



NKRF, kontroll og revisjon i kommunene

Attn.: NKRF

27. april 2022

Høringssvar til veileder for kontrollutvalgets påseansvar

Forum for kontroll og tilsyn er invitert til å gi høringssvar til NKRFs forslag til veileder for kontrollutvalgets påseansvar.

Vi ønsker å benytte anledningen til å belyse noen prinsipielle problemstillinger som vi mener at NKRF med denne veilederen ser bort i fra. Kort sagt mener vi at en veileder for kontrollutvalgets påseansvar som er utarbeidet av NKRF, vil svekke både kontrollutvalgets og revisors uavhengighet. Vi begrunner dette under overskriften «Behovet for tydelige og uavhengige roller».

Avslutningsvis gir vi noen generelle kommentarer til det konkrete innholdet i veilederen.

BEHOVET FOR TYDELIGE OG UAVHENGIGE ROLLER

Bestiller-utførermodellen (BUO) klargjør roller

I en rapport fra 2011¹ som NIBR utarbeidet på oppdrag for NKRF og KS-bedrift, refereres det til at bestiller-utførermodellen er en styrke for revisors uavhengighet:

«BUO av revisjonen gjennom kontrollutvalget, valgbarhetsreglene for kontrollutvalget som er strengere enn for et revisjonsutvalg, revisors habilitetsregler og – dokumentasjon, samt

¹ Den vanskelige uavhengigheten - Utredning om kommunal revisjon og uavhengighet, NIBR-rapport 2011:7

sekretariatet for kontrollutvalget, er strukturer som informanter trekker frem som viktige for revisors uavhengighet.», ref. s 83.

Det er nærliggende å konkludere tilsvarende angående kontrollutvalget: Bestiller-utførerorganiseringen innebærer en styrke fordi den tydeliggjør utvalgets rolle som oppdragsgiver.

Kontrollutvalgsboka² påpeker også at bestiller-utførerorganiseringen er viktig for en tydelig rolledeling mellom kontrollutvalget og revisjonen:

«Det er viktig med ei tydeleg rolle- og ansvarsdeling mellom kontrollutvalet, som oppdragsgjevar på vegner av kommunestyret, og revisjonen som oppdragstakar. Kontrollutvalet skal sjå til at alle bestillingar og pålagde oppgåver blir gjennomførte, og følgje opp korleis ressursane blir nytta.» ref. s 22.

Denne rolle- og ansvarsdelingen mellom kontrollutvalget og revisjonen er en direkte konsekvens av lovendringene som ble vedtatt i 2004. Da fant lovgiver det formålstjenlig å etablere et klart skille mellom revisjonen som utførende organ i revisjonsarbeidet og kontrollutvalget med bestiller- og påsefunksjoner, og samtidig gå bort fra tidligere praksis med at revisjonen kunne være sekretariat for kontrollutvalgene med saksforberedende ansvar.

Påseansvaret hører til bestiller/oppdragsgiverrollen

Et påseansvar betyr at oppdragsgiver pålegges en plikt til å ta nødvendige skritt for å undersøke, og om nødvendig følge opp, at oppdragstaker gjennomfører oppdraget i henhold til lov og forskrift og avtaler. For kontrollutvalget innebærer påseansvaret derfor at utvalget må iverksette systemer og rutiner for å sikre at avtaler med revisor og bestemmelsene i kommuneloven § 23-2, etterleves.

NKRF har etter vår mening dessverre valgt en uklar profil ved å representere kontrollutvalgssekretariatene og dermed begge parter et bestiller-utførerregime. Når NKRF som en følge av det, ønsker å veilede kontrollutvalgene om hvordan de skal bygge opp sitt

² Kommunal- og distriktsdepartementet – Veileder - Kontrollutvalgsboka - Om rolla og oppgåvene til kontrollutvalet, 3. utgåve 2021

system for påseansvaret, utfordrer NKRF lovgivers intensjoner om rolledeling mellom kontrollutvalg og revisjon.

Et av våre medlemmer skriver til oss at:

«Ein parallell til ein slik ordning vil vera om Den norske Revisorforening (DnR) skulle vedta tilsvarende rutinar som Finanstilsynet må benytte når dei skal kontrollere revisjonsselskapa. Vi trur neppe DnR ville gått inn på ei slik ordning og Finanstilsynet ville uansett ikkje akseptert det.»

Uklare roller – uklare råd

Kontrollutvalgene bør forvente veiledere som supplerer og utfyller råd og retningslinjer som departementet har gitt i Kontrollutvalgsboka. NKRFs veileder for påseansvaret er for generell og har få konkrete forslag til systemer og rutiner som kontrollutvalget kan støtte seg på i utøvelsen av påseansvaret.

Veilederen tar heller ikke hensyn til at mange kommuner har privat revisjon.

NOEN GENERELLE KOMMENTARER TIL INNHOLDET I VEILEDEREN

Forslaget til veileder er lite konkret når det gjelder hvordan regnskapsrevisor bør følges opp, jf. kommunelovens § 23-2 a. Vi viser til [FKTs veileder for kontrollutvalgets påseansvar overfor regnskapsrevisor](#), som vi mener gir mer konkrete råd til kontrollutvalget om hvordan påseansvaret kan ivaretas.

I høringsbrevet ber dere spesielt om innspill til årshjul og eventuell momentliste. I vår veileder har vi blant annet lagt inn et årshjul. De enkelte handlingene i årshjulet er konkret eksemplifisert og beskrevet i veilederen. Årshjulet er begrenset til påseansvaret knyttet til kommuneloven § 23-2 a.

Når det gjelder påseansvaret for at «*det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak*», jf. kommuneloven § 23-2 b, finnes det lite veiledning i lov og forskrift. Det er ikke tilstrekkelig å si at det er naturlig at revisor rapporterer om funn knyttet til den økonomiske internkontrollen og at kontrollutvalget bør orienteres om revisors gjennomgang av finansreglementet (linje 288-297). FKT mener at det er et behov for nærmere tolkning av hva «*kontroll med økonomiforvaltningen*» innebærer

og hvordan påseansvaret kan iverksettes på dette området. I Kontrollutvalgsboka foreslår departementet for eksempel at:

«Kontroll med økonomiforvaltninga utover rekneskapsrevisjonen og den forenkla etterlevingskontrollen kan eventuelt bestillast av kontrollutvalet, anten som ei tilleggsoppgåve til rekneskapsrevisjonen eller den forenkla etterlevingskontrollen, eller som forvaltningsrevisjon. Bestillingane bør byggje på ei vurdering av risiko og kva som er vesentleg.» ref. s 69.

Når det gjelder påseansvaret knyttet til forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll jf. kommuneloven § 23-2 c og d, vises det til etablerte standarder utarbeidet av NKRF som kontrollutvalget kan benytte i utøvelsen av sitt påseansvar. Vi mener at veilederen er lite konkret om hvilke kontrollspørsmål som bør stilles. Når kontrollutvalget bestiller en rapport er det for å få kartlagt hva som er tilstanden på et område og hvordan revisor vurderer dette. Det er vanskelig å gjøre en vurdering av om rapporten svarer på kontrollutvalgets bestilling uten å vurdere *hvordan* revisor kartlegger tilstanden: Er data som er samlet inn relevante og til å stole på? Er metodevalget begrunnet og eventuelle svakheter i datamaterialet synliggjort? Er data tilstrekkelige til å kunne svare på problemstillingen?

Ut over dette har vi en konkret kommentar til linjene 369-370. Her står det: *«Kontrollutvalget skal påse at kommunen har planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.»* Det ligger til kontrollutvalget å utarbeide planene, jf. kommuneloven § 23-3, jf. også linje 359.

Kontrollutvalgets oppgave i denne sammenhengen er å påse at det *utføres* forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Med vennlig hilsen

Anne-Karin Femanger Pettersen

Forum for kontroll og tilsyn