

Kommuneloven § 76:

# Kommunestyrets overordnede ansvar for kontroll og tilsyn



*Kontroll og tilsyn i kommunene utføres i det daglige av kontrollutvalget med bistand fra kontrollutvalgssekretariat og revisjonen.*



Jurist/lektor  
**Lars Haugen**  
Lokalpolitiker i Lier kommune

Det overordnede ansvaret for kontroll og tilsyn tilligger kommunestyret. I denne artikkelen behandles primært kommunestyrets overordnede oppgaver vedrørende kontrollutvalget.

Kontroll og tilsyn i kommunene utføres i det daglige av kontrollutvalget med bistand fra kontrollutvalgssekretariat og revisjonen. Oppgavene knyttet til tilsyn kan deles i to: kontrollutvalgets ansvar og administrasjonssjefens ansvar, men det overordnede ansvaret tilligger kommunestyret.

Artikkelforfatteren har som jurist og lokalpolitiker i en periode på ca. ti år, observert og gjort seg betraktninger vedrørende bruken av kommunestyreloven § 76, bevisstheten rundt § 76 med videre. Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar er grundig vurdert for Kommunenes sentralforbund av revisjonsselskapet PWC i KS-FOU-prosjekt nr. 154 023, datert 26. november 2015.

Artikkelforfatteren oppfatter at en av vurderingene i denne rapporten er at kommunestyret bør være seg mer bevisst sitt tilsynsansvar og at kommunestyret er en relativt passiv kravstiller overfor begge de to styringslinjene. En tredje vurdering i rapporten er at tilsynsansvaret sjeldent settes tydelig eller systematisk på dagsorden. I stor grad synes kommunestyrene å mangle kompetanse om tilsynsansvaret. Det legges dermed til grunn at kommunestyret sjeldent deltar aktivt i arbeidet med å utarbeide risikovurdering.

En illustrasjon på problemstillingen knyttet til kommunestyrets overordnede ansvar er etter artikkelforfatterens vurdering dette: Etter kommuneloven § 48 nr. 3 skal kommunestyret vedta et årsregnskap for foregående år. Mange kommunestyre «nøyer» seg med å ta regnskapet til «orientering» eller til «etterretning».

Det er imidlertid ingen holdepunkter i kommunelovens forarbeider som gir grunnlag for å fravike lovens ordlyd på denne måten.

Manglende engasjement fra kommunestyremedlemmene påvirker leverandørene av kontroll og tilsyn.

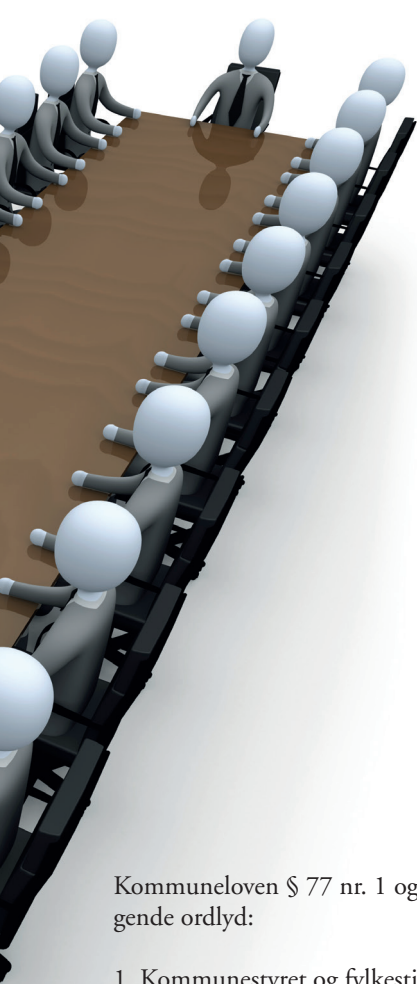
## Særlig relevant lovgivning

«§ 6. Kommunestyre og fylkesting.

Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak».

I § 76 i kommuneloven er kommunestyrets oppgaver mht. revisjon og tilsyn presisert:

«Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte.»



Kommuneloven § 77 nr. 1 og 3 har følgende ordlyd:

1. Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning på sine vegne. Utvalget skal ha minst tre medlemmer. Kommunestyret og fylkestinget velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder. Minst ett av utvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Utvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret og fylkestinget når utvalgets saker behandles.» og
- «3. Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst foreta nyvalg av utvalgets medlemmer.»

### Generelt om kommunestyret som det overordnede organ for kontroll og tilsyn

Et utgangspunkt for forståelsen av kommuneloven § 76 er at kontrollutvalget ikke kan overprøve politiske vedtak. § 76 gir en betydelig grad av frihet for hvor aktive kommunestyret kan være.

Det er sentralt at kommuneloven § 76 ikke er ment som en unntaksregel som skal benyttes kun ved ekstreme tilfeller. Kommunestyret har det øverste ansvaret for kontroll og tilsyn. Videre har kommunestyret ansvaret for å vedta kommunens årsregnskap og årsrapporter. Det er ikke et klart skille mellom disse oppgavene. Kommunestyret kan videre i tilknytning til konkrete tilsynssaker bli tilskyndet til å utarbeide nye regler og på den måten gi nye revisjonskriterier. Dette

kan eksempelvis være aktuelt i en sak om feilaktig bruk av tilskudd fra kommunen til veldedige organisasjoner. Etter siste setning i kommuneloven § 76 har kommunestyret et påse-ansvar i forhold til betryggende revisjonsordning. Forvaltningsorganet som har det endelige ansvaret, må også kunne stille krav til utforming, innhold og forutgående saksbehandling.

Kommuneloven § 80 andre ledd – gir kommunene fullmakt til å lage regler om informasjonstilgang for kontrollutvalget i selskap hvor kommunene har eierinteresser. Ambisjonsnivået og aktivitetsnivået er det opp til kommunestyret skjønnsmessig å fastsette. Hvor omfattende adgangen til innsyn er, sier noe om kommunens ambisjonsnivå og dermed om aktivitetsnivået mht. kontroll og tilsyn. Problematikk knyttet til taushetsplikt kommer ikke til å bli behandlet i denne artikkelen. Jeg begrenser meg til å påpeke at det kan være ganske kompliserte forhold knyttet til disse bestemmelsene.

### Konkret om kommunestyret som overordnet organ for kontroll og tilsyn

Heller ikke kontrollutvalg er ufeilbarlige og kan komme med innstillinger som er feil. Kommunestyret må da fatte vedtak om omgjøring. Et eksempel: Dersom en lokalpolitiker er medlem av kontrollutvalget, styret for det kommunalt eide revisjonsselskapet og styremedlem i det kommunalt eide kontrollutvalgssekretariatet, vil dette stride mot reglene for habilitet i offentlig sektor. En del av tilsynsansvaret etter § 76 og § 77 nr. 1 eventuelt § 77 nr. 3 (kommunestyrets anledning til på et hvert tidspunkt å foreta nyvalg til kontrollutvalget), vil her være å sørge for at vedkommende trekker seg fra minst ett av vervene.

Koordinering vedørende kontroll og tilsyn av interkommunale selskaper (IKS) er et annet eksempel hvor kommunestyret bør ha en mer aktiv rolle. Kommunestyret ledes som kjent av ordføreren. Ordførerne er ofte med i representantskapet. Representantskapet er det øverste styringsorganet i IKS-ene.

### Evaluering av ordningen med sekretariat og revisjon

Adgangen til å foreta en evaluering av den eksisterende ordningen med sekretariat og revisjon, jf. kommuneloven § 77 nr. 9, er ikke begrenset til det som måtte foreligge av konkret misnøye. Det kan for eksempel

beslattes at en slik evaluering skal foretas én gang pr. kommunestyreperiode.

Kommunenes Sentralforbund (KS) har utarbeidet omfattende anbefalinger på områdene eierskap, Eiermeldinger og Eierstrategier. Her er det faktisk slik at kommunestyret må ta det overordnede ansvaret ved å sørge for at det er noe å revidere og kontrollere i forhold til. Dersom disse anbefalingene skal bli gjeldende regler for kommunen og dermed revisjonskriterier, må dette vedtas av kommunestyret.

Kommunestyret kan altså gå direkte inn i enkeltsaker. Dette enten ved å fatte direkte vedtak til overstyring eller ved å gi signaler om hva som forventes eller forutsettes.

### Mulige tiltak for å styrke kommunestyret som kontrollorgan

Det sentrale virkemiddelet må være bevisstgjøring av kommunestyrets rolle og muligheter.

Fagområdene revisjon, regnskap, offentlig kontroll og tilsyn har et relativt komplisert fagspråk – et lite publikumsvennlig fagspråk. Det kan være berettiget å stille spørsmålet om den øverste politiske ledelsen fullt ut forstår hva de blir presentert. At ikke-profesjonelle skal vurdere og i noen grad overprøve fagfolk med høy kompetanse, er ikke noe som er begrenset til revisjon, regnskap og tilsyn. Lekmannsprinsippet er sentralt i hele den kommunale forvaltningen. Av denne grunn burde det ikke være noe til hinder for å innføre opplæring i klart og leservennlig språk også i disse fagene. I offentlig sektor for øvrig er det mange eksempler på dette; det opprettes egne lærerstillinger på det juridiske fakultet for å sikre at fremtidige jurister lærer seg å skrive forståelig for mottakeren. Språkrådet har et omfattende samarbeid med Finans Norge om å gjøre brev vedrørende pensjon leservennlige eller retttere sagt lesbare. Det er likevel en viss prestisjeutfordring knyttet til at det ikke er NAV-brukere, men det øverste politiske nivået som skal undergis opplæring. Kanskje bør kommunikasjonsevne og pedagogisk kompetanse bli kriterier for valg av revisor og kontrollutvalgssekretær i kommunene?

I det foreliggende rettslige regelverket er det ingen hindringer for at kommunestyret har en mer aktiv form. Stikkord her kan være seminarer og innspill på bakgrunn av kommunestyrerepresentantenes erfaring- og yrkesbakgrunn.