



Fylkesmannen i Oppland

Kommunene i Valdres

Valdres kommunerevisjon
Postboks 142
2901 Fagernes

Deres referanse 2008/110
Vår referanse 2009/5061- 320 BTR
Saksbehandler Bergsvein Træthaug, tlf. 61 26 60 90
Avdeling Juridisk avdeling

Dato 15.02.2010

Vedrørende organisering av sekretærtjenestene for kontrollutvalgene i Valdres

Fylkesmannen viser til tidligere kontakt angående Valdres-kommunenes organiseringen av sekretær oppgavene for kontrollutvalgene.

I brev datert 9. september 2009 ba Fylkesmannen om en redegjørelse fra Valdres kommunerevisjon knyttet til hvordan de aktuelle sekretariatsoppgavene blir utført. I stedet for å be hver av de seks deltakerkommunene om å redegjøre for hvordan organiseringen er, ble det rettet en henvendelse til den interkommunale kommunerevisjonen, med kopi til kommunene.

Fylkesmannen mottok svar fra Valdres kommunerevisjon den 25. september 2009. I brevet blir det argumentert med at "Valdresmodellen" ikke er i uoverensstemmelse med lov og forskrift.

Regelverket

Ifølge kommuneloven § 77 skal alle kommuner ha et kontrollutvalg som skal "forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen på sine vegne". Etter § 77 nr. 4 skal kontrollutvalget blant annet "påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte", og det følger av § 77 nr. 10 at kommunestyret skal "sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget".

Dette er utdypet i forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgskriften) § 6:

"Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap og kommunale eller fylkeskommunale foretaks årsregnskap blir revidert på en betryggende måte, herunder holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og påse at dette foregår i samsvar med de bestemmelser som følger av lov og forskrift, god kommunal revisjonsskikk og kontrollutvalgets instruksjer, eller avtaler med revisor."

I kontrollutvalgskriften § 20 er det fastsatt regler for kontrollutvalgssekretariatet:

"Kommunestyret eller fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget har sekretariatsbistand som til enhver tid tilfredsstiller utvalgets behov.

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

Den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen kan ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget."
(vår understreking)

Det er særlig to hensyn som begrunner forbudet mot å blande revisjons- og sekretariatsfunksjonen. For det første er det hensynet til å kunne konkurranseutsette revisjonen. I dette arbeidet er det naturlig at sekretariatet forbereder saken, og det vil da være uheldig dersom revisjonen, som kanskje

skal delta i konkurransen, skal forberede saken. For det andre er det hensynet til å sikre at kontrollutvalget utøver en reell tilsynsfunksjon overfor revisjonen.

Dette fremgår av uttalelsene i forarbeidene til kommuneloven (Ot.prp. nr. 70 (2002-2003)) punkt 4.4.2:

"Dersom kontrollutvalget skal være ansvarlig for å skaffe tilfredstillende revisjon, og ha en «bestiller-funksjon» i forbindelse med valg av revisor, vil det i praksis også være nødvendig at utvalget har et sekretariat som kan forberede «bestiller-saken» for utvalget. Denne funksjonen vil kreve betydelig kompetanse og innsikt i de tjenester kommunen skal «kjøpe inn»...

Departementet er også blitt stående ved at det ikke skal være adgang til å la kommunens revisor utøve sekretariatsfunksjonen - enten kommunen har en egen kommunerevisjon, deltar i et interkommunalt samarbeid om revisjon eller setter oppdrag ut til et revisjonsfirma. Departementet har ved denne vurderingen lagt betydelig vekt på de prinsipielle betenkeligheter ved en slik ordning. Kontrollutvalget skal utøve en tilsynsfunksjon overfor revisjonen, og skal følge opp at kommunen får de revisjonstjenester den har bestilt. Dette tilsier en viss avstand og uavhengighet i forhold til revisjonen. Dersom revisjonen skulle kunne være sekretariat ville dette kunne innebære en svekkelse av denne funksjonen."

"Valdres-modellen"

Valdres kommunerevisjon har i redegjørelsen som eksempel på "Valdres-modellen" vedlagt oppdragsavtalen mellom Valdres kommunerevisjon og kontrollutvalget i Sør-Aurdal kommune, inngått 27. oktober 2005. Ifølge avtalen er det lederen av kontrollutvalget som er "ansvarlig sekretariat". Vedkommende har blant annet ansvar for at saker som behandles er forsvarlig utredet, at vedtak blir iverksatt og at kontrollutvalget foretar tilsyn med administrasjonen. Valdres kommunerevisjon gis i oppgave å "[u]tføre det praktiske arbeidet med møteinnkallinger, saksutredninger og møtereferater osv på vegne av kontrollutvalgslederen", og skal samtidig utføre arbeid knyttet til forvaltningsrevisjonen (utføre overordnet risikoanalyse, utarbeide forslag til plan for gjennomføringen, stå for gjennomføringen og eventuelt omprioritere forvaltningsrevisjonsplanen i samråd med kontrollutvalget).

Valdres kommunerevisjon skriver i brevet at oppdragsavtalen blir overholdt, og viser til at revisjonen sin bistand til sekretariatsansvarlig og kontrollutvalget bare er av praktisk karakter og ikke innebærer noe faglig ansvar. Det blir presisert at "Valdresmodellen" ikke kan benyttes dersom kommunene velger å konkurranseutsette revisjonstjenestene – dette er imidlertid foreløpig ikke aktuelt i Valdres. Kommunerevisjonen uttaler dette om lovligheten av ordningen:

"Vi er enige i KRD sin vurdering om at det å skrive møteinnkallinger, saksutredninger og møtebøker normalt er en praktisk oppgave som i alminnelig omtale tilligger et sekretariat. Men kontrollutvalgsforskriften § 20 presiserer ikke dette som sekretariatets oppgave, den presiserer ansvaret for kvaliteten på saksutredning og gjennomføring av vedtak. Hva som var lovgivers intensjon eller tanker ut over det som fremgår av lov, forskrift og forarbeider har vi ikke noe grunnlag for å spekulere i. Vi mener at det ikke kan være avgjørende i denne sammenheng hvem som teknisk utarbeider disse dokumentene, da dette ikke kan være avgjørende for kvaliteten på kontroll- og tilsynsarbeidet når kommunene har valgt å ha revisjonen i egen regi ved Valdres kommunerevisjon..."

Vi mener at "Valdresmodellen" ikke er i uoverenstemmelse med ordlyden i kommuneloven § 77 nr 10 eller forskrift om kontrollutvalg i kommuner § 20."

Fylkesmannens syn

Etter Fylkesmannens oppfatning taler ordlyden i kontrollutvalgsforskriften § 20 mot at praktiske sekretariatsoppgaver kan overlates til revisjonen. Det vises her til at bestemmelsen setter forbud mot at revisjonen kan "utøve sekretariatsfunksjoner" for kontrollutvalget.

Også en formålstolkning av bestemmelsen taler for det samme. Det vises her til at formålet med bestemmelsen er å sikre en viss avstand og uavhengighet mellom kontrollutvalget og revisjonen fordi kontrollutvalget også skal påse at revisjonen er betryggende og i samsvar med regelverket, jf. de siterte forarbeidene.

Etter det vi har forstått, blir det av Valdres kommunerevisjon lagt vesentlig vekt på at revisjonsmedarbeiderne ikke har noe ansvar for de oppgavene sekretariatet utfører. Dette ansvaret

tilligger lederen av kontrollutvalget. Slik Fylkesmannen ser det, er sekretariatsoppgaver – etter sin art - primært av praktisk karakter. Vi kan ikke finne holdepunkter i lov, forskrift og forarbeider for at det avgjørende skal være hvor ansvaret er plassert. Rettskildematerialet, som det er vist til ovenfor, taler derimot for at man skal se hen til hvem som løser de praktiske oppgavene.

Det vises videre til hva Kommunal- og regionaldepartementet i brev datert 4. juli 2008 til Forum for kontroll og tilsyn uttalte om "Valdres-modellen":

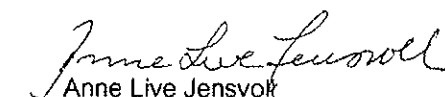
"Departementet meiner at lov og forskrift ikkje inneheld noko forbod mot å leggja sekretariatsfunksjonen til leiaren av kontrollutvalet – eller til ein av medlemmene. Det er imidlertid ein føresetnad at ei slik ordning oppfyllar dei krava ein må setja når det gjeld sekretariatet sin kompetanse og kapasitet. Det må vera ei reell ordning, dvs. at sekretariatet må utføra dei oppgåvene det er tillagt etter regelverket. Dersom revisor i praksis utfører (deler av) dei oppgåvene som er lagde til sekretariatet, vil det ikkje vera i tråd med regelverket."

Også her rettes det fokus mot utførelsen av oppgavene, ikke hvor ansvaret er plassert.

Fylkesmannen forutsetter at kommunene i Valdres innretter seg på en måte som sikrer et klart skille mellom kontrollutvalgssekretariatet og revisjonen.

På bakgrunn av at det er en tilsvarende sak i Sogn og Fjordane, sendes kopi av dette brevet til Fylkesmannen der.


Kristin Hille Valla


Anne Live Jensvold
avdelingsdirektør

Kopi: Kommunal- og regionaldepartementet, Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Njøsavegen 2, 6863 Leikanger