

Ny kommunelov (NOU 2016: 4):

Utdyper regelverket

Det er mange gode forslag i ny kommunelov. Det er et generelt trekk at man «strammer inn», eller utdyper, regler knyttet til styring og kontroll, regnskap og revisjon. På noen områder har man foreslått konkrete endringer, men uten at de får dramatiske konsekvenser, hverken for kommunene eller deres revisorer.

Artikkelen er forfattet av:



Statsautorisert revisor
Tørje Tvedt
Partner BDO



Kommunalkandidat
Øyvind Sunde
Direktør BDO

Tydeliggjør prinsipper

Forslaget til ny kommunelov representerer ingen revolusjon innenfor områdene revisjon, regnskap og virksomhetsstyring og intern kontroll. Mye av endringene og grunnlaget for dem er en tydeliggjøring av prinsipper som langt på vei følges i dag.

«Kontrollutvalget har en sentral rolle innen revisjon, regnskap og virksomhetsstyring og intern kontroll.»

Det er mange gode forslag i ny kommunelov. Noen «godbiter» sett fra revisorers og økonomers øyne, er:

- Revisjonsmandatet er utvidet til å omfatte etterlevelserevisjon på flere områder.
- Regionråd og kommunalt oppgavefellelesskap er revisjonspliktige.
- Felles nasjonal kvalitetskontroll av revisjon i kommuner i regi av departementet bør utredes nærmere.
- Sertifiseringsordning foreslås ikke.
- Grunnleggende regnskapsprinsipper er lovfestet.
- Kommunedirektørens ansvar for internkontroll er utdypet.
- Det skal lages samlet regnskap for kommunen som rettssubjekt («konsernregnskap»).
- Kontrollutvalget har innsynsrett hos leverandører av tjenester til kommunene.
- Eierskapskontroll er revisjon.

Artikkelen utdyper disse temaene og gir samtidig noen kommentarer til forslagene.

Kontrollutvalget har en sentral rolle innenfor de nevnte områdene. Det foreslås å utvide minimum antall medlemmer i utvalget fra tre til fem. Bakgrunnen er at det vurderes å kunne styrke kompetansen i utvalget når antallet medlemmer økes. Det foreslås imidlertid ikke noen direkte kvalifikasjonskrav til utvalget eller enkeltmedlemmene slik vi kjenner kravene til revisjonsutvalg i allmenninteresseselskaper.

Det foreslås å opprettholde strenge krav til hvem som kan velges som medlemmer til kontrollutvalget ved at følgende ikke er valgbare:

- Ordfører og varaordfører.
- Medlem og varamedlem av formannskap eller fylkesutvalg.
- Medlem og varamedlem av folkevalgt organ med beslutningsmyndighet.
- Medlem av kommuneråd eller fylkesråd.
- Medlem og varamedlem av kommunestyrekomité eller fylkestingskomité.
- Ansatte i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.
- Person som har en ledende stilling eller som er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforsamlingen i et selskap som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i.
- Person som har en ledende stilling eller som er medlem eller varamedlem av styret i et regionråd eller et kommunalt oppgavefellelesskap.

Årsaken til at dette relativt strenge regelverket opprettholdes, er at det vurderes som helt sentralt å opprettholde utvalgets uavhengighet. Strenge regler gjør det vanskelig å rekruttere til kontrollutvalget. Medlemskap i kontrollutvalget kan ikke kombineres med sentrale kommunale verv og utelukker dermed langt på vei kandidater med politiske ambisjoner. Det er like-

vel vurdert som viktigere å opprettholde en tydelig uavhengighet.

Lovutvalget drøfter også sekretariatets rolle, spesielt kravet til uavhengighet. Det slås fast at det eksisterer mange forskjellige løsninger på dette området. Blant annet er det kommuner som har ansatt eget sekretariat. Sekretariatet rapporterer da ikke til administrativ ledelse, men direkte til kommunestyret. Kontrollutvalget skal føre tilsyn med forvaltningen, men ikke med selve kommunestyret. Ansatte som rapporterer til kommunestyret, er imidlertid omfattet av kontrollutvalgets tilsynsoppgave. Det foreslås derfor at det ikke skal være anledning til å organisere kontrollutvalgssekretariatet på denne måten.

Videre drøftes et forslag om at revisor også kan være kontrollutvalgssekretariat, slik praksis var før det ble tillatt å konkurranseutsette revisjonen. Problemet med å vurdere aktuelle tilbydere av revisjon kan løses ved at sekretariatet ikke deltar i slike vurderinger. Lovutvalget har imidlertid kommet til at en slik løsning uansett er uheldig fordi kontrollutvalget også skal føre tilsyn med revisjonen. Når det gjelder vurderinger av tilbydere av revisjonstjenester, er det imidlertid viktig å være klar over at slike anskaffelser er underlagt reglene for offentlige anskaffelser. Pris er ofte det viktigste, i noen tilfeller det eneste, tildelingskriteriet. Vurderinger av pris er en rent teknisk sammenstilling som utføres av kommunens innkjøpsavdeling, og det gjør at kontrollutvalgets rolle i vurdering av revisjonstilbud i mange tilfeller er fraværende eller sterkt redusert.

Kontrollutvalgets sentrale rolle er således foreslått videreført. Kontrollutvalgets og sekretariatets uavhengighet er foreslått styrket, og det er foreslått å øke antallet medlemmer for å kunne bidra til økt kompetanse i kontrollutvalgene.

Revisjonsmandatet – regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og etterlevelserevisjon

Lovbestemmelsene om revisjon er i utgangspunktet langt på vei de samme som i dagens lov. Revisor skal utføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen lovbestemt kontroll. Kravet til å utføre forvaltningsrevisjon årlig er imidlertid tatt ut, og det gis ingen videreføring for hva forvaltningsrevisjon innebærer eller hvordan den skal gjennomføres. Det innføres også krav til å gjennomføre såkalt etterlevelserevisjon (compliance audit). Konseptet er hentet fra International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) utgitt av INTOSAI, den internasjonale organisasjonen for «Riksrevisjoner». I dette standardverket finnes det tre hovedformer for revisjon. Det er finansiell revisjon, der ISSAI-ene er identiske med ISA-ene, men med noen utfyllende forklaringer, etterlevelserevisjon som konseptuelt ligger tett opptil attestasjon av overholdelse av

regelverk etter ISAE 300, og forvaltningsrevisjon. Etterlevelserevisjonen betyr som begrepet tilsier, at revisor kontrollerer hvorvidt en enhet etterlever regelverk. Regelverket kan være i lov, forskrift eller være basert på interne instruksjoner og retningslinjer.

◀◀ Det utføres etterlevelserevisjon i kommuner i dag. Nå innføres det på flere områder.

Etter definisjonen av begrepet etterlevelserevisjon har det allerede vært utført slik revisjon i mange år. Revisors attestasjon i revisjonsberetningen av om kommunen overholder bokføringsreglene, faller utvilsomt inn under denne definisjonen. Lovutvalget foreslår at det skal utføres etterlevelserevisjon på ytterligere to områder. Det skal utføres «forenklet revisorkontroll» av



Medlemskap i kontrollutvalg kan ikke kombineres med sentrale kommunale verv.

Uddeling af forskningsmidler

Nordisk skattevidenskabeligt forskningsråd

opslår herved stipendier til støtte af skattevidenskabelig forskning. Stipendierne uddeles ultimo oktober måned 2016. Nordisk Skattevidenskabeligt Forskningsråd er oprettet ved en konvention mellem de nordiske lande og har til formål at fremme nordisk samarbejde inden for skatteforskning med særligt henblik på spørgsmål af fællesnordisk interesse. Nordisk Skattevidenskabeligt Forskningsråd retter sig mod såvel skattejuridisk som skatteøkonomisk samarbejde og forskning.

De disponible midler kan uddeles i form af omkostningsdækning, herunder forskningsrejser, eller i form af stipendier til dækning af lønbortfald. Forskningsrådets ressourcer giver imidlertid normalt ikke mulighed for fuld- eller hovedfinansiering af mere omfattende projekter (flerårige projekter eller projekter med flere forskere), men forskningsrådet kan eventuelt i samarbejde med andre fonde delfinansiere projekter. Udgifter til deltagelse på konferencer dækkes normalt ikke. Undtagelse herfor kan gøres i tilfælde, hvor ansøgerens projekt skal præsenteres på konferencen og i tilfælde, hvor emnet for en konference specifikt omfatter ansøgerens forsknings-emne. Stipendiemodtagere disponerer frit over forskningsproduktet, og forskningsrådet forbeholder sig ikke ret til at publicere resultat af de projekter, som rådet finansierer.

Ansøgning indleveres på særskilt blanket, hvor oplysninger om forskningsarbejdet, forventede omkostninger og tidsplan mv. må angives. Såfremt der i ansøgningen indgår overhead mv. til lærestalter anmodes om dokumentation herfor. Ansøgningsblanket kan hentes på forskningsrådets hjemmeside: www.nsf.dk.

Ansøgningen skal fremsendes elektronisk i Word-format. Eventuelle bilag skal inkorporeres i ansøgningsdokumentet (således at den samlede ansøgning udgør ét elektronisk dokument).

Ansøgninger må være sekretariatet i hænde senest den 1. oktober 2016. Næste uddeling forventes foretaget primo juni måned 2017.

Yderligere oplysninger kan fås ved henvendelse til forskningsrådets generalsekretær (fra den 1.7.2016: Caroline.Nordkling@juridicum.su.se) samt i

Danmark af professor Jane Bolander, professor Jan Pedersen og chefrådgiver Niels Kleis Frederiksen;
Finland af professor Eva Liljebloom, professor Matti Kukkonen og finansråd Elina Pylkkänen;
Norge af afdelingsdirektør Ingrid Rasmussen, professor Annette Alstadsæter og højskolelektor Eivind Furuseth;
Sverige af professor Henry Ohlsson, professor Teresa Simon-Almendal og justitieråd Per Classon;
Island af direktør Marianna Jonasdóttir, Ása Ögmundsdóttir og professor Thórólfur Matthiasson.

Aarhus, den 14. juni 2016

NORDISK SKATTEVIDENSKABELIGT FORSKNINGSRÅD

Malene Kerzel
 Generalsekretær
 (indtil 1.7.2016)

Revisjon

hvorvidt det er gitt dekkende opplysninger om vesentlige budsjettaavvik i årsberetningen, og det skal utføres tilsvarende kontroll av om økonomiforvaltningen er i samsvar med lover, forskrifter og vedtak. Den første etterlevelserevisjonen skal rapporteres i revisjonsberetningen, mens den andre skal rapporteres i en separat rapport til kontrollutvalget. Bruken av begrepet «forenklet revisorkontroll» tilsier at det skal avgis uttalelser med moderat sikkerhet.

Ved å inkludere en forenklet revisorkontroll i revisjonsberetningen, rapporteres en revisjon, en attestasjon med høy sikkerhet og en attestasjon med moderat sikkerhet i samme revisjonsberetning. Dette kan gjøre at revisjonsberetningen blir lang og vanskelig tilgjengelig for brukerne.

Den forenklete revisorkontrollen, eller etterlevelserevisjonen, av økonomiforvaltningen er tatt inn fordi det erkjennes at regnskapsrevisjonen i utgangspunktet har et avgrenset nedslagsfelt. Som eksempel nevnes det at overholdelse av reglene for offentlige anskaffelser faller utenfor mandatet for regnskapsrevisjonen, men ofte kan omfattes av etterlevelserevisjonen av økonomiforvaltningen. Uansett hva som blir de endelige reglene, er drøftelsen her en svært nyttig avklaring.

Det presiseres også at de foreslåtte nye etterlevelserevisjonene skal utføres basert på en risikovurdering som skal presenteres for kontrollutvalget. Ved forenklet revisorkontroll er det gjennomføringen av arbeidet som brukes for å identifisere risikoområder uten at det gjøres en spesifikk risikovurdering i forkant. De identifiserte risikoområdene følges så opp med spesifikke handlinger utover forespørsler og analyser. Det vil imidlertid sikkert være mulig å tilpasse arbeidet slik at det også kan presenteres forsvarlige risikovurderinger knyttet til disse oppgavene for kontrollutvalget.

Regelverket for øvrig ligger tett opptil reglene i revisorloven, noe som i utgangspunktet fremstår som en fornuftig løsning. Det arbeides imidlertid for tiden med å utarbeide en ny revisorlov. Det ville da være naturlig at reglene for kommunal revisjon ble harmonisert med reglene i den nye revisorloven, slik at man unngår at revisjon i privat sektor utføres etter oppdaterte regler, mens revisjonen i kommunal sektor skjer i samsvar med et «gammelt» regelverk. Det er naturligvis et praktisk problem at lovene oppdateres på forskjellige tidspunkter, men det burde kanskje

være en åpning for å vurdere dette særskilt når en ny revisorlov er vedtatt.

Regionråd og kommunalt oppgavefellesskap

Kommuner kan gå sammen om å løse saker som går på tvers av kommunegrensene, eller for å løse felles oppgaver («produksjonssamarbeid»). Det første samarbeidet kalles regionråd, mens det andre kalles kommunalt oppgavefellesskap. Utvalget fremhever at det er hensiktsmessig at kommuner kan ivareta felles interesser i enklere organisasjonsformer enn gjennom selskaps-etableringer. Disse samarbeidsformene kan ikke treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse.

Regionrådene i dag er et formalisert organ som nabokommuner på frivillig basis har opprettet for å håndtere saker av felles interesse. Det mest vanlige har vært at disse er etablert med hjemmel i kommunelovens bestemmelse om interkommunalt samarbeid. Det foreslås nå å gi slike samarbeid egen lovhjemmel. Regionrådene er et politisk samarbeidsorgan mellom nabokommuner der ordførerne er med, og noen ganger også administrasjonssjefen. Rådet behandler ofte saker innen samferdsel/infrastruktur, næring, kultur/idrett, naturforvaltning/klima/forurensning og regional planlegging.

Kommunalt oppgavefellesskap tilsvarer det som i dag kalles interkommunalt samarbeid. Dagens organisasjonsform har usikkerhetsmomenter, blant annet om det skal være et eget rettssubjekt og hvilken ansvarsform som gjelder. Samarbeidsformene skal ikke gjennomreguleres slik som for interkommunale selskaper (egen lov), for da kunne denne organisasjonsformen vært valgt. Utvalget har kommet til at denne samarbeidsformen ikke trenger å være eget rettssubjekt, men likevel stille krav om å inngå en samarbeidsavtale som blant annet regulerer den enkelte deltakers eierandel i oppgavefellesskapet, og den enkelte deltakers ansvarsandel for fellesskapets forpliktelse dersom denne avviker fra eierandelen.

Kontrollutvalget kan kreve å få opplysninger det trenger for å gjøre sin kontroll med både regionrådene og kommunalt oppgavefellesskap, og tilsvarende hjemmel har kommunens revisor. Det er samarbeidenes øverste organer som velger regnskapsrevisor med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.



Regionråd og kommunalt oppgavesamarbeid blir nå revisjonspliktige.

Sertifisering av og tilsyn med revisjon innenfor kommunal sektor

Lovutvalget drøfter om det er behov for egen sertifisering og tilsynsordning med kommunal revisjon. Utvalget finner at det er flere hensyn som kan tale for en slik sertifiseringsordning, bl.a. styrking av kompetanse og bedre rekruttering til kommunal revisjon. Utvalget konkluderer imidlertid med at det ikke er tilstrekkelig tungtveiende grunner for en slik ordning. Uten at lovutvalget selv drøfter det, må det være tillatt å peke på at «kommunal revisjon» som et eget fagområde i noen grad er blitt historie. Kommunal virksomhet har selvfølgelig særtrekk som en revisor må kjenne og ta hensyn til ved revisjonen. Dette er imidlertid ikke unikt for kommunal revisjon. Finanssektoren er et eksempel på en annen sektor med særtrekk man må kjenne ved revisjonen.



Det foreslås ikke offentlig tilsyn med kommunal revisjon.

Selve konseptet og metoden for regnskapsrevisjon er identisk og basiskompetanse for å kunne gjennomføre en forsvarlig revisjon. Forvaltningsrevisjon utføres ikke på samme måte i privat sektor. Slik sett kunne det vært mer aktuelt med en egen sertifisering for dette spesielt, men det ville sannsynligvis bli problematisk å definere et egnet kompetansegrunnlag her.

Lovutvalgets konklusjon vedrørende sertifisering fører jo også til at det ikke anbefales noen offentlig tilsynsordning for kommunal revisjon. Når det ikke kreves en egen sertifisering for å utøve slik revisjon, blir det uklart hva et eventuelt tilsyn skulle følge opp og ikke minst hvilken reaksjonsform et tilsyn skulle hatt ved manglende etterlevelse. Et profesjonstilsyn har normalt anledning til å trekke tilbake en profesjonsutøvers godkjenning ved manglende etterlevelse av relevante krav for profesjonen, og uten en slik rett faller mye av fundamentet for et tilsyn bort. For revisjonsprofesjonen foreslås det dermed å videreføre en situasjon der profesjonen er underlagt tilsyn for deler av sin virksomhet,

revisjon av årsregnskaper etter revisorloven. Revisjon med hjemmel i annen lovgivning eller av uregulert virksomhet, er ikke underlagt tilsyn selv om det leveres samme type tjenester underlagt langt på vei identiske etiske krav og krav til gjennomføring. Revisjonsprofesjonen er bare underlagt tilsyn for deler av sin revisjonsvirksomhet. Det er interessant å merke seg at en av de viktigste begrunnelsene for ikke å foreslå statlig sertifisering og tilsyn, er at det er kontrollutvalgets oppgave å føre tilsyn med revisjonen. Det kan her virke som om lovutvalget i noen grad misforstår denne tilsynsrollen. Selv om kontrollutvalgets mandat i noen grad overlapper et naturlig mandat for et revisortilsyn, kan det ikke forventes at kontrollutvalget utfører et detaljert og effektivt tilsyn med at revisor gjennomfører revisjonen i tråd med profesjonsstandarder for etikk og oppdragsutførelse. Kontrollutvalget har hverken kompetansen eller ressursene til å gjennomføre tilsyn på dette nivået, og det kan vanskelig reagere på annen måte enn med etterpåklokskap der mangelfull revisjon allerede er identifisert av andre. Kontrollutvalgets tilsyn kan ikke forventes, og er neppe ment å være, et «tilsyn» på linje med for eksempel revisortilsynets tilsyn med profesjonsutøvelsen ved revisjon av årsregnskaper med hjemmel i revisorloven.

Lovutvalget mener det kan være hensiktsmessig med nasjonal kvalitetskontrollordning for kommunal revisjon, ikke foreningsbasert slik det skjer i dag. Når det ikke foreslås bestemmelser om dette, er det bl.a. av kapasitetshensyn da utvalget mener dette krever ytterligere utredning. Det vises ellers til revisorlovens regler om kvalitetskontroll. Disse reglene er imidlertid basert på at Finanstilsynet utfører eller utpeker andre til å utføre kontrollen. Uten et offentlig tilsyn med kommunal revisjon kan disse reglene ikke uten videre innføres i kommunal sektor. Det bemerkes at en ytterligere utredning som utvalget mener er hensiktsmessig, med fordel kan skje i forbindelse med at en harmonisering med ny revisorlov vurderes.

Årsregnskap og bokføring

Gjeldende kommunelov har delvis bestemmelser om grunnleggende regnskapsprinsipper, dvs. om arbeidskapitalprinsippet (a) og anordningsprinsippet (c). Brutto-prinsippet (b) og prinsippet om beste estimat (d) er regulert i regnskapsforskriften. Nå samles disse grunnleggende prinsippene i egen bestemmelse:

«Årsregnskapene skal utarbeides i samsvar med følgende grunnleggende regnskapsprinsipper:

- All tilgang på og bruk av midler i året skal fremgå av driftsdelen eller investeringsdelen.
- All tilgang på og bruk av midler skal regnskapsføres brutto.
- Alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes.
- Hvis størrelsen på beløpet er usikkert, brukes beste estimat.

Årsregnskapene skal føres i samsvar med god kommunal regnskapspraksis.»

Dette er således en formalisering av gjeldende grunnleggende prinsipper uten realitetsendringer. Det som er verd å merke seg, er at et femte prinsipp ikke er tatt med i lovforslaget: Forsiktighetsprinsippet. Dette følger implisitt av vurderingsreglene i regnskapsforskriften hvor omløpsmidler skal vurderes til laveste verdi, og speilvendt at kortsiktig gjeld skal vurderes til høyeste verdi. Forsiktighetsprinsippet legger til grunn laveste verdi, og er uttrykt slik i «Rammeverk og grunnleggende regnskapsprinsipper»: «Urealisert tap skal regnskapsføres.» Dette er altså en modifisering av anordningsprinsippet, da slike tap ikke representerer en utgift/bruk av midler. Ideelt sett burde vel også dette siste regnskapsprinsippet vært tatt inn i loven, men er av forståelige grunner kanskje holdt utenom da det er en bastard i det finansielt orienterte regnskapssystemet og bryter med andre grunnleggende regnskapsprinsipper.



Grunnleggende regnskapsprinsipper er nå tatt inn i kommuneloven, men ikke forsiktighetsprinsippet.

Det er interessant å merke seg at i forslaget til ny regnskapslov er de grunnleggende prinsippene tatt ut av loven og erstattet av begrepet «alminnelige prinsipper for utarbeiding av årsregnskapet». Disse prinsippene utgjør en yttergrense for lovlig regnskapspraksis, mens den mer detaljerte veiledningen skal finnes i regnskapsstandarder som er etablert på basis av internasjonale regnskapsstandarder.

Ellers bestemmes det nå i forslaget til ny kommunelov at bokføringsloven §§ 3-14 gjelder for kommunene. Tilsvarende bestemmelse er i dag i regnskapsforskriften og innebærer ingen realitetsendring.

Internkontroll

I forslaget til ny kommunelov er det gitt egen bestemmelse om internkontroll. Internkontroll som begrep er i utgangspunktet vidtfavnende, men i dette lovforslaget gjøres det en betydelig avgrensning: Kommunedirektøren, som er den nye betegnelsen på rådmannen, skal sikre at kommunens virksomhet følger lover, forskrifter og vedtak. Selv om kommunenes forvaltning i stor grad styres etter bestemmelser og vedtak, er dette likevel en begrensning. Departementet, i realiteten fylkesmannen, kan føre tilsyn med internkontrollen, og kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og resultater fra slikt statlig tilsyn.

Mer konkret skal kommunedirektøren:

- Beskrive hovedoppgaver, mål og organisering.
- Tilpasse kontrollen etter størrelse, egenart, aktiviteter og risiko.
- Følge opp avvik.
- Dokumentere internkontrollen.
- Evaluerer prosedyrer og tiltak for kontroll.


I dagens kommunelov er det bestemt at rådmannen skal sørge for kontroll med etterlevelse av bestemmelser og vedtak, men i tillegg at administrasjonen «er jernstand for betryggende kontroll». Det nye forslaget er ikke en realitetsendring av tidligere bestemmelse, men en konkretisering. Ellers er utvalget bevisst på at kommunelovens bestemmelse om internkon-



I forslaget til ny kommunelov er det gitt egen bestemmelse om internkontroll.

Revisjon


troll ikke omfatter alle formål med internkontroll.

 Krav til internkontroll tydeliggjøres, men uten realitetsendringer, og omfatter ikke alle formål med internkontroll.

Konsolidert regnskap og måltall

Regnskapsplikten omfatter kommunekassen (det tradisjonelle kommuneregnskapet), kommunale foretak og interkommunale samarbeid (regionråd og oppgavefellesskap). Nytt forslag er at det i tillegg skal utarbeides et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. Det vil ikke bli et tradisjonelt konsernregnskap med konsolidering av regnskaper fra flere rettssubjekter hvor kommunen har bestemmende innflytelse, men bare for foretak og virksomheter som inngår i kommunens rettssubjekt. Det vil bli revisjonsplikt (regnskapsrevisjon) av det samlede regnskapet.

Det er flere uavklarte spørsmål knyttet til denne konsolideringen. Blant annet kan virksomhetene som inngår i kommunen som juridisk enhet, avlegge regnskaper etter ulike prinsipper (kommunelov og regnskapslov, sistnevnte gjelder for interkommunale selskaper i utgangspunktet). Da må det foretas en konvertering til kommunale regnskapsprinsipper. Dette er mer enn en triviell konvertering av artskontoplaner, selv om det lett kan bli begrenset til det. Det skal legges til at departementet i forskrift kan bestemme at næringsdrivende kommunale foretak ikke skal konsolideres (disse inngår i kommunen som rettssubjekt og følger regnskapsloven).

 Kommunene skal utarbeide et samlet regnskap for rettssubjektet kommune, men nøkkeltallene i KOSTRA (SSB) bygger på andre konserntall.

Det er også en utfordring at Statistisk sentralbyrå lager såkalte «konsernnøkkeltall» basert på konsolidering av virksomhetsregnskapers andel av «omsetning» uavhengig av eierandel/bestemmende innflytelse. Det inngår således andre (flere) virksomheter i SSBs konsolidering enn i de etter lovforslagets konsolidering, og kommunene vil kunne presentere nøkkeltall for «konsernet» basert på andre økonomiske


størrelser enn det konsoliderte regnskapet som presenteres for kommunen.

Det er også foreslått at kommunestyret fastsetter finansielle nøkkeltall, eksempelvis driftsresultat, gjeldsgrad og finansielle reserver. Nå sier ikke utvalget hvor disse nøkkeltallene skal hentes fra, men i og med at de allerede finnes i KOSTRA-statistikken (SSB), er det nærliggende å tro at disse blir brukt. Da ser man utfordringen mellom «samlet regnskap» og «konsernnøkkeltall» omtalt ovenfor.

Innsynsrett hos leverandører til kommuner

Kontrollutvalget har i dag, og som videreføres i nytt forslag, innsyn i selskaper hvor kommunen eller flere kommuner sammen har direkte eller indirekte eie av alle aksjer i selskapet. Det samme gjelder i interkommunale selskaper, men disse er etter sin art 100 % eid av kommuner. Lovutvalget har denne gangen vurdert om kommunen burde ha innsynsrett i andre selskaper som utfører oppgaver/tjenester for kommunene. Innsyn er en forutsetning for kontroll, og noen ganger er det påkrevet å få innsyn i opplysninger som ikke er offentlig tilgjengelige.

Utvalget begrunner innsyn hos eksterne leverandører med et behov for å føre tilsyn med hvordan oppgaver og tjenester utføres for kommunene. Et kontrollbehov kunne alternativt dekkes gjennom kontrakt med leverandøren, men utvalget har altså kommet til at det er nødvendig å utvide den lovfestede innsynsretten på enkelte punkter. Innsynsretten skal bare gjelde for undersøkelser av forhold om kontrakten med kommunen blir oppfylt. Dette gjelder ikke bare tilgang til informasjon, men også mulighet for å gjøre undersøkelser i selskapet. Innsynsretten foreslås lagt til kontrollutvalget og revisor.

 Revisor vil nå kunne få innsyn i private selskaper om deres tjenester til kommunen.

Styring og kontroll med ekstern virksomhet

Kommunene har benyttet seg av organisering i selskaper mv. i lang tid, eksempelvis innen energiverk og renovasjon. For å styrke kommunenes eierstyring foreslås det fire tiltak:

1. Innføring av krav om eierskapsmeldinger. Dette vil aktivisere både adminis-

trasjonen og kommunestyret i forhold til selskapene.

2. Kontrollutvalget og revisjonen får utvidet rett til innsyn i selskaper (nevnt ovenfor).
3. Eierskapskontroll er revisjon slik at det kun er revisjonen som kan utføre slik kontroll.
4. Kontrollutvalget skal lage en samlet plan for forvaltningsrevisjon av kommunens egen virksomhet og med selskaper kommunen har eierinteresser i.


Kommunens nye mulighet er å styre og kontrollere ekstern virksomhet som den er deltaker i, dvs. kommunale foretak, selskaper, samarbeid mv. Det er i dag ingen lovregulering om hvordan kommunene skal utøve sin eierstyring, og det foreslås derfor at det innføres et lovbestemt krav om eierskapsmelding.

Økt bruk av selskapsformer i kommunesektoren kan føre til fragmentering som kan skape problemer med å holde oversikt og fordele ansvar. Dette utgjør en risiko for en svekket politisk kontroll med selskapene, og at selskapsformen gjør at de folkevalgte mister innflytelse. Selskapsorganisering kan representere et demokratisk underskudd i kommunene. Det er flere grunner til å lovfeste en eierstyring, blant annet bruk av offentlige midler og produksjon av offentlige tjenester i selskaper, og krav til økt rettssikkerhet ved å legge kjernevirksomhet i selskaper innbyggerne er avhengig av.

Eierstyringen skal rapporteres i en eierskapsmelding som skal inneholde:

- a. Kommunens prinsipper for eierstyring.
- b. Oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresse i.
- c. Kommunens formål med selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresse i.

Det kan diskuteres hvem i kommunen som skal ha innsynsrett i virksomhetene, dvs. hvem som skal utføre eierskapskontrollen. Utvalget legger vekt på at innsynsretten bør være så lite inngripende som mulig overfor selskapene, og foreslår derfor at utvidet lovfestet innsynsrett skal ligge til kontrollutvalget og revisor.

 Det stilles krav til eierstyring med virksomheter kommunen har interesser i, og en eierskapskontroll skal ligge til kontrollutvalget og revisjonen.