

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Saksbehandler	Deres ref.	Sted	Dato
Inge Storås		Orkanger	6.10.2016

HØRING, NOU 2016:4 NY KOMMUNELOV

Revisjon Midt-Norge har følgende innspill til høringsutkastet, sortert under de relevante kapitler i lovutkastet. Våre innspill knytter seg utelukkende til forhold vi har direkte kjennskap til og relevante erfaringer med fra vårt arbeid med tilsyn og kontroll med kommunesektoren.

Lovutkastets kapittel 8. Rettigheter og plikter for folkevalgte

Revisjon Midt-Norge IKS er skeptisk til forslaget i lovutkastets § 8-3 om at folkevalgte organ skal få innsynsrett i taushetsbelagt info ved kun 3 stemmer. Vi frykter at dette kan åpne for uheldige konsekvenser som for eksempel overdreven bruk av informasjon om personlige forhold i politisk øyemed. Vårt syn er at adgang til innsyn bør avhenge av at det materielle vilkåret "nødvendig" anses oppfylt. Eventuelt ved simpelt flertall i organet, eller iallfall med flere stemmer enn tre.

Særlig om kapittel 8.8 Disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet

Revisjon Midt-Norge IKS er enig i at det er behov for klargjøring av gjeldende rett på området for privatretslige disposisjoner som er foretatt uten myndighet, og støtter at ny kommunelov bør benyttes som anledning til det.

Vi støtter utvalgets *alternativ 2: Legitimasjonsvirkning kun for avtaler om dagligdagse forhold*. Begrunnelsen for det er hensynet til folkevalgt styring, til fellesskapets interesser, og til sammenhengen med kommunelovens system for øvrig (at kompetanse følger delegasjon). Når det gjelder de hverdagslige disposisjonene, må likevel hensynet til de private partene veie tyngre enn disse hensynene. Risikoen ved kompetanseoverskridelse ved gjennomføring av slike disposisjoner er såpass liten at hensynet til den godtroende avtalemotparten må veie tyngre.

Risikoen er derimot betydelig større ved de større avtalene: salget av kommunens aksjer, tomtesalget, den ugunstige leieavtalen osv. Revisjon Midt-Norge IKS har gjennom sitt virke avdekket flere saker der blant annet ordførere har handlet uten vedtak fra kommunestyret, og der fellesskapets interesser kunne ha blitt skadelidende på grunn av enkeltpersoner som har handlet uten fullmakt. Særlig for ordførere er spørsmålet om legitimasjon krevende, blant annet på grunn av at mange oppfatter gjeldende kommunelovs § 9 tredje punkt («rettslig representant») til å innebære en større myndighet for ordfører enn hva realiteten er. Vårt syn er derfor at den mest hensiktsmessige regelen er å slå fast at kommuner ikke er bundet av denne type disposisjoner som er foretatt uten myndighet eller fullmakt. Etter vårt syn innebærer dermed alternativ 2 en god avveining av de relevante hensynene på området.

Lovutkastets kapittel 9. Kommunale foretak

Revisjon Midt-Norge IKS støtter forslaget om at medlemmer i kommunestyre og fylkesting ikke kan velges til styret i kommunale foretak.

Lovutkastets kapittel 14. Økonomiforvaltning mv.

Revisjon Midt-Norge IKS er positiv til at kommuneloven i større grad innrettes slik at kommunene må ha fokus på en sunn økonomiforvaltning over tid. Etter vår vurdering er det flere av forslagene til endringer i kommuneloven som trekker i retning av en mer helhetlig økonomiforvaltning og mindre fokus på det enkelte års resultater. Krav om utvikling av finansielle måltall for langsiktig styring og endrede avslutningsbestemmelser for kommuneregnskapet er fornuftige grep i så måte. Vi støtter for så vidt også at det ikke utarbeides detaljerte krav til hvordan måttallene skal utformes, men vi mener likevel loven burde skissere noen hovedområder det burde utarbeides måltall for.

Vi stiller oss positive til forslaget til nye avslutningsbestemmelser for kommuneregnskapet, da et regnskapsmessig mer-/mindreforbruk stort sett likevel salderes mot disposisjonsfondet. En risiko med forslaget kan imidlertid være at det i mindre grad vil bli gjennomført nødvendige budsjettkorrigeringer ettersom sluttresultatet likevel skal føres direkte mot disposisjonsfondet. Dette vil i så fall kunne svekke de folkevalgte reelle styringsmulighet gjennom budsjettprioriteringer. Av hensyn til behovet for informasjon til brukerne av regnskapet, mener vi derfor at føringer mot disposisjonsfondet som skyldes mer-/mindreforbruk må synliggjøres i egen linje.

Kommunelovforslaget legger opp til at det skal utarbeides et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet, i tillegg til kommunens eget regnskap og egne regnskap for det enkelte foretak. Slik lovteksten er utformet framstår det noe uklart om bestemmelser om avslutning av årsregnskapet, notekrav og årsberetningskrav gjelder for hvert enkelt regnskap, det samlede regnskapet eller for kommunens eget årsregnskap. For eksempel er det uklart om et merforbruk i regnskapet til et kommunalt foretak også skal dekkes inn av kommunens disposisjonsfond i det samlede regnskapet for kommunen som juridisk enhet. Dette er forhold som bør klargjøres.

Det kommunale årsregnskapet er omfattende slik det foreligger i dag, med fem obligatoriske oppstillinger i tillegg til noteopplysninger. Forutsatt at kravene til obligatoriske oppstillinger også blir slik for hvert enkelt regnskap, vil det bli svært krevende for brukerne av årsregnskapet å få oversikt over kommunens regnskap etter forslaget i § 14-6, bokstavene a til d. Lovforslaget fremstår som noe uklart på hva som skal oppfattes som kommunens offisielle regnskap.

Vi er skeptiske til nytteverdien av det samlede regnskapet for kommunen som juridisk enhet, jf. lovfor-
slagets § 14-6 bokstav d). Først og fremst fordi et slikt regnskap ikke vil inneholde alle kommunale foretak (unntak for foretak som driver næringsvirksomhet), men også fordi det ikke gir noen samlet oversikt over hele kommunens virksomhet. Etter vårt syn ville et fullstendig konsolidert regnskap gi betydelig bedre informasjon til brukerne. Vi har imidlertid forståelse for at et slikt konsolidert regnskap vil være svært arbeidskrevende å utarbeide.

Revisjon Midt-Norge IKS støtter forslaget om beregningsmetode for minimumsavdrag på lån, samt at det åpnes for re-uttån av formidlingslån. Det ser ut for at forslaget tar høyde for å videreføre ordningen med lånefond. Etter hva vi kjenner til er det et fåtall kommuner som bruker lånefond i dag. Vi savner derfor en begrunnelse for å videreføre denne ordningen.

Vi støtter forslagene om skjerpede krav for ROBEK-registrering, og krav om tiltaksplan for ROBEK-registrerte kommuner.

Vi har ingen innvendinger mot at forhold som i dag er regulert i forskrift løftes opp i loven.

Lovutkastets kapittel 17, 18 og 19. Interkommunalt samarbeid, regionråd og kommunalt oppgavefelleskap

Revisjon Midt-Norge IKS støtter forslagene om nærmere regulering av slike samarbeidsformer. Vi ser det som positivt at også allerede etablerte samarbeid må tas opp til ny vurdering, og omdannes til regionråd eller kommunalt oppgavefelleskap innen 4 år etter at loven er trådt i kraft.

Lovutkastets kapittel 23. Kontrollutvalg

Revisjon Midt-Norge IKS støtter forslaget til ny valgbarhetsregel i § 23-1 tredje ledd bokstav g, om medlemmer av styret i kommunalt eide selskaper.

Revisjon Midt-Norge IKS er i tvil om den foreslåtte oppdelingen mellom plan for forvaltningsrevisjon (§ 23-3) og plan for eierskapskontroll (§ 23-4) er den mest hensiktsmessige måten å organisere planarbeidet for disse kontrollformene på.

Etter vår erfaring er praksis at iallfall en god del selskapskontroller som gjennomføres, inneholder både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Vårt bestemte syn er at dette er den mest hensiktsmessige måten å føre kontroll med kommunale eierinteresser på: å både kontrollere om kommunens eierskap utøves på en god måte, og samtidig kontrollere om selskapet ivaretar sine forpliktelser, følger aktuelle regler, når sine mål osv. På den måten kan man se eierstyringen i sammenheng med selskapets virksomhet. Vår erfaring er at dette gir mye mer tilbake til både selskap og eierkommuner enn om man kun vurderer eierstyring for seg(eierskapskontroll), eller selskapets virksomhet for seg(forvaltningsrevisjon). Med dette som bakgrunn finner vi det kunstig at disse to elementene i det som i dag kalles selskapskontroll, skal omtales i to ulike planverk. Vi mener at de må ses i sammenheng.

Samtidig ser vi absolutt behovet for å kunne se all forvaltningsrevisjon i sammenheng, uavhengig av om tjenestene som skal kontrolleres utføres i en kommune eller i et selskap.

Med det nye lovkravet til eierskapsmelding, er vårt håp at kommunenes oppmerksomhet om eierstyringen vil øke, også i de kommunene som ikke har brukt noe særlig ressurser på å systematisere og organisere eierskapsforvaltningen sin. I løpet av noen år kan man også håpe at det vil medføre at kommunene får så gode systemer for oppfølging av selskapene, at behovet for de svært begrensede eierskapskontrollene blir mindre. Da stiller vi spørsmål ved om det er formålstjenlig å ha en egen plan for denne kontrollformen. Revisjon Midt-Norge IKS mener derfor det kan være et godt alternativ at loven åpner for at det kan lages en felles plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. En slik plan kan sikre både sammenhengen mellom eierstyring og tjenesteproduksjon i de kommunalt eide selskapene, og sammenhengen mellom tjenesteproduksjon som skjer i kommuner og selskap.

Revisjon Midt-Norge IKS støtter forslaget til utvidet innsynsrett i virksomheter som utfører tjenester for kommuner i § 23-6 sjette ledd. Imidlertid er vi i tvil om ordlyden angivelsen av virkeområdet i bestemmelsen er klar nok: «som utfører oppgaver på vegne av kommunen». Det er liten tvil om at utøvende revisorer vil kunne møte sterke mot-interesser ved gjennomføring av slike kontroller, og at disse «nye» kontrollobjektene i mindre grad er vant til å bli møtt med denne type innsynskrav og kontrollkrav fra offentlige tilsynsorgan. Vårt syn er derfor at hjemmelen må bli så klar og uomtvistelig som overhodet mulig.

§ 23-7 Sekretariatet

Vi leser lovforslaget dithen at sekretariatene skal rendyrke sitt ansvar for å utrede kontrollutvalgets saker og iverksette dem (herunder bestillinger til og oppfølging av revisjonen), og ha en klar grense for sin virksomhet mot utøvelse av revisjon eller kontroll. Revisjon Midt-Norge IKS støtter dette forslaget.

Lovutkastets kapittel 24. Revisjon

Revisjon Midt-Norge støtter etablering av en nasjonal ordning for kvalitetskontroll med revisorer i kommunesektoren, som forankres i kommuneloven.

Revisjon Midt-Norge IKS mener at det bør innføres kompetansekrav for kommunal revisjon. Revisjon Midt-Norge mener at kompetansekravet for oppdragsansvarlige forvaltningsrevisorer i Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv § 11 er for svakt. Det begrunner vi særlig med at dagens krav ikke inneholder noen føringer på *hva slags* kompetanse som trengs for å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Samtidig blir kompetansenivået i de kommunene og fylkeskommunene vi reviderer stadig høyere og stadig mer spesialisert. Det bør gjenspeiles i kompetansen hos de som skal føre kontroll med dem. Loven bør videre spesifisere at det er oppdragsansvarlig revisors ansvar å sørge for at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevant metodikk, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler.

Det er foreslått utvidede oppgaver for regnskapsrevisjonen. Revisjon Midt-Norge IKS ser det som positivt at disse oppgavene framgår av lovteksten, da vår opplevelse i dag er at denne type oppgaver i ulik grad oppfattes som del av revisjonsmandatet og derfor gir ulike konkurransevilkår mellom revisjonsaktørene på kommunemarkedet.

Lovutkastets kapittel 25. Internkontroll

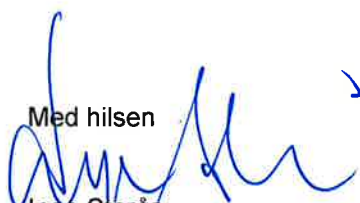
Revisjon Midt-Norge IKS støtter forslaget presisering av innholdet i internkontrollen, og grepet med å samle regler om internkontroll i kommuneloven.

Lovutkastets kapittel 27. Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet

Revisjon Midt-Norge IKS' erfaring er at det i høyeste grad er behov for ytterligere bevissthet om eierstyring i kommunene. Vi støtter derfor et lovfestet krav til eierskapsmelding, at den skal behandles minst én gang i perioden, og at den skal ha det foreslåtte innholdet.

Vårt syn er at mange rådmenn i for liten grad tar ansvar for den delen av den kommunale virksomheten som ligger i eksterne rettssubjekt. Vi hører ofte at «det får politikerne ta seg av». Det medfører at mange kommuner ikke i nødvendig grad klarer å se aktiviteter i eksterne rettssubjekt i sammenheng med resten av kommunens virksomhet. En annen utfordring er at kommunestyret ikke blir godt nok involvert i eierstyringen. Det skyldes blant annet at det ikke kommer nok informasjon fra kommunen(kommunestyret) til selskapene, og andre veien. For å sette det på spissen kan det ofte virke som det er ordfører eller andre ledende folkevalgte som opptrer som eiere, ikke kommunestyret.

Med den foreslåtte endringen vil man kanskje i noen grad bøte på begge disse utfordringene. Kommunedirektøren vil få ansvar for å utrede og forberede eierskapsmeldingen, og det vil kunne medføre mer involvering enn praksis så langt har vært i enkelte kommuner. Vi mener likevel at det er behov for en ytterligere presisering av kommunedirektørens ansvar på området, og da særlig et ansvar for å legge til rette for at eierskapsforvaltningen i praksis foregår i tråd med kommunens prinsipper for eierstyring. Gjennom en behandling av eierskapsmelding en gang i perioden, vil også kommunestyrene bli mer involvert enn de har vært enkelte steder. Behandling av et slikt dokument en gang i perioden, er likevel ikke nok til å sikre at kommunestyrene får reell anledning til å ivareta sitt ansvar som eiere. Revisjon Midt-Norge IKS mener derfor at det bør komme tydelig fram i loven eller forarbeidene at kommunedirektøren skal legge til rette for at kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring følges, og at det opprettes en klar og forutsigbar kommunikasjon mellom kommunestyret og eierorganene i de selskapene kommunen har eierinteresser.

Med hilsen

Inge Storås
Daglig leder

Revisjon Midt-Norge IKS

Direkte ☎ 907 20 450 eller ✉ inge.storas@revisjonmidt norge.no