



Til Kommunal- og regionaldepartementet

Oslo, 11. september 2011

Høring – forslag til endringer i kommuneloven og enkelte andre lover (egenkontrollen i kommunene m.m)

Vi viser til departementets høringsbrev av 26. mai 2011, om forslag til endringer i kommuneloven og enkelte andre lover (egenkontrollen i kommunene m.m.)

Nedenfor følger Norges Kommunerevisorforbunds (NKRFs) kommentarer til høringsnotatet. Som det framgår av departementets brev er høringsnotatet en oppfølging av rapporten ”85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane” fra desember 2009. (Nedenfor omtalt som arbeidsgrupperapporten.) Vi tillater oss derfor innledningsvis å gi kommentarer til forslag fra rapporten som departementet har valgt å ikke ta opp i høringsnotatet.

Kommentarene er gitt med henvisning til kapitlene i høringsnotatet.

Uavklart revisjonsinnhold

NKRF har ved flere anledninger pekt på behovet for å få en avklaring av revisors oppgaver knyttet til revisjon av intern kontroll. Behovet for dette er også tatt opp i flere av arbeidsgruppas anbefalinger, vi nevner anbefalingene 34, 35, 39, 50, 60 og 79. Mye av uklarheten kommer som en følge av revisjonsforskriftens henvisning til internasjonale revisjonsstandarder. Disse standardene har endret både struktur og innhold siden forskriften ble vedtatt, uten at dette har fått konsekvenser for revisjonsforskriften.

Det vises for øvrig til NKRFs brev av 16. desember 2010 til departementet.

NKRF beklager at departementet ikke tar tak i de utfordringene som ligger i et uavklart revisjonsinnhold.

Statlig kvalitetskontroll av revisor i kommunal sektor

Arbeidsgruppa som avga rapporten om å styrke egenkontrollen, foreslo at det ble etablert en statlig tilsynsordning for revisjon av kommunal sektor (anbefaling 46). Dette forholdet er ikke nevnt i høringsutkastet. For NKRF er det et tankekors at det skal være en statlig tilsynsordning

Norges Kommunerevisorforbund
- på vakt for fellesskapets verdier

Postadresse:
Postboks 1417 Vika
0115 OSLO

Besøksadresse:
Munkedamsveien 3B, 3. etg.

Telefon: 23 23 97 00
E-post: post@nkrf.no

Org.nr.: 975 450 694 MVA
Kontonr.: 1450.12.70424
Web: www.nkrf.no

med revisjon i privat sektor, mens det ikke finnes en tilsvarende ordning for kommunal sektor. NKRF har tidligere gjort departementet kjent med at forbundet har etablert en egen forbundsbasert kvalitetskontroll, men dersom en aktør melder seg ut av forbundet vil vedkommende ha satt seg utenfor kvalitetskontrollordningen. Etableringen av et statlig tilsynsorgan vil være med å sikre en god kvalitet på revisjon av kommunal sektor.

NKRF vil oppfordre departementet til å sette i gang arbeidet med å etablere en statlig kvalitetskontroll av revisorer i kommunal sektor.

Etablering av en sertifiseringsordning

Ovennevnte arbeidsgruppe foreslo også at det burde etableres en sertifiseringsordning for oppdragsansvarlige revisorer i kommunal sektor (anbefaling 46). Samtidig som det i internasjonale revisjonsstandarder blir stadig tydeligere at offentlig sektor har et særpreg som må få konsekvenser for innholdet i revisjonsoppdraget, registrerer vi at fokuset på offentlig sektor generelt og kommunal sektor spesielt blir stadig svekket i dagens revisorutdanning. Ved å etablere en sertifisering av oppdragsansvarlige revisorer i kommunal sektor vil en sikre at revisor har kvalifikasjoner som er tilpasset oppdraget. NKRF støtter arbeidsgruppens anbefaling og oppfordrer departementet til å starte arbeidet med å få etablert en sertifiseringsordning.

Utsatt offentlighet

Arbeidsgruppa har foreslått at det innføres utsatt offentlighet for revisors rapporter til de er mottatt av kontrollutvalget (anbefaling nr. 80). Begrunnelsen for anbefalingen er at den bl.a. skal sikre rettssikkerheten til den reviderte. Det vises også til departementets brev av 8. november 2010 til Justis- og politidepartementet og dets svar i brev av 12. april 2011. Forholdet er ikke drøftet i høringsutkastet. I en undersøkelse rettet mot landets ordførere og rådmenn, gjennomført av NorgesBarometeret etter oppdrag fra NKRF, svarer 68 % at de støtter prinsippet om utsatt offentlighet. NKRF vil anbefale at departementet tar vurderingen av dette spørsmålet med i endringsforslaget.

Kildevern

Arbeidsgruppas anbefaling nr. 81, vedrører rett til å bevare taushet om sine kilder. Dette er et forslag som skal sikre at revisors kilder skal føle seg trygge for at deres anonymitet blir ivaretatt, noe som igjen vil påvirke sannsynligheten for at revisor får tilgang til informasjon. NKRF vil anbefale departementet til å ta dette punktet med i endringsforslaget.

Revisors taushetsplikt

Revisors taushetsplikt slik den er etter ordlyden i kommuneloven § 78 nr. 7, og slik den er tolket i brev fra departementet datert 9. april 2010, er meget streng. I praksis vil det føre til at revisor har taushetsplikt om forhold som fra før er offentlig. NKRF har tidligere argumentert for at taushetsbestemmelsen, fordi den også omfatter forhold som er offentlige, ikke er til nytte for det den tar sikte på å bevare taushet om. Bestemmelsen kan heller føre til at feilaktige opplysninger ikke blir korrigert fordi revisor ikke kan gi korrigerende opplysninger. Det kan også stilles tvil om revisor kan uttale seg i åpne møter. Dersom kontrollutvalgene skal holde åpne møter kan konsekvensen bli at møtene må lukkes for at revisor skal kunne gi informasjon til kontrollutvalget. Tilsvarende vil det være overfor kommunestyret. NKRF fremmet 22. desember

2010 et forslag til ny bestemmelse i kommuneloven, § 78 a, der intensjonen er å bringe taushetsplikten til revisor på samme nivå som taushetsplikten for Riksrevisor. NKRF savner at dette forholdet tas opp i forbindelse med forslaget til lovendringer.

2.1 Krav om at sekretariatet skal være uavhengig av revisor og administrasjon.

NKRF støtter de foreslåtte endringene i forskrift om kontrollutvalg § 20 tredje ledd.

Kontrollutvalgets og dets sekretariats uavhengighet i forhold til revisor er viktig, men vi vil også understreke betydningen av et konstruktivt samarbeid mellom revisjonen og sekretariatet ved forberedelse av saker som skal legges fram for kontrollutvalget.

NKRF vil også anbefale at departementet følger opp anbefaling 10 i arbeidsgrupperapporten om å kartlegge kompetanse og ressursene for sekretariatene.

2.3 Tidspunktet for valg av kontrollutvalg

Departementet foreslår en endring av koml. § 17 nr. 2 og 3, om valg av kontrollutvalg. NKRF støtter forslaget.

2.4 Valgbarhet til kontrollutvalget

Departementet foreslår en endring av koml. § 17 nr. 2, slik at medlemmer i kommunestyrekomiteer etter kommuneloven § 10a kommer med i oppramsingen av hvem som er utelukket fra valg til kontrollutvalg. NKRF støtter forslaget.

2.5 Bør personer knyttet til kommunale selskap kunne velges til kontrollutvalget?

Det er ikke foreslått å utvide valgbarhetsreglene til kontrollutvalget til også å omfatte personer knyttet til kommunale selskap. NKRF har forståelse for departementets argumentasjon.

2.6 Antall medlemmer i kontrollutvalget

NKRF støtter forslaget om å øke antall medlemmer i kontrollutvalget til minimum fem.

3.1 Åpne møter i kontrollutvalget

Departementet foreslår å oppheve kommuneloven § 77 nr. 8 slik at møtene i kontrollutvalget skal holdes for åpne møter.

NKRF støtter prinsippet om åpne møter, men savner likevel en dypere drøfting av behovet for særskilte grunner for å lukke møtene.

3.2 Særskilte rettigheter for mindretallet i kontrollutvalget?

Det foreslås ikke særskilte rettigheter for mindretallet i kontrollutvalget. NKRF støtter dette, men vil samtidig peke på behovet for å sikre at mindretallets syn kommer fram.

3.4 Kontrollutvalgets adgang til lukkede møter i kommunestyret

Departementet tar som utgangspunkt at kommuneloven § 77 nr. 7 om kontrollutvalgets innsynsrett gir kontrollutvalget hjemmel til å være til stede i lukkede møter i folkevalgte organer. NKRF støtter denne tolkningen og forslaget til endring i kontrollutvalgsforskriften § 4 første ledd. NKRF anbefaler at det gis en presisering om at kontrollutvalgets møterett også omfatter utvalgets sekretær og viser i denne sammenheng til at departementet i sin merknad til kontrollutvalgsforskriften § 5 understreker at kontrollutvalgets innsynsrett også omfatter utvalgets sekretær.

NKRF peker på at kommuneloven § 78 nr 6 gir samme rett til revisor og anbefaler at dette presiseres i forskrift om revisjon § 19.

Forslaget om å gi kommunestyret/fylkestinget mulighet for å stenge kontrollutvalget ute fra lukkede møter bør begrenses til enkeltsaker.

4.1 Hjemmel til å dispensere fra utdanningskravet til revisor

NKRF støtter forslaget om å oppheve adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet for revisor.

4.2 Hvitvaskingsloven

I høringsutkastet drøftes om oppdragsansvarlig revisor i kommuner og fylkeskommuner skal omfattes av rapporteringsplikten i hvitvaskingsloven. Det kan synes som om det i denne sammenheng utelukkende tenkes på oppdragsansvarlig regnskapsrevisor. NKRF mener at denneplikten også bør omfatte oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor.

4.3 Krav om overordnet analyse som grunnlag for plan for selskapskontroll

Departementet foreslår en tilføyelse i kontrollutvalgsforskriften § 13, der det stilles krav om at plan for selskapskontroll skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens eierskap ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering. NKRF støtter forslaget.

5.1 Krav om rapportering om internkontroll i årsmeldingen?

Departementet ønsker å stille kommunene og fylkeskommunene fritt i hvordan administrasjonssjefen skal rapportere om arbeidet med intern kontroll.

For å sikre at rådmannens ansvar for å etablere og følge opp internkontrollen blir ivaretatt, vil vi anbefale at kravet om årlig rapportering tas inn i forskrift om årsregnskap og årsberetning.

5.2 Kommunale foretak – internkontrollansvaret til daglig leder

Departementet har foreslått en endring i kom.l. § 71 nr. 2 for å tydeliggjøre det reelle innholdet i internkontrollansvaret til daglig leder i kommunale foretak.

NKRF støtter forslaget.

6.1 Overskrifta i kommuneloven § 80

Departementet foreslår å endre overskriften i kommuneloven § 80 til "Innsyn og undersøkelser i selskaper".

NKRF støtter forslaget.

6.2 Kontrollutvalgets rett til innsyn i selskap

Departementet foreslår å utvide innsynsretten etter kommuneloven § 80 til også å omfatte samarbeid etter kommuneloven § 27, samt for interkommunale selskaper der selskaper der kommuner og fylkeskommuner hver for seg eller sammen direkte eller indirekte eier alle aksjene.

NKRF støtter forslaget, men vil presisere at dette bare gjelder der samarbeide etter kommuneloven § 27 er eget rettssubjekt. Vi legger til grunn at § 27-virksomheter som ikke er egne rettssubjekter, er underlagt kontrollutvalgets ordinære tilsyn med kommunen.

Innsynsretten etter kommuneloven § 80 er gitt kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor. Da selskapskontroll ikke er definert som revisjon og den som utfører selskapskontroll ikke nødvendigvis er revisor, mener NKRF at denne retten må gis til kontrollutvalget og den som foretar selskapskontroll.

7.3 Avgrensinger i anledning til å finansiere investeringer med lån når investeringen gir rett til momskompensasjon

Departementet foreslår at mva-kompensasjon knyttet til investeringer som man er pliktig til å overføre til investeringsregnskapet skal inngå som finansiering og dermed ikke skal kunne lånefinansieres.

NKRF støtter forslaget. I tillegg mener vi at departementet bør vurdere å kreve nettoaktivering i balansen. Dette vil trolig kreve en endring i forskrift for årsregnskap og årsberetning.

7.4 Avdrag på likviditetslån og trekkrettigheter

Dagens bestemmelse om anledningen til å ta opp likviditetslån kan være vanskelig å praktisere. Kommunen kan ha behov for likviditetstilgang utover akkumulert merforbruk blant annet pga prinsippendringer og positivt premieavvik. Finansreglementet (finansforskriften) skal hindre at man bruker kortsiktig likviditet til plassering i langsiktige finansielle aktiva.

NKRF støtter forslaget om å oppheve bestemmelsen.

8.1 Låneopptak og avdrag på lån (Lov om interkommunale foretak)

Departementet foreslår å harmonisere låne- og avdragsbestemmelsene i IKS-loven med kommuneloven. NKRF ser imidlertid ingen gode grunner for at IKS skal kunne anvende lånefond, og støtter dermed ikke denne delen av forslaget.

NKRF vil samtidig benytte anledningen til å foreslå at departementet vurderer å fjerne lånefondsordningen for kommunene også, da vi mener dagens bestemmelser om avdragsbestemmelser og låneopptak gjør bestemmelsen overflødig.

8.2 Statlig lånegodkjenning

Departementet foreslår at godkjenningsordningen for interkommunale selskap blir gjort avhengig av at en eller flere av deltakerkommunene er registrert i ROBES. Dette innebærer at dersom en eller flere av deltakerkommunene er registrert i ROBES, skal selskapets vedtak om låneopptak og langsiktig avtale om leie av bygninger mm godkjennes av fylkesmannen.

NKRF støtter forslaget.

8.3 Finansiell risiko

Departementet peker på at interkommunale selskap bør ha spesifikke regler som avgrenser selskapets muligheter til å påta seg økonomiske forpliktelser. Det pekes videre på at også interkommunale selskap bør være underlagt krav om en forsvarlig finansforvaltning.

Departementet foreslår å ta inn en ny bestemmelse i loven som setter et generelt forbud mot at interkommunale selskap påtar seg vesentlig finansiell risiko.

NKRF støtter forslaget, og vil samtidig be departementet vurdere om det er behov for å kreve at også IKS vedtar et eget finansreglement.

Vennlig hilsen


Per Olav Nilsen
Styreleder