

Styrket kommunal egenkontroll

Arbeidsgruppas rapport

Bjørn Arild Gram

Utgangspunkt

- Det grunnleggende utgangspunktet er ivaretagelse og styrking av det lokale folkestyret
- Det er dette som vi skal bygge tillit rundt
- Den kommunale egenkontrollen er et sentralt element i det lokale folkestyret
- Kommunene forvalter store ressurser på vegne av fellesskapet – må forvaltes effektivt og i samsvar med etiske normer og god forvaltningsskikk

Utgangspunkt, forts.

- Det står ikke forferdelig til i kommune-Norge, regelen er ikke ukulturer, sløsing med fellesskapets midler og lave etiske standarder
- Men vi kan bli bedre!
- Det kan drives mer effektivt, kvaliteten kan bedres, det kan læres mer av feil og avvik, vi kan ha mer naturlig innebygde mekanismer som sikrer betryggende kontroll, og vi kan klare oss godt uten de grove enkeltsakene som setter kommune-Norge i et dårlig lys

Utgangspunkt, forts.

- Styrket egenkontroll krever et systematisk og bredt utviklingsarbeid
- Samlet sett med tiltak – utvikling over tid
- Krever involvering fra alle relevante aktører
- Hovedtrekkene i ansvarsfordelingen mellom kontrollutvalg, revisor og sekretariat ligger fast

Utgangspunkt, forts.

- Noen forslag til regelendringer
- Men regelverket hindrer ikke godt kontrollarbeid
- Diskusjonen om reglene bør ikke ta fokus fra drøftingen om hva som er godt kontrollarbeid – vi må bruke friheten og kunnskapen til å bli bedre

Egenkontrollen

Kontrollutvalg (KU)

- På vegne av kommunestyret. Gjennom planmessig regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll sørger KU for at kommunene blir i stand til å fange opp feil og forbedre virksomheten

Revisjon

- På oppdrag fra Kontrollutvalget. Regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon

Egenkontrollen, forts.

Administrasjonssjefens internkontroll

- Administrasjonssjefen har som leder et kontrollansvar. Begrepet internkontroll brukes om dette kontrollansvaret – det handler om å ha kontroll internt i en organisasjon
- En løpende del av virksomheten som kommer før de andre to elementene i egenkontrollen

Hovedbudskap

- Kommunene må arbeide for å styrke internkontrollen!
- Det er viktigere å ha løpende kontroll med/i virksomheten, enn å "komme etter" med kontrollutvalg og revisjon
- Internkontrollen bidrar til at kommunen når sine mål. Et løpende arbeid for å bedre kvaliteten i tjenestene og sikre effektiv ressursbruk

Endringer i kommunesektoren

- Utviklingstrender i kommunene:
 - Flatere strukturer
 - Større volum og mer komplekse oppgaver
 - Mer lov- og rettighetsstyring
 - Selskapsdannelser/interkommunale samarbeidsløsninger har gitt mer fragmentert styringsstruktur
- Arbeidsgruppa er usikker på om internkontrollen har utviklet seg i tråd med disse trendene

Betryggende kontroll

- Kommunelovens § 23:

Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll

- Administrasjonssjefene er usikre på hva som ligger i begrepet ”betryggende kontroll”

Risikovurdering

- Risikovurderinger vil være et viktig grunnlag for utvikling av god internkontroll
 - Identifisere hvor i arbeidsprosessene det finnes elementer av risiko
 - Analysere konsekvenser og sannsynligheter
 - Bestemme akseptabelt nivå av risiko
 - Prioritere og innføre kontrollaktiviteter

Prinsipp for god internkontroll

- Risikovurderinger
- Mer formalisering og dokumentasjon
- Arbeidsdeling ved utføring av kontroller
- Kompetanseutvikling
- Vedlikeholdsaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon

Internkontroll og kvalitet

- Internkontrollsystem står på eget grunnlag – men arbeidsgruppa understreker potensialet som ligger i å gjøre dette til en integrert del av kommunens organisasjonsutvikling, kvalitetssystem, avvikshåndtering mv.
- Vil understreke nytteverdien, og gi økt politisk oppmerksomhet rundt arbeidet med internkontroll

Kommunestyret

- Kommunestyret har det overordnede kontrollansvaret, også for internkontrollen
- Må påse at administrasjonssjefen har utformet og gjennomfører god internkontroll, med risikovurdering og kontrollaktivitet tilpasset kommunens behov
- Administrasjonssjefen bør rapportere årlig om arbeidet med internkontrollen til kommunestyret

Forvaltningsrevisjon

- Innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger
- Undersøkelse tyder på forvaltningsrevisjon fungerer godt som redskap i egenkontrollen – som verktøy for folkevalgt tilsyn og kontroll
- Viktige områder for videreutvikling: intern læring, oppfølging etter rapporter

Selskapskontroll

- Det kommunale eierskapet er omfattende: omsetning på 100 mrd. kroner og 50 000 ansatte
- Ligger utenfor administrasjonssjefens internkontroll
- Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper m.m.
- Begrepsbruken knyttet til selskapskontroll bør klargjøres

Selskapskontroll

Eierskapskontroll

Forvaltningsrevisjon

Selskapskontroll, forts.

- Selskapskontroll ser ut til å være forholdsvis lite brukt – har ikke satt seg som kontrollform ennå
- Kan blant annet ha sammenheng med at kommunene fortsatt ikke er i mål med å utforme mål og strategier for sitt eierskap
 - Viktigste tilråding er derfor å utvikle eierstrategier, jfr. også anbefalingene fra KS Eierforum

Kontrollutvalgene (KU)

- Sammensetning: KU skal fortsatt være et lekmannsutvalg på linje med andre folkevalgte organ (ett medlem gikk inn for kompetansekrav)
- Valgbarhet: ledere og styremedlemmer i kommunale selskap bør ikke sitte i KU
- Åpne møter skal være prinsippet også for kontrollutvalgene
- Mindretallsrettigheter?

Tilsyn med revisjonen

- Både Den norske Revisorforening (DnR) og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har medlemsbaserte tilsynsordninger
- De aller fleste får ikke merknader, men det oppdages også tilfeller av dårlig arbeid
- Det er etablert statlig tilsyn med registrerte og statsautoriserte revisorer etter revisorloven
- Ekstern kontroll gjennomføres enten av DnR eller Finanstilsynet (samarbeid)

Tilsyn, forts.

- Revisors legitimitet og faglige nivå er avgjørende for den samla tilliten til egenkontrollen
- Finanstilsynet har ikke myndighet til å sanksjonere mot dårlig arbeid ved revisjon av kommuner
- Arbeidsgruppa tilrår at det må være like god ekstern kontroll / tilsyn av revisorer som reviderer kommunale regnskap, som revisorer som er omfattet av revisorloven

Sertifisering

- Spørsmålet om tilsyn med revisorene må ses i sammenheng med innføring av en eventuell sertifiseringsordning for kommunerevisorer
- Skal bidra til å sikre kompetansenivået
- Dette gir også et grunnlag for sanksjonsmuligheter
- Det anbefales en slik ordning, men utformingen bør utredes videre

Revisjonsmandatet

- Fra 2004 ble ansvaret for forvaltningsrevisjon flyttet fra revisor til kontrollutvalget
- Gjorde det nødvendig med en klarere avgrensning mellom forvaltningsrevisjon og revisjon av internkontrollen
- Revisor skal se etter den økonomiske internkontrollen, som en del av regnskapsrevisjonen

Revisjonsmandatet, forts.

- Endringene er av noen tolket slik at revisors oppgave etter forskriften nå kan oppfattes som veldig smal
- Arbeidsgruppa mener at:
 - Departementets merknader ikke nødvendigvis skal tolkes mest mulig begrensende
 - Kontrollutvalgets ansvar for bestilling av forvaltningsrevisjon ikke skal endres
 - Eksisterende usikkerhet om forståelsen likevel kan gi behov for ytterligere klargjøring

Fylkesmannen

- Mens tilsynet er avgrenset til å gjelde kontroll av om kommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i henhold til lov, tar kommunene sin egenkontroll i tillegg hensyn til lokale mål og behov, resursbruk, effektivitet og kvalitet
 - ⇒ Både egenkontrollen og det statlige tilsynet har mer å hente på bedre samspill
- Fylkesmannen bør gjøre seg kjent med egenkontrollarbeidet i kommunene når tilsyn planlegges

Husk!

- Kontrollutvalgene gjør en jobb de kan være stolte av: fortell hva dere gjør og kommunestyret må lytte!
- Kontrollutvalgene, revisor og sekretariat gjør mye godt arbeid: vis det, legg rapporter ut på nettet og skriv så alle kan forstå!
- Det nytter å drive kontrollarbeid: kommunene må vise at de lærer og forbedrer seg! La innbyggerne få vite om det!
- Kontrollarbeid i kommunene kan føre til læring for andre også: kontrollutvalgene må dele erfaringer med hverandre!

Takk for oppmerksomheten!

Lykke til!