



## Samlet saksframstilling

Arkivsak: 11/1808-3  
Arknr.: 026 & 13

Saksbehandler: Tove Næs

BEHANDLING:	SAKNR.	DATO
Formannskapet	46/11	07.09.2011

### HØRING OM ENDRINGER I KOMMUNELOVEN OG ENKELTE ANDRE LOVER

#### Forslag til vedtak:

Formannskapet tiltrer departementets forslag til lov og forskriftsendringer.

#### Ingress/hovedbudskap:

Kommunaldepartementet nedsatte en arbeidsgruppe i 2008 som skulle forslå tiltak for å styrke egenkontrollen i kommuner og fylkeskommuner. Rapporten, *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*, ble levert i 2009.

Ski kommune behandlet noen av tilrådingpunktene etter henvendelse fra FIKS tidligere i år.

Høringsfrist er 15. september 2011.

#### Saksopplysninger:

Denne høringen er en del av departementets oppfølging, der departementet selv var adressat. De fleste av tilrådingene gjaldt regelverkendringer. Høringsnotatet som er sendt ut, inneholder også informasjon om annen type oppfølging, som for eksempel en ny veileder til kontrollutvalgene (kontrollutvalgsboka). Denne har alle medlemmer av Kontrollutvalget i Ski mottatt.

Departementet har også gitt støtte til et KS prosjekt, som tar sikte på å styrke administrasjonssjefens internkontroll og risikovurdering.

De foreslåtte lov og forskriftsendringene:

KONTROLLUTVALET, VAL, SEKRETARIAT OSV.

#### **2.1 Krav om at sekretariatet skal være ubundet av revisor og administrasjon:**

**Kontrollutvalgsforskriften § 20 tredje ledd** forslås gitt ny første setning: ” Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen”

**Kommentar:** Endringen innebærer ingen endring i forhold til gjeldende rett, men er en understrekning av viktigheten av uavhengighetsprinsippet.

## 2.2. Avgrensning av hvem som kan være sekretær for kontrollutvalget:

**Kontrollutvalgsforskriften § 20 tredje ledd siste setning:** ” Det samme gjelder medlemmer av kontrollutvalget eller kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylket”

**Kommentar:** Endringen er en ytterligere presisering av sekretariatets uavhengighet.

## 2.3 Tidspunktet for valg av kontrollutvalg:

**Kommuneloven § 17 nr 2,3. punktum (endring i kursiv):** ” 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.

**Kommuneloven § 17 nr.3 første punktum:** ”kommunestyre og fylkesting, formannskap og fylkesutvalg og *kontrollutvalg* trer i funksjon fra det konstituerende møte”

**Kommentar:** Med unntak for kommunestyret, kan medlemmer av kontrollutvalget ikke være medlem av politisk organ med vedtakskompetanse. For å unngå ulovlig sammensetning av kontrollutvalget, forslås det at dette organet velges før andre utvalg og nemnder.

## 2.4 og 2.5 Valgbarhet til kontrollutvalget

**Kommuneloven § 77 nr. 2 (endring i kursiv)** ” Utelukket fra valg er ordfører, fylkesordfører, varaordfører, medlem og varamedlem av formannskap og fylkesutvalg, medlem og varamedlem av kommunal eller fylkeskommunal nemnd med beslutningsmyndighet, medlem av kommuneråd eller fylkesråd, *medlem av kommunestyrekomité og fylkeskomité etter § 10 a* og ansatte i kommunene eller fylkeskommunen.

**Kommentar:** endringen er forslått for å presisere at valgbarhetsbegrensingen også gjelder medlemmer av komiteer etter kommuneloven § 10a.

Der er vurdert hvorvidt det er behov for tilsvarende avgrensning for personer knyttet til interkommunale selskap. I tillegg til at departementet er skeptisk til å innføre for mange begrensinger, antas det at habilitetsreglene vil sikre upartiskhet og rolleklarhet. Det er derfor ikke forslått noen endring her.

## 2.6 Antall medlemmer til kontrollutvalget

**Kommuneloven § 77 nr1. andre punktum:**

”utvalget skal ha minst *fem* medlemmer”

**Kommentar:** forslaget innebærer en økning fra tre til minimum fem medlemmer. Økningen er begrunnet i den spesielle rollen kontrollutvalget har og at utvalget kan drive bedre med økt kapasitet hva angår medlemmer.

Departementet er på det rene med at det kan by på problemer noen steder å sette sammen et kontrollutvalg med motiverte personer, og ber om særlig tilbakemelding på dette punktet.

Slik rådmannen ser det, har kontrollutvalget en viktig funksjon og mange oppgaver. Det er derfor viktig å sikre en viss bredde i utvalget. Med bare tre medlemmer vil utvalget representere kommunestyret på en begrenset måte og vil være svært sårbart med hensyn til kompetanse og arbeidsbyrde, videre kan det bli utfordrende å sikre kontinuiteten i utvalgets arbeid. Dagens kontrollutvalg har sju medlemmer og representerer en god politisk bredde. Dette utvalget bør ha minst fem medlemmer.

### 3. ARBEIDET I KONTROLLUTVALGET

#### 3.1. Åpne møter i kontrollutvalget:

##### **Kommuneloven 77 nr. 8 foreslås opphevet.**

**Kommentar:** etter dagens rett, kommuneloven § 77 nr. 8, bestemmer kontrollutvalget selv om deres møter skal være åpne. Departementet mener kommuneloven § 31 gir tilstrekkelig hjemmel for å lukke møtet og at saker som er taushetsbelagte, samt personalsaker, alltid er unntatt offentlighet og skal behandles for lukkede dører.

#### 3.2 Særlige rettigheter for mindretallet i kontrollutvalget.

Departementet har vurdert behov for å lovfeste rettigheter for mindretallet i utvalget, men har funnet at behovet er svært lite, særlig sett i lys av at åpenhet er hovedregelen for utvalgets møter.

**Kommentar:** rådmannen deler departementets syn og vil i tillegg påpeke den muligheten man har til å vedta lokale retningslinjer vedrørende mindretallets rettigheter.

#### 3.3 Hvem skal ha flertallet i kontrollutvalget?

Det er drøftet om det er kommunestyrets flertall eller mindretall som bør ha flertall i kontrollutvalget.

**Kommentar:** som også departementet påpeker, kan det noen ganger være uklart hvem som er opposisjon eller posisjon i en kommune grunnet valgteknisk samarbeid ved valg av ordfører.

Rådmannen deler departementets syn på at dette spørsmålet ikke egner seg for lovregulering, og at dette bør bestemmes lokalt.

#### 3.4 Kontrollutvalgets adgang til lukkede møter i kommunestyret.

Etter dagens rett må det grunngis særskilt dersom noen utenom organets medlemmer, samt representanter fra administrasjonen, skal være tilstede under lukkede møter.

Etter kommuneloven § 77 har leder for kontrollutvalget møte- og talerett i kommunestyrets møter der kontrollutvalgets saker blir behandlet, også om dørene lukkes. Spørsmålet er om leder skal ha en generell møterett i lukkede møter.

**Kommentar:** rådmannen er enig i at det er underordningsforholdet kommunestyret-kontrollutvalget som må være avgjørende. Selv om kontrollutvalget krever å få være tilstede, vil det være slik at kommunestyret kan instruere om det motsatte.

Dette prinsippet foreslås inntatt i kontrollutvalgsforskriften § 4 første ledd som nytt andre og tredje punktum.

### 4. REVISJON

#### 4.1 Hjemmel til å dispensere fra utdanningskravet til revisoren.

Revisjonsforskriften § 11, tredje ledd forslås opphevet.

Forskrift om revisjon stiller krav til utdanning hos revisor. Imidlertid har departementet hatt hjemmel til å dispensere fra dette kravet. Spørsmålet er om denne adgangen skal opprettholdes.

##### **Kommentar:**

Rådmannen deler departementets syn om at revisor bør ha nødvendig formalkompetanse ved nyttilsetning. Behovet for dispensasjon er så vidt lite med kun 11 søknader på sju år at det ikke kan forsvare dispensasjonshjemmelen.

Dispensasjonsadgangen bør oppheves slik departementet har foreslått.

**Hvitvaskingsloven.**

Statsautoriserte revisorer er oppgavepliktig etter hvitvaskingsloven. Ettersom det ikke er krav om statsautorisasjon for kommunale revisorer, er ikke disse nødvendigvis oppgavepliktige. På bakgrunn av at kommunene kjøper inn varer og tjenester for over 80 milliarder, har departementet drøftet om oppgaveplikt skal gjelde uansett. En slik plikt vil omfatte både kundekontroll og løpende oppfølging av kunder i tillegg til kontroll av transaksjoner for å avdekke om denne er knyttet til hvitvasking eller terror. Departementet har ikke konkludert, og ber om særlig innspill.

**Kommentar:** Om denne plikten skal pålegge den kommunale revisjonen, er det åpenbart at dette vil bety et betydelig merarbeid for denne. Norges kommunerevisorforbund og forum for tilsyn og kontroll er blant høringsinstansne, og det må antas at disse vil utdype dette nærmere.

Rådmannen mener likevel at formålet med oppgaveplikten tilsier at denne også må gjelde den kommunale revisjonen.

**4.3. Krav om overordnet analyse som grunnlag for plan for selskapskontroll**

Det er et krav om at plan for forvaltningsrevisjon skal bygge på en overordnet analyse, jf. kontrollutvalgsforskriftens § 10,2. ledd. Departementet forslår at også plan for selskapskontroll skal baseres på en overordnet analyse.

**Kommentar:** en slik analyse vil være et godt og egnet verktøy for kommunene når de skal prioritere hvilke selskaper som bør kontrolleres til enhver tid. Ettersom det allerede i dag er krav til plan for selskapskontroll, vil krav til forutgående analyse bare styrke beslutningsgrunnlaget.

**5 INTERNKONTROLL****5.1. krav om rapportering om internkontroll i årsmeldingen**

Det er i dag ikke noe særkilt krav om at administrasjonssjefen skal rapportere om interkontrollen. Man skal kun redegjøre for tiltak som er iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten.

Internkontroll henger sammen med kvalitetsarbeid og kvalitetsutvikling i kommunen. Selv om departementet ser at dette vil være interessant for kommunestyret, vil departementet ikke lovfeste et slikt krav.

**Kommentar:** Det er opp til ethvert kommunestyre å bestemme hva rådmannen skal rapportere. Rådmannen er enig i at dette ikke bør lovreguleres.

**5.2 kommunale foretak – internkontrollansvaret til daglig leder**

Ski kommune har ingen kommunale foretak, og går derfor ikke nærmere inn på dette.

**6. SELSKAPSKONTROLL****6.1 overskriften i kommuneloven § 80, ”selskapskontroll”**

Overskriften kan oppfattes som en egen hjemmel for selskapskontroll, men er en hjemmel for å kreve innsyn og undersøkelser. Departementet foreslår derfor følgende endring: ” innsyn og undersøkelser i selskaper”.

**Kommentar:** Rådmannen er enig i at overskriften bør endres slik at den dekker realitetet i bestemmelsen.

**6.2 kontrollutvalgets rett til innsyn i selskap**

Kommuneloven § 80 gir rett kontrollutvalget til innsyn i interkommunale selskap og heleide kommunale AS og heleide datterselskap av slike. Bestemmelsen er uttømmende, slik at interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 faller utenfor.

Departementet foreslår derfor endring i § 80 slik at innsynsretten også gjelder interkommunalt § 27 samarbeid og datterselskaper av slike.

**Kommentar:** Rådmannen er enig i denne lovendringen.

### **6.3 bør begrepet selskapskontroll klargjøres?**

Selskapskontroll er obligatorisk etter ordlyden i kommuneloven § 77 nr. 5.

Arbeidsgruppen som har gitt "85-tilrådingen" anbefaler at departementet bør klargjøre begrepet selskapskontroll både i forhold til kontrollutvalgsforskriften og revisjonsforskriften. Departementet ønsker ikke å gi detaljerte regler om dette. Det bør være opp til kommunene å fastsette rammene for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

**Kommentar:** Rådmannen er enig i departementets vurdering og påpeker at rapporten, "85 tilrådingen" vil være et nyttig redskap til veiledning om innholdet i selskapskontrollen.

## **7. ANDRE REGELENDRINGER**

### **7.1 Åpne møter i styret i kommunale foretak og 7.2 valg av ansatte til styret i kommunale foretak**

Ski kommune har ingen kommunale foretak og har derfor ikke gått nærmere inn på dette temaet.

### **7.3. Avgrensinger i anledningen til å finansiere investeringer med lån når investeringen gir rett til momskompensasjon.**

Ved kommunale og fylkeskommunale investeringar blir det gitt kompensasjon for merverdiavgift etter lov om kompensasjon for merverdiavgift, med de avgrensingene som følger av loven. Etter gjeldende regler om regnskap for kommuner og fylkeskommuner, skal momskompensasjonen for investeringer føres som inntekt i driftsregnskapet. Denne inntekten inngår i resultatet av driften (netto driftsresultat). Fra 2010 til 2013 gjelder en ordning der kommunene og fylkeskommunene gradvis skal overføre momskompensasjonen for investeringene fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet, jf. forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap § 3 siste ledd. I 2010 skal de overføre minst 20 prosent av momskompensasjonen for investeringer. I 2011 er kravet 40 prosent, i 2012 er kravet 60 prosent, og i 2013 er kravet 80 prosent. Fra 2014 skal kommuner og fylkeskommuner inntektsføre all momskompensasjon for investeringer direkte i investeringsregnskapet. Disse reglene skal medvirke til at kommuner og fylkeskommuner ikke baserer driftsaktivitetene på et investeringsnivå som ikke kan forsvares over tid, og medvirke til at driftsutgifter ikke blir indirekte lånefinansierte.

Departementet mener at reglene bør hindre at kommuner og fylkeskommuner utilsiktet kommer i en situasjon der utgifter i investeringsregnskapet, som etter kommuneloven § 50 ikke kan finansieres med lån, blir finansiert gjennom momskompensasjon fra lånefinansierte investeringer. Dette vil sikre konsistens i regelverket. På samme måte imøtekommer man kravet om å overføre momskompensasjonen for investeringer fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet. Dette sikrer at kommunesektoren ikke indirekte kan finansiere driften med lån. Dette medvirker til at utgifter som ligger utenfor de lovlige låneformålene, heller ikke blir indirekte lånefinansierte.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at åpningen for å ta opp lån til bygg, anlegg og varige driftsmidler etter kommuneloven § 50 nr. 1 fra 2014 blir avgrenset til netto anskaffelseskostnad. Med netto anskaffelseskostnad mener departementet summen av brutto anskaffelseskostnad for investeringene i året etter at kompensasjon for merverdiavgift knyttet til anskaffelsene er trukket fra. For perioden 2011–2013 foreslår departementet at åpningen for å ta opp lån blir avgrenset til anskaffelseskostnad med fratrukk for momskompensasjon, som er overført til investeringsregnskapet.

Ved bruk av eventuelle øremerkede tilskudd vil dette også komme som fratrukk i det maksimale låneopptaket. Dette følger av at øremerkede tilskudd ikke kan benyttes til andre formål. Departementet vurderer dette som gjeldende rett og mener at det derfor ikke er nødvendig å presisere dette i loven.

Departementet legger derfor fram dette forslaget til endringer i § 50 nr. 1 (endringer i kursiv): ”Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. *I årene 2011, 2012, 2013 kan det ikke tas opp lån etter første punktum for den delen av anskaffelseskostnad som tilsvarer den kompensasjon for merverdiavgift etter lov av 12.12.2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. som er overført fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet. Fra 2014 kan det ikke tas opp lån etter første punktum for den delen av anskaffelseskostnad som tilsvarer kompensasjon for merverdiavgift etter lov av 12.12.2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.* Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.”

**Kommentar:** rådmannen tiltrer departementets vurdering og anbefaling

#### **7.4 Avdrag på likviditetslån og trekkretter**

Anledning til å ta opp likviditetslån er regulert i kommuneloven § 50 nr. 5. Likviditetslån kan enten være rene likviditetslån eller en avtale om likviditetstrekkrettigheter (typisk kassekreditt). Et slikt lån er ikke knyttet til noe annet formål enn at kommunen skal ha midler tilgjengelig til å gjøre opp betalingsforpliktelsene sine til rett tid. Hva som måtte være bakgrunnen for likviditetsbehovet, har ingenting å si for anledning til å ta opp lånet.

Departementet foreslår å fjerne regelen om oppgjør av likviditetslån og likviditetstrekkrettigheter. Departementets vurdering er at denne regelen er overflødig i det regelverket som kommunesektoren er underlagt i dag, og at dette bør stå uregulert.

**Kommentar:** rådmannen tiltrer departementets vurdering og anbefaling.

## **8. LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAPER – ENDRINGER I VISSE FORSKRIFTER OM ØKONOMIFORVALTNINGEN I SELSKAPENE.**

### **8.1. låneopptak og avdrag på lån**

Interkommunale selskap har anledning til å ta opp lån innenfor rammen av lov om interkommunale selskaper § 22 (kapitalformål, konvertering av eldre gjeld og likviditetslån) Denne suppleres av forskrift som gir anvisninger på avdragsmåte og avdragstid mv.

Interkommunale selskaper kan ta opp likviditetslån, men det kommer ikke klart frem at de også kan inngå avtaler om **likviditetstrekkrettigheter(kassakreditt)**

Departementet foreslår at dette blir presisert i lov om interkommunale selskaper. Det samme gjelder for **lånefond**.

Departementet mener at kravet til nedbetaling av lån bør reguleres av loven selv og ikke forskriften. Det foreslås derfor at det lovfestes på samme måte om i kommuneloven at selskapene skal regne ut krav til minste avdrag på lån på samme måte som kommuner og fylkeskommuner.

Nevnte forskrift krevet at lån skal tas opp i norske kroner. Denne regelen er opphevet for kommuner og fylkeskommuner. Departementet foreslår derfor at forbudet oppheves.

Departementet foreslår at forskrift av 17. desember 1999 nr 1567 oppheves i og med at enkeltbestemmelsene i forskriften enten er foreslått opphevet eller inntatt i selve loven.

**Kommentar:** Rådmannen tiltrer departementets forslag til lov og forskriftendringer.

### **8.2 Statlig lånegodkjenning.**

Etter lov om interkommunale selskap § 22 fjerde ledd, må låneopptak i slike selskap godkjennes av departementet (fylkesmannen). Dette er strengere enn for kommuner og fylkeskommuner, som oppfyller kravene om økonomisk balanse.

Ettersom deltakerkommunen har uavgrenset ansvar for selskapenes forpliktelser foreslås det at godkjenning skal skje dersom en av deltakerkommunene er registrert i ROBEK etter reglene i kommunelovn § 60.

**Kommentar:** Rådmannen tiltrer dette.

### 8.3 Finansiell risiko

Etter lov om interkommunale selskap § 22 tredje ledd kan ikke selskapene stille garanti eller pantsette sine eiendeler som sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. Dette suppleres ved forskrift, som forbyr selskapet å utsette seg for valutarisiko ved låneopptak.

Loven har likevel ingen generelle betemmelser, som regulerer selskapets anledning til å påta seg finansiell risiko.

Departementet foreslår derfor at det inntas et generelt forbud mot at selskaper påtar seg vesentlig finansiell risiko, se vedlegget side 49 if.

### 8.4 bruk av inntekter ved salg av fast eiendom (realiserte verdier)

Etter lov om interkommunale selskaper § 21 kan selskapene ikke benytte inntekter fra salg av fast eiendom eller større kapitalgjenstander til å dekke løpende utgifter. Departementet kan dispensere.

Etter departementets syn er både eiendom og større kapitalgjenstander bygget opp over tid og det er et viktig prinsipp at dette ikke skal kunne brukes til daglig drift. Departementet foreslår at dispensasjonsadgangen oppheves.

**Kommentar:** Rådmannen tiltrer dette

### 8.5 Enkelte endringer i reglene om selskapets årsbudsjett og økonomiplan

Etter lov om interkommunale selskap § 20 skal selskapets økonomiplan inneholde en oversikt over selskapets garantiansvar. Departementet foreslår at denne oversikten også skal omfatte selskapets gjeldsbyrde og utgifter til renter og avdrag i planperioden.

Departementet foreslår også å oppheve forskriftshjemmelen i § 20 siste ledd ettersom § 20 anses som en tilstrekkelig ramme for å utforme gode økonomiplaner for selskapene.

**Kommentar:** Rådmannen er enig i disse forslagene

### 8.6 Bokføring

Lov om interkommunale selskaper pålegger selskapene regnskapsplikt, jf § 27, 1. ledd.

Denne plikten følger også av regnskapsloven og bokføringsplikt følger av bokføringsloven § 2, første ledd. Det er imidlertid ikke fastsatt hvilke bokføringsregler som gjelder for interkommunale selskaper.

Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i lov om interkommunale selskap, som fastslår at det foreligger bokføringsplikt etter bokføringsloven.

**Kommentar:** Rådmannen tiltrer dette.

### 8.7 Styrets ansvar for regnskapet.

Styrets ansvar er ikke presisert i loven i dag.

Departementet foreslår at dette presiseres slik at det fremkommer at styret har plikt til å fremlegge årsregnskap og årsmelding for representantskapet.

### 8.8. Opplysninger om godtgjøring-forskriftshjemmel

For interkommunale selskap som fører regnskap etter kommuneloven, er det ikke pålegg om å opplyse om lån og ytelser til ansatte og styret.

Hjemmelen i lov om interkommunale selskap foreslås derfor utvidet slik at også disse selskapene kan pålegges å opplyse om slik forhold i note til regnskapet, slik det er for interkommunale selskaper, som fører regnskap etter regnskapsloven.

**Kommentar:** Rådmannen tiltrer dette.

## 9. INNDELINGSLOVEN. SAMMENSETTING AV FELLESNEMNDEN

Dette er en prosesslov som regulerer hvordan man går frem ved fastsetting og endring av kommune-og fylkesgrenser.

Etter någjeldende rett skal det ved kommunesammenslåing opprettes en fellesnemnd fra berørte kommuner for å samordne og forberede sammenslåing.

Nemnden skal bestå av minst fem fra hver kommune.

Erfaring viser at dette kan bli urimelig der kommunenes innbyggertall er svært forskjellig.

Departementet foreslår derfor at lovens § 26 endres fra skal til bør speile innbyggertallet hva angår antall medlemmer fra hver kommune og med tre medlemmer som minstekrav.

Kommentar: Rådmannen tiltrer dette.

Ski, 26.08.11

Audun Fiskvik  
rådmann

Tove Næs  
rådgiver

Vedlegg som følger saken:

- a) Høringsbrev
- b) Høringsnotat

Vedlegg som ligger i saksmappen:

### **Formannskapets behandling 07.09.2011:**

Vedtak:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

### **Formannskapets vedtak er:**

Formannskapet tiltrer departementets forslag til lov og forskriftsendringer.

Utskrift sendt 09.09.11 til:

Tove Næs