

Reglement for kontrollutvalget i perioden 2019–2023

1: Innledning og rettslig grunnlag

Kontrollutvalget er et lovpålagt folkevalgt organ i kommuner. Kontrollutvalget fører løpende kontroll på vegne av kommunestyret. Jf. kommuneloven § 23-1 første ledd. Kommunestyret har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet. Jf. kommuneloven § 22-1 første ledd.

Reglene for kontrollutvalgets virksomhet finnes i kommunelovens kapittel 23 samt i forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Både lovforarbeidene og eventuelle tolkningsuttalelser kan ha betydning når det gjelder forståelsen av reglenes innhold.

Folkevalgte organer skal ha et reglement som fastsetter:

- a) organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet
- b) tidsperioden som organet er opprettet for
- c) eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet.

Jf. kommuneloven § 5-13.

Formålet med reglementet for kontrollutvalget er å gi utfyllende bestemmelser om kontrollutvalgets virksomhet. Det er også med hjemmel i kommuneloven § 11-12 anledning til å fastsette nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer i kommunen. Ved eventuell motstrid mellom reglement og lov/forskrift, går reglene i kommuneloven og aktuelle forskrifter foran.

Reglementet revideres og endres ved behov, og fastsettes så tidlig som mulig ved inngangen av hver valgperiode. Reglementsbestemmelsene gjelder inntil nytt reglement blir fastsatt.

2: Valg og sammensetning

Organet skal ha minst 5 medlemmer. Det skal også ha varamedlemmer, leder og nestleder. Minst ett medlem skal velges blant kommunestyrets medlemmer. Utvalgets leder kan ikke være medlem av samme parti eller tilhøre samme gruppe som ordføreren. Jf. 23-1 annet ledd.

Kontrollutvalgets velges på det konstituerende møte i kommunestyret. Jf. kommuneloven § 7-1 tredje ledd. Kommunestyret kan når som helst velge medlemmer til utvalget på nytt. Hvis ett eller flere medlemmer av utvalget skal skiftes ut, skal alle medlemmene velges på nytt. Jf. kommuneloven § 23-1 fjerde ledd.

De særlige valgbarhetsreglene for kontrollutvalg fremgår av § 23-1 tredje ledd bokstav a–h.

Det er videre krav om tilstrekkelig kjønnsmessig balanse. Jf. kommuneloven §§ 7-5 og 7-6 tredje ledd.

Veiledende reglementsbestemmelser i vår kommune:

Kontrollutvalget bør ha representasjon fra de fleste partier eller grupper i kommunestyret.

Ved valget bør det legges vekt på å få medlemmer og varamedlemmer med erfaring fra og interesse for offentlig forvaltning og kontrollarbeid.

Minst ett medlem bør gjenvelges fra foregående valgperiode.

3: Rolle, ansvar og oppgaver

Kontrollutvalget er ikke et klageorgan, og kan verken fatte vedtak i forvaltningssaker eller omgjøre vedtak fattet av andre folkevalgte organer eller kommunens administrasjon. Kontrollutvalget kan heller ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens folkevalgte organer eller andre kommunale organer [som administrasjonen]. Jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 1.

Det overordnede tilsynsmandatet er å føre løpende kontroll med virksomheten i kommunen på vegne av kommunestyret. Kontrollutvalget har i tråd med dette et lovbestemt ansvar for at nærmere bestemte oppgaver blir utført. Hovedtrekkene fremgår av kommuneloven § 23-2 første ledd. Kontrollutvalget skal med hjelp av de ressurser som er stilt til disposisjon se til at:

- a) kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
- b) det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- c) det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og av virksomheten i selskaper kommunen har eierinteresser i
- d) det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)
- e) vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret. I saker som skal oversendes til kommunestyret, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken. Jf. kommuneloven § 23-5. Med mindre det fremgår av lov eller forskrift at resultatet fra utvalgets behandling av bestemte typer saker **skal** rapporteres til kommunestyret, avgjøres spørsmålet om rapportering av utvalget selv – med utgangspunkt i en vurdering av forholdets antatte vesentlighet for kommunestyret som øverste kontrollorgan.

Veiledende reglementsbestemmelser i vår kommune:

Et av hovedformålene med kontrollarbeidet i kommunen er å bidra til læring og kvalitetsforbedring, og kontrollutvalget bør legge vekt på dette perspektivet. Det er i denne sammenheng av stor betydning at utvalget både utøver sin rolle og kommuniserer på en måte som styrker tilliten til kontrollutvalgets uavhengighet, objektivitet og kompetanse.

Utvalget bør videre legge til grunn et systemperspektiv i kontrollarbeidet, Dette utelukker naturligvis ikke at kontrollutvalget behandler enkeltstående kontroll saker. Utvalget bør som hovedregel unngå å bruke uforholdsmessig store ressurser på undersøkelser av enkeltsaker eller enkelthendelser.

Utvalget bør utvise varsomhet med å gi råd og anbefalinger om hvordan kommunen kan eller bør behandle enkeltsaker, i særlig grad dersom saken ikke er avsluttet fra kommunens side.

Kontrollutvalget har en betydelig autonomi når det gjelder innretningen av kontrollarbeidet innenfor rammen av de ressursene som er stilt til disposisjon, og avgjør som hovedregel selv hvilke saker som skal tas opp til behandling – så lenge dette ikke dreier seg om lovpålagte oppgaver.

Henvendelser fra folkevalgte og allmennheten bør ikke vurderes av behandlet av utvalget dersom henvendelsen ikke skjer skriftlig. Utvalget avgjør selv i hvilken grad slike henvendelser skal realitetsbehandles, men skriftlige henvendelser bør som hovedregel gis et skriftlig svar. Anmodninger o.l. om å behandle en bestemt sak vurderer kontrollutvalget på fritt grunnlag, så lenge forespørselen ikke kommer fra kommunestyret selv.

4: Innsynsrett

Kontrollutvalget kan uavhengig av taushetsplikt kreve at kommunen legger frem enhver opplysning, redegjørelse eller dokument som utvalget finner nødvendig for å utføre sine oppgaver.

Kontrollutvalget kan også foreta undersøkelser som det mener er nødvendige. Jf. § kommuneloven § 23-2 tredje ledd. Denne innsynsretten utøves av utvalget som organ, og ikke av enkeltmedlemmer.

Kontrollutvalget har rett til å være til stede i lukkede møter i folkevalgte organer i kommunen. Kommunestyret kan selv bestemme at denne retten ikke gjelder lukkede møter i kommunestyret. Jf. kommuneloven § 23-2 fjerde ledd.

Av kommuneloven § 24-3 fjerde og femte ledd fremgår dessuten at oppdragsansvarlig revisor skal gi opplysninger om kommunen som han eller hun har fått kjennskap til under revisjonen, hvis et medlem av kommunestyret eller kontrollutvalget krever det. Hvis revisor utenfor et møte blir bedt om å gi informasjon til et medlem av kommunestyret eller kontrollutvalget, kan revisor kreve å få gi sitt svar i et møte.

Kontrollutvalget kan også kreve de opplysninger som er nødvendig for å gjennomføre kontroll fra interkommunale selskaper, interkommunale råd, kommunale oppgavefelleskap og aksjeselskap der en kommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer. Kontrollutvalget kan foreta undersøkelser i virksomheten til slike enheter. Jf. 23-6 første og tredje ledd.

Det enkelte kontrollutvalgsmedlem har samme rett til dokumentinnsyn og rett til å være til stede i åpne møter i folkevalgte organer som enhver annen. Kommuneloven § 11-13 om utvidet innsynsrett for folkevalgte organer gjelder også for en kommunes kontrollutvalg. Imidlertid har allerede kontrollutvalg i medhold av kommuneloven § 23-2 tredje ledd en relativt vidtrekkende rett til innsyn. Hvorvidt kommuneloven § 11-13 i praksis vil komme til anvendelse i kontrollutvalgssammenheng, er derfor et mer åpent spørsmål.

Veiledende reglementsbestemmelser i vår kommune:

Kontrollutvalget vurderer som hovedregel selv hvilken informasjon som er nødvendig for å kunne utføre utvalgets oppgaver. Utvalget bør vurdere nødvendigheten særlig grundig når det gjelder taushetsbelagte opplysninger og når tilretteleggingen av informasjonsgrunnlaget fremstår som ressurskrevende for kommunens administrasjon.

Forespørsler fra utvalget om informasjon om et bestemt forhold eller tema fremsettes for kommunedirektør, og redegjøres for i utvalgets møter av kommunedirektør eller noen kommunedirektøren utpeker. Eventuelle skriftlige utredninger og dokumenter fremlegges også i denne forbindelse.

Systematiske undersøkelser, eksempelvis forvaltningsrevisjon, gjennomføres av kommunens revisor etter nærmere bestilling fra kontrollutvalget.

5: Habilitet

Formålet med de særlige valgbarhetsreglene for kontrollutvalg, jf. kommuneloven § 23-1 tredje ledd, er i første rekke å unngå situasjoner hvor medlemmer skal måtte føre kontroll med forhold i kommunens virksomhet som man selv har vært i direkte befatning med som ansatt eller folkevalgt – noe som kunne være egnet til å skape tvil om utvalgets objektivitet. Habilitetsbestemmelsene gjelder i sin allmennhet for den virksomhet som utøves av en kommune, jf. virkeområdet for forvaltningslovens bestemmelser. Medlemmene skal i god tid si fra om forhold som medfører eller kan medføre egen inhabilitet, jf. forvaltningsloven § 8 tredje ledd.

Inhabilitet utelukker egen deltakelse i saksbehandlingen – både når det gjelder å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse, og å treffe beslutning i en sak.

I og med at utvalget bare behandler kontrollsaker, og ikke fatter enkeltvedtak, vil vurderingen av habilitet normalt måtte skje etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Vilåret for inhabilitet er at det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til medlemmets upartiskhet. Vanligvis må habilitetsspørsmål for kontrollutvalgsmedlemmer avgjøres etter en sammensatt helhetsvurdering. For et kollegialt organ som kontrollutvalget, avgjøres spørsmålet av organet uten at vedkommende medlem deltar. Jf. forvaltningsloven § 8 annet ledd. Habilitet skal alltid vurderes konkret, ut fra medlemmets tilknytning til saken eller de interesser saken berører.

Veiledende reglementsbestemmelser i vår kommune:

Vurdering av habilitet blir først og fremst aktualisert i de tilfeller hvor medlemmets selv har en privat eller personlig tilknytning til en sak som er til behandling i kontrollutvalget. Det samme gjelder dersom noen nærstående til medlemmet har en slik tilknytning. Tidligere befatning med en sak eller type sak i rollen som kontrollutvalgsmedlem medfører i utgangspunktet ingen habilitetsutfordring.

Det følger videre av formålet med habilitetsreglene at disse har størst betydning i enkeltvedtaksaker, og kontrollsaker [eksempelvis forvaltningsrevisjonsprosjekter og behandling av revisjonsrapporter] vil i all hovedsak mangle egentlige partsinteresser – men derimot være et ledd i kommunens kontroll med egen virksomhet. Jf. kommuneloven del 7 [Egenkontroll].

Kommunestyret har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 22-1 første ledd. Kommunestyremedlemmer er som hovedregel valgbar til kommunens kontrollutvalg, og det er i tillegg et krav at minst ett medlem i kontrollutvalget velges blant kommunestyrets medlemmer. Jf. kommuneloven §§ 23-1 tredje ledd bokstav c og 23-1 annet ledd. Det skal derfor generelt sett nokså mye til for at kommunestyremedlemmer som isolert følge av et slikt verv må regnes som inhabile i behandlingen av kontrollsaker, med mindre det foreligger en privat eller personlig tilknytning til de forhold som saken gjelder – som går ut over folkevalgtrollen som kommunestyrerepresentant.

Det bør kunne stilles høye krav til uavhengighet og objektivitet i saker som dreier seg om kontroll med den kommunale forvaltningen. Anvendelse og etterlevelse av uskrevne regler for kontrollarbeid må på samme måte som habilitetsspørsmål vurderes konkret fra sak til sak, og kan etter omstendighetene tilsi at det foreligger problematikk i flere tilfeller enn om formålet med vurderingen utelukkende var å tilrettelegge for at det faktisk ikke blir tatt utenforliggende hensyn i behandlingen.

Den allmenne tillit til kontrollutvalget har vesentlig betydning for den kommunale egenkontrollens effektivitet, og øker sannsynligheten for at utvalgets arbeid gir positive resultater over tid.

6: Saksbehandlingen

Reglene i kommunelovens kapittel 11 gjelder for kontrollutvalget, som etter kommuneloven § 11-2 behandler saker og treffer vedtak i møter. Prinsippet om møteoffentlighet gjelder for utvalget. Jf. § 11-5 første ledd. Under bestemte vilkår skal og kan møter lukkes. Jf. § 11-5 annet og tredje ledd.

Kontrollutvalget skal ha sekretariatsbistand, som skal være uavhengig av kommunens administrasjon og den eller de som utfører revisjon for kommunen. Kontrollutvalgets sekretariat skal sørge for utredning av de sakene som behandles av utvalget, og at utvalgets vedtak blir iverksatt. Jf. kommuneloven § 23-7.

Det føres protokoll [møtebok] for møtene i kontrollutvalget i samsvar med reglene i kommuneloven § 11-4.

Kommunens ordfører har møte- og talerett i kontrollutvalget. Jf. kommuneloven § 6-1. Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Revisoren har rett til å få uttalelsene sine protokollert. Jf. kommuneloven § 24-3. Kontrollutvalget kan ved behov invitere andre til å delta i utvalgets møter.

Veiledende reglementsbestemmelser i vår kommune:

Kontrollutvalget bør fastsette en møteplan for det enkelte år, og publisere denne på kommunens hjemmeside. Innkalling skjer elektronisk pr. epost med minimum 1 uke varsel. Kontrollutvalgets sekretariat utarbeider forslag til sakliste. Jf. kommuneloven § 11-3 første ledd. I tillegg til kontrollutvalget sendes innkalling og saksdokumenter til ordfører, revisor og kommunedirektør.

Saksdokumenter og møteprotokoll bør publiseres på kommunens hjemmeside. Dette gjelder ikke graderte dokumenter, som skal unntas offentlighet. Møteprotokollen underskrives i så stor grad som mulig av samtlige møtende medlemmer og varamedlemmer.

Utvalgets leder bør benytte seg av møte- og taleretten når kontrollutvalgets saker behandles av kommunestyret, men kan la ett av de andre medlemmene i utvalget utøve denne retten på sine vegne. Jf. kommuneloven § 23-2 annet ledd.

Ordfører og kommunedirektør bør som hovedregel prioritere deltakelse på kontrollutvalgets møter.

Dersom kommunedirektøren blir bedt særskilt bedt om delta i forbindelse med en bestemt sak som er til behandling i utvalget, kan det utpekes en stedfortreder. Kommunedirektøren vurderer selv om det er behov for å benytte sektorledere eller annet fagpersonell i forbindelse med slik deltakelse.

Saksbehandlingsreglene fastsatt i eget reglement for kommunestyrets arbeid får anvendelse på kontrollutvalget, så langt de passer. Her bør man ta i betraktning at kontrollutvalget har et forholdsvis lavt antall medlemmer sammenliknet med kommunestyret, noe som gjør behovet for rene ordensregler mindre. Møteleder eller utvalget kan derfor gjøre egne tilpasninger.

Det bør som hovedregel tillates at skriftlige merknader fra et eventuelt mindretall føres inn i møteboken [protokoll] for utvalgets møter. Spørsmålet om eventuelle protokolltilførsler må ses i sammenheng med plikten det enkelte medlem har til a) å delta i organets møter og b) plikt til å avgi stemme. Jf. kommuneloven § 8-1. Det regnes som en konvensjon at møteleder eller organet kan godta at et mindretall gir uttrykk for sitt standpunkt i form av en [kort] skriftlig begrunnelse i møteprotokollen. En protokolltilførsel bør som hovedregel ikke overstige 5 setninger.

7: Annet

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Planen skal vedtas av kommunestyret selv. Kommunestyret kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen. Jf. kommuneloven § 23-3 annet og tredje ledd.

Likeledes skal kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens og fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen. Jf. kommuneloven § 23-4 annet og tredje ledd.

Kontrollutvalget skal påse at regnskapsrevisorens påpekinger etter kommuneloven § 24-7 til § 24-9 blir rettet eller fulgt opp. § 24-7 gjelder skriftlige påpekninger i nummerte brev, § 24-8 revisjonsberetningen og § 24-9 forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Hvis påpekingene ikke blir rettet eller fulgt opp, skal kontrollutvalget rapportere det til kommunestyret. Jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 3 tredje ledd.

Kontrollutvalget skal utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen. Forslaget skal følge innstillingen til årsbudsjettet etter kommuneloven § 14-3 tredje ledd til kommunestyret. Jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 2.

Kontrollutvalget skal uttale seg til kommunestyret om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet innstiller til vedtak. Jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 3 annet ledd.

Når det gjelder praktisering av kommuneloven § 23-5 første ledd annet punktum, vises det i særlig grad til følgende tolkningsuttalelser:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-23-5-om-kommunedirektorens-uttalelserrett/id2777518/>

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-23-5-om-kommunedirektorens-uttalelserrett2/id2778167/>

§ 23-5 første ledd annet punktum gjelder saker som skal oversendes til kommunestyret, og kontrollutvalget vurderer selv om bestemmelsen med fordel kan anvendes i andre tilfeller.

Veiledende reglementsbestemmelser i vår kommune:

Kontrollutvalget bør utarbeide en årsrapport for å gi kommunestyret som oppdragsgiver et bilde av utvalgets aktivitetsnivå samt utvalgets rolle i kommunens egenkontroll.

Kontrollutvalgets medlemmer bør prioritere utvikling av egen kompetanse, blant annet gjennom deltakelse på relevante fagkonferanser.

Appendiks 1 – Rettslig grunnlag [lenker]

Kommuneloven:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-904>

Lovutredning:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/>

Lovproposisjon:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>

Tolkningsuttalelser:

Kommuneloven 2018

https://www.regjeringen.no/no/dokument/lover_regler/tolkningsuttalelser/kommunalrett/tolkningsuttalelser-om-kommuneloven-2018/id2672705/

Kommuneloven 1992

https://www.regjeringen.no/no/dokument/lover_regler/tolkningsuttalelser/kommunalrett/tolkningsuttalelser-om-kommuneloven/id2471588/

Appendiks 2 – Reglement for andre folkevalgte organer i kommunen [lenker]

<https://www.heroy-no.kommune.no/reglementer.244596.no.html>