

NKRF

HØRINGSSVAR – forslag til veileder om kontrollutvalgets påseansvar

Vi viser til høringsbrev av 16.2.2022 om forslag til veileder for kontrollutvalgets påseansvar.

KomRev NORD IKS takker for muligheten til å gi innspill til veileder. Vi synes det var positivt at det i forkant av høringsfristens utløp ble avholdt et webinar hvor veilederen ble presentert og deltakerne kunne stille spørsmål. Det er bra at NKRF nå har laget en veileder for kontrollutvalgets påseansvar – selv om den med fordel kunne vært ferdigstilt tidligere. Våre tilbakemeldinger gjelder kun påseansvaret etter kommuneloven § 23-2 bokstavene a til d, og ikke ansvaret etter bestemmelsens bokstav e.

Vi oppfatter at forslaget til veileder har informasjon som kan bidra til refleksjon i kontrollutvalgene om hvordan utvalget skal oppfylle kravene og intensjonene i lov og forskrift. KomRev NORD mener det bør gjøres endringer for at det skal bli tydeligere for kontrollutvalgene hva påseansvaret etter loven innebærer. Vi mener også det bør gjøres endringer for at veilederen skal sikre felles forståelse av påseansvaret blant alle aktørene i egenkontrollen etter kommunelovens del 7. Vi er enig med arbeidsgruppen i at det er viktig at kontrollutvalget og revisor har en felles oppfatning av hvilke forutsetninger som må være til stede for utøvelsen av påseansvaret. En felles oppfatning vil, som det står i forslaget, gjøre påseansvaret mer effektivt og konstruktivt.

Ansvar- og rollefordelingen mellom kontrollutvalget, kontrollutvalgets sekretariat og revisjonen bør beskrives mer utfyllende og tydeligere

Vi mener at veilederen bør være tydeligere på hva som er kontrollutvalget, kontrollutvalgets sekretariat og revisjonens ansvar og roller. Etter vårt syn vil ytterligere beskrivelser av denne ansvars- og rollefordelingen være veiledende om gjeldende rammer for kontrollutvalgets påseansvar for de oppgavene som revisor gjennomfører og har det faglige ansvaret for.

Det står i forslaget kapittel 1 at kontrollutvalget og kontrollutvalgets sekretariat er ett organ. I forslaget kapittel 3 står det at kontrollutvalget er avhengig av en forsvarlig saksutredning fra sekretariatets side for å kunne utøve påseansvaret på en tilfredsstillende måte. Vi er enig i dette.

Påseansvaret – hva ligger i det? Veilederen bør skille tydeligere på hva som inngår i påseansvaret og hva som kan utføres og avtales utover dette ansvaret

Kommuneloven § 23-2 angir hva kontrollutvalget skal påse, og det rettslige grunnlaget står i veilederens kapittel 3. Etter vårt syn bør det drøftes ytterligere hva lovgiver har ment med påseansvaret. En veileder bør danne et felles utgangspunkt, slik at det ikke blir for store ulikheter i hvordan kontrollutvalgene oppfatter denne lovhjemmelen og hvordan påseansvaret utøves. Kapitlet om det rettslige grunnlaget for påseansvaret bør etter vårt syn presenteres før kapitlet som omhandler dialogen med revisor, jf. veilederens kapittel 2.

I veilederens kapittel 4 fremkommer kravene til revisjonsarbeidet, og at kontrollutvalget må forsikre seg om at revisjonen utføres i henhold til lov og forskrift. Det står riktignok på linje 164 i

veilederen at kontrollutvalget ikke skal instruere revisor i revisjonsfaglig arbeid, men dette bør utdypes. Kan veilederen gi mer informasjon til kontrollutvalget om hvordan denne oppgaven kan utøves, herunder gi veiledning til kontrollutvalgene om hvor langt oppfølgingen av revisor kan gå. En mulig løsning kan være å sette opp noen ytterpunkter som viser hvordan kontrollutvalgene kan utøve denne oppgaven. Dette mener vi bør fremkomme av veilederen for hver av revisjonstypene.

Vi mener videre at veilederen må ha et tydeligere skille på hva påseansvaret etter regelverket innebærer og hva som kan avtales utover dette. Veilederens kapittel 4.3 omhandler etter vårt syn forhold som ikke er omfattet av påseansvaret. Likeledes beskriver veilederen i kapittel 5.2 og 7.2 god kommunal revisjonsskikk. Veilederen må tydeligere beskrive hva som er kontrollutvalgets påseansvar i denne sammenheng. Dersom det er ment som ekstra informasjon til kontrollutvalget, må dette tydeliggjøres.

Veilederen bør gjennomgående ha tydeligere skille mellom revisjonstype

Det fremkommer informasjon i veilederen om at kontrollutvalgets påseansvar overfor revisor, etter kommuneloven, er noe ulikt avhengig av revisjonstype. KomRev NORD oppfatter likevel at foreliggende forslag kan være egnet til å sammenblande revisjonstypene og det som er relevant for kontrollutvalget å følge opp og kontrollere, avhengig av om det gjelder regnskapsrevisjon eller forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Vi viser til at loven inneholder flere formelle krav til oppdragsansvarlig regnskapsrevisor enn til oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, og at det kan ha betydning for hva kontrollutvalget bør innhente informasjon om fra revisor. Vi foreslår at sentrale forskjeller og likheter mellom revisjonstypene presenteres tydeligere, gjerne i veilederens innledning.

Vi foreslår også at det i veilederen gjennomgående skilles mellom de ulike typene revisjon. Det bør således ikke være ett felles kapittel for de ulike revisjonstypene (forslaget kapittel 4).

Det bør også være et tydelig skille mellom påseansvaret overfor revisor og andre deler av påseansvaret.

Forslagets kapittel 4 omhandler ressurser til kontrollutvalget. Etter vårt syn bør ikke ressurser omtales i sammenheng med påseansvaret overfor revisor. At kontrollutvalget har tilstrekkelig med ressurser er selvsagt viktig for å utføre kontrollutvalgets arbeid, men faller likevel etter vårt syn utenfor naturlige tema for en veileder om påseansvaret.

Regnskapsrevisjon

Veilederen beskriver det rettslige grunnlaget for påseansvaret i kapittel 3 og omtaler det rettslige grunnlag under ett for regnskaps- og forvaltningsrevisjon. Som vi har omtalt ovenfor mener vi det er mer hensiktsmessig å omtale påseansvaret for de ulike revisjonstypene hver for seg. Vi mener derfor at kapittel 5 som omhandler regnskapsrevisjon bør innledes med en presisering av det rettslige grunnlaget for kontrollutvalgets påseansvar, kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav a.

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon har også en egen bestemmelse som omhandler kontrollutvalgets oppgaver overfor regnskapsrevisor. Vi mener teksten til forskriften § 3 kan tas med i veilederen da denne bestemmelsen har en oppstilling av oppgaver som omfattes av påseansvaret overfor regnskapsrevisor. Påseansvaret som følger av forskriftens § 3 første ledd punkt c) er slik vi oppfatter det i hovedsak en enkel oppgave da det følger nærmere omtale i forskriftens kapittel 2 og 3 om hva som er kontrollutvalgets oppgave. Vi mener det må trekkes frem at kontrollutvalgets viktigste oppgave gjelder de formelle forhold knyttet til de konkrete kvalifikasjonskravene som stilles til revisor som følger av forskriften § 9 tredje ledd, og kravene i kapittel 3 vedrørende uavhengighet.

Når det gjelder påseansvaret som følger av punkt a) at kommunens regnskap blir revidert på en betryggende måte og b) at regnskapsrevisjon blir utført i samsvar med lov og forskrift, bør det tas med i veilederen at dette ansvaret håndteres gjennom en bekreftelse på at revisor har implementert et kvalitetskontrollsystem i revisjonsenheten, samt at enheten er underlagt ekstern kvalitetskontroll.

Revisors kvalitetskontrollsystem vil være sentralt når kontrollutvalget skal påse at regnskapet blir revidert på en betryggende måte. Kravet om at revisor skal dokumentere sine retningslinjer for rutiner og kontroll, bør også i veilederen kobles mot kvalitetskontrollen som omhandler revisors spesifikke oppgaver og plikter på oppdragsnivå. Vi mener dette er så viktig at det burde fått mer oppmerksomhet i veilederen.

Veilederen har med opplysninger om hva en revisjonsberetning skal inneholde informasjon om. Påseansvaret i denne sammenheng, er slik vi forstår det, å sørge for at kontrollutvalget har fått kopi av revisjonsberetningen og se til at den har med omtale av de opplistede lovkrav. Når veilederen har med en setning som angir at «Som en følge av dette har revisor en rekke oppgaver i forbindelse med revisjon», gir dette ikke tilstrekkelig informasjon om hva påseansvaret omfatter. Det kan oppfattes som at kontrollutvalgets påseansvar omfatter noe mer enn loven krever.

Veilederen har også med en oppstilling av hvilke tilfeller revisor skal sende skriftlig brev til kontrollutvalget. Også her har veilederen med en setning som vi mener ikke er avklarende når det gjelder påseansvaret.

At revisor følger de riktige revisjonsstandarder dekkes i all hovedsak av det faktum at revisor har de rette kvalifikasjonskrav, at revisjonsenheten har et tilfredsstillende kvalitetskontrollsystem og at det gjennomføres ekstern kvalitetskontroll.

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Ansvaret for å påse at forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll blir utført er fremstilt i forslaget kapittel 7. Vi mener at ordet «betryggende» ikke bør settes sammen med forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll da «betryggende» etter kommuneloven knytter seg til regnskapsrevisjon.

Vi mener at veilederens redegjørelser for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll bør inneholde tydeligere beskrivelser av hvem som har ansvar for hva. Revisor gjennomfører forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, og er den som er ansvarlig for at dette gjennomføres i samsvar med lov og forskrift samt i tråd med god kommunal revisjonsskikk.

Det er etter vårt syn viktig at veilederen gir beskrivelser til kontrollutvalget om hva påseansvaret som følge av denne ansvarsfordelingen ikke innebærer.

Det er i veilederen beskrivelser av bestillingsfasen under en egen overskrift. Det står om påseansvaret ved behandling av endelig rapport på flere linjer i forslaget. Dette bør samles og inngå under en egen overskrift. Veilederen kan med fordel også gi mer veiledning til kontrollutvalget om hvordan påseansvaret kan utøves der endelig rapport skal behandles. Siden det er revisors ansvar at forvaltningsrevisjonen og eierskapskontrollen oppfyller gjeldende regelverk og revisjonsstandard, bør det være mer informasjon i veilederen om hva kontrollutvalget skal vurdere. Vi viser til at det i kapittel 7.2 står at kontrollutvalget gjennom sin behandling av planer og rapporter har et grunnlag for å vurdere kvaliteten på forvaltningsrevisjonen, men at det ikke er utdypet hva som ligger i dette. Vi stiller spørsmål ved formuleringen på linje 419 om at kontrollutvalget bør vurdere forvaltningsrevisjonsrapportens og eierskapskontrollrapportens tilgjengelighet med hensyn til språk og lesbarhet.

KomRev NORD er enig i at det underveis i prosjektgjennomføringen vil være opp til det enkelte kontrollutvalg og revisor å avklare innhold og hyppighet på dialogen. Dialog og oppfølging som ikke kan regnes som en del av påseansvaret, men som kan være informasjonsutveksling utover påseansvaret, bør fremstilles separat fra beskrivelser av det lovpålagte påseansvaret. Vi viser her til linjene fra 403 flg.

Forslaget omhandler evaluering fra og med linje 412. KomRev NORD er enig i at det kan være nyttig å gjennomføre jevnlig evalueringer og at dette kan være midtveis i valgperioden. Når det står at et aktuelt tema for eventuell evaluering kan være kontrollutvalgets nytte av rapportene, oppfatter vi det som litt uklart. Vi vil understreke at nyttefokuset med fordel da må være rettet mot politisk nivå og administrasjonen i kommunene. Vi foreslår at dette også blir omtalt.

Årshjul og momentliste

I høringsbrevet er vi oppfordret til å gi innspill til årshjul og momentliste. Som redegjort for ovenfor, mener vi at veilederen bør bli tydeligere på hva påseansvaret omhandler og på ansvaret og rollene til de ulike aktørene i egenkontrollen. Av den grunn oppfatter vi det som hensiktsmessig at veilederen inneholder et årshjul og en momentliste. I denne sammenheng mener vi det kan være formålstjenlig å hente inspirasjon fra kontrollutvalgshåndboka. Det er viktig at årshjul og momentliste hensyntar at kontrollutvalgene i kommunene har ulik møtehyppighet gjennom året og at det er ulik kompleksitet i hvilke oppgaver de ulike kontrollutvalgene utfører. Et årshjul og momentliste bør utformes slik at kontrollutvalgene selv kan vurdere hvilke oppgaver og momenter som er relevante for deres kommune.

Vi håper at våre innspill bidrar i det videre arbeidet med veilederen.

Med hilsen



Lars-André Hanssen
Administrerende direktør