

MØTEBOK

ARKIV NR.	UTVALG	SAKS- BEHANDLER	MØTE- DATO	SAK NR.
	KONTROLLUTVALGET	RA/TB	31.03.20	12/2020

Behandling av saken:

Saksnr.: 12/20	Utvalg: Kontrollutvalget Kommunestyret	Møtedato: 31.03.20
--------------------------	---	------------------------------

Valg av revisjonsordning for Tynset kommune

Saksdokumenter:

- Sak 05/20 Dialogmøte med ordfører

Saksframlegg:

Bakgrunn for saken

I dialogmøte med ordfører i sak 04/20 var et av dialogpunktene ny revisorordning siden denne tjenesten nå er konkurranseutsatt og gjennomføres av KPMG. Nåværende anbudsperiode utgår fra og med den 01.01.21. Etter dialog med ordfører vedtok kontrollutvalget å behandle en sak om valg av revisortjeneste på prinsipielt grunnlag, som oversendes kommunestyret for behandling i april. Vurdering av sekretariatstjeneste for kontrollutvalget gjøres av kommunestyret. Det forventes med å starte anbudsutsetting av revisortjeneste og sekretariatstjeneste for kontrollutvalget til kommunestyret har behandlet saken.

Tynset kommune vedtok i 2005 å konkurranseutsette revisjonstjenestene til kommunen. I 2012 behandlet kontrollutvalget og kommunestyret en ny prinsipp sak vedr valg av revisjonsordning, og vedtok å konkurranseutsette revisjonen.

Dette er videreført siden da, sist ved forrige anbudsinnbydelse for perioden 2017 – 2020. KPMG ble da valgt som ansvarlige regnskapsrevisorer for denne perioden. (Kontrollutvalgets sak 33/16 og kommunestyrets vedtak i sak 115/16.)

Tynset kommune må ta stilling til om dagens revisjonsordning med regnskapsrevisjon skal videreføres med at tjenesten utlyses på anbud, eller om kommunen skal organisere revisjonstjenestene på en annen måte.

Det må også tas standpunkt til hvordan kommunen skal løse andre pålagte kontrolloppgaver som forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll, plan for forvaltningsrevisjon og risiko- og vesentlighetsanalyser. Hittil har disse oppgavene vært lyst ut på anbud hver for seg.

Hjemmelsgrunnlag:

Kommunelovens § 21-1 ledd 1,2 og 3 sier:

MØTEBOK

Kommunestyret og fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med annen revisor.

Kommunestyret eller fylkestinget velger selv revisor.

Vedtaket etter første og andre ledd treffes etter innstilling fra kontrollutvalget.

Konkret innebærer dette at kontrollutvalget bl.a. må gjennomføre kommunestyrets vedtak om revisjonsordning, sørge for at det enten blir ansatt revisorer i kommunen, at det blir videreført eller etablert interkommunalt samarbeid om revisjon eller at det blir inngått avtale med et revisjonsselskap.

Revisor velges av kommunestyret, men er i det daglige underlagt kontrollutvalget, som på kommunestyrets vegne skal forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen jmfør kommunelovens § 23-2.

Revisjonsplikten for kommuner omfatter regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. I kommunelovens §24 for kommuner og fylkeskommuner er revisjonens innhold nærmere beskrevet. Det fremgår av kommuneloven at regnskapsrevisjonen blant annet innebærer at revisor skal se etter at kommunene har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte, samt at revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Forvaltningsrevisjon er en egen revisjonsform som blant annet skal bidra til effektiv ressursbruk og effektivisering av kommunens styrings- og kontrollsystemer. Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og av selskaper kommunen har eierinteresser i, og de har en bestillerfunksjon i denne forbindelse.

Mulige revisjonsordninger.

Jf lov om kommuner og fylkeskommuner § 21-1 nr. 1, avgjør kommunestyret selv om kommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med annen revisor.

Ansette egen revisor

Denne ordningen benyttes av store kommuner som Oslo og Trondheim. Revisorene er da ansatt direkte i kommunen, og daglig leder velges av kommunestyret. Selv om revisorene er ansatt i kommunen kan de ikke instrueres om revisjonsfaglige forhold, og er ikke underlagt rådmannens instruksjonsmyndighet. På den måten er de uavhengige.

Sekretariatet anser det som lite aktuelt for kommunen alene å ansette egne revisorer i forhold til størrelsen på kommunen. Dette vil medføre en betydelig kostnadsøkning for revisjonsordningen i forhold til andre alternativer.

Mulige revisjonsordninger som er aktuelt for Tynset kommune er da følgende:

1. Konkurransetsetting av revisjonstjenestene.

MØTEBOK

2. Delta i interkommunalt samarbeid, herunder ikke konkurranseutsette revisjonstjenestene.

1. Konkurranseutsetting av revisjonstjenestene

Revisjonstjenestene kan kjøpes i markedet etter en anbudskonkurranse. En slik konkurranse gjentas gjerne hvert fjerde år. Konkurranseutsatt revisjon kan derfor bety jevnlig bytte av revisor. Det har ikke vært tilfelle for Tynset kommune, som har brukt KPMG siden 2005. Kvaliteten på tjenesten vil avhenge av kvaliteten på utlysningen og på tilbudene som kommer inn. Leveres tjenesten av et større fagmiljø, vil ordningen kunne gi kommunen en revisjonstjeneste med bred fagkompetanse dersom de besitter en god bredde av kompetanse om kommunal revisjon. Det må også antas at kapasiteten er tilstrekkelig til å kunne håndtere perioder med større arbeidsmengde. Uavhengigheten er også ivaretatt med denne løsningen. Kostnadene og ressursene som kreves i anbudsprosessen hvert fjerde år må tas i betraktning. Det er viktig at kontrollutvalget har god bestiller- og oppfølgingskompetanse for at kvalitet og pris skal kunne veies godt opp mot hverandre.

Samtidig innebærer en konkurranseutsetting andre transaksjonskostnader ved gjennomføring av anbudsrunder (møter med Abakus, kostnader ved utarbeidelse av overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon hvert 4. år, etc.)

2. Delta i interkommunalt samarbeid

De fleste kommuner(ca.85%) i Norge har en revisjonsordning organisert som et samarbeid med flere deltakende kommuner, slik som for eksempel Revisjon Midt Norge SA og Hedmark Revisjon IKS. Fordelen med en slik ordning er at revisorene får erfaring fra flere kommuner, noe som vil ha overføringsverdi mellom kommunene. Selskapene bygger opp spesialkompetanse innen kommuneregnskap og kommunal sektor. I et interkommunalt samarbeid ligger revisjonen utenfor kommuneadministrasjonen, og vil ha eget data- og arkivsystem. Dette gjør at revisjonen vil være uavhengig av kommuneadministrasjonen. Interkommunale samarbeid kan i noen tilfeller oppleves som frikoblet fra eierkommunene. Det er et spørsmål om kommunens utøvelse av eierrollen, og angår ikke kvaliteten på tjenesteleveransen. Det er likevel et forhold som bør tas i betraktning når kommunen skal velge hvordan revisjonen skal organiseres.

I en deltagelse i et interkommunalt revisjonsselskap er løpende rådgivning fra revisjonen til kontrollutvalg, økonomiavdeling og kommunestyre, reiseutgifter m.v. inkludert i fastbeløpet.

Erfaringer

Siden det i 2004 ble åpnet for privat revisjon i kommunene har det over årene blitt foretatt flere evalueringer av ordningen.

I en masteroppgave fra 2014¹ ble det bemerket følgende:

«Den frihet kommunene har fått til selv å organisere sin virksomhet kombinert med et økende antall lovpålagte plikter innenfor kommunenes ansvarsområde har gitt et generelt større fokus på kontrollarbeid.»

MØTEBOK

1

Det bemerkes videre:

«Oppgaven er bygget opp av innsamlet datamaterialet fra 224 norske kommuner, i tillegg benyttes data for undersøkelsen til Åge Johnsen mfl. fra 2000, samt data fra Statistisk sentralbyrå.

Resultatene fra undersøkelsen viser at majoriteten av norske kommuner fortsatt velger ulike samarbeidsløsninger når valget på organisasjonsform for den kommunale revisjonen skal tas. I dag har 53 norske kommuner helt eller delvis konkurranseutsatt sin kommunale revisjon. Kommuner som velger å konkurranseutsette sin kommunale revisjon har lavere kostnad per innbygger når kostnadene kontrolleres for kommunestørrelse, organisasjonsform og politisk regime. Kostnader knyttet til kommunal revisjon har gått ned i perioden 2000 til 2012.»

I en masterutredning fra 2017² bemerkes følgende:

«Vi finner at kommuners kostnader til “kontroll og revisjon” reduseres ved konkurranseutsetting. Dette kan skyldes kostnadsflytting, at regnskapsrevisjonen reduseres i omfang og at kommunene bestiller mindre forvaltningsrevisjon. Vi finner samtidig at kvaliteten på forvaltningsrevisjon er lik eller blir litt bedre og at regnskapsrevisjonen er enten lik eller reduseres noe etter konkurranseutsetting. Vi undersøkte også transaksjonskostnader ved konkurranseutsetting hvor funnene våre viser at denne kostnaden er relativt høy grunnet høy usikkerhet.

Vi finner det som en utfordring ved konkurranseutsetting at kommunen må gå fra en mer relasjonell og tillitsbasert kontrakt, til en konvensjonell kontrakt. Flere informanter uttrykker at det er vanskelig å definere og måle kvalitet i revisjon og derfor oppstår det en viss usikkerhet ved å gå fra IKS til private selskaper.»

Det bemerkes videre:

«Som et bakteppe for studien har vi stilt et spørsmål om hvorfor ikke flere kommuner konkurranseutsetter når det later til å redusere kostnadene. Ut ifra drøftingen i utredningen virker det som at usikkerheten ved konkurranseutsetting er det mest sannsynlige svaret på det spørsmålet.»

Når det gjelder erfaringer og vurderinger knyttet til deltagelse i interkommunale revisjonsordninger er det hentet inn ulemper og fordeler fra saksutredningen i vedlagte lenke: <https://www.follofiks.no/wp-content/uploads/2019/04/Valg-av-revisjonsordning-for-Enebakk-kommune.pdf>

Fordeler relatert til å foreta konkurranseutsetting:

- + Får vurdert ulike alternativ
- + Mulighet for å redusere de samlede kostnader med revisjon
- + Økt konkurranse kan føre til at konkurransen og tilbudet styrkes

¹ Hess-Bolstad, Beate, og Maugesten, Hilde Kari: Konkurranseutsetting av kommunal revisjon – en analyse av kostnadsutviklingen i norske kommuner 2000 – 2012, Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus, april 2014, side 3.

² 6 Skinnarland, Tor Erling Rysstad, og Stavnes, Henrik Døvik: Konkurranseutsetting av kommunal revisjon – En studie om fordeler og utfordringer ved konkurranseutsetting, Masterutredning NHH, juni 2017, side 3.

MØTEBOK

- + Fordel med større revisjonsmiljø i etablerte selskap, (dog ikke kommunal revisjon)
- + Klarere grenser mellom bestilling og utføring av de ulike revisjonsoppdrag

Svakheter med konkurranseutsetting:

- Svak tilknytning til eierne/kommunene (foreligger ikke eierforhold, kun bestiller – utfører).
- Kommunene vil ikke få full innsikt i revisjonen dersom man velger en privat revisortjeneste. Innsynsretten er begrenset i private selskaper.
- Private revisjonsselskap har generelt sett hatt mindre kjennskap til revisjon av kommuner og fylkeskommuner siden det er en liten andel av kommunene som har valgt denne løsningen, men noen av selskapene har tilknyttet seg en del personell med slik erfaring.
- Når det gjelder konkurranseutsetting av forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller må en foreta en lang og grundig prosess med konkurranseutsetting for å «treffe» med bestillingen. Det må vurderes hvordan kompetansen er i sekretariatet for å foreta denne prosessen, eller om en trenger ekstern hjelp for hele eller deler av denne prosessen. Der en er tilknyttet revisorselskap så bistår de i diskusjonen med utforming av bestillingen.
- Tilføre kontrollutvalget økte ressurser (økonomi/personell/kompetanse) for å føre tilsyn med revisjonen samt se til at inngått avtale følges opp. Til dette kan sekretariatet opplyse om at det har vært krevende for sekretariatet og kvalitetssikre at oppfølgingen blir god nok. Oppfølgingen med anbudsutsetting av alle revisjonsoppdrag er stor for å sikre at kvaliteten blir god nok, og mye av vurderingen baseres på råd fra Abakus.

Fordeler med å delta i interkommunalt samarbeid:

- + Vil gi en stabilitet for de ansatte og en sterk tilknytning til eierne/kommunene.
- + Kommunene har full innsikt i revisjonen og er med i de styrende organer.
- + Kontinuitet i revisjonsarbeidet.
- + Revisjonstjenesten leveres etter selvkost (ingen fortjeneste som skal deles ut til eierne).
- + Revisjon av flere kommuner i samme region åpner for muligheter for sammenligninger og overføring av erfaringer som kan gi positive virkninger for kommunene.
- + Godt oppbygd realkompetanse om kommunal forvaltning og spesielt kommunene i revisjonsdistriktet.
- + Mindre administrasjon og dermed mer produktiv tid til revisjon.
- + Ved forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller så deltar revisjonen i utforming av bestillingen for at denne skal bli så presis som mulig.

Svakhetet med å delta i interkommunalt samarbeid:

- Sårbar ved konkurranse (ikke flere ben å stå på enn eierkommunene)
- Sårbar med henblikk på rekruttering av faglig kompetanse. (Vanskeligheter med å tilknytte seg nytt personell grunnet konkurranse med større revisjonsselskap som kan gi gunstigere lønns- og arbeidsvilkår).

MØTEBOK

- Mindre innflytelse på fastsetting av pris for kommunens ulike revisjonstjenester.
- Noen ”styringskostnader” gjennom for eksempel deltakelse i representantskap og styre.

Tilbakemelding fra rådmannen vedrørende valg av revisjonsordning for Tynset kommune:

Rådmannen har lest tilsendt forslag til saksframstilling, og har følgende kommentar:

På et generelt grunnlag vil det ikke være riktig at administrasjonen å gi noen anbefalinger om valg av revisjonsordning. Saken skal forberedes av sekretariatet til kontrollutvalget, og det er kontrollutvalgets innstilling som skal fremmes når kommunestyret behandler saken. Men vi kan samtidig tilføye at administrasjonens erfaringer med konkurranseutsetting har vært gode. Dette er imidlertid en ordning som har vart siden 2005, og kommunen har derfor ikke noe sammenligningsgrunnlag.

Saksvurdering:

Det er forsøkt å legge frem en overordnet vurdering av ulike alternativ som kan være egnet for Tynset kommune uten å måtte gå inn på en omfattende saksbehandling.

Når det gjelder det totale revisjonsoppdraget bør Tynset kommune komme frem til hva som er en mest mulig hensiktsmessig ordning knyttet til hvordan forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller gjennomføres i tillegg til regnskapsrevisjon. Det med tanke på hvordan det kan gjennomføres på en best mulig måte når det gjelder økonomi versus merarbeid og tidsbruk. I dag legges regnskapsrevisjon ut på anbud for en lengre periode, resten konkurranseutsettes enkeltvis. Dersom Tynset kommune fremdeles skal konkurranseutsette sine revisjonsoppdrag, så mener sekretariatet at Tynset kommune bør vurdere en langsiktig avtale for alle revisjonstjenestene og ikke bare for regnskapsrevisjonen. Det er veldig arbeidskrevende å skulle legge ut en og en forvaltningsrevisjon på anbud. Det samme gjelder for eierskapskontrollene, som også legges ut enkeltvis.

Sekretariatet for kontrollutvalget kan gjennomføre eierskapskontroller, men det har ikke vært lagt inn i anbudsgrunnlaget for sekretariatstjenesten så langt. Det må derfor tas stilling til hvordan eierskapskontrollen skal gjennomføres i fremtiden.

Nedenfor er det forsøksvis opplistet en del forhold/vurderingstema en bør se på ved valg av revisjonsordning. Listen er ikke ment å være uttømmende:

- Tilgjengelighet sett opp mot kundeoppfølging og løpende veiledning.
- Økonomi/revisjonskostnader sett opp mot kvaliteten som leveres på fagkompetansen som gis.
- Forholdet mellom kontrollutvalget og revisjonen med tanke på innsyn.
- Allmenhetens innsyn.
- Forholdet mellom kontrollutvalget og revisjon med tanke på kvalitetssikring og merarbeid knyttet til bestiller- og utførerkompetanse.
- Kjennskap til offentlig forvaltning, saksbehandling, offentlig rett og forvaltningsrett.
- Forholdet til uavhengighet.

MØTEBOK

- Gjennomføring av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll hvor bestillingen skal være presis nok for innhenting av riktig pristilbud versus veiledning fra revisor om hva som bør vektlegges i en bestilling av forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll.

Valg av revisjonsordning er en politisk vurdering, og sekretariatet fremmer derfor ingen innstilling.

Noen alternativer som kontrollutvalget kan vurdere er:

1. Samlet konkurranseutsetting
 - i. Tynset kommune velger å sette revisjonstjenesten ut på anbud fra og med revisjonsåret 2020
 - ii. Valg av revisorordning bør gjøres etter avtale for 2 år med mulighet for 1+1 års opsjon

2. Delt revisjonsoppdrag
 - i. Tynset kommune velger å sette revisjonstjenestene ut på anbud fra og med revisjonsåret 2020
 - ii. Tynset kommune velger å konkurranseutsette revisjonsoppdragene hver for seg og velger en revisor for regnskapsrevisjon og en for forvaltningsrevisjon og eventuelt eierskapskontroll.
 - iii. Valg av revisorordning bør gjøres etter avtale for 2 år med mulighet for 1+1 års opsjon

3. Revisjon i egenregi
 - i. Revisjonstjenestene utføres i egenregi gjennom en større interkommunal revisjonsenhet.

4. Kombinert revisjonsordning med delvis inntreden regnskapsrevisjon.
 - i. Tynset kommune vedtar å utføre regnskapsrevisjonen i egenregi gjennom en større interkommunal revisjonsenhet.
 - ii. Tynset kommune vedtar å konkurranseutsette forvaltningsrevisjon og eventuelt eierskapskontroll.

5. Kombinert revisjonsordning med delvis inntreden forvaltningsrevisjon og eventuelt eierskapskontroll
 - i. Tynset kommune vedtar å konkurranseutsette regnskapsrevisjonen.
 - i. Tynset kommune vedtar å utføre forvaltningsrevisjon og eventuelt eierskapskontroll. i egenregi gjennom en større interkommunal revisjonsenhet.

MØTEBOK

Saken legges fram uten innstilling. Kontrollutvalgets innstilling videresendes til kommunestyret.

Sekretariatets forslag til innstilling:

Behandling:

Kontrollutvalgets innstilling: