

NKRF

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/168 - 2

Saksbeh.:

Morten Engebretsen, +47 99791236

Dato:

24.03.2023

Uttalelse til høringsutkast Anbefaling for god skikk og praksis i kontrollutvalgssekretariatene

Oslo kommune, Kommunerevisjonen viser til brev fra Forum for tilsyn og kontroll (FTK) og NKRF av 6. februar 2023 der det bes om innspill til høringsutkastet om anbefalinger for god skikk og praksis i Kontrollutvalgssekretariatene. Under følger våre viktigste kommentarer til utkastet. Vi har for øvrig ikke innspill til anbefalingene for møtebok.

Innledende kommentarer

Kommunerevisjonen i Oslo ser det kan være gode grunner for å utarbeide ytterligere veiledning til kontrollutvalgssekretariats arbeid knyttet til kontrollutvalgs bestilling av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Vi setter pris på at FTK og NKRF samarbeider om dette.

Det er helt sentralt at anbefalingene ikke snevrer inn det handlingsrommet som er gitt av lovgiver. Vi viser i den forbindelse til diskusjonen i presentasjonsmøtet 17. februar 2023. Vi oppfattet at det vil bli gjort en full gjennomgang av begrepsbruken i anbefalingene og hjemmelsgrunnlaget der anbefalingene legger opp til skal eller må-krav. Under løfter vi enkelte av de skal/må-krav vi ikke kan se det er grunnlag for, men vi imøteser gjennomgangen av begrepsbruken.

Kommentarer til del 1

Høringsutkastet legger i sine anbefalinger som nevnt til grunn en rekke *må-* og *skal-*krav. Under punkt 1.1 står det at denne graderingen gir uttrykk for lovens minimumskrav. I flere tilfeller kan vi ikke se at det er grunnlag for å legge en slik tolkning til grunn. Vi mener også det hadde vært ryddig og oppklarende om lovgrunnlaget framgikk mer presist når *må-* og *skal-*kravene er benyttet. I tilfeller lov eller forskrift ikke tydelig uttrykker noe minimumskrav, mener vi ordinært at «*kan*» bør benyttes. «*Bør*» bør etter vår vurdering kun benyttes dersom anbefalingen uttrykker beste praksis uavhengig av forhold som revisor og sekretariats organisasjonsform, kapasitet,

kompetanse mv. Etter vår vurdering er dette ikke tilfellet for alle «bør»-anbefalingene i det utkastet som nå foreligger.

Det står i høringsutkastet 1.2 *Formål*, tredje avsnitt at anbefalingene i størst mulig grad skal kunne tilpasses forskjeller i arbeidsmetodikk blant sekretariatene. Vi kan ikke se at forslaget tar høyde for det. Vi mener flere av forslagets skal- og må-krav innskrenker det handlingsrommet lovgiver har gitt kontrollutvalgene, et handlingsrom som ivaretas på en god måte i NKRFs ferske *Veileder for kontrollutvalgets påseansvar*.

Med kommuner av ulik størrelse, ulik politisk sammensetning og kultur og ulike revisjons- og sekretariatsordninger er det behov for at kontrollutvalg og sekretariater har nødvendig handlingsrom tilpasset egne behov. Blant annet vil det enkelte kontrollutvalgs bestillingsvillighet når det gjelder omfang og type undersøkelser påvirke hva som vil være den mest hensiktsmessige arbeidsformen for det enkelte utvalgssekretariat. Det kommunale selvstyret ble tydeliggjort gjennom ny kommunelov, blant annet ved at det ettertrykkelig fremgår at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov (jf. koml § 2-1 tredje ledd). Vi oppfatter ikke at anbefalingen ivaretar dette prinsippet.

Høringsutkastet setter likhetstegn mellom kommunedirektørens/byrådets og sekretariatets utredningsplikt, noe vi ikke kan se at det er grunnlag for. Byrådet/kommunedirektøren fremmer saker vha. en stor administrasjon og har bl.a. også ansvar for internkontrollen i denne administrasjonen. Sekretariatene fremmer saker for behandling i kontrollutvalg der saksgrunnlaget i stor grad kan være utarbeidet av en revisor. Revisor har ansvar for internkontrollen i egen virksomhet og er underlagt krav om å følge nasjonale og internasjonale standarder, samt ekstern kvalitetskontroll. I den nye kommuneloven ble følgende tilføyd vedrørende kommunedirektørens ansvar for å påse forsvarlig saksutredning: «Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak» (jf. koml. § 13-1 tredje ledd). Tilsvarende ble ikke tilføyd til bestemmelsen om sekretariatets påseansvar (jf. koml. § 23-7 andre ledd). Departementet understreker i forarbeidene til koml (Prop. 46 (2017–2018)) blant annet følgende:

I tillegg må det legges til grunn at revisor har et selvstendig ansvar for det faglige innholdet i egne rapporter. Sekretariatet skal heller ikke utføre revisjon. Dette har betydning for hvor inngående og omfattende sekretariatets vurdering kan bli. Det må forventes at sekretariatet undersøker om revisors rapport er basert på de krav som gjelder for revisors arbeid, blant annet god kommunal revisjonsskikk. Utgangspunktet må her være at sekretariatet kan legge revisors opplysninger til grunn. Det vil på den andre siden føre for langt å kreve at sekretariatet skal kontrollere om for eksempel alle relevante punkter i en revisjonsstandard er fulgt opp av revisor.

Vi mener forarbeidene tydeliggjør at det ikke er grunnlag for å sette likhetstegn mellom kommunedirektørens/byrådets og sekretariatets utredningsplikt.

Kommentarer til del 2.1–2.3 Møte 1 og 2

Anbefalingen om at revisors prosjektplan, utarbeidet etter RSK 001 og RSK 002, skal behandles som en egen sak i utvalget, kan etter vår vurdering bryte med det lovbestemte skillet mellom kontrollutvalg og revisor (ref. koml. § 24-2 mv.). Heller ikke her ser vi hjemmelsgrunnlaget for et skal-krav. Anbefalingen sier lite om hvilke elementer i prosjektplanene kontrollutvalget og sekretær skal vurdere, noe som kan åpne for at revisor blir instruert eller får tydelige føringer om valg knyttet til metode og revisjonskriterier. I 7.4 i *Veileder for kontrollutvalgets påseansvar* vises det til kontrollutvalgets påseplikt. Der er det pekt på at denne blant annet kan (vår utheving) omfatte prosjektplaner fra revisor.

Vi utelukker ikke at det kan finnes gode modeller der kontrollutvalg både bestiller forvaltningsrevisjoner og godkjenner prosjektplaner. Vi er kjent med at dette praktiseres som valgt løsning i flere kommuner. Samtidig kan kommuner ha andre løsninger som fungerer for dem. Vi kan ikke se at det er lovhjemmel for å innsnevre handlingsrommet på dette området gjennom å pålegge alle den løsningen som er presentert av arbeidsgruppen. Flere av anbefalingene har den skisserte løsningen som premiss. En endring av dette premisset vil derfor ha betydning for utformingen av flere av anbefalingene.

Anbefalingen/e er slik vi ser det, utarbeidet uten å hensynta kommuner som bestiller et stort omfang av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Eksempelvis bestiller kontrollutvalget i Oslo 15–20 forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller årlig, i tillegg til en rekke oppfølgingsundersøkelser. Kontrollutvalget i Oslo har valgt en løsning der det legger premissene for og bestiller undersøkelser fire ganger årlig. Bestillingene understøttes av en beskrivelse av bakgrunn, problemstilling, revisjonsobjekter, budsjett og leveringsfrist for hvert prosjekt som utvalget kan spille inn til. Høringsutkastets skisserte løsning vil medføre at kontrollutvalgets saksvolum og tidsbruk øker markant. Det fremstår som uheldig. Kontrollutvalget i Oslo består av 16 personer og behandler fra før rundt 100 saker i året i tolv møter.

Anbefalingene kan videre redusere kontrollutvalgenes handlingsrom til å sørge for at forvaltningsrevisjoner settes raskt i gang. De kan også skape unødige begrensninger i revisors fleksibilitet ved oppstart og koordinering av undersøkelser. I tillegg kan det innebære at kontrollutvalget eller sekretariatet må få seg forelagt prosjektplan på nytt ved mer trivielle endringer i planen.

Kommentarer til del 2.6 og 2.7

Oppfølgingsundersøkelser er i forslaget brev og/eller muntlig egenpresentasjon fra den reviderte/kontrollerte i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Dette er en løsning som kan passe i flere tilfeller. Samtidig er det ikke den eneste måten kontrollutvalget kan påse at kommunestyrets vedtak er fulgt opp. Anbefalingene tar heller ikke på dette området høyde for det mangfoldet som finnes i kommune-Norge, og de vil i realiteten innskrenke det lokale selvstyret dersom de ikke endres. Vi mener det også er naturlig å vise til en løsning der kontrollutvalget bestiller oppfølgingsundersøkelser som gjennomføres av revisor. Denne løsningen sikrer en uavhengig faglig vurdering av om administrasjonen har fulgt opp kommunestyrets vedtak etter gjennomført eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. En slik løsning er slik vi ser det særlig nærliggende når mer omfattende forvaltningsrevisjoner skal følges opp og/eller der kommunestyrets vedtak etter en forvaltningsrevisjon forutsetter at en rekke tiltak kommer på plass. En ytterligere mulighet er at kontrollutvalget velger å bestille en ny fullskala forvaltningsrevisjon.

Generelle kommentarer til prosess

En effektiv kommunal egenkontroll fordrer et godt samarbeid mellom revisor og kontrollutvalg. Kontrollutvalgssekretariatene spiller en viktig rolle i dette samarbeidet. Det er ikke forvaltningsrevisorer eller eierskapskontrollører med i arbeids- eller styringsgruppa. Vi mener det er uheldig gitt at anbefalingene i betydelig grad gjelder sekretariatets rolle i samspillet mellom bestiller som er kontrollutvalget, og utfører som er revisor. NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for både kontrollutvalgssekretariater og revisjonsvirksomheter. Vi vil tro Forvaltningsrevisjons- og eierskapskontrollkomiteen kunne

ha bidratt med nyttige innspill her. Kommunerevisjonen i Oslo stiller seg også gjerne til disposisjon, skulle NKRF ønske bistand til det videre arbeidet.

Utkastet til anbefalinger skiller seg også for øvrig fra det som fremgikk av NKRFs *Veileder for kontrollutvalgets påseansvar*. Veilederen ble fastsatt av styret i NKRF i desember 2022, og vi er noe spørrende til hvorfor det ikke er gjort mer forsøk på å harmonisere høringsnotatets anbefalinger med NKRFs veileder.

Med hilsen

Hilde Ludt
avdelingsdirektør

Morten Engebretsen
ass. avdelingsdirektør