

Til  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
[postmottak@kmd.dep.no](mailto:postmottak@kmd.dep.no)

**Kopi:**  
KS bedrift  
NKRF  
Stavanger kommune

## Høring om ny IKS-lov

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsnotat med forslag om endringer i lov om interkommunale selskap og møte i KS-bedrift den 16.1.2015 hvor det fremlagte forslag ble diskutert. Innledningsvis vil vi peke på at det er mange prosesser i gang samtidig med kommunelovutvalgets arbeid, kommunereformen samt bebudet endring i revisorloven. Det fremlagte forslag tar i liten grad hensyn til dette, samt de økonomiske effekter av forslaget. Våre høringskommentarer er derfor i hovedsak rettet mot de praktiske effekter av det fremlagte forslag samt hvordan interkommunale selskap er organisert i Rogaland. Når det gjelder revisjon spesielt, er argumentene gyldige for hele bransjen.

### 1. Litt om Rogaland Revisjon IKS

Rogaland Revisjon IKS ble etablert den 1.7.2004 av 17 kommuner, samtidig som kommunelovens § 78 åpnet for konkurranse. For å beholde opparbeidet kompetanse innen offentlig revisjon og regelverk, ønsket våre eiere å videreføre revisjonen i et eget selskap samtidig som en la til rette for utnyttelse av stordriftsfordeler, økt mulighet for læring på tvers av kommunegrensene, samt redusert sårbarhet. Eierne ønsket også å benytte selskapet som et verktøy for kompetanseutvikling i kommunene, og intensiverte bruken av nye verktøy som selskapskontroll og forvaltningskontroll i tillegg til den finansielle revisjon. Fire mindre enheter ble derfor fusjonert, samtidig som ansvaret for revisjon av skatteregnskapet og kontrollutvalgsekretariatsfunksjonen ble tillagt andre. Siden *en* tidligere eier av prinsipielle grunner ønsket å benytte seg av det nye markedet, var det viktig å etablere Rogaland Revisjon IKS på forretningsmessige vilkår. Det var dermed skapt en teoretisk mulighet for eierne å kunne sammenligne utført arbeid og kostnadsnivå. Alle utgifter med driften er derfor lagt inn i regnskapet, som lønn med tilhørende sosiale utgifter, husleie, IKT, revisjon, regnskapsføring og andre kontorutgifter, det ble etablert egen mva. registrering og innført skatteplikt, selv om hovedformål var egenregi. For at foretaket selv skulle ha innsikt i markedsutviklingen og dermed ha incentiver og motivasjon til effektiv drift, ble det bestemt at en *mindre andel* av virksomheten kunne tilbys aktører i markedet. En annen forutsetning for å kunne sammenligne drift med andre aktører, var at regnskapslovens regler ble lagt til grunn i rapporteringen. Rogaland Revisjon IKS fakturerer sine eiere etter medgått timeforbruk, basert på en reell timepris. Siden selskapet er etablert for å ivareta eiernes egne behov for revisjon, har eierne ikke lagt noe avkastningskrav på selskapet. Modellen vurderes *ikke* å være i strid med statsstøttereguleringen. Næringsdelen er av *bagatellmessig* omfang, igangsatt for å sikre effektiv videreutvikling av foretaket. Prissetting skjer etter forretningsmessige prinsipper med en viss høyde for risiko og avkastning.

## **2. Konkurransulempen av dagens modell og naturlig videreutvikling**

Samtidig som våre eiere bevisst valgte IKS-formen for å ivareta en *forsvarlig og uavhengig egenkontroll*, ble det etter hvert også klart at modellen innebar klare *konkurransmessige ulemper*. Det er en felles utdanningsmodell for alle revisorer i Norge, hvor revisjonsplikt for kommuner er knesatt i kommunelov, mens revisjon i privat sektor er regulert i revisorloven. Revisorloven slår fast at praksis i offentlig sektor maksimalt godkjennes med to av tre år, siden praksis anses for lite variert i forhold til privat sektor. Vi imøteser derfor revisorlovutvalg som forventes nedsatt med det første, hvor disse skjevheter kan rettes opp slik at våre rekrutteringsmuligheter blir likestilt med privat sektor. For å illustrere dette vedlegges en illustrasjon av problemstillingen hvor historien om Annebeth og «Ola» vises. Historien er utarbeidet i samarbeid med KS-bedrift, NKRF og Rogaland Revisjon IKS for å illustrere konkurranse-ulempene offentlig revisjon er underlagt.

KMD opplyste at arbeidet med IKS loven foregår uavhengig av kommelovutvalget og det planlagte revisorlovutvalget. Rogaland Revisjon IKS har vært et velfungerende selskap i 10 år og er således i en fase hvor det er naturlig å vurdere videreutvikling av foretaket for å tilpasse seg nye rammevilkår i forhold til bebudede endringer i kommunelov, revisorlov samt bransje- og markedsmessige forhold. Et av elementene i en slik vurdering er vurdering av optimal selskapsorganisering i lys av rammevilkår. Siden det er såpass mye usikkerhet omkring rammevilkårene for tiden, finner vi det vanskelig å slutføre en slik prosess trolig tidligst i 2016. Vi har et klart ønske om å være godt rustet med en bærekraftig og fremtidsrettet organisasjon så raskt som mulig. I hovedsak er vår utvikling uavhengig av kommunereformen, men mer avhengig av bransje- og reguleringsmessig utvikling og dermed kommunelov- og det planlagte revisorlovutvalgets arbeid. I et demokratisk system krever slike prosesser omfattende vurderinger og høringer siden mange parter skal involveres, fra foretakets styre inklusiv tillitsvalgte, representantskap, hver enkelt kommunes kontrollutvalg og kommunestyre, samt sikring av at også rådmennene blir hørt. I en slik situasjon synes det underlig å gjennomføre en så snever vedtektsendring som departementet har lagt opp til, siden endring av foretakets vedtekter etter dagens IKS-lov krever vedtak i samtlige eierkommuners kommunestyre. Vi er kjent med at flere andre kommunale revisjonsenheter foretar tilsvarende vurderinger for tiden.

Av høringsforslagets § 26 fremgår det at departementet vil beholde dagens bestemmelser om at eierskifte og endringer i selskapsavtalen skal beholdes som kommunestyrets ansvar. Etter vårt skjønn er dette en av fordelene med IKS-formen, hvor loven underbygger behovet for demokratisk styring og kontroll, i motsetning til aksjeloven som ikke har tilsvarende bestemmelser. Likevel vil vi understreke at dagens regler med valg, eierskap og representasjon på deltakermøter skaper en rekke praktiske utfordringer når det blir mange eiere. I dag har de største IKS-ene på revisjonsiden hele 29 eiere spredt over et stort geografisk område. Også vi med våre 17 eiere bruker betydelige ressurser på gjennomføring av selskapsmøter og omfattende prosesser ved endringer i foretak så vel som i eierkommunene. Vi er kjent med at forholdet er tatt opp med KMD spesielt med tanke på at en nå vurderer større IKS hvor det er mange mindre eiere.

Vi vil nevne at vi var tidlig ute med å tilpasse oss nytt regelverk ved forrige revisjon. Det var et tydelig ønske fra lovgiver og eier om å styrke revisors uavhengighet og kompetansemiljø ved å stimulere til større enheter, organisert som IKS. Det har så langt vært en suksess. En av ulempene med å være tidlig ute, var at pensjonsregelverket på det tidspunkt også ble tilpasset en konkurransesituasjon etter hvert, slik at en etter dagens regler forholdsmessig fordeler årlige utgifter på de ulike selskap etter opptjeningstid. Tidligere var dette kommunens utgifter uansett og hadde ingen betydning. Som ansvarlig selskap eller del av kommunen som KF, har det hel-

ler ingen betydning bortsett fra at forholdet måtte hensyntas ved måling mot privat sektor. Tilsvarende *betydelig konkurranseulempe* finner vi i dag i de fleste IKS og KF som ble etablert på samme tidspunkt, siden regelverket den gang la opp til at alle utgifter fra «tidens morgen» ble lagt over på de nyetablererte foretak. Hvis IKS-loven nå endres slik at eierne får begrenset ansvar, må også slike forhold, som har betydelig *økonomisk effekt*, beregnes og tilbakeføres for at de etablerte foretak skal ha konkurransemessig like vilkår. Vi kan nevne at for vårt selskap vil pensjonskostnad for inneværende år bli 2/3 og hele 90 % i 2016 av våre lønnsutgifter, mot normalt ca. 15-20 %. Dette henger også sammen med endringer i aktuarmessige forutsetninger, det lave rentenivået som vi nå har, og at den såkalte »korridoren» skal avvikles. Regelendringen kan likestilles med om kommunene ble pålagt å resultatføre hele det akkumulerte premievirket. For et foretak har regelendringen alvorligere konsekvenser, idet egenkapitalen trolig er tapt og må styrkes, om mulig.

Til slutt vil vi nevne at foretaket også er underlagt regelverk om lov om offentlige anskaffelser, offentlighetslov, arkivlov mv., som også innebærer *noen konkurranseulemper*.

### **3. Litt om andre interkommunale selskap i regionen**

For å utnytte stordriftsfordeler og lage slagkraftige kompetansemiljø har vår region etablert en rekke IKS for å ivareta regionens behov for investeringer i infrastruktur, miljøløsninger, kulturbygg og folkehelse mv. Det er på det rene at ingen private aktører ville hatt mulighet til å foreta slike investeringer. Disse foretak har ved behov etablert egne næringssselskap tuftet på forretningsmessige/armlengde-prinsipp, samtidig som IKS-ene også bærer alle relevante kostnader og rapporterer etter regnskapslovens krav for å kunne måles. Ved endringer i lovverk og ny rettspraksis i ESA, tilpasses dette etter behov. Slike konsern er Stavangerregionen havn IKS, Renovasjonen IKS, IVAR IKS, alle med en betydelig aktivitet/balanse. Dagens morselskap fremstår som samfunnsnyttige foretak drevet i egenregi eller underlagt selvkost. Det nevnes her Stavanger konsernthus IKS, folkehallene og Rogaland brann og redning IKS.

Det er viktig å fremheve at næringsdriften i disse konsernene har som synergieffekt at også driften i egenregi blir mer effektiv.

KMD sitt forslag om å endre IKS-loven til begrenset ansvar, vil ha betydelige økonomiske konsekvenser for pensjon for disse foretak, på samme måten som nevnt ovenfor for revisjonen, i tillegg til økte egenkapitalbehov. Vi vil også fremheve at den valgte løsning når det gjelder lån, synes tungvint og unødige byråkratisk så lenge det i realitet ikke er snakk om noen konkurransevridning men samfunnsoppgaver.

### **4. Konklusjon**

Vi støtter ikke KMD sitt fremlagte forslag, da vi med dagens ansvarsform og organisering anser hovedformål og lovregler å være ivaretatt. Vi ser KMD sitt poeng mht. konkurransevridning på kapitalelementet, men dette poeng er i stor grad knyttet til selvkost i vårt distrikt. Etter vårt skjønn kan det være mer hensiktsmessig å kreve at næringsvirksomhet organiseres i egne juridiske enheter, istedenfor å begrense ansvar i IKS som foreslått. Dette kan gjøres som ledd i kommunelovutvalgets arbeid. Etter vårt syn er det lite fleksibelt å lovfeste bestemte selskapsformer da slike valg bør tilpasses den aktuelle økonomiske situasjon, aktivitet og risiko. Det er behov for ytterligere utredning av konkurranseulemper av pensjon, samt mulighet for forenklinger i IKS-lov med mange deltakere. Etter vårt skjønn vil flere selskap få mer uklare regler på økonomi -og ansvarsområdet hvis den foreslåtte lovendring innebærer økt bruk av kommune-

---

loven § 27 eller vertskommuneløsninger der svært mye er uregulert. Det sås også tvil omkring rammer ved «offentlig offentlig» samarbeid og næringsbegrepet hvilket også må omtales i en fullstendig saksutredning.

Med hilsen  
Rogaland Revisjon IKS



Cicel T. Arrestad  
Revisjonsdirektør/statsautorisert revisor

Vedlegg: likestilling av praksis - historien om Annebeth og «Ola»