



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8129 Dep

0032 OSLO

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
E-post: post@hedmark-revisjon.no
Org.nr.: 974 644 576 MVA
Bankgiro: 7162.05.60353
Besøksadr.: Kildevegen 14

Saksbeh.:
Morten Alm Birkelid

Direkte tlf.:
62 43 58 02

Deres ref.:
11/1383

Vår ref.:

Dato:
1. juli 2011

HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I KOMMUNELOVEN OG ENKELTE ANDRE LOVER

Det vises til departementets høringsbrev datert 26.05.2011.

Vi har følgende kommentarer til forslaget:

Krav om at kontrollutvalgssekretariatet skal være uavhengig av revisor og administrasjon

Kontrollutvalgssekretariatet må ha en reell og formell uavhengighet i forhold til både revisor og administrasjon. Vi er enig i den tilføyelsen som gjøres i kontrollutvalgsforeskriften § 20, 3.ledd. Bestemmelsen anbefales imidlertid supplert med at sekretariatet, akkurat som kommunens revisor, årlig skal gi en skriftlig egenvurdering til kontrollutvalget der uavhengigheten vurderes i forhold til slektskap, tidligere ansettelsesforhold med mer.

Avgrensning av hvem som kan være sekretær for kontrollutvalget

Etter vår vurdering bør ikke kontrollutvalgssekretær være kommunestyremedlem eller fylkestingsmedlem verken i egen (fylkes-)kommune eller andre (fylkes-)kommuner. Dette mener vi svekker legitimiteten og uavhengigheten i kontrollutvalget, og vi vil anbefale at kontrollutvalgsforskriften gis bestemmelser om en slik begrensning mht hvem som kan være sekretær.

Tidspunkt for valg av kontrollutvalg

Vi tiltrer at kommunelovens § 17 nr 2 tredje punktum endres slik at valg av kontrollutvalg skjer før valg av andre nemnder.

Valgbarhet for kontrollutvalget

For å sikre større grad av uavhengighet er vår anbefaling at kommuneloven § 14 endres slik at det utelukker alle som er ansvarlige for regnskapsfunksjonen og revisjon av (fylkes-)kommuner, uansett om det er egen (fylkes-) kommune eller en annen kommune det dreier seg om. Det fremstår som uheldig at man kan være oppdragsansvarlig revisor eller regnskapsfører i nabokommunen, og samtidig bekle et verv som kontrollutvalgsmedlem i egen bostedskommune. Vi foreslår derfor at kommunelovens § 77 nr 2 i tråd med forannevnte forslag.

Bør personer knyttet til kommunale selskap kunne velges til kontrollutvalget

Departementet uttrykker at det er skeptisk til å innføre avgrensninger mht hvem som kan velges som medlem av folkevalgte organ. Vi er enig i at dette er den prinsipielle grunntanke som må legges til grunn til valg til kommunestyre, formannskap og andre politiske nemnder. Kontrollutvalget er imidlertid et tilsynsorgan, og igjen for å sikre stor grad av legitimitet og uavhengighet, mener vi at medlemmer som er valgt til å sitte i styrer eller lede heleide kommunale selskaper, det være seg interkommunale selskap, kommunale foretak, interkommunale samarbeid eller aksjeselskap, bør være utelukket for å være medlem i kontrollutvalget. Vi tiltrer derfor tilråding 7 til arbeidsgruppen om at kommuneloven gis en tilføyelse som ivaretar kontrollutvalgenes uavhengighet.

Antall medlemmer i kontrollutvalget

Vi er enig i forslaget om at kommunelovens § 77 nr 1 andre punktum endres slik at antall medlemmer økes til minimum 5 medlemmer i kontrollutvalget. Det blir sjeldent en meningsfylt debatt i et utvalg der for eksempel kun 2 av 3 medlemmer møter.

Åpne møter i kontrollutvalget

Vi tiltrer at møtene i kontrollutvalgene som hovedregel holdes som åpne møter. Imidlertid ser vi utfordringer i forhold til revisors taushetsplikt. En streng fortolkning av revisors taushetsplikt vil medføre at denne ikke kan uttale seg om noe som den gjennom sitt arbeid har fått kunnskap i utøvelse av sitt arbeid i et åpent møte.

Det bør også vurderes om revisor bør gis muligheter til å kunne be om at møtet lukkes når det behandler saker som kan være utfordrende i forhold til revisors lovpålagte taushetsplikt.

Særskilte regler for mindretallet i kontrollutvalget

Det grunnleggende prinsipp er at vedtak skal gjøres med alminnelig flertall. Vi er enig i departementets vurderinger av at mindretallet ikke skal kunne blokkere er flertallsvedtak.

Hvem skal ha flertallet i kontrollutvalget

Formannskapsprinsippet fører til at alle grupperinger/parti får medvirke i styre og stell, og en skiller ikke mellom posisjon og opposisjon. Med bakgrunn i dette, og igjen for å sikre kontrollutvalget legitimitet, er vår anbefaling at det vurderes om det ikke bør slås fast at leder av kontrollutvalget ikke kan komme fra samme parti som ordfører. Vår erfaring er der det er en stor fordel med en armlengdes avstand mellom utøvende makt og kontrollerende myndighet. I tillegg burde det vært slik at det medlemmet som skal komme fra kommunestyret er kontrollutvalgsleder. Utvalget blir da tettere på aktuelle saker som rører seg i kommunen. En kontrollutvalgsleder utenfra har etter vår vurdering også større utfordringer mht å skjøtte vervet som leder og være inspirator for kontrollutvalget.

Vi anbefaler derfor departementet også å vurdere en slik endring i lov og forskrift.

Kontrollutvalgets tilgang til lukket møte i kommunestyret

Vi tiltrer departementets vurderinger av at kontrollutvalget som hovedregel kan være til stede i lukket møtet i kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Hjemmel til å dispensere fra utdanningskravet til revisor

Vi tiltrer departementets forslag om å oppheve hele dispensasjonshjemmelen i revisjonsforskriftens § 11 tredje ledd, både når det gjelder regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Det anses da som naturlig at dispensasjoner som er gitt siden den nye forskriften trådte i kraft i 2004 i stedet videreføres personavhengig og ikke oppdragsavhengig.

Hvitvaskningsloven

Hvitvaskningsloven gjelder etter vår vurdering i privat sektor. Imidlertid vil en større bruk av OPS-samarbeid og konkurranseutsetting i kommunal sektor kunne medføre at behovet for at bestemmelsene i hvitvaskningsloven også følges opp av kommunens revisor og at innrapportering skjer til Finanstilsynet. Det kan vanskelig sees at kommunen som et rent forvaltningsorgan vil være med å hvitvaske eller terrorfinansiere annen virksomhet. I tillegg har ikke Finanstilsynet på dette området en rolle i forhold til offentlig sektor.

Krav om overordnet analyse som grunnlag for plan for selskapskontroll

Forslaget om å gi en ny andre setning i kontrollutvalgsforskriften § 13 andre ledd bifalles.

Krav om rapportering av internkontroll i årsmeldingen

Vi tiltrer PwC anbefaling i rapporten om intern kontroll i kommunene, side 58-59, der rådmannen årlig må legge frem for kommunestyret en sak om internkontroll sammen med et grunnlag for å gå kritisk gjennom risikoområdene i kommunen.

Kommunale foretak – internkontrollansvaret til daglig leder

Presiseringen som foreslås i forhold til kommunelovens § 71 nr 2 finner vi hensiktsmessig.

Selskapskontroll – endring av overskriften i kommunelovens § 80

Vi er enige i at overskriften "innsyn i selskaper" er mer dekkende enn "selskapskontroll".

Kontrollutvalgets rett til innsyn i selskaper

Kontrollutvalgets rett til innsyn i samarbeid etter kommunelovens § 27 bør begrenses til virksomheter som er å anse som egne selvstendige rettssubjekt. § 27- samarbeid som ikke er egne rettssubjekt, skal inngå i hovedkontorkommunens regnskap og være omfattet av kontorkommunens kontrollutvalg oppgaver knyttet til regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, og skal ikke være omfattet selskapskontroll i kommuneloven § 80 i øvrige deltakende kommuner.

Bør begrepene om selskapskontroll klargjøres?

Vi er enige i departementets vurderinger om at bestemmelsene i kontrollutvalgsforskriftens §§ 13 og 14 bør være dekkende.

Andre regler – åpne møter i styret i kommunale foretak

Vi er enig i forslag til endringer i kommunelovens § 29 nr 4.

Andre regler – valg av ansatte til styret i kommunale foretak

Departementets forslag om å gi "Et flertall av de ansatte ved foretaket kan kreve at inntil en femtedel av styrets medlemmer med varamedlemmer velges av og blant de ansatte." virker å være i samsvar med flertallet i Innst.O. nr 14 (1998-1999) fra Kommunalkomiteen.

Andre regler - avgrensninger i muligheten til å finansiere investeringer med lån når investeringer gir rett til momskompensasjon

Departementets forslag om å begrense låneopptak til bygg, anlegg og varige driftsmidler etter kommunelovens § 50 nr 1 fra 2014 til netto anskaffelseskost tiltres for å hindre at det skjer låneopptak til å finansiere investeringer som ikke kan belånes. Vi er også enig at det

for perioden 2011-2013 gis åpning for å ta opp lån begrenses til anskaffelseskost med fratrekke for den momskompensasjonen som er overført til investeringsregnskapet.

Avdrag på likviditetslån og trekkrettighet

Vi er enig i at det med gjeldende regnskapsregler innebærer at det ikke er fullt ut samsvar mellom regnskapsresultatene og likviditetsutviklingen i den enkelte (fylkes-)kommune. Selv om dette er en realitet, er vi av den oppfatning at hovedregelen om at likviditetslån skal være oppgjort senest når årsregnskapet blir fastsatt, jf § 50 nr 7 bokstav b. må videreføres ut i fra allmennpreventive hensyn. Kommunestyret må ha et aktivt forhold til kommunens likviditet. Tas bestemmelsen i Kommunelovens § 50 nr 7 bort er vår anbefaling at det subsidiært må stilles krav om at administrasjonssjefens årsberetning inneholder opplysninger/ vurdering/ analyse av kommunens likviditet

Lov om interkommunale selskaper – låneopptak og avdrag på lån

Vi er enig i at det holdes fast på at interkommunale selskap ikke bør kunne ta opp lån til de løpende utgiftene sine. Harmonisering mellom kommuneloven § 50 nr 1 og lov om interkommunale selskap § 22 andre ledd første punktum anses formålstjenelig for å tydeliggjøre prinsippet om at det ikke kan lånes til drift.

Lov om interkommunale selskaper – statlig lånegodkjenning

Oppmyking av bestemmelsene om godkjenning av låneopptak hos departementet slik at det er kun selskaper som har eierkommuner som er i ROBEK-registeret som krever departementets godkjenning, anser vi å være en hensiktsmessig løsning.

Lov om interkommunale selskaper – finansiell risiko

Vi er enig i at interkommunale selskaper ikke må påta seg unødvendig risiko for økonomiske tap. Klargjøring av dette i lov om interkommunale selskaper § 22 anses å være påkrevd for å tydeliggjøre hvilke forpliktelser selskapene kan pådra seg.

Lov om interkommunale selskaper – salg av fast eiendom

Vi er enig i at bestemmelsene i lov om interkommunale selskaper § 21 innskjerpes slik at det heller ikke kan gis dispensasjon til å nytte inntekter fra salg av fast eiendom eller kapitalgjenstander til å dekke løpende utgifter.

Lov om interkommunale selskaper – endringer i regler om selskapets årsbudsjett og økonomiplan

Harmoniseringen av å bringe kravet til innhold i økonomiplan i samsvar med garanti-forbudet i lov om interkommunale selskaper § 22, slik at det i økonomiplanen skal inngå en oversikt over selskapets samlede gjeldsbyrde og utgifter til renter og avdrag i planperioden anses påkrevd.

Lov om interkommunale selskaper – bokføring, styrets ansvar for regnskapet og opplysninger om godtgjørelse

Vi er enig i at selskapet skal ha bokføringsplikt etter bokføringsloven og at representantskapet fastsetter både årsregnskapet og årsberetningen, jf forslag til endring av lov om interkommunale selskaper § 27.

Andre forhold

I rapporten 85 tilrådinge for styrket egenkontroll i kommunene fra desember 2009 savnet vi tilrådinge i forhold til bla. følgende forhold/tema:

- Revisors rolle i forhold til møte i formannskap når dette behandler årsregnskap og årsberetning. Vår vurdering er at revisor burde ha møteplikt tilsvarende som i kommunestyret for å svare på spørsmål som formannskapet har til regnskap?
- Møteplikt for kommunens regnskapsfører i formannskapet når årsregnskap behandles.
- Møteplikt for kontrollutvalgssekretær når kommunestyre og formannskap behandler saker som har vært behandlet i kontrollutvalg
- Muligheter for å etablere interkommunale kontrollutvalg som et alternativ til kommunevise kontrollutvalg. Et alternativ for kommuner som strever med å etablere slagkraftige kontrollutvalg
- Granskning – hvem kan iverksette dette i en kommune, og rolleavklaringer mellom kommunestyre, kontrollutvalg og administrasjon. Vi savner bestemmelser om dette i kommuneloven. Ordet granskning kan ikke sees benyttet. Behov for å få ryddet opp på området i kommunal sektor.
- Negativ revisjonsberetning – er sanksjonsmulighetene til kontrollutvalg og revisor sterke nok når det avlegges negativ beretning. Manglende regnskapsavleggelse innen lovpålagte frister, skulle det medføre innmelding i ROBEK-registeret?

Løten, den 1. juli 2011



Morten Alm Birkelid
revisjonssjef