

NKRF

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/478 - 2

Saksbeh.:

Morten Engebretsen, +47 99791236

Dato:

14.12.2023

Høringsuttalelse - forslag til anbefaling for god skikk og bruk for sekretariat - ROV

Kommunerevisjonen i Oslo viser til NKRFs brev av 26. oktober 2023 med forslag til overnevnte anbefalinger. Det er avgjørende for den kommunale egenkontrollen at kontrollutvalg, kontrollutvalgssekretariat og revisor samarbeider godt. Anbefalinger til sekretariatene vil kunne ha stor betydning for revisor og for den samlede kommunale egenkontrollen.

Normeringen av anbefalingene

Kommunerevisjonen i Oslo ønsker innledningsvis å reise spørsmål ved det grunnleggende formålet med anbefalingene som nå er sendt på høring. Mens tittelen på utkastet viser til anbefaling for «god skikk og praksis....», defineres anbefaling i selve høringsdokumentet som uttrykk for «beste praksis». Samtidig defineres «bør»- graderingene i punkt 1.1 som god praksis. Det er, slik vi ser det, en avgjørende forskjell mellom hvorvidt man tar sikte på å definere «god» eller «beste» praksis.

Når det gjelder «beste praksis», legger Kommunerevisjonen i Oslo til grunn at dette bør gjelde uavhengig av ulike internt/eksterne forutsetninger. Dette er derfor noe vi bør strekke oss etter å oppnå i vårt arbeid. Vi mener anbefalingene i det foreliggende utkastet på flere områder *ikke* reflekterer beste praksis.

Kontroll- og revisjonsmiljøet i kommune-Norge varierer stort. Kommunestørrelse, kapasitet, kompetanse og organisasjonsform for revisjon og kontrollutvalgssekretariat er bare noen av faktorene som påvirker hva som vil kunne utgjøre gode måter for revisjon/sekretariat å utføre oppgaver. Størrelsen på de enkelte kontrollutvalg og hvor mange og hvor store undersøkelser utvalgene vil bestille i fireårsperioden, påvirker også hva som vil være en god arbeidsdeling. Vi mener mangfoldet blant kommunene er så stort at eventuelle anbefalinger i all hovedsak bør begrenses til eksempler på god praksis.

Slik vi ser det, vil det eksistere flere parallelle gode praksiser i kommunene. Hva som vil utgjøre god praksis vil variere fra kommune til kommune. Utfordringen med å forsøke å etablere en felles løsning, blir større jo mer detaljert anbefalingene er. Dette opplever vi som et grunnleggende problem med anbefalingene slik de nå foreligger. Samlet sett mener vi derfor at anbefalingene i langt større grad bør benytte «kan» for å ivareta dette.

Anbefalingene om prosess

Anbefalingene har slik de nå står en god del føringer for prosess. Kommunerevisjonen i Oslo antar formålet med dette er å gjøre gode avtaler/forankre valgt fremgangsmåte i kontrollutvalget. Dette er en intensjon vi deler.

Vi vil i det følgende kommentere enkelte forhold i utkastet knyttet til anbefalingene til prosessen som vi oppfatter som særskilt problematiske.

Vi mener anbefalingene går alt for langt når det gjelder hvordan dette skal/bør gjøres. Dette gjelder blant annet punktene 2.2.1 om prosjektplan for ROV og 2.2.4/2.2.5 om prosessmøte. Selv om punkt 2.2.1 er uformet deskriptivt, legger det unødige og detaljerte føringer for prosessen for bestilling av en plan for ROV. Vi mener det er mange måter å avklare forventninger til en ROV-prosess og lage gode avtaler. Dersom etablert praksis er omforent og kontrollutvalget over tid har vært fornøyd med den, er det slik vi ser det, ingen ting i veien for å informere om at den arbeidsformen vil legges til grunn i det videre arbeidet, eller forankre arbeidsdelingen i revisors engasjementsbrev eller på annet vis. Det kan sikkert også finnes andre måter å forankre arbeidsform og prosesser.

Selv om punkt 2.2.4 nå til dels er utformet rent deskriptiv, følger det anbefalinger blant annet om hva som bør hentes inn av dokumentasjon i forkant av et slikt prosessmøte. Det synes dermed at anbefalingene har som premiss at det gjennomføres et prosessmøte.

Vi antar at et prosessmøte kan være et effektivt virkemiddel enkelte steder, men ser det som lite hensiktsmessig i Oslo. I Oslo var det ved utgangen av forrige periode 16 faste medlemmer i kontrollutvalget, fem bystyreutvalg og femten bydelsutvalg. Om kun topplederne i kommunens virksomheter og byrådsavdelinger skulle delta ville det innebære over 50 personer. Da er kommunens aksjeselskap ikke medregnet. Vi vil tro andre store og mellomstore kommuner vil ha tilsvarende utfordringer. Når det er sagt er vi enige i at informasjon fra politikere og kommuneadministrasjonen er viktige kilder inn i risiko- og vesentlighetsarbeidet. Hvordan dette eventuelt bør innhentes og benyttes, vil variere.

Anbefalingene om gjennomføringen av ROV

En analyse av risiko og vesentlighet vil kunne bygge på en stor mengde data. Å presentere data/analyse på noe annet enn et overordnet nivå virker ikke hensiktsmessig. Tilsvarende stiller vi oss spørrende til om et dokument kan inneholde risikovurderinger av innsamlet data på en måte som gir informasjon om hvilket område det er knyttet størst risiko til (jf. punkt 9 og 33). En slik vurdering vil i alle tilfeller være heftet med en del usikkerhet.

Ifølge forarbeidene til kommuneloven skal planen sikre at det regelmessig gjennomføres forvaltningsrevisjon på de områdene hvor det er størst behov og i et omfang som er tilpasset kommunens eller fylkeskommunens størrelse, kompleksitet og risiko. Dette kan gjøres på flere måter. Hva som er et hensiktsmessig detaljeringsnivå på analysen og planen vil blant annet

avhenge av hvor stor kommunen er, og hvor ofte planen skal utarbeides. Gjelder planen for fire år, vil det antagelig være naturlig med en mindre spesifikk plan enn om tidsperspektivet er ett år (jf. NKRFs veileder i risiko- og vesentlighetsvurderinger fra 2019). Vi er usikre på om anbefalingene i tilstrekkelig grad hensyntar dette.

Hvilken informasjon kommunen har om egen tjenesteutøvelse og hvilken informasjon som innhentes løpende av revisjon/sekretariat vil påvirke behovet for datainnsamling ifm. ROV-arbeidet. Også dette tenker vi vil variere fra kommune til kommune, og vi kan ikke se utkastet tar høyde for en slik variasjon.

Dersom saken skal være tilstrekkelig opplyst mener vi ROV bør være vedlagt plan (jf. 2.3.3, punkt 45).

Vi mener videre innstillingen ikke bør inneholde et rammetimetall for de ulike kontrollformene (jf. punkt 42). Det mener vi begrenser kontrollutvalgenes handlingsfrihet til å velge mellom ulike revisjonsoppdrag i fireårsperioden. Det foreligger vel for øvrig allerede en anbefaling om budsjettering. Slik vi ser det er det en fordel med minst mulig overlapp mellom ulike anbefalinger.

Anbefalingen om to spor

NKRF ber om særskilt tilbakemelding knyttet til valget om å dele anbefalingene i to spor. Slik vi ser det utgjør ikke denne løsningen en hovedutfordring i dokumentet. Vi deler imidlertid ikke forklaringen knyttet til behov for ulik detaljeringsgrad. Spor 1 er, slik det nå er utformet, lite egnet til å forankre hvordan sekretariatet skal utarbeide ROV. Vi kan for eksempel ikke se at sporet legger opp til en forankring av sekretariatets planer for ROV-arbeidet med kontrollutvalget. Den manglende symmetrien her, mener vi er en svakhet.

Avslutningsvis – formålet med anbefalingene

Avslutningsvis understreker vi igjen at vi tenker kontrollmiljøet vil være tjent med å synliggjøre ulike eksempler på god praksis heller enn å forsøke å etablere en beste praksis. Dersom det er beste praksis man tilstreber, må den etter vår vurdering etableres på et mye mer overordnet nivå, for å sikre at det etableres gode avtaler mellom kontrollutvalg og revisor samtidig som det lokale handlingsrommet kommuneloven legger til grunn, ikke innskrenkes. Dersom formålet er å gi hjelp til utformingen av selve risiko- og vesentlighetsanalysen, tenker vi NKRF allerede har en veileder for dette fra 2019. Den kan eventuelt kan suppleres med noen verktøy/maler/eksempler dersom det er behov for det.

Med hilsen

Hilde Ludt
avdelingsdirektør

Morten Engebretsen
ass. avdelingsdirektør

Mottakere:
NKRF