



HAMMERFEST KOMMUNE KONTROLLUTVALGET

Møte nr. 1/2020
21. januar 2020

Arkivkode
4/1 02
Journalnr.
2020/12058-8

S A K S F R E M L E G G

SAK 6/2020

SEKRETARIATETS OPPGAVER TIL KONTROLLUTVALGET - ENDRINGER I FORHOLD TIL TIDLIGERE VEDTAK

Saksbehandler: Tom Øyvind Heitmann og Jan Henning Fosshaug

Bakgrunn / historikk:

Fram til 2004/2005 ble sekretariatsoppgaver for kontrollutvalg utført av kommunens revisjon.

I forbindelse med endringer i lov om kommuner og fylkeskommuner m.m. vedrørende kommunal revisjon i 2004/2005, ble det lovfestet en plikt for kommunestyret til å sørge for tilfredsstillende sekretærbistand til kommunens kontrollutvalg.¹ Det ble videre bestemt at sekretariatsfunksjonen ikke kan legges til kommunens/fylkeskommunens revisor, ettersom kontrollutvalget har et tilsynsansvar overfor revisjonen. Sekretariatsfunksjonen kan heller ikke legges til kommunens/fylkeskommunens administrasjon.

Som følge av endring i kommunelov og forskrifter ble sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalgene i Vest-Finnmark, som en midlertidig ordning, ivaretatt ved å bytte sekretariatstjenester mellom kommunene.

I 2007 opprettet de 10 kommunene i Vest-Finnmark et interkommunalt selskap (KUSEK IKS) for å utføre de lovpålagte sekretariatsfunksjoner for de deltagende kommunenes kontrollutvalg.

I etablerings-/oppbyggingsfasen av sekretariatsordningen behandlet samtlige kontrollutvalg i Vest-Finnmark sak om tilpasset fordeling av oppgaver for henholdsvis sekretariat og revisjon.

¹ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

Kontrollutvalget i Hammerfest kommune behandlet dette i sak 3/2008 den 30. januar 2008, og fattet følgende vedtak:

«Vedtak 03/05 oppheves. Revisjonens arbeidsoppgaver er fastsatt i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. Ut fra en helhetsvurdering vil det være naturlig at revisjonen fortsatt ivaretar følgende tilleggsoppgaver for kontrollutvalget:

Paragraf	Arbeidsoppgaver
§ 10	Overordnet analyse av kommunens virksomhet
§ 10	Utarbeide plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon
§ 12	Påse at Kommunestyrets vedtak vedrørende rapporter følges opp
§ 12	Gi rapport til Kommunestyret om hvordan Kommunestyrets merknader til rapport om forvaltningsrevisjon er fulgt opp
§12	Rapportere om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er tilfredsstillende fulgt opp.

Inntil videre utarbeider revisjonen saksutredninger på egne saker som legges fram for kontrollutvalget.

Kontrollutvalgets sekretariat pålegges å sørge for at også de andre arbeidsoppgavene som i følge kontrollutvalgsforskriftene ligger under kontrollutvalgets ansvarsområde blir ivaretatt.»

I tidsrommet etter at sak 3/2008 ble behandlet i januar 2008 har det skjedd relativt stor utvikling i kontrollarbeidet i kommunene, både i forhold i kontrollutvalgenes status og selve arbeidet i utvalgene. Sekretariatsordningen for kontrollutvalgene i Vest-Finnmark må nå kunne sies å være vel etablert, og ivaretar de lovpålagte oppgavene for samtlige kontrollutvalg i sitt ansvarsområde.

Ny kommunelov med endringer i tilhørende kontrollutvalgsforskrift berører samtidig noen av oppgavene som hittil har vært utført av henholdsvis sekretariatet og revisjonen. Et eksempel på dette er gjennomføring av overordnet analyse og utarbeidelse av plan for selskapskontroll/eierskapskontroll med påfølgende gjennomføring av de tilhørende kontrollene. Disse oppgavene har hittil vært tillagt sekretariatet, men etter ny forskrift skal eierskapskontroller nå utføres av revisjonsfaglig enhet. Uttalt begrunnelse for denne endringen har vært å styrke eierskapskontrollene og å ivareta uavhengighet mellom bestillerrollen og utøverrollen. En parallell til dette hva gjelder uavhengighet, er nåværende praksis i forhold til forvaltningsrevisjoner, hvor revisjonen både utfører overordnet analyse og utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon, og deretter også gjennomfører tilhørende forvaltningsrevisjoner.

Med bakgrunn i ovennevnte er det naturlig at kontrollutvalgene i Vest-Finnmark tar gjeldende oppgavefordeling jfr. vedtak i sak 3/2008 opp til ny vurdering.

For ordens skyld nevnes at revisjonen, i dialog mellom daglig leder i KUSEK IKS og revisjonssjef i Vefik IKS er informert om at denne sak vil bli lagt frem til behandling i kontrollutvalgene i Vest-Finnmark.

Saksopplysninger:

Sekretariatets oppgaver, funksjoner og uavhengighet har blitt videreført og forsterket i blant annet ny kommunelov (2019) med forskrift, samt i faglige veiledere innenfor kommunal egenkontroll. I ny kommunelov § 23-7 sies det følgende om kontrollutvalgets sekretariat:

Kommunestyret og fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget får sekretariatsbistand som tilfredsstillende utvalgets behov.

Sekretariatet skal påse at de sakene som behandles av kontrollutvalget, er forsvarlig utredet, og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og av den eller dem som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen.

Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til

- a) ansatte i kommunen eller fylkeskommunen som har andre arbeidsoppgaver enn å være sekretær for kontrollutvalget
- b) den som utfører revisjon for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen
- c) medlemmer av kontrollutvalget, kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.

Den som utfører sekretariatsoppgaver for kontrollutvalget, er direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv sekretariat for kontrollutvalget etter innstilling fra kontrollutvalget.

Sekretariatets oppgaver må videre ses i sammenheng med kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalgets oppgaver. I kommuneloven § 23-2 heter blant annet følgende:

Kontrollutvalget skal påse at

- a) kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
- b) det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- c) det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
- d) det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)
- e) vedtak som kommunestyret eller fylkestinget treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

Sekretariatets vurderinger:

Bestiller - utførermodellen

Kontrollutvalgene jobber etter en bestiller-utførermodell der kontrollutvalget har bestiller-rollen og revisjonen har utførerrollen. Det vises i den sammenheng til Norges Kommunerevisor Forbunds (NKRF) veileder om god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene og Forum For Kontroll og Tilsyns (FKT) veileder om sekretariat for kontrollutvalg.

Sekretariatet er kontrollutvalgets administrasjon og bistår utvalget i å utføre bestiller-rollen. Utvalget bestiller forvaltningsrevisjon, selskapskontroll (eierskapskontroll) og eventuelt andre undersøkelser, mens regnskapsrevisjon er et løpende oppdrag. Revisjonen rapporterer resultatet av sitt arbeid til kontrollutvalget, som igjen rapporterer til kommunestyret.

Enkelte arbeidsoppgaver hører naturlig hjemme i bestiller-leddet (kontrollutvalg/sekretariat), mens andre hører hjemme i utførerleddet (revisjonen og andre oppdragstakere).

Uavhengighet

Sekretariatets uavhengighet:

I kommuneloven § 23-7 framgår det at sekretariatet skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen. Det framgår videre at sekretariatsfunksjonen ikke kan legges til a) ansatte i kommunen eller fylkeskommunen som har andre arbeidsoppgaver enn å være sekretær for kontrollutvalget, b) den som utfører revisjon for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, eller c) medlemmer av kontrollutvalget, kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.

Revisjonens uavhengighet:

I kommuneloven § 24-4 framgår det at revisor skal være uavhengig.

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 16 framgår det at revisor ikke kan utføre revisjon eller annen kontroll for kommunen eller fylkeskommunen hvis det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisorens uavhengighet og objektivitet.

I forskriften er det også satt grenser i forhold til revisors tilknytning til den reviderte virksomheten (§ 17) og grenser for hvilke stillinger, verv og tjenester som revisor kan ha (§ 18).

Som tidligere nevnt kan ikke revisor utføre sekretariatsoppgaver for kommuner som den reviderer.

Nedenfor redegjøres det for hver av de oppgavene som foreslås overført til kontrollutvalgets sekretariat.

Gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderinger som grunnlag for planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller

I kommuneloven § 23-3 heter det at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, skal utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. *Denne planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper.* Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

I lovforarbeidene sies det at risiko- og vesentlighetsvurderingen er grunnlaget for å vurdere temaer, antall forvaltningsrevisjoner og når de skal utføres. Den vil også legge til rette for kvalitet i forvaltningsrevisjonen, ved at ressursene brukes på områder der det anses å være mest behov. Når kommunenes virksomhet er omfattende og kompleks, kan det være naturlig å anta at risiko- og vesentlighetsanalysen i mange tilfeller vanligvis vil kunne vise at det er behov for å gjennomføre en eller flere forvaltningsrevisjoner hvert år.

I NKRF sin veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene sies at *kontrollutvalget er tillagt ansvaret for å utarbeide overordnet analyse* (det som nå heter risiko- og vesentlighetsvurdering) for forvaltningsrevisjon. Dette vil etter sekretariatets syn også gjelde i forhold risiko- og vesentlighetsanalyser tilknyttet eierskapskontroll.

Gjennomføring av risiko – og vesentlighetsvurderinger som grunnlag for planer for forvaltningsrevisjon eller planer for eierskapskontroll, er verken i lov eller forskrift definert som en revisjonsoppgave. Dette medfører at oppgaven kan utføres av sekretariat eller andre.

I FKT sin veileder for sekretariat for kontrollutvalg sies det at arbeidet *med risiko- og vesentlighetsvurderingen (overordnet analyse) som hovedregel bør ligge fast som en del av sekretariatets oppgaver.*

Risiko- og vesentlighetsvurderingen danner grunnlaget for plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll. Dette innebærer at denne danner grunnlaget for kontrollutvalgets konkrete bestillinger av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller. Risiko- og vesentlighetsvurderingen danner også grunnlaget for å vurdere temaer, antall forvaltningsrevisjoner/eierskapskontroller og når disse skal utføres. Sekretariatet vurderer det slik at dette er forhold som hører under kontrollutvalgets rolle som oppdragsgiver og bestiller av forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll overfor revisjonen. Det framstår derfor ikke som riktig at revisjonen skal utarbeide grunnlaget for de bestillinger som revisjonen senere skal levere tjenester på grunnlag av. Dette kan også by på utfordringer sett i forhold til spørsmålet om inhabilitet.

Sekretariatet tilrår derfor at risiko- og vesentlighetsvurderinger for framtiden utarbeides av kontrollutvalgets sekretariat. Dette vil sikre den uavhengighet som skal være mellom revisjon (som utfører/oppdragstaker) og kontrollutvalget (som bestiller/oppdragsgiver).

Utarbeide plan for forvaltningsrevisjon (og eierskapskontroll)

I kommuneloven § 23-3 heter det at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, skal utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner.

De momenter som er nevnt ovenfor vedrørende risiko- og vesentlighetsvurderinger gjelder også for spørsmålet om hvem som bør utarbeide planer for forvaltningsrevisjon på vegne av kontrollutvalget.

På bakgrunn av risiko- og vesentlighetsvurderingen skal det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon. I NKRF sin veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene sies det at sekretariatet har ansvaret for at denne planen legges fram for behandling i kontrollutvalget. I veilederen sies det videre at det er gode argumenter for at planarbeidet er oppgaver som hører hjemme i bestiller-leddet, og bør utføres av sekretariatet. Dette er også i tråd med en uttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, hvor departementet sier at det vil være naturlig at kontrollutvalgets sekretariat utarbeider utkast til den plan som kontrollutvalget forelegger kommunestyret til vedtak.

Sekretariatet tilrår derfor at utarbeiding av planer for forvaltningsrevisjon for framtiden utarbeides av kontrollutvalgets sekretariat. Dette vil sikre den uavhengighet som skal være mellom revisjon (som utfører/oppdragstaker) og kontrollutvalget (som bestiller/oppdragsgiver). Dette vil også bidra til mer ryddighet sett i forhold til revisors habilitet/inhabilitet.

Oppfølging av gjennomført revisjon og eierskapskontroll

I kommuneloven § 23-2 første ledd e) framgår det at kontrollutvalget skal påse at vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp. I lovforarbeidene sies det at denne bestemmelsen fastsetter en generell plikt for kontrollutvalget til å påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak som gjelder revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 framgår det at kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak om regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir fulgt opp og skal rapportere til kommunestyret om vedtaket er fulgt opp.

Sekretariatet tilrår derfor at det administrative arbeidet med denne typen oppfølging blir utført av kontrollutvalgets sekretariat.

Rapportere om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er tilfredsstillende fulgt opp

I (tidligere) forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 8 heter det at kontrollutvalget (også) skal rapportere til kommunestyret om *tidligere saker* som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Denne bestemmelsen er ikke videreført i ny forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Men departementet har i høringsnotatet til ny forskrift uttalt at dette er ikke ment som en endring av gjeldende rett. Departementet sier at plikten til å rapportere om disse sakene allerede ligger i plikten til å *rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om vedtaket er fulgt*. Departementet sier videre at det er en naturlig oppfølgingsoppgave for kontrollutvalget å rapportere tilbake til kommunestyret om hvordan kommunestyrets vedtak er blitt fulgt opp.

Rapporteringen skal inneholde både saker som er fulgt opp på en tilfredsstillende måte og saker som ikke er fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Sekretariatet tilrår derfor at det administrative arbeidet med denne typen oppfølging blir utført av kontrollutvalgets sekretariat.

Utarbeide saksutredninger i alle saker som legges fram for kontrollutvalget

I kommuneloven § 23-7 framgår det at kommunestyret skal sørge for at kontrollutvalget får sekretariatsbistand som tilfredsstiller utvalgets behov. Det framgår videre at sekretariatet skal påse at de sakene som behandles av kontrollutvalget, er forsvarlig utredet, og at utvalgets vedtak blir iverksatt. Det framgår også at revisor ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget.

At det er kontrollutvalgets sekretariat som skal ivareta saksbehandling og utarbeide saksframlegg til kontrollutvalget framgår både av lovforarbeidene og de to nevnte veilederne fra henholdsvis FKT og NKRF.

I praksis har sekretariatet for de kommunale kontrollutvalgene i Vest-Finnmark (KUSEK IKS) hatt ansvaret for saksbehandling og utarbeidet saksframleggene i flere år, det vil si fra den tid da det ble innført lovkrav om et uavhengig sekretariat for de kommunale kontrollutvalgene.

Sekretariatet tilrår derfor at saker som legges fram for kontrollutvalget, herunder saker fra revisjonen, (fortsatt) skal utredes av kontrollutvalgets sekretariat.

Sekretariatets tilrådning:

Kontrollutvalgets vedtak 3/2008 av 30. januar 2008 oppheves.

Kontrollutvalget vedtar at følgende oppgaver tilknyttet utvalgets ansvarsområde tillegges kontrollutvalgets sekretariat, Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS (KUSEK IKS):

- Alle oppgaver som tilligger sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget i henhold til lov og forskrift.
- Gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderinger som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll
- Utarbeide plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll
- Faglig og administrativ ivaretagelse av kontrollutvalgets påseansvar om at kommunestyrets vedtak vedrørende regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir fulgt opp
- Rapportere om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er tilfredsstillende fulgt opp

- Utarbeide saksutredninger i saker som legges fram for kontrollutvalget, herunder saker fra revisjonen
- Arkivering og journalføring for kontrollutvalgets virksomhet