

BAKGRUNN

Kommunal- og regionaldepartementet satte høsten 2008 ned en arbeidsgruppe som skulle foreslå tiltak for å styrke den kommunale egenkontrollen, det vil si den kontrollvirksomhet som kommunene selv driver overfor egen virksomhet med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll¹.

Prioriteringen av dette arbeidet på sentralt hold var et resultat av at departementet gjennom fokus på etikk og den såkalte Terra-saken hadde avdekket et behov for styrket kommunal egenkontroll. Velfungerende egenkontroll vurderes som avgjørende for innbyggernes tillit til kommunene.

Mange omorganiseringer og endringer i kommunale styringssystemer, økte krav til tjenesteyting og stadig flere oppgaver som utføres gjennom interkommunalt samarbeid og selskapsetableringer, fører med seg spørsmål om kontrollsystemene er tilpasset utviklingen.

Gruppen sitt hovedfokus har derfor vært å se på muligheter for styrking innen gjeldende rammer - hvordan kan rettleiding og kompetanseheving bidra til at rollene i egenkontrollsystemet fylles bedre?

Egenkontroll-gruppas arbeid har pågått i perioden november 2008 – desember 2009

DELTAKERE I ARBEIDSGRUPPA

Bjørn Arild Gram (leiar): Ordfører i Steinkjer. Nestleiar i kontrollutvalet i Nord-Trøndelag fylkeskommune

Harald Brandsås: Fagdirektør i Den norske Revisorforening for rekneskap, revisjon, skatt, avgift og selskapsrett. Nestleiar i kontrollutvalet i Hole kommune

Terje Hermansen: Leiar av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune. Leiar i Forum for Kontroll og Tilsyn. Rektor ved Os ungdomsskule, Os

Arne Johansen: Rådmann i Harstad

Anita Orlund: Ordfører i Skedsmo

Ole Kristian Rogndokken: Dagleg leiar i Norges Kommunerevisorforbund

Jan Morten Sundeid: Seniorrådgivar i Kommunalavdelinga i Kommunal- og regionaldepartementet.

Signy Irene Vabo: Førsteamanuensis ved Høgskolen i Oslo, dr. polit.

Inger Østensjø: Rådmann i Stavanger.

GRUPPAS MANDAT

- foreslå tiltak lokalt og nasjonalt for å styrke egenkontrollen
- identifisere områder der veiledningsmateriell kan bidra til å styrke arbeidet

¹ Kommuneloven § 23.2: Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

- identifisere områder der forskning eller utredning kan bidra til å styrke egenkontrollen.
- redegjøre for samspillet mellom internkontrollen til administrasjonssjefen og arbeidet i kontrollutvalget og revisjonen
- redegjøre for forholdet mellom regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon
- vurdere tiltak som kan bidra til økt bruk og utbytte av selskapskontroll.
- vurdere og foreslå tiltak for at kommunene og fylkeskommunene utvikler en helhetlig internkontroll (presentere gode eksempler)
- vurdere om mindretallet i kommunestyret eller fylkestinget bør ha flertallet i kontrollutvalget
- drøfte andre spørsmål av mer juridisk karakter, og eventuelt foreslå lovendringer.
- Redegjøre for og vurdere følgende spørsmål:
 - muligheten revisor har til å ta opp konkrete spørsmål med fylkesmannen og andre statlige organ, deriblant grensene som følger av revisors taushetsplikt
 - den rollen kontrollutvalget og revisor har eller bør ha overfor finansforvaltningen i kommunen eller fylkeskommunen
 - muligheten revisor har til å på egenhånd å iverksette kontrolltiltak

- redegjøre for de økonomiske og administrative konsekvensene av tiltakene gruppa foreslår

HVA ER - OG HVORFOR HAR KOMMUNER EGENKONTROLL?

I bunnen for arbeidsgruppas vurderinger er en forståelse av at egenkontrollen i kommuner/fylkeskommuner er en forutsetning for tillit, og en vesentlig del av lokaldemokratiet. Styrking av egenkontrollen er derfor en vesentlig oppgave, og et utviklingsarbeid som involverer ulike aktører og må strekke seg over tid.

Med egenkontroll menes det i denne sammenhengen

den kontrollvirksomheten kommuner/fylkeskommuner driver i egen virksomhet som har utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll.

Mens kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjef har ansvar for å gjennomføre kontrollen har kommunestyre/fylkesting det overordnede ansvaret for at de nødvendige økonomiske ressursene stilles til rådighet. Mens lovbestemmelser gir formelle føringer for hvordan egenkontroll skal utøves vil organisering, kultur, ledelse, ressurser m.m. i den enkelte kommune/fylkeskommune har stor betydning for hvordan egenkontrollen fungerer i praksis. Spesielt viktig med tanke på en effektiv og målrettet egenkontroll vil ledelsens holdning til risikovurderinger og kontroll være. Et annet vesentlig forhold er kommunestyrets og administrasjonssjefens forståelse for kontrollutvalgenes virksomhet. Ulike aktørers rolle og ansvar er i så måte av stor betydning for hvordan egenkontrollen fungerer i den enkelte kommune.

Arbeidsgruppas rapport tar på denne bakgrunnen både opp forhold som er knyttet til lovbestemmelser og formell regulering, og områder der det lokalt er muligheter for å innrette tiltak og gjennomføre prosesser som kan bidra til bedre egenkontroll i den enkelte kommune.

UNDERSØKELSER/KARTLEGGINGER UTARBEIDET I FORBINDELSE MED ARBEIDSGRUPPAS VIRKE

Arbeidsgruppen har i perioden fått utarbeidet følgende undersøkelser/kartlegginger:

- Kartlegging av lover og forskrifter om internkontroll i kommuner og fylkeskommuner
- Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner. NF-rapport nr 13/2009
- Internkontroll i kommuner. PricewaterhouseCoopers
- Forskning på internkontroll, revisjon og kontrollutvalg i kommunene. Notat. Signy Irene Vabo
- Revidering av den økonomiske intern kontrollen
- Sekretariatsordninger - notat fra FKT - tredje versjon
- Standardsetting innen revisjon internasjonalt og i Norge

•

ARBEIDSGRUPPAS ANBEFALINGER - HOVEDMOMENTER

Arbeidsgruppa leverte sin rapport i desember 2009.

Det pekes i rapporten på gruppas **tre hovedanbefalinger** for å styrke egenkontrollen:

1. Administrasjonssjefens internkontroll må utvikles og styrkes
2. Det må være god rolleforståelse og godt samspill mellom aktørene i egenkontrollen, dvs kommunestyre, kontrollutvalg, administrasjonssjef og revisor
3. Kompetansen hos revisor og i sekretariat må være høy og bør sikres

Oppfølging av disse anbefalingene må skje både lokalt og nasjonalt hold, i et nært samarbeid mellom relevante aktører. Gjennom opplæring, bevissthet og læring gjennom gode eksempler kan det skje en utvikling av egenkontrollen i den enkelte kommune. Både kontrollutvalg og administrasjonssjefer kan på den måten bidra til økt forståelse for egne og andres roller og derigjennom bedre egenkontroll.

FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER

Lovbestemmelsene som hjemler ulike deler av egenkontrollen er i hovedsak å finne i kommuneloven og i forskrift om kontrollutvalg og forskrift om revisjon. I tillegg har en rekke andre lover og forskrifter bestemmelser som stiller krav til internkontroll innen ulike deler av den kommunale virksomheten. Det kan her nevnes at det som verktøy i arbeidsgruppas vurderinger er utarbeidet en kartlegging av lover og forskrifter om internkontroll i kommuner og fylkeskommuner

Av arbeidsgruppas anbefalinger om lovendringer kan det pekes på følgende forslag:

- Kontrollutvalget bør velges på det konstituerende møtet, sammen med formannskap og ordfører. Kommuneloven § 17, nr 2 og 3 bør endres
- Medlemmer i kommunestyrekomiteer etter KL § 10 a kan ikke være medlem av kontrollutvalg. Kommuneloven § 77 nr 2 bør endres
- Ledere og styremedlemmer i kommunalt eide selskap kan ikke være medlem av kontrollutvalg. Kommuneloven § 77 nr 2 bør endres
- Kontrollutvalgets møter bør som hovedregel være åpne. Kommuneloven § 77 nr 8 bør endres
- Medlemmer av kontrollutvalg eller medlemmer av kommunestyret kan ikke være sekretær for kontrollutvalget. Forskrift om kontrollutvalg § 20, tredje ledd
- Kommunelovens bestemmelse om selskapskontroll foreslås endret for å få med samarbeid etter § 27. (for å sikre kommunene innsynsrett også i §27-samarbeid som er egne rettssubjekt). Overskrift i § 80 foreslås endret til ”Innsyn i selskaper m.v.”
- Bestemmelse om utsatt offentlighet foreslås tatt inn i offentleglova § 5

ARBEIDSGRUPPA ANBEFALER KRD Å VURDERE FØLGENDE LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER

- Departementet bør vurdere hvordan krav om at administrasjonssjefen skal rapportere til kommunestyret om arbeidet med internkontroll, kan utformes og tas inn i kommuneloven
- Departementet bør vurdere revisor sine oppgaver innen regnskapsrevisjon for å avklare om revisor skal vurdere om finansforvaltninga er i tråd med finansreglementet
- Departementet bør vurdere kommunelovens omtale av internkontrollansvaret til daglig leder i kommunale foretak, for å unngå tvil om at daglig leders ansvar på dette området er like omfattende som administrasjonssjefens ansvar

AKTUELLE TEMA FOR FORSKNING

I tilknytning til ”egenkontroll-gruppas” arbeid er det utarbeidet et notat om forskning på internkontroll, revisjon og kontrollutvalg i kommunene. Notatet redegjør for forskningsbasert kunnskap innen dette området, og ser dette opp i mot de ulike forholdene som arbeidsgruppa er bedt om å vurdere. Det gis i notatet en oversikt over de ulike forskningsbidragene, med en kort omtale av fokus i de respektive rapporter.

Med bakgrunn i oversikt over kunnskap framkommet i forskningsarbeidene har egenkontroll-gruppa pekt på områder som de mener det bør gjøres ytterligere forskning på:

- Nordisk sammenlikning innen regnskapsrevisjon, selskapskontroll, styring og kontroll i kommunale foretak.
- Organisering av den økonomiske egenkontrollen

- Selskapskontroll ift folkevalgt styring og kontroll med kommunalt eide selskap
- Styring av kommunale foretak – hvor effektiv kontrollen er (internkontroll og folkevalgt styring og kontroll)
- Nasjonal statistikk om bruk av selskapskontroll

ANDRE ANBEFALINGER FRA ARBEIDSGRUPPA:

Om kontrollutvalget

- Kontrollutvalgsmedlemmer må få opplæring. Kommunestyret har ansvar for at opplæring skjer og tilstrekkelige ressurser til dette
- Kommunene bør drøfte hvilken kompetanse og erfaring en er tjent med å ha med i kontrollutvalget
- Kommunene bør drøfte hvor mange medlemmer de bør ha i kontrollutvalget
- Veiledninger for kontrollutvalgsmedlemmer utarbeides
- Ordningen med eget sekretariat for kontrollutvalget bør evalueres
- Kompetanse og ressurstilgang i sekretariatene bør kartlegges

Om administrasjonssjefens internkontroll

- Kommunene må arbeide for å styrke internkontrollen
- Administrasjonssjefene må mene noe om hvilken tenking som har preget arbeidet med internkontroll til nå, og vurdere opp imot eventuelle andre modeller
- Administrasjonssjefene bør basere videre utvikling av internkontroll på en risikoanalyse
- Det er behov for veiledning om gjennomføring av helhetlige risikoanalyser i kommunene
- Arbeidsgruppa slutter seg til PwC sine prinsipper for god internkontroll²:
 - Kommunene bør basere seg på mindre uformell kontroll – formalisering gjør kommunen mindre sårbar
 - Risikovurderinger må ligge til grunn for valg av innretning på kontrollaktiviteter
 - Internkontrollen bør i større grad dokumenteres
 - Kommunene bør ha, bruke og vedlikeholde dokumenter som redegjør for ansvar og roller. Kontrollansvaret inkluderes i dokumentene
 - Sikre ansvarsfordeling mellom personer som utfører aktiviteter og de som kontrollerer – skal ikke være samme person
 - Kommunen bør ha en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring
 - Kommunene må prioritere nok ressurser til vedlikehold av internkontrollsystemet. Revidering av vurderinger og dokumentasjon bør skje regelmessig, f.eks ved bruk av et årshjul
 - Sikre god løpende informasjon og kommunikasjon til ledere og medarbeidere. Administrasjonssjefen må følge opp systematisk, og reagere ved avvik og brudd.

² Internkontroll i kommuner. PricewaterhouseCoopers, oktober 2009. Rapport til kommunal- og regionaldepartementet

- Internkontrollarbeidet må henge sammen og være en del av organisasjonsutviklinga i kommunen
- Administrasjonssjefen bør årlig rapportere om arbeidet med internkontroll til kommunestyret
- Ved anskaffelser anbefales:
 - Tydelige retningslinjer, herunder skille mellom rammeavtaler, direkteanskaffelser og rammeavtaler
 - Ansvar og roller under anskaffelsesprosessen må defineres tydelig
 - Ansvaret for prosessen må være tydelig
 - System for oppbevaring av rammeavtaler lages, og avtalene gjøres tilgjengelig
 - Kommunen lager et system for kontraktsoppfølging som kan håndtere endringsordrer og tileggsarbeid
 - Kontrollaktiviteter knytte til bestilling, varemottak og utbetaling
- Finansforvaltningen må inkluderes i administrasjonssjefens internkontroll og være tilpasset den risikoen det er åpnet for i finansreglementet
- Det er behov for veiledning til kommunestyret og kontrollutvalg om finansforvaltning og kontrollen med denne
- Staten bør sørge for at kommunene får en oppdatert oversikt over bestemmelser i lover og forskrifter som det er et krav at de følger opp med internkontroll
- Det er behov for en veileder som gir konkrete råd til administrasjonssjefer og andre om arbeidet og utfordringene med internkontroll

Om regnskapsrevisjon

- Sertifiserings- og tilsynsordning for revisorer i kommunal revisjon (regnskapsrevisorer og forvaltningsrevisorer omfattes)
- Det er behov for veiledning til kontrollutvalgsmedlemmer om revisors arbeid innen regnskapsrevisjonen
- Det er behov for rettledning om kontrollutvalget sitt *påse-ansvar* overfor regnskapsrevisor. Utvalget bør få vite om revisors rolle, formelle krav til revisor og gode spørsmål en kan stille revisor for å få til en god dialog
- Kompetansen innen kommunal revisjon bør kartlegges
- Departementet bør være svært tilbakeholden med å dispensere fra utdanningskravet til oppdragsansvarlig revisor
- Den som reviderer en kommune sørge for å ha tilstrekkelig kompetanse
- Kommunene bør vurdere størrelse på interkommunale revisjonsselskap, for å bidra til sterke fagmiljø. Styret og revisjonsmiljøene bør vurdere det samme
- Kontrollutvalget bør få kjennskap til revisors interne kvalitetsarbeid og om gjennomførte kvalitetskontroller
- Et statlig tilsyn med revisorer som reviderer kommunale regnskaper bør etableres
- Sertifiseringsordning for oppdragsansvarlige revisorer i kommunene bør etableres. Utredning om sertifiseringsordning bør redegjøre for ordninger og erfaringer fra andre nordiske land
- Kommunene bør vurdere om det er formålstjenlig å skifte oppdragsansvarlig revisor senest hvert syvende år.

- Revisor bør orientere kontrollutvalget om hva hun/han gjør for å se etter at den økonomiske internkontrollen er ordna på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll
- Det kan være behov for klargjøring av revisors oppgaver når det gjelder den økonomiske internkontrollen etter revisjonsforskriften § 3

Om forvaltningsrevisjon

- Det er behov for nasjonal statistikk om bruken av forvaltningsrevisjon, eks tall hvert 4. år
- Forvaltningsrevisjonsrapporter bør skrives slik at de er lett å lese og finne fram i
- Risikovurderinger i den overordnede analysen bør tillegges stor vekt. Analysen bør sees i sammenheng annet lignende arbeid som er gjort i kommunen
- Det er behov for veiledning til kontrollutvalget om den overordnede analysen
- Kontrollutvalget bør legge forvaltningsrevisjoner som er ferdigbehandlet ut på nett
- Det bør finnes veiledninger og arenaer for erfaringsutveksling der kontrollutvalg og sekretariat kan få kunnskap om hvordan bestillinger kan gjøres gode
- Kommunene bør som eiere utfordre revisjonsenhetene på hvordan de organiserer virksomheten og prosjektene sine for å få høyest mulig kvalitet på forvaltningsrevisjonene sine.
- Revisor bør orientere kontrollutvalget om hvordan revisjonsarbeidet er planlagt, og hva det omfatter. Jfr KU-forskrift er det kontrollutvalgets ansvar å skaffe seg denne informasjonen
- Revisor bør oppfordres til å gi informasjon som er relevant med tanke på bestilling av forvaltningsrevisjon eller andre kontroller

Om selskapskontroll

- Departementet bør avklare begrepsbruken knyttet til selskapskontroll i forskrift om kontrollutvalg og forskrift om revisjon
- Administrasjonssjefen bør sørge for at informasjon om selskap der kommunen har eierinteresser er lett tilgjengelig for politikere og øvrige innbyggere
- Kommunene bør avtale hvordan selskapskontrollen best kan samordnes mellom eierkommunene
- Departementet kan vurdere hvorvidt samordningsansvar for selskapskontroll med forvaltningsrevisjon bør bli et obligatorisk element i vedtektene for interkommunale selskap.
- Selskap med flere eierkommuner bør opplyse i årsmeldinga om eventuelle gjennomførte selskapskontroller

Om kirkelige fellesråd

- Kommunen bør sikre seg at dialogen med fellesrådet er tilstrekkelig og god
- Dersom ønskelig kan kommunen stille vilkår om kontroll med tilskuddene til fellesrådene – eks at midlene blir brukt i tråd med forutsetningene

SAMSPILL MELLOM AKTØRENE

Godt samspill mellom kommunestyre, kontrollutvalg, administrasjonssjef og revisor er en forutsetning for god egenkontroll. Aktørene må kjenne egne og andres roller. Kommunestyret har det overordnede ansvaret for egenkontrollen, men bør ha tillit til sitt kontrollutvalg. Ordfører bør holdes oppdatert på kontrollutvalgets arbeid, blant annet gjennom å delta i noen av møtene og motta innkallinger og protokoller til kontrollutvalgets møter.

Kommunestyret er ansvarlig for de økonomiske rammene for egenkontrollen

- Kommunestyret må forstå og ta ansvar for å legge til rette for en velfungerende egenkontroll. Kommunestyrene må sette av tilstrekkelige ressurser til kontrollutvalgets arbeid
- I rollen som kontrollutvalgsmedlem må en ha fokus på kontroll, ikke partipolitikk
- Veiledning til kontrollutvalgene behøves. Viktig å ha fokus på hvordan ordfører, administrasjonssjef, revisor og sekretariat kan bidra til at kontrollutvalget lykkes.

Mellom kontrollutvalg og revisor bør det være gode kommunikasjonslinjer. Gjennom engasjementsbrev der oppgavene formaliseres og gjennom løpende innspill fra revisor til kontrollutvalg bør revisor bidra til å holde kontrollutvalget oppdatert. Sekretariatet bør ha kompetanse som gjør kontrollutvalget til en god bestiller, og ha en god dialog med revisor i forbindelse med bestillingene.

En god dialog mellom kontrollutvalg og administrasjonssjef utvikles blant annet gjennom at administrasjonssjefen deltar i noen av kontrollutvalgets møter

- Innkallinger og protokoller bør sendes administrasjonssjef, uavhengig av om han/hun skal delta i kontrollutvalgets møte.
- Administrasjonssjefen bør involveres i arbeidet med overordnet analyse

Kommunelovens § 48 er fra 2009 gitt bestemmelse om at kommunens årsmelding skal rapportere på tiltak som er igangsatt for å høyne etisk standard. Administrasjonssjefens omtale av dette området kan være et nyttig utgangspunkt for å diskutere forhold knyttet til tillit til forvaltninga og kommunens virksomhet.

Administrasjonssjefen er ansvarlig for internkontroll og for årsregnskap og årsmelding. Revisjonsstandardene gir bestemmelser og rollene til revisor og administrasjonssjef knyttet til disse oppgavene, og til hvordan dialogen dem imellom må være.

- Kontrollutvalgene behøver veiledning om hvilke forhold revisor ser etter i sitt arbeid, hva administrasjonen skal informere revisor om og om rapporteringene fra revisor tilbake til kommunen

Om utsatt offentlighet

- Det anbefales å offentliggjøres § 5 slik at revisjonsrapporter blir offentlige først idet kontrollutvalget har mottatt endelig rapport med administrasjonssjefens merknader. Det er først på det tidspunktet at innholdet i rapporten betraktes som ferdig, og administrasjonssjefen har hatt anledning til å komme med eventuelle merknader. Utsatt offentlighet gjelder for Riksrevisjonen.
- Offentleglova bør evalueres for å vurdere om den gir nødvendig åpning for å unnta dokumenter som sendes mellom kontrollutvalg/revisjon og andre enheter i kommuner, og mellom kontrollutvalget og revisjonen.

Revisors anledning til å ta opp konkrete forhold med fylkesmannen

I henhold til kommuneloven har revisor taushetsplikt om forhold han/hun kommer over i arbeidet sitt. Dette gjelder så vel overfor fylkesmannen som andre. Arbeidsgruppa mener taushetsplikten bør bevares som i dag, og at fylkesmannen får tilstrekkelig informasjon. Kravene i hvitvaskingsloven kan virke noe uklare, sett opp mot kommunelovens bestemmelser om taushetsplikt.

- Departementet bør avklare i hvilken grad kommunale revisor kan og skal melde fra om forhold i tråd med hvitvaskingsloven.

Forholdet mellom fylkesmannens virksomhet og forvaltningsrevisjon i kommunene

- Tilsynsrapporter fra fylkesmannen bør bli behandlet på en egnet måte i kommunens folkevalgte organer
- Sekretariatet må holde kontrollutvalget orientert om planer og rapporter fra statlige tilsynsmyndigheter
- Fylkesmannen bør, i forbindelse med planlegging av tilsyn, holde seg orientert om planer og resultater i den kommunale egenkontrollen. Det bør være et mål at fylkesmannens tilsyn og kommunal forvaltningsrevisjon innen et gitt område ikke skjer samtidig.