

Høring NOU 2016:4 - Ny kommunelov

Vi viser til høringsbrev datert 04.04.16, om NOU 2016:4 Ny kommunelov. Dette er en felles høringsuttalelse fra

- Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet
- Kontrollutvalgstjenester AS
- Sekretær Kontrollutvalgene i Nord-Gudbrandsdal
- Sekretariat for kontrollutvalget i Sør-Østerdal
- Glåmdal sekretariat IKS

I vår høringsuttalelse vil vi benevne kommune og fylkeskommune som kommuner, og kommunestyre og fylkesting som kommunestyre. Vi har først og fremst noen kommentarer til det som går fram av NOUen, men knytter også noen kommentarer direkte til enkelte lovforslag.

Kapittel 23 Kontroll og tilsyn med kommunene

23.1 Innledning

Kapittel 23 skal gi en overordnet beskrivelse av kontroll- og tilsynsordninger med kommunen. Vi mener at kapitlet burde vært mer utdypet i forhold til sekretariatet. Dette ville gitt et bedre bakteppe for å forstå kontrollutvalgenes arbeid.

Lovendringen i 2004 innebar bl. a at kontrollutvalgene fikk et uavhengig sekretariat, og førte til at kontrollutvalgenes arbeid har endret seg mye. Lovendringen førte til at utvalgene nå jobber etter en bestiller- utførermodell. Utvalgene behandler mange flere saker, og har tatt mange flere kontrollformer i bruk sammenlignet med tiden før, da revisor i hovedsak var sekretær for utvalget. Revisors rolle endret seg også med innføring av profesjonelt sekretariat. Revisor er etter dette en leverandør som handler på bestilling fra kontrollutvalget.

23.2 Ekstern og intern kontroll

I 6. avsnitt står det at «Det faglige grunnlaget i denne kontrollen ivaretas av revisjonen». Her burde sekretariatets arbeid også vært beskrevet. Det er sekretariat som saksbehandler sakene til kontrollutvalget, lager forslag til innstilling/vedtak og gir råd til utvalget i faglige spørsmål knyttet til kontroll og tilsyn. Revisjonen er en leverandør og utfører på bestilling fra kontrollutvalget.

23.3 Egenkontroll

I 4. avsnitt beskrives at kontrollutvalget trenger bistand til å gjennomføre den løpende kontrollen med den kommunale forvaltningen og at «Til å hjelpe seg har kontrollutvalget en faglig uavhengig revisjon». Sekretariatet er ikke nevnt i denne beskrivelsen noe som er en svakhet. Den løpende kontrollen består i hovedsak av at sekretariatet på vegne av kontrollutvalget ber om orienteringer og

informasjon på ulike felt, legger opp saker til orientering i utvalget, virksomhetsbesøk og oppfølging av revisjonsrapporter o.l. Sekretariatet er kontrollutvalgets rådgiver og diskusjonspartner i alle saker som utvalget tar opp.

23.5 Statsforvaltningskontroll og egenkontroll

Det er positivt at det foreslås et sterkere koordineringsansvar fra fylkesmannens side for å unngå unødvendig belastning på kommunene. Vi stiller spørsmål ved om de foreslåtte virkemidler vil bli sterke nok for å faktisk redusere statlig kontroll.

Dialog med fylkesmannen om tilsyn og kontroll bør skje mellom kontrollutvalg ved sekretariat og fylkesmannen. Dette er den mest praktiske måten å få til en koordinering.

23.7 Viktigste utfordringer

Vi støtter forslaget om at kommunen ved kontrollutvalget skal ha en mulighet til bedre kontroll med selskaper som kommunen er deleier i sammen med private aktører. Vi støtter lovforslagets understreking av behovet for å styrke rolleforståelsen i arbeidet med kontroll og tilsyn.

Kapittel 25 Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet

25.1.1 Innledning

Vi støtter utvalgets forslag om å øke minimumskravet til antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem.

25.1.4.3 Utvalgets vurderinger

Vi støtter utvalgets forslag om å endre valgbarhetsreglene for medlemmer med ledende stilling, styreverv eller er medlem av bedriftsforsamling i et selskap.

25.3 Kontrollutvalgssekretariatet

Utvalget legger til grunn at «et faglig kompetent og velfungerende sekretariat er viktig for et uavhengig og godt arbeidende kontrollutvalg». Vi anser dette som vesentlig, men synes ikke det gjenspeiles i utredningen. Sekretariat for kontrollutvalg ble lovpålagt i 2004. Kontrollutvalgenes arbeid har endret seg mye fra den tiden revisor var sekretær for utvalget. Utvalgene behandler flere saker, og de har tatt mange flere kontrollformer i bruk. Kontrollutvalgene som organ har økt sin status og kvalitet etter innføringen av uavhengige sekretariat. Vi frykter at en "nedgradering" av sekretariatsrollen, både i form av oppgaver og uavhengighet, kan føre til dårligere internkontroll i kommunene og fylkeskommunene.

25.3.4.2 Sekretariatets oppgaver

I lovforslaget fremstilles kontrollutvalgets sekretariat som et rent «møtetilretteleggingsorgan» på samme måte som møtesekretærorganet ellers i det kommunale system. Dette er en alt for snever fremstilling, sekretariatene har en mye mer omfattende rolle. Det er kontrollutvalgene som i detalj bestemmer hva sekretariatet skal utføre. Selv om sekretariatenes oppgaver og profil er noe forskjellig, utfører de fleste er følgende arbeidsoppgaver (jf. Deloitte's utredning):

- Saksbehandling
- Utredning
- Administrasjon
- Rådgivning
- Koordinering/bindeledd

Sekretariatet skal dekke utvalgets behov for faglige ressurser, være utvalgets operative ledd, foreta utredning av for eksempel valg av revisjonsordning, påse at kontrollutvalgets saker er forsvarlig

utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt, i tillegg til å være et møtetilretteleggingsorgan. Vi henviser i denne forbindelse til blant annet § 20 i någjeldende forskrift om kontrollutvalg.

Utvalget forsøker å trekke en grense mellom revisjonens oppgaver ved forvaltningsrevisjon og sekretariatsoppgaver i dette kapitlet, noe de ikke lykkes med. Vi vil foreslå at den internasjonale definisjonen på revisjon NS-EN ISO 9000:2000 legges til grunn: «Systematisk, uavhengig og dokumentert prosess for å fremskaffe revisjonsbevis og bedømme det objektivt for å bestemme i hvilken grad kriterier for revisjon er oppfylt». Etter vår oppfatning må begrepet «systematisk» i denne sammenhengen bety at man følger bestemte revisjonsstandarder. Enhver vurdering av et faktum eller av om en lov er brutt, kan derfor ikke defineres som en revisjonshandling.

I 4. avsnitt står det: *«Etter utvalgets mening har ikke sekretariatet anledning til å innhente informasjon og vurdere det opp mot et regelverk, vedtak e.l. Dette vil etter utvalgets forslag være å utføre revisjon, og dermed en oppgave for revisor.»* Vi mener at dette utsagnet ikke kan være riktig. Det finnes tilfeller hvor nettopp dette er sekretariatets mandat, som f.eks. ved vurdering av valg av revisjonsordning og konkurranseutsetting av revisjon. Et annet område er habilitetsvurderinger. Formuleringen som benyttes i 4. avsnitt definerer revisjon altfor vidt, og vi mener at kontrollutvalget selv må vurdere hvordan oppgaver som ikke faller inn under definisjonen revisjon skal løses og av hvem.

I 6. avsnitt argumenterer utvalget for at sekretariatet ikke skal vurdere om revisors leveranser til utvalget holder faglig kvalitet. Det virker motsigende å vise til gjeldende rett om at sekretariatet skal påse at saker som skal behandles i kontrollutvalget, er forsvarlig utredet, og samtidig hevde at det vil være svært krevende for et sekretariat å foreta en vurdering av kvaliteten på produktet som leveres fra revisjonen. Utvalget skriver riktignok at dersom det er åpenbare mangler ved produktene som revisor leverer, må likevel sekretariatet si fra om dette. Vi vil hevde at det ikke er mulig å gjøre en vurdering av «åpenbare mangler» uten å vurdere revisors arbeid mot eksempelvis standarden på området, RSK 001.

Det samme paradokset oppstår når utvalget skriver at sekretariatets oppgave i hovedsak skal være å sikre at produktet fra revisjonen er i samsvar med kontrollutvalgets bestilling: Det er vanskelig å vurdere om en bestilling er besvart uten for eksempel å vurdere metoden som revisjonen har benyttet for å få svar på bestillingen. Dette må også ses i lys av påse-ansvaret sekretariatene bistår kontrollutvalgene med.

Vi vil også påpeke at det er sekretariatet som skriver innstillingen i disse som i andre saker.

25.3.4.3 Kompetansekrav

Det argumenteres for å innføre kompetansekrav til sekretariatet. Utvalget konkluderer med at det ikke bør innføres kompetansekrav, og begrunnelsen er at dette vil innebære en for sterk inngripen i det kommunale selvstyret. Vi mener det er viktig med god kompetanse i sekretariatet og foreslår at dette utredes nærmere.

Kapittel 26 Revisjon

26.2.3.5 Regnskapsrevisjon og kontrollutvalgets ansvar for forenklet etterlevelserevisjon

Lovutvalget foreslår at etterlevelserevisjon skal være en sentral kontrollform i kommunal sektor og at regnskapsrevisor skal ha utvidede oppgaver på økonomiområdet. I utredningen skriver utvalget at dette skal være en forenklet kontroll. Oppgaven slik den er beskrevet i lovforslaget (§ 24-9), er imidlertid svært omfattende. Det er vanskelig å se for seg at oppgaven vil kunne løses innenfor de rammer som i dag stilles til disposisjon for regnskapsrevisjon i kommunene.

26.2.3.6 Andre spørsmål

Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor (nummererte brev)

Kommunelovutvalget foreslår at nummererte brev i utgangspunktet skal rettes direkte til kommunedirektøren. Dette er en innskrenkning av kontrollutvalgets mandat. Det framstår som lite hensiktsmessig å gjøre adressering av nummererte brev til en løpende vurdering avhengig av forholdet det rapporteres om. Når det er opp til revisors vurdering vil vi få en svært uklar bestemmelse, og noe som kan føre til svært ulik praksis. Vi støtter ikke dette forslaget.

Vi mener at nummererte brev skal gå til den som forestår løpende tilsyn av den kommunale forvaltningen, det vil si kontrollutvalget, slik bestemmelsen er i dag. Dette er en ordning har vi god erfaring med.

Sekretariatene konstaterer at revisor har svært ulik praksis når det gjelder nummererte brev. Vi støtter derfor utvalgets forslag om at «revisor årlig må utarbeide en oppsummering av de nummererte brev som er sendt gjennom året». I gjeldende rett har kontrollutvalget et ansvar for å følge opp påpekninger i nummererte brev. Dette er ikke tatt inn i lovutvalgets forslag.

26.4 Sertifisering av revisor. Nasjonal kvalitetskontroll

Vi støtter utvalgets forslag om en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren.

Kapittel 27 Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet

27.3 Innsynsrett i selskaper og lignende som utfører oppgaver for kommunen

Vi slutter oss til utvalgets vurderinger. Lovendringene som foreslås her vil styrke den politiske kontrollen med ekstern virksomhet.

27.4.1 Innledning

Lovutvalget mener det eksisterende regelverket for selskapskontroll i kommuneloven i utgangspunktet fungerer etter hensikten sin, og ser derfor ikke at det foreligger behov for store endringer i regelverket. Utvalget foreslår likevel å gjøre eierskapskontroll til en oppgave for revisjonen. Utvalget mener at dette forslaget skal føre til en klarere rollefordeling mellom sekretariatet og revisjonen samt forhindre dobbeltrolleproblematikk knyttet til sekretariatets arbeid. Vi støtter dette forslaget for å rendyrke bestiller-utførermodeellen.

Noen kommentarer til lovforslag i kapittel 32 i NOU 2016:4

Kapittel 23. Kontrollutvalg

§ 23-2, § 23-3 og § 23-4

Vi har registrert at selskapskontroll er fjernet fra lovforslaget og erstattet med eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskaper. Vi har også registrert at det foreslås en felles plan for forvaltningsrevisjon i kommunens og fylkeskommunens virksomhet og i deres selskaper, samt en egen plan for eierskapskontroll. Etter vår oppfatning har det liten hensikt å lage en egen plan for

eierskapskontroll. Som det bl.a. står i «Kontrollutvalgsboken» side 61: «Praksis tilsier at det er en glidende overgang mellom disse to hovedkategoriene (*dvs. eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon, vår kommentar*), og at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å skille mellom hva som inngår i hver av disse kategoriene». Det virker derfor uhensiktsmessig å legge kontroller knyttet til selskaper i forskjellige planer, selv om eierskapskontrollen rettes mot selve eierskapet og ikke selskapet.

Vi mener videre at selskapskontrollbegrepet fortsatt skal beholdes, at tittelen på § 24-4 endres til «Plan for selskapskontroll».

Vi foreslår videre at det legges inn et nytt punkt i § 23-2 som sier at kontrollutvalget skal påse at kommunen har ordnet sin eierstyring i tråd med kapittel 27. Dette er ikke nødvendigvis en revisjonsoppgave, men kan også utføres av sekretariatet.

§ 23-3 og § 23-4:

Det står ikke konkret nevnt i disse paragrafene hvem som skal lage plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll/eierskapskontroll, men etter vår oppfatning bør rollene tydeliggjøres med hensyn til bestiller- og utførermodellen. Slik det står i loven, er ansvaret lagt på kontrollutvalget, og det er riktig, men det bør utdypes at det er kontrollutvalgets sekretariat som har «regien» på dette. Hvis revisjonen både skal tilrettelegge grunnlaget for bestillingen og utføre bestillingen blir dette uklart i forhold til rollene. Det er selvsagt ikke noe i veien for at sekretariatene får bistand både fra kommunedirektøren, revisjonen og andre, men da er dette opp til sekretariatet å be om.

Hedmark/Oppland 6.10.16

Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet
Kontrollutvalgstjenester AS
Sekretær Kontrollutvalgene i Nord-Gudbrandsdal
Sekretariat for kontrollutvalget i Sør-Østerdal
Glåmdal sekretariat IKS