

UTREDNING

AV ET

FREMTIDSRETTET

KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

for
kontrollutvalgene i
Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Lurøy, Nesna, Rana og Vefsn

Innholdsfortegnelse

Sammendrag

- 1 Innledende kapitler
 - 1.1 Utredningens formål og bakgrunn
 - 1.2 Utredningens prosess og rammer
 - 1.3 Utredningens habilitet og objektivitet
 - 1.4 Lovens krav til et KU-sekretariats oppgaver og funksjoner
 - 1.5 Lovens krav til et KU-sekretariats uavhengighet
- 2 Minstekrav til leveransene fra et fremtidsrettet KU-sekretariat
 - 2.1 Bemanning og leveringssikkerhet
 - 2.2 Kompetanse
 - 2.2.1 Kompetanse i dagens KU-sekretariater
 - 2.2.2 utfordringer fremover for et KU-sekretariat
 - 2.3 Kvalitet
 - 2.4 Effektivitet
 - 2.5 Ytre miljø og fysisk tilstedeværelse
- 3 Modeller for et KU-sekretariat
 - 3.1 Modeller som benyttes av kommunene
 - 3.1.1 Interkommunalt samarbeid
 - 3.1.2 Ansatt KU-sekretær
 - 3.1.3 Kjøp av tjenesten
 - 3.2 Sårbarhet knyttet til de ulike modellene
 - 3.3 Hensiktsmessig modell for et fremtidsrettet KU-sekretariat
- 4 Valg av et konkret, fremtidsrettet KU-sekretariat
- 5 Prosess for inngåelse av avtaler med valgt KU-sekretariat
- 6 Valgets konsekvenser for eksisterende KU-sekretariat
- 7 Konklusjon og anbefaling

- Vedlegg 1: Utredningens habilitet og objektivitet.
- Vedlegg 2: Utdrag fra «Veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene»
- Vedlegg 3: Begrepet «kvalitet» i tilknytning til KU-sekretariatets oppgaver.
- Vedlegg 4: Selskapsavtale for Konsek Trøndelag IKS, gjeldende pr. 01.01.2021.
- Vedlegg 5: Kilder, tabeller, figurer

Sammendrag

Styret i Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat har gjennomført utredning av et fremtidsrettet kontrollutvalgssekretariat. Formålet med utredningen er å legge til rette for at alle de 7 kommunene som i dag samarbeider om sekretariatstjenestene til sine respektive kontrollutvalg skal få tilbud om en KU-sekretariatstjeneste som er fremtidsrettet. Bakgrunnen for utredningen er at nåværende KU-sekretariat er sårbar ved en bemanning med bare én ansatt, og styret ønsker ikke å bringe denne sårbarheten videre ved å ansette ny KU-sekretær når nåværende KU-sekretær pensjonerer seg.

Ønske om en vesentlig mindre sårbarhet i KU-sekretariatet ligger også til grunn fra kommunestyrene i Grane, Hattfjelldal, Lurøy, Nesna og Rana da disse vedtok å be styret i Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat om å gjennomføre en utredning av en fremtidig modell for et KU-sekretariat.

Kapittel 2.1 omhandler bemanning og leveringssikkerhet. Det fremgår at leveransene må kunne skje løpende i tråd med kontrollutvalgenes behov, og at flere av leveransene også er tidskritiske og må ytes innenfor gitte tidsrom og tidsfrister. På denne bakgrunn er det lite rom for å ha særlig grad av sårbarhet med hensyn til bemanning og leveringssikkerhet. Det redegjøres for at bemanningen i et KU-sekretariat bør være minimum i størrelsesorden 6 ansatte for å sikre en akseptabel sårbarhet ved fravær.

Kapittel 2.2 omhandler kompetanse. Det fremgår at lovverket ikke stiller krav til kompetanse i et KU-sekretær. En undersøkelse utført av Deloitte AS i 2014 viser imidlertid at relevant og foretrukket kompetanse i et KU-sekretariat ligger innenfor fagområdene jus, økonomi, revisjon og samfunnsvitenskap. Denne utredningen bekrefter at dette fortsatt er relevante kompetanseområder som etterspørres til KU-sekretariatsfunksjonen. Videre fremgår at KU-sekretariats utfordringer videre fremover i all hovedsak handler om evnen til å være kompetansemessig oppdatert innenfor områder i den kommunale forvaltningen som er i utvikling og da særlig innenfor tematikker knyttet til kommunens internkontroll. Samlet sett vil være behov for en nokså bredt sammensatt kompetanse for et fremtidsrettet KU-sekretariat, hvilket også trekker i retning av en viss bemanningsstørrelse – både for å sikre mindre kompetansemessig sårbarhet ved fravær, men også for å sikre kapasitet og evne til å være ajour i behovet for kompetanseutvikling. Når KU-sekretariatet har flere ansatte, vil det øke nytteverdien av den samlede kompetansen dersom flere ansatte kan ha en fysisk nærhet til hverandre for enklest mulig kommunikasjon.

Kapittel 2.3 omhandler kvalitet. Det fremgår at begrepet *kvalitet* ikke i nevneverdig grad er trukket særskilt frem verken i lovgivningen eller i veiledninger knyttet til et KU-sekretariat. De direkte og indirekte oppgavene som tillegges KU-sekretariatet å utføre, er lovens minimumskrav og må således kunne benevnes som oppgavekrav, og ikke som kvalitetskrav. Enkelte av KU-sekretariatets oppgaver kan imidlertid løses på ulike måter, og det vil kunne anses å være en kvalitet i arbeidet at KU-sekretariatet evner til å sette kontrollutvalget i stand til å bidra til læring og forbedring i den kommunale forvaltningen. Dette kan blant annet gjøres ved å påse at lovpålagte risiko- og vesentlighetsvurderinger samt gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller er gjennomført etter anbefalt metode samt at KU-sekretariatet til hvert møte presenterer oversikt som setter kontrollutvalget i stand til selv å styre fremdriften i pågående prosesser innenfor eget ansvarsområde. Det må også kunne regnes som en kvalitet at KU-sekretariatet tilbyr relevant opplæring til kontrollutvalget.

Kapittel 2.4 omhandler effektivitet. Effektivitet handler om forholdet mellom ressursbruken og resultatet av ressursbruken. Kontrollutvalgenes bidrag til å skape forbedringer og læring inn mot den kommunale forvaltningen, er et ønsket resultat av den ressursbruken som nedlegges i samhandling med KU-sekretariatet. Det fremgår imidlertid av en undersøkelse utført av Deloitte AS i 2014 at det er utfordrende å snakke om læringseffekter av kontrollarbeidet fordi det er vanskelig å finne entydige årsakssammenhenger og gode mål for effekter. Denne utredningen har ikke lyktes med å frembringe informasjon om effektivitet i et KU-sekretariat på en slik måte at effektiviteten kan konkretiseres nærmere.

Kapittel 2.5 omhandler ytre miljø og fysisk tilstedeværelse. Det fremgår at KU-sekretariatets virksomhet i utgangspunktet gir liten belastning på klima og miljø. Det redegjøres for hensiktsmessigheten med at KU-sekretær deltar fysisk i kontrollutvalgets møter, hvilket også skaper behov for noe reisevirksomhet. I forhold til belastning på klima og miljø vil det være hensiktsmessig at behovet for antallet reiser kan reduseres ved koordinering av møtetidspunkt for kontrollutvalg.

Kapittel 3.1 omhandler modeller som benyttes av kommunene. Det fremgår fra undersøkelse av Deloitte AS i 2018 at 82% av kommunene får levert KU-sekretariatstjenestene fra interkommunale samarbeid, 1% fra egne ansatte KU-sekretærer og at 17% får levert KU-sekretariatstjenestene fra kjøp av tjenesten. Videre fremgår at modellen *interkommunalt samarbeid* er egnet til å bygge opp spesialisert kompetanse innenfor de oppgaver som samarbeidet skal gjennomføre. Modellen *egne ansatte* er også egnet til å bygge opp spesialisert kompetanse innenfor de oppgaver som skal gjennomføres - modellen brukes imidlertid i hovedsak av større bykommuner og fylkeskommuner. Modellen *kjøp av tjenesten* har i utgangspunktet en tidshorisont på 4 år for leveranser fra samme leverandør. Den begrensede tidshorisonten skaper utfordringer i forhold til å sikre kontinuitet i leveransene.

Kapittel 3.2 omhandler sårbarhet knyttet til de ulike modellene. Det fremgår at modellen *kjøp av tjenesten* gir en potensiell sårbarhet hvert 4.de år ved bytte av leverandør for KU-sekretariatstjenester. Ved bytte av KU-sekretariat må pågående oppgaver/saker som KU-sekretær har under arbeid for det enkelte kontrollutvalg videreføres av det nye KU-sekretariatet. Sårbarheten ligger i muligheten for at pågående oppgaver/saker ikke blir, eller ikke i sin helhet blir overført til nytt KU-sekretariat. Ved bytte av revisor gir kommunelov bestemmelse som sikrer at pågående arbeid som krever videre oppfølging fra revisor, blir overført fra tidligere til ny revisor. Tilsvarende sikringsbestemmelser er ikke gitt ved bytte av KU-sekretariat.

Kapittel 3.3 omhandler hensiktsmessig modell for et fremtidsrettet KU-sekretariat. Det fremgår at modellen *interkommunalt samarbeid* – med 6 ansatte eller flere - er den mest hensiktsmessige modellen for leveranser av KU-sekretariatstjenester. Hovedbegrunnelsene for at interkommunalt samarbeid er den mest hensiktsmessige modellen ligger i at deltakelse i et slikt samarbeid verken har tidsbegrensning eller andre oppgaver enn å levere KU-sekretariatstjenester. Dette gir både et godt grunnlag for kontinuitet i leveransene og et godt grunnlag for å inneha spesialisert kompetanse innenfor de fagområdene og oppgavene som tilligger et KU-sekretariat å utføre. Modellen *kjøp av tjenesten* har imidlertid – som følge av mulig leverandørbytte hvert 4.de år - en vesentlig iboende sårbarhet som er krevende å eliminere/reducere. Denne sårbarheten gjør at *kjøp av tjenester* er mindre aktuell for leveranser av KU-sekretariatstjenester. Det viser seg at interkommunalt samarbeid er den mest foretrukne modellen ved at mer enn 80% av norske kommuner benytter modellen for leveranser av KU-sekretariatstjenester.

Kapittel 4 omhandler valg av et konkret, fremtidsrettet KU-sekretariat. Konsek Trøndelag IKS er det nærmeste KU-sekretariatet som pr. i dag både har meddelt interesse for å motta søknad om tilslutning og som også innfrir krav til bemanningsstørrelse med pr. i dag 9 ansatte og som innehar de foretrukne kompetanseområdene på bachelor og masternivå. Kapittel 5 stipulerer prosess frem til endelige avtaler og kapittel 6 belyser konsekvenser for eksisterende KU-sekretariat.

Med bakgrunn i utredningen anbefales det i kapittel 7 at kontrollutvalgene i de 7 samarbeidende kommuner vurderer følgende innstilling til vedtak overfor sine respektive kommunestyrer:

- Til kommunestyrene i Vefsn og Hemnes:
 1. Kommunestyret vedtar å søke tilslutning til Konsek Trøndelag IKS for leveranser av KU-sekretariatstjenester med virkning fra og med 01.10.2023.
 2. Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat bes oversende kommunestyrets vedtak til Konsek Trøndelag IKS for igangstart av prosess for tilslutning.
- Til kommunestyrene i Grane, Hattfjelldal, Lurøy, Nesna og Rana:
 1. Kommunestyret vedtar å få sine leveranser av KU-sekretariatstjeneste fra et interkommunalt samarbeid med 6 ansatte eller flere.
 2. Kommunestyret vedtar å søke tilslutning til Konsek Trøndelag IKS for leveranser av KU-sekretariatstjenester med virkning fra og med 01.10.2023.
 3. Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat bes oversende kommunestyrets vedtak til Konsek Trøndelag IKS for igangstart av prosess for tilslutning.

1 Innledende kapitler

Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat er et interkommunalt samarbeid som siden stiftelsen i 2005 har levert sekretariatstjenestene til kontrollutvalgene i kommunene Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Nesna, Rana og Vefsn, og siden 2015 også levert KU-sekretariatstjenesten til Lurøy kommune. Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat har et styre med en representant fra hver av de 7 ovennevnte kommunene, og har én ansatt som utfører KU-sekretariatstjenestene og som også er styrets sekretær med tilhørende administrative oppgaver for samarbeidet.

1.1 Utredningens formål og bakgrunn

Formålet med denne utredning er å legge til rette for at alle de 7 kommunene som i dag samarbeider om sekretariatstjenestene til sine respektive kontrollutvalg skal få tilbud om en KU-sekretariatstjeneste som er fremtidsrettet.

Bakgrunnen for denne utredning er at nåværende KU-sekretariat er bemannet med bare én ansatt som har signalisert ønske om å pensjonere seg. Styret i KU-sekretariatet har uttrykt tilfredshet med nåværende KU-sekretærs kapasitet og kompetanse, men ser samtidig at ordningen med bare én ansatt er svært sårbar. I stedet for å bringe denne sårbarheten videre ved å ansette ny KU-sekretær når nåværende KU-sekretær pensjonerer seg, ønsker styret i KU-sekretariatet å få utredet muligheten for et fremtidsrettet KU-sekretariat som er vesentlig mindre sårbar.

Ønske om en vesentlig mindre sårbarhet i KU-sekretariatet ligger også til grunn fra kommunestyrene i Grane, Hattfjelldal, Lurøy, Nesna og Rana da disse vedtok å be om en utredning av en modell for et fremtidig KU-sekretariat (kilde 1).

1.2 Utredningens prosess og rammer

Styret i KU-sekretariatet startet utredningsprosessen i møte den 01.04.2022 ved å be sin sekretær utarbeide en skisse til saksutredning av et fremtidsrettet KU-sekretariat og da slik at dette kan drøftes i styrets arbeidsmøte som ble avholdt 23.08.2022.

Styrets opprinnelige plan var å sikre forsvarlig tid til prosessen frem til endelige avtaler om et fremtidsrettet KU-sekretariat ved å videreføre nåværende KU-sekretariat inntil videre i henhold til kravene i ny kommunelov. Dette ville ha sikret at kontrollutvalgene i de 7 samarbeidende kommunene har et lovlig KU-sekretariat også etter oktober 2023 – jfr. saken «Omdanning av Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat i henhold til kommunelov § 31-2» som ble oversendt for behandling i kommunestyrene i de 7 samarbeidende kommuner (kilde 1). Kommunestyrenes vedtak ble fattet i perioden 17.11.2021 – 29.06.2022, og det ble da endelig avklart at nåværende KU-sekretariat ikke videreføres hvilket krever at avtaler med et nytt KU-sekretariat må være inngått senest innen oktober 2023. For å sikre KU-sekretariatstjenester etter oktober 2023 måtte alle de 7 samarbeidende kommuner slutte seg til ny samarbeidsavtale (i henhold til krav i ny kommunelov). Det viste seg at kommunene Hattfjelldal og Lurøy ikke ønsket denne sikringen, og dermed er ingen av de 7 samarbeidende kommunene sikret å ha lovpålagt KU-sekretariatstjeneste etter oktober 2023.

Etter at ovennevnte sak vedr. omdanning ble oversendt til kommunene, engasjerte kommunedirektørene i Grane, Hattfjelldal, Lurøy, Nesna og Rana seg i saken slik at det ble gitt følgende føringer for utredningen av et fremtidsrettet KU-sekretariat (kilde 1):

- Grane, Hattfjelldal, Lurøy, Nesna og Rana:
 - Styret i KU-sekretariatet bes få gjennomført en fullstendig utredning av en fremtidig modell for sekretariatet for kontrollutvalget. Utredningen skal omfatte ulike alternativer for det interkommunale samarbeidet.
 - Utredningen skal være ferdig til politisk behandling i kommunestyret innen desember 2022.

I tillegg er følgende føringer gitt:

- Lurøy:

- Styret i KU-sekretariatet bes få gjennomført en ekstern utredning.
- Nesna og Rana:
 - Utredningen bes gjennomført med ekstern bistand.
 - Kostnadene dekkes innenfor sekretariatets rammer.

I kommunene Hemnes og Vefsn er det ikke gitt føringer til KU-sekretariatets utredning.

Styret vurderer det slik at en mulig måte å imøtekomme ovennevnte ulike føringer på, er at KU-sekretariatet hadde startet flere ulike utredningsprosesser for å kunne imøtekomme alle ovennevnte vedtak fullt ut. Det foreligger imidlertid to vesentlige forhold som gjør at en slik angrepsvinkel for utredningsarbeidet blir lite formålstjenlig.

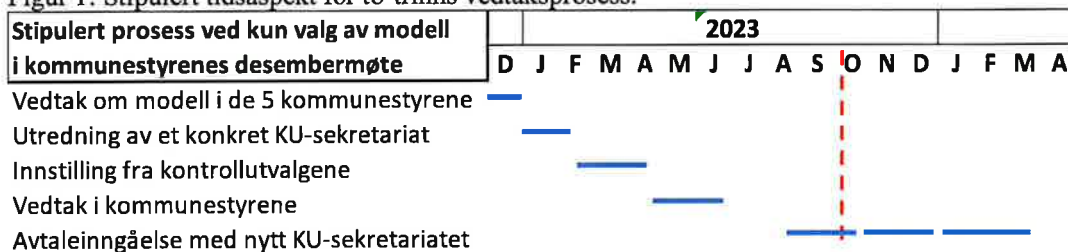
1. Vedr. KU-sekretariatets økonomisk rammer:

KU-sekretariatets økonomiske rammer tillater bruk av ekstern bistand på inntil kr. 25.000,- i 2022. Lurøy kommune ber om at hele utredningen gjennomføres eksternt. Styret i KU-sekretariatet har funnet det lite hensiktsmessig å sondere markedet for leveranse av en fullstendig utredning til en pris på inntil kr. 25.000,-. Nesna og Rana kommune ber om at utredningen gjennomføres med ekstern bistand. Det nærmeste som kunne ha vært mulig å få utredet innenfor kr. 25.000,- er kapittel 3.1 «Modeller som benyttes av kommunene». Dette anses imidlertid å være utredet i tilstrekkelig grad tidligere av Deloitte AS, jfr. kildene 14 og 19.

2. Vedr. utredning av modell for et fremtidig KU-sekretariat:

Det ble avklart den 22.06.2022 at nåværende KU-sekretariat ikke kan levere KU-sekretariatstjenester fra om med oktober 2023. Dette innebærer blant annet at dersom det senest innen oktober 2023 ikke har lyktes for de 7 samarbeidende kommuner å inngå avtaler med et nytt KU-sekretariat, så finnes det heller ikke en lovlig tilgjengelig KU-sekretariatstjeneste som kan videreføre dette arbeidet for kommunene. Vedtakene som er fattet om å utrede en modell for et fremtidig KU-sekretariat medfører at når vedtak om modell er fattet, så kan arbeidet med å identifisere det konkrete KU-sekretariatet påstarte. Vedtaket om utredning av modell har dermed lagt opp til vedtak i to trinn frem til endelig vedtak om et konkret fremtidig KU-sekretariat. To-trinns vedtaksprosess vil antydningvis ha følgende tidsaspekt:

Figur 1: Stipulert tidsaspekt for to-trinns vedtaksprosess.



Vedtak i Grane, Hattfjelldal, Lurøy, Nesna og Rana om kun å utrede en modell til kommunestyrenes desembermøter i 2022, skaper en svært tidskritisk prosess frem til endelige avtaler med et nytt KU-sekretariat. Den røde stipulerte linjen i figur 1 viser når lovlige leveranser fra nåværende KU-sekretariat opphører slik status på omdanningen er pr. idag. Tidsrisikoen knyttet til ovennevnte to-trinnsprosess reduseres betydelig ved at også vedtak om et konkret KU-sekretariat fattes i kommunestyrenes møter i desember 2022. Prosess for avtaleinngåelse med nytt KU-sekretariat kan dermed starte i januar 2023, dvs. 8 måneder tidligere enn for en to-trinns vedtaksprosess, jfr. for øvrig kapittel 5.

Kommunene Hemnes og Vefsn har ikke lagt føringer for utredningsarbeidet, og kan således ta stilling til valg av et fremtidsrettet KU-sekretariat allerede i desembermøtet 2022 med start for avtaleinngåelser allerede januar 2023.

1.3 Utredningens habilitet og objektivitet

Det legges til grunn at denne utredningen - som omhandler et «fremtidsrettet KU-sekretariat» for de 7 samarbeidende kommuner - også kan få konsekvenser for nåværende KU-sekretariat. Nåværende KU-sekretariat vil således i utgangspunktet være part i saken. KU-sekretariatet er imidlertid ikke et eget

rettssubjekt, og forvaltningslovens vilkår for inhabilitet kommer derfor ikke til anvendelse. Vedlegg 1 redegjør nærmere for dette. Medlemmene i styret for KU-sekretariatet og styrets sekretær er dermed habil til å gjennomføre denne utredningen.

For det tilfelle at det allikevel skulle være tvil om sekretærs habilitet eller objektivitet til å utrede denne sak – opplyses her at sekretær har orientert styret i KU-sekretariatet at han pensjonerer seg og avslutter sitt arbeidsforhold senest når avtaler med et fremtidsrettet KU-sekretariat er inngått og at når eventuelt etterarbeid med informasjonsoverføringer mv. er gjennomført.

1.4 Lovens krav til et KU-sekretariats oppgaver og funksjoner

Det er kommunelovens kapittel 23 med tilhørende forskrift om kontrollutvalg og revisjon som gir bestemmelsene om KU-sekretariatets oppgaver og funksjoner.

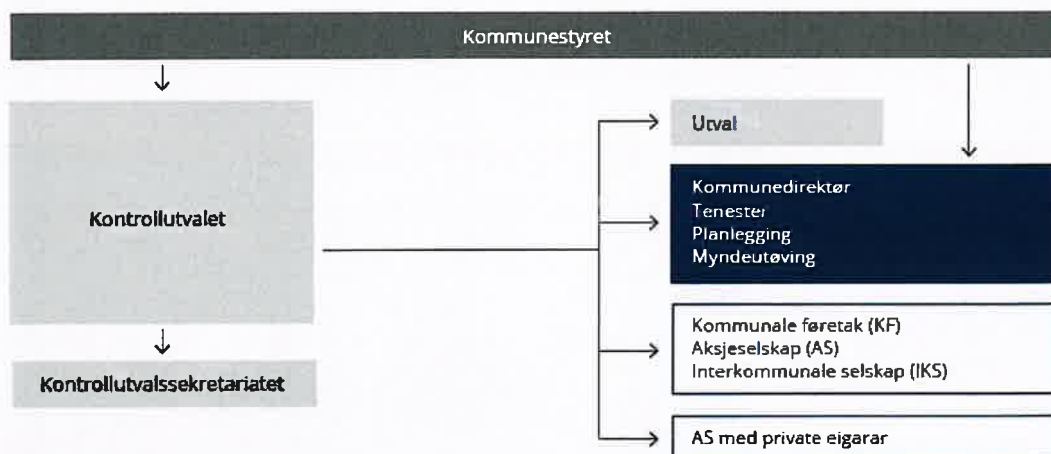
Hovedmomentet i KU-sekretariatets oppgaver er å yte den bistand som tilfredsstillers kontrollutvalgets behov i sin løpende kontroll av kommunens virksomhet og som kontrollutvalget skal føre på vegne av kommunestyret (kilde 5; § 23-7, 1.ledd og § 23-1, 1.ledd).

For å kunne føre den løpende kontroll av kommunens virksomhet, er kontrollutvalgenes oppgaver nokså omfattende, og dette gir tilsvarende omfattende oppgaver til KU-sekretariatet for å bistå kontrollutvalget i sitt arbeid.

KU-sekretariatet er kontrollutvalgets viktigste hjelper og støttespiller. Et velfungerende sekretariat er en forutsetning for at kontrollutvalget skal kunne utføre kontrollfunksjonen sin på en god måte. Sekretariatet er direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir (kilde 4; side 20)

Figur 2 nedenfor viser et forenklet bilde av den kommunale virksomheten som kontrollutvalget skal føre den løpende kontrollen av.

Figur 2: Kontrollutvalgets kontrollområder



(kilde 4; side 10)

Det foreligger i dag tre veiledere som belyser og redegjør nærmere for KU-sekretariatets ulike oppgaver/funksjoner og som er oppdaterte i henhold til ny kommunelov:

- «*Kontrollutvalgsboka*», 3.utgave, Kommunal- og distriktsdepartementet (2022)
- «*Veileder Sekretariatet for kontrollutvalg*», Forum for Kontroll og Tilsyn (2020).
- «*Veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene*», Norges kommunerevisorforbund (2020).

Veilederen fra Norges Kommunerevisorforbund har systematisert KU-sekretariatets oppgaver innenfor følgende fem funksjoner:

- Administrasjon
- Saksbehandling
- Utredning
- Rådgivning
- Koordinering

Vedlegg 2 spesifiserer nærmere de oppgaver som tilligger KU-sekretariatet å utføre innenfor ovennevnte funksjoner. Enkelte av KU-sekretariatets oppgaver/funksjoner belyses nærmere i kapitlene nedenfor der dette er relevant.

1.5 Lovens krav til et KU-sekretariats uavhengighet

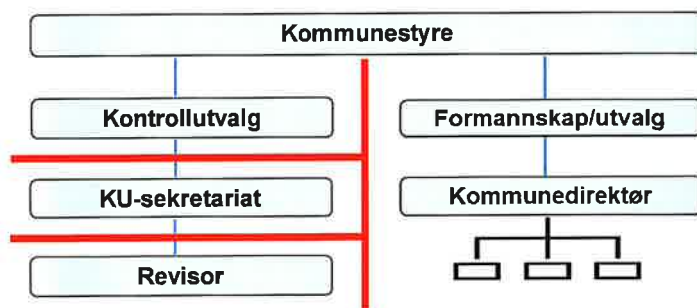
KU-sekretariatets uavhengighet er en grunnleggende – og en lovfestet - forutsetning for å kunne tilfredsstille kontrollutvalgets behov for sekretariatsbistand.

Lovbestemmelsene om KU-sekretariatets uavhengighet er nedfelt i kommunelov § 23-7 vedr. «Sekretariatet» i paragrafens 3. og 4. ledd:

- 3.ledd: *Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og av den eller dem som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen.*
- 4.ledd: *Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til*
- ansatte i kommunen eller fylkeskommunen som har andre arbeidsoppgaver enn å være sekretær for kontrollutvalget*
 - den som utfører revisjon for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen*
 - medlemmer av kontrollutvalget, kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.*

Figuren nedenfor viser en forenklet oversikt over kommunens organisasjon der de røde strekene angir grensene for hvilke funksjoner som i kommuneloven er utestengt fra å utføre sekretariatstjenester for kontrollutvalget.

Figur 3: KU-sekretariatets uavhengighet



Norges kommunerevisorforbund belyser KU-sekretariatets uavhengighet på følgende måte:

KU-sekretariatet skal være uavhengig av kommunens revisor og administrasjon (jf. koml. § 23-7, 3. ledd). Kommunens administrasjon har innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde ikke instruksjons- eller avgjøringsmyndighet over kontrollutvalgssekretariatet. At sekretariatet skal være uavhengig av kommunens revisjon og administrasjon, innebærer at de som utfører sekretariatstjenester ikke kan være ansatt i kommunens administrasjon (for å utføre kommunale oppgaver) eller utføre revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen. Videre er det slik at verken leder av kontrollutvalget eller dets medlemmer kan utøve sekretariatsoppgaver. Ansatte i sekretariatet er utelukket fra valg til organer nevnt i koml. § 7-2 (jf. koml. § 7-3, første ledd bokstav g)). Bestemmelsen skal forstås slik at ansatte i sekretariatet er utelukket fra valg til disse organer i alle de kommunene/fylkeskommunene som inngår i sekretariatets oppdragsportefølje. (Kilde 6; kapittel 3.1).

2 Minstekrav til leveransene fra et fremtidsrettet KU-sekretariat

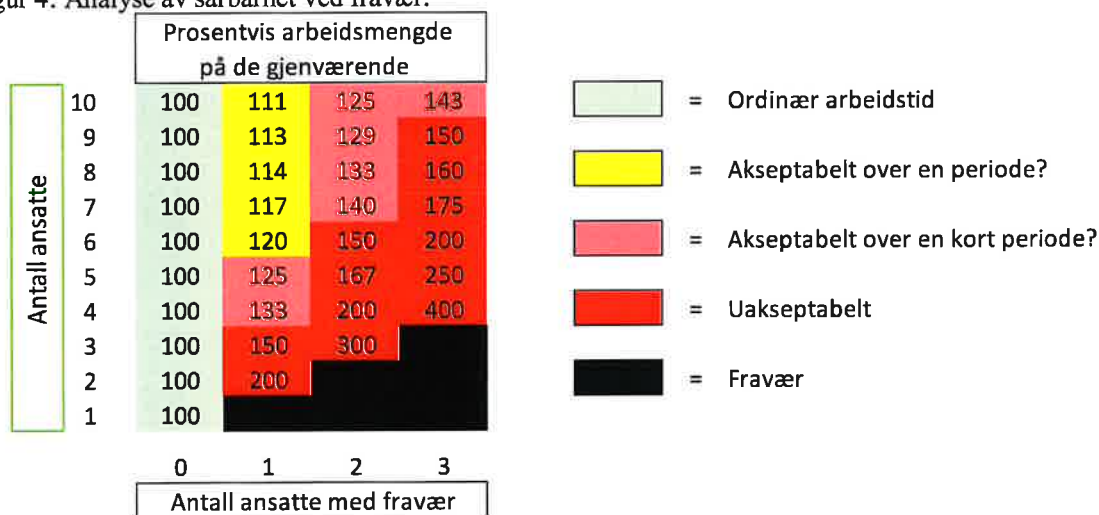
2.1 Bemanning og leveringssikkerhet

KU-sekretariatet skal tilfredsstillere kontrollutvalgets behov i sin løpende kontroll av kommunens forvaltning på vegne av kommunestyret (kilde 5; § 23-7, 1.ledd og § 23-1, 1.ledd). Forutsigbarhet og kontinuitet i KU-sekretariatets leveranser er en vesentlig forutsetning for kontrollutvalgets evne til å gjennomføre sine lovpålagte oppgaver.

Bemanning og leveringssikkerhet i et KU-sekretariat handler i utgangspunktet om sårbarhet ved fravær, eksempelvis ved sykdom, permisjon, vakanser mv. Sårbarheten ved fravær i et KU-sekretariat har den direkte konsekvens at andre må overta og videreføre arbeidsoppgavene. Eksempelvis vil et KU-sekretariat som er bemannet med én person ikke kunne levere sekretariatstjenester ved fravær - med mindre KU-sekretariatet har avtale om leveranser med annet KU-sekretariat for slike tilfeller.

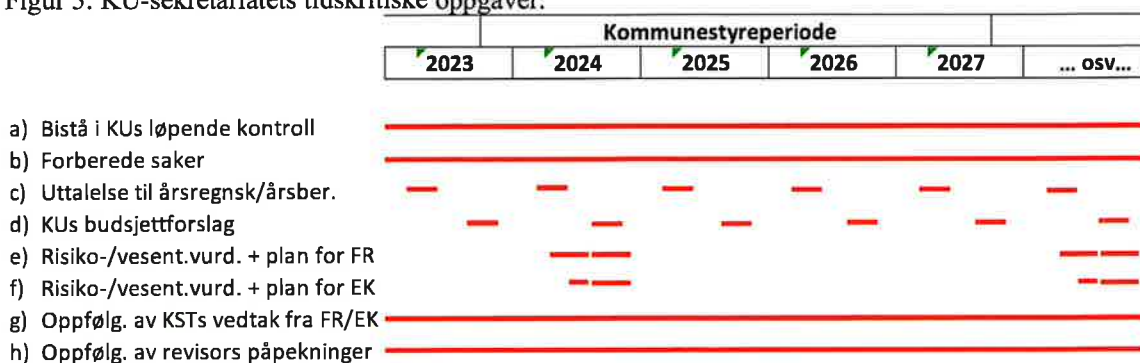
Figur 4 nedenfor viser en analyse av sårbarheten ved fravær i bemanningen. Figuren viser blant annet at fravær av 1 ansatt vil gi en uakseptabel sårbarhet selv om KU-sekretariatet har en bemanning på 3 ansatte – hver av de 2 gjenværende ansatte må da i utgangspunktet yte 50% mer. Over en kortere periode kan det være akseptabel sårbarhet ved fravær av 1 ansatt dersom KU-sekretariatet har en bemanning på 5 ansatte - hver av de 4 gjenværende ansatte må da i utgangspunktet yte 25% mer. Figuren viser videre at en bemanning på 6 ansatte eller flere vil kunne gi en akseptabel sårbarhet ved fravær av 1 ansatt over en noe lengre periode.

Figur 4: Analyse av sårbarhet ved fravær.



Videre er leveransene fra et KU-sekretariat tidskritiske, og bemanningen må i utgangspunktet til enhver tid være tilgjengelig for å kunne tilfredsstillere kontrollutvalgenes behov i sin løpende kontroll av kommunens virksomhet. Figur 5 nedenfor gir et bilde av leveringshyppigheten som kreves for de ulike oppgavene i et KU-sekretariat. De røde strekene i figuren viser når – og hvorfor - KU-sekretariatet må være operativt. Det fremgår av figuren at oppgavene a), b), g) og h) må utføres kontinuerlig, mens oppgavene c), d), e) og f) må utføres innenfor en periode og/eller innenfor en tidsfrist. Det er således lite rom for å ha sårbarhet med hensyn til bemanning og leveringssikkerhet. Dette trekker i retning av at bemanningen bør være minimum 6 ansatte. Det vil da kunne være håndterbart og akseptabelt for et KU-sekretariat å levere sine tjenester kontinuerlig – selv ved fravær av en ansatt over en lengre periode.

Figur 5: KU-sekretariatets tidskritiske oppgaver.



Momentene a) – h) i figur 3 beskrives noe nærmere nedenfor.

Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll

- Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll med kommunens virksomhet på vegne av kommunestyret (kilde 5; § 23-1, 1.ledd). Dette innebærer at det ikke kan være vesentlig opphold i sekretariatets bistand til kontrollutvalget, i så fall kan sekretariatet komme i den situasjonen at man ikke evner å tilfredsstillende kontrollutvalgets løpende behov (kilde 5; § 23-7, 1.ledd).
- Kontrollutvalget er et folkevalgt organ (kilde 5; § 5-1, 2.ledd bokstav d), og også for kontrollutvalget gjelder at kontrollutvalgets saker skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold (kilde 2; § 11 a, 1.ledd).

Kontrollutvalget har lovpålagte oppgaver med tidsfrist:

- Kontrollutvalget skal årlig avgi uttalelse til kommunens årsregnskaper og årsberetninger og dette skal gjøres før formannskapet innstiller til vedtak (kilde 11; § 3, 2. ledd). Videre vil det primære utgangspunkt for kontrollutvalgets uttalelse være de feil og mangler som regnskapsrevisor avdekker i tilknytning til regnskapsrevisjonen (kilde 12; side 5). Revisjonsberetning avlegges senest 15.april (kilde 5; § 24-8, 1. ledd). Dette innebærer at kontrollutvalgets uttalelse skal være saksforbedt, behandlet og oversendt fra kontrollutvalget til kommunens administrasjon innenfor et tidsvindu som normalt er perioden 15.april – ca. 1.juni.
- Kontrollutvalget skal utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen, og forslaget skal følge innstillingen til årsbudsjettet som endelig vedtas av kommunestyret (kilde 11; § 2). Det er formannskapet som innstiller til vedtak om kommunens årsregnskap og årsberetning (kilde 5; § 14-3, 3.ledd). Dette innebærer at KU-sekretariatet årlig må utarbeide kontrollutvalgets budsjettforslag, legge dette frem for behandling og avgjørelse i kontrollutvalget, samt oversende vedtatt budsjettforslag tidsnok til at administrasjonen får anledning til å innarbeide dette i kommunens budsjett før formannskapet innstiller i saken – dette vil normalt være senest innen utgangen av november (avhengig av kommunens møteplan), men helst før.
- Kontrollutvalget skal 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, og planen skal oversendes til kommunestyret for vedtak (kilde 5; § 23-3, 2. og 3. ledd).
- Kontrollutvalget skal senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap, og planen skal oversendes til kommunestyret for vedtak (kilde 5; § 23-4, 2. og 3. ledd).

Kontrollutvalget har lovpålagte oppgaver som krever prosess med krav om fremdrift. Dette er prosesser som er knyttet til følgende oppgaver:

- Kontrollutvalget skal påse at vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp (kilde 5; § 23-2, 1.ledd bokstav e). Dette er i hovedsak rapporter fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller, men kan også gjelde revisors beretning til kommunens årsregnskap/er og årsberetning/er dersom kommunestyret treffer vedtak direkte knyttet til beretningen og som krever oppfølging.

- h) Kontrollutvalget skal påse at regnskapsrevisorens påpekinger i
- nummererte brev fra revisor (kilde 5; § 24-7),
 - revisjonsberetning (kilde 5; § 24-8), eller i
 - revisors forenklede etterlevelsesk kontroll med kommunens økonomiforvaltning (kilde 5; § 24-9) blir rettet eller fulgt opp. Dersom ovennevnte påpekinger ikke blir rettet eller fulgt opp av kommunens administrasjon, skal kontrollutvalget rapportere det til kommunestyret (kilde 11; § 3, 3. ledd).

Kontrollutvalgets ovennevnte påseansvar - dvs. g) og h) - til de enkelte vedtak fra kommunestyret og de enkelte påpekninger fra revisor ivaretas hver for seg. Dette påseansvaret vil normalt strekke seg over tid og opptil flere år og i flere etapper og i samspill mellom kontrollutvalg, revisor og KU-sekretariat – der KU-sekretariatet er det koordinerende ledd og saksbehandlende rådgiver med hensyn til prosess.

2.2 Kompetanse

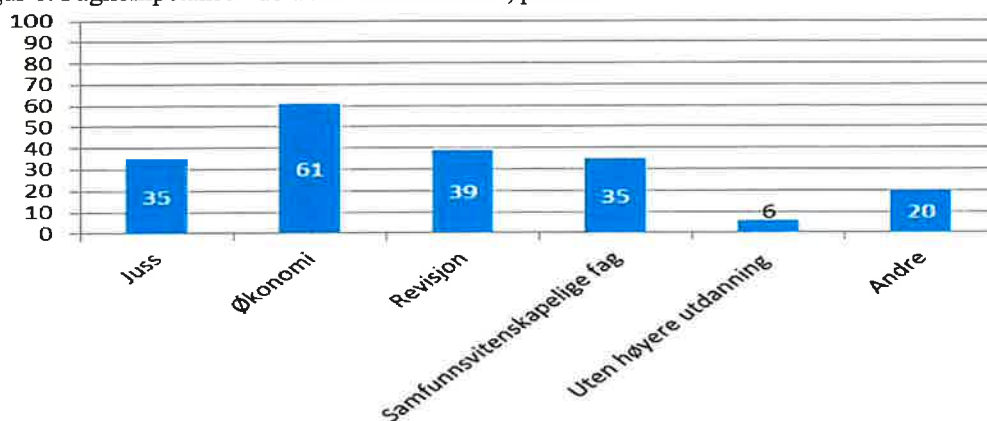
2.2.1 Kompetanse i dagens KU-sekretariater

Kontrollutvalgene er avhengige av et sekretariat som har faglig tyngde og kapasitet til å bistå dem i arbeidet. Det stilles ikke formelle krav om kompetanse til kontrollutvalgets medlemmer. Kontrollutvalget er et lekmannsorgan, det er derfor av avgjørende betydning at sekretariatet har formal- og realkompetanse som «spiller kontrollutvalgene gode». Det er etter FKT (Forum for Kontroll og Tilsyn) sin mening også viktig at sekretariatene har flere ansatte, gjerne med forskjellig utdanning, realkompetanse og bakgrunn. Dette vil bl.a. bidra til at sekretariatene blir mindre sårbare ved sykdom og annet fravær. Videre vil man få et bredere faglig miljø som man kan spille på med tanke på diskusjoner om hvordan man skal løse vanskelige enkeltsaker. Et bredere fagmiljø i sekretariatet vil også bidra til at slike enkeltsaker, som ofte gir spesiell innsikt om forvaltningens saksbehandling i praksis, i det hele tatt kommer opp til behandling i stedet for kanskje å bli oversett. (kilde 13; kap. 2.4). Når KU-sekretariatet har flere ansatte, vil det øke nytteverdien av den samlede kompetansen dersom flere ansatte kan ha en fysisk nærhet til hverandre for enklest mulig kommunikasjon.

Sekretariatet skal se til at de sakene som kontrollutvalget behandler, er forsvarlig utredet og forberedt. Det er derfor viktig at sekretariatet har kompetanse om blant annet regnskap, revisjon og offentlig forvaltning. Sekretariatet vil være en viktig faglig ressurs og en nyttig diskusjonspartner for kontrollutvalget, og bør derfor holde seg oppdatert om saker som er relevante for kontrollutvalget. Dette kan til eksempelvis gjelde endringer i regelverk og forskrifter, faglige kurs og konferanser eller rapporter fra statlige tilsyn med kommunen. (kilde 4, side 20).

Gjennom en undersøkelse utført av Deloitte AS i 2014 ble lederne for KU-sekretariatvirksomhetene stilt spørsmål om hvilken utdanningsbakgrunn de selv og deres ansatte har. Til sammen deltok 54 av totalt 58 daværende KU-sekretariater i undersøkelsen som gav resultat som fremgår av figur 6.

Figur 6: Fagkompetanse i de ulike sekretariatene, prosent



(kilde 14; kapittel 9.4).

Denne utredningen har foretatt en gjennomgang i oktober 2022 av KU-sekretariatene som er medlemmer av NKRF (Norges kommunerevisorforbund) og/eller FKT (Forum for Kontroll og Tilsyn) og som det er funnet egne nettsider til. Gjennomgangen viser at det presenteres lite informasjon om kompetansen til den enkelte ansatte og den samlede kompetansen i KU-sekretariatene. Til sammen ble det funnet 18 KU-sekretariater med egne nettsider.

I forarbeidene til kommuneloven er KU-sekretariatets kompetanse drøftet. Det uttrykkes blant annet at dersom kontrollutvalget skal kunne fylle sin rolle som et uavhengig og kompetent kontrollorgan med stor tillit, så er utvalget avhengig av å få støtte av et faglig kompetent sekretariat. Forarbeidene uttrykker imidlertid at å innføre kompetansekrav til sekretariatet innebærer en for sterk inngripen i det kommunale selvstyret (kilde 15, kapittel 24.7.2). Videre uttrykkes det i kommunelovens forarbeider at departementet vil slå fast at det er viktig at sekretariatene har den kompetansen som er nødvendig for å kunne utføre oppgavene sine og være den støtten for kontrollutvalgene som de er ment å være. Det er likevel tvilsomt om å stille lovkrav til kompetansen er veien å gå for at sekretariatene skal tilfredsstille dette. Departementet vil vise til at dette ikke er fagspesifikke stillinger. Allerede av den grunnen er det vanskelig å se hvilke krav som eventuelt kunne stilles. Departementet legger derimot til grunn at det viktigste arbeidet med å sikre riktig kompetanse i de enkelte kontrollutvalgssekretariatene, foregår i rekrutterings- og ansettelsesprosessene. (kilde 15, kapittel 24.7.3)

Denne utredningen har foretatt en gjennomgang av stillingsannonser i KU-sekretariater og har funnet 9 stillingsannonser fra 8 KU-sekretariater i perioden 2019-2022. Annonsene er funnet på NKRFs nettsider etter hvert som disse er kunngjort og med linker til de nettstedene der annonsene kunne leses. Det fremgår av samtlige annonser at det stilles krav om bachelorgrad eller høyere. Fagområdene som spesifiseres i annonsene er:

- revisjon (i 6 av annonsene),
- samfunnsvitenskap (i 5 av annonsene),
- jus (i 4 av annonsene)
- økonomi (i 3 av annonsene),

Videre har denne utredningen foretatt en gjennomgang av konkurransegrunnlag i perioden 2019-2022 som er kunngjort på Doffin der KU-sekretariatstjenesten er lagt ut på anbud. Det er funnet 7 konkurransegrunnlag på «Doffin.no» vedr. kjøp av sekretariatstjenester for kontrollutvalg i perioden 2019-2022. I 6 av de 7 konkurransegrunnlagene stilles det krav om at kompetansen skal være tilstrekkelig og relevant. I bare 2 av de 6 konkurransegrunnlagene stilles det krav om spesifikke fagområder. Disse er regnskap, revisjon, økonomi, samfunnsvitenskap og jus. For 1 av de 7 konkurransegrunnlagene er kompetanse ikke belyst. Felles for alle 7 konkurransene er at kompetansen som stilles til rådighet skal redegjøres for i tilbudet og vektet sammen med tilbudt pris.

2.2.2 utfordringer fremover for et KU-sekretariat

Det følger av et KU-sekretariats oppgaver og funksjoner blant annet å bistå kontrollutvalget med veiledning, rådgivning, saksbehandling og utredning slik at kontrollutvalget får et godt grunnlag når utvalget skal velge å bruke ressurser for å gjennomføre sin løpende kontroll av den kommunale virksomheten og kommunens eierskap. Et vesentlig moment i KU-sekretariatets bistand vil være å sette kontrollutvalget i stand til å kunne avveie risiko for hendelser mot konsekvenser av hendelser. For kunne gjøre dette må KU-sekretariatet tilegne seg nye kunnskaper om endringer i kommunens ulike risikoforhold og hvilke konsekvenser dette kan gi. Skal kontrollutvalget kunne fylle sin rolle videre fremover, må KU-sekretariatet evne å utvikle seg i takt med den endring og utvikling som skjer innenfor den kommunale forvaltningen. Det skjer også endringer i kontrollutvalgenes oppgaver og kontrollmuligheter.

Det ses endringer innenfor flere ulike tematiske, eksempelvis:

- Lovgivningen som regulerer kommunenes virksomhet er i endring, både i
 - lover som regulerer den sektorovergripende virksomhet (kommunelov, forvaltningslov, offentlighetslov, anskaffelseslov, personvernlov, arkivlov, mv), og
 - særlovgivningen som regulerer kommunenes tjenesteyting innenfor det enkelte tjenesteområde,

- Kommuneloven som regulerer kontrollutvalgenes virksomhet er i endring, blant annet ved at ny kommunelov gir kontrollutvalgene
 - plikt til å påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak,
 - rett til innsyn og til å føre undersøkelser i andre virksomheter, herunder private selskaper som utfører oppgaver på vegne av kommunen.
 Dette krever også endring i de oppgaver som KU-sekretariatet er satt til å gjøre slik at kontrollutvalget kan føre den løpende, lovpålagte kontrollen også innenfor nye oppgaveområder.
- I analyser av fremtidige kompetansebehov trekkes frem teknologiutviklingen, klimautfordringen og den demografiske utviklingen som tre av megatrendene (kilde 10; kapittel 4, side 72). Dette er eksempler på tre områder som også er gjenkjennbare innenfor kommunal sektor og som gir seg utslag i ulike utfordringer:
 - Teknologiutviklingen som blant annet gjør kommunene stadig mer avhengig av en velfungerende IT-infrastruktur og tilhørende støttesystemer som igjen gir sårbarhet for dataangrep og sensitive data på avveie. Den tradisjonelle tilnærmingen til styringssystem for informasjonssikkerhet får en mindre sentral rolle ved at styringssystem for informasjonssikkerhet ofte blir litt på siden av den helhetlige virksomhetsstyringen (kilde 25).
 - Klimautviklingen der det blant annet i en undersøkelse som Vestlandsforskning gjennomførte i 2021 opplyses at bemanning og kommunenes økonomi er de største barrierene i arbeidet med klimatilpasning (kilde 9; side 8).
 - Demografisk utvikling hvor kommunene har ansvaret for bl.a. barnehager, grunnskole, helsetjenester, sosialtjenester, barnevern og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes direkte av den demografiske utviklingen (kilde 7; kapittel 2). Videre at befolkningsvekst i sentrale strøk og sterk aldring i distriktene er hovedtrekkene fra befolkningsframskrivninger. Dette er trender som har foregått over lengre tid og som framskrivingene viderefører (kilde 8; sammendrag).

Ovennevnte oppstilling er ikke uttømmende, men gir et bilde av momenter som er i utvikling og i endring innenfor den kommunale forvaltning. Kommunens risiko og konsekvenser i forhold til uønskede hendelser påvirkes av ovennevnte endringer og utviklingstrekk, og kunnskap om bakenforliggende årsaker til endringer i risiko og konsekvens vil være særlig relevant for et KU-sekretariat å være oppdatert på.

Parallelt med endringer i kommunenes utfordringer og risikobilde ses også at ny kommunelov har funnet det nødvendig å tydeliggjøre bestemmelsene om administrativ kontroll og styring i kommunens virksomhet. Bestemmelsene kom inn i tidligere kommunelov § 23 nr. 2 i 2003, og målet var å tydeliggjøre i lovteksten at administrasjonssjefen, som øverste administrative leder, har et selvstendig ansvar for å føre tilsyn og kontroll med administrasjonens virksomhet (kilde 15; side 257). Bestemmelsen ble revidert i ny kommunelov med det formål å forenkle og tydeliggjøre regelverket, og å gjøre internkontrollen bedre ved at den blir mer målrettet og effektiv. Bakgrunnen for endringen er at det i en rekke rapporter, meldinger mv. påpekes at kommunens internkontroll i mange tilfeller ikke er bra nok (kilde 15; side 260). De nye bestemmelsene om internkontroll er plassert i ny kommunelov i eget kapittel 25 der minstekravene til slik kontroll er definert.

De forsterkede og tydeliggjorte bestemmelsene i ny kommunelov - om kommunedirektørens ansvar for å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet - gir også et signal til blant andre KU-sekretariatet om å ha økt fokus – og økt kunnskapsoppdateringer - på tematikker rundt intern kontroll i det videre arbeidet fremover.

2.3 Kvalitet

De direkte og indirekte oppgavene som tillegges KU-sekretariatet å utføre, er lovens minimumskrav og må således kunne benevnes som oppgavekrav, og ikke som kvalitetskrav. Begrepet «kvalitet» benyttes ofte i forbindelse med oppgaver som gjennomføres og tjenester som ytes. Innenfor kommunal sektor benyttes eksempelvis begrepet *tjenestekvalitet*. Det er imidlertid ikke alltid at begrepet «kvalitet» gis innhold samtidig som begrepet benyttes.

I denne utredningen defineres kvalitet i KU-sekretariatet som «... KU-sekretariatets evne til å sette kontrollutvalget i stand til å bidra til læring og forbedring i forvaltningen» (jfr. vedlegg 3).

Kontrollutvalget bidrar til læring og forbedring i kommunens forvaltning gjennom de rapporter som oversendes til kommunen – og ved å påse at resultatene av kontrollutvalgets rapporter følges opp. I tillegg bidrar regnskapsrevisor til læring og forbedring i kommunens forvaltning gjennom avleggelse og oppfølging av rapporter fra den lovpålagte regnskapsrevisjonen.

De rapporter som kontrollutvalget oversender til kommunen er i all hovedsak rapporter fra forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og eventuelle øvrige rapporter fra kontrollutvalgets løpende kontroller.

Når kontrollutvalget skal vedta hvilke undersøkelse/-r som skal gjennomføres, har KU-sekretariatet en særdeles viktig funksjon i å belyse hvilke områder i forvaltningen som kan ha stort/størst behov for kontroll. Dette gjør KU-sekretariatet via saksforberedelser, rådgivning og veiledning til kontrollutvalget ved å belyse risiko for feil/svakheter og hvor vesentlig konsekvensene av feil/svakhet kan være.

Det er kontrollutvalgets privilegium å velge hvilke område/-r som skal kontrolleres, og det er KU-sekretariatets oppgave å sette kontrollutvalget i stand til å foreta en avveining av risiko og vesentlighet slik at kontrollutvalget gis muligheten til å bruke sine kontrollressurser inn mot områder der behovet for kontroll kan være stort/størst. Resultatet av kontroller innenfor områder som har stort/størst kontrollbehov, må antas å kunne gi stor/størst verdi til læring og/eller forbedring i kommunens forvaltning.

Som en bekreftelse for at læring og forbedring i forvaltningen skjer, er det også viktig at kontrollutvalget påser at resultatene av kontrollene blir fulgt opp innenfor de områdene som kontrolleres.

Blant KU-sekretariatets oppgaver og funksjoner, peker følgende seg spesielt ut som egnet til å bidra til at kontrollutvalgets arbeid kan gi læring og eventuelt forbedring i forvaltningen:

- Ved fremleggelse av risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.
 - Utarbeidelse av risiko- og vesentlighetsvurderingene kan utføres enten av revisor eller av KU-sekretariatet. Det finnes argumenter for at det kan være hensiktsmessig at revisor foretar utarbeidelsen og det finnes argumenter for at KU-sekretariatet skal utarbeide analysen. Uavhengig av hvem som utfører analysen, er det KU-sekretariatets oppgave gjennom sine saksforberedelser å påse at kontrollutvalget får seg forelagt en analyse som gir svar til hensikten med oppgaven, dvs. å avdekke de områdene hvor det synes å være størst behov for forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll.
 - Det må således kunne anses å være en vesentlig kvalitet i KU-sekretariatets oppgave/funksjon å påse at:
 - analysen utføres i tråd med anerkjent metode, og at
 - analysen også er spesifikk for den angjeldende kommune ved å identifisere og vurdere konkrete momenter som gir utslag i forhold til mulig risiko og vesentlighet.
- Ved å påse at forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll er i tråd med kontrollutvalgets bestilling og gjennomført etter anbefalt metode.
- Ved å sette kontrollutvalget i stand til påse at resultatet av rapporter fra både kontrollutvalget og fra regnskapsrevisor følges opp.

Det er kontrollutvalgets oppgave å påse at kommunestyrets vedtak ved behandlingen av forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller samt rapporter fra regnskapsrevisjoner er fulgt opp av dem som rapportene angår. Kontrollutvalgets rapporter inneholder som regel anbefalinger om forbedringer som krever oppfølging fra den det gjelder og tilsvarende oppfølging fra revisors rapporter fra regnskapsrevisjonen. Kontrollutvalget fatter normalt sett ikke vedtak om at ovennevnte skal følges opp da det er en underforstått/obligatorisk oppgave for KU-sekretariatet å sørge for at kontrollutvalgets påseansvar settes i prosess av KU-sekretariatet på egnet tidspunkt. I tillegg behandler kontrollutvalget andre saker der kontrollutvalget vedtar iverksettelse, oppdateringer og oppfølginger på et gitt tidspunkt – her har KU-sekretariatet et direkte påseansvar for iverksettelsen av vedtaket.

Det må kunne anses som en vesentlig kvalitet i KU-sekretariatets oppgave/funksjon å fremlegge en oversikt til hvert kontrollutvalgsmøte - over alle vedtak fra kontrollutvalget og kommunestyret

som krever handling enten fra kontrollutvalget selv eller fra KU-sekretariatet - der oversikten eksempelvis synliggjør

- hva som er vedtatt,
- når iverksettelse skal være påstartet/gjennomført,
- om iverksettelse er gjennomført,
- når oppfølging av kommunestyrets vedtak skal påstartes,
- når oppfølgingen av revisors påpekninger skal påstartes,
- når neste skritt i saken skal påstartes.

Ovennevnte oversikt er ikke lovpålagt, men uten en slik oversikt har kontrollutvalget liten mulighet til selv å styre pågående prosesser innenfor eget ansvarsområde.

For øvrig må det kunne anses som en vesentlig kvalitet at KU-sekretariatet tilbyr «politikeropplæring» for det nyvalgte kontrollutvalget samt temakurs når dette måtte være relevant eller ønskelig. Tilbud om kunnskapsoppdateringer til kontrollutvalget vil kunne være en vesentlig kvalitet for kontrollutvalgets evne til å bidra til læring og forbedringer i den kommunale forvaltningen ved at undersøkelser/kontroller som vedtas å bli gjennomført treffer så godt som mulig i forhold til der behovene vurderes å være størst.

2.4 Effektivitet

KU-sekretariat er en lovpålagt kommunal funksjon som finansieres av den enkelte kommune som mottar sekretariatstjenesten. Effektiv bruk av kommunens ressurser er et tema som har fokus i tilknytning til kommunens ulike virksomheter og funksjoner, og det er således naturlig at også temaet *effektivitet* utredes i tilknytning til kommunens KU-sekretariat.

Begrepet «effektivitet» er definert av mange virksomheter, samfunnsaktører mv., og begrepet gis innhold med ulike valører utfra hvem som definerer begrepet. Felles for de fleste definisjonene er at effektivitet er forholdet mellom verdiskapning og ressursbruk – eksempelvis gir tankesmien Cevita følgende definisjon i sin politiske ordbok: *Effektivitet handler om å bruke minst mulig ressurser eller innsatsfaktorer for å oppnå best mulig resultat* (kilde 16).

Vedr. «... *best mulig resultat*».

Resultatet av ressursbruken kan uttrykkes som en funksjon av

- omfanget av de ulike oppgavene KU-sekretariatet gjennomfører og bistår kontrollutvalget med i kontrollutvalgets løpende kontroll, og
- i hvilken grad KU-sekretariatets oppgavegjennomføring og bistand til kontrollutvalget har bidratt til forbedringer og læring inn mot den kommunale forvaltningen.

I hvilken grad KU-sekretariatets ressursbruk har bidratt til et *best mulig resultat* for kontrollutvalgets løpende kontroll, vil være krevende å måle – om dette i det hele tatt er mulig å måle. Det nærmeste som pr. i dag er tilgjengelig informasjon vedr. resultatet av ressursbruken, kommer til uttrykk i en spørreundersøkelse utført av Deloitte AS i 2014 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. En rekke rådmenn, kontrollutvalgsledere og KU-sekretærer har avgitt svar til spørreundersøkelsen som er presentert i rapporten «Evaluering - Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat». Temaet *effekt av kontrollarbeidet* er presentert i rapporten fra Deloitte AS, og det fremgår blant annet i rapporten at det er utfordrende å snakke om læringseffekter fordi det er vanskelig å finne entydige årsakssammenhenger og gode mål for effekter (kilde 14, side 121).

Vedr. «... *minst mulig ressurser eller innsatsfaktorer*».

I et KU-sekretariat består ressursbruken i hovedsak av personalressurser. En mindre del av ressursbruken er kontorhold (husleie, kontorutstyr, programvare mv) samt ressursbruk i tilknytning til deltakelse i kontrollutvalgenes møter, opplæring (reise, opphold mv.). I det alt vesentlige vil ressursbruken avhenge av antall ansatte, bortsett fra deler av ressurser brukt til eksempelvis kontorutstyr, programvare og opplæring som kan ha synergieffekter dersom flere ansatte får del i samme ressurs.

En mulig måte å vurdere ressursbruken i et KU-sekretariat på er å kartlegge hvor mange kontrollutvalg hver ansatte KU-sekretær betjener. I 2018 gjennomførte Norges Kommunerevisorforbund en benchmarking av KU-sekretariater der 13 KU-sekretariater som til sammen da betjente 155 kontrollutvalg deltok. Dette viste at 4,9 kontrollutvalg ble betjent pr. KU-sekretær (kilde 17). Det er ikke publisert senere benchmarkinger fra NKRF.

Med utgangspunkt i medlemsregistrene i NKRF (Norges kommunerevisorforbund) og i FKT (Forum for Kontroll og Tilsyn) har denne utredningen gjennomgått hjemmesidene som er funnet til de KU-sekretariater som er medlemmer. Kartleggingen viser 18 KU-sekretariater som pr. 03.10.2022 oppgir å betjene til sammen 267 kontrollutvalg. Kartleggingen viser at 4,2 kontrollutvalg ble betjent pr. KU-sekretær – jfr. tabell 1 nedenfor.

Tabell 1: Antall kontrollutvalg/KU-sekretær, 2022

Navn (alfabetisk)		Antall ansatte	Antall KU	Ant. KU/ ansatte
Haugaland Kontrollutvalgssekretariat	IKS	2,0	10	5,0
Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat	§27	1,0	7	7,0
K-Sekretariatet	IKS	7,0	38	5,4
Konsek Øst	IKS	2,8	12	4,3
KonSek Trøndelag	IKS	9,0	32	3,6
Kontrollutvalg Fjell	IKS	2,0	9	4,5
Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal	§27	2,0	7	3,5
Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet §27 (KOF)	(KOF)	2,0	4	2,0
KUSEK (KU-sekr. i Vest-finnmark)	IKS	3,0	10	3,3
Rogaland Kontrollutvalgssekretariat	§27	4,0	18	4,5
Salten Kontrollutvalgsservice	KOF	2,0	10	5,0
SEKOM sekretariat	KOF	2,0	9	4,5
SKNG (sekr. for KU i Nord-Gudbrandsdal)	?	1,0	6	6,0
Sunnmøre kontrollutvalgssekretariat	IKS	2,0	6	3,0
Vest kontroll	?	4,0	9	2,3
VETAKS (Vestf., Telem. og Agder KU-sekr)	IKS	9,0	36	4,0
Viken Kontrollutvalgssekretariat	IKS	7,0	33	4,7
Østfold Kontrollutvalgssekretariat	KOF	3,0	11	3,7
		64,8	267	4,2

Som det fremgår av tabell 1 ovenfor viser det seg at det er store variasjoner i antallet kontrollutvalg som den enkelte KU-sekretær betjener. Årsaken til variasjonen er ikke kartlagt i denne utredningen, men mulige årsaker kan blant annet være:

- Enkelte KU-sekretariater betjener også fylkeskommuner, noe som kan være vesentlig mer ressurskrevende enn å betjene en kommune.
- Enkelte KU-sekretariater har et større innslag av bykommuner enn andre KU-sekretariater, noe som kan være vesentlig mer ressurskrevende enn å betjene en mindre kommune.
- Enkelte KU-sekretariater kan ha større innslag av mer «aktive» kontrollutvalg enn hva andre KU-sekretariat har, noe som kan være vesentlig mer ressurskrevende.
- Enkelte KU-sekretariater kan ha et større innslag av kommuner som har slått seg sammen uten at dette umiddelbart har gitt seg utslag i vesentlig færre arbeidsoppgaver.

Videre ses det en utvikling fra NKRFs benchmarking i 2018 til denne utredningens kartlegging i 2022 som indikerer at et gjennomsnittlig KU-sekretær nå betjener færre kontrollutvalg – 4,9 kontrollutvalg pr. sekretær i 2018 og 4,2 kontrollutvalg pr. sekretær i 2022. Årsaken til denne endringen er ikke nærmere kartlagt i denne utredningen, men mulig årsak kan blant annet være:

- En økning i antallet henvendelser fra innbyggere og tjenestemottakere mv., noe som gir flere saker å forberede og ventelig flere vedtak å iverksette.
- En økning i antallet risiko- og vesentlighetsvurderinger som utføres av KU-sekretariatet og som danner grunnlaget for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, noe som er ressurskrevende.

- Økning i antallet forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller, noe som gir flere saker å forberede og mer ressurskrevende arbeid til oppfølging av å påse at feil og svakheter rettes opp.

En annen mulig måte å vurdere ressursbruken i et KU-sekretariat på er å kartlegge driftsutgiften pr. ansatte i et KU-sekretariat samt driftsutgiften til KU-sekretariatstjenester pr. kontrollutvalg. Det er funnet regnskapsdata for bare 5 KU-sekretariater – 4 av disse er funnet på nettstedet «proff.no/regnskap», mens 1 er funnet på KU-sekretariatets hjemmeside.

Tabell 2: Gjennomsnittlig, årlig driftsutgift i KU-sekretariater.

Navn	Antall ansatte	Antall KU	Ant. KU/ ansatte	Sum driftsutgifter		
				2021	2020	2019
Haugaland Kontrollutvalgssekretariat	IKS	2,0	10	5,0	2 074	
KonSek Trøndelag	IKS	9,0	32	3,6	9 620	
Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal	§27	2,0	7	3,5		2 404
SEKOM sekretariat	KOF	2,0	9	4,5		2 485
Sunnmøre kontrollutvalgssekretariat	IKS	2,0	6	3,0	3 235	

Driftsutgifter i perioden 2019 -2021	pr. ansatte	pr. KU
2021 (grunnlag = 2 KU-sekretariater)	1 343	420
2020 (grunnlag = 2 KU-sekretariater)	1 120	275
2019 (grunnlag = 1 KU-sekretariat)	1 243	276
Gjennomsnitt pr. år:	1 235	324

Tallene i tabell 2 er hentet fra interkommunale samarbeid. Tallene viser en gjennomsnittlig driftsutgift pr. kontrollutvalg i størrelsesorden kr. 324.000,-. Videre viser tallene en gjennomsnittlig driftsutgift pr. KU-sekretær i størrelsesorden kr. 1,235.000 som gir en timepris i størrelsesorden kr. 725,- (beregnet ut fra 1.725 timer pr. årsverk, dvs. 230 arbeidsdager (kilde 21) à 7,5 timer).

Denne utredningen har ikke innhentet tall fra KU-sekretariatstjenester som leveres fra ordninger der kommunen har egen ansatt KU-sekretær, eller der det kjøpes KU-sekretariatstjenester fra andre offentlige leverandører (eksempelvis interkommunale samarbeid som leverer enten KU-sekretariatstjenester eller revisjonstjenester). Det må imidlertid kunne påregnes en utgift som i utgangspunktet er sammenlignbar med ovennevnte timepris for ansatt i et interkommunalt samarbeid. Denne utredning har heller ikke innhentet timepriser der KU-sekretariatstjenesten leveres ved kjøp av tjenesten fra private leverandører. Denne utredning har imidlertid kunnskap om tilbudte priser fra kjøp av tjenester der det kreves tilsvarende kompetanse som det man finner i et interkommunalt selskap som leverer KU-sekretariatstjenester. Timepris fra private leverandører er unntatt offentlighet, men de tilbudte timeprisene som denne utredning har kunnskap om indikerer en høyere timepris enn ovennevnte timepris fra interkommunale samarbeid.

2.5 Ytre miljø og fysisk tilstedeværelse

KU-sekretariat er en lovpålagt kommunal funksjon som leverer sine tjenester til kontrollutvalget i den enkelte kommune. Den kommunale tjenesteutøvelsens belastning på klima og miljø er et tema som har fokus i tilknytning til kommunens ulike virksomheter og funksjoner, og det er således naturlig at også dette temaet utredes i tilknytning til kommunens KU-sekretariat.

Utøvelsen av KU-sekretariatsfunksjonen gir i utgangspunktet liten påvirkning på det ytre miljø. Produksjonen skjer fra kontor med alminnelig kontormessig forbruk av innsatsfaktorer. Deler av KU-sekretariatets leveranse bør skje ved fysisk tilstedeværelse i kontrollutvalgets møter. Dette vil skape behov for noe reisevirksomhet. Det vil således være hensiktsmessig i forhold til klima- og miljøbelastning at behovet for antall reiser kan reduseres ved at møtetidspunkt for enkelte kontrollutvalg kan koordineres. Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt en tolkningsuttalelse datert 02.10.2020 til spørsmål om KU-sekretær kan møte digitalt når kontrollutvalgets møte gjennomføres som fysisk møte. Avslutningsvis i uttalelsen uttrykkes av departementet «... at et kontrollutvalg kan holde et alminnelig (fysisk) møte selv om sekretariatet deltar digitalt.» (kilde 27). I lovens forarbeider, veiledere mv. er tematikk om KU-sekretariatets *fysiske tilstedeværelse* i kontrollutvalgenes møter ikke drøftet

eller belyst. Årsaken til dette kan være at KU-sekretærs fysiske tilstedeværelse er en underforstått selvfølge på samme måte som det er at kommunedirektøren møter fysisk i formannskap og kommunestyre.

Det er imidlertid flere grunner til at KU-sekretærs fysiske tilstedeværelse i kontrollutvalgets møter er hensiktsmessig. Ved KU-sekretærs muntlige veiledninger, rådgivninger og besvarelser på spørsmål mv. i tilknytning til de saker som er til behandling i kontrollutvalget er det erfaringsmessig ønskelig at KU-sekretær er fysisk tilstede. I tillegg har KU-sekretær oppgaver som er knyttet til den fysiske tilretteleggingen og gjennomføringen av kontrollutvalgets møter som gjør det hensiktsmessig at KU-sekretær er fysisk tilstede. Eksempelvis er det hensiktsmessig at KU-sekretær er fysisk tilstede ved gjennomføring av kontrollutvalgets møte for å bidra til sikring av at blant annet prosedyrer ved habilitetsdrøftelse og ved lukking av møtet skjer i tråd med lovens bestemmelser og videre at KU-sekretær dermed har et faktisk grunnlag når møtets protokoll skal skrives.

3 Modeller for et KU-sekretariat

3.1 Modeller som benyttes av kommunene

KU-sekretariatsfunksjonen kan organiseres på ulike måter, gjennom:

- Interkommunalt samarbeid i form av Interkommunalt selskap, Samvirkeforetak, Aksjeselskap, Kommunalt oppgavefellesskap eller Vertskommunesamarbeid (kilde 5, § 17-1),
- Ansatt KU-sekretær
- Kjøp av tjenesten

(kilde 4, side 20).

I 2014 utarbeidet Deloitte AS en fullstendig kartlegging av hvordan KU-sekretariater er organiserte og hvor mange av kontrollutvalgene som var tilsluttet de ulike ordningene.

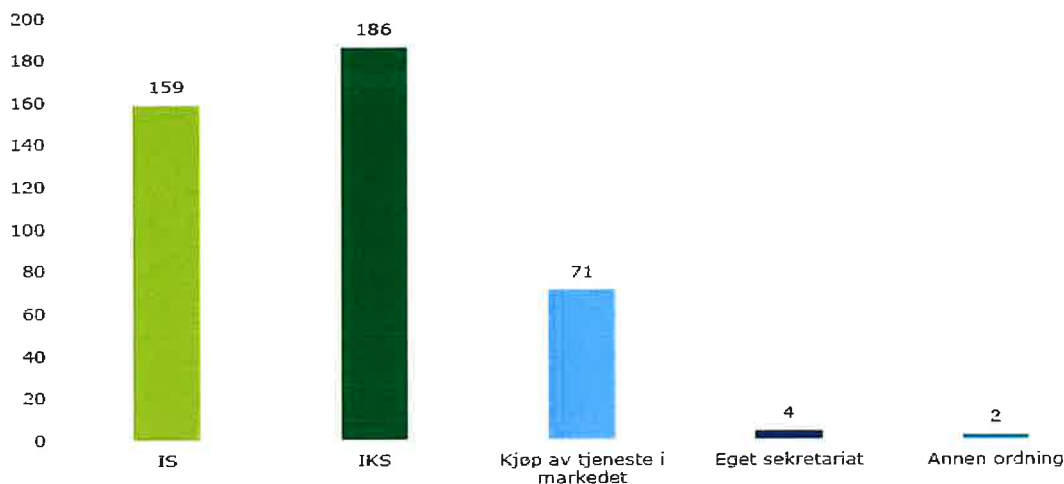
Tabell 3, KU-sekretariatsbistand etter modell/virksomhetstype i 2014.

Modell	Antall sekretariat	Andel sekretariat	Antall kontrollutvalg	Andel kontrollutvalg
1. Kommunale samarbeidsløsninger (egenregi)**	32	55 %	363	81 %
IKS	15	26 %	207	46 %
Samarbeid etter § 27 eller § 28	17	29 %	156	35 %
2. Eget sekretariat (egenregi)	7	12 %	8	2 %
3. Kjøp fra offentlige/ bytteordning	3	5 %	19	4 %
4. Kjøp fra private selskap	8	14 %	39	9 %
Revisjonsselskap	3	5 %	17	4 %
Regnskapshus	1	2 %	5	1 %
Sekretariatselskap	2	3 %	15	3 %
Advokatkontor	1	2 %	1	0 %
Utviklingselskap	1	2 %	1	0 %
5. Kjøp fra andre****	8	14 %	17	4 %
SUM	58	100 %	446	100 %

(kilde 14, side 167).

Tallene ovenfor - som viser hvor mange kommuner i Norge som benytter de ulike organiseringer av KU-sekretariatene - er oppdatert av Deloitte AS i 2018 og presentert i følgende figur (i figuren er «IKS» er interkommunalt selskap og «IS» er andre interkommunale samarbeid):

Figur 7, KU-sekretariatsordning og antall kontrollutvalg pr. ordning i 2018.



(kilde 19).

Tabell 4 nedenfor viser en oppsummering av utviklingen i hovedtrekkene fra ovennevnte tabell 3 og figur 7.

Tabell 6, Utvikling av KU-sekretariatsordning fra 2014 til 2018.

	2014		2018	
	Antall KU	Andel KU	Antall KU	Andel KU
Interkommunalt samarbeid	363	81	345	82
Ansatt sekretær	8	2	6	1
Kjøp av tjenesten	75	17	71	17
	446	100	422	100

(Tall hentet fra tabell 3 og figur 7)

Det ses at andelen kontrollutvalg som får sine KU-sekretariatsleveranser fra de ulike modellene er nokså stabil fra 2014 til 2018. Hovedtrekket viser blant annet at drøyt 80% av kontrollutvalgene får sine leveranser fra interkommunale KU-sekretariatssamarbeid.

3.1.1 Interkommunalt samarbeid

Den siste, kjente kartlegging viser at 82% av kontrollutvalgene får sine sekretariatstjenester levert fra et interkommunalt samarbeid (jfr. kapittel 3.1).

Kommuneloven åpner for at kommunene kan få utført felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid (kilde 5, §17-1). Det som særpreger et interkommunalt samarbeid er blant annet:

- Samarbeidet har i utgangspunktet ingen tidsbegrensning eller størrelsesbegrensning og er således egnet til å bygge opp langvarig relasjon og spesialisert kompetanse innenfor de oppgaver som samarbeidet skal gjennomføre.
- De kommunene som deltar i samarbeidet får levert tjenestene i såkalt «egenregi». Egenregi innebærer at deltakerne får direkte tilgang til tjenestene uten å måtte kjøpe tjenestene etter reglene i anskaffelsesloven. Egenregi forutsetter at det interkommunale samarbeidet
 - har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført, eksempelvis KU-sekretariatstjenester, og
 - at samarbeidet yter mer enn 80% av sine tjenester til de samarbeidende kommuner.

(kilde 20, § 3-3).

Det fremgår av kapittel 3.1 ovenfor at KU-sekretariater som er etablert som et interkommunalt samarbeid kan være organisert som et:

- interkommunalt selskap (i henhold til lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)),
- kommunalt oppgavefelleskap (i henhold til §27 i tidligere kommunelov og kapittel 19 i ny kommunelov),
- vertskommunesamarbeid (i henhold til § 28 i tidligere kommunelov og kapittel 20 i ny kommunelov),
- samvirkeforetak (i henhold til lov om samvirkeforetak (samvirkelova)),
- aksjeselskap (i henhold til lov om aksjeselskaper (aksjeloven)).

Denne utredningen er ikke kjent med at KU-sekretariatstjenester pr. i dag leveres fra interkommunale samarbeid i form av vertskommunesamarbeid, samvirkeforetak eller aksjeselskap.

3.1.2 Ansatt KU-sekretær

Den siste, kjente kartlegging viser at 1% av kontrollutvalgene får sine sekretariatstjenester levert fra egen ansatt KU-sekretær (jfr. kapittel 3.1).

Det som særpreger ordningen med egen ansatt KU-sekretær er at

- KU-sekretær er ansatt i kommunen, men underlagt kontrollutvalget for å sikre uavhengighet til kommundirektør i den kommunen KU-sekretær er ansatt.
- Det er ingen tidsbegrensning eller størrelsesbegrensning og er således egnet til å bygge opp langvarig relasjon og spesialisert kompetanse innenfor de oppgaver som den/de ansatt(e) skal gjennomføre.
- Det er de største bykommunene og enkelte fylkeskommuner som benytter ordningen, og enkelte av disse kommunene har flere ansatte for å dekke kontrollutvalgets behov.

I 2014 var det Oslo, Bærum og Bergen samt 5 fylkeskommuner (herunder blant andre Nordland Fylkeskommune) som har hadde egen KU-sekretariater. Senere har dette endret seg noe blant annet ved at Bærum benytter annen ordning, Trondheim kommune har nå egen ansatt KU-sekretær og Nordland Fylkeskommune har tilsluttet seg et større interkommunalt selskap.

3.1.3 Kjøp av tjenesten

Den siste, kjente kartlegging viser at 17% av kontrollutvalgene får sine sekretariatstjenester levert ved kjøp av tjenesten (jfr. kapittel 3.1).

Det som særpreger ordningen med kjøp av KU-sekretariatstjenester er at det enkelte kjøp er tidsbegrenset, normalt innenfor rammeavtaler med 4 års varighet. Eventuelle bytter av leverandør hvert fjerde år skaper utfordringer for kontrollutvalget i forhold til kontinuitet i oppfølgingen av kontrollutvalgets vedtak og kontinuitet i lovpålagte oppgaver som krever prosess med krav om fremdrift. I 2014 ble KU-sekretariatstjenestene som var kjøpt i markedet levert av ulike virksomheter, eksempelvis:

- kjøp fra andre kommuners KU-sekretariatstjeneste, eksempelvis leverte Hordaland Fylkeskommune sekretariatstjeneste til 17 kontrollutvalg utover eget kontrollutvalg.
- kjøp fra private selskaper, hvorav 24 av 39 kontrollutvalg kjøpte KU-sekretariatstjenesten fra selskaper som primært ikke har til formål å levere sekretariatstjenester.
- kjøp fra andre, ved at 17 kontrollutvalg fikk levert KU-sekretariatstjenestene fra 8 enkeltpersoner.

3.2 Sårbarhet knyttet til de ulike modellene

I kapittel 2.1 ovenfor fremgår en tydelig sårbarhet i forhold til leveringssikkerhet som knyttes til bemanningsstørrelsen i et KU-sekretariat – uavhengig av hvordan KU-sekretariatstjenesten er organisert. I dette kapittelet søkes belyst om sårbarhet i forhold til leveringssikkerhet også kan knyttes til hvilken modell KU-sekretariatstjenestene er organisert etter.

Organisering av et KU-sekretariat i form av interkommunalt samarbeid eller i form av egen ansatt KU-sekretær har i utgangspunktet ingen tidsbegrensning. En modell der KU-sekretariatstjenesten kjøpes,

har den tidsbegrensning at avtale med KU-sekretariatet normalt har en varighet på inntil 4 år. Dette innebærer et mulig skifte av KU-sekretariat hvert 4.de år. Ved skifte av KU-sekretariat må pågående oppgaver/saker/prosesser som KU-sekretariatet har under arbeid for det enkelte kontrollutvalg videreføres i det nye KU-sekretariatet. Kommuneloven gir ingen bestemmelser knyttet til overgangen fra et KU-sekretariat til et annet KU-sekretariat. Overgangen er således i utgangspunktet svært sårbar.

Eksempelvis er tilsvarende sårbarhet ved bytte av kommunens revisor betydelig redusert gjennom lovgivningen. Ved bytte av regnskapsrevisor gir forskrift om kontrollutvalg og revisjon (hjemlet i kommunelov) bestemmelser om krav ved bytte av regnskapsrevisor hvor det blant annet fremgår at «Hvis det kan ha betydning for den framtidige revisjonen, skal den forrige regnskapsrevisoren uten hinder av taushetsplikten gi opplysninger og dokumentasjon om revisjonsoppdraget til den nye revisoren.» (kilde 11; § 11, 3. ledd). Dette innebærer blant annet at påpekninger mv. med tilhørende dokumentasjoner skal overføres fra tidligere revisor slik at ny revisor kan foreta den videre lovpålagte oppfølgingen av revisors påpekninger.

Ved bytte av revisor for andre lovpålagte oppgaver (forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll), kan overgangsproblematikk fra tidligere revisor til ny revisor minimaliseres i avtale og/eller i avtalegrunnlaget med tidligere revisor ved å innta bestemmelse om at pågående arbeid ferdigstilles ved eventuelt bytte av revisor.

Ved bytte av KU-sekretariat kan omfanget av sårbarheten belyses ved tabell 7 nedenfor:

Tabell 5, Antallet aktive saker pr. oktober 2022.

Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Lurøy	Nesna	Rana	Vefsn
14	5	10	7	17	22	11

Tabellen viser antallet saker som pr. oktober 2022 var aktive i kontrollutvalgene til de angjeldende kommuner. Til sammen er dette p.t. 86 saker med et gjennomsnitt på om lag 12 saker pr. kontrollutvalg. Mengden aktive saker varierer noe fra møte til møte i kontrollutvalgene, men over tid gjenspeiler tabell 5 et nivå på antallet aktive saker som påregnes å vedvare over tid som følge av kontrollutvalgenes aktivitet. Flere av sakene som inngår i tabell 5 har sitt utspring i avlagte påpekninger og anbefalinger fra revisor og som allerede har vært under oppfølging av kontrollutvalgene en tid og som ventelig vil kreve videre oppfølging over tid videre fremover. Den eldste saken som fortsatt er under oppfølging har sitt utspring i en forvaltningsrevisjonsrapport fra 2016.

I og med at kommuneloven ikke gir tilsvarende bestemmelser ved bytte av KU-sekretariat som kommuneloven gir ved bytte av revisor, så vil den lovpålagte kontinuiteten i kontrollutvalgets ansvar være truet. Denne sårbarheten kan reduseres noe ved at det i avtale og/eller i avtalegrunnlag ved kjøp av KU-sekretariatstjeneste formuleres krav for en pliktig overføring av aktive saker og sakenes grunnlag til nytt KU-sekretariat. Sårbarheten knyttet til pliktig overføring av aktive saker ved kjøp av KU-sekretariatstjeneste videreføres for fremtiden dersom en innkjøpt KU-sekretariatstjeneste, eller deres sette-sekretariat skal «huske» å stille tilsvarende krav i en eventuelt ny konkurranse. Som en ekstra sikkerhet for fullstendig overføring av aktive saker ved kjøp av tjenesten, bør anskaffelsen skje om lag midt i en kommunestyreperiode slik at kontrollutvalget selv kan bli oppmerksom på saker som eventuelt ikke videreføres av nytt KU-sekretariat. Kjøp av KU-sekretariatstjenester har således en iboende, vesentlig sårbarhet som er krevende å eliminere/ redusere.

3.3 Hensiktsmessig modell for et fremtidsrettet KU-sekretariat

En KU-sekretariatstjeneste kan leveres fra et interkommunalt samarbeid, fra egen ansatt i kommunen eller ved kjøp av tjenesten. Ved kjøp av tjenesten skjer dette fra andre offentlige (modellene interkommunalt samarbeid eller egne ansatte) og fra private som pr. 2014 består av enkeltpersoner. Figuren nedenfor viser en oversikt over de ulike modellenes hensiktsmessighet. Hensiktsmessigheten er gradert utfra momenter som er utredet i kapitlene 2 og 3, og som gjør det mulig å skille de ulike modellene etter faktabaserte kriterier.

Tabell 6, Hensiktsmessigheten av de ulike modellene for et KU-sekretariat.

	Interkomm. samarbeid "IS"	Egne ansatte "EA"	Kjøp av tjenesten fra		
			offentlige "IS" eller "EA"	private selskap	andre private (enkeltpersoner)
	81 %	2 %	4 %	9 %	4 %
Sårbar levering: 1-3 ansatte					
Sårbar levering: 4-5 ansatte					
Sårbar levering: 6- ansatte					
Sårbar kontinuitet					
Kompetanse				?	

Det fremgår av tabell 6 at modellene *interkommunalt samarbeid* - og *egen ansatt* - med 6 ansatte eller flere er de mest hensiktsmessige løsningene for et fremtidig KU-sekretariat. Begge løsningene gir tilfredsstillende sårbarhet ved fravær. Begge disse modellene har som eneste formål å levere KU-sekretariatstjenester. Videre sikrer en bemanningsstørrelse på 6 ansatte eller flere et godt grunnlag for opprettholdelse og videreutvikling av spesialisert kompetanse innenfor de fagområdene og oppgavene som tilligger et KU-sekretariat å utføre.

Årsaken til at modellen *kjøp av tjenesten* er mindre hensiktsmessig, begrunnes hovedsakelig i utfordringer knyttet til kontinuiteten i kontrollutvalgets arbeid (jfr. kapittel 3.2 ovenfor). Kjøp av KU-sekretariatstjenesten innebærer inngåelse av rammeavtale med en varighet på inntil 4 år (kilde 22), hvilket medfører at man hvert fjerde år kan risikere å måtte bytte leverandør av KU-sekretariatstjenesten. Dette skaper i utgangspunktet betydelige utfordringer og stor sårbarhet for å kunne sikre et kontinuerlig arbeid i kontrollutvalgene i forhold til:

- videreføring av lovpålagt oppfølging av de vedtak kontrollutvalget har under iverksettelse,
- start av lovpålagt iverksettelse for de tiltak som kontrollutvalget har vedtatt planlagt på et senere tidspunkt,
- videreføring av de prosessene som er iverksatt og som kommer til iverksettelse for lovpålagt oppfølging av kommunestyrets vedtak ved behandlingen av forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller,
- videreføring av de prosessene som er iverksatt og som kommer til iverksettelse for lovpålagt oppfølging av påpekninger i nummererte brev og i revisjonsberetninger fra regnskapsrevisor,
- overføring av nødvendige grunnlagsdokumenter fra gammelt til nytt KU-sekretariat for alle aktive saker som er – eller som må komme – til behandling i kontrollutvalget.

For modellen *kjøp av tjenesten fra private selskap* kan det være knyttet usikkerhet til kompetansen i selskapet. Det ses av tabell 3 i kapittel 3.1 at bare 2 av de 8 private selskapene er rene KU-sekretariatselskap. Dette innebærer at ved kjøp av KU-sekretariatstjenester må kvalifikasjonskravene defineres nøye slik at kontrollutvalget får tilgang på spesialiserte KU-sekretariatstjenester og at tilstrekkelig antall tilgjengelige medarbeidere innehar denne kompetansen.

Selv om modellen *egne ansatte* i utgangspunktet er en hensiktsmessig modell, så vurderes ikke modellen videre i forhold til å kunne være et KU-sekretariat for noen av de 7 kommunene som denne utredningen angår. Årsaken er at for å betjene 7 kontrollutvalg vil det kreve i størrelsesorden 1 – 1,5 årsverk noe som uansett vil være utenfor den akseptable sårbarheten som denne utredningen legger til grunn – jfr. for øvrig utredningens innledningskapittel 1.1 vedr. utredningens formål og bakgrunn.

4 Valg av et konkret, fremtidsrettet KU-sekretariat

I kapittel 3.3 ovenfor fremgår at et interkommunalt samarbeid med en bemanning på 6 ansatte eller flere er den mest hensiktsmessige modellen for leveranse av KU-sekretariatstjenester. Videre vil en størst mulig nærhet til kontrollutvalgene kunne bidra til en mindre belastning av det ytre miljø. Samlet sett vil det da være naturlig å identifisere hvilke av de nærliggende, eksisterende KU-sekretariatene som kan være aktuelle for de 7 kommunene som denne utredningen omhandler.

De nærmeste KU-sekretariatene i dag er Salten Kontrollutvalgsservice med 2 ansatte, Se-Kon (ytre Helgeland) med 1 ansatt, Konsek Trøndelag IKS med 9 ansatte og K-Sekretariatet IKS med 7 ansatte (Troms/Finnmark, nordre Nordland og Svalbard).

Det nærmeste KU-sekretariatet som pr. i dag har meddelt interesse for å motta søknad om tilslutning, og som også innfrir krav til bemanningsstørrelse og som innehar foretrukket kompetanse er Konsek Trøndelag IKS. K-Sekretariatet IKS kunne ha vært et alternativ, men de har pr. i dag ikke foretatt en prinsipiell avklaring om å bevege seg nedover i Nordland fylke og antyder at avstanden fra sine kontorer er lang.

Konsek Trøndelag IKS ble etablert 01.01.2018 gjennom en fusjon av Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge (Trondheim) og Komsek Trøndelag (Steinkjer). Selskapet har p.t. 9 ansatte i 8,6 årsverk. Før regionreformen betjente de kontrollutvalgene i 36 kommuner inkl. Trøndelag fylkeskommune. Etter 01.01.2020 var antall eiere redusert til 28 (fylkes)kommuner. Siden har det skjedd to større endringer på eiersiden:

- Fra 01.01.2021 er Fosen kontrollutvalgssekretariat fusjonert inn i selskapet (4 kommuner).
- Fra 01.01.2023 vil Fjell kontrollutvalgssekretariat være en del av Konsek Trøndelag (8 kommuner). Selskapet vil dermed ha 40 eierkommuner fra 01.01.2023 og 11 ansatte. Bare formaliteter gjenstår før denne fusjonen er en realitet.

Fra 01.01.2023 har selskapet 4 ansatte på mastergradsnivå - 2 innen jus og 2 innen samfunnsvitenskap. Videre har selskapet 6 ansatte på bachelorgradsnivå innenfor samfunnsøkonomi, økonomi/administrasjon, HR samt en kommunalkandidat. I tillegg har selskapet relevant erfaring fra forvaltningsrevisjon, regnskapsrevisjon og kommunal saksbehandling på ulike områder. En av medarbeiderne har ansvaret for selskapets sak-/arkivsystem og har tilegnet seg god arkivfaglig kompetanse. Flere av de ansatte har politisk erfaring, én som ordfører.

Siden fusjonen i 2018 har selskapet arbeidet med å etablere felles arbeidsmetodikk og oppgaveforståelse. Arbeidet har blant annet resultert i noen felles verdier og et sett handlingsregler. Et annet resultat er at selskapet i økende grad arbeider i team for å heve kvaliteten på saker som skal til behandling i kontrollutvalgene. Videre er selskapet er i ferd med å utarbeide et system for internkontroll med ambisjon om å ha dette på plass innen 2022. Internkontrollen vil også styrke kvaliteten på leveransen til kontrollutvalgene.

Deltakerkommunenenes eierandel i selskapet er avhengig av kommunens folketall. Hver andel koster kr. 25.000,-. Det honorar som deltakerne betaler for KU-sekretariatstjenesten, er vedtatt av selskapets representantskap og består av et grunnbeløp på kr. 162.500,- som alle kommunene betaler. Kommuner med færre enn 1500 innbyggere betaler bare grunnbeløpet, kommuner mellom 1500 og 3000 innbyggere betaler kr. 228.500,- og kommuner med flere innbyggere betaler trinnvis mer. Tabellen nedenfor viser hva de 7 eventuelle deltakerkommunene ville betalt med dagens forutsetninger og med innbyggerantall pr. 01.01.2022.

Tabell 7, Illustrasjon av eierandeler, innskuddskapital og honorar i Konsek Trøndelag IKS

	Folketall pr.01.01.22	Eierandeler	Innskudd	Årlig honorar 2023	Årlig honorar 2024
Rana	26 092	6	Kr 150.000	Kr 381.000	Kr 392.500
Vefsn	13 233	4	Kr 100.000	Kr 359.000	Kr 370.000
Hemnes	4 420	1	Kr 25.000	Kr 261.000	Kr 268.000
Lurøy	1 869	1	Kr 25.000	Kr 228.500	Kr 236.000
Nesna	1 698	1	Kr 25.000	Kr 228.500	Kr 236.000
Grane	1 461	1	Kr 25.000	Kr 162.500	Kr 168.000
Hattfjelldal	1 273	1	Kr 25.000	Kr 162.500	Kr 168.000
Sum			Kr 375.000	Kr 1.783.000	Kr 1.838.500

Ovennevnte illustrasjon av honorar for 2023 for de angjeldende 7 kommuner viser en samlet utgift i størrelsesorden kr. 1,8 mill., dvs. om lag kr. 260.000 pr. kontrollutvalg i gjennomsnitt. Dette er betydelig

lavere enn gjennomsnittspris som er funnet i undersøkelse av driftsutgiften for 5 KU-sekretariater som viser en gjennomsnittlig driftsutgift på kr. 324.000,- i perioden 2019-2021 (jfr. tabell 2, kapittel 2.4 ovenfor).

Konsek Trøndelag IKS innfrir krav om bemanningsstørrelse med god margin hvilket gir en meget tilfredsstillende sårbarhet ved fravær - både i forhold til leveringssikkerhet og i forhold til kompetanse. Selskapet innehar også den kompetansen – og nivået på kompetansen - som er ønskelig. Konsek Trøndelag IKS deltar alltid fysisk i kontrollutvalgenes møter med mindre annet avtales særskilt til det enkelte møte.

Vedlegg 4 viser selskapsavtale gjeldende pr. 01.01.2021 for Konsek Trøndelag IKS

For øvrig kan ytterligere informasjon ses av selskapets hjemmeside: <https://www.konsek.no/>.

5 Prosess frem til endelige avtaler

Konsek Trøndelag IKS er organisert i henhold til lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). Dersom kommunestyrene vedtar å søke tilslutning til Konsek Trøndelag IKS, vil stipulert prosess deretter være:

- Kommunestyrets vedtak om tilslutning oversendes til styret i Konsek Trøndelag IKS som behandler saken og oversender sak m/innstilling til representantskapet i Konsek Trøndelag IKS.
- Representantskapet behandler saken om deltakelse for eventuell videresending til de eksisterende deltakerkommunene.
- Kommunestyrene i de 40 eksisterende eierkommuner, samt kommunestyrene i de nye eierkommunene slutter seg til ny selskapsavtale. De nye eierkommunene velger samtidig sine representanter til selskapet representantskap.

(jfr. kilde 18 samt vedlegg 4)

Det vises for øvrig til utredningens kapittel 1.2 med hensyn til en eventuell to-trinns vedtaksprosess i kommunene Grane, Hattfjelldal, Lurøy, Nesna og Rana.

Det kan være hensiktsmessig å ta sikte på deltakelse fra og med 01.10.2023. Nåværende kontrollutvalg vil da ha avviklet sine siste møter for inneværende kommunestyreperiode, og nytt KU-sekretariat vil kunne starte sine leveranser i november 2023 ved å bli kjent med de nye kontrollutvalgene og samtidig gi relevant opplæring samt avklare praktiske anliggender mv. for det videre arbeidet i kontrollutvalgene.

6 Valgets konsekvenser for eksisterende KU-sekretariat

Nåværende KU-sekretariat avslutter sine KU-sekretariatstjenester 30.09.2023 og vil i en periode deretter starte avviklingsarbeidet, herunder blant annet

- Overføre aktive saker til nytt KU-sekretariat.
- Slutføre KU-sekretariatets regnskap for 2023 samt oversende grunnlaget for utgiftfordelingen for 2023 til kontorkommunen Hemnes.
- Ajourføre de enkelte arkivdelene.
- Melde opphør til Brønnøysundregistrene i samhandling med hovedkontorkommunen Hemnes senest innen 31.12.2023.

7 Konklusjon og anbefaling

Utredningen viser at et interkommunalt samarbeid med 6 ansatte eller flere, er den mest hensiktsmessige modellen for leveranser av KU-sekretariatstjenester. Et interkommunalt samarbeid har ikke en tidsbegrenset horisont hvilket gir en høyest mulig sikkerhet for kontinuitet i leveransene. En bemanningsstørrelse på 6 ansatte eller flere vil gi en akseptabel sårbarhet ved fravær slik at forutsigbarheten for tidsriktige leveranser ivaretas så godt som mulig. Denne bemanningsstørrelsen gir også en mindre kompetansemessig sårbarhet ved fravær, samtidig som størrelsen gir et meget godt

grunnlag for spesialisering og nødvendig videreutvikling av kompetansen. Undersøkelser viser at drøyt 80% av kontrollutvalgene i Norge får sine KU-sekretariatstjenester levert fra interkommunale samarbeid.

KU-sekretariatets nærhet til kontrollutvalgene vil kunne bidra til en mindre belastning av det ytre miljø.

De nærmeste KU-sekretariatene er:

- o Se-Kon (ytre Helgeland) med 1 ansatt,
- o Salten Kontrollutvalgsservice med 2 ansatte,
- o Konsek Trøndelag IKS med 9 ansatte, og
- o K-Sekretariatet IKS med 7 ansatte.

Det nærmeste KU-sekretariatet som pr. i dag har meddelt interesse for å motta søknad om tilslutning, og som innfrir krav til bemanningsstørrelse og kompetanse, er Konsek Trøndelag IKS. K-Sekretariatet IKS kunne ha vært et alternativ, men de har pr. i dag ikke foretatt en prinsipiell avklaring om å bevege seg nedover i Nordland fylke og antyder at avstanden fra sine kontorer er lang.

Konsek Trøndelag IKS vil fra 01.01.2023 ha 11 ansatte og betjene 40 kommuner inklusive Trøndelag Fylkeskommune. Selskapet er meget godt rustet til å levere spesialiserte KU-sekretariatstjenester.

Styret i Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat vil anbefale kontrollutvalgene å vurdere følgende innstilling til vedtak når saken vedrørende et fremtidsrettet KU-sekretariat oversendes for behandling i de respektive kommunestyrer:

- Til kommunene Vefsn og Hemnes:
 1. Kommunestyret vedtar å søke tilslutning til Konsek Trøndelag IKS for leveranser av KU-sekretariatstjenester med virkning fra og med 01.10.2023.
 2. Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat bes oversende kommunestyrets vedtak til Konsek Trøndelag IKS for igangstart av prosess for tilslutning.
- Til kommunene Grane, Hattfjelldal, Lurøy, Nesna og Rana:
 1. Kommunestyret vedtar å få sine leveranser av KU-sekretariatstjeneste fra et interkommunalt samarbeid med 6 ansatte eller flere.
 2. Kommunestyret vedtar å søke tilslutning til Konsek Trøndelag IKS for leveranser av KU-sekretariatstjenester med virkning fra og med 01.10.2023.
 3. Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat bes oversende kommunestyrets vedtak til Konsek Trøndelag IKS for igangstart av prosess for tilslutning.

Utredningens habilitet og objektivitet

Det legges til grunn at denne utredningen - som omhandler et «fremtidsrettet KU-sekretariat» for de 7 samarbeidende kommuner - også kan få konsekvenser for nåværende KU-sekretariat. Nåværende KU-sekretariat vil således være part i saken utfra fra følgende definisjon av begrepet «part» i forvaltningsloven:

«part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.»
(kilde 2; § 2 bokstav e)

Nedenfor fremgår at styrets medlemmer i KU-sekretariatet og styrets sekretær er habil til å gjennomføre denne utredningen. I tillegg belyses objektiviteten til styrets sekretær.

Forvaltningslov har følgende bestemmelse som gir direkte (automatisk) inhabilitet:

«En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltnings sak
e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
1. ...
2. et selskap som er part i saken. ...»
(kilde 2; § 6, 1.ledd bokstav e)

Departementets veileder som omhandler habilitet i kommuner definerer begrepet «selskap» i ovennevnte bestemmelse slik:

«Med «selskap» siktes det til enhver selskapsdannelse som er et eget rettssubjekt. De selskapstypene som er særlig aktuelle i kommunesektoren er interkommunale selskaper og aksjeselskaper. I tillegg kan interkommunale styre i henhold til kommuneloven § 27 som er selvstendige rettssubjekter falle inn under selskapsbegrepet.»
(kilde 3; kapittel 5.3.2)

Nåværende KU-sekretariat er et §27-samarbeid, men er ikke et eget rettssubjekt. Det foreligger ingen direkte (automatisk) inhabilitet for styremedlemmer eller styresekretær/KU-sekretær ved utredning av sak der KU-sekretariatet er part.

Forvaltningslov § 6, 2.ledd har følgende bestemmelse som kan gi indirekte inhabilitet:

«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.»
(kilde 2; § 6, 2.ledd)

Departementets veileder som omhandler habilitet i kommuner opplyser følgende til ovennevnte:

«Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e nr. 2 første punktum fastslår at den som er «leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for et selskap som er part i saken» automatisk er inhabil til å behandle saken. Hvis vilkårene her ikke er oppfylt, og inhabilitet etter § 6 første ledd bokstav e dermed ikke inntreffer, vil det som utgangspunkt heller ikke foreligge inhabilitet etter den skjønnsmessige bestemmelsen i § 6 annet ledd. Men inhabilitet etter § 6 annet ledd kan inntre dersom det etter en konkret vurdering fastslås at tjenestemannen eller den folkevalgte likevel har en tilknytning til selskapet som utgjør «et

særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten» til tjenestemannens eller den folkevalgtes upartiskhet.»

(kilde 3; kapittel 5.4)

Verken styret eller sekretær har andre tilknytninger til selskapet enn å være leder eller å ha ledende stilling i, eller være medlem av styret.

For ordens skyld – og for det tilfelle at det allikevel skulle være tvil om sekretærs habilitet eller objektivitet til å utrede denne sak – opplyses her at sekretær har orientert styret i KU-sekretariatet at han pensjonerer seg og avslutter sitt arbeidsforhold senest når avtaler med et fremtidsrettet KU-sekretariat er inngått og at eventuelt etterarbeid med informasjonsoverføringer mv. er gjennomført.

VEDLEGG 2

Utdrag fra «Veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene» (kilde 6; kapittel 4).

Veilederen fra Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har systematisert KU-sekretariatets oppgaver innenfor fem funksjoner hvor blant annet følgende oppgaver trekkes frem:

Administrasjon

- Ivareta kontrollutvalgets arkivbehov, bl.a. etablere egen arkivdel adskilt fra kommunedirektørs ansvarsområde.
- Sørge for offentlighetens tilgang på saksdokumenter og/eller oppdatere egen nettside.
- Kalle inn til møter, skrive protokoll og sende ut melding om vedtak
- Utarbeide budsjettforslag for kommunens kontrollorganer
- Følge opp at kontrollutvalgets aktiviteter/bestillinger er innenfor vedtatt budsjett
- Utarbeide plan for kontrollutvalgets pålagte aktiviteter og følge opp at disse kommer til behandling.
- Effektivere bestillinger etter kontrollutvalgets vedtak og sørge for oversendelse av vedtatte saker til kommunestyret.
- Følge opp kontrollutvalgets vedtak.

Saksbehandling

- Forberede alle sakene som kontrollutvalget skal behandle ved å skrive saksfremlegg som inneholder vurderinger og eventuelt forslag til vedtak (kilde 12, merknad til § 7), herunder blant annet saker vedr.
 - forberedende arbeid for lovpålagt forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll som bestilling av risiko-/vesentlighetsvurderinger og tilhørende planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll,
 - kontrollutvalgets ansvar for å påse at regnskapsrevisjonsarbeidet skjer på betryggende måte,
 - valg av revisjonsordning og revisor,
 - valg av KU-sekretariat.
- I saker der underlaget kommer fra lovpålagte revisjonsoppgaver påser KU-sekretær blant annet at underlaget er i tråd med kontrollutvalgets bestilling. Lovpålagte revisjonsrapporter og revisors faglige vurderinger i disse, etterprøves ikke av KU-sekretariatet.
- Utarbeide sak til kontrollutvalgets uttalelse om kommunens årsregnskap/-er når revisjonsberetning/er mottatt.
- Vurderer henvendelser fra innbyggere, politikere mv. og legger disse frem for kontrollutvalget på egnet måte etter eventuell konferering med kontrollutvalgets leder (kilde 23).

Utredning

- Utrede revisjonsordning og valg av revisor når dette er aktuelt.
- Fremlegge sak for valg av KU-sekretariat, og eventuelt utrede når dette er aktuelt.
- Utrede grunnlaget til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll ved å gjennomføre de nødvendige risiko- og vesentlighetsvurderingene dersom kontrollutvalget vedtar dette, alternativt kan revisor utrede grunnlaget.
- Utrede øvrige saker som ikke inngår i de lovpålagte revisjonsoppgavene, eksempelvis kan faktainnsamling, forundersøkelse mv. utføres av KU-sekretariatet som grunnlag for avgjørelse av behovet for eventuelle videre undersøkelser og egnet kontrollverktøy.

Rådgivning

- Rådgiver for kontrollutvalgets leder når saksliste for møtet fastsettes.
- Veilede kontrollutvalget i saksbehandling og prosess, herunder
 - om reglene for habilitet, møteoffentlighet, taushetsplikt mv.,

- om en sak er innenfor kontrollutvalgets mandat, om sakens risiko- og vesentlighet tilsier at kontrollutvalget skal bruke ressurser på saken, og hvilke kontrollverktøy som er mest hensiktsmessig å iverksette dersom det skal gjennomføre en kontroll (kilde 24, side 24)
- Drive opplæring av kontrollutvalget i starten av valgperioden samt deretter etter kontrollutvalgets behov og ønsker.
- Ved utskiftninger i kontrollutvalget etter kommunevalg utgjør sekretariatet en del av kontinuiteten i kontrollarbeidet og kan veilede om pågående bestillinger og øvrige saker som er i prosess.

Koordinering

- Koordinere eksempelvis orienteringer fra revisor, kommunedirektør, eierbedrift samt virksomhetsbesøk mv.
- Bidra til koordinering med statlig tilsyn ved oppdatering av Statsforvalterens tilsynskalender.

Ovennevnte opplisting er ikke uttømmende, blant annet vises her til at KU-sekretariatet «... skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir.» (kilde 5; § 23-7, 5.ledd).

OBS: Ovennevnte utdrag er supplert av denne utredningen med enkelte tilleggsopplysninger der dette er funnet hensiktsmessig for å belyse momentene noe nærmere. Dette er angitt med egne kildehenvisninger.

VEDLEGG 3

Begrepet «kvalitet» i tilknytning til KU-sekretariatets oppgaver.

Begrepet «kvalitet» er i liten grad definert i tilknytning til KU-sekretariatets oppgaver, dvs. å sørge for at kontrollutvalget får sekretariatsbistand som tilfredsstiller kontrollutvalgets behov. Denne utredningen har foretatt en gjennomgang av sentrale dokumenter som omhandler KU-sekretariatets oppgaver og funnet følgende vedr. «kvalitet»:

Kilde:	Begrepet "kvalitet"	
	definert?	kommentar
Kommunelov, kapittel 23 (KUs virksomhet)	nei	
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, kapittel 1 (KUs og KU-sekr. oppgaver)	nei	1), 2)
Forarbeider til kommunelov, Prop. 46 L (2017-2018)	nei	
Veileder til kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften H-2494, KMD 2021	nei	
Veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene, NKRF 2020	nei	
Veileder "Sekretariat for kontrollutvalg", FKT 2020	nei	
Veileder "Kontrollutvalgsboka", 3. utgave, KMD 2022	nei	3)
Evaluering "Kontrollutvalg og Kontrollutvalgssekretariat", Deloitte 2014	nei	4), 5), 6)

- 1) Kapittel 19.1.2.1, side 165
- 2) Kapittel 24.8.2, side 293
- 3) Side 54
- 4) Side 83
- 5) Side 170
- 6) Side 185

Sitater der begrepet «kvalitet» benyttes, jfr. kommentar i ovennevnte figur:

- 1) Utvalget viser til at følgende motiver ofte trekkes fram som begrunnelse for å inngå interkommunalt samarbeid:
 - ... økt kvalitet på tjenestene ...
- 2) Utvalget peker på Deloitte-rapporten som viser at det ikke er noen direkte sammenheng mellom størrelsen på sekretariatet og kvaliteten på sekretariatets arbeid. Utvalget mener uansett at å stille krav til størrelsen på sekretariatet for å oppnå kvalitet er en svært lite treffsikker metode.
- 3) Korleis kan kontrollutvalet vurdere kvaliteten på ein forvaltningsrevisjonsrapport?
 - Rapporten skal vere i samsvar med bestillinga eller avtalen.
 - Det skal vere samanheng mellom problemstillingar, revisjonskriterium, metode, data, vurderingar, konklusjonar og tilrådingar.
 - Det skal gå klårt fram kva som er data, og kva som er revisor sine vurderingar.
 - Det må gå tydeleg fram kva avvik revisjonen har avdekt, og korleis desse blir vurderte i høve til revisjonskriteria.
 - Følgjande moment skal vere dekte i rapporten:
 -
- 4) Overordnet analyse av risiko og vesentlighet er viktig for å sikre at ressursene til kontrollutvalget brukes der det er stor risiko for feil og mangler i den kommunale forvaltningen, og der behovet for læring og forbedring er størst. Kvaliteten på den overordnede analysen, som utgjør grunnlaget for planene, er derfor avgjørende både for effektiv ressursutnyttelse i kontrollutvalget og for at kontrollene skal ha mest mulig nytte både for kommunestyret, og for administrasjonen som blir revidert.

- 5) Selv om det gjennom intervju er blitt tatt til orde for at størrelse hos sekretariatene er en kritisk faktor, har vi også sett eksempler på sekretariatvirksomheter med bare én ansatt hvor arbeidet overfor de aktuelle kontrollutvalgene fremstår som utført på en god og profesjonell måte. Det er følgelig, etter vår vurdering, ikke nødvendigvis en entydig sammenheng mellom størrelse og kvaliteten på det arbeidet som blir utført.
- 6) Gjennomgangen av overordnede analyser i utvalgte kommuner viste at det er utfordrende å utarbeide en risiko- og vesentlighetsanalyse. Metodene som benyttes er lite systematiske og det varierer hvilket omfang og hvilke forhold hva risikoanalysen dekker. Vi mener at en forbedring av denne analysen vil øke kvaliteten på arbeidet.

Ut fra ovennevnte gjennomgang fremstår begrepet «kvalitet» fortsatt med uklart innhold.

Om begrepet «kvalitet» opplyses det imidlertid i Store norske leksikon blant annet følgende:

For en gjenstand eller tjeneste kan man enkelt si at kvalitet er evnen til å tilfredsstille brukerens krav og forventninger.

Norsk Standard, NS-EN ISO 9000, definerer kvalitet som i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller behov eller forventning som er angitt, vanligvis underforstått eller obligatorisk.

(kilde 26, <https://snl.no/kvalitet>)

Ovennevnte forklaring i Store norske leksikon av begrepet *kvalitet* kan være anvendelig for et KU-sekretariat med eksempelvis følgende formulering: Kvalitet er i hvilken grad KU-sekretariatet oppfyller behovene og de underforståtte eller obligatoriske forventningene som kontrollutvalget har.

De behovene som kontrollutvalget har, er å få gjennomført «... *den løpende kontrollen*» av kommunens virksomhet slik dette er gitt bestemmelser om i kommuneloven. Disse behovene oppfylles av KU-sekretariatet ved å ha den nødvendige kapasiteten, leveringssikkerheten og kompetansen som kreves for at kontrollutvalget kan gjennomføre den lovpålagte kontrollen.

De underforståtte/obligatoriske forventningene som kontrollutvalget har, kommer i liten grad direkte til uttrykk i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg. Deloitte AS har imidlertid foretatt en evaluering i 2014 av kontrollutvalg der det også presenteres informasjon om hva som kan være underforståtte/obligatoriske forventninger i et kontrollutvalg. I evalueringen opplyses det blant annet at

- *I litteraturen om kommunal egenkontroll er det flere som refererer til at arbeidet til kontrollutvalget ikke bare handler om kontroll, men også om å bidra til læring og forbedring i forvaltningen.*
- *I merknadene til kontrollutvalgsforskriften § 12 om oppfølgingen av forvaltningsrevisjon heter det videre at: «Det er sentralt av hensyn til å sikre en «lærende organisasjon» at resultatene av forvaltningsrevisjonsprosjekter blir fulgt opp.*

(kilde 14, kap. 3.4).

Det legges således til grunn at KU-sekretariatets oppgaver ikke bare er å sørge for at kontrollutvalget får gjennomført den lovpålagte kontrollen, men også at KU-sekretariatet evner å bidra til at den lovpålagte kontrollen kan gi læring og forbedringer i forvaltningen.

Ut fra ovennevnte kan KU-sekretariatets evne til å sette kontrollutvalget i stand til å bidra til læring og forbedring i forvaltningen inngå som en kvalitet i et KU-sekretariats leveranse.

**Selskapsavtale
for
Konsek Trøndelag IKS**

§ 1 Selskapet

Konsek Trøndelag IKS er et interkommunalt selskap opprettet med hjemmel i lov om interkommunale selskaper.

Selskapet har følgende deltakere:

Flatanger kommune
Frosta kommune
Frøya kommune
Grong kommune
Heim kommune
Hitra kommune
Høylandet kommune
Inderøy kommune
Indre Fosen kommune
Leka kommune
Levanger kommune
Lierne kommune
Malvik kommune
Melhus kommune
Meråker kommune
Midtre Gauldal kommune

Namsos kommune
Namsskogan kommune
Orkland kommune
Overhalla kommune
Osen kommune
Røyrvik kommune
Selbu kommune
Skaun kommune
Snåsa kommune
Steinkjer kommune
Stjørdal kommune
Trøndelag fylkeskommune
Tydal kommune
Verdal kommune
Ørland kommune
Åfjord kommune

§ 2 Formål

Selskapets formål er å levere sekretariatstjenester for kontrollutvalg for deltakerne i tråd med gjeldende lov og forskrift.

Selskapet kan kun drive annen virksomhet, herunder å danne andre selskaper og sammenslutninger, når dette har til hensikt å fremme hovedformålet.

§ 3 Hovedkontor

Selskapet har kontorsted i Steinkjer og Trondheim kommuner. Hovedkontor er i Steinkjer kommune.

§ 4 Eierandeler og innskuddsplikt

Selskapets innskuddskapital er fordelt på 100 eierandeler. Hver deltaker plikter å skyte inn kr 25 000 (tjuefem tusen) per andel i tråd med følgende fordeling:

Deltaker	Andeler	Deltaker	Andeler
Trøndelag fylkeskommune	28	Heim kommune	1
Steinkjer kommune	6	Selbu kommune	1
Stjørdal kommune	6	Overhalla kommune	1
Levanger kommune	5	Osen kommune	1
Orkland kommune	5	Frosta kommune	1
Melhus kommune	5	Meråker kommune	1
Namsos kommune	5	Grong kommune	1
Verdal kommune	4	Snåsa kommune	1
Malvik kommune	4	Lierne kommune	1
Ørland kommune	4	Åfjord kommune	1
Indre Fosen kommune	4	Høylandet kommune	1
Skaun kommune	2	Flatanger kommune	1
Inderøy kommune	2	Namsskogan kommune	1
Midtre Gauldal kommune	2	Tydal kommune	1
Frøya kommune	1	Leka kommune	1
Hitra kommune	1	Røyrvik kommune	1

Den enkelte deltaker svarer for en andel av selskapets forpliktelser tilsvarende eierandelen.

Selskapet skal opprettholde en egenkapital på et nivå som er hensiktsmessig for å ivareta selskapets drift.

§ 5 Andre forpliktelser til selskapet

Deltakerne forplikter seg til å kjøpe alle sekretariatstjenester til eget kontrollutvalg fra selskapet. Deltakernes kjøp av tjenester skal reguleres i egen leveranseavtale som godkjennes av representantskapet.

Betalingsforpliktelser for den enkelte deltaker som følge av leveranseavtale

fastsettes av representantskapet for ett år av gangen.

§ 6 Representantskapet

Representantskapet er selskapets øverste myndighet. Deltakerne velger én (1) representant hver med minst ett personlig varamedlem i tråd med reglene i lov om interkommunale selskaper.

Hver representant har et antall stemmer tilsvarende eierandel slik fastsatt i § 4.

Representantskapet velger selv leder og nestleder.

Oppnevning av representantskapet følger kommunevalgperioden.

§ 7 Representantskapets møter

Representantskapets leder innkaller til representantskapsmøte minst én gang per år. Innkalling til representantskapsmøte skal skje i tråd med de frister som gjelder i Lov om interkommunale selskaper. Både innkalling og protokoll skal sendes representantskapets medlemmer og deltakerne.

Følgende saker skal årlig behandles av representantskapet:

1. Årsmelding og regnskap.
2. Tilskudd fra deltakerne for påfølgende år.
3. Budsjetttrammer og økonomiplan.

Følgende beslutninger ligger til representantskapet og behandles ved behov:

1. Valg av styre.
2. Valg av valgkomité.
3. Valg av revisor.
4. Langsiktig strategi for selskapet
5. Låneopptak
6. Spørsmål om stiftelse, kjøp eller deltakelse i andre selskaper, samt inngåelse av langsiktige samarbeidsavtaler av økonomisk betydning.

Møtelederen skal sørge for at møter i representantskapet avvikles i tråd med reglene om vedtaksdyktighet, møteplikt, møterett, møteledelse og møteprotokoll og øvrige bestemmelser i lov om interkommunale selskaper.

Vedtak i representantskapet fattes med flertall av de avgitte stemmer, og ellers i tråd med lov om interkommunale selskaper.

§ 8 Valgkomité

Representantskapet skal nedsette en valgkomité og vedta instruks for valgkomiteen.

Valgperioden følger valgperioden til representantskapet. Styret fremmer innstilling på valgkomité og godtgjøring til denne. Valgkomiteen skal bestå av minst 3 medlemmer, og ha en sammensetning som representerer bredden av selskapets deltakere.

Valgkomiteen fremmer begrunnet forslag om valg av styre, leder og nestleder i representantskapet og godtgjøring til styret.

§ 9 Styret

Styret i selskapet består av seks (6) medlemmer med tilsvarende antall varamedlemmer i rekkefølge valgt av representantskapet, og ett (1) medlem med personlig varamedlem som velges av de ansatte.

Med unntak av representant valgt av de ansatte velges styrets medlemmer for to år, der tre medlemmer velges hvert år. Varamedlemmer oppnevnes for ett år.

Representantskapet velger årlig styreleder og nestleder blant styrets medlemmer.

Representantskapet fastsetter godtgjøring til styret, etter innstilling fra valgkomiteen.

§ 10 Styrets arbeid

Styremøter avvikles i tråd med reglene i lov om interkommunale selskaper.

Styret skal hver valgperiode fastsette en styreinstruks og en instruks for daglig leder, inkludert eventuell delegasjon av rett til å tegne selskapets firma.

Styret skal årlig evaluere eget arbeid. Oppsummering av denne evalueringen skal forelegges valgkomiteen.

§ 11 Daglig leder

Daglig leder ansettes av styret.

Daglig leder har ansvar for selskapets daglige drift innenfor den instruks som fastsettes av styret.

§ 12 Låneopptak og garantistillelse

Representantskapet vedtar rammer for virksomhetens låneopptak, begrenset oppad til kr. 2 000 000.

§ 13 Arbeidsgiveransvar

Styret har arbeidsgiveransvaret for de personer som til enhver tid er ansatt i virksomheten. Arbeidstakernes rettigheter etter lov og avtaleverk skal i sin helhet ivaretas av styret.

Selskapet skal være tilknyttet arbeidsgiverorganisasjon med tariffavtale. Selskapet skal være medlem av tjenestepensjonsordning med vilkår tilsvarende kommunalt ansatte.

Styret selv ansetter daglig leder og fastsetter lønn til daglig leder.

§ 14 Regnskap og revisjon

Styret har plikt til å sørge for regnskapsføring i tråd med lov og forskrift, og at det foretas revisjon av selskapet.

Regnskap skal føres etter regnskapsloven, og fastsettes av representantskapet. Selskapets regnskap skal revideres av statsautorisert, registrert revisor eller av kommunal revisor. Revisor velges av representantskapet.

§ 15 Endring av selskapsavtalen

Selskapsavtalen kan endres i tråd med reglene i lov om interkommunale selskaper.

§ 16 Uttreden

Den enkelte deltaker kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i selskapet og kreve seg utløst i tråd med reglene i lov om interkommunale selskaper. Uttreden vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Avtalen kan ikke sies opp med virkning før 1.1.2022.

Ved uttreden skal deltaker betales tilbake sin relative andel av egenkapitalen, i tråd med fordelingen av andeler fastsatt i § 4, begrenset oppad til deltakerens innskutte kapital.

§ 17 Oppløsning

Selskapet kan oppløses etter reglene i lov om interkommunale selskaper dersom deltakerne er enige om det.

§ 18 Voldgift

Eventuell tvist om forståelsen av selskapsavtalen og om fordeling av utgifter eller i forbindelse med det økonomiske oppgjøret etter oppløsning, avgjøres endelig av en voldgiftsnemnd på tre medlemmer som oppnevnes av fylkesmannen, om ikke annen ordning følger av lov eller forskrift.

Vedtatt av kommunestyret i deltakerkommunene innen 1.1.2021.

Kilder, tabeller, figurer.

Kilder:

- Kilde 1: Kommunestyresak i Grane: 62/21 (17.11.2021), 17/22 (27.04.2022)
 Kommunestyresak i Hattfjelldal: 05/22 (16.02.2022), 30/22 (22.06.2022)
 Kommunestyresak i Hemnes: 40/22 (16.06.2022)
 Kommunestyresak i Lurøy: 09/22 (30.03.2022), 22/22 (29.06.2022)
 Kommunestyresak i Nesna: 04/22 (09.02.2022), 30/22 (22.06.2022)
 Kommunestyresak i Rana: 13/22 (15.02.2022), 52/22 (18.05.2022)
 Kommunestyresak i Vefsn: 136/21 (15.12.2021)
- Kilde 2: Forvaltningsloven (1970), sist endret 01.07.2022
- Kilde 3: Kommunal- og regionaldepartementet, Veilederen «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner»
- Kilde 4: Kommunal- og distriktsdepartementet (2022), veilederen «Kontrollutvalgsboka», 3.utgave
- Kilde 5: Kommuneloven (2018)
- Kilde 6: Norges Kommunerevisorforbund (2020), «Veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene».
- Kilde 7: Regjeringen.no, notat fra TBU 11.08.2022, «Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – nye befolkningsframskrivninger».
- Kilde 8: Statistisk Sentralbyrå, «Befolkningsframskrivninger for kommunene 2022»
- Kilde 9: Vestlandsforskning, rapport nr. 10/2021 «Spørreundersøkelse til norske kommuner om status for 2021 i arbeidet med klimatilpasning».
- Kilde 10: NOU 2020:2 «Fremtidige kompetansebehov III»
- Kilde 11: Forskrift om kontrollutvalg og revisjon (2019)
- Kilde 12: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021), Veileder til kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften, H-2494
- Kilde 13: Forum for Kontroll og Tilsyn (2020), Veileder «Sekretariat for kontrollutvalg.
- Kilde 14: Deloitte AS (2014), «Evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat».
- Kilde 15: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Prop. 46L (2017-2018) (kommuneloven)
- Kilde 16: Civite.no, politisk ordbok, effektivitet.
- Kilde 17: Norges kommunerevisorforbund, benchmarking av KU-sekretariater 2018
- Kilde 18: Lov om interkommunale selskaper, ikrafttredelse 01.01.2020.
- Kilde 19: Deloitte AS (2018), «Kartlegging, Røyken kommune, Alternativer for valg av sekretariatsordning for kontrollutvalg» - møte 15.01.2019, kontrollutvalget i Røyken).
- Kilde 20: Forskrift om offentlige anskaffelser, ikrafttredelse 01.01.2017.
- Kilde 21: Skatteetaten, <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/skattemelding/finn-post/3/2/8/>.
- Kilde 22: Anskaffelser.no, <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/rammeavtaler>.
- Kilde 23: Forum for Kontroll og Tilsyn (2022), veiler «Håndtering av henvendelser fra kontrollutvalget.»
- Kilde 24: Fylkesmannen i Nordland, (Deloitte 2015), «Hvordan lykkes med kontrollutvalgets arbeid?»
- Kilde 25: Norges Kommunerevisorforbund, Kommunerevisoren nr. 6/2021, artikkelen «Er en trygg digital hverdag mulig i kommunene?».
- Kilde 26: Store norske leksikon, <https://snl.no/kvalitet>.
- Kilde 27: Kommunal- og distriktsdepartementet, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-23-7-sporsmal-om-kontrollutvalgssekretariatet/id2767373/>.

Tabeller:

- Tabell 1: Antall kontrollutvalg/KU-sekretær, 2022
- Tabell 2: Gjennomsnittlig, årlig driftsutgift i KU-sekretariater.
- Tabell 3: KU-sekretariatsbistand etter modell/virksomhetstype i 2014.
- Tabell 4: Utvikling av KU-sekretariatsordninger fra 2014 til 2018.
- Tabell 5: Antallet aktive saker pr. oktober 2022.
- Tabell 6: Hensiktsmessigheten av de ulike modellene for et KU-sekretariat.
- Tabell 7: Illustrasjon av eierandeler, innskuddskapital og honorar i Konsek Trøndelag IKS

Figurer:

- Figur 1: Stipulert tidsaspekt for to-trinns vedtaksprosess
- Figur 2: Kontrollutvalgets kontrollområder.
- Figur 3: KU-sekretariatets uavhengighet
- Figur 4: Analyse av sårbarhet ved fravær.
- Figur 5: KU-sekretariatets tidskritiske oppgaver.
- Figur 6: Fagkompetanse i de ulike sekretariatene, prosent
- Figur 7: KU-sekretariatsordning og antall kontrollutvalg pr. ordning i 2018.