



Referanser: KM 10/15

Saksdokumenter:

Rettslig utdrag: I Retningslinjer for protokollkomiteen,¹ II Kommuneloven §§ 76–78, III forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner og IV Standard for forvaltningsrevisjon

Høring om etableringen av et nytt kontrollorgan for Kirkemøtet

Sammendrag

Som ledd i forberedelsen til forvaltningsreformen utredes behovet for og de nærmere rammer for et eget kontrollutvalg som på Kirkemøtets vegne kan kontrollere at Kirkerådet ivaretar de omfattende funksjoner innen økonomiforvaltningen som av Kulturdepartementet er foreslått lagt til Kirkerådet.

Kirkerådet foreslår et slikt kontrollutvalg opprettet og at det samtidig overtar de oppgaver dagens protokollkomité har hatt mellom Kirkemøtene. Kontrollutvalget foreslås gitt et vidt mandat til å føre kontroll med Kirkerådets arbeid – herunder å se til at Kirkerådet har betryggende revisjonsordninger.

De overordnede spørsmål saken reiser, sendes på høring – hvorpå Kirkerådet utarbeider utkast til mer utfyllende bestemmelser før oversending av saken til Kirkemøtet 2016.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet ber direktøren ferdigstille utkastet til *høringsnotat om etableringen av et nytt kontrollorgan for Kirkemøtet* med de endringer som fremkom i møtet.
2. Saken sendes på høring til bispedømmerådene.
3. Kirkerådet får saken tilbake til sitt møte i desember i år med ferdig utkast til bestemmelser for kontrollorganet, med henblikk på ferdigstilling for oversending til Kirkemøtet i 2016.

Saksorientering

Innholdsfortegnelse

- I Innledende oversikt – herunder om sakens videre behandling
- II Økonomisk-administrative konsekvenser
- III Utkast til høringsnotat om etableringen av et nytt kontrollorgan for Kirkemøtet
 - 1 Innledning med sakens bakgrunn – behovet for et kontrollorgan
 - 2 Kort om rollefordelingen på økonomifeltet etter virksomhetsoverdragelsen
 - 3 Nærmere om behovet for et kontrollorgan – kort om forholdet til andre kontrollordninger
 - 4 Kontrollutvalgets mandat
 - 5 Sammensetning – valg
 - 6 Øvrige spørsmål
 - 7 Utkast til overordnede bestemmelser om Den norske kirkes kontrollutvalg

I Innledende oversikt – herunder om sakens videre behandling

Den planlagte forvaltningsreformen fra 2017 er foranledningen til at spørsmålet om et nytt, særskilt kontrollorgan tas opp.

Om de nærmere vurderinger av behovet for et slikt organ, vises det til utkastet til høringsnotat nedenfor i pkt. III.

Det foreslås opprettet et eget kontrollutvalg, kalt *Den norske kirkes kontrollutvalg*. Utvalget vil ikke være et lovbestemt organ, og det vil heller ikke kunne overprøve lovbestemte eller andre organers avgjørelser eller ha noen annen form for instruksjonsmyndighet. Utvalget vil bli et redskap for Kirkemøtet til å føre kontroll med Kirkerådet. Etter någjeldende kirkelovs § 24 femte ledd vil det bli et «utvalg til å ivareta oppgaver som hører inn under Kirkemøtet». Denne bestemmelsen har departementet foreslått opphevet som unødvendig, uten at det endrer beskrivelsen.

Det foreslås at saken sendes på høring til bispedømmerådene juni måned i år. Saksfremlegg for Kirkemøtet 2016 oversendes – i lys av høringen – Kirkerådet til dets desembermøte.

Saksfremlegget for desembermøtet vil også omfatte *utkast til reglement for kontrollutvalget*. Utkastet til høringsnotat er avgrenset til *de overordnede spørsmål* om behovet for et slikt utvalg og dets mandat og sammensetning, mens reglementet også vil omhandle de nærmere oppgaver – herunder om samhandlingen med revisor – arbeidsform, saksbehandlingsregler, rapportering, administrative forhold (herunder utfyllende bestemmelser om sekretærbistand) o.a.

I utkastet til høringsnotat foreslås det at kontrollutvalget får særskilte oppgaver overfor revisor, slik det er i kommunal sektor, jf. notatet pkt. 1 og 4. Hvis dette i lys av høringen blir videreført i saksfremlegget som skal til Kirkerådet i desember, bør enkelte bestemmelser om forholdet mellom kontrollutvalget og revisor inngå i forslaget til reglement.

Det bør videre vurderes om saken også skal omfatte et *eget* utkast til *reglement for revisor* . For kommunene er det således gitt en egen forskrift både for kontrollutvalget og revisjon, med sterkt innslag av samhandling mellom de to instanser.² For kirken vil dette særlig ha betydning for *forvaltningsrevisjonen* , siden revisors plikter knyttet til *regnskapsrevisjon* følger av revisorloven med tilhørende forskrifter sett i sammenheng med regnskapsloven med tilhørende forskrifter.

Om hva som ligger i begrepet forvaltningsrevisjon, vises det til pkt. III.1 fjerde avsnitt.

Det foreslås at høringen avgrenses til bispedømmerådene, da det er disse som i særlig grad er berørt av de spørsmål saken reiser.

For oversiktens skyld hva gjelder kontrollordninger i mer vid forstand, nevnes det at det til rådets septembermøte tas sikte på å fremlegge en sak om et nytt *klageorgan* i Den norske kirke. Et slikt særskilt klageorgan forutsetter at Stortinget gir en egen lovbestemmelse som hjemler opprettelsen av et slikt organ. I motsatt fall vil de aktuelle klageordninger måtte bygge på de øvrige lovbestemte organer. Ytterligere planlegges det til samme møte å fremlegge en sak vedrørende behovet for en egen *lærenemd* . Begge sakene planlegges sendt på høring etter septembermøtet for deretter å bli ferdigstilt som kirkemøtesaker av Kirkerådet i tide til Kirkemøtet 2016.

Som det vil fremgå nedenfor i pkt. III, vil et kontrollutvalg ha et viktig mandat innen kontroll av Kirkerådets økonomiforvaltning. Se særlig pkt. III.2 vedrørende arbeidsdelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. For ordens skyld nevnes det her at til Kirkemøtet i 2016 planlegger Kirkerådet en sak om *budsjettreglement* for Kirkemøtet. Videre arbeides det med et eget økonomiregelverk for Kirkerådet – henholdsvis *reglement* for økonomistyring og *bestemmelser* om økonomistyring. Dette økonomiregelverket skal Kirkerådet selv vedta, jf. ovenfor.

De tre nevnte regelverkene har hentet sine navn fra statens ordninger. Også innholdsmessig vil de ventelig i stor grad bygge på statlig sektors løsninger. Kirkerådet vil – i tråd med det departementet påpeker i pkt. 11.3 i sitatet nedenfor i pkt. III.2 – også måtte fastsette egne, interne *økonomiinstruks* . Slike må gis både for egen virksomhet og for de øvrige sentrale og regionale enhetene i det nye rettssubjektet.

II Økonomisk-administrative konsekvenser

Et kontrollutvalg for Den norske kirke med et så vidt mandat som foreslås i utkastet til høringsnotat, vil utløse behov for økonomiske ressurser ut over det som i dag knyttes til protokollkomiteen. Det er ikke naturlig å henføre hit utgifter til revisor med henblikk på *regnskapsrevisjon* , som er lovpålagte oppgaver og ikke en følge av at det etableres et kontrollutvalg. En annen sak er at det kan tenkes at kontrollutvalget bør utarbeide forslag til budsjett for sitt arbeid – herunder for all revisjon, sml. forskriften om det kommunale kontrollutvalget § 18.

Det foreslås at et kontrollutvalg får en tilsvarende rolle innen *forvaltningsrevisjon* som det kommunale kontrollorganet, som utformer og *bestiller* det enkelte revisjonsarbeid eller -prosjekt. Slike prosjekter vil utløse behov for økonomiske ressurser.

I og med at *honorar* må påregnes til medlemmene av kontrollutvalget, vil *antall utvalgsmedlemmer* ha betydning for de økonomiske konsekvenser av å etablere et kontrollutvalg, jf. nedenfor i pkt. III.5. Det bør i reglementet gis særskilte bestemmelser om at kontrollutvalget skal tildeles sekretærbistand. På samme måte som for det kommunale kontrollutvalget,³ anbefales det at sekretariatsfunksjonen bør *organiseres uavhengig av Kirkerådets administrasjon*, og at sekretariatsfunksjonen bør være utenfor administrasjonens instruksjons- eller avgjørelsesmyndighet. Dette betyr i så fall at sekretariatsfunksjonen ikke skal ligge under administrasjonens myndighetsområde.

Rådet bes vurdere om organiseringen av sekretariatsfunksjonen også hva gjelder *lokalisering* må legges helt utenfor Kirkerådets sekretariat, eller om utvalgets sekretariat kan være samlokalisert med rådets. Svaret på dette siste spørsmålet kan, men trenger ikke ha økonomiske konsekvenser.

III Utkast til høringsnotat om etableringen av et nytt kontrollorgan for Kirkemøtet

1 Innledning med sakens bakgrunn – behovet for et kontrollorgan

Etter det forslag Kulturdepartementet har fremsatt i høringsnotat fra september i fjor og ved høringsdokument av mars i år for Kirkemøtet, vil dagens statskirkelige virksomheter skilles ut og innordnes som organisasjonsheter i et nytt nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke. Rettssubjektet er foreslått gitt navnet Den norske kirke. Der de statskirkelige virksomhetene i dag rettslig og økonomisk er en del av staten, vil de etter den planlagte utskillingen bli del av én rettslig og økonomisk enhet. Denne utskillingen og overføringen vil bli gjennomført ved en såkalt virksomhetsoverdragelse.

Når kirken blir organisert utenfor staten, vil den bli tilskuddsmottaker av statstilskudd, mens den i dag regnes som *en del av statens egen virksomhet* der utgiftene i hovedsak føres som en del av statens ordinære driftsutgifter.

Når statens bevilgninger omgjøres fra å være driftsutgifter til å bli tilskuddsbaserte, og kirken blir virksomheter organisert utenfor staten, vil *Riksrevisjonen* få en vesentlig endret rolle overfor de virksomheter som skal overføres til det nye rettssubjektet. Riksrevisjonens ansvar vil etter reformen bli «begrenset til det ansvaret Riksrevisjonen har for å påse at Stortingets bevilgningsvedtak og bestemmelsene om tilskudd i økonomiregelverket i staten blir ivaretatt» (Kulturdepartementets høringsnotat av 2. september 2014 *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*, side 64). Dette innebærer at såkalt *forvaltningsrevisjon* overfor de aktuelle kirkelige virksomheter ikke lenger er aktuelt.

Se nærmere nedenfor i samband med omtalen av kommuneloven § 77 nr. 4 annet punktum om hva som menes med forvaltningsrevisjon. Se også utkastet til mandat i pkt. 7, der det er søkt å finne et uttrykk for at et viktig anliggende med kirkelig forvaltningsrevisjon vil være å fremskaffe relevant informasjon til Kirkemøtet.⁴ Se også standarden inntatt vedleggets pkt. IV nr. 5, der de øvrige punktene mer knytter seg til metode og prosess.

Hvis det ikke bestemmes noe annet – slik det er gjort for soknens del, der det er gitt særregler om regnskapsføring og dessuten om budsjettordning og revisjon⁵ – vil det nye rettssubjektet måtte følge

regnskapsloven, jf. Kulturdepartementets høringsdokument av 3. mars 2015 *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*, side 76–77 og utkastet til lovbestemmelser i § 25 fjerde ledd siste punktum.

Regnskapsplikt etter regnskapsloven medfører revisjonsplikt etter revisjonsloven.⁶ Denne revisjonsplikten er avgrenset til å gjelde *revisjon av årsregnskapet* (regnskapsrevisjon). Når Riksrevisjonens rolle som nevnt blir mer avgrenset, vil det ikke foreligge en *ordning* med forvaltningsrevisjon for de aktuelle virksomheter.

Det nye rettssubjektet står i prinsippet fritt til å definere hvilke revisjonsoppgaver som skal utføres *ut over* den obligatoriske regnskapsrevisjon.

På samme måte som regnskapsrevisjon hører forvaltningsrevisjon systematisk sett til såkalt *ekstern kontroll*. Det må legges til grunn at det vil bli sørget for at virksomheten i det nye rettssubjektet blir undergitt også forvaltningsrevisjon. Dette kan, men trenger ikke, bli utført av den revisor som foretar regnskapsrevisjonen. Se nedenfor i pkt. 4 om hvem som bør ha beslutningsmyndigheten på revisjonsfeltet.

Ekstern kontroll i form av forvaltningsrevisjon er ikke til hinder for at det samtidig er behov for en *internkontroll* (også kalt egenkontroll) i regi av administrasjonen. Slik administrativ internkontroll vil kunne ha stor emnemessig likhet med de områder som gjøres til gjenstand for ekstern forvaltningsrevisjon.

Spørsmålet i vår sammenheng er om det ved siden av *administrativ internkontroll*⁷ er behov for *et eget internt kontrollorgan* som på vegne av det øverste politiske nivå i rettssubjektet, Kirkemøtet, kan utøve intern kontroll overfor Kirkerådet, herunder samtidig være et bindeledd mellom Kirkemøtet og den eller de *eksterne* kontrollinstanser (revisorene).

Her kan kommunesektoren tjene som illustrasjon. Kommuneloven bestemmer således at det skal være *et eget kontrollutvalg* som på kommunestyrets vegne fører tilsyn med den kommunale forvaltning – utvalget skal «forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning på sine vegne», jf. lovens § 77 nr. 1.

Herunder skal kontrollutvalget *føre tilsyn med at kommunens revisjonsordning er forsvarlig*, jf. lovens § 77 nr. 4 første punktum om at «Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte». I dette *tilsynsansvaret overfor revisjonen* ligger også at utvalget skal påse at den økonomiske forvaltningen er gjenstand for forvaltningsrevisjon:

«Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)» (nr. 4 annet punktum).

Spørsmålet om å la et kirkelig kontrollorgan føre kontroll eller tilsyn med revisor, blir omtalt nærmere nedenfor i pkt. 4.

Ved siden av nedtoningen av Riksrevisjonens rolle som kontrollorgan overfor dagens statlige virksomheter, er det den i tid sammenfallende *betydelige endringen i Kirkerådets oppgaver på økonomifeltet* som i særlig grad foranlediger en nærmere vurdering av behovet for et kontrollorgan som på Kirkemøtets vegne kan påse at Kirkerådet ivaretar sine oppgaver i tråd med Kirkemøtets vedtak og forutsetninger.

Selv om departementet ikke har foreslått å lovregulere opprettelsen av en særskilt intern kontrollordning, forutsetter departementet at Kirkemøtet etablerer en kontrollordning, samtidig som det nettopp er Kirkerådets nye rolle innen økonomiforvaltningen i det nye rettssubjektet som utløser behovet for en slik ordning. I høringsnotatet av 2. september i fjor heter det således under overskriften *11.2 Kontrollutvalg* at

«Kirkemøtet har ikke i dag utpekt et kontrollorgan som på Kirkemøtets vegne kan kontrollere Kirkerådets økonomiske disposisjoner. Kirkemøtet har riktig nok en protokollkomite som kontrollerer at Kirkerådet følger opp Kirkemøtets vedtak mv., men kontrolloppgavene i en selvstendigkjort kirke vil måtte utvides, med et oppgavefelt omtrent som kontrollutvalget i kommunene, se kommuneloven § 77. Departementet ser imidlertid ikke grunn til å lovregulere et slikt utvalg. Opprettelsen av utvalget, fastsetting av mandat osv. bør Kirkemøtet ta stilling til» (side 62 pkt. 11.2).

2 Kort om rollefordelingen på økonomifeltet etter virksomhetsoverdragelsen

I samband med sitt forslag til nytt fjerde ledd i kirkeloven § 25, gir departementet en beskrivelse av rollefordelingen på økonomifeltet mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. At *Kirkemøtet* blir det organ som på det nye rettssubjektets vegne skal motta det som foreslås å bli ett samlet rammetilskudd til kirken, følger av at det er Kirkemøtet som i henhold til forslaget til nytt fjerde ledd i § 24 blir det organ som «treffer avgjørelser og opptre på vegne av Den norske kirke når det ikke er fastsatt i lov eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til et annet organ». Kirkemøtet blir med andre ord rettssubjektets øverste organ – slik det også er for trossamfunnet Den norske kirke. For å kunne ivareta denne budsjettfunksjonen, er det forutsatt at Kirkemøtet må fastsette et *budsjettreglement* som trekker opp de overordnede retningslinjer, selvsagt innenfor rammen av de bestemmelser som departementet har fastsatt for tilskuddsordningen i egenskap av å være tilskuddsforvalter av de midler Stortinget vedtar å stille til kirkens disposisjon.

Om *Kirkerådets* ansvar er det opplysende å vise til høringsnotatet fra 2. september i fjor:

«11. ØKONOMIFORVALTNINGEN

11.1 KIRKERÅDETS ANSVAR

Selv om departementet foreslår at Kirkemøtet i en fristilt kirke skal bestemme fordelingen av statens rammetilskudd mellom ulike formål og oppgaver, er Kirkemøtet som organ ikke egnet for økonomioppgaver ellers. Etter departementets syn må Kirkerådet bestemmes som det organet som har ansvaret for økonomien i det nye rettssubjektet, og som på vegne av Kirkemøtet også forpliktes til å følge opp tilskudd som er viderefordelt til andre instanser. Hvilke formål og instanser som skal tilgodeses, og med hvilke beløp, vil det være Kirkemøtet som bestemmer, men ansvaret for den videre budsjett- og økonomioppfølgingen bør ligge til Kirkerådet. Tilsvarende bør det være Kirkerådet som avlegger og fastsetter regnskapet for det nye rettssubjektet. Ett organ, dvs. Kirkerådet, må kunne stilles til ansvar for eventuelle feil, misligheter eller liknende.

Selv om Kirkemøtet vil være tilskuddsmottaker, vil det dessuten være Kirkerådets ansvar å rapportere om anvendelsen av gitte tilskudd, i tråd med formålet med tilskuddet og de bestemmelsene for tilskuddsordningen som er gitt.

Departementet antar at Kirkerådets ansvar på området bør fastsettes i lov, siden bestemmelser om dette vil være en innskrenkning av Kirkemøtets generelle myndighet. Av Kirkerådets

lovbestemte økonomiansvar synes det også å følge at delegasjonslinjene fra Kirkemøtet i alle saker som har økonomiske konsekvenser, bør gå gjennom Kirkerådet» (side 62).

Om rapporteringsansvaret utdypes det i høringsdokumentet av 3. mars i år at

«Formålet med forslaget var å tydeliggjøre at ett organ, dvs. Kirkerådet, kunne stilles til ansvar for eventuelle feil, misligheter eller liknende, og at det er ett organ som bør ha ansvaret for å rapportere om anvendelsen av midlene, *ikke bare overfor Kirkemøtet, men også overfor staten som bevilgende myndighet*» (side 46; kursivert her).

Om Kirkerådets ansvarsområde heter det videre at:

«11.3 ØKONOMIREGELVERK. LOVFORSLAG

Med forslaget om Kirkerådets lovbestemte ansvar for økonomien og økonomistyringen følger det at Kirkerådet må påse at regnskapene føres korrekt i alle organisasjonsenheter, dvs. i henhold til lov- og regelverk. Kirkerådet må også føre kontroll med at alle organisasjonsenheter i det nye rettssubjektet har tilfredsstillende økonomi- og risikostyring og rutiner for internkontroll, avstemming og regnskapsrapportering. Det følger av det samme lovforslaget at Kirkerådet også må ha ansvaret for å fastsette interne økonomiinstruksjoner.

Økonomiinstruksjoner som Kirkerådet fastsetter, må harmonere med Kirkemøtets budsjettreglement. I denne sammenhengen vil det være viktig å avstemme Kirkemøtets rolle som budsjettmyndighet med Kirkerådets ansvar for økonomien og økonomistyringen, slik at disse rollene ikke kommer i strid med hverandre.

Tilsvarende vil ansvaret for oppfølging og kontroll med andre instanser som er tildelt midler av Kirkemøtet, dvs. andre instanser enn rettssubjektet selv, ligge hos Kirkerådet. Også på dette området kan det være aktuelt å avstemme regler gitt av Kirkemøtet med Kirkerådets ansvar og myndighet.

Økonomiregelverket i staten, som i dag gjelder fullt ut for de aktuelle kirkelige virksomhetene, vil falle bort når virksomhetene er skilt fra staten. Departementet vil på vanlig måte ha ansvaret for at statstilskuddet til kirken blir anvendt etter Stortingets forutsetninger. Departementets overordnede ansvar vil ellers følge av de bestemmelsene om tilskuddsordninger som er fastsatt i statens økonomiregelverk» (side 62–63; se sitat av samme tekst i høringsdokumentet av 3. mars i år side 47).

I lys av dette foreslår departementet i høringsdokumentet fra mars i år følgende ordlyd i et nytt fjerde ledd i § 25:

«Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fastsetter regnskapet. For regnskapet gjelder regnskapsloven, om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.»

3 Nærmere om behovet for et kontrollorgan – kort om forholdet til andre kontrollordninger

For nærmere å kunne vurdere behovet for et særskilt kontrollorgan som på Kirkemøtets vegne kan føre kontroll med Kirkerådets utøvelse av den rollen rådet er tiltenkt på økonomifeltet, er det nyttig å avgrense mot de funksjoner eller redskaper som ligger i andre, nåværende kontrollordninger.

Klageordninger – med eller uten et særskilt klageorgan opprettet for dette formål – omfatter klagebehandling av konkrete enkeltsaker av ulik sakstype. Klageordninger er uegnet som virkemiddel til mer generelt å følge opp Kirkemøtets politikk, være seg på det økonomiske felt eller uten slik begrensning.

Tilsynsbegrepet knyttet til biskopens rolle blir brukt i litt ulike betydninger – herunder både som et teologisk og rettslig begrep. Uaktet de nærmere avgrensninger er det på det rene at *biskopens tilsynsrolle eller -funksjon* i særlig grad er knyttet til *det læremessig ansvar* biskopen har. At biskopen i første rekke har en *åndelig lederfunksjon*, ses av tjenesteordningen for biskoper § 1, som – sammen med vigslingsliturgien av biskop pkt. 10 og visitasreglementet – er det klareste *formaliserte uttrykk* for den tilsynsmyndigheten biskopen er tildelt:

«Biskopen skal gjennom forkynnelse og sakramentforvaltning ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke og rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere. For å ivareta dette tilsynsansvar kan biskopen gi råd og veiledning, og også gi bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelig tilsattes tjenesteutøvelse.

Biskopen ser til at prestene forvalter sakramentene, forkynner og selv lever i overensstemmelse med den kristne tro, slik den er uttrykt i vår kirkes bekjennelse og ordninger, og at også andre som er vigslert til tjeneste i kirken virker og lever i samsvar med vigslingens formaning og løfte.

Biskopen fører tilsyn med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i lojalitet med den evangelisk-lutherske lære.»

Som kollegium har *Bispemøtet* etter kirkeloven § 26 et ansvar for å «virke for samordning» mellom biskopene – dette gjelder også innen lærespørsmål. I samme gruppe som biskopens og Bispemøtets læremessige ansvar, kan også nevnes *lærenemnda*. Forskjellen er at lærenemnda kun gir uttalelser, mens biskopen kan gi bindende pålegg, jf. ovenfor i tjenesteordningen.

I arbeidet med ny kirkeordning legger Kirkerådet til grunn at det er en forutsetning for vurderingen av ulike løsninger, at biskopens tilsynsrolle sikres et reelt innhold.

Det kontrollbehov nærværende sak knytter seg til, er som det vil fremgå, ikke i første rekke av læremessig karakter.

Som nevnt allerede ovenfor er ikke viktigheten av at forvaltningsrevisjon utføres i seg selv et argument for et kontrollutvalg – Kirkemøtet eller Kirkerådet kan selv bestemme at slik forvaltningsrevisjon skal gjennomføres.

Heller ikke er utbyggingen av Kirkerådets egen *internkontroll* – herunder de krav Kirkerådet stiller til slik kontroll hos bispedømmerådene – avhengig av et kontrollutvalg.

Dagens *protokollkomité* har et mandatområde som – slik retningslinjene for dets arbeid er formulert – gir vide fullmakter til å følge opp Kirkemøtets vedtak. Det vises særlig til kapittel 5 i retningslinjene:

5. Protokollkomiteens arbeid

5.1 I forbindelse med oppfølging av vedtak skal protokollkomiteen påse at Kirkerådet har fulgt opp Kirkemøtevedtakene fra siste og tidligere år på en forsvarlig måte.

5.2 Protokollkomiteen kan på eget initiativ ta opp saker dersom det er tvil om vedtaket og/eller saksbehandlingen er skjedd på en tilfredsstillende måte.

Formuleringen å «påse at» – som språklig betyr å *sørge for* – kan vanskelig tas bokstavelig. Det som må være ment, er at komiteen skal *kontrollere om* Kirkerådet har fulgt opp Kirkemøtets vedtak, altså i praksis en kontroll i forkant av et forestående kirkemøte med henblikk på *rapportering til Kirkemøtet*.⁸

Selv om mandatet rekker vidt, er protokollkomiteen i dagens støpning lite skreddersydd til å være et kontrollorgan overfor Kirkerådet i dets rolle på økonomifeltet. Se nedenfor i pkt. 4 om hvilken betydning opprettelsen av et nytt kontrollutvalg eventuelt bør få for arbeidsoppgavene til dagens protokollkomité.

Til sammenlikning kan det neves at i den Svenska Kyrkan er det *ikke* et eget kontrollorgan ved siden av den revisjonsordning som Kyrkoordningen har fastsatt for henholdsvis *församlingar* (*samfälligheter*, der församlingar inngår i en samfällighet; kapittel 48), *stiftet* (kapittel 50) og *nationella nivån* (kapittel 52). Bestemmelsene er bygget opp etter samme struktur og omtales som *revision och granskning*. De omfatter valg av revisorer. Antallet er henholdsvis tre, tre og syv revisorer for de ulike nivåene – der den ene kan være et registrert revisjonsselskap. Revisorene velges «för att granska verksamheten». Felles er at revisorenes oppgaver («oppgifter») er å påse at revisjonslovens regler følges: «I revisionslagen finns föreskrifter om revisorernas granskning». Dette omfatter regnskapsrevisjon. *Dessuten* skal revisorene utføre det som innebærer forvaltningsrevisjon, ved at de

«även [skal] granska om [församlingens, stiftets eller nationella nivåns] verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig.»

Selv om den svenske løsningen ikke er en ordning med et eget kontrollorgan, vil revisorkollegiet ha et bredere virkefelt enn kun én valgt revisor ville ha.

I Sverige er det en medlemsfinansiert kirke hvor medlemmene kan melde seg ut og unngå medlemsavgift. Som nevnt ovenfor i pkt. 2 påpeker departementet at Kirkerådet blant annet vil få et særlig ansvar for å rapportere om anvendelsen av *de midler staten tildeler til kirken* – både overfor Kirkemøtet, men også overfor staten som bevilgende myndighet. Som vist nedenfor i pkt. 4, jf. også pkt. 1 foran om den kommunale ordning, kan et kontrollutvalg ha en viktig rolle som *tilrettelegger av revisjonsordningen og kontroll med at den er forsvarlig*. Grunnet forskjeller i finansieringsordningene kan det tenkes at det er et større behov for et organ med en slik funksjon i Norge enn i Sverige.

Enda kommunestyret møtes omtrent månedlig, har Stortinget ment at kommunestyret trenger et kontrollutvalg til på sine vegne å forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen. Kontrollutvalget har ikke bare en kontrollfunksjon på det økonomiske feltet, men dette er særskilt fremhevet i loven og i praksis antakelig et hovedområde for utvalgenes arbeid. Til sammenlikning samles Kirkemøtet bare én gang årlig, og behovet for et kontrollorgan overfor Kirkerådet er neppe mindre enn i kommunesektoren.

Kirkerådets foreløpige vurdering er i lys av ovennevnte at departementets forslag til funksjonsfordeling mellom Kirkemøtet og Kirkerådet taler for å etablere et eget kontrollutvalg. Dette skal på vegne av Kirkemøtet kontrollere at Kirkerådet på en betryggende måte ivaretar sin funksjon som

ansvarlig for økonomien i det nye rettssubjektet – herunder at Kirkerådet gjør dette i tråd med de føringer som er gitt fra staten og Kirkemøtet. Utvalget skal være et virkemiddel for Kirkemøtet til å kunne avdekke eventuelle feil eller misligheter hos Kirkerådet med henblikk på ansvarliggjøring av rådet. Selv om det er Kirkerådets ventede rolle på økonomifeltet som i særlig grad utløser et behov for en ny kontrollordning, jf. ovenfor i sluttet av pkt. 1, er det hensiktsmessig at et nytt kontrollorgan får et mer allment mandat – herunder overtar deler av protokollkomiteens oppgaver, jf. nedenfor i pkt. 4.

Selv om det er den mer formelle *kontrolldimensjonen* som er hovedbegrunnelsen for et slikt kontrollutvalg, bør også målet om *læring og forbedring* søkes hensyntatt i de mer detaljerte regler for utvalgets arbeid.⁹

Organet foreslås kalt *Den norske kirkes kontrollutvalg*.

4 Kontrollutvalgets mandat

Utvalget vil ikke være et lovbestemt organ, og det vil heller ikke kunne overprøve lovbestemte eller andre organers avgjørelser eller ha noen annen form for instruksjonsmyndighet. Det blir alene tale om et redskap for Kirkemøtet til å *ivareta oppgaver som hører inn under Kirkemøtet*, sml. i dag kirkeloven § 24 femte ledd.

Et særskilt spørsmål blir om protokollkomiteen skal beholde noen av sine oppgaver som *ikke* gjelder dets arbeid under selve Kirkemøtet – altså kapittel 2 i flg. i retningslinjene. Kirkerådet foreslår at samtlige av disse overføres til kontrollutvalget. Den viktigste grunnen til dette er at det ellers vil være to organer som utøver en sammenlignbar kontrollfunksjon og der det for eksempel kan by på praktiske utfordringer å skille mellom saker av økonomisk og annen karakter. Også ressursmessige grunner taler for en slik arbeidsdeling.

Derimot bør protokollkomiteen fortsatt ha ansvaret med å «godkjenne og underskrive Kirkemøtets vedtaksprotokoll», jf. forretningsordenen § 3-5 tredje ledd første strekpunkt. Se også retningslinjene kapittel 1. De øvrige bestemmelser om protokollkomiteen i henholdsvis forretningsordenen og retningslinjene kan oppheves. De som beholdes i retningslinjene, bør vurderes overført til forretningsordenen. Navnet protokollkomité bør vurderes endret til *protokollunderskrivere*.

Som nevnt ovenfor i pkt. 3 lyder retningslinjene pkt. 5.2 at protokollkomiteen «kan på eget initiativ ta opp saker dersom det er tvil om vedtaket og/eller saksbehandlingen er skjedd på en tilfredsstillende måte». Det vedtak det her er ment, er *Kirkerådets* vedtak – ikke Kirkemøtets. Allikevel har protokollkomiteen forutsatt å ha myndighet til å utføre en etterkontroll, i praksis året etter, av *Kirkemøtets* vedtak, jf. slik sak KM 1/10 knyttet til forretningsordenen. Noen mindre grunn til at protokollkomiteen skal kunne utføre kontroll under selve møtet, er det da vanskelig å se. Eksempler på dette siste er ikke kjent.

Det må vurderes om fremtidens protokollkomité/protokollunderskrivere skal ha et slikt ansvar i forbindelse med at vedtak treffes. Det kan dreie seg om kontroll med at vedtak ikke har *feil på grunn av innhold eller tilblivelse*.

Slike saker kan blant annet omfatte kontroll med om vedtak blir fattet i tråd med bestemmelsene i forretningsordenen eller om de av andre grunner inneholder feil, for eksempel på grunn av uriktig

vurdering av habilitetsspørsmål¹⁰ eller uriktig anvendelse av valgeregler.¹¹ Ett år (2010) påpekte protokollkomiteen at Kirkemøtet året før hadde truffet et vedtak det ikke hadde full kompetanse til.

En slik møtefunksjon vil kunne utøves av de tre protokollunderskriverne, da de ikke vil ha dårligere forutsetninger enn *kontrollutvalget* til å foreta slik kontroll – ikke minst fordi Kirkerådets sekretariatet besitter den nødvendige juridiske kompetanse som det ved behov kan trekkes veksel på, jf. også retningslinjene pkt. 1.1.

Et annet alternativ – som er det Kirkerådet anbefaler – er at protokollunderskriveres mandat begrenses til å godkjenne protokollene og at *heller ikke* kontrollutvalget skal ha et særskilt ansvar for at Kirkemøtets vedtak ikke inneholder innholds- eller tilblivelsesfeil. Ethvert medlem av Kirkemøtet vil kunne melde fra til dirigentskapet, og sekretariatet vil som nevnt besitte den nødvendige juridiske kompetanse som også dirigentskapet ved tvil kan støtte seg til.

Det kommunale kontrollutvalget har som nevnt en tilsynsfunksjon vis-à-vis revisjonen, selv om det er *kommunestyret* som både treffer bestemmelse om ordning for revisjon og som foretar det nærmere valg av revisor, jf. henholdsvis kommuneloven § 78 nr. 3 og 4. Begge avgjørelser treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.

Et uttrykk for utvalgets rolle er at det også har ansvar for å utarbeide en *plan for gjennomføringen av forvaltningsrevisjon* og det har et særskilt oppfølgings-ansvar overfor kommunestyret hva gjelder forvaltningsrevisjonsrapporter. *Plan for gjennomføringen av forvaltningsrevisjon* vedtas av kommunestyret, men *de enkelte prosjekter* er det utvalget som treffer avgjørelse om. Utvalget skal – «med utgangspunkt i planen for gjennomføring av forvaltningsrevisjon» – *avgi rapport* til kommunestyret «om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og om resultatene av disse», jf. kontrollutvalgsforskriften § 11. Kontrollutvalget skal også bli forelagt revisjonsberetningen fra revisor om regnskapsrevisjonen og *avgi uttalelse* om denne til kommunestyret.

I og med Den norske kirkes kontrollutvalg skal være *Kirkemøtets* kontrollorgan overfor Kirkerådet, sammenholdt med at revisjonen er et sentralt instrument i kontrollarbeidet som skal utføres med Kirkemøtet som den viktigste adressat, mener Kirkerådet at utvalget bør ha en i hovedsak tilsvarende rolle på revisjonsfeltet som kommunens kontrollutvalg.

Med den samme begrunnelse bør det være Kirkemøtet – ikke Kirkerådet – som *velger revisor*, etter innstilling fra kontrollutvalget. Dette sikrer uavhengighet vis-à-vis Kirkerådet. Det kan vanskelig utledes av departementets forslag til ny § 25 fjerde ledd om Kirkerådets ansvar for økonomiforvaltningen og økonomistyringen, at rådet også skal velge revisor. Tvert imot taler den foreslåtte ordningen med at Kirkerådet skal kunne stilles til ansvar for sine disposisjoner, at det er Kirkemøtet som velger revisor.

Det kan reises spørsmål ved om det er praktisk at Kirkemøtet skal velge revisor. Det bør vurderes om denne oppgaven skal delegeres til kontrollutvalget selv.

De nærmere regler for spillet mellom kontrollutvalget og revisor vil bli nedfelt i de bestemmelser som skal utfylle hovedbestemmelsen om utvalgets mandat; se pkt. 6 nedenfor.

Siden Kirkemøtets budsjettmyndighet etter reformforslaget vil innebære tildeling av midler også utenfor det nasjonale rettssubjektet, kan utvalgets kontroll på økonomifeltet vanskelig bli avgrenset til å omfatte de midler som fordeles innad i det nye rettssubjektet. Betydningen av dette knytter seg

til den informasjon kontrollutvalget måtte mene den trenger for å utføre sin kontrollfunksjon. Spørsmålet blir om kontrollutvalget skal tilveiebringe etterspurt informasjon *gjennom* Kirkerådet – eller om utvalget skal ha myndighet til å gå direkte til et bispedømmeråd, et sokn eller en bevilgningsmottaker utenfor den formelle rådsstrukturen. Selv om det antakelig ikke reiser seg spørsmål om behov for lovhjemmel på grunn av legalitetsprinsippet,¹² enten vi er innenfor eller utenfor det nasjonale rettssubjektet, mener Kirkerådet at linjen – eller informasjonsstrømmen – bør gå via Kirkerådet. Hovedbegrunnelsen for dette er at kontrollutvalgets *kontrollobjekt* er Kirkerådet, ikke forvaltningsenhetene (organene) i det nasjonale rettssubjektet – langt mindre i trossamfunnet Den norske kirke.

Et eget spørsmål i forlengelsen av ovennevnte er om det er Kirkerådets rolle for det nasjonale rettssubjektet eller for trossamfunnet som danner *avgrensningen av kontrollfeltet*. Det vises til at Kirkemøtet er foreslått å få en todelt rolle, både som øverste organ for det nye rettssubjektet og som øverste representative organ for trossamfunnet. Tilsvarende todeling vil da gjelde for Kirkerådet.

Kirkerådet antar at det er lite hensiktsmessig å avgrense oppfølgingen av Kirkerådet til å omfatte det arbeid Kirkerådet gjør innenfor – eller med rekkevidde for – det nasjonale rettssubjektet. Ikke minst ville en slik avgrensning kunne reise vanskelige avgrensningsspørsmål.¹³

Selv om kontroll med Kirkerådets økonomiske disposisjoner vil være en viktig oppgave, bør ikke kontrollfunksjonen bli *saksmessig avgrenset* til å omfatte Kirkerådets ansvar for økonomiforvaltningen. En avgrensning mot spørsmål som ikke er av økonomiske karakter, ville uansett innebære en uheldig innsnevring av kontrollfeltet – også sammenlignet med kontrollfeltet protokollkomiteen i dag har. Det ville dessuten også i denne sammenhengen kunne by på vanskelige avgrensninger.

Hva særlig gjelder kontroll av økonomifunksjonen, bør kontrollutvalgets mandat ikke være avgrenset til å gjelde oppfølging av Kirkemøtets budsjettvedtak og dets forutsetninger, herunder de forutsetninger som staten har lagt. Mandatet bør også omfatte å føre kontroll med at Kirkerådet følger opp *egne* vedtak på økonomifeltet – herunder dets eget økonomiregelvek med tilhørende instruksjer.

Se utkastet til mandat for kontrollutvalget nedenfor i pkt. 7. Som der ses er mandatet utformet vidt, på samme måte som i den kommunale ordning.

5 Sammensetning – valg

Det kan ikke være andre enn Kirkemøtet som velger kontrollutvalgets medlemmer.

Kirkerådet anbefaler *fem medlemmer* som det mest egnede antall medlemmer. Det gir større fleksibilitet og slagkraft enn med tre. I kommunesektoren er kravet «minst tre», men tre av fire kommuner har valgt fem. Enkelte kontrollutvalg har endog seks eller flere medlemmer.

Flere enn fem medlemmer frarådes av ressursmessige grunner.

Et særskilt spørsmål er hvor mange medlemmer som bør velges blant Kirkemøtets medlemmer – herunder om utvalgsleder alltid bør være medlem i Kirkemøtet ut fra det syn at utvalget er Kirkemøtets kontrollorgan. Hensynet til fleksibilitet kan tilsi at ledervervet ikke undergis en slik begrensning.

Hensynet til kontinuitet tilsier at medlemmene velges for hele valgperioden. I kommunen kan kommunestyret når som helst foreta nyvalg av kontrollutvalgets medlemmer, men i så fall slik at det må foretas formelt nyvalg av samtlige medlemmer. Ordningen har vært omdiskutert.

Hva gjelder spørsmålet om hvem som skal være utelukket som utvalgsmedlem, ber Kirkerådet høringsinstansene særlig å vurdere om dette også skal gjelde ansatte ved bispedømmeadministrasjonene. Kirkerådet antar at med unntak fra stiftsdirektørene, vil de ansatte være for fjernt fra Kirkerådet til at det er tungtveiende hensyn som taler for utelukkelse fra å bli valgt. Som der ses i utkastet § 1 siste ledd anbefaler Kirkerådet at alle ansatte i *den sentralkirkelige administrasjonen* skal være utelukket – dette omfatter også de ansatte i Bispedømmetets sekretariat.

6 Øvrige spørsmål

Som det har fremgått er høringsnotatet avgrenset til de mer overordnede spørsmål om hvorvidt det er behov for et særskilt kontrollorgan, dets mandat og sammensetning. Til behandling for Kirkemøtet neste år vil det bli fremlagt et utkast til *reglement for kontrollutvalget*. Reglementet vil også omhandle de nærmere oppgaver for kontrollutvalget – herunder om samhandlingen med revisor – arbeidsform, saksbehandlingsregler, rapportering, administrative forhold (herunder om sekretærbistand) o.a.

7 Utkast til overordnede bestemmelser om Den norske kirkes kontrollutvalg¹⁴

[§ 1.] Valg og sammensetning

I det første møte i sin valgperiode velger Kirkemøtet medlemmer og varamedlemmer til Den norske kirkes kontrollutvalg (heretter kontrollutvalget). Medlemmene velges for hele valgperioden.

Medlemmer og varamedlemmer av kontrollutvalget skal være medlem av Den norske kirke.

Kontrollutvalget skal ha fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Minst ett medlem og varamedlem skal velges blant Kirkemøtet medlemmer.

Kirkemøtet velger leder¹⁵ og nestleder. Leder kan, men må ikke være medlem av Kirkemøtet.

Utelukket fra å bli valgt inn i kontrollutvalget, er medlemmer av Kirkerådet og de øvrige sentralkirkelige råd, ansatte i den sentralkirkelige administrasjon, daglig leder av bispedømmerådene virksomhet samt Den norske kirkes revisor.

[§ 2.] Kontrollutvalgets mandat

Kontrollutvalget skal på Kirkemøtets vegne forestå den løpende kontroll med Kirkerådets virksomhet – herunder kontrollere om Kirkemøtets vedtak blir fulgt opp etter deres innhold og forutsetninger.

Kontrollutvalget skal se til at Den norske kirkes regnskaper blir revidert på en betryggende måte.

Kontrollutvalget skal se til at Kirkerådets virksomhet blir undergitt forvaltningsrevisjon. Herunder skal kontrollutvalget se til

- at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak og
- at det gjennom systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger blir tilført Kirkemøtet relevant informasjon om gjennomføringen av Kirkemøtets vedtak ut fra deres innhold og forutsetninger.

Vedlegg til høringsnotatet: Som KR 27.1/15

¹ Reglene er i Lovsamling for Den norske kirke, 9. utgave 2013 omtalt som *Retningslinjer for Kirkemøtets protokollkomite*, jf. der side 212.

² Et uttrykk for dette er henvisninger fra den ene forskriften til den andre og omtale av revisor i forskriften om kontrollutvalg og motsatt vei.

³ Se forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 20 tredje og fjerde ledd. Se vedlegget pkt. III.

⁴ Dette er i tråd med den beskrivelse som i statlig sektor er gitt ved Stortingets instruks av 11. mars 2004 om *Riksrevisjonens* virksomhet; se der § 9:

«Kapittel 4. Forvaltningsrevisjon

§ 9. Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, *fremskaffe relevant informasjon* til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l., herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de målene som Stortinget har satt på området,
- c) regelverk fastsatt av Stortinget etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger,
- e) beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig, og
- f) forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressursene etterleves.

Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning» (kursivert her).

Som der kan ses er forskrift 15. juni 2004 nr. 904 om *revisjon i kommuner* og fylkeskommuner mv. § 7 i stor grad bygget på beskrivelsen ovenfor for Riksrevisjonen, selv understrekningen av *formålet med å fremskaffe relevant informasjon*, er ikke tatt inn, men må underforstås:

«§ 7. *Forvaltningsrevisjonens innhold*

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, og det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte prosjekt.»

⁵ Forskrift 25. september 2003 nr. 1215 om økonomiforvaltningen for kirkelig fellestråd og menighetsråd i Den norske kirke. Hva gjelder regnskapsføring, baserer denne forskriften seg langt på vei på de regnskapsprinsipper som gjelder for kommunene, jf. forskriften § 1-3 som innebærer en henvisning til forskrift 15. januar 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner).

⁶ Se revisjonsloven § 2-1 første ledd som slår fast at *revisjonsplikten* gjelder regnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2 første ledd. Det nasjonale rettssubjektet vil falle inn under regnskapsloven § 1-2 første ledd *nr. 12* som omfatter «andre som etter særskilt bestemmelse i eller i medhold av lov har regnskapsplikt etter regnskapsloven».

⁷ I regi av Kirkerådet, jf. nedenfor i pkt. 2 om dets rolle etter virksomhetsoverdragelsen.

⁸ Se slik i saksfremlegget i sak KM 5/06 *Revisjon av retningslinjer for protokollkomiteen i Kyrkjemøtet* side 3 om den tilsvarende formulering i forretningsordenen § 3-5 tredje ledd annet strekpunkt (daværende § 3-4 sjette ledd) – uten at det uheldige ordvalget er viet oppmerksomhet i saksfremlegget.

⁹ Det kan her vises til proposisjonen til en endringslov om kommuneloven, der det i samband med omtalen av forvaltningsrevisjon heter at:

«Etter departementets oppfatning er forvaltningsrevisjon et nyttig virkemiddel i kommunestyrets kontroll og tilsyn med forvaltningen. Denne typen undersøkelser gir de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging og resultatene av vedtak i kommunestyret. Forvaltningsrevisjon kan virke som en *kontrollmekanisme* mellom kommunestyret og det øvrige forvaltningsapparatet, og i tillegg ha *læringseffekter*» (Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon) side 58; kursivert her).

¹⁰ I to saker under Kirkemøtet 2014 skjedde dette, *uten* at protokollkomiteen eller dirigentskapet grep inn og påpekte dette.

¹¹ Se sak KM 2.7/12 om valg av Kirkeråd, der det ble avholdt en tredje valgogang på grunn av feil i den andre. Heller ikke her var det protokollkomiteen som grep inn.

¹² Det er lite praktisk å se for seg at bevilgningsmottakere ikke gir etterspurt informasjon – rettslig plikt eller ikke.

¹³ En slik avgrensning kan heller ikke innfortolkes i mandatet til dagens protokollkomité, altså da i så fall knyttet til den statskirkelige virksomheten. Se for eksempel sak KM 1/01, der protokollkomiteen hadde merknader knyttet til disponering av midler ved gjennomføringen av valg til menighetsråd, altså til lokalkirkelige forhold.

¹⁴ Slike overordnede bestemmelser vil fra neste reformfase kunne plasseres i den kirkeordningen Kirkemøtet skal vedta med trinnhøyde under *Den norske kirkes grunnlag*. De øvrige bestemmelsene bør antakelig nedfelles i et eget regelverk – for eksempel ved at det i kirkeordningen lyder slik: *Kirkemøtet treffer utfyllende bestemmelser om kontrollutvalgets virksomhet i et eget reglement for utvalget.*

¹⁵ At kontrollutvalgets leder skal ha talerett i Kirkemøtet når kontrollutvalgets saker behandles, bør tas inn i forretningsordenen § 1-4.