

NORD-TRØNDELAG
FYLKESKOMMUNE

Saksbehandler: John Tuseth
Saksnr.: 10/05378-10
Arkiv: 00.T00

Dato: 15.9.2011

Ugradert

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I KOMMUNELOVEN MV –

FORELØPIG HØRINGSUTTALELSE FRA NORD-TRØNDELAG FYLKESKOMMUNE

Det vises til departementets høringsbrev pr. 27. mai d.å., med høringsfrist 15. september d.å.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag kan ikke selv behandle denne høringssaken, fordi fylkestingets møteplan ikke er tilpasset nevnte høringsfrist.

Det er derfor fylkesrådet som på fylkestingets vegne avgir høringsuttalelse for Nord-Trøndelag fylkeskommune (NTFK) i denne saken.

Enkelte av høringstemaene i saken angår spesifikke forhold innenfor kontrollutvalgets og kommunerevisjonens funksjoner/ansvarsområde.

Innenfor vårt parlamentariske styringssystem, er det fylkesrådet (fylkesregjeringen) som har forvaltningsansvaret for de funksjoner som kontrollutvalgets og revisjonens kontroll retter seg mot.

Fylkesrådet finner det derfor av habilitetsmessige grunner uheldig å kommentere den delen av høringssaken som angår kontrollutvalgets og revisjonens virksomhet, og har derfor overlatt til kontrollutvalget å kommentere nevnte temaer.

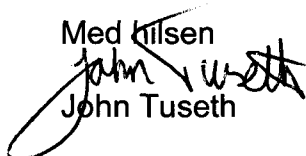
NTFK avgir gjennom dette brevet en foreløpig høringsuttalelse innenfor departementets høringsfrist (15.09.2011), bestående av saksutredning/innstilling til fylkesrådet, samt kontrollutvalgets vedtak den 14.09.11.

Fylkesrådet vil behandle høringssaken i sitt møte den 20.09.2011.

Vedlagt oversendes foreløpig høringsuttalelse fra NTFK

Endelig høringsuttalelse ettersendes etter fylkesrådets behandling den 20.09.11.

Med hilsen



John Tuseth

Vedlegg:

1. Saksutredning m/innstilling for fylkesrådets sak 11/167
2. Saksprotokoll for Kontrollutvalgets sak 0033/11

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Sak nr 11/167

Høring - Endringer i Kommuneloven mv. med sikte på styrking av egenkontrollen

Behandlet/ Behandles av
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag

Sted
Fylkets Hus, Steinkjer

Møtedato
20.9.2011

Sak nr.
11/167

Saksbeh: John Tuseth
Arkivsak: 10/05378
Arkivkode: 00.T00

Fylkesrådsleders innstilling til vedtak:

1. Denne høringssaken foreslår ulike tiltak, som har som målsetting å styrke den kommunale egenkontrollen. De tiltakene som foreslås, er i stor grad mindre justeringer og presiseringer av gjeldende regelverk for kommunesektoren.

De foreslåtte tiltakene er i hovedsak velbegrunnede og fornuftige, men representerer likevel et beskjedent bidrag i forhold til målsettingen om styrking av den kommunale egenkontrollen.

2. Videreutvikling av kommunal egenkontroll bør sees i direkte sammenheng med statlige organers omfattende tilsyn med kommunesektoren, fordi disse to ulike kontrollordningene har betydelig grad av kontrollmessig overlapping som medfører et betydelig og unødvendig dobbeltarbeid.

Egenkontroll er den prinsipielt riktige kontrollformen både i staten og i kommunesektoren som to demokratisk valgte nivå.

Dagens omfattende statlige tilsyn med folkevalgte kommuner og fylkeskommuner, er derfor prinsipielt feil og demokratisk sett uheldig.

3. Den kommunale egenkontrollen har i de siste 20 årene utviklet seg vesentlig, fra smal regnskapsrevisjon til omfattende forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Konseptet for kommunal egenkontroll er derfor pr. i dag helt parallell med tilsvarende egenkontroll innenfor statlig virksomhet.

Tiden er derfor moden for vesentlig oppgradering av kommunal egenkontroll, og tilsvarende nedbygging av statlig tilsyn med kommunesektoren.

Deler av de ressurser som dermed frigjøres innenfor statlig tilsynsvirksomhet, bør overføres til kommunesektoren, og øremerkes til videreutvikling og nødvendig opptrapping av kommunal egenkontroll

4. Denne høringssaken burde vært koblet sammen med den forestående stortingsmeldingen om samspillet mellom kommunal egenkontroll og statlig tilsynsvirksomhet. Dette kunne gitt et bredt grunnlag for en hensiktsmessig videreutvikling av den samlede kontrollen med den kommunale forvaltningen.
5. Det vises for øvrig til separat høringsuttalelse fra kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune (kontrollutvalgets sak nr. 033/11, vedlagt), som omhandler kommentarer til de delene av denne høringssaken som omhandler kontrollutvalgets og revisjonens virksomhet.

Fylkesrådsleders vurdering:

Denne hørings-saken er en oppfølging av Gramutvalgets 85 forslag til forbedringer i den kommunale egenkontrollen.

De tiltakene som foreslås i hørings-saken, synes å ha liten betydning for den kommunale egenkontrollen.

I stedet for relativt kosmetiske justeringer i lovverk, burde saken hatt fokus på den kommunale egenkontrollens prinsipielle rolle, herunder samspillet mellom kommunal egenkontroll og statlige organers omfattende tilsyn med kommunesektoren.

Denne problemstillingen inngår i liten grad i denne saken, men fremmes separat i en forestående stortingsmelding.

Dette gjør det vanskelig å drøfte videreutviklingen av den kommunale egenkontrollen på helhetlig og prinsipielt grunnlag.

Ut ifra en prinsipiell synsvinkel bør kontroll innenfor kommunesektoren utformes som egenkontroll, dvs. etter samme prinsipp som innefor staten.

I begge tilfeller ligger toppforankringen av egenkontrollen hos politiske organer som er direkte valgt av befolkningen.

Videreutvikling av den kommunale egenkontrollen bør derfor sees i nær sammenheng med en tilsvarende nedtrapping av det omfattende statlige kontrollapparatet overfor kommunesektoren.

Dette vil kunne gi en vesentlig innsparing i kostnadene for statlig tilsynsvirksomhet. Samtidig vil videreutvikling av kommunal egenkontroll kreve en betydelig ressurstilførsel utenfra.

I samsvar med prinsippet om at ressursene bør følge oppgavene, bør deler av forventet innsparing når statlig tilsyn trappes ned, overføres kommunesektoren og øremerkes videreutvikling av den kommunale egenkontrollen.

Steinkjer, den 13. september 2011



Alf Daniel Moen
fylkesrådsleder

Saksutredning for fylkesrådet

Sammendrag

Hjemmel/Referanse for saken:

- Høringsbrev fra Kommunal og regionaldepartementet (KRD) pr. 27. mai. 2011.

Dokumenter som følger saken – som link:

1. Høringsbrev fra Kommunal og regionaldepartementet pr. 27. mai. 2011.
2. Saksutredning, Kontrollutvalgets sak nr.033/11.

Øvrige dokumenter:

- Saksprotokoll, Kontrollutvalgets sak 033/11 (*legges ved saken ved oversendelse av foreløpig høringsuttalelse til KRD*)

Utredning:

Innledning/bakgrunn

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har i brev pr. 27. mai d.å. sendt på høring et forslag om enkelte endringer i Kommuneloven samt diverse andre lover.

Ovennevnte lovforslag er en oppfølging av rapporten "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane", som i juni d.å var bakteppe for sak til fylkestinget om videreutvikling av NTFK's internkontroll.

Høringsfristen for ovennevnte hørings sak er satt til 15. september 2011.

KRD har i sitt høringsbrev gjort oppmerksom på at også andre enn de oppførte høringsinstansene (herunder kommuner og fylkeskommuner) kan sende inn merknader.

Flere av de aktuelle forslagene til lovendringer omfatter funksjonene til kontrollutvalget og revisjonen i kommuner og fylkeskommuner.

Ut ifra prinsippet om kontrollorganenes uavhengighet i forhold til forvaltningsorganer, er det hensiktsmessig at kontrollutvalget i NTFK uttaler seg de høringsforslagene som omhandler kontrollutvalgets og kommunerevisjonens funksjoner.

Saksutreder er kjent med at NTFK's kontrollutvalg vil få seg forelagt egen hørings sak i sitt møte den 14. september d.å).

Ut ifra vedtatt møteplan er det ikke mulig å behandle denne hørings saken i fylkestinget før høringsfristens utløp.

Det foreslås derfor at hhv. fylkesrådet og kontrollutvalget hver for seg avgir respektive høringsuttalelser på fylkestingets vegne, og at deres høringsuttalelser (NTFK's høringsuttalelse) legges fram som referatsak i fylkestinget (oktober d.å.).

Det legges derfor opp til følgende samspill mellom fylkesrådet og kontrollutvalget i denne hørings saken:

- Saksutredningen til kontrollutvalgets møte den 14.09 vedlegges saksforelegget til foreløpig behandling fylkesrådets den 13.09.
- Saksprotokoll for kontrollutvalgets vedtak den 14.09 vedlegges saksprotokoll for fylkesrådets foreløpig behandling den 13.09, og disse to saksprotokollene danner til sammen grunnlag for foreløpig hørings svar fra NTFK den 15.09.
- Foreløpig hørings svar avgis med forbehold om fylkesrådets endelig behandling den 20.09.

- Ved endelig behandling i fylkesrådet den 20.09, vedlegges foreløpig høringsuttalelse fra NTFK (inkl. saksprotokoll for kontrollutvalgets behandling den 14.09).
- Endelig høringsuttalelse fra NTFK oversendes deretter umiddelbart.

Saksframstilling/problemstillinger

1. Oppgavefordelingen mellom fylkesrådet og kontrollutvalget i denne høringssaken

Den kommunale egenkontrollen innenfor NTFK består av følgende hovedelementer:

- Den administrative internkontrollfunksjonen (hvor fylkesrådet har det øverste ansvaret innenfor et parlamentarisk styringssystem)
- Kontrollutvalgets kontrollfunksjoner (på vegne av fylkestinget)
- Kommunerevisjonens kontrollfunksjoner (på vegne av fylkestinget og kontrollutvalget)

Fylkestinget har som NTFK's øverste organ et overordnet tilsynsansvar for alle de tre nevnte elementene innenfor den kommunale egenkontrollen.

Dersom det hadde vært mulig å la denne høringssaken komme til reell sluttbehandling i fylkestinget, ville det vært naturlig at fylkestinget hadde uttalt seg til samtlige forslag i høringsnotatet. Dette etter forutgående innstilling i hhv. fylkesrådet (forvaltningsspørsmål) og kontrollutvalget (kontrollspørsmål)..

I denne høringssaken må fylkesrådet av praktiske årsaker avgi høringsuttalelse på vegne fylkestinget. For spørsmål som angår kontrollutvalgets og revisjonens funksjoner, bør det av habilitetsmessige grunner likevel overlates til kontrollutvalget å avgi uttalelse.

Høringssaken omtaler problemstillinger og forslag til tiltak (lovendringer mv.) innenfor følgende ulike temaområder:

1. Innledning (bakgrunn, departementets arbeid med høringssaken, samspillet mellom hhv. kommunal egenkontroll og statlig tilsyn, mv).
2. Kontrollutvalget – valg, sekretariat, osv.
3. Arbeidet i kontrollutvalget
4. Revisjon
5. Internkontroll
6. Selskapskontroll
7. Andre regelendringer
8. Lov om interkommunale selskaper (IKS- er) - endringer i forskrifter om økonomiforvaltning
9. Inndelingslova - sammensetning av fellesnemnda
10. Økonomiske og administrative konsekvenser
11. Lovforslag

I saksforelegget til KU's sak 033/11, som skal behandles av KU den 14.09, er følgende av ovennevnte temaer kommentert:

2. Kontrollutvalget – valg, sekretariat, osv.
3. Arbeidet i kontrollutvalget
4. Revisjon
6. Selskapskontroll (som iht. Kommuneloven er et ansvar for kontrollutvalget)

Det forutsettes at kontrollutvalget i sitt møte den 14. september vil avgi uttalelse til sistnevnte punkter, og at denne uttalelsen følger høringsuttalelsen fra NTFK - uten nærmere behandling eller kommentarer fra fylkesrådets side.

I høringsnotatets innledning (jf. pkt. 1) drøftes summarisk forholdet mellom hhv. kommunal egenkontroll og statlig tilsyn med kommunesektoren.

Dette er en meget viktig problemstilling, sett ut ifra prinsippet om kommunalt/lokalt selvstyre, og kommenteres derfor nærmere i denne hørings-saken.

For fylkesrådet er det også i særlig grad aktuelt å vurdere innspill til pkt. 5.vedr. internkontroll. Dette på bakgrunn av ut fylkesrådets særlige ansvar for internkontrollen innenfor et parlamentarisk styringssystem.

Fordi NTFK er medeier i flere IKS-er, samt tidligere/potensiell framtidig eier av fylkeskommunalt foretak, er det dessuten aktuelt for fylkesrådet å vurdere innspill til ovennevnte pkt. 7 og 8.

Det antas at også styrene i IKS-er som NTFK er medeier, kan velge å avgi høringsuttalelse til lovforslagene i høringsnotatets pkt. 8.

Pkt. 9 omhandler forslag til justering av reglene for sammensetningen av den såkalte Fellesnemnda. Denne er et adhoc interkommunalt organ, som oppnevnes for å gjennomføre vedtatte kommunesammenslåinger.

Det fremmes her forslag om en justering i antall medlemmer i dette organet, tilpasset situasjoner hvor innbyggertallet i de kommunene som skal slås sammen varierer sterkt. Lovforslaget synes å være praktisk begrunnet og derfor ukontroversielt, og kommenteres derfor ikke nærmere i denne hørings-saken.

2. Sammenhengen mellom kommunal egenkontroll og statlig tilsyn:

Både staten, fylkeskommunene og kommunene i Norge er selvstendige demokratiske forvaltningsnivåer. Alle disse tre forvaltningsnivåene har politiske/folkevalgte styringsorganer, hvor sammensetningen er et resultat og direkte demokratiske valg fra landets innbyggere.

Likheten mellom statlig og kommunalt nivå mht. demokratisk forankring, tilsier stor grad av autonom status (selvstyre) innenfor kommunesektoren, og dermed likeverdighet mellom de tre offentlige forvaltningsnivåene i Norge.

Egenkontroll - med nevnte politiske organer i spissen - er derfor den prinsipielt riktige kontrollordningen innenfor alle de tre offentlige forvaltningsnivåene i Norge.

Denne egenkontrollen er i hovedsak bygget opp slik:

- Innenfor staten er det politisk valgte stortinget som utøver den øverste kontrollfunksjonen, med faglig bistand fra bl.a. det politisk valgte riksrevisorkollegiet samt den faglig/administrative riksrevisjonen.
- En parallell til den statlige egenkontrollen har de siste 20 årene vært etablert i kommuner/fylkeskommuner. Her med det politisk valgte kommunestyret/fylkestinget som de øverste organer, med faglig bistand fra det politisk valgte kontrollutvalget samt et faglig/administrativ støtteapparat i form av kontrollutvalgssekretariat og revisjon.

Det statlige tilsynet med kommunesektoren utøves i et samspill mellom departementer, direktorater, spesielle statlige tilsynsorganer, samt fylkesmannsembetene. Kommunaldepartementet og fylkesmannsembetene har en koordinerende rolle overfor hhv. fagdepartementer/-.direktorater og lokale tilsynsmyndigheter.

Ut ifra prinsippet om styringsmessig likeverdighet mellom de tre nevnte forvaltningsnivåene, bør kontroll/tilsyn med kommunesektoren i prinsippet baseres på egenkontroll – slik som innenfor staten.

Forutsatt at kommunal egenkontroll fungerer tilfredsstillende, framstår derfor dagens omfattende statlige tilsynsordinger overfor kommunesektoren som prinsipielt og ressursmessig uakseptabel.

Denne høringssaken har som målsetting å bidra til styrking av egenkontrollen innenfor kommuner og fylkeskommuner.

Saken har imidlertid for lite fokus på det grunnleggende spørsmålet om det samtidig med videreutvikling av kommunal egenkontroll, også er hensiktsmessig å opprettholde et omfattende statlig tilsyn med kommunesektoren.

Det nevnes riktignok at departementet vil komme tilbake til samspillet mellom kommunal egenkontroll og statlig tilsyn i en nært forestående stortingsmelding.

Det ville likevel vært svært hensiktsmessig dersom denne høringssaken og den bebudete stortingsmeldingen hadde blitt oversendt samlet på høring.

Dermed kunne det forvaltningsmessige samspillet mellom staten og kommunesektoren blitt drøftet i full bredde, inkl. nødvendige tiltak og virkemidler i nødvendige endringsprosesser.

I høringsnotatet framgår det også at tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene for 2011 gir direktiv om å tilpasse statlig tilsyn rettet mot kommunale forvaltningsområder hvor det nylig har vært gjennomført forvaltningsrevisjon. Men høringsnotatet gir likevel ingen grunnleggende drøfting og konklusjon om dagens omfattende nivå innenfor samlet statlig tilsyn er kontrollmessig riktig/nødvendig, eller ressursmessig fornuftig.

Det kommunale selvstyret ble formelt etablert gjennom de såkalte formannskapslovene anno 1836/37, dvs. vel 20 år etter grunnlovsvedtaket på Eidsvoll om nasjonalstaten Norge

Den kommunale egenkontrollen har særlig i de siste par tiårene vært i sterk utvikling, med følgende milepeler:

- Fram til 1993 var det regnskapsrevisjon som var det eneste elementet innenfor den kommunale egenkontrollen.
- Ved kommunelovreformen fra 1993 ble det innført obligatorisk kontrollutvalg i alle kommuner og fylkeskommuner.
- Fra samme tidspunkt kom det bestemmelser om at kommunerevisjonene – i tillegg til regnskapsrevisjon – også skulle utøve såkalt forvaltningsrevisjon.
- Fra samme tidspunkt ble det dessuten innarbeidet nye bestemmelser om klageadgang overfor kommunale/fylkeskommunale vedtak, med fornyet behandling av avslag i enkeltsaker, enten direkte i fylkesting/kommunestyre eller i særskilt klagenemnd.
- Ved endringer i forskriftene for de kommunale kontrollorganene i 2004, ble prioriteringer innenfor forvaltningsrevisjonen knyttet opp mot de politisk valgte kontrollorganene (kommunestyre/fylkesting og kontrollutvalg).
- Gram-utvalgets rapport (2009), med 85 generelle anbefalinger til forbedringer i kommunal egenkontroll, danner formelt grunnlaget for denne høringssaken, som foreløpig er det siste skuddet på stammen for den kommunale egenkontrollen.

Det er nær tematisk sammenheng mellom hhv. kommunal forvaltningsrevisjon/klagebehandling og den statlige tilsynsvirksomheten overfor kommunesektoren. I begge tilfeller fokuseres eksempelvis kommunens formelle lovoverholdelse (compliance), faktisk tjenesteproduksjonen (omfang, kvalitet, effektivitet, mv.), ivaretagelsen av innbyggernes rettigheter, m.m.

Ovennevnte utviklingen innebærer at egenkontrollen innenfor kommuner og fylkeskommuner nå er tilnærmet lik og likeverdig med både statlig egenkontrollen og statlig tilsyn med kommunesektoren.

Men denne utviklingen har skjedd uten at staten har lagt fram en bred drøfting av hvilke logiske konsekvenser dette bør få for statlig tilsyn med kommunesektoren.

Fordi hhv. kommunal egenkontroll og statlig tilsyn drives parallelt og uten en formalisert koordinering, er det risiko for at samlet kontrollresultat blir dårligere - enn om bare en av disse kontrollordningene hadde vært etablert. Det er mao. ikke slik at maksimal kontroll og dobbeltkontroll nødvendigvis innebærer god kontroll.

I Gramutvalgets rapport erkjennes det at det mest omfattende og avgjørende elementet i den kommunale egenkontrollen, er den administrative internkontrollen. En vesentlig del av denne har et forebyggende og proaktivt perspektiv.

En vanlig praktisk hindring for videreutvikling av kommunal egenkontroll, er at det innenfor stramme kommunale budsjetter kan være vanskelig å argumentere for sterk intern omprioritering til fordel for egenkontrollen.

Dette gjelder i særlig grad dersom videreutvikling av kommunal egenkontroll ikke få innvirkning på statlig tilsynsvirksomhet overfor kommunesektoren

Paradoksalt nok kan overdimensjonering av øvrige kontrollelementer bidra til svekket kapasitet i internkontrollen, og dermed dårligere total kontroll, for eksempel på følgende måte:

- Det kan i seg selv være krevende å etablere forsterkede systemer for administrativ internkontroll innenfor politiske organisasjoner. Disse bestrebelsene begrenses i praksis ofte av begrenset administrativ kapasitet.
- Øvrige kontrollformer vil ofte fokusere på kvaliteten i internkontrollen, og dermed involvere personer som har ansvaret for å utvikle denne.
- Dersom den administrative kapasiteten innenfor internkontrollområdet blir vesentlig båndlagt i forbindelse med hyppige eksterne kontroll besøk (kontrollutvalget, revisjonen og statlige tilsynsorganer), er det i den praktiske verden ikke usannsynlig at videreutvikling av viktige forebyggende internkontrolltiltak må skyves ut i tid - av kapasitetsmessig grunner.
Det samlede opplegget for kontroll vil dermed kunne komme inn i en ond sirkel, med fokus på reaktiv oppfølging av påviste svakheter – i stedet for proaktiv tenkning om framtidig internkontrollopplegg.

Når staten overtar tjenestefunksjoner fra kommunesektoren, foretas det som regel automatisk trekk i generelle overføringer, slik at pengene følger oppgavene. Dette er i utgangspunktet et riktig prinsipp, forutsatt at denne praksisen følges begge veier.

Den kommunale egenkontrollen har i de siste 20 årene blitt sterkt utvidet, og erstatter pr. i dag i stor grad det reelle behovet for statlig tilsyn med kommunesektoren. Den statlige tilsynsfunksjonen framstår derfor i dag som overflødig dobbeltarbeid.

Den statlige tilsynsfunksjonen disponerer mange ganger de tilleggsressurser som den kommunale egenkontrollen trenger for å kunne videreutvikle seg i samsvar med reelle behov. Det vil derfor ikke være urimelig å kreve at ressursene også i dette tilfellet følger oppgavene. Det bør derfor snarest startes opp en bemanningsmessig nedbygging av det omfattende statlige tilsynsapparatet rettet mot kommunesektoren. Noen av de ressursene som dermed innspares, bør overføres til kommuner/fylkeskommuner og øremerkes videreutvikling av den kommunale egenkontrollen.

Forslag til forbedringer i administrativ internkontroll:

1. Lovfesting av årlig rapporteringsplikt om arbeidet med internkontroll:

Den departementale arbeidsgruppen har foreslått slik rapporteringsplikt. Departementet ønsker ikke å lovfeste slik plikt, med den begrunnelse at man ønsker å stille den enkelte kommune fritt i dette spørsmålet.

Begrepet internkontroll innebærer i praksis det samme som kvalitetssikring av styringssystemet, og omfatter alle styringsprosesser og –rutiner. Internkontrollen omfatter derfor grunnleggende temaer for styringskommunikasjonen mellom politisk og administrativt nivå i kommuner og fylkeskommuner. Det derfor uforståelig at departementet ikke ønsker å sikre at alle kommuner har et minimumsnivå for slik kommunikasjon.

Det er ikke nødvendig å lovfeste i detalj hva denne rapporteringen skal inneholde, eller hvordan denne skal innrettes, men trolig tilstrekkelig å fastslå at det skal være en årlig kommunikasjon om internkontrollsystemet mellom politisk og administrativt nivå. Slik rapportering/kommunikasjon kan gjerne skje i tilknytning til politisk behandling av generelle styringsdokumenter, for eksempel årsrapport/årsberetning eller lignende.

I fylkestingsak nr. 11/60 "Videreutvikling av internkontrollsystemet i Nord-Trøndelag fylkeskommune", vedtok fylkestinget i juni d.å. følgende vedr. årlig rapportering om arbeidet med internkontroll i NTFK:

"Fylkesrådet bes om å rapportere regelmessig til fylkestinget om tilstand og videreutvikling av NTFK's internkontrollsystem"

Slik rapportering bør primært skje i tilknytning til NTFK ordinære årsrapportering, og ellers ved spesielle behov.

Det vil trolig være uproblematisk for alle kommuner/fylkeskommuner med lovfesting av rapporteringsplikt i samsvar med ovennevnte vedtak.

2. Presisering av ansvaret for internkontroll innenfor kommunale/fylkeskommunale foretak:

Gjeldende bestemmelse om ansvaret for internkontroll i kommunale/fylkeskommunale foretak er noe vagere formulert enn tilsvarende bestemmelse for hhv. administrasjonssjefen (formannskapsorganisering) og fylkes/kommunerådet (parlamentarisk organisering). Departementet foreslår derfor en større grad av harmonisering mellom ovennevnte bestemmelser.

Kommunale foretak er ikke egne rettssubjekter, men er en integrert del av kommunen som organisasjon og rettssubjekt.

Den formelle statusen for daglig leder i et foretak i et foretak er derfor trolig noe annerledes enn for daglig leder i et eget rettssubjekt (interkommunalt selskap (IKS) eller et aksjeselskap).

Det er derfor mulig at administrasjonssjef/fylkesrådet kan hevdes å ha et overordnet ansvar for internkontrollen også i kommunalt/fylkeskommunalt foretak, jf. bestemmelser om administrasjonssjefens/fylkesrådets "overprøvningsrett" (og plikt ?) iht. Kommuneloven § 72..

Et synonymt begrep med god internkontroll er forsvarlig forvaltning.

Når en leder eller ansatt får delegert beslutnings-/forvaltningsfullmakter fra overordnet nivå, vil det samtidig foreligge en forventning/forpliktelse om å ivareta slike fullmakter innenfor rammen av god internkontroll / forsvarlig forvaltningspraksis.

Internkontrollansvar er derfor i praktisk utviklingsarbeid knyttet opp mot ledere og ansatte på alle organisatoriske nivåer innenfor en kommune – og ikke bare til toppledernivået.

Forslaget gir en nærmere presisering av internkontrollansvaret for en av lederne innenfor en kommune, og er i og for seg uproblematisk.

Det kunne muligens vært hensiktsmessig med en mer generell og utfyllende bestemmelse om medansvar for internkontroll, for eksempel knyttet til leder- og saksbehandlerrollene.

Forslag til øvrige lovendringer innenfor kommuneloven:

1. Lovfesting av regler for møteoffentlighet mv. for styremøter i (fylkes)kommunale foretak:

Departementet foreslår at de generelle saksbehandlings-/prossedyrereglene for kommuner/fylkeskommuner i KL §§ 31, 31a, 36, 37 og 38, også skal gjelde for (fylkes)kommunale foretak. ,

Dette gjelder følgende bestemmelser:

- § 31: Bestemmelser om møteoffentlighet
- § 31a): Prosedyregler for møteleders ledelse av møtet, lukking av møter, mv.
- § 36/37: Bestemmelser om forholdstallsvalg
- § 38a): Bestemmelser om avtalevalg

(Fylkes)kommunale foretak er som tidligere nevnt en del av eierkommunen som rettssubjekt, og derfor ikke en selvstendig organisatorisk enhet.

Det er derfor nærliggende at de generelle valg-, møte- og saksbehandlingsreglene for kommunesektorens møter også gjøres gjeldende for møter i foretak.

Eksempelvis vil størst mulig møteoffentlighet også i foretak kunne ha betydning for den allmenne tilliten til kommunesektoren og dens samlede forvaltning.

Det må denne sammenheng skilles mellom hhv. møteoffentlighet og dokumentoffentlighet.

Selv om et møte i et (fylkes)kommunalt foretak er åpent, kan dokumenter/informasjon i sakspapirene likevel være unntatt fra offentlighet, iht. offentlighetslovens og forvaltningslovens bestemmelser.

I enkelte tilfeller vil det ikke være mulig å behandle saker i åpne møter uten å røpe dokumentinformasjon som er unntatt offentlighet. I så fall må møtet lukkes.

2. Valg av ansatte til styret i (fylkes)kommunale foretak:

Det foreslås en presisering om at ansattes styrererepresentanter i foretak skal velges av **og blant** de ansatte i foretaket.

Denne presiseringen er trolig i samsvar med gjeldende praksis for slike valg, og innebærer derfor trolig ingen realitetsendring.

3. Begrensning av adgangen til lånefinansiering av den delen av investeringer som det gis merverdikompensasjon for.

Innføring av ordningen med merverdikompensasjon (momskompensasjon) i kommunal sektor har i flere år hatt den utilsiktede effekten at bruttoinvesteringen kunne lånefinansieres fullt ut, dvs. uten å gjøre fradrag for merverdikompensasjonen.

Momskompensasjonen kunne dermed indirekte benyttes til ytterligere investeringer eller økning av driftsrammen.

Mange kommuner har pga. av ovennevnte regler kunne vedta et investerings- eller driftsnivå som var høyere enn det som følger av Kommunelovens økonomiregler.

Det er tidligere vedtatt nye bestemmelser som medfører at ovennevnte praksis gradvis vil bli faset ut i løpet av de nærmeste årene. Forslaget i denne hørings-saken om justering i KL § 50.1 må sees i sammenheng med dette.

Forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven):

Forslagene til justeringer i IKS-loven begrunnes med sikte på større konsistens mellom hhv. Kommuneloven og IKS-loven.

Begrunnelsen for dette er at kommunale deltakerne i et IKS har et ubegrenset økonomisk ansvar for selskapets gjeld og forpliktelser.

Dette i motsetning til for eksempel aksjeselskaper, hvor eiernes ansvar er begrenset til den innskutte aksjekapitalen.

Et IKS ligner derfor på selskapsformen "ansvarlig selskap med delt ansvar" (såkalt DA-er) iht. selskapsloven, men har derimot kun kommunale deltakere/eiere.

NTFK er medeier i flere IKS-er, eksempevis KomRev Trøndelag IKS, og KomSek Trøndelag IKS.

Det foreslås følgende endringer i IKS-loven:

- Nåværende forskriftbaserte bestemmelser om låneopptak i IKS-er blir i stedet innarbeidet direkte i IKS-loven
- Innføring av statlig godkjenning av låneopptak i regi av IKS-er, i de tilfeller at en eller flere av deltaker-kommunene i IKS-et er satt under statlig administrasjon (Robek-lista).
- Nåværende forskriftbaserte bestemmelser om begrenset adgang for IKS-er til å på seg økonomisk risiko, blir omskrevet og innarbeidet i selve IKS-loven.
- Forbud mot bruk av inntekter fra salg av fast eiendom til løpende drift, uten dispensasjonsadgang.
- Diverse justeringer i reglene for økonomiforvaltning og regnskapsføring i IKS-er
- Presisering av regnskapsansvaret hos styret i IKS-er

Ovennevnte forslag innebærer en harmonisering av økonomibestemmelsene i hhv. Kommuneloven og IKS-loven.

Dette er logisk og hensiktsmessig, fordi deltaker-/eierkommunene i IKS-et har ubegrenset ansvar for selskapets gjeld og øvrige forpliktelser.

En vanskelig økonomisk situasjon i IKS-et vil derfor slå direkte tilbake på eierkommunenes økonomiske situasjon, med mindre selskapskapitalen er tilstrekkelig for å dekke disse forpliktelsene.

Økonomisk sett vil derfor et IKS få de samme økonomiske konsekvensen som hvis deltakerkommunene hadde avgitt garantier for selskapets samlede forpliktelser.

Det er derfor gode faglige begrunnelser for at økonomibestemmelsene for IKS-er blir harmonisert med tilsvarende regelverk for kommuner/fylkeskommuner.

Konsekvenser

De foreslåtte lovendringene innebærer stort sett mindre justeringer og presiseringer i forhold til gjeldende lovgivning, og forventes derfor å medføre relativt små konsekvenser for kommunal forvaltning innenfor kommuner/fylkeskommuner samt interkommunale selskaper.

I forhold til sakens målsetting: videreutvikling og styrking av den kommunale egenkontrollen, gir de foreslåtte tiltakene et relativt ubetydelig bidrag.

Kommunal egenkontroll vil ikke kunne videreutvikles i betydelig grad uten at dette sees i direkte sammenheng med at det fortsatt utøves et omfattende statlige tilsynet med kommunesektoren.

Det statlige tilsynet foregår parallelt med, men i liten grad koordinert med den kommunale egenkontrollen, og framstår derfor som prinsipielt uheldig og ressursmessig sløsende.

Denne hørings-saken burde derfor vært koblet opp mot den bebudete stortingsmeldingen om forholdet mellom hhv. kommunal egenkontroll og statlig tilsyn.

En riktig konklusjon på sistnevnte problemstilling vil kunne få avgjørende betydning for den videreutviklingen av den kommunal egenkontroll.

Utviklingen har i de siste 20-årene gått i retning av økt kommunal egenkontroll. Dette er en prinsipielt riktig utvikling, med begrunnelse i kommuneforvaltningens selvstendighet og demokratiske likeverdighet med statlig sektor.

En ytterligere videreutvikling av kommunal egenkontroll vil ha en betydelig prislapp, og derfor være betinget av at det tilføres økte midler til funksjonen.

En slik opptrapping av kommunal egenkontroll bør sees i sammenheng med en tilsvarende nedtrapping av statlig tilsyn med kommunesektoren.

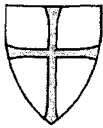
I den forbindelse bør deler av de ressursene som dermed frigjøres innenfor statlig tilsynsvirksomhet, overføres kommunesektoren og øremerkes videreutvikling av den kommunale egenkontrollen.

Konklusjon

Denne hørings-saken omhandler relativt små justeringer i gjeldende regelverk, som trolig vil få relativt liten betydning for utviklingen av den kommunale egenkontrollen.

Dersom hørings-saken hadde blitt koblet opp mot den bebudete stortingsmeldingen om forholdet mellom kommunal egenkontroll og statlig tilsyn, ville potensialet for et vesentlig løft i den kommunale egenkontrollen derimot vært meget stort.

Det er derfor beklagelig at ovennevnte saker fremmes hver for seg, og at prinsipielt viktige problemstillinger dermed ikke kan sees i tilstrekkelig sammenheng.



SAKSPROTOKOLL

SAK 033/11

HØRINGSUTTALELSE FRA KONTROLLUTVALGET

FORSLAG TIL ENDRINGER I KOMMUNELOVA OG ENKELTE ANDRE LOVER (EIGENKONTROLLEN I KOMMUNNANE M.M) –

Saksgang	Møtedato	Saksbehandler	Saksnr.	Arkiv
Kontrollutvalget	14.09.2011	Liv Tronstad	033/11	411-1701-5.3

Kontrollutvalgets vedtak

Kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune støtter departementets vurderinger og forslag til endringer i lov og forskrift som berører kontrollutvalgets arbeid, med følgende unntak:

- Kontrollutvalget ser en fordel med et kontrollutvalg på 5 medlemmer, men støtter arbeidsgruppen i at det ikke er riktig å fravike prinsippet i kommuneloven § 10 om minimum 3 medlemmer i faste utvalg.
- Selskapskontroll er en stadig viktigere del av den samlede kontrollvirksomheten. Kontrollutvalget mener at det er uheldig at leder og styremedlemmer i kommunalt eide selskaper er valgbare til kontrollutvalget.

SAKSBEHANDLING/SAKSGANG

Saksbehandlers forslag til vedtak

Kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune støtter departementets vurderinger og forslag til endringer i lov og forskrift som berører kontrollutvalgets arbeid.

Behandling

Forslag i møtet:

Omforent forslag i møte om et tillegg:

...med følgende unntak:

- Kontrollutvalget ser en fordel med et kontrollutvalg på 5 medlemmer, men støtter arbeidsgruppen i at det ikke er riktig å fravike prinsippet i kommuneloven § 10 om minimum 3 medlemmer i faste utvalg.
- Selskapskontroll er en stadig viktigere del av den samlede kontrollvirksomheten. Kontrollutvalget mener at det er uheldig at leder og styremedlemmer i kommunalt eide selskaper er valgbare til kontrollutvalget.

Avstemming:

Enstemmig

Endelig vedtak:

Kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune støtter departementets vurderinger og forslag til endringer i lov og forskrift som berører kontrollutvalgets arbeid, med følgende unntak:

- Kontrollutvalget ser en fordel med et kontrollutvalg på 5 medlemmer, men støtter arbeidsgruppen i at det ikke er riktig å fravike prinsippet i kommuneloven § 10 om minimum 3 medlemmer i faste utvalg.
- Selskapskontroll er en stadig viktigere del av den samlede kontrollvirksomheten. Kontrollutvalget mener at det er uheldig at leder og styremedlemmer i kommunalt eide selskaper er valgbare til kontrollutvalget.

Vedlegg

Ingen

Ikke trykte vedlegg

1. Høring – forslag til endringer i kommunelova og enkelte andre lover (eigenkontrollen i kommunane m.m)
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/hoering---endring-i-kommunelova-og-enkel.html?id=644545>
2. 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane
http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/85-tilradingar-for-styrkt-eigenkontroll-.html?id=588583

Saksopplysninger

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har den 26. mai 2011 sendt ut på høring et forslag til endringer i:

- kommuneloven
- inndelingsloven
- lov om interkommunale selskaper,
- hvitvaskingsloven
- forskrift om revisjon
- forskrift om kontrollutvalg

Høringsfrist er satt til 15. september 2011.

Høringsnotat er i hovedsak en oppfølging av rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* fra desember 2009. Høringsnotatet tar for seg en rekke forslag til endringer. I den sammenheng synes det naturlig for kontrollutvalget å gjøre seg opp en mening om de forslagene som berører kontrollutvalgets arbeid, og gi sin uttalelse om disse.

Høringsnotatet

Høringsnotatet har følgende hovedkapittelinndeling:

1. Innleiing
2. Kontrollutvalet. Val, sekretariat osv.
3. Arbeidet i kontrollutvalet
4. Revisjon
5. Internkontroll
6. Selskapskontroll
7. Andre regelendringar...
8. Lov om interkommunale selskap – endringar i visse føresegner om økonomiforvaltninga i selskapet ...
9. Inndelingslova. Samansetjinga av fellesnemnda
10. Økonomiske og administrative konsekvensar
11. Lovforslag

Det er kapitel 2, 3 og 6 som vurderes som mest relevante i forhold til kontrollutvalgets arbeid. De andre forslagene er knyttet til regler for revisjon, internkontroll, kommunale foretak og interkommunale selskaper og omtales ikke videre her. En formoder at fylkesrådet og Norges kommunerevisorforbund forbereder høringssvar knyttet til disse kapitlene.

Kapitel 2

2.1 og 2.2 Gjelder sekretariat for kontrollutvalget (s.11 og 12)

Viser til gjeldende kontrollutvalgsforskrift §20 tredje ledd:

” Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon. Den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen kan ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget. ”

Departementet foreslår følgende presisering og ny første setning:

”Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen. ”

Videre foreslår departementet følgende nye siste setning i samme paragraf:

”Det samme gjelder medlemmer av kontrollutvalget eller kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen. ”

Denne praksisen følges allerede i dag av Nord-Trøndelag fylkeskommune.

2.3 Tidspunktet for valg av kontrollutvalg (s. 13)

Arbeidsgruppen foreslag om at kontrollutvalget skal velges samtidig med formannskap/fylkesutvalg, ordfører/fylkesordfører og varaordfører støttes av departementet.. Dette er regulert i kommunelovens § 17 nr. 2 tredje punktum, som etter en slik endring vil bli slik:

"Når det er avgjort at valg som nevnt i første og annet punktum er gyldige, foretas valg av formannskap eller fylkesutvalg, ordfører eller fylkesordfører og varaordførere, og kontrollutvalg for den nye valgperioden."

Det foreslås også endring i lovens § 17 nr. 3 første punktum:

"Kommunestyre og fylkesting, formannskap og fylkesutvalg og kontrollutvalg trer i funksjon fra det konstituerende møte."

Denne praksisen følges allerede i dag av Nord-Trøndelag fylkeskommune.

2.4 og 2.5 Valgbarhet til kontrollutvalget (s. 15)

Av pedagogiske hensyn foreslår departementet en presisering av lovteksten i § 77 nr. 2 om at medlemmer av kommunestyrekomite og fylkestingskomite etter § 10a ikke skal være valgbare til kontrollutvalget.

Arbeidsgruppen hadde også foreslått at ledere og styremedlemmer i kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper ikke bør være valgbare til kontrollutvalget. Departementet uttrykker skepsis til å gjøre for mange avgrensinger i hvem som er valgbare til demokratiske organer, og mener at habilitetsreglene er tilstrekkelige til å forhindre uheldig rolleblanding i dette tilfellet. (Forvaltningslovens § 6e vedrørende habilitet er tidligere vedtatt innskjerpet med virkning fra 1. november 2011). Departementet foreslår derfor ingen endring av dette.

2.6 Antall medlemmer i kontrollutvalget (s. 18)

Arbeidsgruppen gikk ikke inn for å endre lovens krav om at kontrollutvalget skal ha minst 3 medlemmer, på tross av at det er visse utfordringer knyttet til å være så få. (Dette er samme minimumskrav som de som gjelder for faste utvalg som kommunestyret/fylkestinget selv velger å opprette i tråd med kommunelovens §10).

Departementet går her lenger enn arbeidsgruppen, og fremmer forslag om at kommunelovens §77 nr.1 andre punktum endres til:

"Utvalget skal ha minst fem medlemmer."

Departementet begrunner dette med at kontrollutvalget er et av få utvalg som kommunene/fylkeskommunene er pålagt å opprette, og understreker at kontrollarbeidet i kommunene/fylkeskommunene er svært viktig. Det er grunn til å tro at aktiviteten og kapasiteten til utvalget påvirkes av antallet medlemmer, og det antas å være større sjanse for at kritikkverdige forhold blir tatt opp med større utvalg. Departementet er inneforstått med at det kan by på problemer for noen kommuner å klare å ivareta dette samtidig som man skal oppfylle valgbarhetskriteriene og finne motiverte personer. Departementet mener imidlertid at dette ikke bør være et uoverstigelig problem.

Denne praksisen med 5 medlemmer følges allerede i dag av Nord-Trøndelag fylkeskommune. Det presiseres i høringsutkastet at departementet ønsker å høre

kommunenes/fylkeskommunenes syn på dette og at disse vil bli nøye vurdert før det tar endelig stilling til spørsmålet.

Kapitel 3

3.1 Åpne møter i kontrollutvalget (s.19)

I arbeidsgruppens tilrådning nr. 8 er det foreslått at unntaket fra møteoffentlighetsprinsippet som gjelder for kontrollutvalgene, i § 77 nr. 8, oppheves. Dette innebærer at møtene ikke lenger som hovedregel skal være lukkede, og at kontrollutvalget ikke kan lukke møte uten hjemmel i annen lov.

Departementet deler arbeidsgruppens oppfatning, og foreslår å oppheve kommunelovens § 77 nr. 8.

Departementet deler arbeidsgruppens syn på at offentlige møter i prinsippet bør være åpne, og at lukking kun bør forekomme når det foreligger tungtveiende grunner for dette.

Departementet er også opptatt av at det bør være konsekvens i hvordan saker behandles i kommunen/fylkeskommunen, slik at det er innholdet i saken, og ikke hvilket organ den behandles av som avgjør om saken føres for åpne eller lukkede dører. Departementet har på bakgrunn av dette vanskelig for å se særlige grunner for å videreføre gjeldende regel.

Departementet vurderer også at dagens § 31, som gir regler for når kommunale/fylkeskommunale organer generelt kan lukke møter, bør være tilstrekkelig også for kontrollutvalgene.

Denne praksisen med åpne møter følges allerede i dag av Nord-Trøndelag fylkeskommune.

3.2 Særskilte rettigheter for mindretallet i kontrollutvalget? (s. 21)

Blant annet for å bøte på problemer med uavhengighet for kontrollutvalget har det tidligere vært foreslått at et mindretall i kontrollutvalget bør kunne kreve granskninger. Dette har ikke fått tilslutning i tidligere lovprosesser, og heller ikke fra flertallet i arbeidsgruppen.

Departementet foreslår fortsatt ikke å innføre slike mindretallsrettigheter. Dette begrunnes ut fra et grunnleggende prinsipp i kommunal/fylkeskommunal forvaltning om at vedtak treffes med alminnelig flertall.

Nord-Trøndelag fylkeskommune har gjennom kontrollutvalgets reglement gitt mindretallet rettigheter, og det antas at dette prinsippet fortsatt kan videreføres.

3.3 Hvem skal ha flertall i kontrollutvalget? (s. 24)

Departementet og arbeidsgruppa har også vurdert om opposisjonen i kommunestyret/fylkesting bør ha rett til flertall i kontrollutvalget.

Etter departementets syn er ikke dette spørsmålet egnet for lovregulering. Det vises til at de fleste kommuner/fylkeskommuner er styrt etter formannskapsmodellen der det i prinsippet ikke finnes noen "posisjon" og "opposisjon". Departementet ser heller ikke behov for å regulere i dette for kommuner/fylkeskommuner som er parlamentarisk styrt.

Nord-Trøndelag fylkeskommune som er parlamentarisk styrt har valgt å gi posisjonen flertall i utvalget, mens opposisjonen er gitt leder og nestleder i utvalget.

3.4 Rett til å møte i lukkede kommunestyremøter (s. 25)

Departementet foreslår å legge til følgende i kontrollutvalgsforskriftens § 4:

” Kontrollutvalget har rett til å være til stede i lukket møte i kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer. Kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme, i forskrift eller for et enkelt møte, at kontrollutvalget ikke har rett til å være til stede i lukket møte i kommunestyret eller fylkestinget.”

Dette er i utgangspunktet kun en presisering av gjeldende rett, der retten til å møte i lukkede møter følger av retten til å kreve enhver opplysning fra kommunen/fylkeskommunen. Videre følger unntaket av kommunestyrets/fylkestingets rett til å instruere kontrollutvalget som underordnet organ.

Kapitel 4

4.1 Hjemmel til å dispensere fra utdanningskravet til revisor (s. 27)

Iht forskrift om revisjon § 13 heter det bl.a.

Den som er oppdrags ansvarlig for revisjon av årsregnskap for en revisjonspliktig etter denne forskrift skal ha bestått eksamen til bachelor i revisjon eller høyere revisoreksamen (master i revisjon) iht. Finanstilsynets krav til registrert og statsautorisert revisor, og i tillegg ha tre års praksis fra regnskapsrevisjon.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor skal ha minimum tre års utdanning fra universitet/høyskole.

Arbeidsgruppen uttalte i sin tilråding nr 42 at departementet burde være tilbakeholden med å dispensere fra kravet, og i så fall kun dispensere for en avgrenset periode.

Departementet har fulgt opp dette og foreslår å oppheve hele dispensasjonshjemmelen. Dette begrunnes med at fra 2004 til i dag er det gitt 11 dispensasjoner, (derav bare 3 etter 2007). Departementet mener også at det nå bør være mulig å skaffe seg revisorkompetanse som oppfyller krav til utdanning, eller organisere seg på en slik at de har nødvendig kompetanse og ikke er sårbare for endringer.

Revisor for Nord-Trøndelag fylkeskommune oppfyller alle formelle krav til revisor, og behov for dispensasjon har ikke vært aktuelt.

4.3 Krav om overordna analyse som grunnlag for plan for selskapskontroll (s. 30)

I henhold til kontrollutvalgsforskriftens § 10, andre ledd, er det i dag krav om at plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en overordnet analyse av kommunens/fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger. Det er i dag krav til at det skal legges fram en plan for selskapskontroll (jfr. forskriftens § 13), men det er ikke noe tilsvarende krav om analyse for denne planen.

Departementet har funnet grunn til å vurdere å innføre et slikt krav, siden det økende tallet på selskaper i kommunesektoren fører til økende behov for prioritering av hvilke selskaper, selskapstyper og bransjer som skal prioriteres for kontroll. Departementet foreslår derfor å legge til følgende i forskriftens § 13:

”Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene.”

Det presiseres at det er opp til kontrollutvalget selv hvor omfattende den overordnede analysen skal være og hvem som skal gjennomføre denne.

Kapitel 6

6.1 Overskriften i § 80 (s. 33)

Arbeidsgruppen pekte på at overskriften i kommunelovens § 80 *Selskapskontroll* er misvisende. § 80 er hjemmelen for innsyn og undersøkelser i selskaper, og ikke hjemmelen for kontroll. Hjemmelen for kontroll ligger i kommunelovens § 77 nr 5.

Departementet er enig med arbeidsgruppa og har foreslått å endre overskriften i § 80 til:

§ 80 Innsyn og undersøkelser i selskaper

6.2 Kontrollutvalgets rett til innsyn i selskaper (s. 34)

Kontrollutvalget og revisor har med hjemmel i kommunelovens § 80 rett til innsyn hos interkommunale selskaper etter IKS-loven og heleide kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper, og heleide datterselskaper til disse. Dette er både en rett til å kreve opplysninger og til å gjøre egne undersøkelser i selskapene. Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27, som organiseres som egen juridisk enhet, faller utenfor denne definisjonen, og kan gi begrensninger i hvordan det er mulig å gjennomføre selskapskontroll av disse. I tillegg er det ikke tydelig presisert at også datterselskaper av IKS og datterdatterselskaper av kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper er omfattet.

Departementet foreslår derfor å endre § 80 til følgende:

“I interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6, i *interkommunale styrer etter § 27* og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner *eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte* eier alle aksjer, har kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor rett til å kreve de opplysninger som finnes påkrevd for deres kontroll, så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den valgte revisor for selskapet. I den utstrekning det finnes nødvendig, kan kontrollutvalget og kommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.”

6.3 Presisering av begrepene vedrørende selskapskontroll (s. 36)

Arbeidsgruppen pekte på at det er nødvendig med en oppklaring i bruk av begrepene, blant annet begrunnet i at det er en viss uvisshet i tolkningen av dem i dag.

Gjeldende lovverk omtaler både *selskapskontroll*, og en obligatorisk *eierskapskontroll*.

Selskapskontrollen defineres i kommunelovens § 77 nr. 5 som:

“[...]kontroll med forvaltningen av kommunenes eller fylkeskommunenes eierinteresser i selskaper m.m.”

Eierskapskontrollen defineres i kontrollutvalgsforskriftens § 14 første ledd som:

“[...]kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger.”

Dette går lengre enn innsynsretten i § 80, blant annet fordi det er mulig å drive selskapskontroll selv uten en lovpålagt rett til innsyn. Her har imidlertid kommunen/fylkeskommunen ikke andre rettigheter enn andre eiere, så fremt dette ikke er ivaretatt gjennom avtaler eller vedtekter.

Departementet mener det ikke er nødvendig eller ønskelig å fastsette detaljerte regler om innholdet i og hvordan selskapskontroll skal gjennomføres. Departementet mener at kommunene/fylkeskommunene selv bør ha frihet til å fastsette de nærmere rammene for slik kontroll. Det foreslår derfor ingen endringer i lovverket på bakgrunn av dette.

Vurdering

De forholdene som er tatt opp i høringsnotatet er viktige for kontroll og tilsynsarbeidet i kommunesektoren, og departementet synes å ha valgt en god balanse mellom statlige føringer og det lokale selvstyre i høringsnotatet.

Endringsforslagene vil ha størst betydning i kommuner/fylkeskommuner der spørsmål rundt organisering, oppgaver og roller ikke er tilstrekkelig avklart eller løst på en måte som er i tråd med intensjoner i lovverket.

De fleste av de foreslåtte endringene i kapitel 2 og 3 er i tråd med gjeldende praksis i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Det anbefales at kontrollutvalget støtter departementets forslag til endringer i lov og forskrift som er foreslått i kapittel 2, 3,4.1, 4.3 og 6 i høringsnotatet. For andre forhold som er omtalt er det naturlig at det er fylkesrådet som forbereder fylkeskommunens uttalelse, og at kontrollutvalgets kommentarer innarbeides i dette.

Når det gjelder kapitel 4,2 vedrørende hvitvaskingsloven overlater en til Norges kommunerevisorforbund å gi uttalelse.