

# **Kontrollutvalgets rolle**

## **i kommuner og fylkeskommuner**

**Kandidatnummer 152544**

Leveringsfrist 1.juni 2008

Levert 28.mai 2008

Til sammen 12.285 ord

# Kontrollutvalgets rolle i kommuner og fylkeskommuner

<u>INNHOLDSFORTEGNELSE:</u>	<u>s. 2</u>
<b><u>Del I</u></b>	<b><u>s. 5</u></b>
<i>1. Innledning</i>	s. 5
<i>2. Videre i oppgaven</i>	s. 6
<b><u>Del II</u></b>	<b><u>s. 7</u></b>
RETTSREGLENE OM KONTROLLUTVALGET.	
<i>1. Innledning</i>	s. 7
<i>Begreper</i>	
<i>2. Kommunal- og fylkeskommunalt tilsyn og kontroll.</i>	s. 7
<u>2.1. KORT OVERSIKT OVER REGLENE OM INTERNKONTROLL I KOMMUNELOVEN.</u>	<u>s. 7</u>
<u>2.2. REDUSERT STATLIG TILSYN MED DET LOKALE SELVSTYRET.</u>	<u>s. 8</u>
<u>2.3. VIRKNING AV REDUSERT STATLIG TILSYN.</u>	<u>s. 9</u>
2.3.1. Lokalt ansvar. Hvordan påvirker redusert statlig tilsyn kommunen/fylkeskommunen?	s. 9
2.3.2. TERRA-skandalen.	s. 9
<i>3. Internkontroll gjennom kontrollutvalg</i>	s.10
<u>3.1. HVA ER KONTROLLELEMENTENE? -RETTSREGLER FOR KOMMUNAL/FYLKESKOMMUNAL INTERNKONTROLL.</u>	<u>s.10</u>
<u>3.2. HVORDAN ORGANISERES INTERNKONTROLL?</u>	<u>s.11</u>
<u>3.3. HVA KONTROLLERES? -KOMPETANSE OG TILSYNSOPPGAVER.</u>	<u>s.12</u>
3.3.1. Kontrollutvalgets kompetanse.	s.12

3.3.2. Forvaltningsrevisjon.	s.12
3.3.3. Tilsynsansvar.	s.14
<b>3.4. HVEM KONTROLLERER? –VALGBARHETSBEGRÆNSNINGER</b>	<b>s. 15.</b>
3.4.1. Legitimitet og status.	s.15
3.4.2. ”Minst ett” kommunestyre/fylkestingsmedlem.	s.16
3.4.3. Ansatte ikke valgbare.	s.17
<b>4. Kontrollutvalg – et selvstendig og uavhengig organ?</b>	<b>s.17</b>
<b>4.1. HVA ER UAVHENGIGHET?</b>	<b>s.17</b>
<b>4.2. ADSKILT KONTROLLORGAN.</b>	<b>s.18</b>
<b>4.3. UAVHENGIG FRA HVEM?</b>	<b>s.19</b>
<b>5. Hvilken funksjon har kontrollutvalget?</b>	<b>s.20</b>
<b>5.1. KONTROLLUTVALGET OG DET POLITISKE APPARATET.</b>	<b>s.20</b>
<b>5.2. KONTROLLUTVALGET OG DET POLITISKE FLERTALL OG MINDRETALL.</b>	<b>s.21</b>
5.2.1. Kontrollutvalget for hvem?	s.21
5.2.2. Mindretall mot flertall.	s.22
5.2.3. Adskilt tilsynsfunksjon fra beslutningsfunksjon.	s.22
5.2.4. Omvalg av kontrollutvalget?	s.23
5.2.5. Flertallsmakten styrket?	s.24
<b>DEL III</b>	<b>s.25</b>
RETTSREGLENE OM KONTROLLUTVALGETS STILLING –EN VURDERING DE LEGE FERENDA	
<b>1. Innledning</b>	<b>s.25</b>
<b>2. Sterkere rolle som et uavhengig kontrollorgan i forhold til kommunens øvrige forvaltningsapparat?</b>	<b>s.26</b>
<b>2.1. SELVSTENDIGHET OG SLAGKRAFT.</b>	<b>s.26</b>

2.1.1. Problemstilling og utgangspunkt.	s.26
2.1.2. Betydningen av at kontrollutvalg er et obligatorisk organ etter loven.	s.26
2.1.3. Betydningen av hvor aktivt kontrollutvalget er.	s.27
2.1.4.. Betydningen av organiseringen av sekretariatsfunksjonen.	s.28
<b><u>2.2. STYRKE UAVHENGIGHETSROLLEN?</u></b>	<b>s.29</b>
2.2.1 Faktorer som kan påvirke uavhengighetsrollen.	s.29
2.2.2. Ressurser og instansers innflytelse på uavhengighet	s.29
2.2.3. Utvalgsmedlemmenes kvalifikasjoner.	s.31
<b><u>2.3. OPPSUMMERING AV FAKTORER.</u></b>	<b>s.32</b>
<b><i>3. Bør kontrollutvalget være mer uavhengig av det politiske flertall?</i></b>	<b>s.32</b>
<b><u>3.1. POLITISK UAVHENGIG ROLLE?</u></b>	<b>s.32</b>
3.1.1. Ment å være helt uavhengig tilsynsorgan?	s.32
3.1.2. Partiloyalitet og flertallsmakt?	s.33
3.1.3. Lojalitet overfor administrasjonen fra det politiske flertallets side.	s.33
<b><u>3.2. OMVALG?</u></b>	<b>s.34</b>
3.2.1. Lovbestemmelsen tillater nyvalg.	s.34
3.2.3. Virkning av omvalg?	s.34
3.2.3. Redusere omvalgstrusselen?	s.34
<b><i>4. Avslutning</i></b>	<b>s.35</b>
<b><u>Litteraturliste</u></b>	<b>s.37-39</b>

# Kontrollutvalgets rolle i kommuner og fylkeskommuner

## Del I

### *1. Innledning*

Norge har i 2008 430 kommuner og 19 fylkeskommuner.<sup>1</sup> I ethvert statsapparat av en viss størrelse er det nødvendig med desentralisert myndighet til lokale forvaltningsorganer.<sup>2</sup> Slik myndighetstildeling innebærer både et behov for eksternt tilsyn og kontroll med kommunale og fylkeskommunale organer, og effektive systemer for intern kontroll innenfor den enkelte kommune eller fylkeskommune. Temaet mitt er internt tilsyn og kontroll etter kommuneloven 1992 §§ 76-80, med hovedvekt på bestemmelsene i komml.1992 § 77 og tilhørende forskrift, om kontrollutvalget.<sup>3</sup>

Selv om kommunalt selvstyre ikke er grunnlovfestet,<sup>4</sup> er det et sikkert statsrettslig prinsipp av noe nær konstitusjonell kraft. Kommuner og fylkeskommuner er i prinsippet innbyrdes atskilte og uavhengige rettssubjekter, ikke en del av den hierarkiske oppbygde statsforvaltningen. Kommuner/fylkeskommuner er således ikke underlagt andre statlige organer enn Stortinget som lovgiver,<sup>5</sup> med mindre dette følger av særlig bestemmelse i lov. Det er dermed Stortingets lovgivning og budsjettvedtak<sup>6</sup> som avgrensar det lokale styringsrommet. Kommunene og fylkeskommunene er ikke underlagt Riksrevisjonen,<sup>7</sup> og det er dermed behov for andre ordninger som kan forestå nødvendig tilsyn og kontroll med at kommunale/fylkeskommunale vedtak og handlinger ligger innenfor lovens rettslige grenser. Slik kontroll har vi på en rekke områder, i første rekke ved fylkesmennene og andre statlige tilsynsorganer. Førstelinjetjenesten i kontrollen må skje på kommunalt/fylkeskommunalt nivå. Det er dette som er tema for denne fremstillingen

Ved utarbeidelsen av kommuneloven 1992 ble det fremholdt at det måtte tas hensyn til økt virksomhet i kommunal forvaltningen,<sup>8</sup> og at dette medførte større krav til tilsynsfunksjoner og kontrollrutiner. Videre var det klart at kommunesektoren hadde utviklet seg til et mer kompleks forvaltningsapparat.<sup>9</sup> I dette lå et økt press på formannskapet/fylkesutvalget, som var både iverksettende og kontrollerende myndighet etter 1954/1961-lovene.<sup>10</sup> Med en utilstrekkelig intern kontrollmodell, økte behovet for statlig tilsyn og dermed kom kommunalt selvstyre under et uheldig press.

<sup>1</sup> Kommunal- og Regionaldep. [www.odin.krd.no](http://www.odin.krd.no)

<sup>2</sup> Bernt, Overå og Hove 2002 s.33

<sup>3</sup> FOR 2004-06-15 nr. 905: Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner

<sup>4</sup> Grl. forslag ble senest avvist i Stortinget i 1999, jfr. Bernt, Overå og Hove 2002 s.25

<sup>5</sup> Bernt, Overå og Hove 2002 s.23

<sup>6</sup> Grl. § 75

<sup>7</sup> Flg. av Riksrevisjonsloven § 1, jfr. § 9, riksrevisjon av statlig virksomhet

<sup>8</sup> NOU-13 s.7, fra kommunelovutvalgets mandat

<sup>9</sup> 1990-KD/KS s.6

<sup>10</sup> Kl.1954 § 21/ fkl.1961 § 23

Ved utformingen av kommuneloven 1992 la man derfor vekt på at effektiv internkontroll skulle kunne muliggjøre redusert statlig tilsyn.<sup>11</sup> Dermed kunne man skjerme og styrke det kommunale selvstyre. Lokalstyreprinsippet hadde fått forsterket oppmerksomhet gjennom Europarådets konvensjon om lokalt selvstyre, som Norge sluttet seg til.<sup>12</sup>

## ***2. Videre i oppgaven***

Ved endringslov i 2003,<sup>13</sup> ble daværende § 60 ”internt tilsyn og kontroll” i kommuneloven, erstattet med et nytt kapittel 11 i loven. Reglene om kontrollutvalget finner vi nå i § 77, som er vesentlig mer utførlig enn omtalen av dette i den gamle § 60 nr. 2

I oppgavens del II er hovedtema lovbestemmelsen i kommuneloven 1992 § 77 og tilhørende forskrift, FOR-2004.06.15 nr 0905: (KRD) om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner. Kontrollutvalget er et obligatorisk internt kontrollorgan med vidt mandat, direkte underlagt kommunestyret eller fylkestinget. I denne sammenhengen er det naturlig å se på sammenhengen med reglene om statlig tilsyn med det lokale selvstyret. Ved siden av bestemmelsene i særlovgivningen, er de sentrale reglene i koml.1992 § 59, ”lovlighetskontroll, opplysningsplikt mv” og § 59a ”Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser”

En hovedproblemstilling her er hvilken funksjon kontrollutvalget har i forhold til det politiske apparatet. Om utvalget er et organ for det politiske flertall i kommunen/fylkeskommunen eller et frittstående kontrollorgan som også vil kunne verne om interessene til eller hensyn som målbæres av, kommunestyret/fylkestingets mindretall.

I del III vil jeg ta disse problemstillingene de lege ferenda, og drøfte hvordan rettsreglene bør eller burde være for kontrollutvalg.

Spørsmålene her blir om kontrollutvalget burde hatt en sterkere rolle som et uavhengig kontrollorgan, og da særlig om kontrollutvalget burde være et helt frittstående organ, mer uavhengig av kommunestyrets flertall.

---

<sup>11</sup> NOU-13 s.8, fra kommunelovutvalgets mandat

<sup>12</sup> Europarådskonvensjonen av 15.oktober 1985, art.1: ”...anerkjennes i nasjonal lov, og i grunnlov...”

<sup>13</sup> Kjernen i endringslov- 2003, dreiet seg om å legge til rette for konkurranseutsetting av kommunal revisjon, jfr Ot.prp-70 s.5

## Del II

### RETTSREGLENE OM KONTROLLUTVALGET.

#### **1. Innledning**

##### *Begreper*

Tema for denne fremstillingen er den ”internkontroll” som kontrollutvalget forestår, en kontroll som skjer på vegne av det folkevalgte styringsapparatet under kommunestyret eller fylkestinget.<sup>14</sup> Dermed faller administrasjonssjefens interne selvkontroll med de ansatte<sup>15</sup> utenfor rammen for fremstillingen her. I den andre retningen avgrenser jeg mot ekstern kontroll, det vil si kontroll og tilsyn fra en enhet utenfor kommune/fylkeskommune, benevnt som ”statlig tilsyn” her i oppgaven.

”Tilsyn” er definert som all aktivitet eller virkemiddelbruk som blir satt i verk for å følge opp intensjonene i et lovverk.<sup>16</sup> Kjernen i tilsynsrollen er regnet for å være den konkrete kontrollen av at pliktsubjektet følger en norm som er fastsatt ved lov, og reaksjoner ved avvik.<sup>17</sup>

#### **2. Kommunal- og fylkeskommunalt tilsyn og kontroll.**

##### 2.1. KORT OVERSIKT OVER REGLENE OM INTERNKONTROLL I KOMMUNELOVEN.

Kommunelov av 1992 erstattet Lov om styret i herreds- og bykommunene av 1954 (kl.1954) og Lov om fylkeskommunen av 1961 (fkl.1961). Som foran nevnt ble det ved utarbeidelsen og vedtakelsen av loven lagt vekt på å styrke internkontroll i kommune/fylkeskommune. Dermed kunne lovgiver samtidig redusere det statlig tilsynet, i forhold til den eldre kommunallovgevingen.

Kommuneloven 1992 daværende § 60, representerte en nyskaping da den ble vedtatt i 1992. Bestemmelsen etablerte et eget lokalt folkevalgt kontrollorgan, uavhengig av, og atskilt fra formannskapet/fylkesutvalget i kommunen/fylkeskommunen.<sup>18</sup> En annen viktig nyskaping var at dette kontrollorganets ansvarsområde også omfattet bredere rasjonalitets- og hensiktsmessighetsvurderinger, ikke bare tradisjonell regnskapsrevisjon.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Kopl.1992 § 77 nr. 1

<sup>15</sup> Kopl.1992 § 23 nr. 2

<sup>16</sup> St.meld.-17

<sup>17</sup> Ot.prp.-97 s.6

<sup>18</sup> Kopl.1992 § 77 nr. 1-11

<sup>19</sup> Kopl.1992 § 77 nr. 4

Utvalget fikk altså tilsyns- og kontrollfunksjon på vegne av kommunestyret/fylkestinget, og kompetansen var utvidet i forhold til vanlig regnskaps revisjon; kontrollutvalgets ansvar omfattet også såkalt forvaltningsrevisjon. I dette begrepet ligger også en lovlighetskontroll av kommunale /fylkeskommunale vedtak, en politisk kontroll om administrasjonen oppfyller pålagte handlingsplikter, samt en kontroll med at kommune- /fylkeskommunedriften er hensiktsmessig og forsvarlig i henhold til kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger.<sup>20</sup>

## 2.2. REDUSERT STATLIG TILSYN MED DET LOKALE SELVSTYRET.

Også når det gjaldt statlig tilsyn, innførte kommuneloven 1992 en fullstendig nyskaping<sup>21</sup> med bestemmelsen i § 59, om mindretallets adgang til å initiere statlig kontroll. Minst tre kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer kan Innen tre uker<sup>22</sup> kreve at departementet eller fylkesmannen foretar lovlighetskontroll med avgjørelser truffet av et hvilket som helst organ i kommunen. Den regelen avløste bestemmelsene i 1954-loven om statlig godkjenning før visse kommunale vedtak ble gyldige, og om mindretallsanke over kommunestyre/fylkestingvedtak. Kommunelovutvalgets forslag om at all statlig godkjenningsmyndighet skulle bortfalle, nådde likevel ikke frem.<sup>23</sup>

En ytterligere oppmykning i reglene om statlig tilsyn kom i 2000.<sup>24</sup> Ny lovbestemmelse, koml.1992 da § 59a, ble føyd til, en bestemmelse som bl.a. innebærer at kravet om godkjenning av bl.a. lånevedtak, nå bare gjelder for kommuner/fylker som ikke klarer å opprettholde budsjettbalanse, økonomiplanbalanse eller ikke klarer<sup>25</sup> å dekke inn regnskapsmessig underskudd året etter at årsregnskapet er fremlagt.<sup>26</sup> I dette ligger at kommuner/fylkeskommuner som er registrert i Registeret for betinget godkjenning og kontroll, ROBEK,<sup>27</sup> er satt under økonomisk tilsyn fra fylkesmannen. Inntil denne lovreformen, krevde kommuneloven fylkesmanns- eller departementsgodkjenning av alle kommunale/fylkeskommunale låneopptak, og oversending av budsjettvedtakene til departement eller fylkesmann til lovlighetskontroll. Gjennom koml.1992 §§ 45 nr. 4 og 50 nr. 6, hadde denne ordningen fra kommunestyreløven av 1954 blitt videreført,<sup>28</sup> til tross for at kommunelovutvalgets flertall gikk inn for å oppheve ordningen.<sup>29</sup>

Lovgiver aksepterte i 1992 departementets argument om at lånegodkjenningsordningen er det eneste klare og praktisk brukbare virkemiddel staten har overfor kommune/fylkeskommune som ikke driver en ansvarlig økonomiforvaltning.<sup>30</sup> Dette synet var endret ved lovendringen i

<sup>20</sup> Kommentar-2006 s.474-477

<sup>21</sup> Kommentar-2006 s.425

<sup>22</sup> Forskrift om tidsfrist lovlighetskontroll, § 1, jfr. § 2

<sup>23</sup> NOU-13 s.295-298

<sup>24</sup> Endringslov- 2000

<sup>25</sup> Koml.1992 § 60 nr. 1a-d

<sup>26</sup> Ot.prp.-43 s.5, s.7: lovgiver ønsket statlig overordnet styring med balansekravet, jfr generasjonsprinsippet i økonomiforvaltning lokalt

<sup>27</sup> Jfr. departementets merknader til § 5 i forskrift om årsregnskap og årsberetning

<sup>28</sup> Kl.1954 § 59/fkl.1961 § 60

<sup>29</sup> Kommentar-1993 s.326

<sup>30</sup> Ot.prp.-42 s.176



2000, og den statlige kontrollen med kommune-/fylkeskommuneøkonomien ble ytterligere redusert.

Senere<sup>31</sup> har vi altså fått et nytt kapittel 10A i kommuneloven om statlig tilsyn. Bestemmelsene her er avgrenset til tilsyn med plikter som bare er pålagt kommunene/fylkeskommunene.<sup>32</sup> Formålet er å se til at tilsynsobjektene oppfyller de pliktene de er gitt i lov, forskrift eller annet regelverk.<sup>33</sup> De nye lovparagrafene omfatter oppfyllelse av pliktene til kommunene/fylkeskommune enten gjennomføringen skjer ved bruk av egne tjenestetilbydere, ved kjøp av tjenester fra egne rettssubjekt, tjenesteavtaler, eller på andre måter.<sup>34</sup>

## 2.3. VIRKNING AV REDUSERT STATLIG TILSYN.

### 2.3.1. Lokalt ansvar. Hvordan påvirker redusert statlig tilsyn kommunen/fylkeskommunen?

En innvending mot kontrollregimet etter eldre kommunallovgivning, var at det kunne virke som en sovepute for kommune/fylkeskommune at staten til enhver tid passet på dem gjennom høy grad av statlig tilsyn. Lovendringen i komml.1992 § 60 i 2000 avspeiler en reaksjon mot dette; nå er ansvaret for en forsvarlig forvaltning i større grad lagt på for hver enkelt kommune/fylkeskommune, fordi fylkesmannen ikke lenger har generell budsjetgodkjenning. Statens tilsyn blir bare utløst pga. lovens vilkår for ROPEK-registrering og ved krav om lovlighetskontroll etter krav fra kommunestyre-/fylkestingsmedlemmer, eller på initiativ fra fylkesmannen. Det lokale selvstyret står altså sterkere, noe som innebærer økt ansvar for kontroll og tilsyn med egen virksomhet i sin helhet i kommune/fylkeskommune.

### 2.3.2. TERRA-skandalen

I senere tid har Terra-saken vist at de interne kontrollsystemene i kommunene, kan være ganske sårbare for politisk press og entusiasme. Til sammen åtte kommuner<sup>35</sup> har inngått ganske særpregede finansielle avtaler med Terra Securities. Kommunal- og regionaldepartementet skrev i brev 20.sept.2002 til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane<sup>36</sup> at departementet vurderte at en såkalt rentebytteavtale som Vik kommune inngikk, som innebar en større kontantutbetaling mot overføring av fremtidige kraftinntekter, ikke kunne likestilles med lån, og derfor ikke ble rammet av det implisitte forbudet i koml. § 50 mot å ta opp lån til andre formål enn de som der er angitt.<sup>37</sup> Dette brevet ble benyttet av Terra Securities overfor andre avtalekommuner til å legitimere lånefinansiering av kjøp av såkalte ”finansielle instrumenter” som eksponerte kommunene for betydelig tapsrisiko.. I brev 16.mars 2006 til Fylkesmannen i Nordland, vedrørende Saltdal kommunes ønske om rentebytteavtale,

<sup>31</sup> Endringslov -2006

<sup>32</sup> Koml.1992 § 60a

<sup>33</sup> Koml. 1992 §§ 60a – 60e, sml. Ot.prp.-97, s.6

<sup>34</sup> Ot.prp.-97 s.62

<sup>35</sup> Det gjelder kommunene Vik, Bremanger, Kvinesdal,, Haugesund, Narvik, Rana, Hattfjelldal og Hemnes

<sup>36</sup> Oppdragsansvarlig revisor for Vik kommune, Ingvar Linde i Sogn og Fjordane revisjon IKS, hadde stilt spørsmål til Fylkesmannen

<sup>37</sup> KS-faktaark 30.11.07, betenkning om Terra-saken ved Børge Benum fra KS Advokatene, pkt. 2 (KS er nå Kommunesektorens interesse og arbeidsgiverorganisasjon)

reverserte departementet sin tolkningspraksis her, og uttalte at dette var å likestille med et låneopptak i kommunelovens forstand.

Terra-avtalene ble av fylkesmennene<sup>38</sup> fastslått å være i strid med kommuneloven, og i uttalelse 09.01 2008 fra Kommunal- og regionaldepartementet,<sup>39</sup> ble det lagt til grunn at kommunene hadde handlet i strid med en eller flere av kommunelovbestemmelsene § 52 om ikke å ta vesentlig finansiell risiko, § 54 om ikke å overføre krav på skatter og avgifter til andre og § 50 som forbyr kommunene å ta opp lån til kjøp av verdipapir.<sup>40</sup> Terra-skandalen viser hvor sammensatt og kompleks kommunesektoren har utviklet seg til å bli, hvor risikofylt det er når man lar et offentlig forvaltningsapparat gå inn på kommersiell pengeplassering, og er et eksempel på hvor galt det kan gå ved svak internkontroll, basert på uklare signaler fra departementet.

### ***3. Internkontroll gjennom kontrollutvalg***

#### **3.1. HVA ER KONTROLLELEMENTENE? -RETTSREGLER FOR KOMMUNAL/FYLKESKOMMUNAL INTERNKONTROLL.**

Ved kommuneloven 1992 styrket altså Stortinget kommunens/fylkeskommunens eget kontrollsystem, samtidig som lovgiver reduserte de statlige tilsynsoppgavene, og i 2000 ble det foretatt en ytterligere tilbakeskjæring av disse.

Kommunaldepartementet fremholdt samtidig at det var behov for et styrket internt tilsyn og kontroll med den kommunale/fylkeskommunale virksomhet<sup>41</sup>. Denne vurderingen bygget på innstillingen fra kommunelovutvalget, som i sitt lovforslag vektla prinsippet om at kontrollelementene burde bygges inn i de rettsregler som skulle regulere lokalforvaltningen.<sup>42</sup>

En sentral problemstilling ved etableringen av kontrollutvalget som et nytt obligatorisk kontrollorgan var å definere organets kompetanse og tilsynsoppgaver, og å sikre dets integritet og uavhengighet gjennom valgbarhetsbegrensninger.<sup>43</sup> Spørsmålet om hvor stor grad av uavhengighet kontrollutvalget har og bør ha, er hovedtema i de følgende punktene.

<sup>38</sup> Fylkesmennene i Sogn og Fjordane, Vest-Agder, Rogaland og Nordland

<sup>39</sup> Kommunalnytt nr. 1 2008, (KRD), nyhetsbrev om kommune- og fylkesforvaltning

<sup>40</sup> Vedtak fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 09.01 2008, jfr. pressemelding fra KRD samme dag

<sup>41</sup> Ot.prp-42 s.18

<sup>42</sup> NOU-13 s.23

<sup>43</sup> Flg. av koml. § 77 nr. 1-11

### 3.2. HVORDAN ORGANISERES INTERNKONTROLL?

#### *Obligatorisk kontrollorgan.*

I koml. 1992 § 77 nr. 1 fastsetter loven at det skal være et ”kontrollutvalg” i hver kommune/fylkeskommune. I bestemmelsens nr. 1 heter det at kommunestyret og fylkestinget selv velger et ”kontrollutvalg” til å ”forestå det løpende tilsyn” på ”sine vegne”.

Kontrollutvalget er her etter dette definert som et internt tilsynsorgan for kommunal- og fylkeskommunal forvaltning. Kommunelovutvalget understreker at utvalget skal være et særskilt organ atskilt fra beslutningsorganer i kommune/fylkeskommune.<sup>44</sup> I dette ligger krav om uavhengighet i forhold til kommunalforvaltningen ellers, og adskillelse fra de øvrige organene ved særlige valgbarhetsbegrensninger.<sup>45</sup> Kontrollutvalget er et spesialorgan som ikke kan tillegges andre funksjoner enn de som fremgår av § 77,<sup>46</sup> altså ”...å forestå det løpende tilsyn” med den kommunale/fylkeskommunale forvaltning på kommunestyrets/fylkestingets ”vegne”.<sup>47</sup>

#### *Hva er endret i forhold til eldre kommunallovgivning om internkontroll?*

Også kl. 1954 og fkl. 1961 forutsatte at det skulle være en effektiv folkevalgt internkontroll med forvaltningen. Men her var det formannskap/fylkesutvalg som var kontrollorganet, et organ som også var det sentrale folkevalgte forvaltningsorgan i de fleste kommunene/fylkeskommunene, jfr. kl. 1954 § 21 og fkl. § 23

Det at samme organ hadde både utøvende myndighet og tilsynsansvar med de kommunale eller fylkeskommunale vedtak, ga en situasjon med et kontrollorgan i en dobbeltrolle som kunne skape ”bukken og havresekken”-situasjoner.<sup>48</sup>

En så vidt svak folkevalgt kontroll ble opplevd som stadig mer problematisk ettersom kommuneforvaltningen ble økende og kompleks både i innhold og funksjon.<sup>49</sup> Videre ble problemet forsterket av at formannskap/fylkesutvalg var valgt ikke bare av, men også blant kommunestyremedlemmene/fylkestingsmedlemmene, jfr. kl. § 7 og fkl. § 7. Det betydde at det var folkevalgte som hadde hovedansvaret for den kommunale forvaltning, som også utgjorde det organ som hadde ansvaret for den løpende kontroll med virksomheten. Ved vedtakelsen av kommuneloven 1992 tok man derfor som utgangspunkt at internkontrollen etter kl.1954/fkl.1961 ikke ga nødvendig sikkerhet mot uheldige eller ulovlige beslutninger.<sup>50</sup> Hvis ikke internkontrollen ble bedre, ville det bli behov for styrket statlig kontroll fordi kommuneforvaltningen etter hvert ble vesentlig større forvaltningsenheter enn man opprinnelig hadde tenkt seg i etterkrigstiden, både geografisk, saklig ansvarsområde og når det gjaldt størrelsen og kompleksiteten av forvaltningsapparatet.<sup>51</sup>

<sup>44</sup> NOU-13 s.270

<sup>45</sup> Koml. 1992 § 77 nr. 2

<sup>46</sup> Kommentar-2006 s.474.

<sup>47</sup> Koml. 1992 § 77 nr. 1

<sup>48</sup> NOU-13 s.268

<sup>49</sup> 1990-KD/KS s.6

<sup>50</sup> Ot.prp.-42 s.18

<sup>51</sup> Ot.prp.-42 s.7

Samtidig var det også klart at det var behov for en utvidelse av temaet for uavhengig kontroll og evaluering i forhold til det som tidligere hadde vært praksis. Kontrollutvalget fikk derfor utvidet kompetanse og tilsynsoppgaver,<sup>52</sup> i forhold til den mer konkrete regnskapskontrollen som lå i tidligere retts kontrollansvar.<sup>53</sup>

### 3.3. HVA KONTROLLERES? -KOMPETANSE OG TILSYNSOPPGAVER.

#### 3.3.1. Kontrollutvalgets kompetanse.

*Hvilken kompetanse og tilsynsoppgaver gis kontrollutvalget i koml.1992 § 77 nr. 4?*

Utvalgets hovedoppgave er "...å forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning..."<sup>54</sup> Kommunelovutvalget benyttet her begrepet "forvaltningsrevisjon" som betegnelse på et utvidet kontrolltema,<sup>55</sup> noe som var et signal om en sterk utvidelse i forhold til dagjeldende revisjonsbegrep. I loven er begrepet benyttet i § 78 nr. 2, hvor det heter at revisjonsarbeidet skal omfatte "...regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon...", og den vide forståelsen av kontrollfunksjonen kommer til uttrykk i opplistingen i § 77 nr. 4 av kontrollutvalgets oppgaver Denne bestemmelsen er ikke uttømmende, og må ses i sammenheng med § 77 nr. 1, første setning, som angir kontrollutvalgets mandatområde; dvs. at det fører tilsyn på vegne av kommunestyret/fylkestinget.<sup>56</sup> I kontrollutvalgfskriften kapittel 5, gis det regler om organiseringen av de oppgaver for utvalget som anses som "forvaltningsrevisjon" i motsetning til "regnskapsrevisjon" som er omtalt i forskriftens kap. 4, og i revisjonsforskriften § 7 er det nærmere bestemmelser om innholdet av forvaltningsrevisjonen

#### 3.3.2. Forvaltningsrevisjon.

"Forvaltningsrevisjon" omfatter foruten tilsyn med at regnskapene blir betryggende revidert, også et tredelt kontrollansvar:

For det første skal det skje en lovlighetskontroll, en kontroll med at "regelverket etterleves"<sup>57</sup> Dernest skal den danne utgangspunkt for en politisk kontroll med administrasjonen og endelig en hensiktsmessighetskontroll.<sup>58</sup> Kommunelovutvalget utdypet nærmere dette nye begrepet som skulle sikre utvidet internkontroll og dermed redusere behovet for statlig kontroll.<sup>59</sup> Forvaltningsrevisjon vil i praksis primært rette seg mot ledelsesfunksjonene i kommunalforvaltningen, dvs. hvordan forvaltningen fastlegger mål, utarbeider

<sup>52</sup> Koml.1992 § 77 nr. 4-7

<sup>53</sup> Jfr. Kl.1954 § 21 /fkl.1961 § 23

<sup>54</sup> Koml.1992 § 77 nr. 1

<sup>55</sup> NOU-13 s.271

<sup>56</sup> Ot.prp.-70 s.105

<sup>57</sup> Revisjonsforskriften § 7 c)

<sup>58</sup> Flg. av koml.1992 § 77 nr. 4, sammenholdt med revisjonsforskriften § 7 d)

<sup>59</sup> NOU-13 s.271

handlingsprogram og planer, sørger for ressursutvikling, styrer og gjennomfører pålagte oppgaver og foretar resultatoppfølging.<sup>60</sup>

*Hva innebærer de tre ulike ansvarsområdene i internkontrollens forvaltningsrevisjon?*

**A. Hensiktsmessighetskontrollen** skal ikke behandles i denne oppgaven. Det kan kort nevnes at det innebærer systematiske vurderinger av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater. Dette er noe av ordlyden i daværende § 60 nr. 7 koml.1992. Hensiktsmessighetskontrollen er ellers forankret i revisjonsforskriften § 7 første ledd bokstavene b, d og f.

**B. I politisk kontroll** ligger tilsyn med at økonomisk forvaltning, produktivitet og måloppnåelse er i overensstemmelse med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger.<sup>61</sup> Det er tale om en kontroll av at administrasjonen gjennomfører og følger opp på riktig måte de påbud den har fått gjennom politiske vedtak, en oppfyllellesrevisjon. I sin politiske kontroll skal kontrollutvalget fremskaffe relevant informasjon om forvaltningen bruker sine ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger.<sup>62</sup> Revisjonsforskriften § 7 1.ledd bokstavene a, c og e, gir utfyllende presisering av lovteksten i koml.1992 § 77 nr 4. Videre skal utvalget ha tilsyn med at administrasjonen etterlever regelverket,<sup>63</sup> og også kontrollere at beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til kommunestyret/fylkestinget er tilstrekkelig.<sup>64</sup>

Kontrollutvalget har dermed et ansvar for å kontrollere at administrasjonen oppfyller politikernes avgjørelser. I dette ligger en sikkerhet for at kommunestyret/fylkestinget får rapporter om manglende oppfølging og andre svakheter ved kommunikasjon fra beslutningsorganer til administrasjonen

**C. Lovlighetskontroll** blir ikke nevnt eksplisitt som begrep i lovbestemmelsen § 77. Det følger imidlertid av sammenhengen med bestemmelsens nr. 1 og nr. 4. Etter ordlyden i nr. 1 skal kontrollutvalget forestå løpende tilsyn med hele kommunalforvaltningen, og intensjonen bak nr. 4 er bl.a. at kontrollorganet skal påse at beslutningsprosesser i politiske- og administrative organ fungerer på en måte som garanterer oppfyllelse av alle faglige krav og ivaretar grunnleggende rettsikkerhetshensyn.<sup>65</sup> Ut i fra denne sammenhengen ser en at lovlighetskontroll er en del av kontrollutvalgets tilsynsansvar innen forvaltningsrevisjon.

Den kontroll med at regelverket etterleves som er hjemlet i revisjonsforskriften og forutsatt i koml.1992 § 77 nr. 1 første punktum, vil måtte være den samme lovlighetskontroll som vi finner presisert i koml.1992 § 59 nr. 4, ”lovlighetskontroll, opplysningsplikt m.v.”

Det er ”avgjørelsen” som skal kontrolleres.<sup>66</sup> Koml.1992 § 6 andre setning, taler om ”...vedtak...” i betydningen ”alle endelige avgjørelser” fattet av kollegiale organ.<sup>67</sup>

<sup>60</sup> NOU-13 s.272

<sup>61</sup> Koml.1992 § 77 nr. 4-7

<sup>62</sup> Revisjonsforskriften § 7 a)

<sup>63</sup> Revisjonsforskriften § 7 c)

<sup>64</sup> Revisjonsforskriften § 7 e)

<sup>65</sup> Ot.prp.-42 s.196

<sup>66</sup> Koml.1992 § 59 nr. 4 første linje

Lovlighetskontrollen etter koml.1992 § 59 gjelder imidlertid for avgjørelser generelt.<sup>68</sup> Videre er det bare endelig avgjørelse som kan bringes inn for lovlighetskontroll, ikke innstillinger fra administrasjon eller fra et folkevalgt organ til annet kommunalt/fylkeskommunalt organ.<sup>69</sup> Også avgjørelse i kontrollutvalg kan gjøres til gjenstand for lovlighetsklage.<sup>70</sup>

Kommuneloven presiserer i koml.1992 § 59 nr. 4 hva som skal tas stilling til i en lovlighetskontroll. For det første skal det tas stilling til om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig.<sup>71</sup> I dette ligger både et krav om materiell kompetanse, at den ikke strider mot lov, og at den om nødvendig skal ha hjemmel i lov.<sup>72</sup> Det skal også tas stilling til om vedtaket er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse.<sup>73</sup> Dvs. at spørsmålet er om vedtaksorganet har personell kompetanse, etter lov eller gyldig delegasjonsvedtak.<sup>74</sup> I siste punkt skal en i lovlighetskontroll ta stilling til om avgjørelsen er blitt til på lovlig måte.<sup>75</sup> Kravet om at avgjørelsen skal ha blitt til på lovlig måte, referer seg for det første til krav til den ytre saksbehandlingen; i forvaltningsloven, i særlovgivningen og basert på ulovfestede prinsipper.<sup>76</sup> Det omfatter imidlertid også krav til de faktiske og vurderingsmessige premissene avgjørelsen bygger på; den skal bygge på et korrekt og fullstendig faktum, den skal ha et lovlig formål, og det skal ikke være tatt utenforliggende sidehensyn,<sup>77</sup> altså prosessuellkompetanse.

Av dette kan en se at kontrollutvalget er pålagt store deler av det tilsynsansvaret som fylkesmannens lovlighetskontroll dekket etter eldre kommunallovgivning. Fylkesmannen skulle godkjenne kommunestyre- /fylkestingsvedtak<sup>78</sup> samt gi generell lånegodkjenning ol.<sup>79</sup> Det var her ikke tale om noen form for politisk overprøving, men om en lovlighets- og forsvarlighetskontroll. Nå er dette sterke tilsynet overført til kommune/fylkeskommune internt ved deres kontrollutvalg.<sup>80</sup> Fylkesmannen kommer først inn i bildet hvor det kommunale/fylkeskommunale systemet ikke klarer å fange opp feil som er gjort. Dermed vil både borgernes rettssikkerhet og den generelle kommunale lovlidighet i stor utstrekning avhenge av at kontrollutvalgets internkontroll fungerer.

### 3.3.3. Tilsynsansvar..

*Hvordan kan kontrollutvalget utøve sitt tilsynsansvar etter kommuneloven?*

Kontrollutvalget har etter koml.1992 § 77 nr. 7 en generell informasjons-, innsyns- og undersøkelsesrett, uten hensyn til om opplysningene er taushetsbelagte. Denne retten gjelder

<sup>67</sup> Kommentar-2006 s.36

<sup>68</sup> Kommentar-2006 s.36

<sup>69</sup> Kommentar-2006 s.427-428

<sup>70</sup> Ot.prp-42 s.300

<sup>71</sup> Koml.1992 § 59 nr. 4 a)

<sup>72</sup> Kommentar-2006 s.436, sml. NOU-13 s.410

<sup>73</sup> Koml.1992 § 59 nr. 4 b)

<sup>74</sup> Kommentar-2006 s.437

<sup>75</sup> Koml.1992 § 59 nr.4 c)

<sup>76</sup> Kommentar-2006 s. 437

<sup>77</sup> NOU-13 s.410

<sup>78</sup> Kl.1954 § 60 /fkl.1961 § 61

<sup>79</sup> Kl.1954 § 59 /fkl. 1961 § 60

<sup>80</sup> Koml.1992 § 77

opplysninger, redegjørelser eller dokumenter som er nødvendige for at kontrollutvalget kan gjennomføre sine oppgaver. Det er utvalget som selv avgjør hvilke opplysninger og hvilket materiale som anses nødvendig for denne kontrollen, og som det dermed er behov for å få tilgang til. Kontrollutvalget bestemmer selv hvilke undersøkelser det vil foreta.<sup>81</sup>

Utvalgets møter holdes for lukkede dører dersom det ikke selv bestemmer noe annet.<sup>82</sup> Kommuneloven utelukker også møterett for administrasjonssjef<sup>83</sup> og kommune- eller fylkesrådsmedlemmer,<sup>84</sup> og i tillegg har ikke de ansatte krav på representasjon i saker som angår forholdet til kommune/fylkeskommune som arbeidsgiver.<sup>85</sup> For øvrig gjelder saksbehandlingsreglene i kommunelovens kap.6.<sup>86</sup>

I disse rettsreglene ligger klare føringer for at kontrollutvalget skal "...forestå det løpende tilsyn..." med den kommunale/fylkeskommunale forvaltningsvirksomheten<sup>87</sup> på selvstendig grunnlag og uten ytre påvirkning.. I den sammenheng er det også viktig hvem som er medlem av utvalget som skal forestå omfattende internkontroll. Etter koml.1992 § 77 nr. 2 kan ikke hvem som helst velges til kontrollutvalget.

### 3.4. HVEM KONTROLLERER? –VALGBARHETSBEGRENSNINGER.

#### 3.4.1. Legitimitet og status.

På samme måte som i den eldre kommunallovgevingen,<sup>88</sup> er det kommunestyret/fylkestinget "selv" som velger<sup>89</sup> det organ som skal forestå interntilsynet på kommunestyrets vegne, altså nå kontrollutvalget, tidligere formannskap eller fylkesutvalg og eventuelt desisjonsutvalg.<sup>90</sup> Lovgiver gir regler for valgbarhetsbegrensning i koml.1992 § 77 nr. 2.

Lovteksten er svært presis i sin opprømsing av hvem som er "utelukket" fra å velges til kontrollutvalget. At ordfører/fylkesordfører med varamenn, og medlem og varamedlem av formannskap/fylkesutvalg bør være utelukket, er klart for enhver.<sup>91</sup> Disse vil i kraft av sine posisjoner være så involvert i kommunens/fylkeskommunens virksomhet og vedtak, at det lett kunne føre til at kontrollen ikke er reell eller blir oppfattet som lite betryggende.<sup>92</sup>

Ved den videre vurdering av hvem som bør kunne være medlemmer, er det et sentralt poeng at kontrollutvalgets evne til å ivareta sin tilsynsfunksjon vil avhenge av organets legitimitet og

<sup>81</sup> Kommentar-2006 s.477

<sup>82</sup> Koml.1992 § 77 nr. 8

<sup>83</sup> Jfr. koml. 1992 § 23 nr. 3 i slutten

<sup>84</sup> Koml.1992 § 20 nr. 5

<sup>85</sup> Koml.1992 § 26 nr. 3

<sup>86</sup> Koml.1992 § 29 nr. 2

<sup>87</sup> Koml.1992 § 77 nr. 1

<sup>88</sup> Kl.1954 § 7/fkl.1961 § 7

<sup>89</sup> Koml.1992 § 77 nr. 1

<sup>90</sup> Kl.1954 § 24

<sup>91</sup> Koml. 1992 § 77 nr. 2 i begynnelsen

<sup>92</sup> NOU-13 s.271

status. Hvordan kan kontrollutvalget videre sammensettes slik at det kan ha både den nødvendige tillit og samtidig har politisk tyngde<sup>93</sup> til å utføre sin kontrollkompetanse?

Her er det et viktig poeng at det ikke er tilstrekkelig å utelukke folkevalgte fra å delta i behandlingen av saker som angår deres egen virksomhet ved hjelp av inhabilitetsreglene i koml.1992 § 40 nr. 3.<sup>94</sup> Det vil også oppleves som uheldig om sentrale politikere vekselvis kontrollerer hverandres virksomhet på denne måten.<sup>95</sup> Lovens regel i § 77 nr. 2 er i tråd med dette at ethvert medlem og varamedlem av kommunal/fylkeskommunal nemnd med beslutningsmyndighet, samt medlem av kommuneråd/fylkesråd, er utelukket fra valg til kontrollutvalget. I dette ligger at man tenker seg at kommunestyre- eller fylkestyremedlemmer som ikke er medlem av slikt organ kan være medlem av kontrollutvalget og ha som sin spesialoppgave å forestå denne kontrolloppgaven.<sup>96</sup>

Valgbarhetsbegrensningen i koml.1992 § 77 nr. 2 er en konkret oppramsing av hvem som er utelukket fra å velges til kontrollutvalget. Øvrige borgere over 18 år med stemmerett er valgbare, så sant det ikke er gitt en særlig rettsregel som utelukker dem.<sup>97</sup>

Kontrollutvalget rapporterer direkte til kommunestyret/fylkestinget.<sup>98</sup> Formannskap/fylkesutvalg er fortsatt et obligatorisk organ,<sup>99</sup> valgt av og blant kommunestyret/fylkestinget, men med endret ansvarsområde, i hovedsak økonomiplaner og eventuell vedtakskompetanse tildelt av kommunestyret/fylkestinget.<sup>100</sup> Disse organene har med andre ord ingen funksjon i den interne kontroll i kommunen/fylkeskommunen. Det er usikkert om dette avspeiler en bevisst tanke, eller er en tilfeldighet. I kommunelovutvalgets utkast var formannskap/fylkesutvalg utelatt som obligatorisk organ, for å gjøre kommunestyret/fylkestinget til det sentrale organ.<sup>101</sup> Stortinget fulgte kommunelovutvalgets hovedtanke om å få etablert en godt fungerende egenkontroll internt, med styrket kontrollfunksjon, men vurderte ikke å trekke formannskap/fylkesutvalg inn i denne da disse organene ble tatt inn igjen i loven.<sup>102</sup>

### 3.4.2. "Minst ett" kommunestyre/fylkestingsmedlem.

Etter kommune- og fylkestingvalget sist høst, fra og med 1.november 2007, skal i alle fall "minst ett" av medlemmene i kontrollutvalget velges blant medlemmene i kommunestyret/fylkestinget.<sup>103</sup> Slik var det ikke da loven ble vedtatt i 1992, selv om departementet allerede i forarbeidene hadde påpekt nødvendigheten av nært samarbeid mellom revisjon og kommunestyret/fylkestinget.<sup>104</sup> Departementet foreslo ikke noen regel

<sup>93</sup> Ot.prp.-42 s.196

<sup>94</sup> Koml.1992 § 40 nr. 3 bokstav a-c, inhabilitetsregler, jfr. forvaltningsloven, kap. II

<sup>95</sup> Kommentar-2001 s.424

<sup>96</sup> Kommentar-2006 s.475

<sup>97</sup> Jfr. Grl. §§ 40-53, sml. valgloven kap. 2 og 3

<sup>98</sup> Koml.1992 § 77 nr. 1, "...på vegne..."

<sup>99</sup> Koml.1992 § 8 nr. 1 og 2

<sup>100</sup> Koml.1992 § 8

<sup>101</sup> NOU-13 s.349, Forslaget må sees i sammenheng m. forslaget om å redusere størrelsen på kommunestyret/fylkestinget ganske dramatisk

<sup>102</sup> NOU-13 s.27

<sup>103</sup> Koml.1992 § 77 nr. 1, 3.setning, Tilført ved lovendring 12.12.2003 nr. 113

<sup>104</sup> Ot.prp.-42 s.196



om dette i sitt lovforslag,<sup>105</sup> men bemerket i kommentar til Kontrollutvalgsforskriften i 1993,<sup>106</sup> at medlemmer av kommunestyret/fylkestinget *burde* velges til utvalget, og at minimum utvalgets leder burde være medlem av nevnte organer. Det ble heller ikke tatt opp noe forslag om en slik kompetansekombinasjon under Stortingets behandling av loven.<sup>107</sup>

Hvorfor lovgiver da likevel fant det nødvendig å innføre et slikt obligatorisk krav fra 2007 er interessant. Kommunalkomiteen drøfter knapt temaet i sin innstilling,<sup>108</sup> og følger her departementets forslag. Fra departementets merknader fremgår det at man ønsker at kontakten med kommunestyret/fylkestinget skal sikres ved lovkrav.<sup>109</sup> Departementet påpeker at det er lovens intensjon at kontrollutvalget skal ha et aktivt forhold til kommunestyret/fylkestinget. Siden flere kommuner har etablert praksis med kommunestyre-/fylkestingsrepresentanter i utvalget, kan det være et virkemiddel for å styrke kontakten mellom disse organene. Departementet ser det som uheldig dersom *ingen* av kontrollutvalgets medlemmer sitter i kommunestyret/fylkestinget.<sup>110</sup>

### 3.4.3. Ansatte ikke valgbare.

Utelukket er også alle ansatte i kommunen/fylkeskommunen.<sup>111</sup> Denne begrensingsregelen kommer i tillegg til de generelle bestemmelsene i koml.1992 § 14, Ved å også utelukke kommunens/fylkeskommunens ansatte, gikk Stortinget her lenger enn kommunelovutvalgets forslag til valgbarhetsbegrensning. Lovutvalget bemerket at kontrollen kunne bli lite betryggende og ikke reell hvis administrasjonssjefen og innehavere av visse andre administrative stillinger kunne velges til kontrollutvalget, men at dette ville følge av generelle regler om utelukkelse av valg til nemnder,<sup>112</sup> men dette fant Stortinget ikke tilstrekkelig restriktivt.

## 4. Kontrollutvalg – et selvstendig og uavhengig organ?

### 4.1. HVA ER UAVHENGIGHET?

*Hva betyr det at kontrollutvalget skal være uavhengig?*

I lovteksten koml. 1992 § 77 nr. 1-11, benyttes ikke begrepet ”uavhengig”. Men i forarbeidene uttaler både Kommunaldepartementet<sup>113</sup> og kommunelovutvalget at

<sup>105</sup> Ot.prp.-42 s.301, departementets forslag til § 60 nr. 2.

<sup>106</sup> Merknad til § 2 Kontrollutvalgsforskriften

<sup>107</sup> NOU-13 s.435, § 57 nr. 2 i lovutvalgets forslag

<sup>108</sup> Innst.O-19 pkt. 4.2

<sup>109</sup> Ot.prp.-70 s.10

<sup>110</sup> Ot.prp.-70 s.53

<sup>111</sup> Koml. 1992 § 77 nr. 2 i avslutningen, sml. § 57 nr.2 i NOU-13 s.436

<sup>112</sup> NOU-13 s.271

<sup>113</sup> Ot.prp.-42 s.196

kontrollorganet må være uavhengig.<sup>114</sup> ”Uavhengig” er etter ordlydsforståelse å være ubundet og ikke knyttet til andre

Norske Statsautoriserte Revisors Forening har gitt følgende definisjon av uavhengighetsbegrepet: ”Uavhengighet er evnen til å treffe beslutninger og handle etter egen overbevisning ved hjelp av tilgjengelige fakta og etterprøving av foreliggende omstendigheter, uten å la seg påvirke av andre personers mening. Det forutsettes da at revisor handler i overensstemmelse med gjeldende lovbestemmelser”.<sup>115</sup>

Å være et uavhengig organ vil etter denne forståelse si at en oppfyller sin kontrollfunksjon uten påvirkning fra annet hold.

I vår sammenheng vil uavhengighet etter dette måtte bety at medlemmene i utvalget ikke er knyttet til de beslutningsvirksomheter som skal kontrolleres, eller har bånd til de personer som saken gjelder. I noen grad kan kravene til uavhengighet og kompetanse komme til å stå i motsetningsforhold til hverandre. Dette gjelder særlig i mindre kommuner.<sup>116</sup>

#### 4.2. ADSKILT KONTROLLORGAN.

*Hvordan kan kontrollutvalget gjøres uavhengig?*

Spørsmålet om uavhengighet er imidlertid noe mer enn hvordan utvalget er sammensatt. Det går på status og kommunikasjonsmåte i forhold til den øvrige kommunalforvaltning. Vektleggingen av denne typen uavhengighet gjenspeiles i den nye lovens oppbygging, med mer klar atskillelse av utøvende- og kontrollerende myndighet,<sup>117</sup> enn i eldre lovgivning. Ny forvaltningskontroll skal ha betryggende avstand fra de besluttende organer og personer som skulle kontrolleres. Det understrekes også i departementets merknader til kontrollutvalgsforskriften,<sup>118</sup> at en bør være varsom med å velge representanter i utvalget som er nær beslektet eller besvogret med ansatte som har ledende ansvar i kommune/fylkeskommune. Kontrollutvalgets kompetansebegrensning,<sup>119</sup> dvs. kontroll- og tilsynsansvar, men ikke beslutningsmyndighet, avgrenser også utvalgets uavhengighet til kommunen/fylkeskommunens øvrige organer

I forarbeidene ble det også presisert at internkontrollens status styrkes ved å legge tilsynsfunksjonen til et eget spesialorgan,<sup>120</sup> og at med et eget organ legges forholdene bedre til rette for en effektiv og godt fungerende internkontroll. Kontrollutvalget er ett av bare tre organer som er obligatoriske etter kommunelovgivningen.<sup>121</sup> De øvrige kollegiale organer etter kommuneloven, faste utvalg,<sup>122</sup> komiteer,<sup>123</sup> styre for institusjon og lignende,<sup>124</sup>

<sup>114</sup> NOU-13 s.271

<sup>115</sup> Komité som 10.juli 1980 ga innstilling om revisors uavhengighet, Jfr. ”Revisors rolle”, Kommunal rapport 18/83 s.6

<sup>116</sup> Ot.prp.-42 s.196

<sup>117</sup> koml.1992 §§ 8 og 77, sammenholdt med valgbarhetsbegrensning etter § 77 nr. 2

<sup>118</sup> Kontrollutvalgsforskriften § 2

<sup>119</sup> Koml.1992 § 77

<sup>120</sup> Ot.prp.-42 s.196

<sup>121</sup> Koml.1992 §§ 6, 8 og 77, Kommunestyret/fylkestinget, formannskap/fylkesutvalg og kontrollutvalget er de 3 obligatoriske organene

<sup>122</sup> Koml.1992 § 10

kommunedelsutvalg<sup>125</sup> og kommuneråd/fylkesråd<sup>126</sup> er alle hjelpeorganer som både er opprettet<sup>127</sup> av kommunestyret/fylkestinget, og delegert oppgaver<sup>128</sup> etter hva som er kommunens/fylkeskommunens nåværende behov. Dermed har ikke disse organene egen lovbestemt kompetanse, slik for eksempel kontrollutvalget er tildelt gjennom koml.1992 § 77 nr. 1-11.<sup>129</sup> Mens kommune/fylkeskommune til enhver tid skal ha kommunestyre/fylkesting, formannskap/fylkesutvalg og kontrollutvalg,<sup>130</sup> kan disse hjelpeorganene nedlegges når som helst etter vedtak i kommunestyret/fylkestinget.<sup>131</sup>

Dette understreker den sterke posisjon som i loven er tiltenkt kontrollutvalget, og det er naturlig å oppfatte utvalget som et sentralt organ i kommuner/fylkeskommuner.<sup>132</sup>

#### 4.3. UAVHENGIG FRA HVEM?

*Uavhengig av kommunestyret/fylkestinget?*

Men skal kontrollutvalget være uavhengig av kommunestyret/fylkestinget? I utgangspunktet skal kontrollutvalget være uavhengig av beslutningsmyndighetene i kommune/fylkeskommune.<sup>133</sup> Av dette er det nærliggende å trekke den slutning at utvalget også skal være uavhengig av kommunestyret/fylkestinget, de øverste beslutningsorganene i kommunen/fylkeskommunen.

Men etter loven er det ikke bare kommunestyret som ”selv” velger medlemmene til kontrollutvalget, utvalget skal forstå det løpende tilsyn ”på vegne” av kommunestyret/fylkestinget<sup>134</sup> selv om utvalget har et meget vidt mandat.<sup>135</sup> Utvalget skal også rapportere tilbake hit,<sup>136</sup> og er underlagt kommunestyrets/fylkestingets økonomiske og administrative styrings- og instruksjonsmyndighet.<sup>137</sup> Og utvalget har ingen selvstendig beslutningsmyndighet ut over å iverksette undersøkelser og be om opplysninger.<sup>138</sup> Det fremtrer dermed som et hjelpeorgan for kommunestyret/fylkestinget. Spørsmålet blir da om dette også har konsekvenser for hvilke saker utvalget kan ta opp og hvordan disse blir undersøkt og vurdert.

---

<sup>123</sup> Koml.1992 § 10a

<sup>124</sup> Koml.1992 § 11

<sup>125</sup> Koml.1992 § 12

<sup>126</sup> Koml.1992 § 19

<sup>127</sup> Koml.1992 §§ 10 nr. 1, 10a nr. 1, 11 nr. 1, 12 nr.1 og § 19 nr. 1

<sup>128</sup> Koml.1992 §§ 10 nr. 2, 10a nr. 2, 11 nr. 2 og 12 nr.3

<sup>129</sup> Koml.1992 § 6 fastsetter kommunestyret/fylkestingets kompetanse, og formannskap/fylkesutvalgets kompetanse er lovfestet i koml.1992 § 8 nr. 3

<sup>130</sup> Koml.1992 §§ 7 nr. 1, 8 nr. 1 og 77 nr. 1

<sup>131</sup> Koml.1992 §§ 10 nr.6, 10a nr. 7, 11 nr.4 og 12 nr. 5, (unntatt når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, jfr. siste setning i § 12 nr. 5) og § 19 nr. 5

<sup>132</sup> 2000-Hannerød-Kalvø s.25

<sup>133</sup> Koml.1992 § 77 nr. 2, valgbarhetsbegrensningen

<sup>134</sup> Koml.1992 § 77 nr. 1

<sup>135</sup> 2000-Hannerød-Kalvø s.23

<sup>136</sup> Koml.1992 § 77 nr. 6

<sup>137</sup> 1999-KS s.23

<sup>138</sup> Koml.1992 § 77 nr. 1, nr. 4 og nr. 7

Den begrunnelsen som ble gitt for lovendringen om at ”minst ett” medlem av kommunestyret/fylkestinget skal velges inn i kontrollutvalget,<sup>139</sup> støtter dette synspunktet. Departementet påpekt nødvendigheten av kontakt og nært samarbeid mellom disse to organene.<sup>140</sup> Kontrollutvalget er et atskilt og obligatorisk tilsynsorgan, men det kan ikke utøve sin kontrollfunksjon i strid med kommunestyret/fylkestingets ønsker og prioriteringer. Her legges det avgjørende vekt på at kommunestyret/fylkestinget er kommunens/fylkeskommunens øverste organ.<sup>141</sup> Utvalget er imidlertid gitt en høy grad av reell uavhengighet og selvstendighet, selv om det handler på vegne av kommunestyret/fylkestinget.<sup>142</sup> Det er ikke uavhengig av kommunestyret/fylkestinget, men forutsettes å kunne utøve sin kontroll og foreta sine vurderinger uten noen form for intervensjon fra flertallet i disse organene.

## 5. Hvilken funksjon har kontrollutvalget?

### 5.1. KONTROLLUTVALGET OG DET POLITISKE APPARATET

Jeg skal her se nærmere på hvilken funksjon kontrollutvalget har i forhold til det politiske apparatet, og særlig om utvalget fungerer som et organ bare for det politiske flertall i kommunen/fylkeskommunen, eller om det også har - eller skal ha - status som et frittstående uavhengig organ som kan ivareta også mindretallets ønsker om utredning og kritisk vurdering av avgjørelser som er truffet, selv om flertallet i siste instans har det avgjørende ord når det gjelder om kommunestyret/fylkestinget skal reagere på det som kommer frem. Utgangspunktet for denne drøftelsen er den antagelse at når kontrollutvalget ikke har tilstrekkelig grad av uavhengig fra kommunestyret/fylkestinget, vil ikke bare sammensetning av utvalget, men også prioritering og vilje til dybdeboring i saker, lett påvirkes av politiske maktforhold i kommunen/fylkeskommunen.

Kontrollutvalget er altså et obligatorisk organ<sup>143</sup> og det er gitt særlige regler om sammensetning og arbeidsmåte. Valgbarhetsbegrensningen<sup>144</sup> tar sikte på å sikre at medlemmenes forhold til kommunens/fylkeskommunens politiske apparat er mer generelt og abstrakt enn om utvalgsmedlemmene hadde andre spesielle politiske oppgaver i nemnder eller råd. Utvalgsmedlemmer skal ikke være engasjert i den politiske beslutningsprosess i andre organer enn kommunestyret/fylkestinget.

Samtidig er det et poeng at kontrollutvalget er ment å skulle være ett av kommunens/fylkeskommunens sentrale organer, et ”tungt” hovedorgan,<sup>145</sup> med tilsynsansvar over hele kommunens/fylkeskommunens virksomhet på kommunestyrets/fylkestingets vegne.

<sup>139</sup> Kopl.1992 § 77 nr.1, 4.setning, f.o.m.1.november 2007, endringslov-2006

<sup>140</sup> Ot.prp.-70 s.53

<sup>141</sup> Kopl.1992 § 6

<sup>142</sup> NOU-13 s.413

<sup>143</sup> Kopl.1992 § 77 nr. 1, ”...skal ...” velge

<sup>144</sup> Kopl.1992 § 77 nr. 2

<sup>145</sup> Jfr. lovbestemmelsens (§ 77) konkrete presisering av sammensetning (nr. 2) og tilsynsansvar (nr. 1 og 4)

Ut i fra hensynet til allmenn tillit til kvaliteten av kontrollfunksjonen,<sup>146</sup> er det klart ønskelig at medlemmene har politisk eller annen relevant erfaring. Nybegynnere i politikken har mindre forutsetninger for å gi utvalget den integritet<sup>147</sup> og status kontrollutvalget må ha i det kommunalpolitiske systemet for å fungere. Derimot setter hverken første eller senere lovtekst i koml.1992 faglige kvalifikasjonskrav til kontrollutvalgsmedlemmene.<sup>148</sup>

Ved endringsloven 2003,<sup>149</sup> stilte likevel departementet spørsmål om det var påkrevd å styrke kontrollutvalget ved å stille krav til en mer profesjonell sammensetning av utvalget. Foruten kommunestyre-/fylkestingsmedlemmer som ikke sitter i andre beslutningsorganer, kan mulige medlemmer til kontrollorganet være personer med erfaringsbakgrunn i offentlig eller privat virksomhet som gjør dem egnet til å ivareta kontrollfunksjonen. Dette kan være tidligere ordførere, gruppeledere<sup>150</sup> eller andre som har kompetanse på kommunalforvaltning, er respektert og har politisk tyngde.<sup>151</sup>

I dette ligger at det er ønskelig at kontrollutvalgets medlemmer har bakgrunn som gir dem solid forståelse av hvordan det politiske og forvaltningsmessige apparat fungerer. Kontrollutvalgene selv etterlyser tiltak for å rekruttere mer erfarne politikere til utvalget, det fremkom i undersøkelse fra Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR)<sup>152</sup> ”Full kontroll?” i 2000. Norsk forskningsråd var oppdragsgiver.<sup>153</sup> Samme undersøkelse fant at kontrollutvalget ser ut å hente sin autoritet gjennom å være lovfestet, uavhengig organ med mandat til å slå ned på et vidt spekter av saker, som et ”ris bak speilet”.<sup>154</sup>

Noen lovbestemmelse om kvalifikasjonskrav til utvalgsmedlemmene har vi imidlertid altså ikke.

## 5.2. KONTROLLUTVALGET OG DET POLITISKE FLERTALL OG MINDRETALL

### 5.2.1. Kontrollutvalget for hvem?

*Er utvalget et organ for det politiske flertall i kommunen/fylkeskommunen eller er det også et frittstående uavhengig organ som skal ivareta mindretallets ønsker og behov for kontroll og gransking?*

Problemstillingen kommer på spissen når noen påstår ulovligheter i kommunalforvaltningen eller at vedtak og avgjørelser er ulovlige. Da må kontrollutvalget ta stilling til om dette er påstander som det er grunn til å undersøke nærmere og ta stilling til, eller om dette bare er politisk motiverte forsøk på trenering av eller omkamp om beslutninger som det står et politisk flertall bak. Dette er en problemstilling som også kan oppstå der det er administrasjonen som ønskes granskes. Det kan være en rekke grunner, noen legitime og noen

<sup>146</sup> Ot.prp.-42 s.301

<sup>147</sup> 2000-Hannerød-Kalvø s.31

<sup>148</sup> Jfr. daværende § 60 og nåværende § 77 i koml.1992

<sup>149</sup> Ot.prp.-70 s.52

<sup>150</sup> 2000-Hannerød-Kalvø s.29

<sup>151</sup> 1999-KS s.24

<sup>152</sup> 2000-NIBR s.96

<sup>153</sup> 2000-NIBR s.0

<sup>154</sup> 2000-NIBR s.94, gjengitt i Ot.prp.-70 s.51

illegitime, til at flertallet ikke ønsker å gå inn i en slik gransking av en administrasjon som man er avhengig av et godt samarbeidsforhold til.

### 5.2.2. Mindretall mot flertall.

I kommunelovens forarbeider ble det understreket at kontrollutvalget skulle være et uavhengig organ. Kommuneloven sier ikke noe hvilken politisk sammensetning kontrollutvalget skal ha, bare at det er kommunestyret/fylkestinget selv som velger medlemmene til tilsynsorganet.<sup>155</sup> I dette ligger at valget vil kunne farges av og avspeile kommunestyrets/fylkestingets politiske sammensetning.

Valget holdes som utgangspunkt som avtalevalg etter reglene i kommuneloven § 38a, men hvis ett medlem av kommunestyret/fylkestinget forlanger det, skjer valget som forholdvalg,<sup>156</sup> med den konsekvens av kontrollutvalgets sammensetning vil tilnærmet avspeile sammensetningen av velgende organ. Det er med andre ord opp til flertallet i kommunestyret/fylkestinget om opposisjonen gis flertall i utvalget eller er i mindretall også i kontrollutvalget.

Gjennom en tidligere undersøkelse<sup>157</sup> gjort med støtte fra Kommunenes Sentralforbund, opplyses det fra en del kommuner/fylkeskommuner at man velger kontrollutvalgets leder fra den grupperingen som ikke representerer det politiske flertallet. Det synes da å være lagt vekt på at det er flertallsgruppen som har ansvaret for de fleste avgjørelsene, og som derfor sterkest kan bli berørt av utvalgets kontroll.<sup>158</sup> ”Kommunale kontrollutvalg. Uavhengighet eller flertallsdiktatur” var tema for Nordlandsforskning (NF) i 2007, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.<sup>159</sup>

Denne nyere undersøkelsen viser at det er omtrent like vanlig at flertallet i kontrollutvalget representerer posisjon i kommunestyret som det er at kontrollutvalgets flertall representerer opposisjonen. Forskerne mener man åpenbart skal være forsiktig med å tillegge dette forholdet noen spesiell vekt. Men det kan tyde på at kontrollutvalgets relasjon til kommunestyrets/fylkestingets flertall er et prinsipielt spørsmål som i liten grad har vært gjenstand for diskusjon i en del tilfeller.<sup>160</sup> Denne tanken forsterkes av at en stor andel av de spurte i samme undersøkelse, er usikker eller ikke vet om flertallet i kontrollutvalget representerer posisjon eller opposisjon i kommunestyret.<sup>161</sup>

### 5.2.3. Adskilt tilsynsfunksjon fra beslutningsfunksjon.

Motargumentet mot at gi opposisjonen flertall i kontrollutvalget, er at dette vil kunne føre til stadige omkamper om politisk betente spørsmål. Men forutsetningen med kontrollorganet er

<sup>155</sup> Koml.1992 § 77 nr. 1

<sup>156</sup> Koml.1992 § 35 nr. 4

<sup>157</sup> 2000-Hannerød-Kalvø s.5

<sup>158</sup> 2000-Hannerød-Kalvø s.29

<sup>159</sup> 2007-NF referanseside s.0

<sup>160</sup> 2007-NF s.21

<sup>161</sup> 2007-NF s.21

at det skal være i stand til å skille tilsynsfunksjon fra beslutningsfunksjon. Det er ikke meningen at kontrollutvalget skal kunne overprøve andre organers politiske skjønn og den politiske hensiktsmessigheten,<sup>162</sup> og det vil være misbruk av kontrollfunksjonen om man setter i gang undersøkelse og utredning i saker der det ikke er grunnlag for rettslig kritikk, men bare tale om avvikende hensiktsmessighetsvurderinger. Dette ble ikke sagt tydelig i lovteksten, selv om flere høringsinstanser ønsket slik presisering for å unngå innblanding. Departementet uttalte imidlertid at noe av poenget med å etablere et eget kontrollutvalg, var å skille tilsynsfunksjonen fra beslutningsmyndighet, ettersom det er uheldig at et organ er pålagt å føre tilsyn med sin egen virksomhet. Kontrollutvalget skal derfor ikke ha alminnelige forvaltningsfunksjoner. Effekten av dette skillet ville bli betydelig redusert om kontrollutvalget skulle kunne overprøve andre organers politiske skjønn.<sup>163</sup>

De besluttede organer kunne treffe vedtak som for eksempel ikke gir de beste økonomiske løsningene, fordi de samtidig finner det riktig å legge vekt på andre momenter,<sup>164</sup> uten at kontrollutvalget skal legge seg opp slike valg. Et kontrollutvalg som tar omkamper om politisk skjønn, vil oppleves som mindre tilfredsstillende organ for kommunestyret/fylkestinget. Det samme gjelder hvis kontrollutvalget generelt fungerer dårlig, jfr. lovens krav om ...”løpende tilsyn...”<sup>165</sup> som innebærer aktivitet fra utvalgets side.

#### 5.2.4. Omvalg av kontrollutvalget?

*Spørsmålet er da om kommunestyret/fylkestinget bør kunne bytte ut hele eller deler av utvalget i løpet av valgperioden.*

Dette var uklart etter lovvedtaket i 1992, koml.1992 daværende § 60 ikke sa noe om dette. Spørsmålet ble da vurdert ut i fra lovens generelle regel om faste utvalg, koml.1992 § 10 nr. 6. Etter denne bestemmelse kan kommunestyret/fylkestinget selv når som helst ”...omorganisere eller nedlegge...” faste utvalg og komiteer. Dette talte for at det var fullt mulig å bytte ut medlemmer i kontrollutvalget, men slik at dette da måtte skje ved et fullstendig nyvalg av hele utvalget.<sup>166</sup>

Denne løsning var omstridt, både de lege lata og de lege ferenda. Det ble her vist til at faste utvalg og komiteer er frivillige hjelpeorganer etter kommunestyrets/fylkestingets skjønn, og at disse kan til enhver tid trekke alle delegasjonsfullmakter tilbake og nedlegge organet fullstendig<sup>167</sup>. I motsetning til dette er kontrollutvalget et obligatorisk organ som ikke er valgt etter koml.1992 § 10, og som har lovpålagte oppgaver etter koml.1992 § 77. Kommunelovens forarbeider ga heller ikke klart svar på problemstillingen, og usikkerheten medførte ulik praksis rundt i kommuner/fylkeskommuner.

Imidlertid fastsatte lovgiver ved lovendring,<sup>168</sup> en hjemmel for kommunestyret/fylkestinget til å skifte ut kontrollutvalgsmedlemmene i løpet av valgperioden. Vilkår for utskifting er at det

<sup>162</sup> Ot.prp-42 s.197

<sup>163</sup> Ot.prp-42 s.197

<sup>164</sup> 2000-Hannerød-Kalvø s.33

<sup>165</sup> Koml.1992 § 77 nr. 1

<sup>166</sup> Kommentar-2006 s.87

<sup>167</sup> Jfr. koml.1992 §§ 10-12

<sup>168</sup> Endringslov-2003

foretas formelt nyvalg av samtlige medlemmer.<sup>169</sup> Med dette var spørsmål om kommunestyret/fylkestinget kan bytte ut kontrollutvalget avklart de lege lata. Men diskusjonen kan fortsette om dette er en god regel, eller om det ikke i alle fall burde etableres noen form for terskel med hensyn til når og hvordan dette kan skje, for eksempel i form av et krav om kvalifisert flertall for en slik utskifting.

#### 5.2.5. Flertallsmakten styrket?

Med dette lovvedtaket fikk kommunestyrets/fylkestingets flertall fastslått sin maktposisjon i forhold til kontrollutvalget. Stortinget ga dermed støtte til at kontrollorganet er et organ for flertallsstyret i kommunestyret/fylkestinget. Kontrollutvalget er dermed utelukket som arena for politisk omkamp, men også tilsvarende svekket som et uavhengig kontrollorgan i situasjoner hvor et politisk flertall ikke ønsker en mer nærgående granskning. Avklaringen innebærer at et mindretall i utvalget ikke kan sette frem krav om granskning i en sak med påstand om begåtte ulovligheter, og heller ikke alene kan be om å få opplysninger eller undersøke i henhold til koml.1992 § 77 nr.7. Imidlertid kan 1/3 av medlemmene forlange en sak satt på dagsordenen i utvalget, se koml. § 32 nr. 1, som forutsetter dette, men når møtet er satt kan utvalget med alminnelig flertall utsette realitetsbehandlingen eller rett og slett vedta at man ikke ønsker å gå nærmere inn i saken.<sup>170</sup>

Når Stortinget har vedtatt at hele kontrollutvalget kan byttes ut i løpet av kommunestyreperioden, er dermed den politiske posisjonens flertallsmakt styrket, tilsvarende er opposisjonens mulighet å presse frem kontrollundersøkelser svekket. Og hvis kontrollutvalget vil iverksette granskning av påstått mislighet i kommunalforvaltningen i strid med kommunestyrets-/fylkestingsflertallets ønsker, kan kontrollutvalget blir skiftet ut i stedet for å hindre at en påstått mislighet granskes nærmere. Det eneste mulige mottrekk fra mindretallet vil da være et krav om lovlighetskontroll av en avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller den kommunale/fylkeskommunale administrasjon, av departementet eller fylkesmannen etter lovbestemmelsen i koml.1992 § 59, om mindretallsanke fra "tre eller flere..." kommunestyre-/fylkestingsmedlemmer.<sup>171</sup> Denne bestemmelsen sikrer tilsyn ved påstand om ulovligheter, selv om ikke flertallet i internkontrollen tar saken. Det er imidlertid en svakhet ved adgangen til å kreve lovlighetskontroll på denne måten, at tidsfristen for å

<sup>169</sup> Koml.1992 § 77 nr.3, sml. koml.1992 § 10 nr. 6

<sup>170</sup> Koml.1992 § 34 nr. 1

<sup>171</sup> Koml.1992 § 59 nr. 1



## DEL III

### RETTSREGLENE OM KONTROLLUTVALGETS STILLING –EN VURDERING DE LEGE FERENDA

#### *1. Innledning*

Stortinget styrket det lokale selvstyret med kommuneloven 1992, ved rettsregler om økt internt tilsynsansvar og reduksjon i den statlige kontrollen. Denne grunnholdningen er i hovedsak fastholdt også ved ulike endringslover<sup>172</sup> til kommuneloven, man bygger således på modellen med kombinasjon av internkontroll og statlig tilsyn i forarbeidene til disse. I 2000 viste departementet til betydningen av kommunelovens regler for en formåls- og kostnadseffektiv bruk av kommunale ressurser,<sup>173</sup> i 2003 understrekes at kontrollutvalget videreføres som obligatorisk organ<sup>174</sup> og i 2006 fremholder departementet at statlig tilsyn med kommunesektoren må grunngis særskilt.<sup>175</sup> Vi ser ut i fra dette at man legger til grunn at systemet med obligatorisk kontrollorgan i kommune/fylkeskommune er en styringsmodell som bør opprettholdes.

Kommuneproposisjon<sup>176</sup> fra Stoltenbergs rød-grønne regjeringen fremhever at lokaldemokratiet er en fundamental del av vårt demokratiske system. ”Det er et mål...å styrke lokaldemokratiet.” Og Bondevik-II regjeringen fremholder i sin kommuneproposisjon<sup>177</sup> at lokal frihet stiller krav om et system med tilsyn og kontroll som både ivaretar rettssikkerheten til den enkelte og sikrer at tjenesten holder høy nok kvalitet. Det er en tverrpolitisk enighet om at kommunalt selvstyre må bevares og beskyttes gjennom ordninger som sørger for at kommuner/fylkeskommuner kvalitetskontrollerer sin egen virksomhet på en måte som sikrer både rettssikkerhet og forsvarlig saksbehandling.

Dette er utgangspunktet for min drøftelse de lege ferenda, hvordan rettsreglene om kontrollutvalget bør være. Fremstillingen videre er fokusert på to hovedspørsmål med undertemaer som springer ut av disse.

Første hovedspørsmål blir om kontrollutvalget bør ha en sterkere rolle som et uavhengig kontrollorgan i forhold til resten av kommunalforvaltningen, og dernest; hvordan kan en i så fall styrke kontrollutvalgets reelle uavhengighet og slagkraft?

Andre hovedspørsmål er om kontrollorganet bør ha en mer uavhengig stilling også i forhold til kommunestyret/fylkestingets flertall. Bør kontrollorganet være et helt frittstående organ, eller skal det være et hjelperedskap for kommunestyret/fylkestinget?

---

<sup>172</sup> Endringslov-2000, endringslov-2003 og endringslov-2006

<sup>173</sup> Ot.prp.-43 s.17

<sup>174</sup> Ot.prp.-70 s.10

<sup>175</sup> Ot.prp.-97 s.36

<sup>176</sup> St.prp.-67 pkt. 1.4

<sup>177</sup> St.prp.-66 pkt. 17.2

## 2. Sterkere rolle som et uavhengig kontrollorgan i forhold til kommunens øvrige forvaltningsapparat?

### 2.1. SELVSTENDIGHET OG SLAGKRAFT.

#### 2.1.1. Problemstilling og utgangspunkt.

Valgbarhetsbegrensningsregelen i nr. 2 og uttalelser i forarbeidene viser at lovgiver legger vekt på at kontrollutvalget skal ha en uavhengig rolle, en tilsynsrolle adskilt fra øvrige deler av kommuneadministrasjonen og det folkevalgte apparat. Spørsmålet blir dermed hvordan man effektivt kan skjerme kontrollutvalget mot påvirkning og innflytelse fra andre deler av det kommunale apparat.

I dette hovedpunktet holdes spørsmålet om utvalgets rolle som *politisk* uavhengig organ utenfor. Vårt tema er de rent personlige bånd og påvirkninger som kan strekke seg inn i utvalget og påvirke dets uavhengige vurdering. Videre også trekk ved den organisatoriske tilknytningen og det apparat som står til rådighet, som kan ha betydning for utvalgets slagkraft.

Hovedkonklusjonen i NF rapporten om kommunale kontrollutvalg 2007, peker nokså entydig i retning av at kontrollutvalgenes uavhengighet ikke blir vurdert som et stort problem verken av utvalgsmedlemmene selv eller av ordførere, rådmenn eller opposisjonsledere. Det er likevel ikke ubetydelige utfordringer knyttet til kontrollutvalgs uavhengighet. Det finnes prinsipielle aspekter rundt ordningen med kontrollutvalg som bør drøftes, og som man bør ha et bevisst forhold til.<sup>178</sup>

Flere momenter kan ha innvirkning på rollen som uavhengig organ. Medvirkende omstendigheter som kan styrke uavhengighetsrollen kan være resultatene av utvalgets arbeid, hvor aktivt utvalget er, og sekretariatsfunksjonens effektivitet og virkemåte.

#### 2.1.2. Betydningen av at kontrollutvalg er et obligatorisk organ etter loven.

Spørsmålet er hvilken betydning det har for effekten av kontrollutvalgets arbeid at det blir oppfattet som et uavhengig organ i kommunen/fylkeskommunen. NIBR undersøkelsen i 2000 viste en utbredt oppfatning av at kontrollutvalget hadde god gjennomslagskraft i kommunen/fylkeskommunen, og at utvalget hadde autoritet gjennom å være et lovfestet, uavhengig organ med mandat til å slå ned på et vidt spekter av saker.<sup>179</sup> Samme undersøkelse viste at etableringen av kontrollutvalg medførte at de ansatte i kommunaladministrasjonen ble mer lojale overfor gjeldende regler og rutiner enn de ellers ville vært. Kontrollsystemets forebyggende effekt og utvalgets autoritet synes også å redusere innslaget av vilkårlighet i saksbehandlingen og bedre rettsikkerheten til lokalbefolkningen.<sup>180</sup> NF undersøkelsen i 2007 viser at denne effekten synes opprettholdt og forsterket. Kontrollutvalgets arbeid har styrket kommunens egenkontroll med sin virksomhet, samt politikernes kontroll med den

<sup>178</sup> 2007-NF s.5

<sup>179</sup> 2000-NIBR s.94

<sup>180</sup> 2000-NIBR s.94-95

administrative iverksetting av politiske vedtak.<sup>181</sup> Utvalgets tilsyn har en positiv effekt overfor både administrasjon og politikere.

Dette viser betydningen av at kontrollutvalget fungerer på en måte som gir inntrykk av uavhengighet og effekt, noe som tilsier at dagens ordning med et slikt obligatorisk organ med lovbestemt kontrollkompetanse bør opprettholdes.

### 2.1.3. Betydningen av hvor aktivt kontrollutvalget er.

Kontrollutvalgets evne til å fungere som et uavhengig organ er, i betydelig grad avhengig av om det ønsker og makter å opptre som et synlig, aktivt og selvstendig kontrollinstans. I koml.1992 § 77 nr. 4 heter det at tilsynsorganet skal "...påse at det føres kontroll...". Dette bør forstås slik at det forventes at kontrollorganet selv aktivt tar opp saker til undersøkelse når det ser behov for det. Dette gjelder selv om kontrollutvalgsforskriften § 20 synes å forutsette en mer passiv rolle for sekretariatet; sekretariatet skal utrede kontrollutvalgets saker forsvarlig, og se til at utvalgets vedtak iverksettes, forskriften sier ikke noe om å sette agenda for tilsynsorganet.

Her har det skjedd en utvikling. En NIBR undersøkelse viste i 2000 at manglende motivasjon blant medlemmene for utvalgsarbeidet, særlig når enkelte motvillig var blitt valgt inn i utvalget, bidro til at initiativet ble overlatt til revisjonen. En del av politikerne opplevde utvalget som en karrieremessig blindvei, og synes at sakene ble for tekniske, politisk nøytrale og små.<sup>182</sup>

I motsetning til dette viser rapporten fra Nordlandsforskning (NF) 2007 at arbeidet i kontrollutvalgene nå i hovedsak skjer på utvalgets eget initiativ.<sup>183</sup> Det ser altså ut til at den negative holdningen til utvalgsarbeidet er snudd, kommunene er mer bevisst på at kontrollutvalgene skal spille en viktig og selvstendig rolle. Rapporten fremholder at utvalgenes status har økt de siste år, både pga. politiske vedtak med mindre detaljstyring og dermed større behov for etterfølgende kontroll, og pga. økt fokus på korrupsjon og misligheter i kommuner i senere tid. NF foreslår at sentrale myndigheter bistår å sette fokus på kontrollutvalgets ansvarsområde, for eksempel ved å reise spørsmålet om hva som er, og hva som bør være, prioriterte kontrolloppgaver.<sup>184</sup>

Over tid har det skjedd en utvikling fra en situasjon hvor utvalgets agenda i stor utstrekning ble satt av revisor, til en mer selvstendigrolle for kontrollutvalget når det gjelder å definere rammene for sin aktivitet. Dette har bidratt til å styrke kontrollutvalgets rolle som en uavhengig kontrollinstans. Det er imidlertid ønskelig at denne utviklingen fanges opp bedre ved senere forskriftsrevisjon; ved at det presiseres i kontrollutvalgsforskriften at utvalget forventes å være aktivt og å sette sin egen dagsorden.

---

<sup>181</sup> 2007-NF s.5

<sup>182</sup> 2000-NIBR s.54

<sup>183</sup> 2007-NF s.57

<sup>184</sup> 2007-NF s.61

#### 2.1.4.. Betydningen av organiseringen av sekretariatsfunksjonen.

Ved vurdering av kontrollutvalgets generelle uavhengighet og slagkraft, er det viktig hvem som er utvalgets sekretariat. Den opprinnelige koml.1992 § 60 sa ingenting eksplisitt om dette, men fastsatte at kommune/fylkeskommune skulle ha egen kommunal/fylkeskommunal revisjon eller felles revisjon for flere kommuner/fylkeskommuner, jfr. nr. 3. Det ble understreket at revisjonen skulle være klart atskilt fra administrasjonen ellers; revisor er ikke underlagt rådmannen.<sup>185</sup> I denne ordningen ble det til at kommunerevisjonen utførte sekretær oppgaver for kontrollutvalget, som dermed fikk et sekretariat som var uavhengig av både administrasjon og kommunestyret/fylkestinget. Som vi har sett påviste imidlertid NIBR undersøkelsen i 2000 at revisor i stor grad satte premissene for hvilke saker kontrollutvalget skulle behandle, noe som etter alt å dømme fikk betydning for saksutvalget og fokus for arbeidet.<sup>186</sup> Ordningen med revisor som sekretær for kontrollutvalget var vanlig frem til kontrollutvalgsforskriften ble endret fra 1.januar 2005.<sup>187</sup>

Forskriftsendringen skjedde med utgangspunkt i en ny bestemmelse i koml.1992 § 77 nr. 10,<sup>188</sup> ”Kommunestyret/fylkestinget skal sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget.”<sup>189</sup> Etter lovteksten alene kunne revisor tilsynelatende fortsatt være sekretariat, men departementet understreket at meningen ikke bare var at sekretariatsfunksjonen ikke kunne legges til kommunens/fylkeskommunens administrasjon, fordi kontrollutvalget skal føre tilsyn med administrasjonen, men også at sekretariatsfunksjonen heller ikke kunne legges til kommunens/fylkeskommunens revisor, fordi kontrollutvalget også har et tilsynsansvar overfor revisjonen.<sup>190</sup>

NF undersøkelse i 2007 viser at sekretærfunksjonen nå ivaretas av enten en egen særskilt ansatt sekretær, en felles sekretær i et IKS<sup>191</sup> eller en sekretær ansatt i et aksjeselskap.<sup>192</sup> NF rapporten fant videre at sekretariatet uansett modell ikke kunne karakteriseres som noen vesentlig premissleverandør i forhold til hvilke saker kontrollutvalget behandlet. Det har skjedd en arbeidsdeling, der utvalget selv bestemmer dagsorden og formulerer sine egne forslag til vedtak, mens sekretariatet har et bredere faglig saksutrederansvar innenfor de rammer som utvalget trekker.<sup>193</sup>

Det synes altså som kontrollutvalgene landet rundt har blitt seg bevisst på at det er organets ansvar å velge ut de sakene det vil granske nærmere, idet det trekker på sekretariatet som rent fagkyndig instans i den enkelte sak, og som den instans som best kjenner virksomheten i kommunen. Men selv med denne modellen er det nærliggende å anta at sekretariatets forslag og synspunkter har vesentlig reell betydning når det skal bestemmes hvilke saker som skal tas opp til behandling.<sup>194</sup> Fagkunnskapen omfatter også kunnskap om hvilke lokale forhold som det bør fokuseres på.

<sup>185</sup> Bernt, Overå og Hove 2002 s.711-712

<sup>186</sup> 2000-NIBR s.53

<sup>187</sup> Kontrollutvalgsforskriften § 20

<sup>188</sup> Endringslov-2003

<sup>189</sup> Koml.1992 § 77 nr. 10

<sup>190</sup> Ot.prp.-70 s.107

<sup>191</sup> IKS, interkommunalt selskap, koml.1992 § 27

<sup>192</sup> 2007-NF s.30

<sup>193</sup> 2007-NF s.31

<sup>194</sup> 2007-NF s.31

Der sekretariatsfunksjonen er felles for flere kommuner, kan rollefordelingen mellom sekretariat og utvalg være en annen, fordi det er utvalget som best kjenner forholdene i egen kommune. Det vil allerede derfor være vanskelig, hvis ikke umulig, å gi bestemmelser om forholdet mellom utvalg og sekretariat som regulerer samarbeid og ansvarsforhold mellom disse. Hva som er tjenlig arbeidsfordeling, kan være ulikt i de ulike kommuner/fylkeskommuner.

Det viktigste bidraget til å trygge kontrollutvalgets uavhengige rolle som en aktiv aktør, er dermed at lov og forskrifter, slik som i dag, understreker at sekretariatet skal være fristilt fra både administrasjon og revisor, samtidig som utvalgets ansvar for å sette sin egen dagsorden understrekes.

## 2.2. STYRKE UAVHENGIGHETSROLLEN?

### 2.2.1 Faktorer som kan påvirke uavhengighetsrollen.

Koml.1992 § 77 nr. 1 fastslår at tilsynsorganet er et folkevalgt organ og gir regler om minimumsantall for utvalgsmedlemmer<sup>195</sup> Som folkevalgt kontrollorgan er utvalget et kollegialt lekmannsorgan på minst 3 medlemmer. Dette samsvarer med lovens minstekrav for faste utvalg.<sup>196</sup> Imidlertid fremholdt Rettedals-utvalget i 1991 at utvalget bør bestå av minst 5 medlemmer for å sikre at det er representativt for den politiske sammensetningen i kommunestyret/fylkestinget.<sup>197</sup> NF undersøkelsen 2007 fant at gjennomsnittet i kontrollorganene var 4,2 medlemmer, med litt færre antall i mindre kommuner og flere i større kommuner.<sup>198</sup> Det kan virke som at kommuner/fylkeskommuner selv tilpasser utvalgsstørrelsen etter egen størrelse. Så lenge lovteksten benytter "...minst...", er det unødvendig å endre lovteksten, hvert kommunestyre/fylkesting kan selv fastsette et tjenlig antall utvalgsmedlemmer.

Derimot er loven taus om ulike andre faktorer som kan påvirke kontrollutvalgets uavhengighet og slagkraft, for eksempel krav til utvalgsmedlemmenes kvalifikasjoner, hvilke ressurser utvalget råder over, og hvilke instanser som har innflytelse på kontrollutvalgets virksomhet. Disse faktorene er delvis omtalt i forarbeider og forskningsrapporter.

### 2.2.2. Resurser og instansers innflytelse på uavhengighet.

#### **A. Resurser.**

Kontrollutvalget skal forestå det løpende tilsyn på kommunestyrets/fylkestingets vegne,<sup>199</sup> og er dermed avhengig av tildelte økonomiske og bemanningsmessige ressurser fra nettopp kommunestyret/fylkestinget. Kommuneloven gir ikke noen kriterier for hva som er en forsvarlig ressursmessig ramme for utvalgets arbeid. Det er dermed en reell fare for at

<sup>195</sup> Koml.1992 § 77 nr. 1

<sup>196</sup> Koml.1992 § 10 nr. 1

<sup>197</sup> Rettedalsutvalgets utredning "Etikk, tilsyn og kontroll i kommune/fylkeskommuner", Kommunenes Sentralforbund/Kommuneforlaget 1991 s.28

<sup>198</sup> 2007-NF s.19

<sup>199</sup> Koml.1992 § 77 nr. 1

kommuner i trange økonomiske kår vil ”knipe inn” på ressursbevilgninger til kontrollutvalgets arbeid, og med det redusere organets mulighet til å fungere som en aktiv kontrollinstans. Imidlertid er kommunestyret/fylkestinget pålagt i kontrollutvalgsforskrift § 20 å sørge for at utvalget har tilfredsstillende sekretærbistand, noe som i ekstreme tilfeller vil kunne være grunnlag for tilsidesettelse av budsjettvedtak ved lovlighetskontroll.

Tilgang til ressurser for å gjennomføre kontrollaktivitet oppfattes imidlertid ikke å være et stort problem etter NF sin undersøkelse i 2007. Det legges her til grunn at kontrollutvalgene har tilstrekkelige ressurser.<sup>200</sup>

### **B. Påvirkning ved kontakt med alle instanser.**

Kontrollutvalget skal føre tilsyn med hele den kommunale/fylkeskommunale forvaltning, jfr. koml.1992 § 77 nr. 1. Utvalget kan kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig, uten hinder av taushetsplikt, jfr. bestemmelsens nr. 7. I dette ligger rett til nødvendig kontakt og samarbeid med alle instanser i den kommunale/fylkeskommunale virksomheten, bl.a. rådmann og sentraladministrasjon, etater og tjenestesteder samt revisjonen og kommunestyret/fylkestinget.

Spørsmålet er om denne kontakten også gir disse andre delene av kommunalforvaltningen en reell innflytelse som kan svekke utvalgets rolle som et uavhengig organ. NF rapporten 2007 viser en slik påvirkning<sup>201</sup> fra rådmann og administrasjon samt fra fagetater og tjenestesteder.

Rapporten viser at det er spesielt problematisk<sup>202</sup> når rådmann og sentraladministrasjon kommer for tett inn på tilsynsorganet. Kontrollutvalgenes uavhengighet svekkes når rådmann og administrasjonen spiller en sentral rolle som premissleverandør for utvalgets arbeid. Tatt i betraktning at tilsynsorganet åpenbart har sterk ”rådmannsfokus” i sitt arbeid,<sup>203</sup> er det kanskje ikke overraskende at dette anses som et særlig problem.

Derimot viser NF rapporten at samhandling med etater og tjenestesteder i kommuneorganisasjonen oppleves som positivt for effekten av kontrollarbeidet. Jo sterkere samarbeidet er med disse, jo mer positivt vurderes dette for utvalgets arbeid, selv om etater og tjenestesteder også er sentrale kontrollobjekter.<sup>204</sup> NF mener dette kan ha sammenheng med at disse bidrar til å spille inn forhold som fortjener kontrollutvalgets oppmerksomhet, på en annen måte enn rådmann og sentraladministrasjonen eventuelt gjør.<sup>205</sup> Vi kan vel også tenke oss at disse instansene, som er nærmere ”gatenivå” i forvaltningen, har en mer positiv holdning til korrektiver og impulser fra kontrollutvalget enn den mer ”systemlojale” rådmannsforvaltningen.

---

<sup>200</sup> 2007-NF s.44

<sup>201</sup> 2007-NF s.49

<sup>202</sup> 2007-NF s.50

<sup>203</sup> Jfr. lovlighetskontroll og politisk kontroll med administrasjonen, kontrollutvalgsforskrift § 7

<sup>204</sup> Jfr. ”...løpende tilsyn med...forvaltning...”, koml.1992 § 77 nr. 1

<sup>205</sup> 2007-NF s.50

### 2.2.3. Utvalgsmedlemmenes kvalifikasjoner.

Neste spørsmål er om medlemmenes faglige kvalifikasjoner vil påvirke kontrollutvalgets generelle uavhengighet. Her er det flere variabler som er interessante, både politisk-, administrativ- og faglig kompetanse kan være viktig for at utvalget skal fungere optimalt. På den politiske siden krever loven bare at minst ett medlem også er medlem av kommunestyret/fylkestinget. Men det er klart at man legger til grunn at det også ut over dette er behov for politisk- og forvaltningsmessig fagbakgrunn i utvalget. Dette samsvarer med kommunelovutvalgets hovedtanke om å utvide kontrollen til forvaltningsrevisjon,<sup>206</sup> noe som krever inngående kjennskap til den kommunale institusjonen.<sup>207</sup>

Departementet reiste i 2003<sup>208</sup> spørsmål om utvalgsmedlemmene hadde nok kompetanse og innsikt ved ”bestiller-funksjonen” i forhold til kjøp av private revisortjenester.<sup>209</sup> Departementet ønsket å utvikle utvalget i retning av et mer profesjonelt revisjonsorgan enn et lekmannsorgan, og eventuelt kreve bestemte faglige kvalifikasjoner i kontrollutvalget.<sup>210</sup> Dette ble ikke fulgt videre av lovgiver.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fant i 2000 at mange kommuner/fylkeskommuner sliter med å få rekruttert erfarne og toneangivende politikere.<sup>211</sup> Departementet påpekte da også i 1992 at kravene til uavhengighet og kompetanse i noen kommuner kunne komme til å stå i motsetning til hverandre. Høringsuttalelser hadde bemerket at dette særlig gjaldt i mange små kommuner.<sup>212</sup>

En undersøkelse fra NF i 2007<sup>213</sup> viser at administrativ kompetanse er best representert blant utvalgsmedlemmene, tett etterfulgt av bedriftsøkonomisk kompetanse og kommunaløkonomisk kompetanse. Juridisk kompetanse er svakest representert. Generelt sett vil NF si at kontrollutvalgene er godt representert med relevante kompetansefelt på økonomi, mens juridisk kompetanse altså står noe svakere.<sup>214</sup>

NF rapporten viser til at kompetente kontrollutvalgsmedlemmer bidrar til å styrke uavhengighet, men peker på at å få slike til å stille opp som medlemmer kan man ikke vedta ved lov. Slik sett føyer en sentral utfordring for kontrollutvalgene seg inn i et større spørsmål om lokaldemokratiets fremtidige kår.<sup>215</sup>

Det er åpenbart nødvendig at man arbeider aktivt for å unngå at utvalget oppfattes som en rest-kategori av politiske verv, og fremstår som det ”tunge” kommunalorganet det er ment å være fra lovgivers side. Se utredninger som er gjort som viser at høy grad av faglige kvalifikasjoner hos utvalgsmedlemmene er viktig for en generell uavhengig rolle for kontrollutvalget.<sup>216</sup>

<sup>206</sup> NOU-13 s.269

<sup>207</sup> 2007-NF s.39

<sup>208</sup> Ot.prp.-70 s.52

<sup>209</sup> Jfr. kontrollutvalgskonferanse § 16

<sup>210</sup> Ot.prp.-70 s.52

<sup>211</sup> 2000-NIBR s.67

<sup>212</sup> Ot.prp.-42 s.196

<sup>213</sup> 2007-NF s.22

<sup>214</sup> 2007-NF s.22

<sup>215</sup> 2007-NF s.60

<sup>216</sup> 2007-NF s.58

### 2.3. OPPSUMMERING AV FAKTORER.

*Hvordan kan en styrke kontrollutvalgets rolle som et generelt uavhengig organ i kommunesektoren?*

I en oppsummering av ulike momenter som kan ha innvirkning på rollen som et uavhengig kontrollutvalg, vil jeg først understreke hvor avgjørende det er at organet er et lovfestet obligatorisk organ med lovregulert kompetanse. Videre vil jeg peke på betydningen av at utvalget er i stand til å opptre som aktiv premissleverandør i forhold til sekretariatet mht. hvilke saker det vil granske.

Kontrollutvalgene har trolig tilstrekkelige ressurser, slik at denne faktoren i praksis ikke påvirker arbeidet her i nevneverdig grad. Men andre faktorer kan påvirke kontrollutvalgets rolle som et generelt uavhengig tilsynsorgan. Jeg vil her særlig trekke frem at sterk innflytelse fra rådmannsinstansen med sentraladministrasjonen kan svekke utvalgets uavhengige rolle. Det er også nærliggende å anta at det at utvalg er besatt med personer med svake faglige kvalifikasjoner vil svekke organets generelle slagkraft og uavhengighet. Dette tilsier at kommunestyret/fylkestinget bør tilstrebe å velge tilsynsorgan med faglig bakgrunn for oppgaven, for å kunne balansere rådmannsforvaltningens innflytelse på utvalgets arbeid.

## ***3. Bør kontrollutvalget være mer uavhengig av det politiske flertall?***

### 3.1. POLITISK UAVHENGIG ROLLE?

#### 3.1.1. Ment å være helt uavhengig tilsynsorgan?

Kontrollutvalget har et generelt tilsynsansvar, forvaltningsrevisjon av hele den kommunale/fylkeskommunale forvaltning.<sup>217</sup> Samtidig har Stortinget og departementet styrket<sup>218</sup> det politiske flertallets maktposisjon over kontrollutvalget ved lovfesting av omvalgsregel for utvalget.<sup>219</sup> Kontakten mellom kontrollutvalg og kommunestyret/fylkestinget er i tillegg styrket ved pålegg om kommunestyre-/fylkestingsmedlem i utvalget. Med dette er tilsynsorganets politiske uavhengighetsrolle svekket. Signalet er at kontrollutvalget nå ikke er ment å være et politisk helt uavhengig tilsynsorgan.

*Spørsmålet er om dette er en god modell; om kontrollutvalget bør være et redskap for kommunestyret/fylkestinget eller om det bør være et mer politisk frittstående organ.*

<sup>217</sup> Kopl.1992 § 77 nr. 4, jfr. nr. 1

<sup>218</sup> Endringslov-2003

<sup>219</sup> kopl.1992 § 77 nr. 3



### 3.1.2. Partiloyalitet og flertallsmakt?

En nærliggende hypotese er at utvalgsmedlemmer valgt på politisk grunnlag vil tendere til å være partilojale. Dette svekker organets reelle uavhengighet og styrker den politiske avhengigheten. Partiloyalitet gjenspeiles både i hvilke saker som tas opp og i utvalgets arbeid ellers.

NF rapporterer imidlertid at det ikke er spesielt sterke lojalitetsbånd mellom utvalgsmedlemmene og deres politiske parti, og at svært mange i undersøkelsen ser kontrollutvalget som et kollegium som arbeider i fellesskap, uten politiske hindringer.<sup>220</sup> Likeens påvises det at kontrollutvalget sjelden blir brukt som et organ for politisk markering.<sup>221</sup> Dette kan oppfattes som dokumentasjon av at utvalgets politiske uavhengighet ikke er noe problem.

Likevel kan partiloyalitet i visse tilfeller være en variabel med negativ sammenheng på utvalgets uavhengighet. Dette fremkommer fra NF i 2007, partiloyalitet kombinert med svak kompetanse hos utvalgsmedlemmene svekker kontrollorganets uavhengige rolle.<sup>222</sup>

### 3.1.3. Lojalitet overfor administrasjonen fra det politiske flertallets side.

Som drøftet over svekkes tilsynsorganets uavhengighet ved sterk rådmannsinnflytelse. Denne innflytelsen styrkes ytterligere hvis kommunestyret/fylkestinget viser administrasjonen stor lojalitet. Kontrollutvalg opplevde problemdiskusjoner med administrasjonssjefen om tilsyn som omfattet felles områder,<sup>223</sup> men ulike departementsbrev i tiden 1993-1997<sup>224</sup> avgrenset partenes ansvarsområde. I lovendring 2003 presiserer § 77 nr. 6 siste setning administrasjonssjefens *uttalerett* på kontrollutvalgets saker som rapporteres til kommunestyret/fylkestinget. Dette ga en avklaring på tidligere uklarhet,<sup>225</sup> rådmannen kan ikke legge frem egen innstilling i sakene kontrollutvalget rapporterer til kommunestyret/fylkestinget.

Men kommunestyret/fylkestinget kan f.eks i budsjettvedtak legge store ressurser til rådmannens internkontroll på bekostning av kontrollutvalgets tilsynsoppgaver. Dette er ikke et problem i dag, da NF rapporten 2007 mener kontrollutvalget har tilstrekkelige ressurser. Likevel er fremtidig stram kommuneøkonomi og flertallsmakt over utvalget variabler som slik kan svekke kontrollutvalgets uavhengige rolle politisk sett.

---

<sup>220</sup> 2007-NF s.57

<sup>221</sup> 2007-NF s.35

<sup>222</sup> 2007-NF s.46

<sup>223</sup> 2000-Hannerød-Kalvø s.109

<sup>224</sup> 2000-Hannerød-Kalvø s. 107-111, ulike departementsbrev

<sup>225</sup> 2000-Hannerød-Kalvø s.111

## 3.2. OMVALG?

### 3.2.1. Lovbestemmelsen tillater nyvalg.

Hvis kommunestyrets/fylkestingets flertall finner det nødvendig, åpner koml.1992 § 77 nr. 3 for nyvalg av kontrollutvalget når som helst i kommunestyre-/fylkestingsperioden. Regelen medfører en svekket uavhengighet for kontrollutvalget i en situasjon hvor det kommer i konflikt med det politiske flertall, noe som vi kan tenke oss også vil kunne ha direkte eller indirekte virkning på utvalgets arbeid mer generelt.

### 3.2.3. Virkning av omvalg?

Departementet la avgjørende vekt på at kontrollutvalget er kommunestyrets/fylkestingets organ og utøver tilsyn på deres vegne, ved lovfesting av retten til nyvalg.<sup>226</sup> Virkningen av lovendring kan slå ulikt ut i kommuner/fylkeskommuner. NF undersøkelse 2007 viser at få mener at oppløsningsadgangen påvirker kontrollarbeidet negativt.<sup>227</sup> Rapporten peker på at bare en liten del av utvalgsmedlemmene mener kontrollutvalget unngår å ta opp spørsmål som kan skape politiske motsetninger, og få mener det politiske flertall blokkerer mindretallets mulighet å ta opp saker.<sup>228</sup>

Imidlertid står lovbestemmelsen der som et "ris bak speilet" for en sterk flertallsmakt, som i en kritisk situasjon kan tenkes å påvirke oppfyllelsen av kontrolloppgavene negativt. Ved sin eksistens markerer regelen at flertallsmakten er sterkest i en eventuell konfliktsituasjon mellom kontrollutvalg og kommunestyret/fylkestinget. Ved omtvistet granskningsspørsmål, er spørsmålet hvem som da skal kunne avgjøre saken. Kontrollutvalget er et kollegialt organ, ikke et juristutvalg. Lovbestemmelsen reduserer derfor kontrollutvalgets politiske uavhengighet i stor grad, og det blir vanskelig å ta affære ved politisk kontroversielle saker.

Krav om lovlighetskontroll etter koml.1992 § 59 har ikke oppsettende virkning hvis ikke fylkesmann eller departement fastsetter det i den enkelte sak, og vil følgelig normalt ikke være tilstrekkelig til å stoppe ulovlige avgjørelser.

### 3.2.3. Redusere omvalgstrusselen?

I hovedregel treffes kommunestyrets/fylkestingets vedtak ved alminnelig flertall,<sup>229</sup> dvs. mer enn halvdel av de stemmene som gis.<sup>230</sup> Dette gir flertallet i kommunestyret/fylkestinget rett å skifte ut hele kontrollutvalget når kommunestyret/fylkestinget finner det formålstjenlig. Opposisjonen har dermed lite påvirkning på omvalgstrusselen utvalget utsettes for.

En regel om et fullstendig bortfall av retten til nyvalg av kontrollutvalget vil antakelig bli oppfattet som problematisk i forhold til den rolle som utvalget har som premissleverandør for kommunestyret/fylkestinget når disse utøver sitt kontrollansvar. Et mindre radikalt forslag

<sup>226</sup> Ot.prp.-70 s.10

<sup>227</sup> 2007-NF s.44

<sup>228</sup> 2007-NF s.58

<sup>229</sup> Koml.1992 § 35 nr. 1

<sup>230</sup> Kommentar-2006

ville være et krav om kvalifisert flertall<sup>231</sup> for å skifte ut et kontrollutvalg i valgperioden, for dermed å styrke kontrollutvalgets rolle som et uavhengig organ.

Et motargument også mot et krav om kvalifisert flertall, er at dette kan skape en fastlåst situasjon i en konflikt mellom kommunestyret/fylkestinget og kontrollutvalget hvor utvalget blir plassert som et talerør for et politisk mindretall som ikke vil skifte det ut. Men dette er likevel en nokså teoretisk mulighet. Et krav om f.eks 2/3 flertall for å skifte ut utvalget, vil markere dettes uavhengige rolle og ansvar, og bidra til å styrke både kontrollen og lokaldemokratiets legitimitet.

#### **4. Avslutning**

Lovgivers tanke om at kontrollutvalget skal være flertallsmaktens organ, kan være en trussel mot internkontrollens grunnleggende behov for selvstendighet i sitt kontroll- og tilsynsarbeid. Hensynet til kontrollens effektivitet og legitimitet, og til tilliten til kommunalforvaltningen, tilsier at denne type internkontroll bør utøves på sterkt selvstendig grunnlag. Tilsynsansvaret bør ivaretas av et kontrollorgan som har både reell og politisk uavhengighet til de instanser og besluttede organ som skal kontrolleres i utvalgets forvaltningsrevisjon.

I motsatt fall kan vi se en utvikling hvor manglende tillit til det kommunale kontrollsystemet utløser behov for styrket statlige tilsyn med kommunesektoren. Kommunesektoren er under stadig sterkere utfordringer, bl.a. med økt interkommunalt samarbeid, mer sammensatte kommunaltjenester og en ytterligere kompleks kommunesektor. Denne utviklingen krever sikre og troverdige tilsyns- og kontrollordninger. Hvis internkontrollens rolle eller troverdighet svekkes, kan det svekke det lokale folkestyret vårt.

I oppgavens del III hovedpunkt 2 vises flere ulike faktorer som kan spille negativt inn på kontrollutvalgets reelle og generelle uavhengighet som tilsynsorgan. Særlig vil kombinasjon av flere faktorer som svake fagkvalifikasjoner i utvalget og sterk rådmannsinnflytelse kunne svekke uavhengigheten. Under del III hovedpunkt 3 ser vi også at kontrollutvalgets politiske uavhengighet kan svekkes ved uheldige omstendigheter som bl.a. sterk parti- og administrasjonslojalitet, samt at uavhengighetsrollen er ytterligere svekket ved lovens regel om nyvalg og endring av sammensetningen av utvalget. Dette er variabler som samlet sett kan svekke utvalgets uavhengige rolle.

Det ligger et stort ansvar på kommunestyret/fylkestinget å velge kvalifiserte utvalgsmedlemmer med politisk tyngde og erfaring, men med svak partiloyalitet, å gjøre bevisste valg som svekker rådmannsinnflytelsen på tilsynsorganet, og å ha økende fokus på kontrollutvalgets status og viktige rolle for internkontroll av lokalstyret. I følge Nordlandsforskning (NF) 2007 er det prinsipielt viktig at kontrollutvalgets medlemmer har en klar forståelse av sin funksjon, en bevissthet i forhold til sin posisjon og sin rolle<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> F.eks GrL. § 112

<sup>232</sup> 2007-NF s.47

I neste omgang bør det vurderes om lover og forskrifter kan etablere et mer selvstendig kontrollutvalg enn det vi har etter dagens rettsregler. I dette ligger spørsmålet om utvalget for internkontrollen kan styrkes til å bli et mer frittstående kontrollorgan og dermed få en mer reell og politisk uavhengig rolle i forhold til alle instanser det skal kontrollere. Særlig bør kommunestyrets/fylkestingets rett til nyvalg av utvalget begrenses eller avskjæres. Med dette kan internkontrollen bli mer effektiv og uavhengig, og man kan skjerme og styrke det kommunale selvstyret ytterligere.

## LITTERATURLISTE *og forkortelser:*

### Bøker:

- Kommentar-2001 Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.sept. 1992 nr.107  
Med kommentar. Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 2.utg
- Kommentar-2006 Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.sept. 1992 nr.107  
Med kommentar. Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 3.utg.
- Bernt, Overå og Hove 2002  
Kommunalrett  
Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå og Harald Hove, 2002, 4. utg.

### Hefter:

- 1990-KD/KS Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner  
-Kommunaldepartementet  
-Kommunenes Sentralforbund  
-Kommuneforlaget 1990
- 1999-KS Under Lupen: Folkevalgtes tilsyns og kontrollansvar  
Kommunenes Sentralforbund, 1999, 2.utg.
- 2000-Hannerød-Kalvø Tilsyn og kontroll i kommuner/fylkeskommuner  
Kontrollutvalget og dets oppgaver  
Arvid M. Hannerød og Rolf Kalvø
- 2000-NIBR Prosjektrapport 10/2000-NIBR  
Norsk Institutt for by- og regionsforskning  
"Full kontroll". En studie av kontroll og tilsynsordningene i  
kommuner/fylkeskommuner  
Ståle Opedal og Helge Strand Østtveiten, 2000
- 2007-NF NF-rapport nr. 4/2007, Nordlandsforskning  
Kommunale kontrollutvalg. Uavhengighet eller flertallsdiktatur.  
Arild Gjertsen og Knut Martinussen

**Lover:**

Grl.	Grunnloven 1814-05-17
Koml.1992	Lov 1992-09-25-107, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
Kl.1954	Lov 1954-11-12, Lov om styret i herreds- og bykommunene. Opphevet.
Fkl.1961	Lov 1961-06-16-1, Lov om fylkeskommuner. Opphevet.
Riksrevisjonsloven	2004-07-21-21
Valgloven	2002-06-28-57
Forvaltningsloven	1967-02-10
Endringslov-2000	2000-07-07-71, Lov om endringer i Lov 1992 09 25 107, om kommuner og fylkeskommuner.
Endringslov-2003	2003-12-12-113, Lov om endringer i Lov 1992-09-25-107, om kommuner og fylkeskommuner (kommunal revisjon).
Endringslov-2006	2006-12-15-90, Lov om endringer i Lov 1992-09-25-107, om kommuner og fylkeskommuner (statleg tilsyn med kommunesektoren).

**Forskrifter:**

Kontrollutvalgfskriften	FOR-2004-06-15-905. Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner, tidligere FOR-1993-01-13-4044
Revisjonsfskriften	FOR-2004-06-15-904. Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner
Forskrift om årsregnskap og årsberetning	FOR-2006-08-24-1033, tidligere FOR-2000-12-15-1425
Forskrift om tidsfrist for krav om lovlighetskontroll.	FOR-1993-01-13-4041

**Forarbeider:**

NOU-13	NOU 1990 nr.13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner
Ot.prp.-42	Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner
Ot.prp.-43	Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) Om endringslov knyttet til økonomisk planlegging og forvaltning
Ot.prp.-70	Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) Om lov om endring i kommuneloven, (kommunal revisjon)
Ot.prp.-97	Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) Om lov om endring i kommuneloven, (statlig tilsyn med kommunesektoren)
Innst.O-19	Innst.O. nr. 19 (2002-2003) Innstilling til endringslov vedrørende kommunal revisjon i kommuneloven
St.meld.-17	St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlig tilsyn
St.prp.-66	St.prp. nr. 66 (2002-2003) Kommuneproposisjon
St.prp.-67	St.prp. nr. 67 (2006-2007)