

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Saksbehandler
Morten Alm Birkelid

Telefon
62 43 58 00

Vår ref

Deres ref

Dato
3. oktober 2016

HØRING – NOU 2016:4 NY KOMMUNELOV

Vi har følgende kommentarer til forslag til endringer i kommuneloven:

11.4.3 Rollekombinasjonen styremedlem i kommunalt foretak og tjenestemann eller folkevalgt i kommunen

Utvalget har vurdert i hvilken grad også ansatte i kommunen bør være utelukket fra valg til styret i kommunale foretak. Etter gjeldende rett kan ikke administrasjonssjefen i kommunen eller dennes stedfortreder være medlem av styret i et kommunalt foretak. Utvalget foreslår å videreføre denne valgbarhetsbegrensningen.

Etter vår vurdering må administrasjonssjefen i kommunen eller dennes stedfortreder også være utelukket fra å være daglig leder i et kommunalt foretak. Vi vurderer det som en uheldig rolleblanding at administrasjonssjefen skal være daglig leder, samtidig som administrasjonssjefen gis oppsettende myndighet på vedtak fattet av styret i kommunale foretak. Vi er kjent med at det er administrasjonssjefer som idager ansatt som daglige leder i kommunale foretak.

19.5.3.2 Om enkelte krav til økonomiplanen og årsbudsjettet

Utvalget foreslår at departementet gis hjemmel til å fastsette at obligatoriske resultat- og bevilgningsoversikter også skal gjelde økonomiplanen. Vi har savnet en slik forankring i dagens lov- og forskriftsverk, og vi er enige i at forslaget vil kunne være et godt bidrag til sikre bedre og ensartet planlegging og styring av kommunens økonomi. Det vil også tydeligere presiserer skillet mellom drift og investering i økonomiarbeidet og -planen.

Utvalgets forslag om å oppheve gjeldende kommunelov § 46 nr. 1, andre punktum om adgangen til å praktisere nettobudsjettering siden kommunene vil ha slik adgang uten at dette angis spesielt i lov, tiltrer vi ikke. Vår vurdering er at bestemmelsen må videreføres, slik at det positivt fortsatt slås fast at kommunen har anledning til å nettobudsjettere.

19.5.4 Regnskapsplikt kommunale foretak

Vi tiltrer utvalgets forslag om at regnskapene for de kommunale foretakene skal konsolideres med kommuneregnskapet. Utvalget viser til at det er flere kommunale foretak som driver næringsvirksomhet, som i dag benytter seg av muligheten til å føre regnskap etter regnskapslovens prinsipper, jf. forskrift 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett og særregnskap for kommunale foretak § 19. Bakgrunnen er at disse foretakene ønsker å synliggjøre den økonomiske lønnsomheten av driften i regnskapet. Lovforslaget innebærer at også slike foretak skal innarbeides i det konsoliderte regnskapet. Utvalget foreslår imidlertid at departementet i forskrift som et unntak kan fastsette at foretak som driver næringsvirksomhet, kan holdes utenfor det konsoliderte regnskapet. Utvalget viser eksempelvis til at kommunale foretak som driver kraftvirksomhet, er pålagt å utarbeide regnskap etter regnskapsloven, jf. forskrift 11.3.1999 nr. 302 om økonomi og teknisk rapportering mv. § 4-1 fastsatt med hjemmel i energiloven § 10-6.

Vi er ikke enig i denne løsningen. Kommunale foretak som driver i næring bør omdannes til aksjeselskap og følge regnskapsloven, siden det ikke er mulig å konsolidere et regnskap som føres etter regnskapsloven med de kommunale regnskapsreglene. Det lar seg ikke gjøre å konsolidere disse regnskapene som følger regnskapslovens kontoplan uten å måtte ta stilling til transaksjoner på bilagsnivå, bl.a. siden et regnskap etter regnskapsloven f.eks. ikke opererer med investeringsregnskap, det skiller ikke på avsetninger gjort til hhv drifts- og investeringsfond, og regnskapet har en helt annen bokføring av låneopptak og bruk av lån enn etter de kommunale regnskapsreglene.

Kommunale foretak anbefales derfor bare å ha muligheten til å følge de kommunale regnskapsreglene og de bør heller ikke gis anledning til å drive i næring. I tillegg vil man ved å omdanne de kommunale foretakene som driver i næring til aksjeselskap i større grad ivareta de skattemessige sidene ved foretakenes drift.

19.6.3.2 Inndekning av regnskapsmessig merforbruk

Utvalget foreslår at hvis driftsregnskapet viser et merforbruk ved avslutningen av regnskapet, så skal merforbruket før regnskapet gjøres endelig opp, dekkes inn mot en tilsvarende reduksjon av disposisjonsfondet, så langt det er tilgjengelige midler på disposisjonsfondet. Årets budsjetterte bruk av disposisjonsfond er skjermet. Forslaget bygger på at kommunene ikke bør kunne fremføre et merforbruk til senere år samtidig som det finnes tilgjengelige midler på fond. Vi tiltrer denne løsningen.

19.8.3.3 Avdrag på lån

Utvalget foreslår endringer som forenkler og klargjør reglene om årlige minimumsavdrag på lån, og som på en bedre måte sikrer at avdragstiden ikke blir urimelig lang. For kommuner som i dag har relativt lave avdrag, vil forslaget kunne innebære at låneavdragene må økes noe. Vi tiltrer utvalgets forslag.

19.8.3.4 Formidlingslån – lån til videre utlån

Utvalget mener at ny lov bør gi større rom for å reutlåne midler enn det gjeldende lov tillater, noe Husbanken har tatt til orde for, jf. brev av 24. juli 2014 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I dag er det antatt at disse midlene bare kan lånes ut fra kommunene til ny debitor med ny realsikkerhet hvis lånebetingelsene ellers er uendret.

Vi tiltrer utvalgets forslag om at det åpnes for en mer fleksibel løsning mht reutlån av startlån.

19.11.3.2 Kommuner som bør omfattes av ROBEK-ordningen

I gjeldende lov er terskelen for å bli registrert i ROBEK knyttet til balansekravet. Når en kommune meldes inn i ROBEK, er altså situasjonen at kommunen har brutt reglene om budsjettbalanse, eller at kommunen bruker lengre tid på å dekke inn et merforbruk enn lovens normalordning på to år sier.

Etter vår vurdering bør ROBEK-innmeldingen vurderes utvidet slik at i de tilfeller der kommunens revisor velger å avlegge en negativ revisjonsberetning (vi tenker her ikke på 15.04-revisjonsberetningen, men på den «endelige» revisjonsberetningen), må kommunen registreres for oppfølging i ROBEK, og kommunen må vise aktivitetsplikt for å komme seg ut av registeret når man er meldt inn på grunn av mangler ved regnskapsavleggelsen/-kvaliteten.

25.1.3 Leder av kontrollutvalget

Utvalget mener at det ikke bør lovfestes noe krav til hvem som skal være leder av kontrollutvalget. Vi mener at det bør lovfestes at lederen av kontrollutvalget skal komme fra et annet parti enn ordføreren. Dette vil etter vår vurdering styrke tilliten til utvalget og dets legitimitet. Kontrollutvalgsleder fra samme parti som ordfører fremstår ikke som tilstrekkelig uavhengig uansett hvor høy integritet vedkommende måtte ha.

Vi anbefaler også å stille krav om at leder av kontrollutvalget skal være medlem av kommunestyret/fylkestinget. Vi ser at der hvor dette er tilfelle, blir det en langt bedre og tettere dialog mellom kommunestyret/fylkestinget og kontrollutvalget, og utvalget sikres også større autoritet og gjennomslagskraft i forhold til å fremme sitt syn når saker som har vært i kontrollutvalget behandles av kommunestyret/fylkestinget. Det blir for uforutsigbart og fragmentert med en løsning der utvalgets leder

som ikke er medlem bare skal delta med møte- og talerett fra «sidelinjen» fra sak til sak, eller at et annet medlem i kontrollutvalget skal være utvalgets talerør i kommunestyret/fylkestinget.

25.3.4.1 Hvem som kan være sekretariat for kontrollutvalget

Vi er enige i utvalgets vurdering av at et kompetent og velfungerende sekretariat er viktig for et uavhengig og godt kontrollutvalg, slik at dette har kapasitet og kompetanse som oppfyller kontrollutvalgets behov.

For å sikre kontrollutvalgets uavhengighet og redusere sårbarhet, foreslår vi at disse administrativt underlegges fylkeskommunen/regionalt nivå, men at sekretariatene fortsatt skal være faglig underlagt den enkelte (fylkes-)kommunenes kontrollutvalg. Etter vår vurdering vil det bidra til at det etableres større robuste sekretariatløsninger i hele landet, og ikke som i dag hvor det er etablert fragmenterte løsninger som ikke sikrer en tilstrekkelig ensartethet i utøvelsen av sekretariattjenestene for kontrollutvalgene. Videre vil det også slik vi ser det gi større muligheter for å samordne fylkesmannens tilsynsoppgaver med de kontrolloppgaver som skal utføres av kommunenes kontrollutvalg når organiseres i en felles løsning. Det forutsetter fortsatt at de deltakende kommunene finansierer sekretariatsordningen via sine budsjetter. Vi mener en slik samarbeidsløsning blir påkrevd når utvalget ikke foreslår at det skal stilles krav til sekretariatenes kompetanse. Samtidig vil det sikre større grad av uavhengighet for sekretariatet i forhold til administrasjonen i samtlige kommuner enn ved dagens løsning. For fylkeskommunale sekretariater er situasjonen uendret med en slik løsning. Styret i et slikt samarbeidet kan velges av og blant kontrollutvalgslederne i de (fylkes-)kommunene som deltar i samarbeidet.

Ved å velge en løsning på fylkeskommunalt/regionalt nivå kan man videreføre konkurranseutsetting av sekretariattjenester fylkes-/regionalt nivå som et alternativ til en egenregiløsning. Vi registrerer for øvrig at det idag er få tilbydere (vannligvis 1 eller 2) når sekretariattjenester konkurranseutsettes, og det kan reises spørsmål ved om sekretariattjenester er egnet for å bli konkurranseutsatt. Ved å legge til rette for konkurranse på fylkesnivå/regionalt nivå vil dette antagelig gjøre det interessant for flere tilbydere siden inntjeningen da kan forventes å bli høyere.

26.2.3.4 Kontroll med økonomiforvaltningen

Utvalget kommer med forslag om at den lovpålagte kontrollen med økonomiforvaltningen skal innrettes som forenklet revisorkontroll (forenklet etterlevelserevisjon med økonomiforvaltningen). Det forutsettes at den bygger på at kontrollen må kunne utføres innenfor en begrenset ressursramme, og at den ikke er så omfattende at den fortrenger mulighetene for mer ressurskrevende forvaltningsrevisjon. Loven bør heller ikke binde opp en for stor del av kontrollressursene til ett område. Den forenklede revisorkontrollen skal være å se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Utvalgets forslag innebærer at revisor er ansvarlig for risiko- og vesentlighetsvurderingene som den forenklede revisorkontrollen skal bygge på, og at revisor får en plikt til å informere kontrollutvalget om resultatet av disse vurderingene. Etter utvalgets forslag vil det være opp til revisor, i dialog med kontrollutvalget, å avgjøre hyppighet og tidspunkt for rapportering av risikovurderingene.

Etter vår vurdering er det kontrollutvalget som må avgjøre hyppigheten og tidspunktet for rapportering av risikovurderingene. Dette begrunnes med at tilsynsordningen er lagt om som en bestiller-utfører modell, og revisors arbeid vil måtte finansieres over de budsjetter kontrollutvalg har fått stilt til rådighet av fylkesting/kommunestyret. I et budsjettstyret regime er det begrenset i hvilken grad revisor kan gis anledning til å sende tilleggsfakturaer til kontrollutvalg uten kontrollutvalgets forhåndsgodkjenning.

Etter vår vurdering vil en hvis utvidelse av regnskapsrevisors oppgaver på økonomiområdet bidra til å styrke den folkevalgte kontrollen med økonomiforvaltningen.

26.2 Regnskapsrevisjon og 26.3 Forvaltningsrevisjon

Utvalget legger opp til å videreføre at oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møteplikt i kommunestyrets eller fylkestingets møter når kommunestyret eller fylkestinget skal behandle saker som er knyttet til revisors oppdrag.

Etter vår vurdering er denne bestemmelsen helt utgått på dato. Oppdragsansvarlig revisor må selv gis anledning til å vurdere behovet for å delta ut i fra sakens karakter når kommunestyret/fylkestinget skal behandle saker som er knyttet til revisors oppdrag. Revisors møteplikt bør begrenses til at vedkommende er tilstede i kontrollutvalget når dette behandler saker som er knyttet til revisors oppdrag. Møtedeltakelse i kommunestyre/fylkesting anses aktuelt utifra sakens karakter eller når kontrollutvalg og/eller ordfører anmoder om revisors deltakelse. For øvrig lar møteplikten seg også i enkelt tilfeller heller ikke gjennomføre i praksis, siden flere kommunestyrer/fylkesting møtes på samme dag. Hedmark Revisjon IKS har opplevd at det har vært 6 kommunestyrer samtidig på samme dag og på samme klokkeslett, og da lar det seg ikke gjøre å ivareta møteplikten verken med å møte opp med oppdragsansvarlig revisor eller med stedfortreder i samtlige kommunestyrer/fylkesting.

Videre bør det etter vår vurdering åpnes for at revisor på eget initiativ kan delta i formannskapets møter med talerett når dette behandler saker som vedrører saker som er knyttet til revisors oppdrag. Det vil da etableres en løsning som ligger mer opp til det som er praksis i aksjeselskaper mht. revisors deltakelse i styremøter og/eller generalforsamling.

Etter vår vurdering bør det i stedet for at revisor har møteplikt vurderes om kontrollutvalgssekretær istedet skal ha møteplikt i kommunestyret og fylkestinget når disse behandler saker som knytter seg til saker som kontrollutvalget har behandlet/innstilt på. Dette er spesielt viktig dersom ordningen med at det ikke stilles krav til at lederen av kontrollutvalget skal være medlem av kommunestyre/fylkesting videreføres, og man skal følge saken helt frem og formidle tilbake de signaler kommunestyret/fylkestinget gir på utvalgets arbeid, og som nødvendigvis ikke bare kommer til uttrykk i protokoller fra møtene.

26.4 Sertifisering av revisor. Nasjonal kvalitetskontroll

Vi er av den oppfatning at det bør etableres en sertifiseringsinstans for oppdragsansvarlige revisor som reviderer oppdrag som er hjemlet i kommuneloven.

Etter endt utdanning kreves det i dag praksis fortrinnsvis fra privat sektor med bl.a. stort fokus på skatt- og avgiftsrett for å tilfredsstille kravene til å være registrert eller statsautorisert revisor. Dersom det ikke etableres krav til egen sertifiseringsordning, er vår vurdering at det må kreves at registrerte eller statsautoriserte revisorer må dokumentere at de har minst ett års praksis fra kommunal revisjon for at man kan være oppdragsansvarlig revisor i en (fylkes-) kommune. Dette bl.a. for å dokumentere bransjekunnskap om offentlig sektor, en kunnskap som har vært nedtonet og som det foreligger ytterligere planer om å nedtone i revisorutdannelsen ved norske høyskoler og universiteter. Dokumentert bransjekunnskap utover grunnleggende kunnskap om de kommunale budsjett- og regnskapsreglene blir også viktig når kommunelovutvalget foreslår at oppdragsansvarlige regnskapsrevisor skal gjennomføre egne etterlevelsesskontroller innenfor områder som selvkost, lov om offentlige anskaffelser, kommunal finansforvaltning og etterlevelse av andre særlover, forskrifter og retningslinjer mm innen kommunal sektor mm. Dette er omfattende lovverk og bransjekunnskap som vi ikke kan se dekkes i det norske høyskolesystemets regnskaps- og revisjonsutdanning i dag.

Når utvalget peker på at det offentlige utdanningssystemet må legge til rette for at det utdannes kandidater som har det nødvendige grunnlaget for å revidere i kommunal sektor, slik at rekrutteringen til kommunal revisjon kan sikres og at en sertifiseringsordning kan medvirke til utvikling av utdanningstilbud rettet mot kommunal revisjon, ser vi i dag den motsatte utviklingen i forhold til innholdet i revisjonsfaget i det norske høyskolesystemet.

Det er avgjørende for at revisjon i kommunal sektor er troverdig for innbyggerne og de folkevalgte at den bygger på kunnskap om sektoren, organisering og styring i kommunene mv. En sertifiseringsordning eller krav til minst ett års dokumentert bransjekunnskap gjennom å være utøvende revisor før man som statsautorisert revisor/registrert revisor kan bli oppdragsansvarlig revisor i en kommune, anses påkrevd for å sikre revisor nødvendig tillit og autoritet hos innbyggerne.

Utvalget vurderer her om det bør innføres en lovbestemt nasjonal kvalitetskontroll i kommunal sektor. Vi gir vår uforbeholdne støtte til dette, akkurat som vi gjorde når forslaget var fremme i forbindelse med lovendringen knyttet til revisjon av kommuner med virkning fra 01.07.2004.

Det er etter vår vurdering helt riktig som utvalget anfører at en lovbestemt kvalitetskontrollordning har den fordel at ordningen omfatter alle revisorer, uavhengig av foreningstilknytning. Dette sikrer at alle aktørene i det kommunale revisormarkedet underlegges samme kontroll. Dermed blir ikke kvalitetskontrollen avhengig av hvordan de ulike revisorforeningene legger opp kontrollene, eller av at sentrale forhold eventuelt vektlegges ulikt.

Andre forhold – Frist for avleggelse av konsolidert regnskap

Det videreføres at årsregnskapene for kommuner senest skal avlegges innen 15. februar som idag. Det foreslås ny frist for avleggelse av konsoliderte årsregnskap der fristen settes til senest den 1.mars. Vi finner det uheldig at det skal opereres med to forskjellige frister. Vår anbefaling er at både konsoliderte årsregnskap og kommuneregnskap skal avlegges og rapportere KOSTRA-data etter samme frist. Vi foreslår at fristen settes til 1. mars all den tid kommuneregnskapet fortsatt skal godkjennes av kommunestyret/fylkestinget senest innen 30. juni.

Andre forhold – Frist for avleggelse av årsberetning og revisjonsberetning

Mange kommuner ønsker å få oppdaterte KOSTRA-tall i kommunens årsberetning, også KOSTRA-tall fra andre sammenlignbare kommuner. SSB publiserer KOSTRA-tall den 15.03. Det blir da kann tid fram til tidspunktet for avleggelse av årsberetningen den 31.03. Vi foreslår derfor at frist for å avlegge årsberetning settes til den 15.04, og at frist for å avlegge revisjonsberetning settes til den 30.04.

Andre forhold - Granskning

Når det gjelder kontroll av aksjeselskaper, så gir aksjeloven § 5-25 en aksjeeier mulighet til å fremsette forslag om granskning av ulike forhold i selskapet. Aksjeloven § 5-27 har nærmere regler om hva granskerne har tilgang til av opplysninger og dokumenter.

Vi savner en vurdering fra utvalget på hvordan granskningsregimet skal være i en kommune. Det bør angis klare retningslinjer for granskning i forhold til mandat for regnskaps- og forvaltningsrevisjon, samt undersøkelser i kommunalt eide selskaper. Etter vår vurdering burde det vært nedfelt klare bestemmelser i kommuneloven som i aksjeloven når det gjelder hvem som kan fatte vedtak om og gjennomføre granskninger. I dag fremstår det som uklart hvilke fullmakter kommunestyre eller fylkesting kan gi kontrollutvalget mht selv å iverksette granskning, og f.eks. om et mindretall i kommunestyret/fylkestinget kan kreve granskning mm. Det er i dagens kommunelov heller ikke tilstrekkelig avklart om kontrollutvalget på eget initiativ kan iverksette granskning uten involvering/godkjenning av fylkesting/kommunestyre.

Etter vår vurdering er det bare kommunestyret/fylkestinget selv som bør iverksette granskning og ved at det foreligger et flertall i disse organene for dette.

Løten, den 3. oktober 2016



Morten Alm Birkelid
daglig leder