

KS



Kontrollutvalget – fokus på kommunal kvalitet



Gratulerer med vervet som medlem av kontrollutvalget!

Dette heftet som du nå står med i hånden, er ment som en introduksjon til det spennende vervet som folkevalgt i kontrollutvalget. Kontrollutvalget er ett av svært få lovpålagte folkevalgte organer i kommunene.¹ At utvalget er pålagt og tilegnet et eget kapittel i kommuneloven, kan ses som et uttrykk for den viktige rollen kontrollutvalget har i det kommunale systemet.

”Å bygge opp og vedlikeholde tilliten hos innbyggerne til det politiske system og til kommunen som velferdsprodusent”

er kanskje kontrollutvalgets viktigste oppgave. Dette kan de gjøre ved å ha fokus på å kvalitet og effektivitet i produksjonen av velferd i kommunen.

”Kontrollutvalget er et organ som blander seg opp i saker de egentlig burde holde seg unna”

Noen vil kanskje mene det, men et slikt utsagn kan like gjerne ses som et uttrykk for manglende kjennskap og forståelse for kontrollutvalgets rolle og oppgaver. Kontrollutvalget har både rett og plikt til å blande seg inn i alle sider ved kommunens virksomhet, enten det gjelder kommunens barnehage- og skoletilbud, helsetjenester, barnevern, tilbud om hjemmetjenester og sykehjem, kultur, byggesaker og vann- og avløp. I fylkeskommunal sammenheng gjelder det videregående opplæring, kultur, tannhelse, samferdsel og regional utvikling. Det eneste kontrollutvalget må styre unna, er å overprøve politiske prioriteringer foretatt av kommunens folkevalgte organer.

Hva er et kontrollutvalg

- Kontrollutvalget er kommunestyrets tilsyns- og kontrollorgan.
- Kontrollutvalget bidrar til en best mulig kommune som når sine mål, samtidig som regelverket etterleves og etiske hensyn ivaretas.
- Kontrollutvalget sørger for å være godt synlig i det politiske landskap
- Kontrollutvalget er uavhengig og objektivt.
- Kontrollutvalget har et våkent og kritisk blikk.
- Kontrollutvalget er aktivt og tar egne initiativ.
- Kontrollutvalget gjennomfører de undersøkelser de måtte ønske.
- Kontrollutvalget har en vidtgående innsynsrett i kommunens saker.
- Kontrollutvalget har taushetsplikt.
- Kontrollutvalget har fokus på etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid.

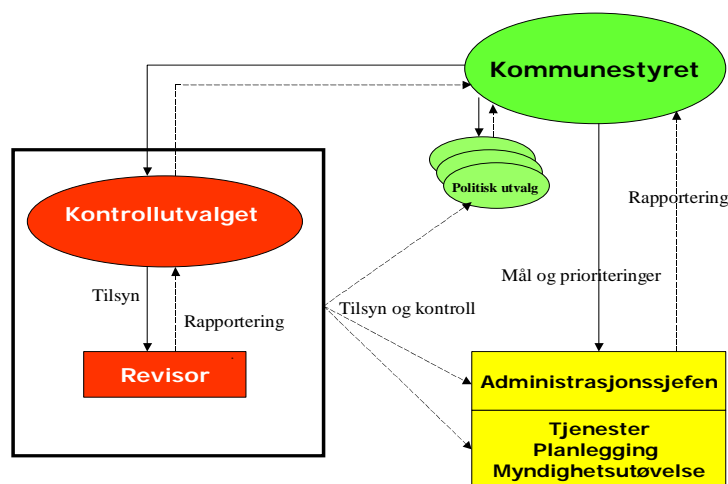
Kontrollutvalget er kort og godt kommunestyrets redskap for demokratisk innsyn og kontroll i alle sider ved kommunens virksomhet. Kontrollutvalget skal påse at kommunen følger regelverket, og at virksomheten er målrettet, effektiv og etisk til beste for kommunens innbyggere.

¹ I dette heftet brukes kommune/kommunestyre som en fellesbetegnelse for både kommune og fylkeskommune og kommunestyre/fylkesting.

Det kommunale styringssystemet bygger på et prinsipielt skille mellom politikk og administrasjon. Politikernes oppgave er å fastsette mål mens det er administrasjonssjefens oppgave å omsette de politiske vedtakene i handling. Hvordan de politisk vedtatte målene skal nås, er altså i stor grad opp til administrasjonssjefen selv å avgjøre. I dette systemet oppfattes administrasjonen som en uavhengig og nøytral utfører og iverksetter, som reguleres av formelle regler og politiske vedtak og signaler.

Skal politikerne kunne ivareta sitt overordnede totalansvar for den kommunale virksomheten, er de avhengige av å motta uavhengig og objektiv informasjon om hvordan administrasjonssjefen løser sine oppgaver, og om den kommunale virksomheten skjer i tråd med gjeldende lover og regler, kommunale planer og vedtak. Kontrollutvalget og revisjonen er kommunestyrets eget redskap for å innhente slik uavhengig og objektiv informasjon. Utvalget sin virksomhet blir på den måten et viktig ledd for å oppnå tillit hos innbyggerne og samarbeidspartnere.

Figuren under illustrerer kommunestyrets styringslinjer på et overordnet nivå.



Figur 1: Prinsippkisse over styringssystemet i kommunene

Figuren viser at det fra kommunestyret går to styringslinjer. Den ene går fra kommunestyret til administrasjonssjefen som har ansvaret for gjennomføringen av kommunens tjenesteproduksjon, planlegging og myndighetsutøvelse. Det ligger til administrasjonssjefen å sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende intern kontroll.

Den andre styringslinjen representerer en uavhengig og ekstern kontroll som går gjennom kontrollutvalget. Kontrollutvalgets oppgave er å forestå det løpende tilsynet med den kommunale forvaltningen på kommunestyrets vegne. I hovedsak bygger kontrollutvalget sitt tilsyn på de kontrollaktiviteter som blir utført og rapportert av revisor. Noen av tilsynsoppgavene kan også utføres av kontrollutvalgets eget sekretariat.

Begge de to styringslinjene inngår i kommunestyrets totalansvar for den kommunale virksomheten.

Det er viktig å presisere at det ikke inngår i kontrollutvalgets tilsynsansvar å overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens folkevalgte organer.

Tilsynsansvaret omfatter heller ikke kommunestyret selv, men utvalget kan likevel uttale seg dersom kommunestyret har fattet, eller er i ferd med å fatte, lovstridige vedtak eller vedtak på åpenbart sviktende grunnlag.

Valg av medlemmer til kontrollutvalget

Kommunestyret velger selv medlemmer til kontrollutvalget og kan ikke delegere dette til andre organer. For at kontrollutvalget skal kunne ivareta sin kritiske og uavhengige rolle, har kommuneloven svært strenge valgbarhetsregler for medlemmer til kontrollutvalg. Enkelt sagt kan medlemmene ikke ha andre verv enn verv som kontrollutvalgsmedlem og som medlem av kommunestyret.

Følgende forhold bør vektlegges når medlemmer til kontrollutvalget skal velges:

- Kontrollutvalget skal være et objektivt organ.
- Kontrollutvalget skal være et fritt og uavhengig organ.
- Kontrollutvalget må ha kunnskap og innsikt i kommunal virksomhet.
- Kontrollutvalget må ha autoritet.
- Kontrollutvalget skal selv initiere saker.

Utvalget skal ha minst tre medlemmer, og minst ett av dem skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Utvalgets leder og nestleder har møte- og talerett i kommunestyret når utvalgets saker behandles.

Hvordan arbeider kontrollutvalget

Kontrollutvalget er kommunestyrets eget organ når det gjelder tilsyn og kontroll, og det er bare kommunestyret som kan gi kontrollutvalget instruksjoner og konkrete oppdrag.

Kommuneloven gir kontrollutvalget et vidtgående mandat. Kontrollutvalget kan hos kommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre sine oppgaver. Innsynsretten gjelder også heleide kommunale selskaper. Det er viktig å presisere at kontrollutvalget utøver sitt tilsyn og sin innsynsrett som kollegium og ikke som enkeltpersoner.

Rapporter om gjennomførte kontroller legges fram for kommunestyret. Kontrollutvalget har ingen myndighet til å fatte vedtak som forplikter administrasjonen eller andre instanser. Men gjennom sin rapportering kan kontrollutvalget gi tilrådning til kommunestyret om å fatte vedtak som pålegger administrasjonssjefen å rette opp avdekkede avvik og svakheter. I den forbindelse pålegger kommuneloven kontrollutvalget å følge opp at kommunestyrets vedtak blir iverksatt og etterlevd.

Kontrollutvalget skal ha sitt eget sekretariat som til enhver tid tilfredsstillende utvalgets behov. Sekretariatet er kontrollutvalgets operative organ og har som hovedoppgave å påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet, og at utvalgets vedtak blir iverksatt. Kontrollutvalgets saker bygger i stor grad på det arbeidet som utføres av revisjonen og sekretariatet, og utvalgets hovedaktivitet skjer gjennom de sakene som behandles i utvalgets møter. Dette betyr ikke at kontrollutvalget bare passivt skal motta og sende videre saker som de får til behandling. For at utvalget skal oppfylle lovens intensjon, må kontrollutvalget ha et

aktivt forhold til sine kontroll- og tilsynsoppgaver og selv ta initiativ gjennom å stille kritiske spørsmål og reise egne saker.

Kontrollutvalget er bundet av alminnelig taushetsplikt etter forvaltningslovens bestemmelser, og kontrollutvalgets møter holdes for lukkede dører dersom ikke utvalget selv har bestemt noe annet. Oppdragsansvarlig revisor har møte- og talerett i utvalgets møter og kan kreve sine uttalelser på møtet protokollert. Møte- og talerett har også kommunens ordfører. Utvalget kan også innkalle administrasjonssjefen eller andre fra administrasjonen etter ønske og behov. Innkalling av andre fra administrasjonen bør gå gjennom administrasjonssjefen.

Hvilke oppgaver har kontrollutvalget

Som sagt ovenfor er kontrollutvalget et redskap for kommunestyret til å få innsyn i og føre tilsyn med hvordan administrasjonssjefen løser sine oppgaver. Tilsynsansvaret omfatter også politiske instanser under kommunestyret.

Kontroll og tilsyn kan defineres som et virkemiddel for at

- kommunen når sine mål
- regelverket etterleves
- etiske hensyn ivaretas

Kommunens virksomhet kontrolleres ved at det utføres:

- regnskapsrevisjon
- forvaltningsrevisjon
- selskapskontroll

Kontrollutvalget ivaretar sin kontrollfunksjon ved å påse at de tre kontrollformene utføres.

Den praktiske utføringen av tilsyns- og kontrolloppgavene ivaretas hovedsakelig av revisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget. Dessuten kan også kontrollutvalgets eget sekretariat utføre deler av arbeidet. Derfor må kontrollutvalget også ha tilsyn med revisjonen og utvalgets sekretariat.

Kommunestyret velger selv hvilken revisjonsordning kommunen skal ha. Kommunestyret har følgende valgmuligheter:

- ansette egne revisorer
- delta i interkommunalt samarbeid
- inngå avtale med annen revisor

Det er også kommunestyret som velger revisor. Kommunestyrets vedtak i saker som gjelder valg av revisjonsordning og valg av revisor, skal treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget. Dette betyr at kontrollutvalget skal spille en aktiv og sentral rolle i saksforberedelsen.

1. Regnskapsrevisjon

Regnskapsrevisjon kan defineres som uavhengig bekreftelse av økonomisk informasjon. Kontrollutvalgets hovedoppgave i forbindelse med regnskapsrevisjon er å påse at kommunens

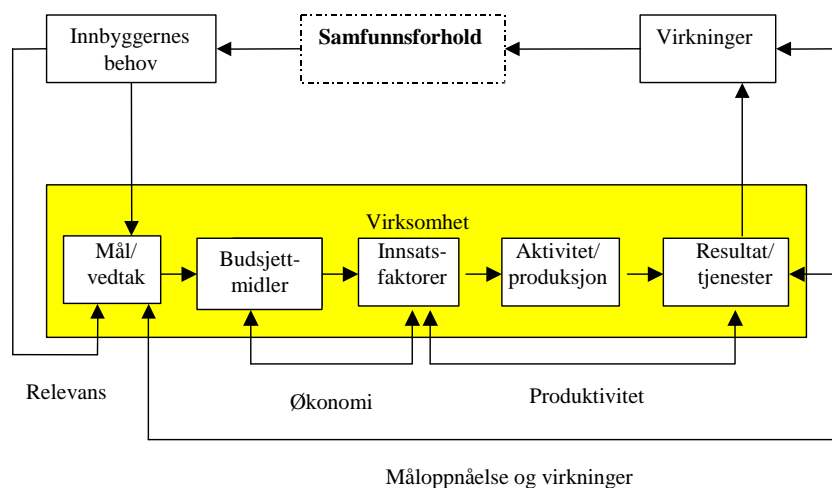
årsregnskap blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal avgi uttalelse om årsregnskapet før det vedtas av kommunestyret.

Kontrollutvalget plikter å holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og sørge for at dette foregår i samsvar med lov og forskrift, god kommunal revisjonsskikk og kontrollutvalgets instruksjer og avtaler med revisor. Revisor skal skriftlig påpeke overfor kontrollutvalget dersom det konstateres mangler. Dette gjelder kommunens plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Også feil og mangler ved organiseringen av den økonomiske internkontrollen skal rapporteres. Det er kontrollutvalgets plikt å følge opp revisors merknader og rapportere dette til kommunestyret. Dersom det avdekkes misligheter gjennom revisjonen eller på andre måter, skal revisor straks orientere kontrollutvalget.

2. Forvaltningsrevisjon

I kommuneloven er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Litt forenklet kan man si at vurderinger av økonomi og produktivitet gir svar på spørsmålet: *Gjør man tingene riktig?*, mens vurderinger av måloppnåelse og virkninger gir svar på spørsmålet: *Gjør man de riktige tingene?* Her inngår også vurderinger av om regelverket etterleves, om styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige, og om beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav.

Det kan være nyttig å se forvaltningsrevisjon i sammenheng med en effektkjedemodell for kommunens virksomhet:



Figur 2: Modell som viser effektkjeden for den kommunale virksomheten

Utgangspunktet for modellen er at innbyggerne har behov som vi i vår samfunnsordning har valgt å la kommunene dekke gjennom sin tjenesteyting. Hvilke tjenester kommunen skal yte overfor sine innbyggere, følger dels av lover og regler og dels av kommunestyrets egne vedtak. Kommunestyret bevilger midler til å produsere de kommunale tjenestene. Disse tjenestene antas å ha direkte virkninger for innbyggerne i form av økt velferd. Innenfor

modellens rammeverk kan kontrollutvalget utføre ulike undersøkelser av økonomi, produktivitet og måloppnåelse for den kommunale tjenesteproduksjonen.

Det er kontrollutvalgets oppgave å passe på at det årlig utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og rapportere om dette til kommunestyret. Utvalget skal utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon med utgangspunkt i en overordnet analyse av kommunens virksomhet. Den overordnede analysen skal bygge på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Med risiko menes risiko for at ting går galt, for eksempel at mål ikke nås eller at lovverket brytes. Uttrykket vesentlighet henspeiler på hvor viktig eller betydningsfullt et forhold er.

Hensikten med den overordnede analysen er å avdekke indikasjoner på avvik eller svakheter i forvaltningen som grunnlag for forvaltningsrevisjon på ulike sektorer og virksomheter. Planen skal vedtas av kommunestyret. Kontrollutvalget har ansvar for at de vedtak kommunestyret gjør i tilknytning til forvaltningsrevisjoner, følges opp av administrasjonen.

3. Selskapskontroll

Selskapskontroll innebærer å kontrollere forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper. Dette innbefatter også å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon. Utvalget skal utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll som skal vedtas av kommunestyret. Rapporter om gjennomførte selskapskontroller legges fram for kommunestyret.

Etikk på dagsorden

Innbyggernes tillit til kommunens folkevalgte og de ansatte er en forutsetning for lokaldemokratiet. Offentlighet, innsyn og åpenhet utgjør viktige bærebjelker i et velfungerende demokrati.

Når pressen har oppslag om korrupsjon, juks, kameraderi og inhabilitet i kommunens beslutningsprosesser, eller når folk opplever at noen skaffer seg goder og fordeler på bekostning av fellesskapet, er det ofte lett i ettertid å påpeke hva som gikk galt. Men det må være et mål for kommunene å utvikle en praksis som hindrer feiltrinn og sikrer korrekt handlemåte i situasjoner der de etiske grensene kan være uklare, eller der det mangler bevissthet om at en handling kan føre til mistillit. Her kan kontrollutvalget spille en viktig rolle, både ved å være kommunestyrets ”vaktbikkje”, men også gjennom å sørge for å sette etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid på dagsorden i forebyggende hensikt og på den måten bidra til å sikre gode, etiske holdninger og handlinger både blant kommunens folkevalgte og de ansatte.

Hvordan fange opp de viktige sakene

I tillegg til de indikasjonene på avvik som måtte framkomme gjennom risiko- og vesentlighetsanalyser, er det viktig at kontrollutvalget har åpne ører for mer uformelle signaler. Disse kan komme gjennom oppslag i media, kontakter i det politiske miljøet, henvendelser fra publikum eller varsling fra kommunens egne ansatte. Det er viktig at kontrollutvalget ikke bare passivt baserer sin virksomhet på den informasjon som framkommer i saker som er til behandling. Kontrollutvalgets medlemmer bør hver og en ha øyne og ører åpne, aktivt stille kritiske spørsmål og legge til grunn en sunn skepsis.

For husk at en god ”vaktbikkje” er godt synlig og lar seg ofte høre, uten dermed å bli en ”gneldrebikkje”.

Noe å tenke på helt til slutt:

Alle skandaløse forhold er utenkelige over alt, unntagen der hvor de sist ble avslørt.

Helge Krog

Mer informasjon om kontrollutvalg, tilsyn og kontroll finner du her:

Lov om kommuner og fylkeskommuner

Kapittel 12: Internt tilsyn og kontroll. Revisjon.

§ 76. Kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar

§ 77. Kontrollutvalget

§ 78. Revisjon

§ 79. Revisors uavhengighet

§ 80. Selskapskontroll

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v.

www.nkrf.no

www.folkevalgt.no

Andersen, Kari Merete, Laastad, Bodhild, Songstad, Stein Ove og Ølnes, Anna (2006): *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Oslo: Noregs Kommunerevisorforbund.

Bråthen, Bjørn, Frydenberg, Bernt og Rogndokken, Ole Kristian (2007): *Tilsyn og revisjon i kommunal sektor*. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund

Kommunal revisjonsmetodikk (3. utgave 2005). Oslo: Norges Kommunerevisorforbund

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23. mai 2005

Veileder for gjennomføring av overordnet analyse (2004). Oslo: Norges Kommunerevisorforbund

Veileder i gjennomføring av selskapskontroll (2005). Oslo: Norges Kommunerevisorforbund

www.ks.no – er KS sin viktigste informasjons- og kommunikasjonskanal. Her kan du tegne abonnement på nyhetsmeldinger.

www.folkevalgt.no – er et nettsted for folkevalgte om oppgaver, rettigheter, plikter, tips og nyttig kunnskap. Her finner du også en svartjeneste hvor du får direkte svar på ting du lurer på

KS Aktuelt - KS' medlemsblad. Distribueres sammen med Kommunal Rapport fire til seks ganger i året.

KS jobber med: <ul style="list-style-type: none">• Demokratiutvikling• Etikk• Avtaler inngått mellom KS og regjeringen• Inntektssystemet og kommuneøkonomi• Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør• Forvaltningsreformen	<ul style="list-style-type: none">• EU/EØS• Samfunnsutvikling• Bærekraftig utvikling• Kommunale tjenester• Effektiviseringsnettverket – forbedring og effektivisering av kommunale tjenester	<ul style="list-style-type: none">• Arbeidsgiverutvikling• IKT• Organisasjons- og styringsformer• Interkommunalt samarbeid• Kommunesammenslåing• Forskningsrapporter• Konferanser og kurs
---	--	---

KS er kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon, en medlemsorganisasjon for alle kommuner og fylkeskommuner i Norge

KS FOLKEVALGTPROGRAM skal skape dyktige, trygge og engasjerte folkevalgte, gjensidig respekt folkevalgte imellom og tillit mellom folkevalgte organer og deres omgivelser.

KS FOLKEVALGTPROGRAM BESTÅR AV:

- ▶ **BASISPROGRAM**
høsten 2007 / vinteren 2008 – to dagers prosess i kommunestyret / fylkestinget med en prosessveileder som dekkes av medlemskontingenten
- ▶ **FOLKEVALGTDAG**
tre oppfølgingsdager fritt i valgperioden med en prosessveileder som dekkes av medlemskontingenten
- ▶ **INTRODUKSJONSPROGRAM**
som kommunen kan tilby sine nyvalgte
- ▶ **KONTROLLUTVALGSKURS**
gjennomføres av KS lokalt til selvkost
- ▶ **ORDFØRERKURS**
gjennomføres av KS lokalt
- ▶ **VEKSTHUS FOR ORDFØRERE**
tilbud om to dagers seminar vinteren / våren 2008
- ▶ **SETT DAGSORDEN – GRIP MULIGHETENE!**
arbeidshefte for folkevalgte
- ▶ **WWW.FOLKEVALGT.NO**
nettsted for deg som er folkevalgt – gode søkemuligheter og svartjeneste

