

Saksbehandlar: Einar Ulla, Sekretariat for kontrollutvala
Sak nr.: 14/5064-3

Kontrollutvalet - vurdering av mogelege innsparingstiltak 2016 - 2019

Kontrollsjefen rår kontrollutvalet til å gje slik tilråding:

Kontrollutvalet rår fylkestinget til å gjere slikt vedtak:

1. Kontrollutvalet skal ha fem medlemmar, som i dag.
2. Leiar i kontrollutvalet i tillegg til to medlemmar skal veljast frå fylkestinget sine medlemmar. To av medlemmane i kontrollutvalet vert valt utanfrå.

Vedlegg:

- Rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*
- Høyringsnotat om endringar i kommunelova og enkelte andre lover (eigenkontrollen i kommunane m.m)
- Prop. 119 L (2011 – 2012)
- Kontrollutvalsboka

Andre dokument som ikkje ligg ved:

- KU-sak 35/14 – sakframstilling
- KU-sak 35/14 - saksprotokoll

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

I denne saka vert to eventuelle innsparingstiltak for kontrollutvalet vurdert.

Det eine er å redusere kontrollutvalet sin storleik til tre medlemmar mot dagens fem. Dette vert ikkje tilrådd då det mellom anna vil ha negative konsekvensar både med omsyn til representativitet, sårbarheit ved forfall og dynamikk i utvalet. Det vert betre diskusjonar i utval med fem medlemmar og legitimiteten og autoriteten til utvalet vert styrkt.

Det andre er at kontrollutvalsmedlemmane skal veljast frå fylkestinget sine medlemmar. Her vert det tilrådd at leiar i tillegg til to medlemmar vert valt frå medlemmane i fylkestinget og to av medlemmane kjem utanfrå. Dette vil gje ein betra status for kontrollutvalet i tillegg til at forventa årleg innsparing vert i storleiken kr. 65 000.

2. Bakgrunn for saka

Sogn og Fjordane fylkeskommune må redusere kostnadsnivået monaleg. Kontrollutvalet har i budsjettsaka KU-sak 35/14 peika på ein del område som dei har bedt kontrollsjefen vurdere i høve til innsparing i perioden 2016 - 2019.

To av dei områda som er vedtekne å greie ut med omsyn til innsparing er:

- a) Endring frå 5 til 3 representantar i kontrollutvalet
- b) Kontrollutvalsmedlemmane vert valt frå fylkestinget sine medlemmer

Denne saka vil innehalde vurderingar som kan vere reelle å ta i betraktning i samanheng med sak om vurdering av storleiken på fylkestinget. Saka frå kontrollutvalet med vurdering av desse to områda vert sendt til fylkestinget, men er gjort klar slik at den eventuelt kan leggast som vedlegg til saka om storleiken av fylkestinget, som vert lagt fram for fylkesutvalet 5. november, og seinare til fylkestinget 10. desember.

3. Vurderingar og konsekvensar

3.1 Endring frå 5 til 3 representantar i kontrollutvalet

Kontrollutvalet er i følgje kommunelova (KL) § 77 eit lovpålagt utval, og at kontrollutvalet skal minst ha 3 medlemmar. Kontrollutvalet skal veljast på – og tre i kraft frå - det konstituerande fylkestinget. Dette er regulert i KL § 17.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) oppretta i 2008 ei arbeidsgruppe som fekk i oppgåve å føreslå tiltak for å styrkje eigenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar. I rapporten 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane frå KRD 2009 er tal medlemmar i kontrollutvalet diskutertⁱ. Det kjem fram i rapporten at det kan vere utfordringar i samband med eventuelle mindretalsrettar ved å ha eit utval med berre tre representantar. Det kan også verte ei utfordring å fatte vedtak ved fråfall i eit utval med berre tre medlemmar. Arbeidsgruppa som utarbeidde rapporten gjekk likevel inn for at det lovmessig framleis skulle vere minimum tre representantar i kontrollutvalet, men at det i kvar kommune bør gjennomførast ei drøfting av kor mange medlemmar det bør vere i kontrollutvalet.

KRD sendte 27. mai 2011 ut høyringsnotat med framlegg om endringar i KL og enkelte andre lover. Departementet føreslo i høyringsnotatet å endre KL § 77 nr. 1 til at kontrollutvalet skulle bestå av minimum fem medlemmarⁱⁱ. Departementet gjorde desse vurderingane i høyringsnotatet:

Kommunelova fastset at både faste utval og kontrollutval skal ha minimum tre medlemmer. Det er ikkje automatikk i at kontrollutvalet har det same minimumskravet til talet på medlemmer som faste utval. Kontrollutvalet er ikkje eit fast utval etter kommunelova § 10, sjå Ot.prp. nr. 70 (2003–2003) side 105.

Kontrollutvalet er eit av få utval som kommunane er pålagde å opprette. Fordi eit kontrollutval er avgjerande viktig i ein kommune, kan det i nokre samanhengar vere grunn til å stille andre krav til kontrollutvalet enn til faste utval. Kommunelova og kontrollutvalsforskrifta gir kontrollutvalet ei rekkje faste oppgåver. Til dømes skal kontrollutvalet sjå til at rekneskapan blir revidert, og at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Men kontrollutvalet kan i prinsippet ta opp alle forhold ved verksemda til kommunen så lenge det kan definerast som kontroll eller tilsyn.

Departementet ønskjer aktive kontrollutval som også nyttar høve til å ta opp forhold som kjem fram gjennom tips, oppslag i media osv. Det kan vere grunn til å tru at aktiviteten og kapasiteten til kontrollutvala når det gjeld å drive kontrollverksemd, i nokon grad kan vere påverka av kor mange medlemmer det har. Dess fleire medlemmer kontrollutvalet har, dess meir sannsynleg er det at (medlemmer av) utvalet set søkjelys på kritikkverdige forhold. Departementet meiner òg at eit krav om fleire medlemmer i kontrollutvalet strekar under at kontrollarbeidet i kommunen er svært viktig.

Departementet føreslår derfor å endre kommunelova § 77 nr. 1 andre punktum, ved at talet på medlemmer blir auka frå 3 til 5.

Det er viktig at kontrollutvala er sette i saman av personar som er motiverte og ønskjer å gjere ein god jobb. Somme stader kan det kanskje by på problem å setje saman eit

ⁱ Rapporten 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane, s.37

ⁱⁱ Høyringsnotat om endringar i kommunelova m.m, s. 18,19

kontrollutval av motiverte personar, som også oppfyller krava til valbarheit. Departementet meiner at det ikkje bør by på uoverstigelege problem, men ber høyringsinstansane særskilt om å få vite kva syn dei har på dette. Departementet vil vurdere høyringsfråsegna nøye før det blir teke endeleg stilling i dette spørsmålet

Departementet legg fram dette forslaget til endra § 77 nr. 1 andre punktum (endring i kursiv):

Utvalget skal ha minst fem medlemmer.

Departementet utarbeidde prop. 119 L (2011 – 2012) om endringar i kommunelova m.m, som vart godkjend i statsråd 25. mai 2012. Av dei som uttalte seg i høyringa, nemnt over, var 32 instansar for forslaget, og 8 imotⁱⁱⁱ. Av dei som var imot var det brukt argument som at det kunne vere vanskeleg å få valt eit kontrollutval på fem medlemmar med vararepresentantar.

Etter å ha vurdert høyringssvara kom departementet til at dei ikkje ville endre på lovteksten. *Departementet ynskjer ikkje at regelverket skal bli eit uoverstigeleg praktisk problem for kommunane når dei skal velje kontrollutval.* Det er likevel liten tvil om at departementet etter det som står i høyringsnotatet, som er førarbeid til prop. 119 L, anbefaler fem medlemmer i kontrollutvala.

I rettleiaren – Kontrollutvalsboka - som KRD fekk utarbeidd i 2011 er det også argumentert med fem medlemmar i kontrollutvala, då dette mellom anna vil sikre representativitet og at utvalet vert vedtaksført^{iv}.

Som eksempel frå Kontrollutvalsboka kan nemnast at Odda og Voss kommunar har auke talet på medlemmar frå tre til fem. Dette har ført til at diskusjonane i utvala vart betre, og det har auka legitimiteten og autoriteten til utvala i kommunestyra.

Norges kommunerevisorforbund (NKRF) går inn for at det skal vere fem medlemmar i kontrollutvala (Kommunerevisoren nr. 5, 2011). NKRF peikar på at dette vil gje fleire parti mogelegheit for innsyn som utvalet har rett til, og det vil samtidig bidra til å understreke utvalet si stilling, skriv NKRF sin juridiske rådgjevar Bernt Frydenberg.

Forum for kontroll og tilsyn (FKT) går i høyringsuttalen til sak om endring av KL og enkelte andre lover inn for dei endringsframlegg som departementet kom med i høyringsnotatet – deriblant endringsframlegget om auke frå tre til fem medlemmar i kontrollutvalet. FKT har også i eit medlemsbrev gjort greie for sitt syn i dette og skriv:

Lovkravet er at det skal vere minst 3 medlemmar i kontrollutvalet. I departementet si høyring er det lovforslag om minstekrav på 5 medlemmar. FKT tilrår at kommunane vel minst 5 medlemmar inn i kontrollutvalet. Det er vår oppfatning at det er ein heilt annan dynamikk i kontrollutval med 5 framfor 3 medlemmar. Utval med 3 medlemmar er dessutan svært sårbare ved forfall til møter.

Av fylkeskommunane i landet har to fylkeskommunar 7 medlemmar i kontrollutvalet, ei har 11 (Oslo) og resten av fylkeskommunane har fem medlemmar i sine kontrollutval. Kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommune har hatt 5 medlemmer sidan 1993. Lenger bak i historia er ikkje undersøkt.

Erfaringsmessig viser det seg at det ofte er problematisk å få kalla inn vararepresentantar på kort varsel. Dette vil gje større negative konsekvensar for kontrollutval med berre tre representantar enn for utval med fem. Det vil vanskeleggjere ein brei debatt med berre to representantar til stades, og omsynet til demokratisk styre er ikkje mogeleg å overhalde med berre to medlemmar tilstades. I praksis vert det leiaren i utvalet som då sit med all makt, og det er ikkje foreinleg med vår demokratiske tradisjon. Dette vil også skje dersom det er inhabilitet i ei sak, der det ikkje er kalla inn vararepresentant. Kontrollutvalet legg også vekt på at det må

ⁱⁱⁱ Prop. 119 L (2011 – 2012), s. 12

^{iv} Kontrollutvalsboka, s. 19

vere god kommunikasjon mellom medlemmane i fylkestinget og medlemmane i kontrollutvalet. Utvalet legg også vekt på at kontrollutvalsmedlemmane skal ha ein god og tett dialog med sine partigrupper for å skape god gjensidig forståing for tilsyns- og kontrollarbeidet som blir utført. Det er derfor viktig med eit kontrollutval som er representativt for fleire av gruppene i fylkestinget.

Økonomiske konsekvensar

Eit kontrollutval med tre medlemmar vil ha ein kostnadmessig fordel framfor eit med fem. Budsjetterte kostnader for kontrollutvalet 2014 er på kr. 820 000. Dette er redusert til kr. 720 000 for 2015 (Innsparing vurdert som kortsiktig tilpassing, ref. KU-sak 35/14).

Eit kontrollutval på tre medlemmar vil gje ein årleg kostnad på om lag kr. 610 000. Dette med atterhald om at utvalet kostnadmessig er samansett om lag slik dagens utval er med omsyn til tapt arbeidsforteneste, reisekostnader og liknande og med tilsvarande aktivitet. Ein reduksjon frå fem til tre medlemmar i kontrollutvalet vil gje ein årleg innsparing på om lag kr. 200 000.

Budsjettet for kontrollutvalet 2015 er på kr. 720 000. Her er med andre ord ei innsparing på i overkant av kr. 100 000 i høve til 2014-budsjettet. Denne innsparinga vil også bli vurdert for dei påfølgjande åra. Dersom desse innsparingane vert vurdert reelle på lang sikt, vil innsparinga ved å redusere utvalet til 3 medlemmar bli nærare kr. 100 000.

Kontrollutvalet har i sitt vedtak i KU-sak 35/14 peikt på fleire område som skal vurderast i høve til kostnadsreduksjon. Reduserte kostnader på deler av dei områda vil mest sannsynleg resultere i at innsparinga ved å gå frå fem til tre medlemmar vert mindre enn det som kjem fram i avsnitta over.

3.2 Kontrollutvalsmedlemmane vert valt frå fylkestinget sine medlemmer

Minst ein av kontrollutvalet sine medlemmar skal veljast frå fylkestinget sine medlemmar. Dette er regulert i KL § 77 nr. 1. Slik er det også i Sogn og Fjordane fylkeskommune i dag, der leiaren i kontrollutvalet er fylkestingsmedlem.

I reglementet for kontrollutvalet, som fylkestinget vedtok i FT-sak 43/11, står det at leiaren skal representere konstallasjonen som ikkje har vervet som fylkesordførar/fylkesvaraordførar.

Kommunelova gjev ikkje noko retningsliner for kva politisk samansetning kontrollutvalet skal ha. Reglane for samansetting av politiske utval (kjønnsfordeling) i KL §38a nr. 3 og § 36 nr. 2 gjeld også for kontrollutvalet.

Omsynet til representativitet frå alle gruppene i fylkestinget bør ivaretakast så langt råd er ved val av medlemmar og varamedlemmar til kontrollutvalet.

Kontrollutvalet har lagt vekt på at det må vere god kommunikasjon mellom medlemmane i utvalet og medlemmane i fylkestinget. Kontrollutvalet sine medlemmar stiller på fylkestinget, politikardagar og på gruppemøte for å tileigne seg kunnskap om den politiske kvardagen i fylkeskommunen. Samtidig gjev det kontrollutvalsmedlemmane mogelegheit til å orientere gruppene om arbeidet i kontrollutvalet og dei sakene utvalet arbeider med. Det er viktig med engasjement om sakene som kontrollutvalet legg fram for fylkestinget, der kontrollutvalet kan få tilbakemeldingar om måten utvalet ivaretek funksjonen som kontrollorgan på.

Statusen til kontrollutvalet, ikkje spesielt i vår fylkeskommune, men i kommunesektoren generelt, er ikkje så høg som ein skulle ynskje. Kontrollutvalet sin status og dermed ombodet som medlem i kontrollutvalet vil få ein høgare status ved at fleire av medlemmane også er medlemmar i fylkestinget. Ei omlegging der fleire av medlemmane i kontrollutvalet også er medlemmar i fylkestinget vil bidra til innsparing av kostnader for kontrollutvalet i tillegg til politisk leiing.

Dersom heile kontrollutvalet er medlemmar i fylkestinget vil årleg kostnadsreduksjon bli omlag kr. 130 000. Leiar i utvalet i dag er medlem i fylkestinget, slik at innsparinga gjeld for dei fire øvrige medlemmane av kontrollutvalet.

Ved at eksempelvis to av kontrollutvalsmedlemmane kjem frå fylkestinget, i tillegg til leiar, vil innsparinga bli om lag kr. 65 000 pr. år.

Utrekningane er med atterhald om dagens samansetting av kontrollutvalet og at utvalet har same aktivitet som i dag.

4. Konklusjon

a) Endring frå 5 til 3 medlemmar i kontrollutvalet

Trass i eit innspareingspotensiale på kr. 100 000 til 200 000 pr. år vil ved å redusere kontrollutvalet frå fem til tre representantar vil kontrollsjefen ikkje gå inn for dette innspareingstiltaket. Det vil føre til eit kontrollutval som i langt mindre grad enn i dag vil kunne føre kontroll og tilsyn i den grad fylkestinget forventar. Ein reduksjon frå fem til tre medlemmar vil føre til at det vert mindre kontakt mellom kontrollutvalsmedlemmar og partigruppene i fylkestinget. Det vil også føre til eit kontrollutval som blir svært sårbart med ved forfall. Representativiteten i høve til fylkestinget si samansetting vil sjølvsagt også bli svekka ved ein slik reduksjon av kontrollutvalet. Departementet har også gjeve uttrykk for at eit kontrollutval bør ha minimum fem medlemmar.

b) Kontrollutvalsmedlemmane vert valt frå fylkestinget sine medlemmer

Kontrollsjefen si oppfatning er at fleire av medlemmane i kontrollutvalet kan bli valt frå medlemmane i fylkestinget. Dette vil slå positivt ut med omsyn til statusen til utvalet i tillegg til at det vil gje ei innsparing i kostnaden til politisk verksem i fylkeskommunen. Slik kontrollsjefen ser det bør enten 1, 2, 3 eller alle 5 medlemmane i kontrollutvalet sitje som medlemmar i fylkestinget. Det å ha medlemmar i kontrollutvalet som kjem frå fylkestinget saman med medlemmar som kjem utanfrå vil gje ein dynamikk til utvalet. Kontrollsjefen rår til at leiar i kontrollutvalet i tillegg til to representantar er fylkestingsmedlemmar.