett i kommunen. Innsynsretten omfattar alt skriftleg materiale, utan omsyn til om informasjonen er underlagd teieplikt. Dersom revisor er eit sjølvstendig rettssubjekt, organisert som IKS, interkommunalt samarbeid eller privat firma, må eventuell innsynsrett sikrast gjennom særskilt avtale mellom kommunen og revisor.

Teieplikta til kontrollutvalet

For kontrollutvalet og sekretariatet gjeld dei alminnelege reglane om teieplikt i forvaltningslova. Dette inneber at kontrollutvalet har teieplikt om opplysningar knytte til personlege forhold og næringsopplysningar. Personlege forhold omfattar ikkje «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige», sjå forvaltningslova § 13.

Ved vurdering av opplysningar om personlege forhold skal ein mellom anna leggje vekt på om opplysningane kan skade eller utlevere ein person, og om opplysningane er gjevne i fortrulegheit. Dette kan til dømes vere opplysningar om familieforhold, helse, seksuell legning eller personleg karakter. Avgrensinga av kva næringsopplysningar som er omfatta av teieplikt, er knytt til i kva grad det kan føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for verksemda om opplysningane blir gjort kjende. Dette vil vere aktuelt til dømes når kontrollutvalet handsamar saker i samband med vurdering av tilbod på revisjonstenester eller i samband med eigarskapskontrollar. Det er skrive mykje om desse spørsmåla i rettleiarar og juridiske fagbøker.

Teieplikta til kontrollutvalet er ikkje til hinder for at innkallinga og saksdokumenta til møta i kontrollutvalet blir sende til ordførar og revisor.

Det er mogleg å gje innsyn i opplysningar som er omfatta av teieplikt dersom:

- det blir gjeve samtykke frå vedkomande som har krav på hemmeleghald
- opplysningane blir gjevne i statistisk form eller blir anonymiserte
- opplysningane er alminneleg kjende eller tilgjengelege andre stader

Når nokon ber om innsyn i dokument som inneheld teiepliktige opplysningar, skal berre dei teiepliktige opplysningane skjermast.

Handsaming av opplysningar underlagde teieplikt

- Det er forbode å nytte opplysningar underlagde teieplikt som ein har fått i kontrollutvalet, i andre samanhengar enn opplysningane er hente inn for (til dømes i privat næringsverksemd).
- Teieplikt etter forvaltningslova gjeld berre opplysningar ein blir kjend med i samband med tenesta eller arbeidet.
- Teieplikta gjeld også etter at medlemmene har gått ut av kontrollutvalet.

Habilitet

Ein person er ugild (inhabil) ved handsaming og avgjersle av ei sak dersom det ligg føre omstende som er eigna til å svekkje tilliten til at han er upartisk, sjå forvaltningslova § 6. Det gjeld same habilitetsreglane for kontrollutvalsmedlemmer som for andre folkevalde. Folkevalde har plikt til å delta i møta i dei folkevalde organa der dei er valde inn, og habilitetsreglane må ikkje nyttast på ein slik måte at ein hòlar ut møteplikta og plikta til å delta når avgjersler blir trefte. At det blir reist spørsmål om habiliteten til ein kontrollutvalsmedlem, er ikkje nok til at medlemmen bør eller kan fråtre. På grunn av rolla til kontrollutvalet som ansvarleg kontrollorgan er det likevel viktig at kontrollutvalsmedlemmer tek spesielt omsyn til habilitetsspørsmål. For at kontrollutvalet skal gjennomføre sine oppgåver på ein effektiv og tillitvekkjande måte, er det viktig at det ikkje er tvil om at utvalet er nøytralt, objektivt og uavhengig.

Ein tilsett eller folkevald er ugild i handsaminga eller avgjersla av ei sak dersom:

- ein sjølv er part i saka
- nokre i den næraste familien er part i saka
- ein er verje eller fullmektig for parten
- ei verksemd der ein er styremedlem eller har ei leiande stilling, er part i saka

Vedkomande er også ugild dersom det ligg føre «særegne forhold» som er eigna til å svekkje tilliten til at han er upartisk, og dermed til kontrollutvalet si handsaming av saka. Kva som utgjer særeigne forhold, må ein vurdere konkret frå sak til sak. Dette kan mellom anna vere at kontrollutvalsmedlemmen sjølv, eller nokon med «nær, personlig tilknytning» til vedkomande, vil kunne få særleg føremon, tap eller ulempe av vedtaket. Dette vil normalt føre til inhabilitet. Personar med nær, personleg tilknyting omfattar nær familie, sambuarar og andre som vedkomande har nær personleg kontakt med.

Vennskap eller motsetningsforhold til ein som vil kunne oppnå føremon, tap eller ulempe som følgje av avgjerda til kontrollutvalet, kan medføre inhabilitet. Det må i så fall dreie seg om verkeleg nært vennskap eller klårt uvennskap. «At en kjenner hverandre, eller er arbeidskamerater eller kolleger, er ikke tilstrekkelig til å begrunne inhabilitet. Det samme gjelder uenighet, f.eks. om faglige eller politiske spørsmål. Ellers ville forvaltningsapparatet lett bli satt ut av funksjon.», sjå Eckhoff og Smith (2014) s. 211.

Det er svekkinga av tilliten til at vedkomande er upartisk, som er avgjerande. Dersom kontrollutvalet manglar tillit til at vedkomande er upartisk, er det grunnlag for inhabilitet. Det kan også vere grunn til å erklære vedkomande

inhabil viss ein må rekne med at publikum ikkje har tillit til at kontrollutvalet er upartisk, sjølv om kontrollutvalet stolar fullt og heilt på at medlemmen vil opptre upartisk. Habilitetsreglane har ikkje berre som føremål å sikre upartiske avgjersler, men også å medverke til å halde ved lag den allmenne tilliten til forvaltninga.

Mogleg inhabilitet bør meldast til sekretariatet så tidleg som mogleg, slik at ein kan førebu saka for kontrollutvalet. Det er kontrollutvalet som kollegium som avgjer om ein medlem er ugild eller ikkje. Den som blir hevda å vere ugild, har ikkje høve til å ta del i debatten eller røystinga i inhabilitetsspørsmålet. Når avgjersla er fatta, skal ho førast i møteboka, der også lovheimelen for avgjersla skal gå fram.

Dersom det er gjort feil i ei habilitetsavgjersle, er dette ein sakshandsamingsfeil. Dette kan skje gjennom at ein som er inhabil, har fått delta, eller at ein som er habil, ikkje har fått delta, i handsaminga eller avgjersla av ei sak. Ein slik feil kan føre til at avgjersla er ugyldig.

Inhabilitet knytt til politiske saker

Nokre gonger oppstår det usikkerheit knytt til habilitet i tilfelle der kontrollutvalsmedlemmer, som politikarar i det offentlege ordskiftet, har signalisert synspunkt i det som seinare blir ei sak for kontrollutvalet. Dette medfører likevel ikkje automatisk inhabilitet ved handsaming av saka i kontrollutvalet. Habilitetsspørsmålet lyt vurderast frå sak til sak.
I ein kommune blei ein kommunestyrerepresentant kontakta av ein part i ei sak som var avgjord av ordførar på sommarfullmakt. I ein e-post gav kommunestyrerepresentanten uttrykk for synspunkt på saka. Vedkomande blei på eit seinare tidspunkt vald inn som leiar i kontrollutvalet. I samband med at kontrollutvalet blei bede om å handsame den nemnde saka, vende kontrollutvalsleiaren seg til kommuneadvokaten. Kommuneadvokaten blei beden om å vurdere om det at kontrollutvalsrepresentanten tidlegare hadde hatt med saka å gjere, førte til at han blei ugild. Kommuneadvokaten kunne ikkje sjå at det var noko grunnlag for at representanten var ugild etter reglane i forvaltningslova.

Kontrollutvalssekretariatet

Sekretariatet er kontrollutvalet sin viktigaste hjelpar og støttespelar. Eit velfungerande sekretariat er ein føresetnad for at kontrollutvalet skal kunne utføre kontrollfunksjonen sin på ein god måte.

Kommunestyret har plikt til å sørgje for sekretariatsbistand til kontrollutvalet. Det er eit krav at sekretariatet skal vere uavhengig i høve til både administrasjonen og revisjonen. Dette inneber at sekretæren ikkje kan vere tilsett i administrasjonen eller utføre revisjonsoppgåver for kommunen. Sekretariatet er underlagt habilitetskrava i forvaltningslova. Den som utfører sekretariatsfunksjonen, må sjølv vurdere habiliteten sin ved utføringa av oppgåvene.

Sekretariatsfunksjonen kan organiserast på ulike måtar, gjennom:

- interkommunalt selskap, samvirkeforetak eller aksjeselskap eigd av fleire kommunar

- kommunalt oppgåvefellesskap etter kommunelova kapittel 19
- vertskommunemodell etter kommunelova kapittel 20
- tilsett sekretær direkte underlagd kontrollutvalet
- kjøp av tenester frå private selskap (til dømes eit advokatkontor eller eit revisjonsselskap som ikkje utfører revisjonstenester for kommunen)

Sekretariatet er direkte underordna utvalet og skal følgje dei retningslinjer og pålegg som utvalet gjev. Det er opp til det enkelte kontrollutval å avgjere nærare kva oppgåver sekretariatet skal ha. Kommunedirektøren har ikkje instruksjons- eller avgjerdsmynde overfor sekretariatet innanfor myndeområdet til kontrollutvalet.

Kommunelova og kontrollutvals- og revisjonsforskrifta opnar for ulike løysingar når det gjeld organiseringa av sekretariatet til kontrollutvalet, men sekretariatsfunksjonen kan ikkje leggjast til administrasjonen eller revisjonen. Grunngjevinga for dette er at kontrollutvalet skal føre kontroll med administrasjonen og med revisjonen. Kontrollansvaret etter lova og forskrifta vil omfatte ordføraren og leiaren av bystyresekretariatet. Det vil difor også vere i strid med regelverket dersom sekretariatsfunksjonen blir lagd til personar som er underlagde desse.

Sekretariatet skal sjå til at dei sakene som kontrollutvalet handsamar, er forsvarleg utgreidde og førebudde. Det er difor viktig at sekretariatet har kompetanse om mellom anna rekneskap, revisjon og offentleg forvaltning. Sekretariatet vil vere ein viktig fagleg ressurs og ein nyttig diskusjonspartnar for kontrollutvalet, og bør difor halde seg oppdatert om saker som er relevante for kontrollutvalet. Dette kan til dømes gjelde endringar i regelverk og forskrifter, faglege kurs og konferansar eller rapportar frå statlege tilsyn med kommunen.

Sekretariatet må også ha tilstrekkeleg kapasitet til saksførebuing, utgreiing og oppfølging av sakene. Sekretariatet må vere fleksibelt når det gjeld tidspunkt for møte i utvalet, og bør vere tilgjengeleg for utvalsleiaren for å drøfte saker mellom møta.

I tillegg til å sjå til at sakene til kontrollutvalet er forsvarleg utgreidde og førebudde, vil sekretariatet kunne ta hand om oppgåver som å:

- ha dialog med utvalsleiaren om saksliste
- lage og sende ut møteinnkalling
- sjå til at saker frå kontrollutvalet kjem til kommunestyret for handsaming
- sørgje for praktisk tilrettelegging av møte
- skrive protokoll frå møta og sende ut utskrifter/ informere om vedtaka
- sjå til at saker frå kontrollutvalet kjem til kommunestyret for handsaming
- følgje opp vedtaka i kontrollutvalet

Oppgåvene til sekretariatet omfattar også arkivering og journalføring av sakene i kontrollutvalet, møteprotokollar og korrespondanse. Sekretariatet skal opprette eit eige arkiv eller ein eigen arkivdel for kontrollutvalet som tilfredsstiller krava i arkivlova med forskrifter. Ansvaret for arkivet kan ikkje bli lagt til kommunedirektøren fordi sekretariatsfunksjonen ikkje ligg under kommunedirektøren sitt myndeområde.

Sekretariatet kan også utarbeide risiko- og vesentlegvurderingar og planar for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll.

Revisjonen sine oppgåver

Revisor skal utføre rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eigarskapskontroll og annan kontroll som er bestemt i lov eller forskrift. Til dømes skal rekneskapsrevisor også gjennomføre forenkla etterlevingskontroll med økonomiforvaltninga, og revisor skal kontrollere grunnlaget for kommunen sitt krav om momskompensasjon. Revisor gjev og ei rekke attestasjonar og fråsegn til mellom anna ulike statlege styresmakter.

I tillegg kan revisor gjennomføre andre oppdrag etter avtale, slik som risiko- og vesentlegvurderingar i samband med utarbeiding av planar og ulike former for undersøkingar.

Val av revisjonsordning og revisor

Kommunane kan velje anten å ha revisjon i eigenregi (eigen revisor eller revisjon i samarbeid med andre kommunar) eller å kjøpe revisjonstenester frå eit privat selskap. Det er kommunestyret som avgjer kva revisjonsordning kommunen skal ha, sjå kommunelova § 24-1. Kommunestyret kan ikkje delegere dette ansvaret. Kontrollutvalet innstiller til kommunestyret om val av revisjonsordning og revisor. Kommunestyret kan ikkje ta innstillingsretten frå utvalet, og kan heller ikkje leggje denne retten til andre organ. Kontrollutvalet skal sørgje for at kommunestyret sine vedtak om revisjonsordning blir gjennomførte.

Kommunestyret eller fylkestinget vel sjølv revisor. Vedtaket blir gjort på grunnlag av innstilling frå kontrollutvalet. For dei tilfella der revisor er tilsett, gjev kontrollutvalet innstilling til kommunestyret om saker om tilsetjing, suspensjon, oppseiing og avskil av leiaren av revisjonen. Dette heng saman med at det er kommunestyret som tilset revisor.

Kommunestyret kan velje å tildele all revisjon til éin revisor eller dele revisjonsoppdraget mellom fleire. Til dømes kan ein revisor bli vald til å revidere kommunen sin årsrekneskap, medan ein annan revisor får ansvar for forvaltningsrevisjon og/eller revisjonen av eit kommunalt føretak. Det er likevel ikkje mogleg å dele revisjonsansvaret for éin rekneskap på fleire revisorar, og det skal vere éin person som står som oppdragsansvarleg revisor for kvart revisjonsoppdrag. Dersom det er eit selskap eller ei eining som er revisor for kommunen, skal selskapet eller eininga peike ut ein oppdragsansvarleg revisor.

Dersom kommunen skal konkurranseutsetje revisjonen, er det naudsynt å handsame saka i to omgangar: først ta ei prinsippavgjerd om konkurranseutsetjing og deretter velje revisor. I begge omgangane er det kontrollutvalet som innstiller til kommunestyret. Når det er teke ei prinsippavgjerd om konkurranseutsetjing av revisjonen, vil det vere kontrollutvalet som set revisjonen ut på anbod. Kontrollutvalet skal vurdere anboda og leggje fram innstilling for kommunestyret. Kontrollutvalet treng ikkje gjere utgreiingsarbeidet sjølv, men kan la til dømes sekretariatet greie ut spørsmålet og leggje til rette grunnlaget for innstillinga frå kontrollutvalet. Utvalet har ansvaret for innhaldet i innstillinga.

Uavhengig av kva revisjonsordning kommunen vel, er det naudsynt at kontrollutvalet ser til at revisor har kompetanse til å gjennomføre revisjonsoppgåvene i samsvar med faglege standardar, og at revisor oppfyller dei formelle krava i regelverket til kompetanse og sjølvstende. Revisor må også ha kapasitet til å gjennomføre oppdraga kontrollutvalet ber om. Dette kan vere eigne ressursar i revisjonseininga eller ein kombinasjon av eigne ressursar og ressursar skaffa eksternt.

Kompetansen til revisor

God kompetanse i revisjonen er ein sentral føresetnad for god eigenkontroll. Det er viktig at dei tilsette i revisjonseininga har ein fagleg bakgrunn og erfaring som gjer dei i stand til å ta hand om oppgåvene sine. Dette gjeld både for rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eigarskapskontroll og andre oppgåver revisjonen utfører for kontrollutvalet. Kompetansekrava knyter seg både til at oppdragsansvarleg revisor må oppfylle formelle kompetanse- og praksiskrav, og at revisjonen som heilskap har tilstrekkeleg kompetanse. Dette kan vere kompetanse innanfor rekneskap, økonomi, samfunnsvitskap, juss og liknande, avhengig av kva oppgåver revisjonen skal utføre. Revisjonsoppgåvene krev kunnskap på mange ulike felt. Oppdragsansvarleg revisor har eit ansvar for å sikre at revisjonen har eller skaffar seg tilstrekkeleg fagleg kompetanse til å gjennomføre oppdraga dei tek på seg.

Storleiken på revisjonseininga kan også verke inn på kor godt eininga handterer revisjonsoppgåvene. Ei revisjonseining må vere i stand til å handtere det løpande planlagde revisjonsarbeidet og samtidig ta unna «toppar» av uventa og uplanlagde oppgåver.

Kontrollutvalet må sjå til at revisjonen er i stand til å utføre sine oppgåver på ein tilfredsstillande måte. Ein måte å gjere dette på er å be revisjonen gjere greie for kompetansen og kapasiteten i eininga. Dersom revisjonseininga manglar kompetanse eller ikkje har tilstrekkeleg kapasitet, bør kontrollutvalet vurdere naudsynte tiltak.

Krav til revisor sine kvalifikasjonar

Oppdragsansvarleg for revisjon av årsrekneskapen skal ha greidd eksamen til bachelor- eller mastergrad i rekneskap og revisjon i samsvar med Finanstilsynets krav og i tillegg ha tre års praksis frå rekneskapsrevisjon. Det er ikkje eit krav at revisor skal vere statsautorisert revisor.

Krav til revisor sitt sjølvstende

Oppdragsansvarleg revisor og revisor sine medarbeidarar på oppdraget skal vere uavhengige. Dei kan ikkje ha ei tilknyting til kommunen som går ut over ei uavhengig eller objektiv gjennomføring av revisjonen. Dette inneber mellom anna at dei ikkje kan:

- ha andre stillingar, eller vere medlem av styrande organ, hjå kommunen eller verksemd som kommunen har økonomisk interesse i
- «delta i eller ha funksjoner i» anna verksemd dersom dette er i konflikt med rolla som revisor for kommunen

I vurderinga av om revisor er uavhengig, er det også relevant om revisor sine nærståande eller revisor sine medarbeidarar har tilknyting til kommunen. Nærstående er a) revisoren sin ektefelle eller sambuar og syskena deira, b) slektningar i rett oppstigande eller nedstigande linje og deira ektefellar/ sambuarar, og c) revisoren sine sysken og deira ektefellar eller sambuarar, d) slektningar til ektefelle/sambuar i rett oppstigande eller nedstigande linje.

Det er vidare avgrensa kva andre tenester revisor kan levere til kommunen. Dette gjeld:

- rådgjevingstenester, dersom desse er eigna til å reise tvil om revisor er uavhengig
- tenester som har med leiing og kontroll i kommunen å gjere
- å opptre som fullmektig for kommunen

Dei som utfører revisjon eller annan kontroll for kommunen, skal sjølve vurdere fortløpande om dei er uavhengige. Oppdragsansvarleg revisor skal årleg, og elles ved behov, levere ei skriftleg eigenvurdering av sitt sjølvstende (uavhengigvurdering) til kontrollutvalet.

Oppdragsansvarleg revisor kan vurdere å endre fordelinga av oppgåvene til dei enkelte medarbeidarane over tid, slik at ein enkelt revisor ikkje blir sitjande med dei same oppgåvene over ein for lang periode.

Revisjon i eigenregi

Revisjon i eigenregi inneber at kommunen tilset eigen revisor eller inngår eit interkommunalt revisjonssamarbeid (organisert som interkommunalt selskap eller anna form for interkommunalt samarbeid). For at ein avtale mellom kommunen og ei interkommunal revisjonseining skal oppfylle krava til eigenregi, må kommunen utøve ein reell kontroll over revisjonseininga (kontrollkriteriet). Revisjonseininga må også i all hovudsak drive sin aktivitet knytt til sine eigarkommunar (aktivitetskriteriet). Det er viktig å vere medviten desse føresetnadene når kommunen vel å gå inn i eit samarbeid om revisjonstenester. Dersom kontroll- og aktivitetskriteria ikkje er oppfylte, vil det vere eit brot på lov om offentlege anskaffingar å tildele revisjonsoppdrag til ei revisjonseining utan konkurranse.

Det er viktig med ei tydeleg rolle- og ansvarsdeling mellom kontrollutvalet, som oppdragsgjevar på vegner av kommunestyret, og revisjonen som oppdragstakar. Kontrollutvalet skal sjå til at alle bestillingar og pålagde oppgåver blir gjennomførte, og følgje opp korleis ressursane blir nytta. For å følgje opp korleis ressursane blir nytta, kan kontrollutvalet til dømes be om ei oversikt som viser korleis det er planlagt å fordele dei totale timane som er til disposisjon, på dei ulike revisjonsoppgåvene (rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eigarskapskontroll med meir). Dette vil gje kontrollutvalet eit godt grunnlag for å følgje opp revisjonen sin faktiske ressursbruk knytt til oppgåvene som blir løyste.

Ved samarbeid om revisjon mellom fleire kommunar er det viktig at kontrollutvalet følgjer opp at det er samsvar mellom avtalen om revisjon av kommunen og revisjonskostnadane kommunen blir belasta. Enkelte

interkommunale revisjonseiningar fakturerer sine eigarkommunar etter medgått tid. Dette vil gjere det mogleg for kontrollutvalet å følgje med på ressursbruken frå prosjekt til prosjekt.

I kommunar med eigen tilsett revisor har kontrollutvalet i tillegg oppgåver knytte til å tilsetje, suspendere, seie opp og setje av leiaren av revisjonen. I saker som gjeld tilsetjingsforholdet til leiaren av revisjonen, innstiller kontrollutvalet til kommunestyret. Representantane for dei tilsette i revisjonen har møte- og talerett når kontrollutvalet handsamar saker som gjeld arbeidsgjevarforholdet overfor revisjonen.

Kjøp av revisjonstenester

Dersom kommunestyret vel å konkurranseutsetje heile eller delar av revisjonen, skal kontrollutvalet gje innstilling om val av revisor til kommunestyret. Administrasjonen har ikkje høve til å innstille verken til val av revisjonsordning eller til val av revisor.

Lov og forskrift om offentlege anskaffingar gjeld for kjøp av revisjonstenester, dvs. når revisjonen ikkje blir gjord i eigenregi. Dette regelverket stiller grunnleggjande krav til mellom anna konkurranseeksponering, likebehandling av leverandørar, god forretningsskikk, etterprøvingstilgang og dokumentasjon av anskaffingsprosessen. Det finst ulike prosedyrar for å gjennomføre konkurransar om tenestekjøp, avhengig av den estimerte verdien på kontrakten. Ein må difor gjere ei konkret vurdering av verdien på kontrakten på førehand. Denne vurderinga skal vere basert på den totale kontraktsverdien for heile perioden avtalen gjeld for.

For å sikre at prosessen er i tråd med regelverket, kan kontrollutvalet og sekretariatet oppsøkje innkjøpsfagleg hjelp. Det er likevel viktig at kontrollutvalet er involvert i arbeidet med å utforme tildelingskriterium og konkurransegrunnlag.

Det er viktig å utforme eit godt og fullstendig konkurransegrunnlag i samband med anskaffing av revisjonstenester. Det er konkurransegrunnlaget som legg grunnlaget både for kva tenester revisor skal levere, og for korleis tenestene skal følgjast opp.

Forhold som er relevante for tildeling av kontrakten, skal gå fram av konkurransegrunnlaget. Konkurransegrunnlaget og tilbodet som blir levert inn, vil vere utgangspunktet for avtalen mellom kommunen og revisjonen, og vil vere styrande for kva tenester revisor utfører for kommunen. Konkurransegrunnlaget bør difor vere spesifikt og tydeleg i sine krav. Det er viktig å utforme gode tildelingskriterium i utarbeidinga av konkurransegrunnlaget. Det er på bakgrunn av tildelingskriteria (som til dømes kvalitet, kompetanse, kapasitet og pris) ein skal velje den beste leverandøren. Utforming av presise tildelingskriterium vil leggje til rette for ei revisjonsløysing som er best mogleg tilpassa kommunen sine eigne behov. Dette gjeld uavhengig av om kontrakten som blir konkurranseutsett, gjeld heile eller delar av revisjonsoppdraget.

Når revisor er vald, er det viktig at kontrollutvalet følgjer opp at tenestene blir leverte som føresett i kontrakten. Dette vil vere ein del av kontrollutvalet sitt ansvar for å sjå til gjennomføringa av revisjonen. Oppfølginga omfattar vanlegvis at kontrollutvalet forvissar seg om at kriteria og krava i konkurransegrunnlaget blir etterlevde, og at revisjonen leverer tenester i tråd med sitt tilbod. Kontrollutvalet følgjer også opp revisjonen gjennom utforming og oppfølging av konkrete bestillingar. På same måte som ved revisjon i eigenregi, skal kontrollutvalet sjå til at alle bestillingar og pålagde oppgåver blir gjennomførte, og følgje opp korleis ressursane blir nytta.

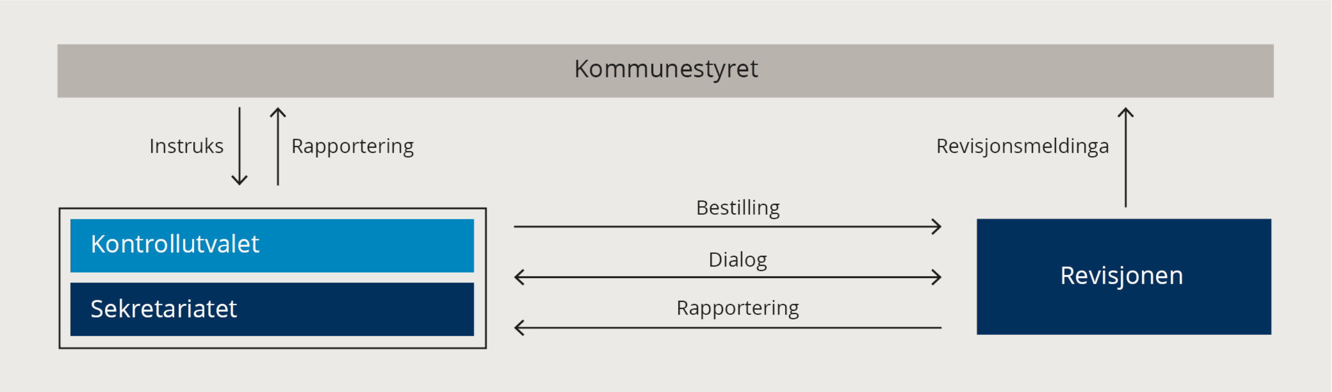
Dersom til dømes forvaltningsrevisjon blir konkurranseutsett, kan oppdraga anten bli lyste ut kvar for seg eller samla for ein avgrensa periode. Dersom éin leverandør blir vald for ein avgrensa periode, vel kommunestyret denne revisoren og kan overlate til kontrollutvalet å gjennomføre dei enkelte konkurransane i tråd med planen for forvaltningsrevisjon. Dersom oppdraga blir lyste ut kvar for seg, må kommunestyret blir involvert kvar gong.

Ansvarsdeling og dialog mellom kontrollutval, sekretariat og revisjon

Det er viktig med god samhandling og kommunikasjon mellom kontrollutval, sekretariat og revisjon. I kontrollutvalsmøta informerer revisor kontrollutvalet om planar, endra risikovurderingar, framdrift og resultat av

revisjonsarbeidet. Kontrollutvalet gjev revisor innspel om risikoforhold, prioriteringar og aktuelle problemstillingar i prosjekt som kontrollutvalet ynskjer å bestille.

> «Åpen dialog, tillit og at man utfordrer hverandre, er viktige forutsetninger for et godt samarbeid mellom kontrollutvalget og revisjonen.» (Kontrollutvalsleiar)



Sekretariatet har ei sentral rolle som eit bindeledd mellom kontrollutvalet og revisor. Det er sekretariatet som formidlar kontrollutvalet sine vedtak til revisjonen, gjennom til dømes utskrifter frå protokollen, og det er sekretariatet som tek imot saker frå revisjonen som skal handsamast i kontrollutvalsmøta. Det er difor vanleg at sekretariatet har ein dialog med både kontrollutvalsleiar og revisor mellom møta i kontrollutvalet. Det er særleg viktig med god dialog dersom det oppstår behov for å gjere endringar i revisjonsprosjekt, eller dersom revisor avdekkjer forhold som kontrollutvalet raskt bør bli informert om. Revisor kan også halde sekretariatet orientert om problemstillingar som dukkar opp i rekneskaps- og forvaltningsrevisjonar mv., og som kan ha innverknad på saksførebuinga til sekretariatet og handsaminga av saka i kontrollutvalet. Sekretariatet kan likevel ikkje overprøve revisjonsmeldingar og rapportar som blir gjevne på revisor sitt sjølvstendige faglege ansvar.

I dialogen mellom kontrollutval og revisor er det viktig at revisor legg fram arbeidet sitt på ein pedagogisk måte. Dette gjeld særleg når revisor skal presentere revisjonsfaglege tema som kan vere vanskeleg tilgjengelege. Dette kan hjelpe kontrollutvalet til å få betre innsikt i og forståing for arbeidet til revisjonen.

Dialogen mellom revisor og kontrollutval er sentral i planlegginga av forvaltningsrevisjonar og eigarskapskontrollar. Kontrollutvalet må ha fokus på korleis dei formulerer bestillingar, og korleis dei spissar problemstillingane dei ynskjer at revisor skal svare på. Samtidig er det viktig at revisjonen set av tid til å diskutere problemstillingar og vinklingar på prosjekta med kontrollutvalet, slik at kontrollutvalet får naudsynt informasjon og kunnskap til å gjere gode bestillingar. Berre gjennom eit godt samarbeid vil ein sikre at dei riktige prosjekta blir prioriterte, gjennomførte og presenterte på ein måte som aukar nytteverdien av kontrollarbeidet.

God samhandling mellom kontrollutval, sekretær og revisor

I samband med utarbeidinga av rettleiaren kom revisorar og kontrollutvalssekretærar med innspel om at kontrollutvalet kan medverke til å skape god samhandling gjennom mellom anna å

- skape god kommunikasjon og klåre styringssignal
- gje innspel til arbeidet og planane til revisor
- gjere gode bestillingar av forvaltningsrevisjonar og eigarskapskontrollar
- gje innspel om risiko for feil eller mislege handlingar innanfor rekneskapsrevisjon
- gje innspel om risiko innanfor økonomiforvaltninga
- hjelpe til med lokalkunnskap – halde seg orientert om kva som skjer i kommunen
- tore å setje saker på dagsordenen
- ha engasjement for vervet
- møte budd, lese sakspapir og setje seg inn i aktuelle problemstillingar
- leggje faste planar for møteaktivitet og saker som skal handsamast
- stille spørsmål dersom noko er uklårt

Oppsummering

- Kontrollutvalet har ein sjølvstendig innsynsrett som gjeld alle tilhøve utvalet finn det naudsynt å undersøkje.
- Kontrollutvalet kan ikkje overprøve politiske prioriteringar.
- Dei alminnelege reglane om teieplikt gjeld for kontrollutvalet.
- Kontrollutvalsmedlemmene bør vere ekstra aktsame i vurderinga av habiliteten sin.
- Sekretariatet er den viktigaste hjelparen og støttespelaren til kontrollutvalet.
- Det er opp til kommunestyret å avgjere kva sekretariats- og revisjonsordningar kommunen ynskjer (eigenregi eller kjøp av tenester).
- Kontrollutvalet må utforme gode bestillingar med konkrete problemstillingar til revisjonen.
- Kontrollutvalet bør forsikre seg om at revisjonen har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse.
- God dialog mellom kontrollutval, sekretariat og revisor medverkar til å gjere kontrollarbeidet betre og meir effektivt.

4 Arbeidet i kontrollutvalet

Arbeidet i kontrollutvalet er variert og krevjande. I tillegg til å gjennomføre lov- og forskriftsbestemte oppgåver, kan kontrollutvalet i stor grad ta initiativ til saker dei vil handsame. Det er opp til kontrollutvalet sjølv å skape engasjerande og spanande møte med interessante saker. Det er viktig at kontrollutvalet nyttar høvet til å ta opp eit breitt spekter av saker, og at utvalet er klår over at kontrolloppgåvene omfattar meir enn berre revisjon. Dette er avgjerande for at kontrollutvalet skal opplevast som nyttig, både for kommunestyret som oppdragsgjevar og forvaltninga som blir kontrollert. Kontrollutvalet skal medverke til å realisere dei overordna måla i kommunen. Dette bør prege både arbeidsforma og sakene.

> Det er viktig at kontrollutvalet nyttar høvet til å ta opp eit breitt spekter av saker, og at utvalet er klår over at kontrolloppgåver omfattar meir enn berre revisjon.

Rolla som kontrollutvalsmedlem

For at kontrollutvalet skal fungere som eit aktivt kollegium, er det viktig at alle medlemmene deltek og engasjerer seg i arbeidet til utvalet. Rolla som kontrollutvalsmedlem skil seg frå andre utval ved at medlemmene skal leggje til grunn eit overordna kontrollperspektiv, og ikkje ei partipolitisk tilnærming.

> «Utvalget må fremstå som et kollegium hvor 'partipolitiske føringer' er lagt til side.» (Kontrollutvalsleiar)

Dette har også samanheng med den uavhengige statusen til utvalet. Praksis viser at kontrollutvala normalt forsøkjer å bli samde om avgjerdene dei tek. Kontrollutvalsleiar har eit særskilt ansvar for å sikre at kontrollutvalet opptrer uavhengig, og sørgje for at utvalet fokuserer på kontrollperspektivet.

> «Det er viktig med respekt for de øvrige medlemmenes synspunkter. I vårt utvalg har alle vedtak vært enstemmige. Dette skyldes dels gode saksforberedelser, dels evnen til å snakke seg frem til enighet.» (Kontrollutvalsleiar)

Kontrollutvalsmedlemmer som også sit i kommunestyret, kan i nokre tilfelle oppleve rollekonflikt i saker der kontrollutvalet legg fram ei innstilling som medlemmene har blitt samde om, men som partigruppa vil røyste imot. I slike tilfelle er det viktig å skilje mellom rolla kontrollutvalet har når det legg fram ei sak for kommunestyret på ein nøytral og objektiv måte, og rolla kommunestyremedlemmer har når dei skal vurdere dei politiske konsekvensane av arbeidet til kontrollutvalet. Det er viktig at også kommunestyret og partigruppene er merksame på dette skiljet, og ikkje ventar at «deira» representantar kan bringe partipolitiske omsyn inn i kontrollutvalet. Kontrollutvalsmedlemmer er på ingen måte utan rett til eit partipolitisk engasjement, men det er viktig at det er kontrollperspektivet som er styrande i kontrollutvalet. Kontrollutvalsmedlemmene må reflektere over korleis ein på best mogleg måte kan kombinere rollene som partipolitikar og kontrollutvalsmedlem for å sikre at kontrollutvalet er nøytralt, uavhengig og objektivt.

Planlegging av arbeidet til kontrollutvalet

Verksemdsplan

For å målrette arbeidet til kontrollutvalet bør utvalet utarbeide ein verksemdsplan eller årsplan. Planen kan fastsetje hovudmål for arbeidet i kontrollutvalet, og innehalde ein strategi for korleis utvalet ynskjer å ta hand om oppgåvene sine. Den kan også innehalde ei oversikt over dei områda som er prioriterte, og kva kontrolloppgåver som skal stå i fokus.

Måla må vere konkrete, slik at planen kan gje meirverdi i arbeidet til kontrollutvalet. Dette vil også gje eit betre utgangspunkt for utarbeiding av årsmelding og evaluering av verksemda til utvalet.

Innhald i ein verksemdsplan

- om kontrollutvalet
- strategi
- målsetjing
- oppgåver og viktige aktivitetar i
- perioden
- arbeidsform
- arbeidsdeling mellom sekretariat,
- revisjon og kontrollutval
- budsjett
- møtekalender
- reglement

Verksemdsplanen for kontrollutvalet vil saman med reglement, møtekalender og budsjett utgjere viktige styrings-dokument for utvalet.

Planlegging og gjennomføring av møte

I byrjinga av kvar valperiode er det ein føremon om kontrollutvalet set av tid til å diskutere korleis kontrollutvals-medlemmene ynskjer å gjennomføre møta, og bli samde om felles spelereglar. God møteplanlegging er viktig for at møta skal bli effektive og engasjerande. Planlegginga kan involvere både kontrollutval, sekretariat og revisor. Kontrollutvalsleiaren og sekretariatet vil ha eit særskilt ansvar for møteplanlegginga. Kontrollutvalet bør jamleg evaluere om dei følgjer spelereglane, og definere forbetringsområde.

Det er viktig å sørgje for at kontrollutvalet har tilstrekkeleg med møte, slik at utvalet kan utføre og følgje opp dei oppgåver som er naudsynte for å sikre forsvarleg kontroll. Ein bør unngå at det går så lang tid frå eit møte til det neste at sakene som kjem opp, mistar sin aktualitet. Sjølv om mindre kommunar handsamar færre saker enn større kommunar, er det likevel faste oppgåver gjennom året og valperioden som gjer det naturleg at kontrollut-valet har eit minimum av møte. Dette gjeld mellom anna oppgåver som:

- handsaming av budsjettet til kontrollutvalet
- handsaming av revisjonsrapportar
- handsaming av årsrekneskapen og årsmeldinga
- utarbeiding av planar for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll
- bestilling av forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll
- handsaming av rapportar frå forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll
- handsaming av uttale frå revisor om forenkla etterlevingskontroll med økonomiforvaltninga
- handsaming av uavhengigerklæring frå revisor

  «Som kontrollutvalgsleder har jeg faste møter med sekretariatet. Her bestemmer vi hvilke saker som skal opp på neste møte, tid for utsending av sakskart, samt informasjon om viktige ting.» (Kontrollutvalsleiar)

For å planleggje aktivitetane til kontrollutvalet kan utvalet utarbeide ein årleg møtekalender med møtetidspunkt og viktige aktivitetar. I arbeidet med møtekalenderen er det viktig å tenkje på mellom anna:

- samordning av kontrollutvalsmøta med kommunestyremøte og andre utvalsmøte

- tidspunkt for rapportering frå rekneskapsrevisjon
- tidspunkt for rapportering frå forvaltningsrevisjons- og eigarskapskontrollprosjekt
- godkjenning av årsmelding
- fristar for handsaming av budsjett

Eksempel på årsplan for Kontrollutvalg										
Aktiviteter/saker	**Møter**									
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Protokoll	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Referatsaker	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Rapportar frå forvaltningsrevisjon				x			x			
Rapportar frå eigarskapskontroll		x				x				
Rapportar frå rekneskapsrevisjon		x							x	
Orientering frå sekretariatet	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Orientering frå revisor	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Budsjett for kontrollutvalet								x		
Statlege tilsynsrapportar			x				x			
Gjennomgang av tertialrapportar					x					x
Etatsbesøk				x						
Besøk i kommunal verksemd						x				
Eigenevaluering					x					
Seminar/opplæring i utvalet					x					
Kontrollutvalet sin årsrapport	x									
Kommunen si årsmelding			x							

Eksempel på årsplan for Kontrollutvalg										
Aktiviteter/saker	**Møter**									
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Årsrekneskap og revisjonsmelding			x							
Forenkla etterlevingskontroll med økonomiforvaltninga			x			x				
Prosjektrekneskapar	x			x				x		
Rutinar for innkjøp og kontraktsoppfølging									x	
Kvalitetssystem i kommunen										x
Orientering om internkontrollen i kommunen		x								
Kommunen sine system for registrering og oppfølging av klager og varslingsrutinar						x				
Finansforvaltningsreglement og rutinar for oppfølging		x						x		
Kommunen sine rutinar for handsaming av eksterne tilsynsrapportar				x						
Klårgjere deltaking på eigarmøte					x					

Sakspapir til kontrollutvalsmøta bør sendast ut i god tid, slik at medlemmene har tid til å førebu seg. Det er viktig at alle medlemmene møter, og at dei som eventuelt må melde forfall, gjer dette i god tid.

Kontrollsaker

Kontrollutvalet skal handsame saker knytte til revisjon og eigarskapskontroll, men dette er ikkje tilstrekkeleg for å ta hand om det løpande kontrollansvaret. Kontrollutvalet er difor avhengig av å ta opp saker på eige initiativ og få innspel til saker frå andre.

Det er berre kommunestyret som kan påleggje kontrollutvalet oppgåver. Når det gjeld førespurnader frå andre partar, må kontrollutvalet sjølv vurdere om utvalet vil handsame førespurnaden eller ikkje. Det kan vere føremålstenleg å skilje mellom pålagde, planlagde og uplanlagde saker.

Forhold som kan tale for at ein bør vente med undersøkingar

- Saka er til handsaming hjå politiet eller i domstolane.
- Saka er under politisk handsaming.
- Saka er oversend statsforvaltaren.
- Statsforvaltaren er i gang med tilsyn på same området.

Om kontrollutvalet skal handsame ei sak, vil vere avhengig av om saka ligg innanfor mandatet til kontrollutvalet. I tillegg bør kontrollutvalet vurdere om saka representerer ein høg nok risiko for manglande måloppnåing, regeletterleving eller vedtaksoppfølging.

For å fange opp aktuelle kontrolltema og skape interessante og engasjerande kontrollutvalsmøte kan det vere nyttig å oppmode medlemmene i kontrollutvalet og andre til å spele inn relevante saker til utvalet.

Kommunestyret kan kome med innspel til saker som dei ynskjer at kontrollutvalet skal handsame. Det er viktig at kommunestyret er klår over at dei kan fremje saker for kontrollutvalet, og at dei nyttar utvalet når dei har relevante saker som kontrollutvalet har kompetanse til å handsame.

Kontrollutvalsmedlemmer må sjølve ta initiativ til å bringe saker som dei meiner er viktige, inn for utvalet. Ein vanleg praksis i fleire kontrollutval er at det blir fordelt ansvar for ulike tema og oppgåver mellom kontrollutvalsmedlemmene. Til dømes kan kontrollutvalsmedlemmene få ansvar for å følgje med på møtebøkene frå andre utval i kommunen for å fange opp saker som er relevante for utvalet. Kontrollutvalet bør også halde seg orientert om sentrale føringar, tema og debattar som kjem frå til dømes departement og bransjeorganisasjonar. Desse kan gje nyttig informasjon om område som kontrollutvalet bør rette spesielt fokus mot. Dette kan vere til dømes etikk, offentlege anskaffingar, internkontroll og liknande. Ei anna kjelde til informasjon om relevante saker kan vere oppslag i media knytte til offentleg forvaltning. Kontrollutvalet bør også halde seg orientert om planlagde og gjennomførte tilsynsrapportar frå statsforvaltaren og andre tilsynsmynde. Andre område som kontrollutvalet kan halde seg orientert om, er mellom anna klagesaker til KOFA og statsforvaltaren og gjennomførte lovlegkontrollar.

Kontrollutvalet kan også handsame **førespurnader frå innbyggjarar** eller andre aktørar som meiner dei har ei sak for kontrollutvalet. For kvar førespurnad må ein vurdere om han høyrer inn under oppgåvene til kontrollutvalet. Dersom saka ikkje høyrer inn under kontrollutvalet, må utvalet så langt som mogleg rettleie innbyggjaren til rett instans. Det er viktig å hugse på at kontrollutvalet ikkje er eit klageorgan, og at det difor ikkje handsamar klager på enkeltvedtak som har vore til administrativ handsaming. Krav om å få omgjort eit vedtak må handsamast i klageinstansen internt i kommunen i tråd med forvaltningslova. For klager på enkeltvedtak er det klagenemnder, kommunestyret, formannskapet/fylkesutvalet eller statsforvaltaren som er klageinstans, og klaga skal setjast fram for det organet som fatta vedtaket. Eventuelt kan saker handsamast av Sivilombodet. Det kontrollutvalet kan gjere, er å undersøkje førespurnader som kan tyde på svikt i den kommunale sakshandsaminga eller at kommunen ikkje følgjer lovene og retningslinjene han er underlagd. Fokuset bør vere på systemkontroll.

Pålagde saker

- Forvaltningsrevisjon i samsvar med plan
- Eigarskapskontroll i samsvar med plan
- Rekneskapsrevisjon
- Forenkla etterlevingskontroll med økonomiforvaltninga
- Oppfølging av revisjon

Planlagde saker

- Orientering frå administrasjonen
- Orientering frå revisjonen
- Gjennomgang av møtebøker
- Oppfølging av vedtak
- Gjennomgang av tertialrapportar
- Gjennomgang av KOSTRA-rapportering
- Verksemdsbesøk
- Gjennomgang av delegerte fullmakter
- Statistikk knytt til statsforvaltaren si klagesakshandsaming

Uplanlagde saker

- Innspel frå kommunestyret
- Innspel frå kontrollutvalsmedlemmene
- Innspel frå tilsette i kommunen
- Førespurnader/innspel frå innbyggjarane
- Varsling
- Orientering om eksterne tilsynssaker
- Rapportar og evalueringar av kommunale tenester
- Mediesaker
- Innspel frå kommunedirektøren
- Opplysningar om mislege handlingar og annan informasjon frå revisjonsarbeidet
- Orientering om KOFA-saker

Kommunedirektøren sin internkontroll

Hovudprinsippa i internkontrollen

Internkontrollansvaret til kommunedirektøren er regulert i kommunelova § 25-1. Internkontrollføresegna er ny og slår fast at kommunedirektøren i kommunen er ansvarleg for å ha ein internkontroll med verksemda til administrasjonen for å sikre at lover og forskrifter blir følgde. Denne nye internkontrollføresegna er bygd ut samanlikna med internkontrollføresegna i kommunelova av 1992, som påla kommunane å ha ein «betryggende kontroll». Internkontrollføresegna i kommunelova § 251 lovfestar dei mest sentrale krava for internkontroll, som tidlegare stod i fleire sektorlover, og utgjer minstekrav til kommunane sin internkontroll.

Kommunelova § 25-1 består av tre ledd, som må sjåast i samanheng.

Første ledd slår fast at det er kommunedirektøren som har ansvaret for kommunens internkontroll, at verkeområdet for internkontrollplikten er verksemda til administrasjonen, og at føremålet med internkontrollen etter kommunelova er å sikre etterleving av lover og forskrifter. Andre ledd seier at internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa verksemdas storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold . Andre ledd i føresegna stiller altså krav til kva omfang internkontrollen skal ha og korleis internkontrollen i kommunen skal bli innretta. Tredje ledd i føresegna inneheld også ein oppramsing av meir konkrete krav til internkontrollen. Desse krava handlar om konkrete internkontrolloppgåver som utarbeiding av beskriving av verksemdas oppgåver, mål og organisering, nødvendige rutinar og prosedyrar, handtering av avvik osv.

Tredje ledd må sjåast i samanheng med dei meir generelle føresegnene i § 25-1 første og andre ledd. Det inneber mellom anna at krava om systematikk og tilpassing etter andre ledd må inngå som ein del av forståinga av korleis dei meir konkrete krava til internkontroll i tredje ledd skal bli forstått. Kravet i første ledd om at internkontrollen skal sikre regeletterleving, er overordna krava som framgår av tredje ledd. Dette kravet betyr mellom anna at internkontrollens innretning og omfang samt alle tiltak som er satt i verk etter tredje ledd i føresegna, må vere eigna til å sikre etterleving av lover og forskrifter. En slik samanheng mellom dei ulike ledda følgjer av ein tolking av ordlyden i loven, og er omtala i førarbeida.

Føremålet med eit nytt og samla internkontrollregelverk i kommunelova for kommuneplikter er å gje ei betre, meir heilskapleg og samla regulering av internkontroll med kommuneplikter for kommunane. Med lik regulering for ulike sektorar er målet at det skal bli lettare for kommunedirektøren å ta eit meir heilskapleg grep om internkontrollen i kommunen. Internkontrollen kan styrkjast gjennom eit meir målretta internkontrollarbeid.

Internkontrollarbeidet er ein del av den samla styringa og leiinga i kommunen, og målet med internkontrollen er å bidra til å levere gode tenester som er innanfor krav fastsette i lover og forskrifter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har laga ein rettleiar om forståinga av lovkrava i kommunelova § 25-1. Rettleiaren er tilgjengeleg digitalt på Kommunal- og moderniseringsdepartementets heimesider.

Rapportering til kommunestyret om internkontroll og statleg tilsyn

Kommunedirektøren skal etter kommunelova § 25-2 rapportere om internkontroll og om resultat frå statleg tilsyn til kommunestyret. Det skal rapporterast minst ein gong i året. Kommunestyret kan bestemme at det skal rapporterast meir hyppig enten generelt eller for spesielle sektorar. Viss kommunestyret ber om slik tilleggsrapportering på spesielle sektorar, kan det også bestemme at den skal gis til eit anna organ enn kommunestyret sjølv.

Føremålet med rapporteringa er at kommunestyret skal få viktig informasjon om administrasjonens arbeid og kommunens verksemd som heilskap, slik at det enklare kan følgje opp sitt overordna ansvar for verksemda til kommunen.

Kommunestyret kan bestemme kva måte og kor omfattande slik rapportering skal vere. Dette kan vere eigne særskilte rapporter eller det kan vere ein del av årsberetninga. Føremålet med føresegna om rapporteringskrav er å sikre informasjon til og involvering frå kommunestyret.

I kravet om rapportering om internkontrollen ligg det at det båe skal rapporterast om system, rutinar og løpande internkontrollarbeid, og det skal rapporterast om konkrete kontroller som er gjennomførde. Det er opp til kommunestyret å bestemme kor mye det skal seiast om dette og det generelle omfanget av og graden av detaljering på ein slik rapportering. Viss kommunestyret ikkje har bestemt noko, vil kommunedirektøren ha fridom til å tilpasse rapporteringa.

Kravet om å rapportere om resultata frå statleg tilsyn gjeld alt statleg tilsyn, både tilsyn med internkontrollen og tilsyn med kommunens lovpålagde plikter. Det vil også her vere opp til kommunestyret, eventuelt kommunedirektøren, å bestemme omfanget av rapporteringa. Rapporteringskravet inkluderer båe tilsyn som er varsla eller er i gong på rapporteringstidspunktet, og tilsyn som er avslutta sidan førre rapportering. Med resultat fra statleg tilsyn meinast konklusjonane som tilsynsmyndigheita kjem fram til, inkludert om det er konstatert avvik/lovbrot. Kravet til å rapportere om internkontroll inkluderer å seie noko om korleis kommunen arbeider med å følgje opp eventuelle avvik/lovbrot.

Kontrollutvalet sine undersøkingar av internkontrollen

Det er viktig at kontrollutvalet undersøkjer om kommunen har etablert ein tillitvekkjande og føremålstenleg internkontroll. Dette kan kontrollutvalet gjere til dømes gjennom forvaltningsrevisjon, eigarskapskontroll og rekneskapsrevisjon og forenkla etterlevingskontroll med økonomiforvaltninga. I ein eventuell forvaltningsrevisjon av internkontrollsystemet i kommunen vil det vere aktuelt å undersøkje i kva grad elementa nemnde over er etablerte.

Moglege problemstillingar i ein forvaltningsrevisjon om internkontrollen i kommunen

- Gjennomfører kommunen risikovurderingar?
- Korleis er kontrollaktivitetar organiserte?
- Får medarbeidarar på alle nivå tilstrekkeleg informasjon og opplæring til å utføre sine arbeidsoppgåver?
- I kva grad har barneverntenesta eit internkontrollsystem som er i samsvar med regelverket?
- Korleis sikrar kommunen at dei interne kontrollsystema blir vurderte og evaluerte?

Ein forvaltningsrevisjon kan ha den overgripande internkontrollen som tema, med fokus på kva system kommunedirektøren har etablert for å sikre korrekt og tilstrekkeleg rapportering, etterleving av lover, reglar og vedtak, og at kommunen når dei måla som er sette. Ved forvaltningsrevisjon av ulike tenesteområde kan det også vere naturleg å vurdere etterleving av lovbestemte internkontrollkrav innanfor det området som blir revidert.

Også i ein eigarskapskontroll kan internkontroll vere eit tema. Ein kan undersøkje kva system og rutinar kommunen har etablert for å gjennomføre risikovurderingar, korleis kommunen sørgjer for tilstrekkeleg styring og oppfølging av selskapa og liknande. Dersom ein skal utføre ein forvaltningsrevisjon i eit selskap, kan ein undersøkje internkontrollsystemet i det enkelte selskapet, dersom det blir vurdert som aktuelt.

Internkontroll er eit viktig fokusområde også i rekneskapsrevisjonen, ettersom revisor er pliktig til mellom anna å vurdere internkontrollen knytt til den finansielle rapporteringa.

Samspel og dialog mellom kontrollutvalet og kommunedirektøren

Administrasjonen og kontrollutvalet har eit felles ansvar for å leggje til rette for ein god dialog og eit godt samspel. Både administrasjonen og kontrollutvalet har som mål å sikre god kvalitet i tenesteproduksjonen og medverke til læring og forbetring i kommunen. Begge partar har difor interesse av at samarbeidet er godt. Ein god dialog mellom kontrollutvalet og kommunedirektøren kan sikre betre prioritering og planlegging av undersøkingane kontrollutvalet gjennomfører.

> «En forutsetning for god samhandling mellom administrasjonen, kommunerevisjonen og kontrollkomiteen er gjensidig respekt for hverandres roller. At man har en felles forståelse for at målet er en positiv utvikling for kommunen. Administrasjonen er synlig til stede på Kontrollkomiteens møter for å svare på spørsmål.» (Kontrollutvalsleiar)

Kommunedirektøren er den viktigaste kjelda til informasjon om internkontrollen i kommunen. Kontrollutvalet bør difor invitere administrasjonen til å orientere utvalet om aktuelle problemstillingar knytte til internkontrollen. Ein bør også sende kommunedirektøren kontrollutvalet si møteinnkalling til orientering.

Døme på spørsmål kontrollutvalet kan stille til kommunedirektøren om internkontroll i kommunen

- Har kommunen etablert eit dokumentert internkontrollsystem?
  - Er internkontrollen tilpassa risiko og -vesentlege forhold?
  - Har kommunen tilstrekkeleg kompetanse om internkontroll?
  - Er det etablert føremålstenlege rutinar og prosedyrar som skal sikre
  - måloppnåing, regeletterleving og riktig rapportering?
  - Har kommunen etablert ein fullmaktsstruktur med tydeleg ansvars- og
  - rolledeling?
- Er det etablert eit godt kontrollmiljø i kommunen?
  - Blir det arbeidd med organisasjonskulturen i kommunen?
  - Korleis arbeider kommunen med etikk?
  - Har kommunen etablert varslingsrutinar, og korleis fungerer desse?
- Er det fastsett mål på sentrale område i kommunen?
  - Er det definert tydelege mål på alle tenesteområda?
  - Blir det rapportert på måloppnåing og eventuelle avvik frå mål?
  - Kva system har kommunen for vedtaksoppfølging?
  - Kva rutinar har kommunen for å følgje opp rapportar frå statlege tilsyn?
- Er det gjennomført ei strukturert risikokartlegging og vurdering av alle områda i kommunen?
  - Korleis blir risikokartlegginga og vurderinga gjennomført?
  - Blir det sett i verk tiltak for å redusere identifisert risiko?
- Er det etablert føremålstenlege informasjons- og rapporteringsrutinar?
  - Har kommunen rutinar som sikrar at alle vesentlege forhold blir rapporterte til leiinga og kommunestyret?
  - Rapporterer administrasjonen til kommune-styret om internkontrollen i kommunen?
- Er det fastsett rutinar for oppfølging av at internkontrollsystemet fungerer som føresett?
  - Er det gjennomført evalueringar av intern-kontrollen, anten for kommunen som heilskap eller innanfor enkelte område?

Kommunedirektøren kan også orientere kontrollutvalet om risikovurderingane administrasjonen gjer når det gjeld internkontroll i kommunen.

Kommunedirektøren vil ha nytte av arbeidet til kontrollutvalet. Gjennom forvaltningsrevisjonar, eigarskapskontrollar, rekneskapsrevisjon, den forenkla etterlevingskontrollen med økonomiforvaltninga og andre undersøkingar identifiserer kontrollutvalet forbetringsområde og relevante tiltak som administrasjonen kan nytte i sitt arbeid for å auke tenestekvalitet og effektivitet.

> «En viktig forutsetning for god samhandling mellom administrasjonen og kontrollutvalget er gjensidig respekt og tillit, gjensidig forståelse for hverandres ståsted og oppgave, fokus på faglighet og felles målsetting (bedre tjenester for innbyggerne) i fremføringen av saker og i dialogen.» (Kommunedirektør)

Også risiko- og vesentleganalysane som kontrollutvalet utarbeider, vil gje administrasjonen god oversikt over risikoområda i kommunen. Dette kan kommunedirektøren nytte som innspel til arbeidet sitt med internkontrollen.

Korleis kan kontrollutvalet føre kontroll?

Kontrollutvalet kan gå fram på ulike måtar for å føre kontroll. Forvaltningsrevisjon, eigarskapskontroll og rekneskapsrevisjon og den forenkla etterlevingskontrollen med økonomiforvaltninga er dei mest vanlege framgangsmåtane som kontrollutvalet nyttar. Ulike saker krev likevel ulik framgangsmåte. Det er difor viktig at utvalet vel metodar som er effektive for å få tilgang til den informasjonen som er naudsynt for å belyse sakene. Den minst ressurskrevjande tilnærminga er å be administrasjonen om ei orientering. Kontrollutvalet kan også gjennomføre verksemdsbesøk for å bli betre kjent med forvaltninga.

Orientering frå administrasjonen

Kontrollutvalet kan be kommunedirektøren om å orientere om saker og aktuelle tema i kontrollutvalet. Dette kan gje kontrollutvalet eit grunnlag for å vurdere om eit saksfelt er tilstrekkeleg belyst, eller om det er behov for ytterlegare oppfølging og undersøking. I nokre tilfelle har administrasjonen, berre gjennom å bli innkalla for å orientere om ei sak, starta eit forbetringsarbeid før dei møter i kontrollutvalet. Slik kan kontrollutvalet sin kontroll medverke til å få sett viktige saker på dagsordenen i administrasjonen.

Vere til stades i møte

Alle kan vere til stades på opne møte i ein kommune, også kontrollutvalet. Kontrollutvalet har også rett til å vere til stades i lukka møte i folkevalde organ, jf. kommunelova § 23-2 fjerde ledd. Eit unntak frå dette er at kommunestyret kan fastsetje at kontrollutvalet ikkje har rett til å vere til stades i lukka møte i kommunestyret og kommunerådet. Kontrollutvalet utøver retten til å vere til stades i lukka møte som organ. Sjølv om ein ikkje kan krevje at det i framkant blir vedteke å utøve denne retten, må ein føresetje at spørsmålet har vore drøfta i utvalet. Enkeltmedlemmer i kontrollutvalet kan dermed ikkje på eige initiativ krevje å vere til stades i lukka møte i folkevalde organ. Varamedlemmer kan vere til stades i lukka møte dersom dei faste medlemmene er forhindra. Retten til å vere til stades i lukka møte gjeld også revisor, jf. kommunelova § 24-2 fjerde ledd. Kontrollutvalssekretæren er underlagd kontrollutvalet og har rett til å vere til stades i lukka møte i same omfang som utvalet sjølv. Det vil seie at kontrollutvalet kan overlate til sekretæren å utøve utvalet sin rett til å vere til stades i eit lukka møte.

Verksemdsbesøk

For å bli kjent med den kommunale forvaltninga og for at tilsette i kommunen skal bli kjende med kontrollutvalet, kan utvalet vitje ulike kommunale verksemder. Dette kan også omfatte kommunale føretak og selskap. Fleire kontrollutval har etablert ein slik praksis. Kontrollutvalet initierer og gjennomfører vitjingane i samarbeid med sekretariatet. Kor mykje arbeid som blir lagt ned i samband med desse vitjingane, kan tilpassast kva informasjon kontrollutvalet har bruk for, og korleis ressurssituasjonen deira er. Føremålet med verksemdsbesøk er mellom anna å

- bli kjent med verksemda og å gjere kontrollutvalsarbeidet kjent i kommunen
- undersøkje generelt om krav til internkontroll er kjende i verksemda, og om sentrale føringar knytte til til dømes etikk er kommuniserte
- sjekke utvalde område som til dømes HMT, offentlege anskaffingar og liknande ved å få orientering om og innsyn i system og rutinar
- få innspel til risikoanalysane og planarbeidet til kontrollutvalet

Kontrollutval som ynskjer å etablere ein fast praksis med verksemdsbesøk, kan utarbeide ein prosedyre for slike besøk. Planlagde besøk kan også inngå i ein eventuell årsplan for kontrollutvalet.

Lese årsmeldingane til kommunen, selskap og regionråd

Årsmeldingane inneheld mykje interessant informasjon. Årsmeldinga frå kommunen skal gjere greie for verksemda og økonomien til kommunen for året som har gått. Vidare skal ho mellom anna gjere greie for måloppnåinga til verksemda og andre ikkje-økonomiske forhold som har vesentleg betydning for kommunen eller innbyggjarane. Kommunen skal også gjere greie for «tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard». Årsmeldinga til kommune gjev dimed informasjon om arbeidet med etikk, og dette er det interessant for kontrollutvalet å kjenne til.

Verksemdsbesøk

Eit kontrollutvalet kan til dømes gjennomføre ein eller fleire verksemdsbesøk i året. Før besøket kan dei sende ut ei liste til etaten med dokumentasjon som dei ynskjer å få tilsendt før møtet. Dette kan vere oversikt over organisasjonen og arbeidsdeling, internkontrollsystem, organisering av HMT med meir. Informasjonen dannar grunnlag for å bli kjent med verksemda og for å vurdere om internkontrollen fungerer som føresett. Etter møtet blir det skrive eit referat der kontrollutvalet summerer opp sitt inntrykk av dei områda som har vore tema for besøket.
Oppsummeringa kan deretter bli teken inn i årsrapporten til kontrollutvalet, dersom det ikkje er forhold i referatet som tilseier at det bør sendast til kommunestyret. Referatet blir også sendt kommunedirektøren til orientering.

Høyring

Høyringar blir nytta i enkelte tilfelle for å få belyst komplekse saker. Ei høyring er eit møte i kontrollutvalet der utvalet får munnlege forklaringar frå personar som er bedne om å kome, eller som sjølv ynskjer å få leggje fram opplysningar for kontrollutvalet.

Det er ikkje utarbeidd spesifikke retningslinjer for høyringar i kommunar. Kontrollutvalet kan gjennomføre høyringar som eit ledd i kontrollarbeidet sitt, og som ein reiskap for å gjere sjølvstendige undersøkingar. Kontrollutvala kan utan hinder av teieplikt krevje alle opplysningar, utgreiingar eller dokument og gjere dei undersøkingar som det finn naudsynt for å gjennomføre sine oppgåver. Kontrollutvalet avgjer med vanleg fleirtal om ei høyring skal haldast, og kven som skal møte til høyring. Både sekretariatet og revisjonen kan hjelpe kontrollutvalet med å planleggje og gjennomføre slike høyringar. Gjennomføring av ei høyring må førebuast godt. Det må lagast ein god plan for gjennomføring både med omsyn til kven som bør kallast inn, og kva spørsmål kontrollutvalet ynskjer å stille.

Kontrollutvalet må vurdere om høyringa skal skje for opne eller lukka dører. Dersom det er aktuelt å få lagt fram opplysningar underlagde teieplikt, må dette skje for lukka dører. Viss utvalet vel open høyring, kan ikkje medlemmene i kontrollutvalet leggje fram eller vise til opplysningar underlagde lov- eller instruksfesta teieplikt. Ved val av open eller lukka høyring er det viktig å skape gode rammevilkår som medverkar til å få fram tilstrekkeleg med informasjon. Dersom ei open høyring gjer det vanskelegare å utveksle informasjon, kan det tale for å halde ei lukka høyring. Kontrollutvalet bør likevel sørgje for å offentleggjere resultatet av høyringa i form av eit referat eller ein rapport, der eventuell informasjon underlagd teieplikt er utelaten.

Det er viktig å sikre at høyringa blir gjennomført på ein forsvarleg måte, der ein tek omsyn til mellom anna personvern, teieplikt og omsynet til ein føreseieleg prosess. Kontrollutvalet kan avgjere om det skal takast referat frå høyringa, og om det skal utarbeidast ein rapport som kan danne grunnlag for vurderingane til utvalet.

Kontrollutvalet fastset sjølv prosedyrane som skal gjelde under høyringa, under dette fordeling av taletid, møteleiing, rekkjefølgje og talet på spørsmål. Det er ikkje klårt kven som har plikt til å møte i ei høyring. Kommunedirektøren vil vere pålagd å møte. Når det gjeld andre personar som kontrollutvalet ynskjer skal delta i høyringa, kan ein ta utgangspunkt i at desse ikkje har plikt til å møte.

Forum for Kontroll og Tilsyn utarbeidde i april 2014 ein rettleiar om høyringar: «Høring i kontrollutvalget? Veileder for høringer».

Samarbeid mellom kontrollutval

Det kan vere nyttig for kontrollutval å samarbeide med andre kontrollutval. Slikt samarbeid kan til dømes vere uformelle samlingar for erfaringsutveksling, og samarbeid om kontroll av verksemder med fleire kommunale eigarar.

Samarbeidsforum

Fleire kontrollutval har etablert forum for dialog og utveksling av erfaringar. Nokre kontrollutval brukar også slikt samarbeid til å fordele ansvar for å møte opp i generalforsamling og andre eigarforum i selskap som er eigde av fleire av kommunane.

Dialog og erfaringsutveksling

Fleire kontrollutval gjennomfører felles faglege samlingar og møte for dialog og erfaringsutveksling. Dette gjeld ofte kontrollutval som har same sekretariat, men felles samlingar kan vere vel så nyttige for kontrollutval som ikkje har felles sekretariatsteneste. Slike forum er nyttige både for å diskutere problemstillingar knytte til kontrollutvalsarbeid og for å utvikle og dele gode praksisar. Det varierer i kor stor grad slike samlingar blir arrangerte, og samlingane må vere tilpassa kva dei enkelte kontrollutvala treng.

Gjennomføring av felles prosjekt

Dei fleste kommunar samarbeider om kommunale tenester, i form av anten interkommunale samarbeid eller vertskommunesamarbeid. Kvar enkelt kommune som inngår samarbeid, er ansvarleg for at innbyggjarane får dei tenestene dei har krav på, og det er kommunestyret som har ansvar for å sørgje for kontroll.

Vertskommunesamarbeid inneber at det blir delegert vedtaksmynde til ein annan kommune (vertskommune). I utgangspunktet er det kontrollutvalet i vertskommunen som skal gjennomføre kontroll med korleis vertskommunen utfører oppgåvene kommunen er tillagd frå andre kommunar. Kontrollutvala i samarbeidskommunane har likevel rett til å få informasjon om avgjerder og verksemd i vertskommunen som vedkjem samarbeidet. På grunnlag av denne informasjonen kan kvart enkelt kontrollutval vurdere om vertskommunesamarbeidet skjer innanfor ramma av det som er avtala, og om samarbeidet medverkar til å realisere kommunestyret sine målsetjingar.

Forvaltningsrevisjon av eit vertskommunesamarbeid

Stord, Bømlo og Fitjar kommune samarbeider om felles barneverntenester som eit vertskommunesamarbeid. Kontrollutvala i Stord og Bømlo (dei to største kommunane) valde difor å gå saman om ein forvaltningsrevisjon av barneverntenesta.
For å følgje opp forvaltningsrevisjonen og vedtaka frå kommunestyra valde kontrollutvala å halde eit felles oppfølgingsmøte der dei bad rådmennene frå dei tre samarbeidskommunane, styret for vertskommunesamarbeidet og tilsette i barneverntenesta om å kome og svare på spørsmål frå kontrollutvala. Også kontrollutvalet i Fitjar kommune deltok i oppfølginga. Det å samarbeide om eit forvaltningsrevisjonsprosjekt blei opplevd som svært positivt av kontrollutvala. Ved å gjennomføre eit felles oppfølgingsmøte fekk ein i stand ein grundig og samordna gjennomgang med brei involvering og forankring hjå alle partar.

Lovverket som regulerer vertskommunesamarbeid, inneheld ikkje spesielle reglar om revisjon. Når det gjeld forvaltningsrevisjon, kan det vere ein føremon om deltakarkommunane etablerer kontakt for eventuelt samarbeid om forvaltningsrevisjon av vertskommunesamarbeidet.

Samarbeid mellom kontrollutvala i deltakarkommunane kan effektivisere kontrollarbeidet og minske belastninga på tilsette som har ansvar for tenesta, i motsetning til om kvart enkelt utval skulle gjort eigne kontrollar.

Det som er viktig å tenkje på i felles prosjekt, er:

- Korleis skal kostnadene fordelast?
- Korleis skal forvaltningsrevisjonen eller eigarskapskontrollen handsamast?
- Kva revisor skal nyttast dersom kontrollutvala ikkje nyttar same revisjonsselskap?
- Korleis skal vedtak følgjast opp?

Opplæring

Det er ikkje fastsett krav i lov eller forskrift til kva kompetanse eller erfaringsbakgrunn kontrollutvalsmedlemmene skal ha. Behovet for opplæring vil vere individuelt og knytt til politisk erfaring og fagleg bakgrunn. For å systematisere arbeidet med kompetanseheving i kontrollutvalet kan det difor vere ein føremon å setje av tid til å kartleggje opplæringsbehovet og utarbeide ein plan for opplæring. Dette kan vere til hjelp i prioriteringa av opplærings- og kurstiltak.

Det vil vere ein føremon at alle medlemmene og varamedlemmene i kontrollutvalet får høve til å delta på folkevaldopplæring som normalt blir gjennomført i etterkant av kvart kommuneval. Ein føresetnad for å gjere eit godt arbeid i kontrollutvalet er at ein kjenner til styringssystemet i kommunen, budsjettarbeid og sentrale reglement og føresegner.

I tillegg til den opplæringa og kompetansebygginga som skjer i regi av kontrollutvalet eller kommunen, kan det vere nyttig å delta på eksterne kurs og konferansar arrangerte av til dømes relevante foreiningar og bransjeorganisasjonar. Det kan også vere aktuelt å undersøkje om sekretariatet, revisor eller andre kan gjennomføre kurs, seminar eller opplæring som er relevant for kontrollutvalsmedlemmene.

Relevante opplæringstema

- kommunal verksemd
- rekneskap og revisjon
- offentleglova
- offentlege anskaffingar
- etikk
- verksemdsstyring
- internkontroll

Oppsummering

- Ein viktig ressurs er at alle kontrollutvalsmedlemmene medverkar og engasjerer seg i arbeidet til kontrollutvalet.
- Det er viktig å planleggje møta godt. Dette er med på å gjere møta både effektive og engasjerande.
- Rolla som kontrollutvalsmedlem skil seg frå andre utval ved at medlemmene skal leggje til grunn eit overordna kontrollperspektiv og ikkje ei partipolitisk tilnærming.
- Kontrollutvalet bør fokusere på internkontrollen til administrasjonen og etablere god dialog og samhandling med kommunedirektøren.
- Kontrollutvalssaker er meir enn revisjonssaker. Kontrollutvalet må ta opp saker på eige initiativ og aktivt søkje innspel til saker som utvalet bør handsame.
- Ulike saker krev ulik tilnærming, og det er viktig at kontrollutvalet vurderer kva metodar som er mest føremålstenlege for den saka utvalet vurderer.
- Kontrollutval kan samarbeide med kvarandre der det er føremålstenleg. Dette gjeld spesielt når dei skal undersøkje verksemder som fleire kommunar eig saman.
- Kontrollutvalet bør sørgje for at medlemmene (både faste og vara) får tilstrekkeleg opplæring.

5 Synleggjering av arbeidet til kontrollutvalet

Openheit er i seg sjølv eit mål for den offentlege forvaltninga. Synleggjering av arbeidet til kontrollutvalet vil vere viktig for å skape tillit til at kommunen er underlagd ein tillitvekkjande, folkevald kontroll.

Arbeidet til kontrollutvalet vil ofte vere av stor offentleg interesse. Kontrollutvalet kan synleggjere sitt arbeid både internt i kommunen og overfor media og innbyggjarane i kommunen.

Synleggjering har fleire sider, mellom anna offentlegheit og innsyn i dokument, aktiv deltaking i kommunestyret og medieomtale av arbeidet til utvalet. Openheit er i seg sjølv eit mål for den offentlege forvaltninga. Synleggjering av arbeidet til kontrollutvalet vil vere viktig for å skape tillit til at kommunen er underlagd ein tillitvekkjande, folkevald kontroll.

Offentlegheit

Hovudregelen etter offentleglova er at saksdokumenta til forvaltninga er offentlege med mindre det er gjort unntak i lov eller i medhald av lov. Det er ulike typar unntak frå innsynsrett i lova som kan vere relevante for kontrollutvala, mellom anna unntak for visse interne dokument, unntak for dokument som omhandlar lovbrot, og unntak for teiepliktige opplysningar. Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-2009-419 rettleier nærare om reglane for innsyn.

Kontrollutvalet kan halde dokument utanom innsyn som utvalet sjølv har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing (organinterne dokument), sjå offentleglova § 14. Det er høve til å halde korrespondanse som går mellom kontrollutvalet og sekretariatet utanom innsyn som interne dokument, så lenge desse ikkje inneheld den endelege avgjerda i ei sak eller retningslinjer for sakshandsaminga i utvalet. For dokument som i utgangspunktet kan haldast utanom innsyn som interne dokument, og som er utarbeidde uavhengig av kontroll-, revisjons- eller klagesaker, gjeld unntakshøvet framleis når slike dokument blir sende til kontrollutvalet eller revisjonen. Dette gjeld til dømes dokument utarbeidde i administrasjonen til internt bruk som seinare blir sende til kontrollutvalet.

Dokument som blir sende mellom kontrollutvalet og revisjonsorgan, kan ikkje haldast utanom innsyn som organinterne dokument. Dokument som er utarbeidde med sikte på å sendast til kontrollutvalet, kan heller ikkje haldast utanom innsyn som organinterne dokument, sjå offentleglova § 16 første ledd bokstav c). Det kan derimot gjerast unntak etter andre unntaksreglar i offentleglova enn organinterne dokument, om vilkåra i den aktuelle føresegna er oppfylte.

Innsyn kan utsetjast i tid for dokument som er utarbeidd av eller til ein revisor for ein kommune eller fylkeskommune, i saker som revisoren skal rapportere til kontrollutvalet, sjå offentleglova § 5 andre ledd andre setning. Innsynet kan berre utsetjast inntil kontrollutvalet har motteke den endelege versjonen av dokumentet. Dokumenta det her er tale om, vil ofte vere førebelse utgåver av forvaltningsrevisjonsrapportar eller eigarskapskontrollrapportar. Dokumenta blir offentlege når den endelege versjonen ligg føre, så framt det ikkje er andre grunnlag for unntak etter offentleglova.

Det er høve til å halde unna visse dokument som omhandlar lovbrot, sjå offentleglova § 24 andre ledd. Meldingar, tips eller liknande dokument frå private om lovbrot kan det gjerast unntak for utan tidsavgrensing. Andre dokument om lovbrot kan det gjerast unntak for inntil saka dokumenta gjeld, er avgjord. Unntakshøvet gjeld heile dokumentet.

Føresegna i § 24 andre ledd omfattar berre brot på lov eller forskrift, ikkje brot på til dømes yrkesetiske reglar eller tenesteinstruksar. Det krevst derimot ikkje at det må dreie seg om eit straffbart lovbrot. Føresegnene omfattar også dokument om lovbrot som berre er undergjevne administrative eller tenestlege sanksjonar. At eit dokument inneheld opplysningar om eit lovbrot, er ikkje i seg sjølv nok til at ein kan gjere unntak etter denne føresegna. Dokumentet må direkte omhandle eit lovbrot og vere forfatta som ei følgje av lovbrotet, til dømes ein rapport om undersøkingar forvaltninga har gjort om eit mogleg lovbrot.

For interne dokument og andre dokument der regelverket gjev høve, men ikkje plikt til unntak frå innsyn, er det eit krav til å vurdere meirinnsyn, sjå offentleglova § 11. Dette inneber at ein alltid skal vurdere om eit dokument skal gjerast offentleg heilt eller delvis, sjølv om det etter lova kan haldast utanom innsyn.

Kontrollutvalet har derimot ei plikt til å gjere unntak for opplysningar som er omfatta av lovbestemt teieplikt, sjå offentleglova § 13. For slike opplysningar vil det ikkje vere relevant å vurdere meirinnsyn.

Når kontrollutvalet blir bede om å utlevere eit dokument som inneheld teiepliktige opplysningar, skal ikkje heile dokumentet haldast utanom innsyn. Det er berre dei teiepliktige opplysningane som skal skjermast, til dømes ved å sladde desse i dokumentet. Det er berre høve til å halde unna heile dokumentet frå innsyn dersom dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet, det som blir igjen i dokumentet vil gje eit klårt misvisande inntrykk, eller dersom det er urimeleg arbeidskrevjande å skjerme opplysningane (til dømes når det er svært store dokument med mange opplysningar som skal haldast utanom innsyn), sjå offentleglova § 12.

Opne møte

Opne møte skapar tillit. Dette gjeld særleg kontrollarbeid slik som kontrollutvalet driv med. Reglane om opne møte i kommunelova § 11-5 gjeld også for kontrollutvalet.

Opne møte bør ikkje vere til hinder for eit konstruktivt ordskifte mellom medlemmene i kontrollutvalet. Det er difor viktig at kontrollutvala diskuterer korleis utvalet kan sikre ein god dialog i opne møte ved handsaming av utfordrande saker.

I tillegg er det viktig å etablere føremålstenlege og formelle prosedyrar for lukking av møte. Dersom kontrollutvalet skal handsame saker som omhandlar arbeidstakar sine tenestlege forhold, eller dersom handsaminga av ei sak kan føre til at opplysningar underlagde teieplikt blir avdekte, skal møtet lukkast, jf. kommunelova § 11-5 andre ledd. Det kan vere fornuftig å samle dei sakene som skal gå for lukka dører i saklista, slik at ein unngår å måtte opne og lukke møtet fleire gonger.

Medlemmene av kontrollutvalet har ikkje noko generell teieplikt om opplysningar som blir handsama i eit lukka møte. Kommunen kan heller ikkje påleggje generell teieplikt om alt som skjer i eit lukka møte. Men dersom opplysningane som kjem fram er teiepliktige, vil medlemmene ha teieplikt om desse opplysningane. I protokollen vil det kome fram kva kontrollutvalet har vedteke.

Det er ikkje ei direkte kopling mellom opning/lukking av møte i folkevalde organ og dokumentoffentlegheit. Sjølv om ei sak blir handsama for lukka dører, kan ikkje saksdokumenta automatisk bli unnatekne offentlegheit. Og på den andre sida er det heller ikkje automatikk i at sakshandsaminga av eit dokument som er unnateke offentlegheit, må skje bak lukka dører.

Viss kommunestyret har vedteke det, kan kontrollutvalet halde møte som fjernmøte, sjå kommunelova § 11-7. Dei vanlege sakshandsamingsreglane gjeld også for slike møte, med mindre noko anna er særskilt fastsett i lova. Det vil seie at fjernmøte skal vere opne møte. Allmenta kan til dømes få tilgang til møtet gjennom skjermoverføring eller overføring av møtet på internett. Møte som skal lukkast etter kommunelova § 11-5 andre ledd, kan ikkje haldast som fjernmøte, jf. kommunelova § 11-7 tredje ledd. Sjå likevel kommunelova § 11-7 fjerde ledd, der departementet kan gje forskrift om krav til gjennomføring av fjernmøte, unntak frå kravet om at dei som deltek i møte skal sjå kvarandre og unntak frå tredje ledd.

Synleggjering av kontrollutvalet sitt arbeid overfor kommunestyret

Det er viktig at kommunestyret blir informert om resultata av verksemda til kontrollutvalet. Kontrollutvalet kan ta initiativ overfor kommunestyret til å drøfte rutinar for kor ofte kontrollutvalet skal rapportere om sitt arbeid, utover det som er lovpålagt.

Kontrollutval kan tidleg i valperioden halde ein presentasjon for kommunestyret om kontrollutvalet og arbeidet til kontrollutvalet. For å sikre at arbeidet til kontrollutvalet får tilstrekkeleg merksemd, skal revisjonsrapportar og andre prinsipielle og viktige saker rapporterast til kommunestyret utan ugrunna opphald.

I tillegg vil det vere ein føremon at kontrollutvalsleiar medverkar aktivt til å synleggjere utvalet sitt arbeid i kommunestyret. Deltaking i kommunestyret kan også gjere kontrollutvalet betre orientert om kva saker kommunestyret handsamar og har fokus på. Dersom kontrollutvalsleiar ikkje er medlem av kommunestyret, vil det vere ein føremon om den eller dei som er medlem av kommunestyret og kontrollutvalsleiar, blir samde om korleis sakene frå kontrollutvalet skal bli presenterte i kommunestyret. Det er også viktig å avklare kva roller leiar og kommunestyremedlemmene skal ha.

Synleggjering av kontrollutvalet sitt arbeid eksternt

Det er viktig at informasjon om kontrollutvalet er lett tilgjengeleg. Media og innbyggjarar søkjer informasjon om saker knytte til politikk og forvaltning på nettstaden til kommunen. Mange kontrollutval ser det som ein føremon å ha eigne sider med informasjon om utvalet på nettstaden til kommunen. Særleg viktig er det å leggje til rette for

at ein kan finne informasjon om kontrollutvalet og planlagde møte. Kontaktinformasjon til kontrollutvalssekretær og/eller kontrollutvalsleiar bør vere lett tilgjengeleg.

Kva kan nettsidene til kontrollutvalet innehalde?

- hovudoppgåvene til kontrollutvalet og relevant regelverk
- møtekalender og sakliste
- møtereferat/protokollar
- kven som sit i kontrollutvalet, og kven som er leiar
- kven som er sekretær
- kven som er revisor
- plan for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll
- årsmeldingar
- forvaltningsrevisjonsrapportar
- rapportar frå eigarskapskontrollar
- kontaktinformasjon

I tillegg til å synleggjere arbeidet på nettstaden til kommunen, er det mogleg å annonsere planlagde møte i lokale media.

Det kan vere nyttig at kontrollutvalet drøftar korleis dei skal møte media. Nokre kontrollutval har valt å utarbeide ein informasjonsstrategi for korleis dei skal drive informasjonsarbeid internt og eksternt.

Oppsummering

- Kontrollutvalet bør syte for å informere om og synleggjere arbeidet sitt.
- Det er viktig at det blir etablert klåre rutinar for lukking av møte.
- Fyldige nettsider som gjev kontaktinformasjon, informasjon om kontrollutvalet og tilgang til rapportar og protokollar, vil vere med på å synleggjere arbeidet til utvalet.
- Arbeidet til kontrollutvalet kan synleggjerast ved å melde frå til dei lokale media om komande møte.
- Kontrollutvalet bør utarbeide ein eigen informasjonsstrategi.

6 Planar for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll

To av dei viktigaste oppgåvene til kontrollutvalet er å sørgje for at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen og i selskapa kommunen har eigarinteresser i, og at kommunen sine eigarinteresser i selskap blir kontrollerte.

> Risiko- og vesentlegvurderingar og arbeidet med å utarbeide planar er viktig for at kontrollutvalet skal bli kjent med verksemdsområda og eigarinteressene til kommunen.

For å sikre at kommunestyret vel ut dei mest relevante prosjekta, skal kontrollutvalet utarbeide ein plan for forvaltningsrevisjon og ein plan for eigarskapskontroll, sjå kommunelova §§ 23-3 og 23-4.

For å utarbeide gode planar som får fram kva område i kommunen som bør kontrollerast, stiller kommunelova krav om at det blir gjennomført ei risiko- og vesentlegvurdering av verksemda til kommunen og selskapa til kommunen. Risiko- og vesentlegvurderinga skal gje svar på kva område det er knytt størst risiko til, og kva område det

er mest vesentleg for kontrollutvalet å undersøkje. Det er viktig at kontrollutvalet er aktivt involvert i prosessen, spesielt når det gjeld vurdering og prioritering av prosjekt som skal gjennomførast i planperioden.

Risiko- og vesentlegvurderinga og arbeidet med å utarbeide planar er viktig for at kontrollutvalet skal bli kjent med verksemdsområda og eigarinteressene til kommunen. Arbeidet er med på å gje kontrollutvalsmedlemmene kunnskapsgrunnlaget dei treng for å fylle kontrollansvaret sitt. Planane skal leggjast fram for kommunestyret. Dei gjev dermed også kommunestyremedlemmene viktig informasjon om, og oversikt over, verksemda til kommunen og arbeidet til kontrollutvalet.

I tillegg kan risiko- og vesentlegvurderinga vere eit nyttig bidrag til kommunedirektøren sitt arbeid med internkontroll. Det er difor viktig at denne prosessen blir lagd vekt på i kontrollutvalet, og at han blir presentert og gjort synleg både for kommunestyret og administrasjonen.

Risiko- og vesentlegvurdering

Føremålet med risiko- og vesentlegvurderingar er å få fram relevant informasjon om verksemdsområda og eigarinteressene til kommunen. Det gjer at det er mogleg for kontrollutvalet å finne ut kvar det er størst behov for forvaltningsrevisjon i kommunen og i selskap kommunen har eigarinteresser i, og kvar det er størst behov for eigarskapskontroll. I regelverket er det ikkje sett krav til kven som kan gjennomføre analysen.

For meir rettleiing om risiko- og vesentlegvurdering, sjå NKRFs rettleiar fastsatt 3. desember 2019: https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/ROV-veileder_oppdatert-fastsatt_av-styret_3.12.2019.pdf

Kva er risiko og kva er vesentleg?

Det er ingen konkrete krav til korleis risiko- og vesentlegvurderinga skal gjennomførast, utover at ho skal vere basert på ei vurdering av risiko og kva som er vesentleg. Med risiko meiner vi i denne samanhengen faren for avvik frå til dømes regelverk, mål, vedtak og andre føringar som kommunen har sett for verksemda. Ein må vurdere risiko innanfor alle tenesteområda i kommunen. I tillegg må kontrollutvalet vurdere risiko i selskap kommunen har eigarinteresser i. Føremålet med analysen vil difor vere å avdekkje manglar og veikskapar som fører til avvik innanfor verksemdsområda i kommunen eller i selskapa til kommunen.

Risikovurderingar – eigarskapskontroll

I samband med plan for eigarskapskontroll er det viktig å vurdere risiko knytt til både den overordna eigarstyringa i kommunen og risiko knytt til ulike selskap kommunen har eigarskap i. Når det gjeld den overordna eigarstyringa, kan det vere tenleg å ta utgangspunkt i eigarskapsmeldinga kommunen skal vedta etter kommunelova § 26-1, og eventuelle andre styringsdokument. Det kan vere naturleg at kontrollutvalet vurderer risiko for at eigarskapsmeldinga ikkje blir etterlevd.
Når det gjeld risiko knytt til enkelte selskap, kan følgjande forhold vere relevante:

- risiko for at selskapet ikkje driv i tråd med måla kommunestyret har sett for selskapet
- risiko for at den som forvaltar kommunen sine eigarinteresser i selskapet, ikkje gjer dette i samsvar med kommunen sine vedtak
- risiko for at selskapet ikkje driv i tråd med lover og reglar
- risiko for at selskapet ikkje blir drive på ein økonomisk forsvarleg måte

For å kunne prioritere mellom område i kommunen der det blir identifisert risiko for avvik, må kontrollutvalet vurdere kva område som er mest vesentlege. Det finst ingen objektiv storleik ein kan nytte for å vurdere kva som er vesentleg. Kontrollutvalet må difor skjønsmessig vurdere dei ulike områda opp mot kvarandre og avgjere kva

område dei meiner det er mest vesentleg å undersøkje. Eit moment i vurderinga er om avvik vil ha store negative konsekvensar for kommunen eller innbyggjarane. Prioriteringane dannar grunnlag for å utarbeide ein plan for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll.

Informasjonsinnhenting og involvering – vurdering av risiko

For å få informasjon om risikoområde i kommunen kan ein basere analysen på informasjon frå ei rekkje kjelder. Ein kan skilje mellom tre hovudkjelder for informasjon som kan nyttast for å kartleggje og identifisere risiko knytt til tenesteområda og eigarinteresser i kommunen:

- skriftleg og munnleg informasjon frå kommunen
- informasjon frå eksterne offentlege kjelder
- kunnskapen kontrollutvalet, sekretariatet og revisor har om verksemda

Det er viktig å sikre brei involvering i innhentinga av informasjon frå kommunen. Dette vil gjere kontrollutvalet tryggare på at alle relevante område i kommunen og selskapa til kommunen er dekte, og at planane blir forankra i politisk og administrativ leiing. Kommunestyrepolitikarane har ei eiga kontaktflate mot innbyggjarane og administrasjonen i kommunen, og har ofte god oversikt over tema som kan vere aktuelle i analysen. For å få nytte av denne kunnskapen kan det vere ein føremon å sikre at ulike politiske parti får kome med innspel til analysen. Ordførar, gruppeleiarar og/eller utvalsleiarar kan vere naturlege personar å involvere i prosessen.

Det er også viktig å involvere administrasjonen, som vanlegvis har den mest inngåande kunnskapen om verksemda til kommunen. For å få eit mest mogleg heilskapleg bilete er det ein føremon å involvere representantar frå ulike verksemdsområde i kommunen. Til dømes kan leiarane for ulike tenesteområde involverast. Når administrasjonen blir involvert, er det viktig å leggje vekt på at denne prosessen også vil vere nyttig for administrasjonen. Målsetjinga er å avdekkje forbetringsområde, slik at kommunen kan nå dei måla som er sette. Informasjonen som kjem fram, kan gje nyttige innspel til kommunedirektøren sitt arbeid med internkontroll.

Ulike verktøy kan nyttast for å få innspel og informasjon frå politikarane og administrasjonen. Dette kan omfatte intervju, spørjeundersøkingar og ulike former for møte. I tillegg vil det vere naturleg at ein nyttar skriftleg dokumentasjon frå kommunen, slik som årsmeldingar, kommunale planar og evalueringar, som grunnlag i risiko- og vesentlegvurderinga. Rapportar frå kommunalt tilsyn og oversikter over avviksmeldingar, varsel eller klagesaker i kommunen er også relevante.

Informasjon frå eksterne offentlege kjelder kan vere eit viktig supplement til informasjonen som blir henta inn frå kommunen. Særleg gjeld dette rapportar frå statlege tilsyn og offentlege databasar. Det vil vere ein føremon å skaffe seg ei oversikt over gjennomførte tilsyn i kommunen, både for å avdekkje eventuelle risikoområde, og for å koordinere arbeidet til kontrollutvalet med det statlege tilsynsarbeidet. Tilsynskalenderen er i denne samanhengen eit nyttig verktøy, sjå kapittel 10 om statlege tilsyn. Tilsynsrapportar blir i mange tilfelle lagde ut på nettstaden til tilsynsmyndigheitene. I tillegg er det lagt til rette for at tilsynsrapportar kan lastast inn i tilsynskalenderen.

Ei viktig informasjonskjelde i analysearbeidet er kontrollutvalet sjølv. Det er difor ein føremon at kontrollutvalet sjølv er aktivt involvert i analysearbeidet. Kontrollutvalsmedlemmene sit på viktig kunnskap om kommunen med bakgrunn i sitt politiske engasjement og arbeidet i utvalet. Også revisjonen og sekretariatet vil ha erfaringar frå gjennomførte revisjonar, kontrollar og handsama saker som kan vere viktige informasjonskjelder.

Mange kontrollutval har god erfaring med å nytte ulike former for seminar og arbeidsmøte i analysearbeidet. Slike prosessar er ofte baserte på innsamla informasjon som, saman med kontrollutvalet sine eigne erfaringar, dannar grunnlag for å vurdere dei ulike tenesteområda og eigarstyringa til kommunen. Det er ein føremon om det blir lagt til rette for ein god prosess som sikrar at alle kontrollutvalsmedlemmene deltek og får uttrykt sine meiningar. Uavhengig av metode er det viktig at kontrollutvalet blir involvert, og at analysen er forankra i kontrollutvalet.

SWOT-analyse

SWOT-analyse er eit effektivt verktøy for å få ei rask oversikt over indre og ytre styrkar og veikskapar til den kommunale verksemda. Dei fire bokstavane «SWOT» representerer Strengths (styrkar), Weaknesses (veikskapar), Opportunities (moglegheiter) og Threats (trugsmål). SWOT-analyse kan vere eit godt utgangspunkt for å diskutere og identifisere område for forbetring.

Interne		Eksterne	
Sterke sider	Svake sider	Muligheter	Farer

Kontrollutvalet kan også leggje til rette for at innbyggjarane i kommunen får gje innspel til planarbeidet gjennom ein idédugnad. I mindre kommunar er det til dømes mogleg å organisere folkemøte, der innbyggjarane kan møte og gje innspel til gode tema og prosjekt. I større kommunar vil det kanskje vere meir føremålstenleg å gje innbyggjarane høve til å kome med innspel via e-post eller andre elektroniske løysingar før planarbeidet startar opp, og bruke desse innspela vidare i analysen.

Ein idédugnad gjev kommunen høve til å få fram innbyggjarane sine eigne erfaringar med tenestene til kommunen, og kan skape engasjement i kommunen for risikoanalysen og arbeidet til kontrollutvalet. Idédugnader bør kombinerast med andre informasjonskjelder, ettersom det ikkje er sikkert at innspela frå innbyggjarane blir tilstrekkeleg relevante og dekkjande for ansvarsområda i kommunen.

Folkemøte

I Lærdal kommune gjennomførte kontrollutvalet ein idédugnad med tema «Korleis vil DU gjera Lærdal kommune betre?». Alle interesserte blei inviterte til kultursalen i kommunen for å kome med innspel, idear og tema til gode prosjekt for kontrollutvalet. Møtet blei annonsert på lokal nettavis, i lokalavisa og rundskriv som blei sendt til alle husstandar. Mellom 70 og 80 personar stilte på møtet, og det kom mange innspel. Det blei skrive eit offentleg referat frå møtet. Kvart innspel blei handsama og vurdert i samband med utarbeidinga av den endelege planen.

Når all informasjonen er samla inn, lyt han analyserast. Risikoanalysen tek utgangspunkt i dei forholda som kjem fram i informasjonsinnhentinga, der det mellom anna blir lagt vekt på måloppnåing, regeletterleving og gjennomføring av vedtak.

Når ein vurderer kva som utgjer ein høg eller låg risiko, vil det vere til hjelp å ha fastlagt handterlege kriterium å måle risikoane opp mot. Ein kan difor på førehand definere kva som utgjer vesentlege avvik, og eventuelt visualisere desse vurderingane ved hjelp av fargekoding.

	Måloppnåing	Regelverk	Politiske vedtak
Låg risiko	Avvik frå underordna mål der konsekvensane av manglande måloppnåing blir vurderte som små.	Ikkje aktuelt. Manglande regeletterleving vil alltid ha middels eller høg risiko.	Avvik frå politisk vedtak der konsekvensane av manglande måloppnåing blir vurderte som små.
Middels risiko	Avvik frå mål som kan medføre konsekvensar for økonomien eller omdømmet til kommunen, men som ikkje påverkar liv eller helse. Gjeld også mål som er under gjennomføring.	Mindre avvik frå føresegner i lov eller forskrift.	Avvik frå vedtak som kan medføre konsekvensar for strategiar, planar og økonomi i kommunen.
Høg risiko	Avvik frå viktige mål. Kan ha vesentlege konsekvensar for økonomi, omdømme eller liv og helse.	Klårt lovbrot som kan medføre vesentlege konsekvensar for kommunen. Kan ev. påverke liv og helse.	Avvik frå vedtak som i vesentleg grad kan medføre konsekvensar for strategiar, planar og økonomi.

Uansett kva tilnærmingar som blir nytta i analysen, er det naudsynt å få samla informasjonen på ein lettfatteleg og oversiktleg måte. Ein må sjå opplysningane frå dei ulike informasjonskjeldene i samanheng, slik at dei gjev eit godt grunnlag for å gjennomføre prioritering av område og prosjekt.

Det vil vere ein føremon om analysen blir presentert i eit separat dokument, der det tydeleg kjem fram kva risikoar som er identifiserte. Dokumentet vil vere nyttig både for utarbeiding av den endelege planen og som referanse og bakgrunnsinformasjon når prosjekta seinare skal gjennomførast.

Dersom det er gjort ei felles risiko- og vesentlegvurdering for eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon, vil det vere føremålstenleg å utarbeide separate analysedokument for kvar av dei to planane. Analysedokumenta kan innehalde:

- beskriving av sentrale forhold basert på innsamla informasjon og involvering
- risikoanalyse av den informasjonen som er komen fram
- identifiserte område for forvaltningsrevisjon/eigarskapskontroll

Under er det vist eit døme på korleis ein kan framstille ei risiko- og vesentlegvurdering for forvaltningsrevisjon:

Sentraladministrasjon			
Identifiserte område med risiko (knytt til mål, vedtak, regelverk)	**Årsak**	**Verknad**	**Risiko**
Innkjøp	Kommunen har ikkje etablert kjende rutinar for innkjøp. Ikkje alle kjøp av verdi over 100 000 kr blir konkurranseutsette.	Manglande likebehandling av tilbydarar. Høgare kostnader knytt til innkjøp.	Høg
Internkontroll	Kommunen har ikkje etablert eit dokumentert internkontrollsystem.	Manglande oversikt over fare for svikt i organisasjonen.	Høg

Sentraladministrasjon			
Identifiserte område med risiko (knytt til mål, vedtak, regelverk)	**Årsak**	**Verknad**	**Risiko**

Opplæring			
Identifiserte område med risiko (knytt til mål, vedtak, regelverk)	**Årsak**	**Verknad**	**Risiko**
Tilpassa opplæring og spesialunder-visning	Manglande økonomiske ressursar. For store klassar. For mykje av ressursane går til spesial-undervisning.	Manglande tilpassa opplæring. Feil bruk av ressursar.	Høg
Internkontroll	Kommunen har ikkje utarbeidd ein god rutine for å sikre at krav i opplæringslova blir etter-levd.	Fare for at eventuelle avvik frå regelverket i skulane ikkje blir oppdaga av skuleeigar (kommunen).	Middels

I samband med plan for eigarskapskontroll og plan for forvaltningsrevisjon retta mot kommunalt eide selskap, kan analysen mellom anna omfatte ei vurdering av risikoar knytte til dei ulike selskapa kommunen har eigardelar i. Oversikta kan til dømes sjå slik ut:

	Selskap	Kommunen sin eigardel	Heileigd (innanfor koml. § 23-6 første ledd)	Identifisert område med risiko	Risiko
1	Attføringsbedrifta	100 %	x	Det blir stilt spørsmål ved om verksemda er driven i tråd med sentrale kommunale føringar.	Høg
2	Teateret	24 %	x	Kommunen har ingen rapporteringsruti-nar.	Middels
3	Bompengeselskapet	14,3 %		Ingen spesielle risikoar er identifiserte.	Låg

Prioritering – vurdering av kva som er vesentleg

Eit av dei mest sentrale trinna i planarbeidet er dei endelege prioriteringane kontrollutvalet gjer av område eller prosjekt. Uavhengig av i kva grad kontrollutvalet har delteke i arbeidet med risiko- og vesentlegvurderinga, er det viktig at utvalet gjer den endelege prioriteringa av identifiserte prosjekt og/eller område. Det er difor viktig at kontrollutvalet set av tilstrekkeleg tid til å setje seg inn i resultatet av analysen og diskutere korleis prosjektom-råda skal prioriterast.

Innanfor rekneskapsrevisjon vil kva som er vesentlege forhold, vere knytt til konkrete storleikar der det blir defi-nert ei fast grense for når eit beløp er rekna som vesentleg. Når det gjeld forvaltningsrevisjon eller eigarskapskon-troll, er det i liten grad fastsette storleikar som kan nyttast på tilsvarande måte. Vurderinga av kva som er vesent-leg, vil vere skjønsmessig, der ein må vurdere ulike forhold opp mot kvarandre.

Kontrollutvalet kan nytte ulike framgangsmåtar for å gjere sine prioriteringar. Prioriteringane bør uansett vere eit resultat av god og førebudd diskusjon i plenum, gjerne innanfor rammene av eit arbeidsgruppemøte. Her er det viktig at kontrollutvalet får kome med eigne vurderingar, basert på den informasjonen dei har fått lagt fram i ana-lysedokumenta. Prioriteringa av område eller prosjekt handlar i stor grad om å sjå på dei områda det er knytt

risiko til, og vurdere kor vesentlege dei er. Vesentlegvurderinga kan vere knytt til ei rekkje faktorar. Når kontrollutvalet skal diskutere prioriteringa av prosjekt, kan det vere nyttig å ta i bruk ulike perspektiv for å vurdere kva som er vesentleg, som til dømes:

- brukarperspektiv
- politisk perspektiv
- samfunnsperspektiv
- økonomisk perspektiv
- medarbeidarane sitt perspektiv
- omdømmeperspektiv

Planar for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll

Med bakgrunn i risiko- og vesentlegvurderinga og prioriteringa til kontrollutvalet skal det bli utarbeidd ein plan for forvaltningsrevisjon og ein plan for eigarskapskontroll. Planane for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll er i utgangspunktet uavhengige av kvarandre, men det kan vere ein føremon å samordne planarbeidet.

Plan for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll skal utarbeidast minst éin gong i valperioden og seinast innan utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. Planane skal innehalde prioritering av prosjekt for planperioden, og skal leggjast fram for vedtak i kommunestyret. Utover dette er det ingen krav til korleis planane skal utformast. Det er likevel ein føremon om planane opplyser om kva forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll er, og korleis risiko- og vesentlegvurderinga er gjennomført.

Moment som kan inngå i plan for forvaltningsrevisjon

- beskriving av forvaltningsrevisjon
- beskriving av analysen
- prioriterte område/prosjekt
- prosjekttittel
- problemstillingar
- omfang/ressursar
- gjennomføring
- bestilling
- omprioritering
- rapportering

Plan for forvaltningsrevisjon

Plan for forvaltningsrevisjon skal vise kva forvaltningsrevisjonsprosjekt ein skal gjennomføre i den perioden planen gjeld for. Kommunelova stiller krav om at planen både omfattar forvaltningsrevisjonar i kommunen og selskap kommunar har eigarinteresser i, sjå kommunelova § 23-3 andre ledd. Enkelte kontrollutval skildrar kvart av dei planlagde forvaltningsrevisjonsprosjekta utfyllande, der det blir gjort greie for bakgrunnen for prosjektet, kva problemstillingar som skal svarast på, estimert timeomfang og gjennomføringstidspunkt. Andre kontrollutval vel å liste opp ulike fokusområde og stikkord som dannar grunnlaget for val av forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Plan for eigarskapskontroll

Plan for eigarskapskontroll skal peike ut kva kontrollar ein skal gjennomføre i perioden planen gjeld for. Dette kan omfatte prosjekt knytte til eigarstyringa og eigarstrategien i kommunen og kontroll av utvalde selskap som kommunen har eigardelar i. Sjå kapittel 8 for ei nærare skildring av eigarskapskontroll. Ofte eig fleire kommunar eit selskap saman. Dersom kontrollutvalet planlegg å gjennomføre kontroll i eit selskap kommunen eig saman med ein eller fleire andre kommunar, kan det gå fram av planen om kontrollutvalet ynskjer å samordne eigarskapskontrollen med dei andre eigarane. Slik samordning vil ofte kunne vere ein føremon.

Revisjon og endringar i planane undervegs i valperioden

Kontrollutvalet skal som nemnt utarbeide plan for forvaltningsrevisjon og plan for eigarskapskontroll minst éin gong i valperioden og seinast innan utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert. Kontrollutvalet kan likevel gjennomføre slike analysar oftare. Det kan vere føremålstenleg å oppdatere/rullere planen med jamne mellomrom i perioden. Det bør gå fram i planen kva periode den gjeld for, og korleis endringar skal gjerast.

For å sikre naudsynt tilpassing av planen i løpet av perioden kan det vere føremålstenleg at kommunestyret delegerer mynde til kontrollutvalet til å gjere endringar i perioden. Endringar som blir gjorde i løpet av planperioden, kan rapporterast til kommunestyret i årsmeldinga til kontrollutvalet.

Handsaming av planane

Kommunestyret skal vedta planane. Når planane blir vedtekne i kommunestyret, kan det vere nyttig å gjere kommunestyret kjent med korleis risiko- og vesentlegvurderinga er gjennomført, og grunngjevinga for dei prosjekta som er valde ut.

Det er ein føremon om kontrollutvalsleiar, eller andre på vegne av kontrollutvalet, presenterer arbeidet i kommunestyret. Ein slik presentasjon vil gje kommunestyrerepresentantane god innsikt i kommunen si verksemd og eigartilhøva i kommunen, og samtidig gje nyttig informasjon om arbeidet i kontrollutvalet.

Det er også viktig å gjere risiko- og vesentlegvurderinga og planen kjend i administrasjonen. Dette kan medverke til å auke forståinga administrasjonen har for risikoområde i kommunen, og kan vere til hjelp i arbeidet med å sikre god internkontroll. Analysen vil gje kommunedirektøren høve til å gjennomføre naudsynte endringar der det er påvist høg risiko. På denne måten vil planarbeidet medverke til å betre eigenkontrollen i kommunen på fleire område.

Kontrollutvalet kan presentere planarbeidet på nettsidene sine, for å synleggjere arbeidet til kontrollutvalet overfor tilsette i kommunen, media og innbyggjarar. Sjå også kapittel 5 om synleggjering av arbeidet til kontrollutvalet og kapittel 10 om å ta i bruk tilsynskalenderen.

Oppsummering

- Kontrollutvalet skal minst éin gong i valperioden utarbeide ein plan for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll som er basert på ei risiko- og vesentlegvurdering. Planen bør oppdaterast med jamne mellomrom i perioden.
- Set av tid og ressursar til risiko- og vesentlegvurderinga og planarbeidet. Dette er kanskje eit av dei viktigaste prosjekta kontrollutvalet gjennomfører i løpet av ein valperiode. Kontrollutvalet vil på denne måten bli godt kjent med verksemda til kommunen tidleg i perioden.
- Brei involvering i arbeidet med ei risiko- og vesentlegvurdering gjev god forankring av planane og eit godt grunnlag for den vidare gjennomføringa av prosjekta.

- Kontrollutvalet og kommunestyret må ta stilling til kor lange planperiodane skal vere, og bør ta stilling til korleis eventuell omprioritering og rullering av planane bør skje.
- Gjer planane godt kjende i kommunen, både i kommunestyret og i administrasjonen, og ta i bruk tilsynskalenderen.

7 Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er eit verktøy som kommunestyret og kontrollutvalet skal nytte for å sikre at kommunen på best mogleg måte tek omsyn til innbyggjarane sine behov og rettar. Forvaltningsrevisjon er ei av dei pålagde oppgåvene til kontrollutvalet. Kontrollutvalet har ei plikt til å gjennomføre forvaltningsrevisjon både i kommunen og i selskap kommunen har eigarinteresser i. Gjennom forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalet undersøkje om kommunen etterlever regelverk, når fastsette mål og om ressursane blir forvalta på ein effektiv måte.

> Forvaltningsrevisjon er eit verktøy som kommunestyret og kontrollutvalet skal nytte for å sikre at kommunen på best mogleg måte tek omsyn til innbyggjarane sine behov og rettar.

Kontrollutvalet skal innanfor dei rammene som er gjevne av kommunestyret, velje tema og utforme problemstillingar basert på ei risiko- og vesentlegvurdering. Kontrollutvalet bestemmer korleis kommunen skal nytte ressursane som er løyvde til forvaltningsrevisjon, og revisjonen skal gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekt i samsvar med faglege krav.

> «Kontrollutvalgets arbeid er særleg viktig som ein del av arbeidet med å avbøte svikt og manglar, samt avdekke risiko for svikt og lovbrot. Forvaltningsrevisjon kan vere eit særs nyttig supplement til utvikling av tenesteproduksjonen, både for å sikre lovmessige og forsvarlege tenester, men også som forklaring på økonomiforbruk.» (Kommunedirektør)

Sjølv om det er spesifikke krav til gjennomføring av ein forvaltningsrevisjon, er det viktig at kontrollutvalet involverer seg i val av problemstillingar, avgrensingar og tilnærming. Forvaltningsrevisjon gjev kontrollutvalet høve til å fordjupe seg i ulike sakstilhøve, innanfor eitkvart verksemdsområde i kommunen. Forvaltningsrevisjon vil difor kunne vere nyttig både for utvalet si kontrollverksemd og for internkontrollen og forbetringsarbeidet i kommunen.

Forvaltningsrevisjon

I kommunelova § 23-3 første ledd blir forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, regeletterleving, måloppnåing og verknader ut frå kommunestyret sine vedtak. Forvaltningsrevisjon kan til dømes innebere å vurdere om lov, forskrift eller reglement blir overhaldne, om ressursane blir brukte i samsvar med vedtak frå kommunestyret, om ressursbruken og verkemidla er effektive for å oppnå måla som er sette, eller om resultata er i tråd med det som er bestemt.

Ulike tilnærmingar i forvaltningsrevisjonar

- vedtaksoppfølging
- effektivitet og måloppnåing
- regeletterleving
- om styringsverktøya er føremålstenlege
- sakshandsaminga i administrasjonen
- resultat av tenesteproduksjonen i kommunen

Forvaltningsrevisjonar kan gjennomførast innanfor alle kommunale tenesteområde, til dømes innanfor opplæring, helse og sosial eller plan- og byggjesak. Gjennom arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon gjer kontrollutvalet risiko- og vesentlegvurderingar som vil danne bakgrunnen for prioritering og val av forvaltningsrevisjonsprosjekt, sjå kapittel 6.

Alle forvaltningsrevisjonsrapportar er tilgjengelege på den same nettstaden, sjå www.nkrf.no. NKRF står for Forvaltningsrevisjonsregisteret i samarbeid med KS og med støtte frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette er eit register der ein kan søkje etter gjennomførte forvaltningsrevisjonar av kommunal verksemd og eigarskapskontrollar.

Forvaltningsrevisjon i selskap kommunen har eigarinteresser i

Kontrollutvalet har ei plikt til å gjennomføre forvaltningsrevisjon både i kommunen og i selskap kommunen har eigarinteresser i, sjå kommunelova § 23-2 første ledd bokstav c). Forvaltningsrevisjonen kan i prinsippet gjennomførast i alle former for selskap kommunen har eigarinteresser i. Døme på tema for forvaltningsrevisjon i selskap er måloppnåing, offentlege anskaffingar, habilitet, etikk- og samfunnsansvar, arbeidsmiljø og økonomisk drift.

Krava til forvaltningsrevisjon er i utgangspunktet dei same, uavhengig av om revisjonen blir gjennomført i kommunen eller i eit selskap. Når kommunen organiserer verksemda si gjennom selskap, får det likevel betydning for moglegheita for styring, innsyn og kontroll. Kontrollutvalet må difor ta omsyn til nokre særlege forhold ved forvaltningsrevisjon med selskap. Vi viser til kapittel 8 om eigarskapskontroll, der vi mellom anna skriv om kontrollutvalet sin rett til innsyn i selskap og at det kan vere behov for å samordne kontrollen i tilfelle der fleire kommunar eig selskap saman. Desse delane av kapittel 8 er også relevante for forvaltningsrevisjon i selskap.

Rolla til kontrollutvalet i forvaltningsrevisjonsprosessen

Kontrollutvalet har ansvar for at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Det er ikkje krav til kor mange forvaltningsrevisjonar som skal gjennomførast. Forvaltningsrevisjonar skal gjennomførast i tråd med planen kommunestyret har vedteke, i eit omfang som samsvarer med storleiken, kompleksiteten og risikoen i den einskilde kommunen. Kravet om plan for forvaltningsrevisjon må altså forståast som eit krav om å gjennomføre forvaltningsrevisjonar.

Det er revisor som gjennomfører forvaltningsrevisjonane, men kontrollutvalet har ei sentral rolle gjennom heile prosessen. Fasane i eit forvaltningsrevisjonsprosjekt, sett frå kontrollutvalet sin ståstad, vil vere

- bestilling og val av tema, føremål og problemstillingar

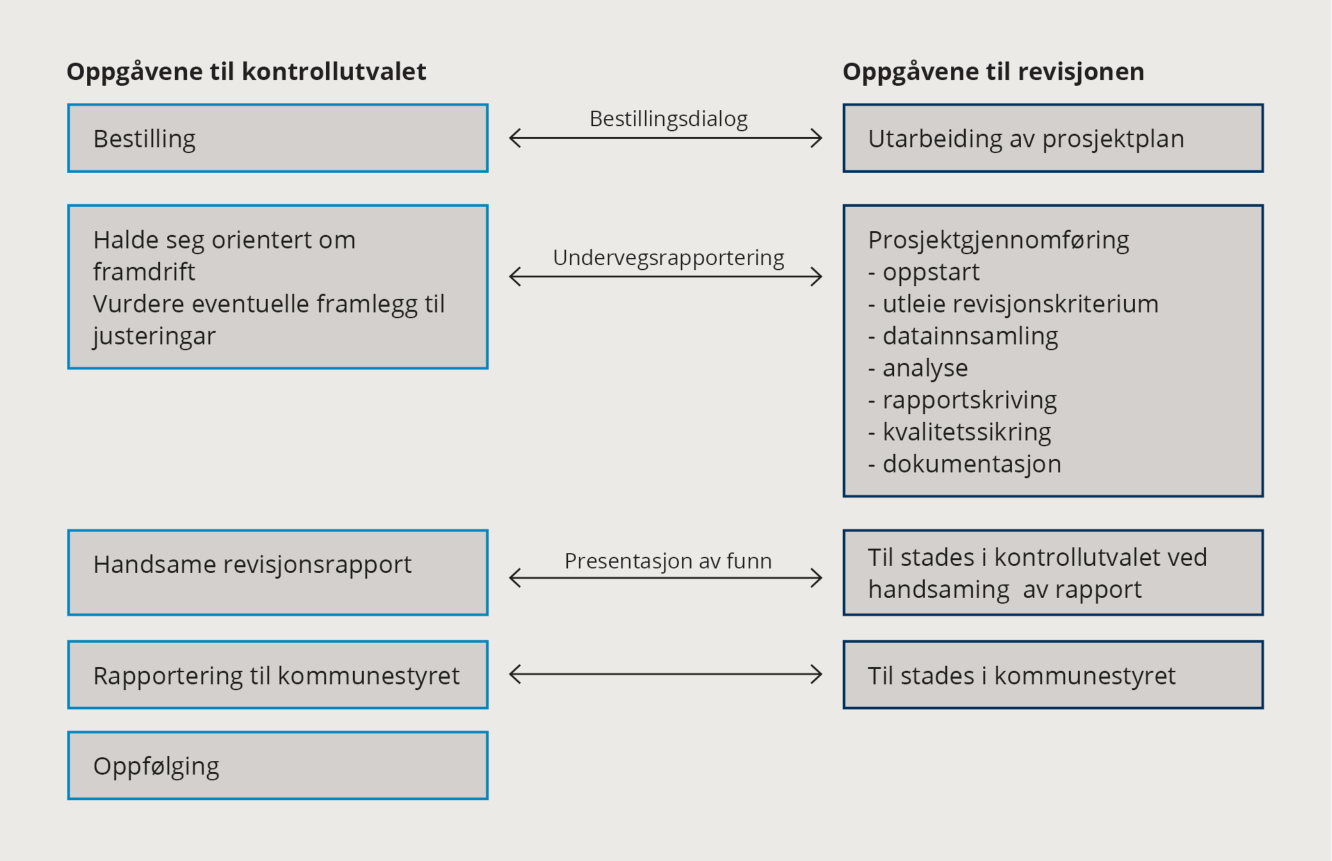
- halde seg orientert undervegs
- mottak og handsaming av forvaltningsrevisjonsrapport
- rapportering til kommunestyret
- oppfølging av vedtak

Revisor utfører forvaltningsrevisjonar på vegner av kontrollutvalet, og er ansvarleg for at gjennomføringa er i samsvar med regelverk og god kommunal revisjonsskikk. NKRF har utarbeidd ein norsk standard for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, RSK 001, som er uttrykk for god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. I revisjonsprosessen er det viktig med ein god dialog mellom kontrollutvalet og revisor. Figuren under viser kontrollutvalet og revisjonen sine respektive oppgåver i ein forvaltningsrevisjon.

Bestilling

Bestilling av ein forvaltningsrevisjon skal ta utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalet kan også bli gjort kjent med saker det er knytt risiko til, som gjer at dei vil gjennomføre eit forvaltningsrevisjonsprosjekt som ikkje står i planen for forvaltningsrevisjon. For å kunne bestille ein forvaltningsrevisjon må kontrollutvalet ha tilgjengelege budsjettmidlar. Viss ikkje utvalet har midlar, kan det be kommunestyret om ei ekstra løyving. Kommunestyret kan også bestille ein forvaltningsrevisjon.

> «Kontrollutvalget må vere veldig nøye på 'spissing' av bestillinga. Revisor og kontrollutvalg må ha same oppfatting av kva som blir bestilt! Bruk tid på bestillinga! Viktig å få løpande orientering om fremdrifta frå revisor. Og rapporten må leverast på avtalt tidspunkt, for det er viktig at den ikkje er utdatert pga. for lang leveringstid.»
> (Kontrollutvalsleiar)



Det er ved bestillinga av det enkelte forvaltningsrevisjonsprosjektet at kontrollutvalet har størst innverknad på problemstillingane som skal undersøkjast, og dermed kva prosjektet skal gje svar på. Det er difor viktig at kontrollutvalet brukar tid på bestillingsprosessen, for å sikre at prosjektet blir gjennomført i samsvar med utvalet sine ynske.

Innhente tilbod

Kommunestyret vel sjølv revisor. I tilfelle der kommunen ikkje har fast avtale om utføring av forvaltningsrevisjon, må kontrollutvalet hente inn tilbod for gjennomføring av prosjekta i samsvar med lov om offentlege anskaffingar og kommunen sine eigne retningslinjer på området. Val av revisor for oppdraget må innstillast til kommunestyret, som vedtek val av revisor.

Risiko- og vesentlegvurderinga som dannar grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon, vil normalt vere avgjerande for kva som blir hovudfokus i dei enkelte prosjekta, og kva undersøkingsperspektiv som skal leggjast til grunn. Ein forvaltningsrevisjon om rusomsorg i ein kommune kan til dømes ha eit organisasjonsperspektiv, regeletterlevingsperspektiv eller brukarperspektiv. Ofte vil det vere fornuftig å kombinere fleire perspektiv i ei og same undersøking. Perspektiva vil kome til uttrykk gjennom problemstillingane.

Eit vanleg utgangspunkt for å bestille ein forvaltningsrevisjon er at utvalet drøftar bakgrunnen for og føremålet med prosjektet og moglege problemstillingar. Drøftingane dannar grunnlag for å be revisor utarbeide ein prosjektplan, eller for å utlyse ein konkurranse der revisor må utarbeide eit tilbod basert på kontrollutvalet sine spesifikasjonar. Dersom kommunen har ein fast revisjon er det ein føremon at revisjonen er til stades ved bestilling av prosjektet, slik at revisor får informasjon om kontrollutvalet sine intensjonar med prosjektet.

Innhaldet i ein prosjektplan

- bakgrunn
- føremål
- problemstillingar
- revisjonskriterium
- metode
- tids- og ressursbruk

I prosjektplanen (eventuelt tilbodet) som revisor utarbeider, blir kontrollutvalet sine innspel konkretiserte med føremål og problemstillingar. Det er også viktig at det går fram kva kriterium revisjonen vil leggje til grunn, metodebruk og planlagd tids- og ressursbruk. Då vil kontrollutvalet ha eit grunnlag for å vurdere ressursinnsats i høve til prosjektgjennomføring.

Prosjektplanen blir send til sekretariatet, som ser til at planen er i samsvar med bestillinga frå kontrollutvalet. Kontrollutvalet handsamar prosjektplanen, og kan godkjenne han med eller utan endringar. Dersom utvalet ynskjer vesentlege endringar i prosjektplanen som er lagd fram, vil det vere naturleg å be revisor om å utarbeide ein revidert plan som kan handsamast på etterfølgjande møte. Dersom dette medfører store forseinkingar, kan kontrollutvalet gje kontrollutvalsleiar, eventuelt i samarbeid med kontrollutvalssekretæren, fullmakt til å godkjenne den reviderte planen.

Forvaltningsrevisjons-prosjekt

- kvalitetsperspektiv
- brukarperspektiv
- vedtaksperspektiv
- økonomisk perspektiv
- internkontrollperspektiv
- organisasjonsperspektiv
- systemperspektiv
- regeletterlevingsperspektiv
- styringsperspektiv
- leiingsperspektiv
- produktivitets- og effektivitetsperspektiv
- mål- og resultatperspektiv
- læringsperspektiv
- forbetringsperspektiv

Tids- og ressursplan

Aktivitet	**Tidsperiode**	**Timetal**
Prosjektplanlegging		
Utarbeide revisjonskriterium		
Dokumentinnhenting og førebels analyse		
Dokumentanalyse		
Utforme spørjeundersøking		
Gjennomføre spørjeundersøking		
Førebu og gjennomføre intervju		
Verifisere intervju		
Datainnsamling ferdig		
Statusrapportering til kontrollutvalet		
Analyse av data		
Skrive rapport		

Tids- og ressursplan		
Aktivitet	**Tidsperiode**	**Timetal**
Verifisering av datadelen i rapporten		
Sende rapport på høyring		
Levere rapport til kontrollutvalet		
Presentere rapport for kontrollutvalet		
Delta ved handsaming av saka i kommunestyret		
Totalt tal timar		

Problemstillingar

I bestillingsprosessen bør kontrollutvalet leggje spesiell vekt på utforminga av problemstillingane for prosjektet. Problemstillingane dannar i stor grad ramma for datainnsamling, analyseperspektiv og kva resultat undersøkinga kan kome fram til. Før bestilling av eit forvaltningsrevisjonsprosjekt er det viktig at kontrollutvalet vurderer om problemstillingane er godt formulerte, og om dei er i samsvar med utvalet sine intensjonar for undersøkinga.

Problemstillingar vil som regel vere formulerte som spørsmål. Detaljeringsgraden i problemstillingane kan variere. Svært detaljerte problemstillingar vil gjerne gje svar som er knytte til eit svært avgrensa område, medan svært vide problemstillingar kan resultere i at undersøkinga ikkje blir tilstrekkeleg målretta og fokusert. Talet på problemstillingar i ein forvaltningsrevisjon kan også variere. Dersom talet på problemstillingar blir svært omfattande, kan det vere fornuftig å vurdere om undersøkinga bør avgrensast eller delast opp i fleire mindre prosjekt. Bruk av hovudproblemstillingar med underproblemstillingar kan vere ein måte å kombinere breidd i undersøkinga med å fordjupe seg på nokre sentrale område. Områda ein fordjupar seg i, kan til dømes vere knytte til spesifikke krav i regelverk, vedtak eller målsetjingar.

Problemstillingar

Hovudproblemstilling:

I kva grad etterlever kommunen plan- og bygningslova i si handsaming av private plansaker?

Underproblemstillingar:

Blir det halde møte ved oppstart av private plansaker?
I kva grad blir sakshandsamingsfristen på 12 veker for førstegangshandsaming av private planar etterlevd?
Etterlever kommunen lovkrav knytte til kunngjering, høyring og offentleg ettersyn?

Problemstillingar i forvaltningsrevisjonar kan formulerast på ulike måtar, og kan vere knytte til avvik, konsekvensar eller årsaker. Dette er det gjeve døme på nedanfor:

Avvik

I kva grad har barn som får hjelpetiltak frå barneverntenesta ein lovpålagd tiltaksplan?

Konsekvensar

Kva konsekvensar har det at barn som får hjelpetiltak frå barneverntenesta ikkje har ein tiltaksplan?

Årsaker

Kva er årsaka til at barn som får hjelpetiltak frå barneverntenesta ikkje har ein tiltaksplan?

I eit forvaltningsrevisjonsprosjekt kan ein gjerne kombinere ulike typar problemstillingar, slik at svara gjev eit heilskapleg bilete av det problemfeltet som blir undersøkt. Det kan til dømes vere interessant å undersøkje både om det har vore eit avvik, kva som er årsakene til dette, og kva eventuelle verknader avvika har.

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomførast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte standardar på området. Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, er basert på internasjonale prinsipp og standardar, og er tilpassa norsk lov. Sjølv om krava som blir stilte i standarden er retta mot revisor, vil det vere nyttig om kontrollutvalet er kjent med standarden og veit kva krav som blir stilte til utføring av forvaltningsrevisjonar. I tabellen nedanfor er krav til revisor oppsummerte.

Fase	**Innhald**

Bestilling	Revisor må innrette seg etter bestillinga og vedtaket frå kontrollutvalet, og skal vurdere om bestillinga er mogleg å gjennomføre. Revisor skal også vurdere om han er uavhengig og har tilstrekkeleg kompetanse.
Prosjektplan	Det skal utarbeidast ein prosjektplan for kvar forvaltningsrevisjon. Prosjektplanen skal gjere greie for problemstillinga(ne) i prosjektet, revisjonskriterium eller grunnlaget for desse, og metodebruk.
Oppstart	Ved oppstart av eit forvaltningsrevisjonsprosjekt i kommunen skal revisor sende eit oppstartsbrev til kommunedirektøren. Ved oppstart i eit selskap skal revisor sende oppstartsbrevet til selskapet. Det skal haldast eit oppstartsmøte viss ikkje særlege grunnar talar mot det.
Revisjonskriterium	Det skal etablerast revisjonskriterium for kvar forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterium er dei krav, normer og/eller standardar som den reviderte eininga skal vurderast opp mot. Desse skal vere utleia av autoritative og anerkjente kjelder innanfor det reviderte området.
Datainnsamling	Etter standarden må revisor hente inn data i eit tilstrekkeleg omfang for å gjere vurderingar og svare på problemstillingane. Data kan hentast inn til dømes ved hjelp av intervju, spørjeskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analysar eller rekneskapsanalyse. Data som revisor munnleg har motteke og som skal brukast i rapporten, skal gjerast skriftleg og bli verifiserte av kjelden.
Vurderingar	Standarden stiller krav til at revisor gjer vurderingar ved å analysere dei innsamla data opp mot revisjonskriteria. Revisor vurderer om praksis eller tilstand er i tråd med kriteria.
Tilrådingar	Revisor skal gje tilrådingar når det er tenleg med bakgrunn i data, vurdering(ar) og konklusjon(ar). Revisor skal ikkje tilrå detaljerte løysingar.
Høyring	Revisor skal sende eit utkast til rapport frå forvaltningsrevisjonen til uttale til kommunedirektøren eller kommune/fylkesrådet. Det same gjeld for uttale til det kommunale føretaket eller selskapet som har vore gjenstand for forvaltningsrevisjon.
Rapport	Det skal skrivast ein rapport frå kvar forvaltningsrevisjon som er blitt gjennomført. Rapporten skal vise samanhengen mellom problemstillingar, revisjonskriterium, innsamla data, vurderingar, konklusjonar og eventuelle tilrådingar. Uttalen til kommunedirektøren/selskapet skal gå fram av rapporten.
Kvalitetssikring	Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikrast og dokumenterast. Kvalitetssikringa skal sikre at undersøkinga og rapporten har nødvendig fagleg og metodisk kvalitet, og at den følgjer standarden for forvaltningsrevisjon, RSK 001.
Dokumentasjon	Forvaltningsrevisjonen skal dokumenterast på ein måte som er tilstrekkeleg for å gje ei totalforståing av utføringa av prosjektet, og til å underbyggje vurderingane og konklusjonane til revisor. Omstende som tilseier at det kan ligg føre mislege handlingar, skal dokumenterast særskilt og angje kva revisor har gjort. Det same gjeld viss undersøkingane avdekkjer openberre brot på anna regelverk enn det som høyrer med til revisjonen. Dokumentasjonen skal oppbevarast i minst 10 år.

Halde seg orientert undervegs

Etter at prosjektet er bestilt, og fram til levering av ferdig rapport, er det viktig at kontrollutvalet held seg informert om status for prosjektet. Standard for forvaltningsrevisjon stiller ikkje nokon konkrete krav til form og innhald i ei slik rapportering, utover at det bør vere ein god kommunikasjon mellom revisor og bestillar. Kor ofte og korleis det skal rapporterast undervegs i prosjektperioden, kan avtalast mellom revisor og kontrollutval, med utgangspunkt i kva kontrollutvalet treng og ynskjer. Faktorar som kan vere viktige i denne samanhengen, er kva omfang og utstrekning i tid prosjektet har. Andre viktige forhold kan vere kor ofte kontrollutvalet held møte, og dessutan utvalet si erfaring med forvaltningsrevisjon og/eller erfaring knytt til å samarbeide med den revisjonseininga som gjennomfører undersøkinga.

For prosjekt som går over lengre tid, kan det vere naturleg at revisjonen rapporterer status for prosjektet i kontrollutvalet sine møte undervegs i prosjektperioden. Rapporteringar kan medverke til at partane får avklara om undersøkinga blir utført i samsvar med kontrollutvalet sine intensjonar, og om framdrifta i prosjektet er tilfredsstillande.

Korleis kan kontrollutvalet vurdere kvaliteten på ein forvaltningsrevisjonsrapport?

- Rapporten skal vere i samsvar med bestillinga eller avtalen.
- Det skal vere samanheng mellom problemstillingar, revisjonskriterium, metode, data, vurderingar, konklusjonar og tilrådingar.
- Det skal gå klårt fram kva som er data, og kva som er revisor sine vurderingar.
- Det må gå tydeleg fram kva avvik revisjonen har avdekt, og korleis desse blir vurderte i høve til revisjonskriteria.
- Følgjande moment skal vere dekte i rapporten:
  - bakgrunn for prosjektet/bestillinga
  - problemstilling(ar)
  - metode
  - revisjonskriterium
  - data
  - vurderingar
  - konklusjon med eventuelle tilrådingar
  - oversikt over sentrale dokument og litteratur
  - kommunedirektøren sine kommentarar skal gå fram av rapporten
  - samandrag

Forvaltningsrevisjon er ein dynamisk prosess der nye funn kan gjere det naturleg å justere problemstillingar, revisjonskriterium eller metode for datainnsamling. For revisjonen kan møte med kontrollutvalet i prosjektperioden vere eit høve til å få diskutert eventuelle framlegg til justeringar av opphavleg prosjektplan. Det kan vere nyttig om kontrollutvalet og revisjonen, før oppstart av prosjektet, klårgjer kven revisjonen skal kontakte dersom det oppstår uføresette hendingar. Mindre justeringar av prosjektplanen kan til dømes avklarast med sekretariatet.

Revisor skal sende eit utkast til forvaltningsrevisjonsrapport til kommunedirektøren for uttale. Når kommunale føretak, aksjeselskap og interkommunale selskap er underlagde forvaltningsrevisjon, skal også desse få oversendt utkast til rapport og høve til å uttale seg. Uttalen skal i heilskap gå fram av rapporten. Sjå kontrollutvals- og

revisjonsforskrifta § 14. For andre organisasjonsformer, til dømes interkommunalt oppgåvefellesskap, er det ein føremon om revisjonen sender utkast til rapport til uttale, men det er ikkje eit krav.

Mottak og handsaming av revisjonsrapport

Ferdig forvaltningsrevisjonsrapport blir oversend til kontrollutvalssekretariatet, jf. kommunelova § 24-2 tredje ledd. Sekretariatet skal førebu saka, sjå til at rapporten er i samsvar med bestillinga frå utvalet, og leggje fram rapporten for handsaming i kontrollutvalet.

I saker som skal sendast over til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren få høve til å uttale seg før kontrollutvalet handsamar saka, sjå kommunelova § 23-5. Uttaleretten kommunedirektøren har til den ferdigstilte forvaltningsrevisjonsrapporten, kjem i tillegg til uttaleretten til utkastet til rapport, som følgjer av kontrollutvals- og revisjonsforskrifta § 14.

Det er ein føremon om forvaltningsrevisjonsrapportar blir skrivne i eit lett tilgjengeleg språk, utan bruk av for mange faguttrykk. Der revisor finn det naudsynt å nytte faguttrykk, kan det vere føremålstenleg å inkludere ei ordforklaring i innleiinga til rapporten. Rapporten skal også innehalde eit samandrag. Samandraget må gje ei balansert framstilling av dei vurderingane som blir presenterte i rapporten.

Det går fram av standarden at forvaltningsrevisjonsrapportar skal ha eit klårt skilje mellom data og revisor sine vurderingar. I rapporten skal revisor peike på moglege forbetringsområde og gje tilrådingar om korleis ein kan oppnå slike forbetringar. Gode tilrådingar aukar nytteverdien av forvaltningsrevisjonen. Tilrådingar må ikkje formulerast som pålegg til administrasjonen, og revisor skal vere varsam med å gje tilrådingar i form av detaljerte løysingar.

Årsaka til at tilrådingar ikkje skal formulerast som pålegg, er at revisor ikkje har instruksjonsmynde overfor administrasjonen i kommunen. Det er også slik at administrasjonen på sjølvstendig grunnlag må vurdere kva tiltak det vil vere mest føremålstenleg å setje i verk, og som vil ha best effekt. Det er opp til kommunestyret å be administrasjonen om å gjennomføre dei tilrådde tiltaka. Ei anna årsak til at revisor må vere varsam med å gje svært spesifikke tilrådingar, er at revisor må sikre at han er uavhengig og ikkje kjem i ein situasjon der han i neste omgang må revidere eigne tilrådingar.

Forvaltningsrevisjonsrapporten er revisor sitt arbeid. Kontrollutvalet har ikkje høve til å endre sjølve rapporten. Det er sekretariatet som utarbeider saksframlegg ved handsaming av forvaltningsrevisjonsrapportar i kontrollutvalet. Sekretariatet må gjere seg opp ei formeining om rapporten frå revisor. Se eigen figur over om korleis kontrollutvalet kan vurdere kvaliteten på ein forvaltningsrevisjonsrapport. Forma på saksframstillinga bør utviklast i samarbeid mellom utval og sekretariat. Ansvaret sekretariatet har i samband med saksførebuing, er også drøfta i Prop. 46 L (2017–2018), punkt 24.5.

I tillegg til å levere ein skriftleg rapport, er det ein føremon om revisor presenterer og går gjennom rapporten når utvalet handsamar denne. Revisor bør også stille seg tilgjengeleg for spørsmål om innhaldet i rapporten.

Kontrollutvalet sitt vedtak ved handsaming av rapporten er normalt identisk med innstillinga til vedtak i kommunestyret. Kontrollutvalet sitt vedtak er ofte basert på revisor sine tilrådingar i rapporten. Utvalet kan kome med eigne kommentarar til rapporten i vedtaket.

I si innstilling til kommunestyret kan kontrollutvalet inkludere ei formulering om tidsfrist for når administrasjonen skal gjere greie for oppfølginga av vedtaket i kommunestyret. Dersom ei slik formulering blir vedteken i kommunestyret, kan dette lette utvalet sitt arbeid med oppfølging av rapporten.

Handsaming av rapport i kontrollutvalet

Ved handsaming av rapporten i kontrollutvalet bør utvalet bruke god tid på å gjere seg kjent med innhaldet og tilrådingane i rapporten. Kontrollutvalet i Møre og Romsdal fylkeskommune inviterer alltid fylkeskommunedirektøren til kontrollutvalsmøte i samband med handsaminga av forvaltningsrevisjonsrapportar. Dette medverkar til ein god dialog omkring dei forholda som er avdekte, og sikrar at alle relevante opplysningar er komne fram før saka skal handsamast i fylkestinget.

Rapportering til kommunestyret

Kontrollutvalet skal rapportere til kommunestyret om kva forvaltningsrevisjonar som er gjennomførte, og resultata av desse. Sjå kommunelova § 23-5 og kontrollutvals- og revisjonsforskrifta § 4. Det er ikkje lov- eller forskriftsfesta krav til tidsfrist for rapportering, men departementet legg til grunn at rapportering skal skje utan ugrunna opphald. Rask rapportering til kommunestyret vil gjere sitt til at informasjonen framleis er aktuell, at dei folkevalde får dekt behovet for informasjon og at forbetringstiltak blir sette i verk raskt viss det er naudsynt. Det er kontrollutvalet som vurderer nærare korleis slik rapportering skal skje. Kommunestyret kan også fastsetje nærare reglar om rapportering.

Oppdragsansvarleg revisor, eller ein som stiller i revisor sin stad, har møteplikt i kommunestyret når saker som har tilknyting til revisor sitt oppdrag skal handsamast, sjå kommunelova § 24-3 andre ledd. Dette gjeld ved framlegging av årsrekneskapen, forvaltningsrevisjonsrapportar, eigarskapskontrollrapportar og andre utgreiingar kontrollutvalet har bestilt frå revisor.

Før møtet i kommunestyret er det ein føremon om kontrollutvalet avklarar roller og oppgåver med revisor i samband med framlegging av rapporten. Dette gjeld både kven som eventuelt skal presentere rapporten, og kven som skal svare på kva spørsmål frå kommunestyret.

Framlegging av rapport i kommunestyret synleggjer kontrollutvalet sitt arbeid. Det kan vere nyttig for kommunestyret om kontrollutvalet innleier handsaminga av rapporten med ein kort presentasjon av hovudfunna i forvaltningsrevisjonen. Forvaltningsrevisjonsrapportar kan vere både lange og komplekse, og kommunestyrerepresentantane vil ofte ikkje ha høve til å setje seg tilstrekkeleg inn i rapporten. Ein slik presentasjon må avklarast med ordføraren før kommunestyremøtet.

Ved spørsmål i kommunestyret bør hovudregelen vere at kontrollutvalsleiar svarer på vegner av kontrollutvalet. Unntaket er når spørsmål er knytte til sjølve gjennomføringa av undersøkinga og korleis revisor har kome fram til konklusjonane i rapporten.

Oppfølging og effekt av forvaltningsrevisjon

Det er kommunestyret som fastset korleis rapportane frå kontrollutvalet skal følgjast opp. Kontrollutvalet skal sjå til at kommunestyret sine vedtak i samband med gjennomførte forvaltningsrevisjonar blir følgde opp. Sjå kontrollutvals- og revisjonsforskrifta § 5. Kontrollutvalet sitt ansvar for oppfølging er retta mot både administrasjonen og andre folkevalde organ.

Kontrollutvalet skal også rapportere til kommunestyret om korleis vedtak i kommunestyret har blitt følgde opp. Rapporteringa skal innehalde både saker som er følgde opp på ein tilfredsstillande måte, og saker som ikkje er tilfredsstillande følgde opp. Dette blir vanlegvis gjort i kontrollutvalet si årsmelding (sjå kapittel 11).

For kommunen kan dei tilrådingar, vurderingar og den bakgrunnsinformasjonen forvaltningsrevisjonar gjev, vere ei kjelde til ny kunnskap om ulike område i kommunen. Dette kan medverke til utvikling av tenestetilbod, arbeidsformer og internkontroll. For at forvaltningsrevisjonsrapportane skal gje læringseffekt, er det sentralt at kontrollutvalet legg til rette for ein konstruktiv dialog og god samhandling med administrasjonen. I oppfølginga av forvaltningsrevisjonar er det viktig å leggje vekt på potensialet for forbetring og utvikling. Dette vil medverke til betre måloppnåing og auka kvalitet på tenestene.

Oppsummering

- Kontrollutvalet har ei plikt til å gjennomføre forvaltningsrevisjon både i kommunen og i selskap kommunen har eigarinteresser i.
- Forvaltningsrevisjon er ein viktig reiskap for å betre måloppnåinga og auke kvaliteten på tenestene i kommunen.
- Kontrollutvalet bør bruke tid på bestillingsprosessen, slik at utvalet får formidla ei tydeleg bestilling til revisjonen. Dette vil sikre at det er semje om kva forvaltningsrevisjonen skal svare på.
- Det er ein føremon om kontrollutvalet utarbeider ein plan for korleis revisjonen skal rapportere undervegs i ein forvaltningsrevisjonsprosess, og avtalar kven revisjonen skal kontakte dersom det oppstår uføresette hendingar som bør adresserast før neste møte.
- Kommunedirektøren skal få høve til å uttale seg til både utkast til forvaltningsrevisjonsrapport og til den ferdigstilte rapporten.
- Kontrollutvalet skal rapportere til kommunestyret om gjennomførte forvaltningsrevisjonar. Rapportering blir gjord utan ugrunna opphald, slik at kommunestyret får moglegheita til å følgje opp raskt med naudsynte vedtak.
- Forvaltningsrevisjonsrapporten bør bli presentert i kommunestyret, anten av leiar i kontrollutvalet, den representanten i utvalet som har hatt ansvar for oppfølging av revisjonen, eller revisor.
- Kontrollutvalet skal følgje opp at administrasjonen gjennomfører vedtaka til kommunestyret.

8 Eigarskapskontroll

Eigarskapskontroll er ei av dei pålagde oppgåvene til kontrollutvalet, og er eit viktig verkemiddel for å sikre at selskapa er under demokratisk styring og kontroll.

Delar av den kommunale verksemda blir organiserte utanfor den ordinære kommunale forvaltninga. Dette kan vere i form av aksjeselskap, interkommunale selskap eller andre sjølvstendige rettssubjekt.

Slike fristilte organisasjonar kan vere ei utfordring for folkevald styring, innsyn og kontroll fordi dei ligg utanfor kommunestyret si direkte styring og kommunedirektøren sitt internkontrollansvar. Korleis kommunestyret forvaltar eigarskapane sine, er viktig for å sikre kvalitet på tenester og god forvaltning av dei kommunale verdiane. God forvaltning av eigarskapane er også viktig for omdømmet til kommunen. Føremålet med eigarskapen og eventuelle prinsipp for korleis kommunen skal drive eigarstyring, er gode utgangspunkt for kontrollutvala når dei skal sjå til at eigarskapane blir forvalta i tråd med kommunestyret sine vedtak og føresetnader.

Eigarskapskontroll er ei av dei pålagde oppgåvene til kontrollutvalet, og er eit viktig verkemiddel for å sikre at selskapa er under demokratisk styring og kontroll. Det er revisor som skal utføre eigarskapskontroll.

Organisasjonsform og lovheimel	**Type organ**	**Eigarar**	**Eigarorgan**	**Kontrollutvalet sine verktøy**	**Innsyn**
Kommunalt føretak (koml. kap. 9)	Forvaltningsorgan. Kommunen kan avgjere at utvalde tenesteområde kan organiserast som kommunalt føretak. Føretaket er framleis ein del av kommunen.	Kommunen	Kommunestyret	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon.	Fullt innsyn jf. koml. § 23-2.
Kommunalt oppgåvefellesskap (koml. kap. 19) Interkommunalt politisk råd (koml. kap. 20)	Forvaltningsorgan. To eller fleire kommunar kan opprette eit kommunalt oppgåve-fellesskap til å løyse felles oppgåver.	Kommunen	Kommunestyret	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon.	Fullt innsyn jf. koml. § 23-6
Vertskommunesamarbeid (koml. kap. 20)	Forvaltningsorgan. Ein kommune overlèt utføringa av lovpålagde oppgåver til ein vertskommune.	Kommunen	Kommunestyret	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon.	Fullt innsyn jf. koml. § 23-2 (gjeld vertskommunen).
Interkommunalt selskap (IKS) (IKS-lova)	Eige rettssubjekt som er regulert av IKS-lova. Eit IKS er eit selskap der berre kommunar kan delta, men det er rettsleg og økonomisk åtskild frå deltakarkommunane.	Kommunen	Representantskap	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll.	Fullt innsyn jf. koml. § 23-6.
Aksjeselskap (AS) – heileigd av kommunale aktørar (aksjelova)	Eige rettssubjekt.	Kommunen	Generalforsamling	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll.	Fullt innsyn jf. koml. § 23-6.
AS – deleigd av kommunale aktørar (aksjelova)	Eige rettssubjekt.	Kommunen og private aktørar	Generalforsamling	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon og eigarskaps-kontroll etter samtykke om innsyn).	Innsyn må avtalast eller baserast på opne kjelder.

Samvirkeføretak (SA) (samvirkelova)	Eige rettssubjekt. Samvirkeføretaket er ei samanslutning med hovudføremål å fremje dei økonomiske interessene til medlemmene ved at desse deltek i verksemda til føretaket, som forbrukarar, leverandørar eller liknande.	Medlemmene	Årsmøte	Generelt tilsyn. Forvaltningsrevisjon og eigarskaps-kontroll etter samtykke om innsyn).	Innsyn må avtalast eller baserast på opne kjelder.
Stifting (stiftingslova)	Eige rettssubjekt. Med stifting blir det forstått at ein formuesverdi er stilt til rådvelde for eit bestemt føremål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annan art. Når stiftinga er oppretta, har opprettaren ikkje lenger rådvelde over formuesverdien som er overført til stiftinga.	Ingen, sjølveigande	Styret	Ingen, dersom ikkje noko er avtala.	Innsyn må avtalast eller baserast på opne kjelder.

Eigarstyring

Kommunelova § 26-1 pålegg kommunane å utarbeide ei eigarskapsmelding. Lova inneheld enkelte minimumskrav til kva meldinga skal innehalde. Desse er

- prinsippa kommunen har for eigarstyring
- ei oversikt over selskap, kommunale føretak og andre verksemder som kommunen har eigarinteresser eller tilsvarande interesser i
- føremålet kommunen har med eigarskapen sin i dei forskjellige verksemdene

KS har utarbeidd tilrådingar knytte til eigarskap, selskapsleiing og kontroll av kommunalt eigde selskap og føretak (oppdaterte 2020). Desse tilrådingane kan nyttast som supplement til lova når kommunen skal utarbeide ein eigarstrategi og/eller ei eigarskapsmelding.

Kva er eigarskapskontroll?

Kontrollutvalet skal sjå til at det blir gjennomført kontroll med forvaltninga av kommunen sine interesser i selskap. I heileigde kommunale selskap har kontrollutvalet rett til å vere til stades i generalforsamling, representantskap og andre eigarorgan. Kontrollutvalet og kommunen sin revisor skal difor varslast når det skal haldast slike møte. Det er mest nærliggjande at eigar/deltakarkommunen sender slikt varsel. Det er viktig at kontrollutvalet tek stilling til om dei vil nytte seg av møteretten, både for å halde seg orientert om selskapa, og som eit ledd i sin kontroll.

I all hovudsak skil ein mellom eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskapet. Praksis tilseier likevel at det er ein glidande overgang mellom desse to hovudkategoriane, og at det i enkelte tilfelle kan vere vanskeleg å skilje mellom kva som inngår i kvar av desse kategoriane. Desse utgjer likevel to åtskilde kontrollformer, og dei er regulerte gjennom kvar sin paragraf i kommunelova.

I eigarskapskontrollen blir det kontrollert «om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring».

Eigarskapskontroll fokuserer på korleis *kommunen* utøver eigarstyring. Vidare om den som representerer kommunen sine interesser på generalforsamlinga eller i representantskapet, treffer avgjerder i samsvar med relevant lovgjeving og elles opptrer i tråd med kommunen sine vedtak og føresetnader for forvaltning av eigarinteressene.

Ein viktig føresetnad for at kontrollutvalet kan gjennomføre eigarskapskontroll, er at kommunen har tydeleggjort kva strategiar og målsetjingar kommunen har med eigarskapane. Utgangspunktet for eigarskapskontrollar vil difor gjerne vere å undersøkje føremåla eller føringane kommunen har for eigarskapane.

Problemstillingar ved ein eigarskapskontroll

- Har kommunen etablert tydelege føringar for eigarskapane sine?
  - Har kommunen ei eigarskapsmelding?
- Fører kommunen kontroll med sine eigarinteresser?
  - Har kommunen etablert rutinar for oppfølging og evaluering av sine eigarinteresser?
  - Er rutinane gode nok, og blir dei etterlevde?
- Blir eigarinteressene til kommunen utøvde i samsvar med kommunestyret sine vedtak og føresetnader, aktuelle lovføresegner og etablerte normer for god eigarstyring og selskapsleiing?

Er det mogleg å skilje mellom eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap?

Det blir i praksis gjennomført ei rekkje kontrollar som kombinerer eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Dette kan gjelde kontrollar i selskap der ein gjer ei kartlegging av til dømes økonomisk status, innkjøpsrutinar, sjukefråvær og liknande. Dette er undersøkingar som ikkje berre fokuserer på eigarskapsforvaltninga og kommunen sin kontroll med selskapa, men som også ser på sjølve drifta i det aktuelle selskapet. Samtidig fordjupar ikkje undersøkinga seg slik som ein forvaltningsrevisjon vil gjere. Fleire kontrollar vil også kombinere eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Kven kan gjennomføre eigarskapskontroll?

Då den nye kommunelova blei vedteken i 2018, blei eigarskapskontroll ei oppgåve som berre revisor kan utføre, jf. § 24-2. Dette innebar ei endring frå tidlegare der også andre enn revisor kunne stå for eigarskapskontrollen.

Samarbeid mellom sju kommunar om ein felles eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon

«Det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i Brannvesenet Sør-Rogaland IKS (eierskapskontroll), og en analyse av utvalgte forhold knyttet til selskapets drift og utvikling (forvaltningsrevisjon).»

Problemstillingane som blei utleidde av føremålet, var knytte til følgjande tema:

- eigarane si oppfølging av selskapet
- budsjettrutinane og rekneskapsrapporteringa til selskapet
- kostnadseffektiviteten til selskapet
- belastninga på eigarkommunane av kostnadene for selskapet
- selskapet si oppfølging av reglar om offentlege anskaffingar og offentlegheit
- selskapet si oppfølging av etikk, arbeidsmiljø og miljøvern

Kven kan kontrollerast?

Eigarskapskontroll kan i prinsippet gjennomførast av eigarstyringa i alle typar selskap, men omfanget av eigarskapskontrollen blir påverka av eigarforholda i selskapa. Innsyns- og undersøkingsretten til kontrollutvalet, og/eller revisor, er knytt til følgjande selskap:

- interkommunale selskap (IKS)
- interkommunale politiske råd
- kommunale oppgåvefellesskap
- kommunale aksjeselskap kommunen eig aleine eller saman med andre kommunar eller interkommunale selskap
- heileigde dotterselskap til slike selskap

I desse selskapa har kontrollutvalet i kommunen og revisor rett til å hente inn dei opplysningane dei har behov for, og kan gjennomføre naudsynte undersøkingar.

Dersom kontrollutvalet ynskjer å gjennomføre eigarskapskontroll i andre selskap, der eigarskapen er delt med private aktørar eller staten, må kontrollen basere seg på offentleg tilgjengeleg dokumentasjon. Spørsmålet om kven som på vegner av eit aksjeselskap kan gje innsyn i selskapet i samband med forvaltningsrevisjon, må bli avgjort ut frå kompetanseføresegnene i aksjelova. Etter aksjelova § 6-12 høyrer forvaltninga av selskapet inn under

styret, og styret representerer selskapet mot omverda, sjå aksjelova § 6-30. Dette tilseier at det som eit utgangspunkt er styret som avgjer om kontrollutvalet skal få innsyn. Når det gjeld aksjeeigarane sin kompetanse til å gje kontrollutvalet innsyn, må aksjeeigarane avgjere dette gjennom vedtak på generalforsamlinga.

Bestilling

Bestilling av ein eigarskapskontroll tek normalt utgangspunkt i ein plan for eigarskapskontroll. I nokre tilfelle kan kommunestyret på eige initiativ bestille ein eigarskapskontroll, eller det kan kome opp saker i kontrollutvalet som utvalet vel å følgje opp. Dersom ikkje omfang og tilnærming er spesifisert i plan for eigarskapskontroll, vil det i bestillingsfasen vere viktig å definere korleis prosjektet skal utførast, slik at ein sikrar at kontrollutvalet og utførar har lik forståing av oppdraget. Det er difor viktig at utvalet nyttar tid på bestillingsprosessen, for å få utarbeidd ein prosjektplan som er i samsvar med kontrollutvalet sine ynske og som er tilpassa behovet for kontroll i kvart einskilt tilfelle. Prosjektet bør ikkje setjast i gang før kontrollutvalet og utførar har godkjent prosjektplanen eller bestillinga.

I prosjektplanen vil det vere naturleg at følgjande er forhold er omtala:

- tema og eventuelt kva selskap som skal undersøkjast
- bakgrunn
- problemstillingar
- kva type informasjon som skal hentast inn, og korleis
- framdriftsplan
- ressursbruk

Delt eigarskap mellom fleire kommunar

Dersom selskapet som skal kontrollerast, er eigd av fleire kommunar, vil det vere føremålstenleg at kontrollutvala i eigarkommunane samordnar kontrollen for å unngå unødig belastning for selskapet. Dette vil også medverke til å effektivisere ressursbruken i kontrollutvala. I slike tilfelle må kontrollutvala i dei respektive kommunane bli samde om mellom anna:

- Kva revisor skal gjennomføre kontrollen?
- Kva skal kontrollen omfatte, og korleis skal kontrollen gjennomførast (prosjektplan/bestilling)?
- Korleis skal kostnadene fordelast mellom kontrollutvala?
- Korleis skal eigarskapskontrollen rapporterast og følgjast opp?

I mange tilfelle vil det vere kontrollutvalet i den kommunen med størst eigardel som får eit overordna ansvar for samordning. Kostnadene blir ofte fordelte etter storleiken på eigardelen til den einskilde kommunen. Det er ikkje naudsynt at alle eigarkommunane er med for å kunne gjennomføre ein eigarskapskontroll.

Korleis eigarskapskontrollen skal innrettast i slike samarbeid, kan klårgjerast når selskapet blir etablert, ved at ein kan ta inn i vedtektene for selskapet kven av eigarkommunane som skal ha eit overordna ansvar for å samordne eigarskapskontrollen. Ein slik avtale om samordning kan også innarbeidast i ein selskapsavtale mellom eigarkommunane. Slike avtalar vil likevel ikkje avgrense plikta og retten den einskilde eigarkommunen har til å drive eigarskapskontroll.

Gjennomføring

Eigarskapskontroll skal gjennomførast i samsvar med RSK 002 «Standard for eierskapskontroll». Det er viktig at eigarskapskontrollen blir gjennomført på ein planmessig måte, og at han er basert på ei risiko- og vesentlegvurdering (jf. plan for eigarskapskontroll i kapittel 6). Det inneber at omfang og fokus kan variere frå selskap til selskap.

Selskapet som blir kontrollert, og den som gjennomfører kommunen sin eigarfunksjon, skal få høve til å uttale seg om innhaldet i rapporten, og eventuelle kommentarar bør gå fram av rapporten. Før rapporten blir send over til kommunestyret, skal han også vere lagd fram for kommunedirektøren for uttale.

Rapportering og handsaming

Kontrollutvalet kan sjølv avgjere korleis revisor skal rapportere til utvalet innanfor rammene av god kommunal revisjonsskikk. Rapporteringa må tilpassast omfanget av eigarskapskontrollen. Rapporten skal sendast frå revisor til sekretariatet. Sekretariatet skal sjå til at rapporten frå eigarskapskontrollen samsvarar med bestillinga, før han blir send over til kontrollutvalet. Kontrollutvalet skal rapportere resultata av sitt arbeid til kommunestyret. For å sikre at kommunestyret får naudsynt informasjon om status for eigarstyring og oppfølging av eigarskapane, skal kontrollutvalet utan ugrunna opphald sende rapportar til kommunestyret for handsaming. Kommunestyret kan velje å fastsetje nærare retningslinjer om rapportering. Rapportering til kommunestyret etter kvart som rapportar frå eigarskapskontrollar er handsama i kontrollutvalet, gjer det mogleg for kommunestyret å få vedteke forbetringstiltak raskare. Oppdragsansvarleg revisor eller den som stiller i revisor sin stad, har plikt til å møte i kommunestyret når saker som er knytte til oppdraget til revisor, kjem opp, sjå kommunelova § 24-3. Kontrollutvalet skal sjå til at kommunestyret sine vedtak blir følgde opp.

Habilitet og valbarheit for medlemmer i kontrollutvalet ved eigarskapskontroll

Fristilling av verksemder og bruk av selskap fører med seg nye problemstillingar knytte til roller og habilitet i kontrollutvalet. Tilsette i selskap vil som hovudregel ikkje vere inhabile når kontrollutvalet handsamar saker der selskapet er part i saka. Konkrete omstende i ei einskild sak kan likevel føre til at vedkomande må fråtre som inhabil til dømes ved at det ligg føre særeigne forhold som er eigna til å redusere tilliten til at vedkomande er upartisk (sjå kapittel 3).

Det er viktig at kontrollutvalet ved gjennomføring av ein eigarskapskontroll gjer ei grundig vurdering av habiliteten til medlemmene dersom det oppstår tvil. Det er viktig å vurdere om det er grunn til å tru at einskildpersonar si deltaking kan svekkje tilliten til at kontrollutvalet er uavhengig og nøytralt i handsaminga av eigarskapskontrollen.

Oppsummering

- I selskapa som kommunen eig, har kontrollutvalet rett til å ha ein representant til stades på generalforsamlinga og liknande organ.
- Kontrollutvalet må få utarbeidd ein prosjektplan eller ei bestilling som gjer det tydeleg korleis kontrollen skal gjennomførast.
- Dersom det i det aktuelle selskapet er fleire eigarkommunar, bør dei samordne kontrollen seg imellom.
- Det er viktig at eigarskapskontrollen blir gjennomført på ein planmessig måte, og at han er basert på ei risiko- og vesentlegvurdering.
- Resultata av eigarskapskontrollar skal rapporterast til kommunestyret.

9 Rekneskapsrevisjon og kontroll med økonomiforvaltninga

Revisjon av årsrekneskapen og årsmeldinga er ein sentral del av eigenkontrollen i kommunen. Revisor skal gje tryggleik for at ein kan stole på informasjonen kommunen gjev om økonomien og bruken av midlar. Dette er ei viktig oppgåve. Revisor er ein uavhengig og objektiv tredjeperson som gjennom sine kontrollar kan avdekkje og førebyggje feil og manglar i den økonomiske rapporteringa. Revisor vil i tillegg rettleie kommunen for å førebyggje og avdekkje feil og mislege handlingar.

Revisor skal gje tryggleik for at ein kan stole på informasjonen kommunen gjev om økonomien sin.

Ei anna viktig oppgåve for rekneskapsrevisor er å undersøkje om kommunen følgjer lover, forskrifter og kommunen sine eigne reglement og vedtak for økonomiforvaltninga. Revisor skal gjennom enkle kontrollhandlingar førebyggje veikskapar, medverke til etterleving av reglane og skape tillit til økonomiforvaltninga. Dette er kontroll av forhold som ikkje blir omfatta av rekneskapsrevisjonen, og som kan gje grunnlag for kontrollutvalet til å vurdere ytterlegare kontroll på økonomiområdet, til dømes forvaltningsrevisjon.

Kontrollutvalet skal sjå til at kommunen blir revidert på ein forsvarleg måte. Utvalet er difor avhengig av at revisor i tilstrekkeleg grad rapporterer om revisjonsarbeidet. At kontrollutvalet og revisor har ein god dialog og god forståing av sine oppgåver, er viktige føresetnader for å skape tryggleik for at revisjonsarbeidet blir forsvarleg utført.

Rekneskapsrevisjon – rolla og oppgåvene til revisor

Revisjon av årsrekneskapen og årsmeldinga

Revisor har eit sjølvstendig fagleg ansvar for å revidere årsrekneskapen og årsmeldinga til kommunen i samsvar med lover, føresegner og god kommunal revisjonsskikk.

Rekneskapsrevisjon omfattar kommunen sine årsrekneskap, også den konsoliderte årsrekneskapen, og dessutan årsrekneskapen til eventuelle kommunale føretak og lånefond. Årsrekneskapane skal reviderast før dei blir lagde fram for handsaming i kommunestyret. I tillegg til revisjon av årsrekneskapen til kommunen vil også oppgåvene til revisor omfatte ei rekkje attestasjonar, til dømes meirverdiavgiftskompensasjonsoppgåvene til kommunen.

Rekneskapsrevisjonen skal gje revisor grunnlag for å stadfeste at årsrekneskapen er avlagd i samsvar med lover, forskrifter og god kommunal rekneskapsskikk. Standarder for god kommunal rekneskapsskikk blir utarbeidde og gjevne ut av Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS). Dette inneber at revisor skal gå gjennom årsrekneskapen og grunnlaget for rekneskapstala og undersøkje om ein kan stole på informasjonen i årsrekneskapen og årsmeldinga.

Revisor går ikkje gjennom alle tala i årsrekneskapen, men kontrollerer delar av han etter ei vurdering av risiko for vesentlege feil i rekneskapen. Kva kontrollar som skal gjennomførast, vil gå fram av revisjonsplanen. Som eit grunnlag for dette skal revisor sjå etter om den økonomiske internkontrollen er ordna på ein forsvarleg måte. Revisor skal også vurdere om kommunen registrerer og dokumenterer rekneskapsopplysningar i samsvar med krava i bokføringslova og tilhøyrande forskrift.

Rekneskapsrevisor skal dessutan vurdere om årsmeldinga inneheld dei opplysningane som lover og forskrifter krev, og om rekneskapstala i årsmeldinga stemmer med årsrekneskapen. Vidare skal revisor sjå etter om årsmeldinga gjev dekkjande opplysningar om vesentlege beløpsmessige avvik frå årsbudsjettet, og om det er vesentlege avvik frå premissane kommunestyret eller fylkestinget har sett for bruken av løyvingane.

Rekneskapsrevisor skal gjennom revisjonen bidra til å førebyggje og avdekkje mislege handlingar (tilsikta feil, ureieleg rekneskapsførsel, underslag og andre former for økonomisk kriminalitet) og feil (utilsikta feil). Denne oppgåva skal revisor ta hand om innanfor rammene av rekneskapsrevisjonen. Det er ikkje krav om at rekneskapsrevisor skal innrette rekneskapsrevisjonen med sikte på å kunne avdekkje alle mislege handlingar eller feil.

God kommunal revisjonsskikk

God kommunal revisjonsskikk er ein «rettsleg standard». Det vil seie at innhaldet i kravet til revisjonen blir kontinuerleg utvikla i samsvar med det som til kvar tid blir sett på som fagleg god yrkesutøving. I tillegg til lov- og forskriftskrav om revisjon, vil også nasjonale og internasjonale revisjonsstandardar definere kva som til kvar tid er god kommunal revisjonsskikk.

Løyvingskontroll

Dersom årsrekneskapen viser at det i rekneskapen er vesentlege avvik frå taldelen i årsbudsjettet, skal årsmeldinga ha med ei utgreiing om årsakene til dette. I årsmeldinga skal det også gjerast greie for eventuelle vesentlege brot med premissane for kva løyvingane kan brukast til.

Rekneskapsrevisor har ei viktig rolle i løyvingskontrollen. Som ein del av rekneskapsrevisjonen skal revisor undersøkje om årsmeldinga gjev dekkjande opplysningar om at rekneskapen eventuelt inneheld avvik frå taldelen i budsjettet og/eller avvik frå budsjettpremissane.

Nummererte brev

Revisor skal melde frå skriftleg (i nummererte brev) til kontrollutvalet om følgjande forhold, dersom forholda blir vurderte som vesentlege:

- feil som kan føre til feilinformasjon i årsrekneskapen
- manglar ved registrering og dokumentasjon av rekneskapsopplysningar
- manglar ved den økonomiske internkontrollen
- manglande eller mangelfull forklaring på vesentlege avvik mellom rekneskap og budsjett

Revisor skal i nummererte brev alltid melde frå om følgjande forhold:

- kvar mislege handling (uavhengig av kor vesentleg ho er)
- grunngjevinga for manglande underskrift på oppgåver som kommunen skal sende til offentlege myndigheiter, og som revisor etter lover eller forskrifter skal stadfeste
- grunngjevinga for å seie frå seg revisjonsoppdraget

Utover desse punkta står revisor fritt til å melde frå om andre vesentlege forhold i nummererte brev.

Revisor skal sende nummererte brev i kopi til kommunedirektøren. Normalt vil det vere kommunedirektøren som har ansvaret for å rette opp eller følgje opp dei feil og manglar mv. som revisor har teke opp. Kven som har ansvaret vil normalt følgje av revisor si melding.

Revisor vil følgje opp , det vil si sjå etter og kontrollere, om den som har ansvaret for feil og manglar mv. retter eller følgjer opp forholda. Revisor innhentar informasjon frå den ansvarlege om, og korleis, forholda er retta eller følgde opp, både for komande revisjon og for rapportering til kontrollutvalet om forhold som ikkje blir retta eller følgde opp. Revisor vil også gjere nye kontroller om det er naudsynt.

Revisor skal årleg gje ei skriftleg oppsummering til kontrollutvalet om forhold som er tekne opp i nummererte brev, men som ikkje er retta opp, eller som ikkje er tilstrekkeleg følgde opp.

Revisjonsmelding

Etter gjennomført revisjon gjev revisor ei revisjonsmelding til kommunestyret. Revisor må stadfeste i meldinga at revisjonen er gjord i samsvar med lover, forskrifter og god kommunal revisjonsskikk. Meldinga skal innehalde ein konklusjon på dei tilhøva som revisor har vurdert i løpet av revisjonen:

- om årsrekneskapen er avlagd i samsvar med lover og forskrifter
- om registreringa og dokumentasjonen av rekneskapsopplysningar er i samsvar med lover og forskrifter
- om årsmeldinga inneheld dei opplysningane som lover og forskrifter krev
- om opplysningane om økonomi i årsmeldinga stemmer med årsrekneskapen
- om det er avdekt forhold som gjev grunn til å tru at årsmeldinga ikkje gjev dekkjande opplysningar om vesentlege budsjettavvik.

Revisor gjev sine konklusjonar om årsrekneskapen og årsmeldinga med tryggjande visse. Det vil seie med tryggjande visse om at det ikkje ligg føre vesentleg feilinformasjon som gjer at årsrekneskapen ikkje er avlagd i samsvar med lover og forskrifter. Den tryggjande vissa er ein høg grad av tryggleik, men gjev ingen garanti for at revisjonen alltid vil avdekkje vesentleg feilinformasjon. Den tryggjande vissa kjem til uttrykk ved at revisor konkluderer med ei klår meining om mellom anna kor rettvisande årsrekneskapen er. Konklusjonen frå revisor om årsmeldinga gjev dekkjande opplysningar om vesentlege budsjettavvik, er derimot basert på avgrensa kontrollhandlinga. Dette gjev berre grunnlag for revisor til å uttale seg med moderat visse. Dette kjem til uttrykk ved at revisor konkluderer med om det er avdekt forhold som gjev grunn til å tru at årsmeldinga ikkje gjev dekkjande opplysningar.

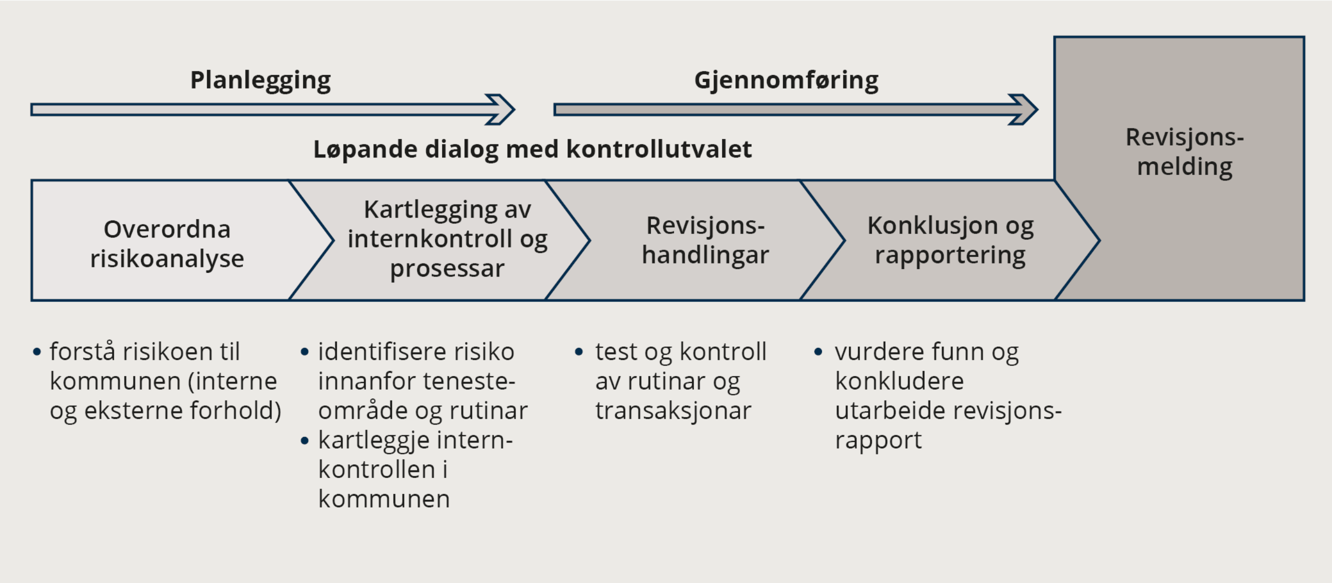
Dersom revisor ikkje har merknader eller kommentarar til årsrekneskapen og årsmeldinga, gjev revisor ei «normalmelding». Dersom revisor har merknader eller kommentarar, vil dette gå fram som avvik frå normalmeldinga. Avvik frå normalmeldinga blir tekne opp i nummererte brev.

Revisjonsmeldinga skal også omfatte andre forhold som revisor meiner det er naudsynt å opplyse om.

Fristen for å avleggje rekneskapen er 22. februar året etter rekneskapsåret. Frist for årsmeldinga er 31. mars, og revisjonsmeldinga skal avleggjast seinast 15. april. Fristen for handsaming av årsrekneskapen og årsmeldinga i kommunestyre og fylkesting er 30. juni.

Sentrale omgrep

- Årsrekneskap: Oversikt over inntekter og utgifter, bruk av og avsetjingar til fond mv. og resultatet av den økonomiske verksemda i rekneskapsåret, og den økonomiske stillinga (balansen) ved utgangen av rekneskapsåret. Består av driftsrekneskap, investeringsrekneskap, balanserekneskap og noteopplysningar.
- Årsmelding: Årsmeldinga gjer greie for verksemda og økonomien til kommunen for året som har gått, utarbeidd av kommunedirektøren. Meldinga skal mellom anna også gjere greie for måloppnåinga til verksemda og andre ikkje-økonomiske forhold som er vesentlege for kommunen eller innbyggjarane.
- Budsjett: Ei samla oppstilling av forventa inntekter og utgifter, bruk av og avsetjingar til fond og løyvingane til dei ulike budsjettområda.
- Internkontroll: System og rutinar som sikrar at kommunen blir driven i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar.
- Interimsrevisjon: Interimsrevisjon er den revisjonen som blir gjennomført i løpet av året for å kontrollere at dei interne kontrollane fungerer som føresett gjennom året. I interimsrevisjonen går revisor gjennom og testar rutinar, transaksjonar og rapportering innanfor utvalde område.
- Årsoppgjersrevisjon: Revisjonshandlingar som blir gjennomførte for å kontrollere at den avlagde årsrekneskapen ikkje inneheld vesentlege feil eller manglar.



Revisjonsmeldingar

- normalmelding: Revisor har ikkje merknader eller kommentarar til den avlagde årsrekneskapen eller årsmeldinga
- meldingar med modifisert konklusjon om rekneskapen
  - atterhald til rekneskapen pga. vesentlege feil
  - atterhald til rekneskapen pga. manglande revisjonsbevis
  - negativ konklusjon til rekneskapen pga. vesentlege og gjennomgripande feil
  - konklusjon om at revisor ikkje kan uttale seg pga. manglande revisjonsbevis
- meldingar med presiseringar og avsnitt om «andre forhold»
  - presiseringar til rekneskapen
  - «andre forhold»
- meldingar med atterhald eller negativ konklusjon om registrering og dokumentasjon (bokføringa)
- meldingar med modifisert konklusjon om årsmeldinga

Kontrollutvalet sitt ansvar for forsvarleg rekneskapsrevisjon

Forsvarleg rekneskapsrevisjon

Kontrollutvalet har ansvar for å sjå til at rekneskapane blir reviderte på ein forsvarleg måte. Kontrollutvalet skal halde seg løpande orientert om revisjonsarbeidet gjennom regnskapsåret og sjå til

- at revisjonen skjer i samsvar med lover og forskrifter, under dette god kommunal revisjonsskikk
- at revisor er uavhengig og oppfyller kvalifikasjonskrav og andre krav i lover og forskrifter som revisor må rette seg etter
- at revisjonen følgjer eventuelle instruksar frå kontrollutvalet og avtalar som revisor og kontrollutvalet har inngått

Kontrollutvalet sitt ansvar omfattar ikkje ei fagleg vurdering av korleis revisjonen blir utført, då revisor har eit sjølvstendig fagleg ansvar for dette. Kontrollutvalet kan ikkje instruere revisor i det revisjonsfaglege arbeidet, men kan be om tilleggsoppgåver som har samband med rekneskapsrevisjonen.

Kontrollutvalet fyller sitt ansvar for å sjå til at revisjonen blir utført på ein forsvarleg måte ved å gjennomføre aktivitetar knytte til oppfølging av revisjonen og revisjonsarbeidet. Dette kan omfatte:

- revisor si uavhengigerklæring
- kvalitetskontrollar hjå revisor
- avtalar mellom kontrollutval og revisor
- engasjementsbrev for revisjonsoppdraget
- strategi og plan for revisjonen, og risikovurderingar
- revisjonsrapportar
- nummererte brev

- meldingar (i nummererte brev) om eventuelle mislege handlingar
- revisjonsmeldinga, under dette resultatet av kontrollen med budsjettavvik
- resultatet av den forenkla etterlevingskontrollen med økonomiforvaltninga

Kontrollutvalet har ikkje noko ansvar for å følgje opp revisjonen av rekneskap for interkommunale selskap (IKS) eller andre verksemder (som til dømes kyrkjelege fellesråd), då desse ikkje er ein del av kommunen.

Revisor – kvalitetssystem mv.

Kontrollutvalet bør få stadfesta at revisor har eit tilfredsstillande og dokumentert system for kvalitetssikring og internkontroll, og eventuelt be revisor dokumentere dette.

NKRF utfører kvalitetskontroll overfor eigne medlemmer. Den norske Revisorforening gjer det same overfor eigne medlemmer som utfører kommunal revisjon. Dersom revisor har fått varsel om planlagd ekstern kvalitetskontroll, bør revisor informere kontrollutvalet om dette. Endeleg rapport/konklusjon frå kvalitetskontrollen bør revisor sende over til kontrollutvalet. I tillegg skal kontrollutvalet handsame den årlege uavhengigerklæringa frå revisor.

Avtale, instruks og engasjementsbrev

Kontrollutvalet må vere informert om kva revisjonsarbeidet omfattar, og om eventuelle tilleggsoppdrag som inngår i revisjonen. Det er ein føremon å fastsetje dette skriftleg gjennom avtalar, instruksar og/eller engasjementsbrev.

Dersom kommunen har revisor frå eit privat selskap, vil det vere inngått ein avtale som regulerer viktige område. Også der kommunen har eigen revisor eller har inngått samarbeid om revisjonsordning med andre kommunar, vil det som regel vere inngått avtalar eller instruksar om revisjonen. Avtalen kan til dømes innehalde forventningar til samarbeid, rapporteringstidspunkt og rapporteringsinnhald, og dessutan ei nærare spesifikasjon av kva for tilleggstenester som inngår i revisjonsoppdraget.

Innhaldet i revisjonsoppdraget kan også beskrivast i eit engasjementsbrev. I engasjementsbrevet vil det mellom anna gå fram kva som er revisor sine oppgåver og plikter, og kva revisor forventar at administrasjonen gjer i samband med avlegging av rekneskapen. Det er revisor som utarbeider engasjementsbrevet, og som sender dette til kommunen.

Innhaldet i avtalar, instruksar og engasjementsbrev vil variere etter kva revisjonsordning kommunen har og av omfanget på revisjonsoppdraget (til dømes om revisjonen omfattar både rekneskaps- og forvaltningsrevisjon eller berre rekneskapsrevisjon). Det er viktig å presisere at avtalar, instruksar og engasjementsbrev ikkje kan avgrense pliktene revisor har ifølgje lover og forskrifter, men har som føremål å klårgjere ansvar og omfanget av revisjonen på område som ikkje er dekte av regelverket. Avtalar går føre engasjementsbrev.

Revisjonsplanen

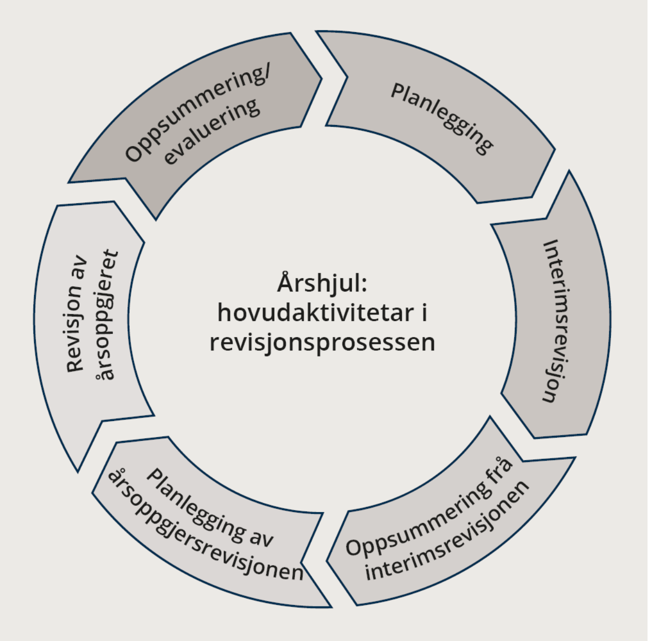
Revisor skal utarbeide ein plan for korleis revisjonen skal gjennomførast. Revisjonsplanen byggjer på ein overordna revisjonsstrategi som beskriv føremål og omfang på revisjonen, når revisjonen skal utførast, og kva angrepsvinkel denne skal ha. Revisjonsplanen og -strategien skal byggje på ei risiko- og vesentlegvurdering. Det er mange forhold som inngår i denne vurderinga, mellom anna endringar i oppgåver, tenester og organisering i kommunen, og om eit område har blitt revidert tidlegare år.

Planen vil mellom anna omfatte dei rekneskapsområda og rekneskapspostane som vil inngå i den årlege revisjonen. Einskilde område vil som regel inngå i revisjonsplanen kvart år. Dette gjeld til dømes store inntekts- og utgiftspostar som skattar, rammetilskot, løn og innkjøp. Vidare beskriv revisjonsplanen kva revisjonshandlingar revisor skal utføre innanfor dei einskilde områda, og tidspunkt for gjennomføring.

> *Revisjonshandlingar*
>
> Revisjonshandlingar er dei handlingane revisor gjer for å få tryggleik for sine uttalar. Til dømes:
>
> - kontroll av rekneskapsdokumentasjon
> - kontroll av IT-system
> - test av internkontrollen
> - kontroll av avstemmingar
> - kontroll av estimat

Kontrollutvalet kan (bør) i framkant av revisjonen be om at revisor gjev ei orientering om revisjonsstrategien og revisjonsplanen for det aktuelle rekneskapsåret, samt dei risikovurderingane planen byggjer på. Revisjonsplanen vil vere grunnlag for kontrollutvalet si oppfølging i løpet av rekneskapsåret.

Kontrollutvalet bør vere kjent med dei ulike aktivitetane som revisor gjennomfører i samband med rekneskapsrevisjonen. Dei ulike aktivitetane er illustrerte i årshjulet under.



Løpande orienteringar frå revisor

Kontrollutvalet skal halde seg løpande orientert om revisjonsarbeidet gjennom rekneskapsåret. For å gjere dette må kontrollutvalet fastsetje krav til innhald i rapporteringa og tidspunkt for rapportering frå revisor.

Revisor har eit særleg ansvar for å formidle informasjon om arbeidet som blir utført. Som eit minimum bør revisor rapportere:

- når det skjer endringar i risikovurderingar som gjev grunnlag for endringar i revisjonsplanen
- når det skjer vesentlege endringar i tidspunkt for gjennomføringa av revisjonen

  «Revisor blir kanskje for lite utfordret på kontrollaktiviteter som er utført, og hvordan resultatet av gjennomført revisjon rapporteres.» (Revisor)

Revisor må rapportere til kontrollutvalet i samband med at kontrollutvalet skal handsame årsrekneskapen, og revisor bør også rapportere etter gjennomført interimsrevisjon på hausten. Målet med rapporteringa bør vere å gje kontrollutvalet tryggleik for at revisjonen går etter planen, og sikre at kontrollutvalet blir informert om viktige

forhold som blir avdekte gjennom revisjonen. Dialogen mellom kontrollutvalet og revisjonen blir styrkt ved at revisor deltek på møta i kontrollutvalet.

Kontrollutvalet si oppfølging av rapportering frå rekneskapsrevisor

Nummererte brev

Revisor har ei plikt til å ta opp vesentlege forhold i «nummererte brev». Slike brev inneheld informasjon som revisor meiner det er naudsynt å informere kontrollutvalet om.

Breva blir nummererte fortløpande og sende til kontrollutvalet med kopi til kommunedirektøren. Kontrollutvalet handsamar brevet som eige sak.

Normalt vil det vere kommunedirektøren som har ansvaret for å rette opp eller følgje opp dei feil og manglar mv. som revisor har teke opp. Kven som har ansvaret vil normalt følgje av revisor si melding.

Revisor vil sjå etter og kontrollere *om* den som har ansvaret for feil og manglar mv. retter eller følgjer opp forholda. Revisor hentar inn informasjon frå den ansvarlege om, og korleis, forholda er retta eller følgde opp.

Kontrollutvalet skal sjå til at dei forholda revisor har teke opp i nummererte brev, blir retta eller følgde opp. Kontrollutvalet sitt grunnlag for dette er normalt dei undersøkingane som revisor har gjort om forholda blir retta eller følgde opp av kommunedirektøren. Kontrollutvalet bør ta forholda i nummererte brev opp og med revisor for å finne ut korleis breva blir følgde opp. Kontrollutvalget kan også be kommunedirektøren om opplysningar.

Kontrollutvalet bør gjere ei grundig handsaming av dei forholda som blir omtala i nummererte brev. Når kontrollutvalet har fått svar frå revisor og kommunedirektøren bør kontrollutvalet igjen vurdere om eitt nummerert brev skal bli handsama som ei eiga sak. Kontrollutvalet kan be kommunedirektøren og revisor gjere greie for saka i møte. Det er opp til kontrollutvalet å avgjere om saka i så fall også skal sendast vidare til kommunestyret.

Revisor skal årleg gje ei skriftleg oppsummering til kontrollutvalet om forhold som er tekne opp i nummererte brev, men som ikkje er retta opp eller som ikkje er tilstrekkeleg følgde opp. Denne oppsummeringa gjer kontrollutvalet eit grunnlag for å ivareta sitt ansvar for å sjå til at dei forholda revisor har teke opp i nummererte brev, blir retta eller følgde opp. Revisor si oppsummering må setjast opp som sak i kontrollutvalet. Kontrollutvalet bør be revisor og kommunedirektøren gjere greie for dei forholda som ikke er retta eller tilstrekkeleg følgde opp, i møte. Kontrollutvalet kan be revisor og kommunedirektøren gjere greie for dei forholda som ikke er retta eller tilstrekkeleg følgde opp, i møte. Forhold som ikkje har blitt retta eller følgde opp, skal kontrollutvalet rapportere til kommunestyret.

Ansvaret kontrollutvalet har i samband med mislege handlingar

Rekneskapsrevisor skal gjennom rekneskapsrevisjonen medverke til å førebyggje og avdekkje mislege handlingar (tilsikta feil, ureieleg rekneskapsførsel, underslag og andre former for økonomisk kriminalitet) og feil (utilsikta feil). Denne oppgåva skal revisor ta hand om innanfor rammene av rekneskapsrevisjonen. Det er ikkje krav om at rekneskapsrevisor skal innrette rekneskapsrevisjonen med sikte på å kunne avdekkje alle mislege handlingar eller feil.

Revisor skal, vurdere risikoen for mislege handlingar som kan føre til vesentlege feil i årsrekneskapen. Revisor skal gjere seg kjend med kva kontrolltiltak kommunen har sett i verk for å hindre og avdekkje slike mislege handlingar. Som ein del av oppfølginga av revisjonen bør kontrollutvalet sjå til at revisor har vurdert risikoen for slike mislege handlingar.

Dersom revisor får mistanke om at det har skjedd mislege handlingar, bør dette rapporterast munnleg. Revisor må først gjere visse undersøkingar og ikkje melde om mistanke på eit usikkert grunnlag. Revisor skal straks gje (førebels) skriftleg melding (nummerert brev) til kontrollutvalet dersom revisor har avdekt mislege handlingar eller blitt kjend med mislege handlingar på annan måte. Etter at revisor har gjort nærare undersøkingar for å

klårleggje saka, skal revisor sende eit nytt brev til kontrollutvalet der saksforholdet er nærare greidd ut. Dette gjeld også for mislege handlingar som ikkje kan føre til vesentlege feil i rekneskapen.

Kommunedirektøren eller kommunerådet skal ha kopi av både førebels melding og den endelege meldinga.

For å følgje opp arbeid som revisor gjer knytt til mislege handlingar, kan kontrollutvalet be om å bli orientert om risikovurderingane og vurderingane av internkontrollen i kommunen som revisor har gjort. Dersom revisor har konstatert mislege handlingar, bør kontrollutvalet sørgje for å få klårlagt forholda så godt som mogleg og følgje opp administrasjonen si handtering av dei innrapporterte mislege handlingane.

Uttale til årsrekneskapen

Kontrollutvalet skal få revisjonsmeldingane frå revisor og gje uttale om kommunen sine årsrekneskap og årsmeldingar. Dette gjeld alle årsrekneskapane og årsmeldingane til kommunen, deriblant til kommunale føretak. Uttalane skal gjevast før formannskapet innstiller til vedtak. Kontrollutvalet må også få årsrekneskapane og årsmeldingane før uttalen. Kontrollutvalet tek sjølv stilling til kva forhold som skal omtalast i uttalen. Det vil vere naturleg å ta med spesielle forhold som blir omtala i revisjonsmeldinga, og eventuelle revisjonsrapportar og nummererte brev.

Uttalen skal vere grunnlag for vedtaka kommunestyret gjer om årsrekneskapen og årsmeldinga. Uttalen frå kontrollutvalet må sjåast i lys av dette, og uttalen skal såleis knytte seg til forhold ved årsrekneskapen eller årsmeldinga. Det primære for uttalen til kontrollutvalet vil dermed vere dei feila og manglane eller andre forholda som rekneskapsrevisor har teke opp i tilknyting til rekneskapsrevisjonen.

Plikta kontrollutvalet har til å uttale seg om årsrekneskapane og årsmeldingane, inneber ikkje eit krav om at kontrollutvalet i dette høvet skal uttale seg om økonomiforvaltninga til kommunen generelt, utover det som gjeld forhold ved årsrekneskapen eller årsmeldinga.

Kontrollutvalet skal gje uttalen i rimeleg tid før formannskapet eller kommunerådet skal gje si innstilling, slik at dei kan ta omsyn til uttalen.

Uttalen skal sendast til kommunestyret, med kopi til formannskapet eller kommunerådet.

Oppdragsansvarleg revisor, eller ein som stiller i revisor sin stad, har møteplikt i kommunestyret når saker som gjeld revisor sitt oppdrag, skal handsamast.

Kontroll med økonomiforvaltninga

Kontrollutvalet sitt ansvar for kontroll med økonomiforvaltninga

Kontrollutvalet har ansvar for at det blir ført kontroll med økonomiforvaltninga, det vil seie kontroll med at forvaltninga er i samsvar med lover og forskrifter og kommunen sine eigne reglement og vedtak. Ansvaret gjeld økonomiforvaltninga generelt og er eit særskilt ansvar ved sida av ansvaret kontrollutvalet har for rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll.

Ansvaret går utover kontrollen med sjølve årsrekneskapane og årsmeldingane som rekneskapsrevisor gjer. Ansvaret går også utover den forenkla etterlevingskontrollen med økonomiforvaltninga som rekneskapsrevisor også gjer. Kontroll med økonomiforvaltninga utover rekneskapsrevisjonen og den forenkla etterlevingskontrollen kan eventuelt bestillast av kontrollutvalet, anten som ei tilleggsoppgåve til rekneskapsrevisjonen eller den forenkla etterlevingskontrollen, eller som forvaltningsrevisjon. Bestillingane bør byggje på ei vurdering av risiko og kva som er vesentleg.

Rapporteringa frå rekneskapsrevisor, i samband med rekneskapsrevisjonen eller den forenkla etterlevingskontrollen, medverkar til å gje kontrollutvalet eit grunnlag for å ta hand om ansvaret for kontroll med økonomiforvaltninga. Rapporteringa gjev til dømes eit breiare grunnlag for å planleggje forvaltningsrevisjonar.

Forenkla etterlevingskontroll med økonomiforvaltninga – rekneskapsrevisor sitt ansvar

Rekneskapsrevisoren til kommunen skal årleg, i tillegg til rekneskapsrevisjonen, utføre forenkla etterlevingskontroll med økonomiforvaltninga.

Kontrollen revisor gjer, er etter lova ein forenkla kontroll med enkle kontrollhandlingar. Revisor gjev difor uttalen sin med moderat visse. Dette kjem til uttrykk ved at revisor konkluderer med om det er avdekt forhold som gjev grunn til å tru at kommunen ikkje (i alt vesentleg) har etterlevd dei føresegnene som revisor har undersøkt etterlevinga av. Kontrollutvalet kan, utover den forenkla kontrollen etter lova, bestille etterlevingskontroll der revisor gjev konklusjon med høg eller tryggjande visse.

Revisor blir samd med kontrollutvalet om vilkåra for oppdraget i eit engasjementsbrev eller anna eigna form for skriftleg avtale. I eit engasjementsbrev vil det mellom anna gå fram kva som er revisor sine oppgåver og plikter, og kva revisor forventar av administrasjonen for å kunne utføre kontrollen. Det er revisor som utarbeider eit engasjementsbrev, og som sender dette til kommunen. Avtalar, instruksar og engasjementsbrev kan ikkje avgrense pliktene revisor har ifølgje lover og forskrifter, men har som føremål å klårgjere ansvar og omfanget av revisjonen. Avtalar går foran engasjementsbrev. Vilkåra for forenkla etterlevingskontroll kan avtalast samtidig med vilkåra for det ordinære revisjonsoppdraget og vere omfatta av engasjementsbrevet for rekneskapsrevisjonen.

Kontrollen medverkar til å førebyggje veikskapar og til at kommunen følgjer sentrale føresegner og vedtak på økonomiområdet. Kontrollen kjem i forlenginga av det ansvaret rekneskapsrevisor har for å medverke til å førebyggje og avdekkje mislege handlingar og feil gjennom rekneskapsrevisjon. Kontrollen erstattar ikkje ein breiare eller djupare kontroll med økonomiforvaltninga, men er eit bidrag til grunnlaget kontrollutvalet har for å ta hand om ansvaret for kontrollen med økonomiforvaltninga.

Den forenkla etterlevingskontrollen inneber at revisor skal sjå etter om økonomiforvaltninga i hovudsak skjer i samsvar med lover og forskrifter og kommunen sine eigne reglement og vedtak. Revisor gjennomfører enkle kontrollhandlingar som gjev moglegheit til å avdekkje vesentlege veikskapar i sentrale delar av økonomiforvaltninga. Kontrollen rettar seg mot grunnleggjande og overordna krav i regelverket. Kontrollen er ikkje meint å gå i detalj på alle sidene ved ei sak, men blir retta meir mot om kommunen har eit system som er eigna til å sikre etterleving av krava i lover og forskrifter og kommunen sine eigne reglement og vedtak. Kontrollen skal byggje på objektive revisjonskriterium og ikkje rettast mot etterleving av uskrivne normer og standardar for kommunal økonomiforvaltning, då slik kontroll i større grad vil kunne krevje subjektive vurderingar.

Revisor vel sjølv ut område for kontroll etter ei risiko- og vesentlegvurdering og utarbeider ein revisjonsplan. Revisor identifiserer område i økonomiforvaltninga der det er størst behov for at føresegner og vedtak blir følgde, avhengig av kva konsekvensar manglande etterleving kan få. Dette kan vere område der brot i særleg grad vil ha økonomiske konsekvensar eller svekkje tilliten til økonomiforvaltninga.

Revisor skal leggje fram risiko- og vesentlegvurderinga si for kontrollutvalet til orientering. Dette gjev eit grunnlag for dialog mellom revisor og kontrollutvalet om kva revisor vil og bør følgje opp. Kontrollutvalet kan gje innspel til vurderinga. Kontrollutvalet og revisor avtaler tidspunktet for rapporteringa av risiko- og vesentleganalysen, og kor ofte revisor skal rapportere dette til kontrollutvalet.

Revisor kan endre eller justere revisjonsplanen utan at dette er lagt fram for kontrollutvalet i framkant. Dette kan bli aktuelt viss risikobiletet endrar seg.

Revisor vel sjølv kva kontrollhandlingar som skal gjerast på dei utvalde områda. Dette kan mellom anna vere førespurnader, inspeksjon av dokument og analytiske handlingar eller andre handlingar som kvar for seg eller i kombinasjon gjev revisor eit grunnlag for å uttale seg.

Revisor skal rapportere skriftleg om resultatet av kontrollen til kontrollutvalet, seinast innan 30. juni. Kommunedirektøren skal ha kopi av uttalen. Før revisor gjev uttalen sin til kontrollutvalet, må kommunedirektøren få moglegheita til å uttale seg til revisor. Uttalen frå revisor skal vere ein eigen uttale og ikkje inngå i revisjonsmeldinga i samband med rekneskapsrevisjonen. Revisor kommuniserer til kommunedirektøren veikskapar og feil av betydning som er avdekte i arbeidet, men som ikkje kjem til uttrykk i uttalen.

Revisor må i samsvar med god kommunal revisjonsskikk vurdere ytterlegare rapporteringar i tillegg til den årlege skriftlege uttalen. Kontrollutvalet må vurdere korleis resultatet av kontrollen skal følgjes opp.

Om revisor si rolle, sjå også revisjonsstandarden RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen.

Forenkla etterlevingskontroll med økonomiforvaltning – kontrollutvalet sitt ansvar

Revisor uttaler seg skriftleg til kontrollutvalet om resultatet av den forenkla etterlevingskontrollen med økonomiforvaltninga.

Uttalen er revisor sitt arbeid. Kontrollutvalet har ikkje høve til å endre sjølve uttalen.

Sekretariatet førebur saka og legg fram rapporten for handsaming i kontrollutvalet. Sekretariatet må gjere seg opp ei formeining om uttalen frå revisor. I saksframstillinga kjem sekretariatet med vurderingar og eit eventuelt framlegg til vedtak. Forma på saksframstillinga bør utviklast i samarbeid mellom utval og sekretariat.

I tillegg til å levere ein skriftleg uttale kan revisor inviterast til å presentere uttalen når utvalet handsamar denne. Revisor bør også stille seg tilgjengeleg for spørsmål om innhaldet i rapporten.

Den forenkla kontrollen og uttalen frå revisor om denne blir utarbeidd for å gje kontrollutvalet eit betre grunnlag for å ta hand om ansvaret sitt for å sjå til økonomiforvaltninga. Kontrollutvalet vurderer korleis uttalen bør følgjast opp, eventuelt om det er behov for å utføre meir kontroll eller revisjon.

Samspelet mellom kontrollutval, rekneskapsrevisor og administrasjon

Godt samspel mellom revisor, kontrollutval og administrasjon er sentralt for å leggje til rette for ein effektiv og tillitvekkjande revisjon. Det må vere ein løpande dialog mellom revisjonen og kontrollutvalet. I tillegg må både kontrollutvalet og revisjonen ha ein løpande dialog med administrasjonen.

Administrasjonen må sørgje for å halde fristar knytte til framlegging av rekneskap og årsmelding, og dessutan sørgje for ein forsvarleg internkontroll knytt til den økonomiske rapporteringa, og internkontroll knytt til etterleving av bestemmelser og vedtak i økonomiforvaltninga. I tillegg må administrasjonen sikre at revisor får tilgang til å hente ut informasjon og kontakte tilsette for å gjennomføre og dokumentere revisjonen. Dersom revisjonen påpeikar feil eller manglar ved den økonomiske rapporteringa, etterleving av føresegner og vedtak i økonomiforvaltninga eller internkontrollen i kommunen, bør administrasjonen straks setje i verk tiltak for å utbetre manglane.

Oversikt over korleis revisjonen kan planleggjast, gjennomførast og følgjast opp i møte mellom kontrollutval, administrasjon og revisor.

Aktivitet	**Tidspunkt**	**Målsetjing**
Møte med kommuneleiinga	Aug./sep.	Gå gjennom utkast til revisjonsplan. Identifisere forventningar og innspel.
Møte med kontrollutvalet	Aug./sep.	Gå gjennom utkast til revisjonsplan. Identifisere forventningar og innspel.

Møte med kontrollutvalet	Aug./sep.	Oppsummering av forenkla kontroll med økonomiforvaltning. Gjennomgang av rapporten.
Utarbeide endeleg revisjonsplan	Aug./sep.	Sikre at revisjonsplanen er tilpassa risiko, vesentlege forhold og behova til kommunen.
Gjennomføre interimsrevisjon	Sep./des.	Gjennomføre revisjonshandlingar i samsvar med revisjonsplanen. Gjennomgå og teste interne kontrollar og transaksjonar.
Møte med kontrollutvalet	Des./Jan.	Gå gjennom risikovurderinga for forenkla kontroll med økonomiforvaltninga.
Summere opp interimsrevisjon for kommuneleiinga	Des./jan.	Presentere oppsummering av interimsrevisjonen for kommuneleiinga. Tilbakemelding om kontrolltilstanden og innspel til forbetringsområde. Løyse eventuelle problemstillingar før årsoppgjeret. Sikre god planlegging og effektiv revisjon.
Summere opp interimsrevisjon med kontrollutvalet	Des./jan.	Presentere oppsummering av interimsrevisjonen for kontrollutvalet. Gå gjennom eventuelle endringar for planen av årsrekneskapen.
Møte med økonomileiinga og eventuelt andre einingsleiarar	Mars/april	Oppsummering av årsoppgjersrevisjonen. Gjennomgang av utkast til rapportar.
Møte med kontrollutvalet	Mars/april	Oppsummering av rekneskapsrevisjonen. Gjennomgang av revisjonsmeldinga.
Informasjon om mislege handlingar eller andre vesentlege forhold	Ad hoc	Skjøtte forskriftsmessige krav.
Moglege habilitetsforhold for revisor	Ad hoc	Skjøtte forskriftsmessige krav.
Til stades i kommunestyret	Når saker skal handsamast	Svare på eventuelle spørsmål.

Oppsummering

- Kontrollutvalet bør be revisor orientere om revisjonsplanen ved byrjinga av revisjonsåret, og bør vidare nytte revisjonsplanen som eit grunnlag for si løpande oppfølging av revisor.
- Kontrollutvalet bør be revisor orientere spesielt om sine metodar for kartlegging av risiko og dei risikovurderingane som rekneskapsrevisjonen er basert på.
- Kontrollutvalet bør særleg følgje med på funna og merknadene revisjonen presenterer knytt til internkontrollen i kommunen, feil i rekneskapen og moglege mislege handlingar.
- Kontrollutvalet bør be om å bli orientert om rådgjevingstenester og andre oppgåver som revisor har utført for kommunen utover den lovfesta/avtala rekneskapsrevisjonen.
- Kontrollutvalet bør leggje vekt på å ha ein god dialog med administrasjonen.

10 Statleg tilsyn

Det blir gjennomført statleg tilsyn med kommunane på ei rekkje ulike område. Statleg tilsyn blir hovudsakleg utført av statsforvaltaren. Statleg tilsyn og kommunal eigenkontroll har til felles at dei skal medverke til at kommunen løyser sine oppgåver innanfor rammene av lover og forskrifter. For at denne innsatsen skal bli nytta best mogleg, er det viktig at statsforvaltaren og kontrollutvalet held seg orientert om kvarandre sitt arbeid, og brukar denne informasjonen aktivt i sitt eige arbeid.

> Statleg tilsyn og kommunal eigenkontroll har til felles at dei skal medverke til at kommunen løyser sine oppgåver innanfor rammene av lover og forskrifter.

Eit felles føremål for alle statlege tilsyn er å kontrollere at kommunane overheld sine plikter. Pliktene det blir ført tilsyn med, kan delast inn i to hovudgrupper:

- plikter som er pålagde kommunane i eigenskap av å vere folkevalde organ etter kommunelova (kommuneplikter)
- plikter som kommunen har på lik linje med andre, og som ikkje er spesifikt retta inn mot kommunane (aktørplikter)

Eit døme på kommuneplikt er plikta til å sørgje for naudsynte helse- og omsorgstenester til innbyggjarane i kommunen, medan eit døme på aktørplikt er kommunen sitt ansvar etter arbeidsmiljølova for å sikre eit forsvarleg arbeidsmiljø. Statleg tilsyn med kommuneplikter er avgrensa til lovlegtilsyn, sjå kommunelova § 30-2.

Statsforvaltaren

Administrativt er statsforvaltaren underlagd Kommunal- og moderniseringsdepartementet, medan dei einskilde fagdepartementa gjev styringssignal på sine fagfelt. For kontrollutvala er statsforvaltaren si rolle som tilsynsmynde, klagesaksmynde og mynde til å gjennomføre lovlegkontrollar av særskild interesse. Lovene for dei ulike sektorane heimlar statleg tilsyn og rett for innbyggjarane til å klage til statsforvaltaren. Lovlegkontroll kan tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget krevje med heimel i kommunelova § 27-1. I tillegg skal statsforvaltaren rettleie om juridiske spørsmål knytte til kommunal verksemd.

Statsforvaltaren sitt tilsynsarbeid

Statsforvaltaren sine tilsyn kan anten vere eigeninitierte eller koordinerte av departement, direktorat eller overordna tilsynsmyndigheit som eit landsomfattande tilsyn. På fleire område blir det gjennomført ein kombinasjon av landsomfattande og eigeninitierte tilsyn.

Døme på område der statsforvaltaren fører tilsyn overfor kommunane	
Område	**Lovgrunnlag**
Grunnskule og vidaregåande opplæring	Opplæringslova § 14-1
Kommunal helse- og omsorgsteneste	Helse- og omsorgstenestelova § 12-3
Forureining og avfall	Forureiningslova § 48 a
Sosiale tenester i Nav	Sosialtenestelova § 9
Barnevern	Barnevernlova § 2-3 b
Kommunal beredskap	Sivilbeskyttelseslova § 29
Kommunale krisesenter	Krisesenterlova § 9

Det er statsforvaltaren som fører tilsyn med helse- og omsorgstenestene i fylket og med alt helsepersonell og anna personell i fylket som gjev helse- og omsorgstenester. Statsforvaltaren er underlagd Statens helsetilsyn, som har det overordna faglege tilsynet med helse- og omsorgstenestene, barnevern og sosiale tenester i Nav.

Klagesakshandsaming hjå statsforvaltaren

For kontrollutvalet kan det vere nyttig å halde seg orientert om utfallet av statsforvaltaren si handsaming av klagesaker og statistikk knytt til klagesakshandsaminga. Dersom kommunen til dømes har hatt mange klagesaker innanfor eitt verksemdsområde, kan det tyde på at det er grunnlag for å sjå nærare på området i ein forvaltningsrevisjon.

Lovlegkontrollar

Lovlegkontroll inneber ein kontroll av om administrative eller politiske avgjerder er lovlege. Kommunelova kapittel 27 har nærare reglar om lovlegkontroll. Dersom tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget krev det, kan kommunale avgjerder bli bringa inn for lovlegkontroll. Klagene som kjem frå kommunen, går til statsforvaltaren. Klager frå fylkeskommunen går til det ansvarlege departementet. Statsforvaltaren/departementet kan også på eige initiativ ta saker opp til lovlegkontroll.

Andre statlege tilsynsmynde

Arbeidstilsynet sine tilsyn er knytte til arbeidsgjevar sine plikter etter arbeidsmiljølova og enkelte andre regelverk. Kommunane har status som aktørar på linje med andre arbeidsgjevarar.

Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) fører tilsyn m.a. på områda el-tryggleik, produkttryggleik, farlege stoff, førebyggjande brannvern og samfunnstryggleik og beredskap. Direktoratet gjennomfører tilsyn med om kommunane gjennomfører sine oppgåver knytte til drift av kommunalt brannvesen. På andre tilsynsområde er kommunane sidestilte med andre aktørar.

Andre viktige tilsynsmynde er:

- Datatilsynet
- Miljødirektoratet
- Konkurransetilsynet
- Direktoratet for strålevern og atomtryggleik
- Mattilsynet
- Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE)
- Kartverket
- Arkivverket

Fellestrekk og forskjellar mellom forvaltningsrevisjon og tilsyn

Forvaltningsrevisjon og tilsyn kan gjennomførast innanfor same tenesteområde. Fokuset for kontrollen vil likevel vere ulikt:

	Statleg tilsyn	Forvaltningsrevisjon
Grunngjeving	Innbyggjarane sine rettar/sentrale interesser	Innbyggjarane sine rettar/ lokale behov
Kriterium/mål	Lovlegtilsyn/minimumsstandard (regelverk)	Regelverk, kvalitet, ressursbruk, effektivitet og lokale mål knytte til den kommunale forvaltninga
Mynde	Lovbrot, pålegg om retting og andre reaksjonar	Tilrådingar

Sjølv om statlege tilsyn og forvaltningsrevisjonar kan ha mange fellestrekk, er det viktige forskjellar mellom dei to kontrollformene. Forvaltningsrevisjonar skal vere tilpassa kva den einskilde kommunen treng, og dei folkevalde har høve til å spisse problemstillingar og prioritere kontrollen på dei område dei finn naudsynt. I utforminga av forvaltningsrevisjonsprosjekt er det rom for å ta utgangspunkt i omsyn som ligg utanfor konkrete lov- og forskriftskrav. Måloppnåing, effektivitet, produktivitet og oppfølging av kommunestyret sine vedtak er like viktige kriterium i ein forvaltningsrevisjon som etterleving av lov og forskrift.

At det har vore gjennomført eit tilsyn, er difor ikkje eit avgjerande argument for at det ikkje skal gjennomførast ein forvaltningsrevisjon på same område. Det er likevel viktig å vurdere om det bør gå noko tid mellom undersøkingane for å få best mogleg utbyte og læringseffekt.

Samordning mellom kontrollutvalet og tilsynsmynde

Statlege tilsynsmyndigheiter skal halde seg orienterte om og ta omsyn til relevante forvaltningsrevisjonar

Statsforvaltaren har i oppgåve å samordne det statlege tilsynet med kommunane og fylkeskommunane, sjå kommunelova §§ 30-6 og 30-7. Andre statlege tilsynsorgan skal halde statsforvaltaren informert både om planlagde tilsyn og om pålegg om retting eller andre reaksjonar som har vesentlege verknader for kommunen eller fylkeskommunen. Det er planlagde tilsyn som skal samordnast, ikkje tilsyn som blir gjennomførte som eit resultat av ei eller fleire bestemte hendingar. Statsforvaltarane skal drøfte gjennomføring og prioritering av planlagde tilsyn med kommunane. Dette kan statsforvaltarane gjere på forskjellige måtar, til dømes gjennom å etablere

kontaktmøte, tilsynsforum eller liknande, der tilsynsmyndigheiter, kommunerevisjonen og kontrollutvalssekretariata deltek.

Statlege tilsynsmyndigheiter har ei sjølvstendig plikt til å ta omsyn til det samla statlege tilsynet med den enkelte kommunen og til relevante forvaltningsrevisjonsrapportar når dei planlegg, prioriterer og gjennomfører tilsyn. Tilsynsmyndigheitene skal vurdere å utsetje eller å ikkje gjennomføre tilsyn viss kommunen nyleg har gjennomført ein kontroll med det same temaet. Dette følgjer av kommunelova § 30-7 andre ledd.

Samordning av statleg tilsyn med kommunar skal bidra til at statlege tilsynsmyndigheiter er koordinerte i sitt møte med kommunesektoren. Samordninga skal leggje til rette for at tilsynsbelastninga på enkeltkommunar ikkje blir for stor, og medverke til å hindre dobbeltarbeid. Målet med samordning er også å oppnå synergiar og kompetanseoverføring mellom tilsyn og forvaltningsrevisjonar.

Tilsynskalenderen – eit verktøy for samordning

Tilsynskalender er eit verktøy som er utvikla for å medverke til samordning av statleg tilsyn og samordning mellom statleg tilsyn og kommunal eigenkontroll. Tilsynskalender ligg her: https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/. Det er planlagde tilsyn som skal leggjast inn i kalenderen. Gjennom tilsynskalenderen vil kontrollutvala få ei oversikt over tilsynsaktivitetar. Kontrollutvala kan også finne rapportar som er lasta opp i kalenderen.

Frå 2020 skal statsforvaltarane og andre statlege tilsynsmyndigheiter som fører tilsyn med kommunane, bruke tilsynskalenderen. For at tilsynskalenderen skal fungere etter føremålet, er det viktig at også kommunane og fylkeskommunane tar han i bruk. Det er lagt til rette for at kontrollutvalssekretariata kan registrere planlagde og gjennomførte forvaltningsrevisjonar i tilsynskalenderen.

Samordningsarbeidet er dynamisk. God samordning føreset dialog mellom statsforvaltarane, kommunen og andre statlege tilsynsmyndigheiter, som kan føre til at opphavlege planar må endrast. Vidare kan endra prioriteringar eller oppdaterte risikovurderingar føre til at tidlegare fastsette tilsynsplanar blir justerte. Kontrollutvalet bør difor ta høgd for at tilsynsplanane som er lagde inn i kalenderen, kan endre seg.

Oppfølging av gjennomførte tilsyn

Det kan vere nyttig om kontrollutvalet etablerer ein fast rutine for å gå gjennom rapportar frå tilsyn som er gjennomførte i kommunen. Ein praktisk måte å løyse dette på vil vere at administrasjonen fortløpande sender alle tilsynsrapportar over til kontrollutvalet. Rapportar frå statlege tilsyn kan gje nyttig informasjon både ved gjennomføring av risiko- og vesentlegvurderingar og når kontrollutvalet planlegg konkrete forvaltningsrevisjonar. Tilsynsrapportar vil også vere relevante for å vurdere korleis internkontrollen i kommunen fungerer. Kontrollutvalet bør forsikre seg om at kommunen har ei tilfredsstillande handsaming og oppfølging av tilsynsrapportar.

Kontrollutvalet si samordning av kontroll- og tilsynsarbeidet

Kontrollutvala har eigeninteresse i dialog med statsforvaltaren om koordinering av forvaltningsrevisjonar og tilsyn, og kan også sjølv ta initiativ til ein dialog. Forma på dialogen og samordninga blir avtala lokalt. Samarbeid om risiko- og vesentlegvurderingar mellom tilsynsmyndigheiter og kontrollutval kan gje eit betre og meir fullstendig risikobilete. Sjå til dømes sluttrapport frå mai 2021 frå eit prosjekt mellom Statsforvaltaren i Agder, VETAKS – Vestfold Telemark og Agder kontrollutvalssekretariat IKS, Aust-Agder Revisjon IKS og Agder Kommunerevisjon om samarbeid om risiko- og vesentlegvurderingar. Vidare kan det gje effektiviseringsgevinst å bruke dokumentasjon kommunen allereie har samla saman i samband med eit tilsyn eller ein forvaltningsrevisjon, på ny.

Oppsummering

- Statleg tilsyn og kommunal eigenkontroll har til felles at dei skal medverke til at kommunen løyser sine oppgåver innanfor rammene av lover og forskrifter.

- Kontrollutvalet bør innhente tilsynsrapportar og halde seg orientert om kommunedirektøren si oppfølging av eventuelle lovbrot.
- Kontrollutvalet bør følgje med på planlagde tilsyn i tilsynskalenderen. Kontrollutvalet bør også sjølv fortløpande leggje inn planlagde og gjennomførte forvaltningsrevisjonar i tilsynskalenderen.
- Kontrollutvalet bør vere i dialog med statsforvaltaren om planlagde tilsyn for å unngå at det blir sett i verk kontroll av dei same områda samtidig. Dialogen bør også ha som føremål å bidra til kompetanseoverføring og samarbeid.
- Kontrollutvalet bør halde seg orientert om klagesaker som blir handsama av statsforvaltaren, og utfallet av desse sakene.

11 Oppfølging og evaluering

Kontrollutvalet medverkar gjennom arbeidet sitt til forbetring og læring i den kommunale forvaltninga. Arbeidet i kontrollutvalet er i stadig utvikling. Det kjem jamleg nye faglege oppdateringar og sentrale føringar som kontrollutvalet må ha kunnskap om. For at kontrollutvala skal klare å halde følgje med utviklinga, krevst det kontinuerleg læring og forbetring. Eigenevaluering av samhandlinga mellom kontrollutvalet, sekretariatet, revisjonen, ordføraren og kommunedirektøren kan medverke til at kontrollutvalet lukkast med kontrollarbeidet, og at arbeidet får tilstrekkeleg forankring og effekt i kommunen.

Ettersom kontrollutvala sit i ein periode på fire år, er det viktig at erfaringar blir overførte til neste kontrollutval, både ved å sikre ein viss grad av kontinuitet i samansetjinga av utvalet og ved å etablere gode rutinar for erfaringsoverføring.

> «Kontrollutvalsarbeidet blir synlegare når utvalet har ei aktiv, offensiv haldning til å gjera kommunen betre.» (Kontrollutvalssekretær)
>
> For at kontrollutvala skal klare å halde følgje med utviklinga, krevst det kontinuerleg læring og forbetring.

Årsmelding

Kontrollutvalet skal informere kommunestyret om arbeidet sitt. Ei årsmelding kan vere med på å synleggjere kontrollutvalet si rolle og å auke kunnskapen i kommunestyret om arbeidet utvalet gjer. I årsmeldinga kan kontrollutvalet summere opp aktivitetane dei har gjennomført gjennom året, og evaluere eiga verksemd. I årsmeldinga vil det også vere føremålstenleg å inkludere status for oppfølging av forvaltningsrevisjonar og eigarskapskontrollar. Årsmeldinga bør gjerast tilgjengeleg og synleg på nettstaden til kommunen.

Dersom kontrollutvalet har utarbeidd ein årsplan/verksemdsplan eller strategi, kan det også vere aktuelt å omtale gjennomføringa av denne i årsmeldinga. Eventuelle endringar i planane for forvaltningsrevisjon og/eller eigarskapskontroll bør også få særleg omtale.

Moment som kan takast inn i ei årsmelding

- om kontrollutvalet
- om revisjonen
- om sekretariatstenesta
- måla og måloppnåinga til kontrollutvalet
- oversikt over saker som har vore til handsaming
- gjennomført forvaltningsrevisjon og kommunestyret sine vedtak
- gjennomført eigarskapskontroll og kommunestyret sine vedtak
- gjennomført rekneskapsrevisjon
- vedtak som er fatta av kommunestyret
- korleis kontrollutvalet tek hand om ansvaret sitt for å sjå til revisjonen
- kursverksemd og opplæring
- økonomien til kontrollutvalet
- status på vedtaksoppfølging

Systematisk oppfølging av gjennomførte undersøkingar

Kontrollutvalet skal sjå til at kommunen følgjer opp merknader og vedtak frå kommunestyret i saker som kjem frå kontrollutvalet. Dette skal sikre at kontrollaktivitetar får effekt og fører til forbetring. For å følgje opp vedtaka kan det vere nyttig å utarbeide ei liste over vedtak som kommunestyret har fatta på bakgrunn av kontrollutvalet sitt arbeid. I lista kan ein definere fristar for når vedtaka må vere følgde opp. I nokre tilfelle definerer kommunestyret tidsfristar for gjennomføring eller tilbakerapportering. Kontrollutvalet bør be administrasjonen om å rapportere tilbake om korleis dei har gjennomført dei ulike vedtaka.

I nokre tilfelle kan det også vere aktuelt å be administrasjonen møte i kontrollutvalet og orientere om oppfølginga av vedtaka. Dersom kontrollutvalet ynskjer å få undersøkt om det faktisk er gjennomført tiltak, og om desse blir etterlevde, kan kontrollutvalet be revisjonen gjennomføre ein oppfølgingsrevisjon. Status for oppfølgingsarbeidet bør, som nemnt over, inngå som ein del av kontrollutvalet si årsmelding.

Døme på oppfølging av vedtaka til kommunestyret knytte til kontrollutvalet sine saker						
Kommune-styremøte	**Saksnr.**	**Sak**	**Vedtak**	**Frist**	**Resultat**	**Status**

05.01.2022	22/01	Forvaltningsrevisjon, barnevern	Kommunen må syte for å etablere eit internkontrollsystem.	01.10.2022	Tiltak sett i verk i samsvar med vedtak i kommunestyret.	Utført
10.03.2022	22/02	Eigarskapskontroll	Kommunen må etablere ein rutine for oppfølging av eigarskap.	01.11.2022	Tiltak ikkje sett i verk i samsvar med vedtak i kommunestyret. Ny rapportering er venta innan 02.02.2023.	Ikke utført
06.06.2022	22/03	Merknader til årsrekneskapen	Kommunen må setje i verk tiltak for å sikre at både årsmelding og årsrekneskap blir leverte innan fristen.	01.12.2022	Nokre tiltak er sette i verk i samsvar med vedtak i kommunestyret. Ny rapportering er venta innan 02.02.2023.	Pågår

Evaluering

Eigenevaluering

Det kan vere nyttig for kontrollutvalet å evaluere eige arbeid jamleg. Målsetjinga er å sørgje for kontinuerleg læring og forbetring ved å fokusere på korleis kontrollutvalet fyller sin kontrollfunksjon.

Kontrollutvalet si samhandling med sekretariatet og revisjonen bør vere ein del av evalueringa. Evalueringa kan gjerne gjennomførast som ein dialog med revisor og sekretær, dersom dette ikkje er til hinder for at kontrollutvalet kan snakke ope og ærleg om sine erfaringar. Sentrale spørsmål vil vere om kontrollutvalet sine forventingar blir innfridde, om saker blir tilstrekkeleg førebudde, og korleis samhandlinga kan bli endå betre.

Tema for evaluering

- Blir møta gjennomførte på ein effektiv og engasjerande måte?
- Er talet på møte tilstrekkeleg i høve til saksmengda?
- Klarer kontrollutvalet å fylle kontrollfunksjonen på ein god måte?
- Korleis blir utvalet oppfatta av andre sentrale aktørar slik som kommunestyret og administrasjonen?
- Er det klåre roller og klår ansvarsdeling mellom kontrollutvalet, kommunestyret og administrasjonen?
- Korleis fungerer samhandlinga med revisor?
- Korleis fungerer samhandlinga med sekretariatet?

Det kan skrivast referat frå evalueringa. Dersom ein identifiserer forbetringsområde, bør ein føreslå konkrete tiltak. Evaluering kan gjennomførast ein gong i året, gjerne før årsmelding og årsplan blir utarbeidde, slik at det er mogleg å integrere forbetringstiltak utvalet sin verksemdsplan.

Evaluering av arbeidet og samhandlinga til kontrollutvalet

Kontrollutvalet i Fredrikstad bestemte seg for å gjennomføre evalueringar av eiga verksemd med eit spesielt fokus på samhandling mellom utvalet, ordførar og kommunedirektør. I oppstarten fekk dei ekstern prosessrettleiing for å lære om korleis slike evalueringsprosessar kan gjennomførast. I ettertid har kontrollutvalet gjennomført slike evalueringssamlingar med jamne mellomrom. På desse samlingane deltek både ordførar og kommunedirektør saman med utvalet.
Møta blir oppfatta som eit godt høve til å diskutere korleis kontrollutvalet kan ta hand om sine kontrolloppgåver, og korleis ein kan leggje til rette for god samhandling mellom utvalet, ordførar og kommunedirektør. Spesielt har dei fokusert på korleis saker som ikkje er planlagde, som til dømes granskingar, skal handsamast.

> «Utvikling skjer ved erfaring og opplæring. Fellesmøter med andre kontrollutvalg og kontrollutvalgsledere gir nye impulser og utvikling.» (Kontrollutvalsleiar)

Ein god måte å få innspel til tema i evalueringsmøte er gjennom erfaringsutveksling med andre kontrollutval. Då kan ein ta opp erfaringar knytte til arbeidet i kontrollutvalet og gje kvarandre innspel til gode arbeidsformer og liknande.

Involvering av samhandlingspartnarar

Det er også viktig at kontrollutvalet sine samhandlingspartnarar får høve til å evaluere arbeidet til kontrollutvalet og kome med innspel til forbetringsområde. Både kommunestyret og administrasjonen kan ha verdifulle erfaringar som kan vere med på å gjere kontrollutvalet sitt arbeid endå betre. Å invitere desse aktørane med på ei evaluering kan også medverke til å synleggjere og forankre kontrollutvalet sitt arbeid. Evalueringa kan gjennomførast ved at ordførar, gruppeleiarar og administrativ leiing blir inviterte til eit møte.

Erfaringsoverføring til nytt kontrollutval

Når kontrollutvalsperioden går mot slutten, er det viktig å leggje til rette for erfaringsoverføring til neste kontrollutval. Det er ein føremon at ikkje alle medlemmene blir skifta ut, slik at ein sikrar ein viss kontinuitet i arbeidet til utvalet. Sekretariatet og revisjonen vil også vere med på å halde oppe stabilitet. Det er uansett avgjerande å etablere ein god praksis for erfaringsoverføring. Moglege tiltak kan vere å:

- gjere mest mogleg av kontrollutvalet sine rutinar og erfaringar skriftlege
- gjere materialet lett tilgjengeleg for nye medlemmer, til dømes i form av ein perm som dei får ved oppstart. Permen kan innehalde:
  - lover og forskrifter
  - rettleiar
  - reglement
  - årsplanar
  - relevante rutinar og retningslinjer
  - risiko- og vesentlegvurderingar og planar

    - dei siste gjennomførte forvaltningsrevisjonane, eigarskapskontrollane og liknande
    - undersøkingar
    - årsmeldingar
    - evalueringar
- invitere tidlegare kontrollutvalsleiar til eit av dei første møta i kontrollutvalet for å snakke om erfaringar

Oppsummering

- Kontrollutvalet bør utarbeide ei årsmelding til kommunestyret.
- Kontrollutvalet må følgje opp korleis den kommunale forvaltninga gjennomfører og etterlever vedtaka til kommunestyret i samband med forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll.
- Kontrollutvalet bør gjennomføre evaluering av eige arbeid. Målsetjinga er å sørgje for kontinuerleg læring og forbetring. Utvalet bør evaluere samhandlinga med både revisjonen og sekretariatet.
- Det er viktig å involvere både kommunestyret og administrasjonen i evalueringa av arbeidet til kontrollutvalet.
- Ved utgangen av ein periode er det viktig at kontrollutvalet legg til rette for ei god erfaringsoverføring til neste kontrollutval.