

Av Ellen Halsbog Lange, seniorrådgiver i NKRF – kontroll og revisjon i kommunene

Hva er rollene i kontrollarbeidet – og hvordan samhandler vi?

Det er mange aktører i kontrollarbeidet, ikke bare kontrollutvalget. Hvilke oppgaver som ligger til de ulike rollene, er i stor grad regulert gjennom lov og forskrift. Men hvordan skal de ulike aktørene samhandle?

Noen formelle rammer er det, men aktørene må selv finne ut av hvordan de skal gjøre det for å få en god samhandling rundt kontrollarbeidet i sin kommune.

Kommunens egenkontroll eller kontrollarbeid står på to bein: (1) internkontroll i hele organisasjonen, som kommunedirektøren har ansvar for og (2) den politiske kontrollen, der kontrollutvalget sørger for kontroll på vegne av kommunestyret. Det er samhandlingen rundt den politiske kontrollen som er tema i denne artikkelen.

Artikkelen behandler noen av oppgavene til kontrollutvalget, men ikke alle.

Hvorfor er god samhandling viktig?

Kommunenes egenkontroll er ikke bare et viktig element i det kommunale selvstyret, men riktig gjennomført og godt brukt bidrar det også til læring og forbedring.

Ingen kan tvinges til å lære. Selv om kontrollutvalget og revisjonen har de beste intensjoner om at arbeidet skal brukes til forbedring, er det ledelsen og de ansatte i kommunen som skal ta til seg og gjennomføre forbedringsarbeidet. Hva skal til for å oppnå dette?

Min / vår erfaring er at:

1. God samhandling mellom triangelet politikere, revisjon og administrasjon = høy nytteverdi
2. God rolleforståelse bidrar til god samhandling

> Og for å få en felles forståelse av rollene, kreves det dialog mellom de ulike aktørene – man må snakke sammen.

For å få god rolleforståelse, trengs det kunnskap om hva som ligger til sin egen rolle. Man må også forstå hva som ligger til andres rolle. Og for å få en felles forståelse av rollene, kreves det dialog mellom de ulike aktørene – man må snakke sammen.

Hvem er aktørene?

Kommunestyret/bystyret/fylkestinget (heretter **kommunestyret**) er som kjent øverste ansvarlige i kommunen eller fylkeskommunen (heretter **kommunen**). Det øverste folkevalgte organet har også det overordnete ansvaret for kontrollarbeidet.

Kontrollutvalget sørger for kontrollen på vegne av kommunestyret. Utvalget bistås av **sekretariatet** til saksforberedelse og iverksetting av vedtak, mens **revisjonen** i hovedsak utfører selve kontrollarbeidet.

Ordføreren er sentral i kommunens ledelse, og har møte- og talerett i kontrollutvalget.

Kommunedirektøren har også en viktig rolle i å følge opp den politiske delen av egenkontrollen. Kommunedirektøren er den som blir kontrollert – og ikke minst den som får jobben med å ta ned vedtak og legge til rette for læring og forbedring i organisasjonen.[1]

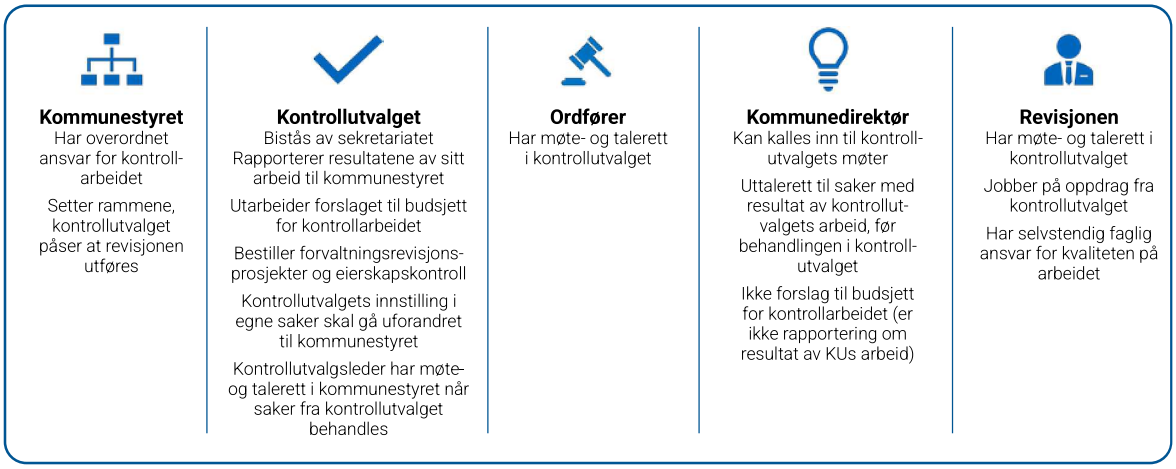
Figuren øverst på neste side viser de formelle rammene for samhandling mellom ulike roller i kontrollarbeidet.

Kommunestyret

- Har overordnet ansvar for kontrollarbeidet
- Setter rammene, mens kontrollutvalget påser at revisjonen utføres

Rollen som overordnet ansvarlig, kommer blant annet til syne i at oppgavene som ligger til kommunestyret i kontrollarbeidet innebærer å sette rammer og retning.

[1] For kommunale selskaper er det daglig leder i selskapet som har ansvar for å legge til rette for læring og forbedring i organisasjonen.



Kommunestyret velger et kontrollutvalg til å ivareta kontrollen på dets vegne, velger revisjons-ordning og revisor, og sørger for at kontrollutvalget får sekretariatsbistand som tilfredsstiller utvalgets behov.

Kommunestyret vedtar budsjettet for kontroll-arbeidet til kontrollutvalget, godkjenner kommunens regnskap og vedtar planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

I forbindelse med fastsetting av planer for for-valtningsrevisjon og eierskapskontroll er det vanlig at kommunestyret gir kontrollutvalget mulighet for å endre eller justere planene ved behov. Dette er en hensiktsmessig måte å ivareta sitt overordnede ansvar for kontrollarbeidet. Det er kontrollutvalget som er tettest på det løpende kontrollarbeidet, og som kan ha best oversikt for å vurdere risikobildet når det endrer seg.

Det skjer at kommunestyret ønsker å bestille forvaltningsrevisjon på egen kjøl. Selv om dette går utover rollen som overordnet ansvarlig, har kommunestyret anledning til å gjøre det. I slike til-feller vil det vanligvis være hensiktsmessig å formulere dette som et oppdrag til kontrollutvalget. I tillegg til at kontrollutvalget er tettere på og har bedre oversikt over det samlede kontrollarbeidet, bidrar dette til tydelige roller i kontrollarbeidet.

Kontrollutvalget

- Bistås av sekretariatet
- Rapporterer resultatene av sitt arbeid til kommunestyret
- Utarbeider forslaget til budsjett for kontrollarbeidet
- Bestiller forvaltningsrevisjonsprosjekter og eierskapskontroll
- Kontrollutvalgets innstilling i egne saker skal gå uforandret til kommunestyret
- Kontrollutvalgsleder har møte- og talerett i kommunestyret når saker fra kontrollutvalget behandles

> Det er kontrollutvalget som er tettest på det løpende kontroll-arbeidet, og som kan ha best oversikt for å vurdere risiko-bildet når det endrer seg.

Kontrollutvalget har sitt oppdrag direkte fra kommunestyret og kan ses på som navet i kontroll-arbeidet. Med bistand fra sekretariatet påser kontroll-utvalget at revisjonen utføres. Bestilling av forvalt-ningsrevisjon og eierskapskontroll og å avgi uttalelse til årsregnskapene er sentrale oppgaver.

Kontrollutvalget skal rapportere til kommune-styret. Når kontrollutvalgets saker skal behandles i kommunestyret, har kontrollutvalgsleder møte- og talerett – også om hen ikke sitter i kommunestyret. Leder har også rett til å sende et av de andre med-lemmene om det skulle komme noe i veien.

Denne møte- og taleretten er en viktig plattform for samhandlingen med kommunestyret. Kontroll-utvalget bør forberede deltakelsen godt, gjerne med bistand fra sekretariatet.

Det ligger ofte mye ressurser bak de sakene som kontrollutvalget fremmer, og sakene gir pålitelig informasjon som kan være grunnlag for læring og endring i kommunen. For å oppnå læring, er det til god hjelp med engasjement fra kommunestyret. Det kan kontrollutvalgslederen bygge opp under ved å legge frem sakene godt.

Kontrollutvalget bør også tenke gjennom hvordan de skal holde seg orientert om hva som foregår i kommunestyret. Minst ett av medlem-mene sitter der – bør de ha en særlig oppgave om å orientere fra møtene?

Ordfører

• Har møte- og talerett i kontrollutvalget

En annen viktig kanal for å samhandle med kommunestyret, er at ordfører har møte- og talerett i kontrollutvalget. Noen ordførere deltar i alle kontrollutvalgsmøter, mens andre deltar sjeldnere.

Her er det lurt å avklare behov og forventninger tidlig i perioden. Eksempelvis kan kontrollutvalget vurdere i hvilke saker det er særlig nyttig at ordfører deltar, og oppfordre ordfører spesielt om å delta på disse sakene.

Her er noen gode «tommelfingerregler» for god samhandling mellom kontrollutvalg og kommunestyre, basert på Kontrollutvalsboka s. 13:

Hva kan kommunestyret og ordfører bidra med?

• vis interesse for arbeidet til kontrollutvalget
• at ordfører møter på kontrollutvalgsmøtene
• gi kontrollutvalget rom for å gi god informasjon om arbeidet sitt
• bruk kontrollutvalget når kommunestyret ønsker å få kontrollert en sak

Hva kan kontrollutvalget bidra med?

• sørge for god informasjon om utvalgets arbeid
• ikke bruke kontrollutvalget til partipolitikk
• at kontrollutvalgsleder møter i kommunestyret

Kontrollutvalgssekretariatet

Sekretariatets formelle rolle er å bistå kontrollutvalget, påse at sakene til kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt. Sekretariatet er kontrollutvalgets eget verktøy, og er uavhengig av kommunedirektøren og revisjonen.

I praksis bistår sekretariatet når det gjelder samhandlingen mellom de ulike aktørene, både gjennom utsending av møtepapirer og gjennom invitasjoner og lignende til administrasjonen. Det er viktig at sekretariatet etablerer god dialog med kommunens politiske sekretariat, og avklarer hvordan kommunikasjonen dem imellom skal foregå, for eksempel når det gjelder saker fra kontrollutvalget til kommunestyret.

Kontrollutvalget og sekretariatet bør ha en dialog om hvordan rammene for samhandlingen skal være.

Kommunedirektøren

• Kan kalles inn til kontrollutvalgets møter
• Uttalerett til saker med resultat av kontrollutvalgets arbeid, før behandlingen i kontrollutvalget
• Uttaleretten gjelder ikke forslag til budsjett for kontrollarbeidet (er ikke rapportering om resultat av KUs arbeid)

Kommunedirektøren er øverste administrativt ansvarlige i kommunen, og er helt avgjørende for at resultatene av kontrollarbeidet skal bidra til forbedring i kommunen. Mange kommuner bruker resultater fra både den politiske egenkontrollen og statlig tilsyn som hjelpemidler i eget forbedringsarbeid. Samtidig er det også slik at det tar tid å bli kontrollert – og det er en av grunnene til at det er viktig å bruke kontrollressursene best mulig.

Kommunedirektøren har rett til å uttale seg til alle saker som gjelder resultatet av kontrollutvalgets arbeid, og som går til kommunestyret. Dette skal være før kontrollutvalget behandler saken.

I tillegg til de konkrete kontrollsakene som kontrollutvalget rapporterer til kommunestyret, er det ofte hensiktsmessig å få informasjon fra kommunens arbeid i kontrollutvalgsmøtene.

Kontrollutvalget kan kalle inn kommunedirektør til alle møter. Kontrollutvalget «kjenner bare kommunedirektør» – kommunedirektøren er den øverste administrative lederen og vurderer selv om hen vil møte i kontrollutvalget, eller om det er noen andre som er best egnet til å bidra i kontrollutvalgsmøtene.

Kontrollutvalget har et svært bredt mandat og full innsynsrett i alt kommunen driver med – lovkravet er imidlertid at det skal være «nødvendig» informasjon. Vi anbefaler å være konkret i bestillingen til kommunedirektør. Eksempelvis ikke be om «fortell om bærekraftsarbeidet i kommunen», men heller «hvordan jobber kommunen med de overordnede bærekraftsmålene».

Budsjett for kontrollarbeidet

Budsjettet for kontrollarbeidet i kommunen følger en litt annen vei enn budsjettet for øvrig.

Mens kommunedirektøren lager forslag til budsjett for kommunen ellers, er det kontrollutvalget som skal utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet, det vil si for kontrollutvalget, sekretariatet og revisjonen samlet. Dette forslaget skal gå uendret til kommunestyret. Formannskapet – eller byrådet – kan ta stilling til hvordan de mener budsjettet bør være, men kontrollutvalgets budsjettforslag skal følge saken uendret, slik at det er klart og tydelig for kommunestyret hva kontrollutvalget har foreslått.

> Rollene i budsjettarbeidet er en god illustrasjon på rollene i kontrollarbeidet.

Kommunedirektøren kan ikke gjøre endringer i kontrollutvalgets budsjettforslag underveis i prosessen, og har heller ikke uttalerett til budsjettsaken før den behandles i kontrollutvalget. Kom-

munedirektørens uttalerett gjelder *resultater* av kontrollutvalgets arbeid – og forslag til budsjett er ikke et resultat av arbeidet.

Rollene i budsjettarbeidet er en god illustrasjon på rollene i kontrollarbeidet. Denne delen av kommunens egenkontroll skal være politisk styrt, med kommunestyret som øverste ansvarlige. Kontrollutvalget rapporterer direkte til kommunestyret, og gjennom budsjettforslaget forteller kontrollutvalget om sitt behov for ressurser.

Kommunestyret står ansvarlig for å stille tilstrekkelige midler til disposisjon. Kommunedirektøren, den som blir kontrollert, skal ikke sette rammene for denne kontrollen.

Revisjonen

- Har møte- og talerett i kontrollutvalget
- Jobber på oppdrag fra kontrollutvalget
- Har selvstendig faglig ansvar for kvaliteten på arbeidet

Revisjonsoppgavene for kontrollutvalget skal utføres av kommunens valgte revisor, det vil si regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

For alle tre oppgaver gjelder det at revisor har selvstendig faglig ansvar for kvaliteten på arbeidet. Dette innebærer blant annet at revisor planlegger, gjennomfører, dokumenterer og rapporterer arbeidet sitt i tråd med god kommunal revisjonsskikk.

Når det gjelder forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, er bestillingsfasen den viktigste for kontrollutvalget. Vi anbefaler å bruke god tid på bestillingen, både fra kontrollutvalgets og revisors side. Kontrollutvalgets fokus bør være å være tydelig på hva formålet med prosjektet er – hvorfor skal dette undersøkes, hva skal undersøkes.

Hvordan det skal undersøkes ligger til revisors faglige ansvar. I denne fasen er det viktig å lytte til hverandres innspill. Kontrollutvalget har kunnskap og innsikt om hva som er viktig å undersøke, mens revisor kan omsette dette slik at det kan gjennomføres innenfor faglig forsvarlige rammer. Når bestillingen er gjort, ligger de faglige avgjørelsene til revisor innenfor rammene som er gitt av kontrollutvalget.

For regnskapsrevisjon er kontrollutvalgets rolle litt annerledes. Her gjennomføres oppdraget fortløpende gjennom året, og munner ut i revisjonsberetningen. Her bør kontrollutvalget holde seg orientert om arbeidet gjennom året. Det er for eksempel vanlig at revisor legger frem plan for årets revisjon på høstparten. Her bør kontrollutvalget som alltid møte forberedt, og stille spørsmål for å forstå hva denne jobben innebærer. Revisor bør bestrebe seg på å unngå «stammespråk» og ha de rette personene til stede for å kunne svare på spørsmål.

Revisor har mye samhandling med administrasjonen i kommunen ved gjennomføringen av revisjonsoppdragene. Blant de faglige kravene til revisor, er å bidra til at denne revisjonsdialogen er god. Standardene for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll setter faktisk krav til at revisor skal «sikre god dialog» med revidert enhet.

Avslutning

Kort oppsummert er det mye de ulike aktørene i kontrollarbeidet kan bidra med for at samhandlingen skal være god.

Som «navet» i kontrollarbeidet har kontrollutvalget – med bistand av sekretariatet – en nøkkelrolle. Men det er ikke nok at kontrollutvalget legger til rette for god dialog. Alle som er en del av kontrollarbeidet, må bidra i dialogen. Å kjenne hverandres roller, og oppgaver er et godt utgangspunkt. I tillegg er det avgjørende å møte forberedt. Da kan man lettere stille de gode spørsmålene – og svare på disse.

Godt kontrollarbeid er et kinderegg. Det styrker tilliten, bidrar med kunnskap og foreslår forbedringer. Læring og forbedring skjer ikke av seg selv, men god dialog kombinert med god rolleforståelse og respekt for hverandres oppgaver legger grunnlag for at kontrollarbeidet gir høy nytteverdi.

Kilder:
Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon FOR-2019-06-17-904

Veileder til kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften, Kommunal- og moderniseringsdepartementets merknader til forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon, H-2494, mars 2021

Kontrollutvalsboka. Om rolla og oppgåvene til kontrollutvalet, 3. utgåve, Kommunal- og distriktsdepartementet, januar 2022

Kontroll og revisjon i kommunal sektor, Renate Borgmo, Bjørn Bråthen og Knut Erik Lie, NKRF 4. utgave pr. desember 2022

Kommentarer til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll, Norges kommunerevisorforbund 14.12.2020, oppdatert av styret i NKRF 29.09.2023

Ellen Halsbog Lange er seniorrådgiver i NKRF siden 2022. Hun er sosiolog og har drøyt 20 års erfaring fra (og med) kommunal sektor, hovedsakelig forvaltningsrevisjon, i tillegg til seks år med ulike former for endrings- og utviklingsarbeid i KS.