

Høyringsnotat om endringar i kommunelova og enkelte andre lover (eigenkontrollen i kommunane m.m.)

Innhald

1	INNLEIING	5
1.1	Bakgrunnen for høyringsnotatet	5
1.2	Korleis departementet fylgjer opp tilrådingane i rapporten.....	5
1.2.1	Rettleiar til kontrollutvalet (tilråding nr. 2).....	5
1.2.2	Støtte til idéhefte om internkontroll (tilråding nr. 38).....	6
1.2.3	Samspelet mellom statleg tilsynsverksemd og den kommunale eigenkontrollen	7
1.2.4	Handsaming av statlege tilsynsrapporter i folkevalde organ.....	8
1.2.5	Oversikt over føresegne om internkontroll	9
1.3	Korleis organisasjonane fylgjer opp	10
1.4	Generelt om valmåten til kontrollutvalet.....	10
2	KONTROLLUTVALET. VAL, SEKRETARIAT OSV.	11
2.1	Krav om at sekretariatet skal vere ubunde av revisor og administrasjon	11
2.1.1	Gjeldande rett	11
2.1.2	Vurderinga til arbeidsgruppa.....	11
2.1.3	Departementets vurdering og forslag	11
2.2	Avgrensing av kven som kan vere sekretær for kontrollutvalet (tilråding nr. 11)	12
2.2.1	Gjeldande rett	12
2.2.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	12
2.2.3	Departementets vurdering og forslag	12
2.3	Tidspunktet for val av kontrollutval (tilråding nr. 1).....	13
2.3.1	Gjeldande rett	13
2.3.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	13
2.3.3	Departementets vurdering og forslag	14
2.4	Valbarheit til kontrollutvalet (tilråding nr. 6)	14
2.4.1	Gjeldande rett	14
2.4.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	15
2.4.3	Departementets vurdering og forslag	15
2.5	Bør personar knytte til kommunale selskap kunne veljast til kontrollutvalet? (tilråding nr. 7)	16
2.5.1	Gjeldande rett	16
2.5.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	16
2.5.3	Departementets vurdering	16
2.6	Talet på medlemmer i kontrollutvalet (tilråding nr. 5).....	18
2.6.1	Gjeldande rett	18
2.6.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	18
2.6.3	Departementets vurdering og forslag	18
3	ARBEIDET I KONTROLLUTVALET	19
3.1	Opne møte i kontrollutvalet (tilråding nr. 8)	19
3.1.1	Gjeldande rett	19
3.1.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	20
3.1.3	Departementets vurdering og forslag	20
3.2	Særskilde rettar for mindretalet i kontrollutvalet?.....	21
3.2.1	Gjeldande rett	21
3.2.2	Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)	21
3.2.3	Vurderinga til arbeidsgruppa.....	22
3.2.4	Departementets vurdering	23
3.3	Kven skal ha fleirtalet i kontrollutvalet?	24
3.3.1	Gjeldande rett	24

3.3.2	Vurderinga til arbeidsgruppa.....	24
3.3.3	Departementets vurdering	25
3.4	Kontrollutvalets tilgang til lukka møte i kommunestyret	25
3.4.1	Gjeldande rett	25
3.4.2	Departementets vurdering og forslag	26
4	REVISJON	27
4.1	Heimelen til å dispensere frå utdanningskravet til revisoren (tilråding nr. 42).....	27
4.1.1	Gjeldande rett	27
4.1.2	Bakgrunn	28
4.1.3	Departementets vurdering og forslag	28
4.2	Kvitvaskingslova	29
4.2.1	Gjeldande rett	29
4.2.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	29
4.2.3	Departementets vurdering	29
4.3	Krav om overordna analyse som grunnlag for plan for selskapskontroll.....	30
4.3.1	Gjeldande rett	30
4.3.2	Bakgrunn	30
4.3.3	Departementets vurdering og forslag	30
5	INTERNKONTROLL.....	31
5.1	Krav om rapportering om internkontroll i årsmeldinga? (tilråding nr. 26)	31
5.1.1	Gjeldande rett	31
5.1.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	31
5.1.3	Departementets vurdering	32
5.2	Kommunale føretak – internkontrollansvaret til dagleg leiar (tilråding nr. 36)	32
5.2.1	Gjeldande rett	32
5.2.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	32
5.2.3	Departementets vurdering og forslag	33
6	SELSKAPSKONTROLL.....	33
6.1	Overskrifta i kommunelova § 80 (tilråding nr. 67)	33
6.1.1	Gjeldande rett	33
6.1.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	34
6.1.3	Departementets vurdering og forslag	34
6.2	Kontrollutvalets rett til innsyn i selskap (tilråding nr. 66)	34
6.2.1	Gjeldande rett	34
6.2.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	35
6.2.3	Departementets vurdering og forslag	35
6.3	Bør omgrepa om selskapskontroll klargjerast? (tilråding nr. 61).....	36
6.3.1	Gjeldande rett	36
6.3.2	Tilrådinga frå arbeidsgruppa	37
6.3.3	Departementets vurdering	38
7	ANDRE REGELENDRINGAR.....	38
7.1	Opne møte i styret i kommunalt føretak	38
7.1.1	Gjeldande rett	38
7.1.2	Bakgrunn	39
7.1.3	Departementets vurdering og forslag	39
7.2	Val av tilsette til styret i kommunalt føretak	41
7.2.1	Gjeldande rett	41
7.2.2	Bakgrunn	41
7.2.3	Departementets vurdering og forslag	41

7.3	Avgrensingar i høvet til å finansiere investeringar med lån når investeringa gir rett til momskompensasjon	42
7.3.1	Gjeldande rett	42
7.3.2	Departementets vurdering og forslag	42
7.4	Avdrag på likviditetslån og trekkrettar	44
7.4.1	Gjeldande rett	44
7.4.2	Bakgrunn	44
7.4.3	Departementets vurdering og forslag	44
8	LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAP – ENDRINGAR I VISSE FØRESEGNER OM ØKONOMIFORVALTNINGA I SELSKAPET	45
8.1	Låneoptak og avdrag på lån	46
8.1.1	Gjeldande rett	46
8.1.2	Departementets vurderingar og forslag	46
8.2	Statleg lånegodkjenning	48
8.2.1	Gjeldande rett	48
8.2.2	Departementets vurderingar og forslag	48
8.3	Finansiell risiko	48
8.3.1	Gjeldande rett	48
8.3.2	Departementets vurderingar og forslag	49
8.4	Bruk av inntekter ved sal av fast eigedom (realiserte verdiar)	50
8.4.1	Gjeldande rett	50
8.4.2	Departementets vurderingar og forslag	50
8.5	Enkelte endringar i reglane om selskapets årsbudsjett og økonomiplan	50
8.5.1	Gjeldande rett	50
8.5.2	Departementets vurderingar og forslag	51
8.6	Bokføring	52
8.6.1	Gjeldande rett	52
8.6.2	Departementets vurdering og forslag	52
8.7	Styrets ansvar for rekneskapen	52
8.7.1	Gjeldande rett	52
8.7.2	Departementets vurdering og forslag	52
8.8	Opplysningar om godtgjering – forskriftsheimel	52
8.8.1	Gjeldande rett	52
8.8.2	Departementets vurderingar og forslag	53
9	INNDELINGSLOVA. SAMANSETJINGA AV FELLESNEMNDA	53
9.1	Gjeldande rett	53
9.2	Bakgrunn	54
9.3	Departementets vurdering og forslag	54
10	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVEN SAR	55
11	LOVFORSLAG	55

1 INNLEIING

1.1 Bakgrunnen for høyringsnotatet

Departementet oppnemnde i november 2008 ei arbeidsgruppe som fekk i oppgåve å føreslå tiltak for å styrkje eigenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar.

Arbeidsgruppa leverte i desember 2009 rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Departementet har i arbeidet med høyringsnotatet teke utgangspunkt i arbeidsgrupperapporten. Konkrete tilrådingar som gjeld endringar i lover og forskrifter som Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for, er omtalte i høyringsnotatet. Departementet har ikkje teke stilling til tilråding nr. 80 og 81.

Departementet gjer i punkt 1.2 og 1.3 greie for korleis arbeidsgrupperapporten er følgd opp av departementet og av organisasjonane Den norske Revisorforening (DnR), Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT), KS og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

I arbeidet med høyringsnotatet har departementet vurdert behovet for å endre reglane og behovet for å gi nye reglar. Vi har òg vurdert behovet for å føre vidare enkelte av reglane. Departementet er oppteke av at staten ikkje skal gi eller halde fast på føresegner i lov eller forskrift som det ikkje lenger er behov for.

Departementet føreslår også enkelte endringar i kommunelova, inndelingslova, lov om interkommunale selskap og kvitvaskingslova, jf. punkt 7, 8 og 9.

Lovforslaga gjeld for både kommunar og fylkeskommunar. For å gjere det enklare vil departementet nytte omgrepa kommune og kommunestyre som felles nemning for både kommune/fylkeskommune og kommunestyre/fylkesting dersom ikkje noko anna går fram av samanhengen.

1.2 Korleis departementet fylgjer opp tilrådingane i rapporten

Felles for tilrådingane i rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* er, i tråd med overskrifta, å styrkje den kommunale eigenkontrollen. Det er eit vidt spenn i innhaldet av tilrådingane og kven dei er retta mot. Departementet var adressat for nokre av tilrådingane. Fleirtalet av tilrådingar som var retta mot departementet, gjaldt departementet som regelverksgivar. I arbeidet med høyringsnotatet er det primært desse tilrådingane som er blitt vurderte. Departementet ønskjer likevel å orientere om korleis vi fylgjer opp andre typar tilrådingar, som ikkje handlar om regelverket.

1.2.1 Rettleiar til kontrollutvalet (tilråding nr. 2)

Arbeidsgruppa skreiv dette på side 35–36 i rapporten:

Arbeidsgruppa meiner at vervet som medlem i kontrollutvalet er avgjerande viktig for eigenkontrollsystemet i kommunane og fylkeskommunane. Ein kan ikkje vedta at folkevalde skal ha forståing for at arbeidet i kontrollutvalet er viktig og interessant. Ei slik forståing blir skapa med godt kontrollarbeid over tid. Det er såleis ingen snarvegar til å gjere kontrollutvalet attraktivt for kommunestyre- og fylkestingsmedlemmer. Arbeidsgruppa meiner at auka merksemd om kontrolldimensjonen i lokaldemokratiet vil verke til at det ved vala framover kan bli lettare å setje saman kontrollutvala. Arbeidsgruppa viser i denne samanhengen

til at nettverk og konferansar dei siste åra har vore med på å auke medvitnet til medlemmene i kontrollutvala og den tryggleiken dei har i rolla si.

Arbeidsgruppa meiner at kunnskap om krava og forventningane til arbeidet er ein føresetnad for å trivast med eit verv som folkevald. Det er derfor ønskjeleg at kontrollutvalsmedlemmer lett kan få rettleiing, frå det heilt enkle om vervet til praktiske spørsmål kring utøvinga av vervet. Mykje av den rettleiinga og den litteraturen som finst dag, er anten for kortfatta eller er skriven med tanke på revisorar og andre profesjonelle aktørar.

Arbeidsgruppa meiner at det er avgjerande for eigenkontrollen at kontrollutvalet får gjort jobben sin. I den samanhengen er dei økonomiske rammene som kommunestyret gir, ein sentral føresetnad. Men kontrollutvala er sjølve ansvarlege for å fylle rolla si. Arbeidsgruppa kjenner til at ein skilde opplever at rolla som kontrollutvalsmedlem verkar klar i teorien, men at det er vanskeleg å finne rolla si i praksis, sjølv for folk med lang kommune- og revisjonserfaring.

- Tilråding 2: Det er behov for rettleiing om arbeidet i kontrollutvalet som er tilpassa behova til medlemmene i utvalet.

Departementet gav i februar 2011 ut rettleiaren "Kontrollutvalsboka" til bruk for medlemmer av kontrollutval og andre folkevalde, sjå www.regjeringen.no/krd. Rettleiaren skal gi medlemmer av kontrollutvalet betre utgangspunkt for å fylle den rolla dei har, slik at den kommunale eigenkontrollen kan bidra til god økonomistyring, tenester av høg kvalitet og tillitskapande forvaltning i kommunane. Rettleiaren inneheld ei rekkje ulike emne:

- Rolla som medlem i kontrollutvalet
- Kommunestyret si rolle som kontrollorgan
- Arbeidet i kontrollutvalet
- Samspelet mellom kontrollutvalet og administrasjonssjefen
- "Overordna analyse", forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- Samspelet med rekneskapsrevisoren
- Samspelet med fylkesmannens tilsyn
- Oversikt over litteratur og rettleiingsmateriell

Departementet meiner at rettleiaren vil vere eit godt verktøy, særleg for kontrollutvalsmedlemmene, men også for andre folkevalde. Mellom anna gir han ei rekkje konkrete døme som målgruppa kan nytte både som grunnlag for læring og som kjelde til idear for eiga kontrollverksemd. Rettleiaren og anna informasjon om eigenkontrollen i kommunane finst òg på www.etikkportalen.no som er ein informasjonsportal etablert i samarbeid mellom KS og departementet.

1.2.2 Støtte til idéhefte om internkontroll (tilråding nr. 38)

Arbeidsgruppa skreiv dette på side 66 i rapporten:

Arbeidsgruppa meiner at det over tid kan vere tenleg om det blir forska meir på internkontrollen i kommunar, gjerne i samanheng med folkevald styring,

kvalitetsutvikling på tenesteområda og arbeidet for ei tillitskapande forvaltning. På kortare sikt er hovudutfordringa å spreie, nytte og implementere den kunnskapen som allereie finst.

Det finst mykje generell litteratur om internkontroll og mange kompetansmiljø som sel tenester. Desse kjeldene er det riktig av kommunane å ause av. Det kan likevel vere tenleg om det blei laga ein rettleiar som er tilpassa behova i kommunesektoren. Ein rettleiar kan lesast av fleire enn dei som direkte blir trekte inn i anna opplæring eller lokalt utviklingsarbeid. Mellom anna vil folkevalde, revisorar, tillitsvalde og mellomleiarar kunne ha nytte av ein rettleiar mynta på administrasjonssjefen. Noko av materialet i rettleiaren kan òg nyttast i folkevaldopplæringa til KS. Arbeidsgruppa tilrår at det blir utarbeidd ein slik rettleiar, men vil streke under at administrasjonssjefane allereie i dag, mellom anna gjennom rapportane frå Agenda og PwC, bør ha gode føresetnader og ei klar oppfordring til å fokusere på arbeidet med internkontrollen.

- Tiltråding 38: Det er behov for ein rettleiar som gir konkrete råd til administrasjonssjefar og andre om arbeidet og utfordringane med internkontroll i kommunane. Rettleiaren bør mellom anna omtale gjennomføring av risikovurderingar, utforming av kontrollaktivitetar, oppfølging og vedlikehald av kontrollregimet og samspelet mellom internkontrollen og andre delar av eigenkontrollen og styringssystemet.

KS har sett i gang prosjektet *Styrking av administrasjonssjefens internkontroll og risikovurdering*. Departementet har gitt støtte til dette prosjektet. Prosjektet skal munne ut i eit idéhefte som primært er retta mot administrasjonssjefen i kommunane, men også til dømes kontrollutval vil kunne ha nytte av heftet. Idéheftet vil mellom anna innehalde gode døme på internkontrollpraksis i kommunane.

1.2.3 Samspelet mellom statleg tilsynsverksemd og den kommunale eigenkontrollen

Arbeidsgruppa skreiv dette på side 133 og 134:

Arbeidsgruppa meiner at fylkesmannen på same måte bør gjere seg kjend med eigenkontrollarbeidet i kommunane når han planlegg tilsyn. Ved å utveksle risikovurderingar, analysar, planar og rapportar kan fylkesmannen få nyttig informasjon til bruk i kartlegging av risiko, val av tema for tilsyn og val av kommunar som skal få tilsynsbesøk. På denne måten kan tilsynet auke relevansen sin i kommunane. Og slik kan tilsynet medverke til betre tenester, systematisk læring i kommunane og auka rettstryggleik. At fylkesmannen tek omsyn til kommunale forvaltningsrevisjonar og planar, kan også bidra til å unngå "dobbelkontroll".

- Tiltråding 85: Fylkesmannen bør i samband med planlegging og gjennomføring av tilsyn halde seg orientert om planar og resultat i den kommunale eigenkontrollen. Det bør vere eit mål at kommunar ikkje får tilsyn på område der dei nyleg har gjennomført eller snart skal gjennomføre forvaltningsrevisjon. Dette bør gå fram av relevante styringsdokument frå departementa til fylkesmannen.

Arbeidsgruppa vil peike på at det samla statlege tilsynet med kommunesektoren allereie er omfattande og er veksande. Det er ei utfordring å utforme ein statleg politikk som skal oppnå sentrale politiske målsetjingar på einskildområde samstundes som ein både skal sikre heilskaplege løysingar på alle oppgåvene i kommunesektoren og gi rom for utvikling, lokal variasjon og tilpassing.

Arbeidsgruppa meiner at ein velfungerande eigenkontroll med legitimitet hos både innbyggjarane og statlege myndigheiter kan bidra til å redusere behovet for statleg tilsyn. God eigenkontroll reduserer behovet for statleg tilsyn. Dersom kommunane styrkjer eigenkontrollen, bør det statlege tilsynet ikkje halde fram med å vekse.

Departementet har følgd opp denne tilrådinga i arbeidet med utforming av tildelingsbrevet til fylkesmennene for 2011. I det felles tildelingsbrevet for 2011 frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet til fylkesmannsembeta heiter det: "Statlig tilsyn skal medvirke til læring og forbedring i kommunal tjenesteyting og saksbehandling. For å få størst mulig nytte av tilsyn og unngå unødvendig dobbeltarbeid, skal Fylkesmannen i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsynsvirksomheten ta hensyn til den interne kontrollvirksomheten i kommunen." Dette inneber at Fylkesmannen mellom anna skal ta omsyn til eigenkontrollaktiviteten i kommunane ved val av kommunar det skal førast tilsyn med. Fylkesmannen kan også ta omsyn til andre relevante omstende når det vurderar kva statleg tilsynsaktivitet som trengst i ein kommune. Departementet gir vidare fylkesmannsembeta eit særskilt oppdrag kring samordning av statleg tilsyn.

Spørsmålet om samspelet mellom statleg tilsyn og kommunal eigenkontroll, særleg forvaltningsrevisjon, er eit tema som vil bli drøfta i den komande stortingsmeldinga om forholdet mellom staten og kommunane.

1.2.4 Handsaming av statlege tilsynsrapportar i folkevalde organ

Samspelet mellom statleg tilsyn og eigenkontrollen går to vegar. Statlege tilsynsmynde bør ta omsyn til eigenkontrollen, til dømes når dei vel ut kommunar det skal førast tilsyn i, sjå ovanfor. Arbeidsgruppa var òg oppteken av at kommunane bør sørgje for å lære mest mogleg av det statlege tilsynet, sjå side 133 i rapporten:

Arbeidsgruppa meiner at det finst moglegheiter i samspelet mellom statleg tilsyn og kommunal eigenkontroll. Her har truleg både eigenkontrollen og det statlege tilsynet meir å hente. Eit føremålstenleg og målretta tilsyn kan vere eit viktig bidrag i kommunane sin eigenkontroll og gi grunnlag for læring og kvalitetsutvikling i kommunane. Tilsynsbesøk og rapportar er òg viktige bidrag til administrasjonssjefen sitt internkontrollarbeid. Kontrollutvalet kan ha nytte av å kjenne til fylkesmannen sine planar og rapportar når ein planlegg forvaltningsrevisjonen. Arbeidsgruppa strekar likevel under at tilsyn og forvaltningsrevisjon er ulike kontrollformer. Revisor kan nytte tilsynsrapportar frå fylkesmannen i arbeidet med konkrete forvaltningsrevisjonar. Rapportar som gjeld kommunen, kan òg nyttast av revisor til generelt å halde seg orientert om tilhøva i kommunen. Arbeidsgruppa meiner at dersom ein skal få mest mogleg nytte av det statlege tilsynet, er det viktig at tilsynsrapportar blir behandla på ein eigna måte i dei folkevalde organa i kommunen.

- Tilråding 83: Kommunane bør sørge for at tilsynsrapportar blir behandla på ein eigna måte i dei folkevalde organa i kommunen.

Denne tilrådinga er ikkje retta mot departementet, men er eit råd til kommunane. Departementet vil nytte høvet til å streke under at folkevald handsaming av statlege tilsynsrapportar, til dømes i faste utval eller kontrollutvalet, kan leggje grunnlaget for ei solid forankring i kommunen for dei endringsprosessane som tilsynsrapporten ev. peiker på at det er behov for.

1.2.5 Oversikt over føresegne om internkontroll

Arbeidsgruppa skreiv dette på side 65:

Arbeidsgruppa viser her til ei kartlegging av krava om internkontroll i andre lover og forskrifter enn kommunelova, sjå www.regjeringa.no/krd. Kartlegginga er gjort av sekretariatet for arbeidsgruppa og byggjer på opplysningar henta inn frå dei ulike departementa. Kartlegginga viser at det finst ei rekkje lover og forskrifter på sektorområda som stiller krav om at kommunane skal ha ein internkontroll som sikrar at krava i føresegnene blir følgde. Desse krava er formulerte ulikt, og for til dømes HMS-feltet kan ein forskrift innebere eit krav om internkontroll med føresegnene i ei lang rekkje andre forskrifter. Kor mange lover og forskrifter som har eit krav om internkontroll knytt til seg, vil avhenge av korleis ein teller. Mellom anna kan ein lov innehalde mange føresegner med krav om internkontroll. Kartlegginga som no er gjort nemner til 18 lover og 24 forskrifter, men tala i seg sjølve seier ikkje så mykje. Agenda fann i sin rapport frå 2008 at krava i sektorregelverket ikkje hindra dei kommunane som hadde heilskaplege internkontrollsystem, frå å lukkast.

Arbeidsgruppa meiner at staten samla sett stiller store krav til internkontrollen i kommunane. Sjølv om kommunesektoren gjerne er utilfreds når staten ikkje samordnar seg meir enn det kan sjå ut som her, vil arbeidsgruppa streke under at den viktigaste jobben med internkontroll i kommunane må gjerast nettopp i kommunane. Det bør likevel vere ei statleg oppgåve å gi kommunane ei oversikt over reglane dei skal fylgje. Dette må vere ein del av samordnings- og rettleiingsansvaret til departementa.

- Tilråding 37: Staten bør sørge for at kommunane får ei oppdatert oversikt over føresegner i lover og forskrifter som det er eit krav at dei fylgjer opp med internkontroll.

Departementet er ansvarleg for kommunelova og har eit samordningsansvar for statleg regelverk retta mot kommunane. Vår rolle er likevel ikkje å ha eller formidle ei oversikt over alt statleg regelverk retta mot kommunane på sektorområda. Det er ikkje aktuelt å skaffe til vegar ei oversikt med både positivt og negativt truverde som blir oppdatert over tid. I samband med regelverksutvikling kan det likevel vere aktuelt frå tid til anna å oppdatere kartlegginga som arbeidsgruppa gjorde, hovudsakeleg basert på innspel frå dei andre departementa.

1.3 Korleis organisasjonane fylgjer opp

I dette punktet vil vi gi ein kort orientering om korleis relevante organisasjonar fylgjer opp tilrådingane, samd noko om arbeidet deira generelt på eigenkontrollområdet.

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)

KS har med støtte frå KRD tinga ein rapport om internkontrollen til administrasjonssjefen. Føremålet med prosjektet er å inspirere og gi retning til arbeidet med å utvikle og styrkje internkontrollen i den enkelte kommune. Rapporten *Styrking av Administrasjonssjefens internkontroll og risikovurdering* kom i mars 2011, medan eit idéhefte vil kome lengre ut på året.

KS reviderte i januar 2011 "Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak". Her tok KS inn nokre av tilrådingane til arbeidsgruppa som gjaldt selskapskontroll, sjå nærare punkt 6.

KS vil hausten 2011 setje i gang med folkevaldopplæring av nye og erfarne folkevalde i kommunar og fylkeskommunar. Eigenkontrollen vil vere eitt av tema. KS har i samarbeid med KRD etablert www.etikkportalen.no der det no ligg ute ein del informasjon om eigenkontrollen.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)

NKRF har mellom anna ved fleire høve orientert om innhaldet i rapporten frå arbeidsgruppa, både om innhaldet generelt og om spesielle tema. NKRF har utarbeidd ein rettleiar om "påse-ansvaret" som kontrollutvalet har overfor rekneskapsrevisor og ein rettleiar til arbeidet med selskapskontroll. Vidare har NKRF i samarbeid med Riksrevisjonen utarbeida ein innhaldsbeskriving av eit høgskulestudium for offentleg revisjon. NKRF har òg delteke i referansegruppa for den nye kontrollutvalsboka.

Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT)

FKT har gjennomført ei samling om tilrådingane for kontrollutvalssekretariata, der det låg ei forventning om lokale aktivitetar i etterkant. FKT hadde òg fleire tema knytt til tilrådingane på sin fagkonferanse og årsmøte i juni 2010. Forumet har delteke i referansegruppa for den nye kontrollutvalsboka.

Den norske Revisorforening (DnR)

DnR har ei eiga arbeidsgruppe for offentleg sektor der alle private revisjonsselskap som reviderer kommunar er representerte. Arbeidsgruppa gir råd mellom anna om eigenkontrollen. DnR arrangerte våren 2010 ei rekkje frukostseminar over heile landet om tiltak for å styrkje eigenkontrollen. Målgruppa var administrasjonssjefar, økonomisjefar, folkevalde og medlemmer av kontrollutvala.

1.4 Generelt om valmåten til kontrollutvalet

Kommunelova opnar for at ein kan krevje forholdstalsval til kontrollutvalet. Dersom eit parti ikkje stiller liste ved valet, kan ikkje ein representant for dette partiet bli vald inn i kontrollutvalet mot sin vilje. Lova gir såleis ein garanti mot at nokon kan bli pressa inn i kontrollutvalet.

2 KONTROLLUTVALET. VAL, SEKRETARIAT OSV.

2.1 Krav om at sekretariatet skal vere ubunde av revisor og administrasjon

2.1.1 Gjeldande rett

Kontrollutvalsforskrifta § 20 stiller krav som er med på å sikre at sekretariatet til kontrollutvalet ikkje blir bunde til kommunens administrasjon eller til revisoren. Prinsippet om at sekretariatet skal vere ubunde, går ikkje fram av føresegna.

2.1.2 Vurderinga til arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa drøfta ikkje om det var behov for å gjere endringar for å få fram prinsippet om at sekretariatet skal vere ubunde.

2.1.3 Departementets vurdering og forslag

Det er eit generelt kommunalpolitisk mål at statlege reglar ikkje skal vere detaljerte og omfattande. Departementet meiner at reglane som gjeld i dag, ikkje hindrar kommunane i å organisere sekretariatet for kontrollutvalet på ein lovleg og tenleg måte.

Departementet viser til at kommunane har teke i bruk ei lang rekkje ulike modellar for å organisere sekretariatsfunksjonen til kontrollutvalet. Dette går fram av den kartlegginga Forum for Kontroll og Tilsyn gjorde for arbeidsgruppa som kom med dei 85 tilrådingane (sjå www.regjeringen.no/egenkontroll).

Reglane avskjer visse organisasjonsmodellar som er særskilt nemnde, men prinsippet om at sekretariatet skal vere ubunde av administrasjonssjefen og av revisoren, kjem ikkje fram i føresegna. Departementet ønskjer ikkje å regulere sekretariatet i detalj, men har vurdert om ei prinsippføresegn om at sekretariatet skal vere ubunde, kan vere tenleg innanfor den store fridommen kommunane har til å organisere sekretariatet for kontrollutvalet.

Etter departementets vurdering vil ei prinsippformulering kunne føre til at kontrollutvala stiller spørsmål ved den organisasjonsmodellen som er vald for sekretariatet, og dermed sikrar at sekretariatet er ubunde. Også sekretariata sjølve og administrasjonssjefane, revisorane og kommunestyret kan ta opp slike spørsmål til vurdering. Dette kan føre til endringar sjølv om den gjeldande modellen ikkje bryt med dei detaljerte føresegnene. Den viktigaste funksjonen til ei prinsippføresegn er at ho gir høve til å stille spørsmål og tener som ein standard som kommunane kan måle den valde organisasjonsmodellen opp mot.

Departementet føreslår ei ny første setning i kontrollutvalsforskrifta § 20 tredje ledd:

Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen.

2.2 Avgrensing av kven som kan vere sekretær for kontrollutvalet (tilråding nr. 11)

2.2.1 Gjeldande rett

Kontrollutvalsforskrifta § 20 slår fast at kommunestyret skal sørgje for at kontrollutvalet alltid har sekretariatsbistand som tilfredsstillar behovet. Føresegna avskjer visse sekretariatsløyser:

Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon. Den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen kan ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget.

2.2.2 Tilrådinga frå arbeidsgruppa

Forum for Kontroll og Tilsyn kartla dei ulike sekretariatsmodellane for arbeidsgruppa som kom med dei 85 tilrådingane, sjå www.regjeringen.no/egenkontroll. Arbeidsgruppa skreiv dette på side 45–46 i rapporten:

Arbeidsgruppa meiner at kontrollutvala ikkje vil få gode nok sekretariatstenester dersom medlemmene sjølve utgjør sekretariatet. Det gir dessutan opphav til rollekonfliktar dersom ein medlem av kontrollutvalet sjølv er saksførebar. Tilsvarande kan det gi opphav til rollekonfliktar og uklare linjer dersom ein medlem av kommunestyret er sekretær for kontrollutvalet. Arbeidsgruppa meiner derfor at medlemmer av kontrollutvalet og medlemmer av kommunestyret ikkje bør kunne vere sekretær for kontrollutvalet. Dette bør regulerast i forskrifta om kontrollutval.

- Tilråding 11: Forskrifta om kontrollutval bør slå fast at korkje medlemmer av kontrollutvalet eller medlemmer av kommunestyret kan vere sekretær for kontrollutvalet. Ein aktuell ordlyd i kontrollutvalsforskrifta § 20 tredje ledd kan vere: *"Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon. Den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, kan ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget. Det samme gjelder medlemmer av kontrollutvalget eller kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen."*

2.2.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til behovet for å skilje sekretariatsoppgåva frå revisjonsoppgåva, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) punkt 4.4.2:

Kontrollutvalget skal utøve en tilsynsfunksjon overfor revisjonen, og skal følge opp at kommunen får de revisjonstjenester den har bestilt. Dette tilsier en viss avstand og uavhengighet i forhold til revisjonen. Dersom revisjonen skulle kunne være sekretariat ville dette kunne innebære en svekkelse av denne funksjonen.

Departementet og fylkesmannen har vore i dialog med kommunar som har valt sekretariatsløyser som i denne samanheng ikkje har vore fullgode. Departementet sluttar seg til derfor til vurderinga frå arbeidsgruppa om at det er behov for større rolleklarleik. Departementet vil streke under at sekretariatet har ei viktig oppgåve i eigenkontrollen, og uklare roller kring sekretariatet kan svekkje både legitimiteten og kvaliteten på arbeidet i kontrollutvalet. Departementet viser òg til at ein sekretær for

kommunestyret ikkje kan bli vald inn som medlem i kommunestyret, sjå vallova § 3-3 og kommunelova § 14. Den same avgrensinga bør gjelde for kontrollutvalet.

Departementet føreslår ei ny siste setning i kontrollutvalsforskrifta § 20 tredje ledd:

Det samme gjelder medlemmer av kontrollutvalget eller kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.

2.3 Tidspunktet for val av kontrollutval (tilråding nr. 1)

2.3.1 Gjeldande rett

Kommunelova § 77 nr. 1 første og tredje punktum fastset at kommunestyret sjølv vel kontrollutvalet. Minst eitt av medlemmene i utvalet skal veljast blant medlemmene i kommunestyret. Det fylgjer av § 77 nr. 2 at medlemmer av nemnder med avgjerdsmynde er utelukka frå val til kontrollutvalet.

Det fylgjer av lova § 17 nr. 2 at formannskap, ordførar og varaordførar skal veljast i det konstituerande møtet. I dette møtet kan det òg veljast andre kommunale nemnder, deriblant kontrollutval.

Lova § 17 nr. 3 slår fast at nemndene – under dette kontrollutvalet – trer i funksjon frå det tidspunktet dei er valde.

Det er ikkje noko krav om å velje kontrollutvalet før ein vel nemndene. Ein del kommunar har valt kontrollutval som siste post på programmet ved konstitueringa av dei folkevalde organa. Dette er i seg sjølv ikkje i strid med lova. Det har likevel i nokre tilfelle resultert i at kontrollutvalet har fått ei ulovleg samansetjing, fordi alle kommunestyrerepresentantane er "brukte opp" i samband med val av nemndene, men ein har likevel ikkje halde omval. Dette har medført at fylkesmannen i slike tilfelle har erklært val av kontrollutval ulovleg.

2.3.2 Tilrådinga frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa skreiv på side 35 i rapporten:

Arbeidsgruppa meiner at ein ikkje skal leggje for mykje i at det var vanskeleg å setje saman kontrollutvalet somme stader etter siste val. Nye ordningar må få gå seg til. Arbeidsgruppa har forståing for at personar som blir valde til kommunestyre eller fylkesting, kan ønskje å sitje i dei utvala der avgjerdene blir tekne, og at kanskje berre spesielt interesserte har kontrollutvalet som sitt førsteval blant utval og nemnder. Arbeidsgruppa meiner likevel at lovkravet om at minst ein medlem i kommunestyret òg skal sitje i kontrollutvalet, har mykje for seg. Til dømes er det viktig at kontrollutvalet får førstehands kunnskap om debatten i kommunestyre eller fylkesting om tingingar frå desse organa. I alle høve er det for tidleg å vurdere å endre lova no. For at ein skal sikre rett samansetjing av kontrollutvalet og andre folkevalde organ, bør kontrollutvalet veljast før andre utval og nemnder.

- Tilråding 1: Kontrollutvalet bør veljast på det konstituerande møtet, saman med formannskap og ordførar. På dette punktet bør kommunelova § 17 nr. 2 og 3 endrast.

2.3.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at kontrollutvalet er kommunestyrets kontrollorgan og fører kontroll og tilsyn på vegner av det øvste styringsorganet. Det er derfor viktig at det er god kontakt mellom kontrollutvalet og kommunestyret. Departementet meiner at det er eit viktig bidrag til å sikre denne kontakten dersom éin medlem av kontrollutvalet også er medlem av kommunestyret.

Kravet i lova § 77 nr. 1 tredje punktum gjaldt første gongen i samband med konstitueringa etter valet i 2007. Departementet meiner det er for tidleg å vurdere ei eventuell endring av regelen allereie no, etter at han har vore gjeldande ved berre eitt val. Ordninga må få høve til å verke over tid.

Departementet er samd med arbeidsgruppa i at det kan vere eit bidrag til å sikre at kontrollutvala får ei samansetjing som oppfyller kravet i lova, dersom desse blir valde før ein vel andre nemnder. Departementet legg derfor fram dette forslaget til endringar i kommunelova § 17 nr. 2 tredje punktum (endringar 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.

Samstundes bør lova endrast slik at kontrollutvalet trer i funksjon frå det konstituerande møtet. Departementet legg fram dette forslaget til endra § 17 nr. 3 første punktum (endringar i kursiv):

Kommunestyre og fylkesting, formannskap og fylkesutvalg og *kontrollutvalg* trer i funksjon fra det konstituerende møte.

2.4 Valbarheit til kontrollutvalet (tilråding nr. 6)

2.4.1 Gjeldande rett

Etter kommunelova § 14 er desse personane utelukka frå val til kontrollutvalet:

- fylkesmannen og assisterande fylkesmann
- administrasjonssjefen i kommunen og assisterande administrasjonssjef (representant)
- sekretæren for kommunestyret
- leiar av forvaltningsgrein i kommunen
- den som er ansvarleg for rekneskapsfunksjonen i kommunen
- den som reviderer kommunen

Etter § 77 nr. 2 er dessutan desse personane utelukka frå val til kontrollutvalet:

- ordførar og varaordførar
- medlem og varamedlem av formannskapet
- medlem og varamedlem av kommunal nemnd med avgjerdsmynde
- medlem av kommuneråd i kommunar med parlamentarisk styreform. Heller ikkje dei som er tilsette i sekretariatet til kommunerådet kan veljast dersom dei har fått delegert mynde

- tilsette i kommunen

Kommunelova § 10a handlar om kommunestyrekomitear, som er saksførebuaende organ for kommunestyret. Komiteane består av alle medlemmene i kommunestyret. Den representanten som er medlem av kontrollutvalet, er likevel utelukka frå val til komiteane, jf. andre ledd andre punktum i paragrafen. Bakgrunnen for føresegna er den sentrale posisjonen komiteane har som saksførebuaende organ for kommunestyret, sjølv om dei ikkje har formelt mynde til å ta avgjerder. Den sentrale posisjonen i saksførebuinga gjer at dei bør likestillast med nemnder med avgjerdsmynde når det gjeld valbarheit til kontrollutvalet.

I ei sak frå 2008 har departementet lagt til grunn at heller ikkje varamedlemmer i kontrollutvalet vil vere valbare til kommunestyrekomitear. I den same saka uttalte departementet dette i spørsmålet om ein medlem av ein kommunestyrekomité kunne stille til val til kontrollutvalet:

[...]Departementet antar [...] at det ikke er i strid med loven om et medlem av en kommunestyrekomité stiller til valg til kontrollutvalget. Det følger imidlertid av kommuneloven § 10 a nr. 2, jf. § 15nr. 1, at vedkommende i så fall må tre ut av kommunestyrekomiteen, dersom han/hun skulle bli valgt inn i kontrollutvalget.

2.4.2 Tiltrådinga frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa skreiv dette på side 39 i rapporten:

Arbeidsgruppa meiner at medlemmer av kommunestyrekomitear framleis bør vere avskorne frå å sitje i kontrollutvalet. Bakgrunnen er den påverknaden som komiteane har gjennom saksførebuinga og innstillingsretten.

- Tiltråding 6: Av pedagogiske omsyn bør kommunelova § 77 nr. 2 endrast slik at medlemmer i kommunestyrekomitear etter kommunelova § 10a kjem med i opprekninga av kven som er avskorne frå val til kontrollutvalet.

2.4.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet er samd med arbeidsgruppa i at medlemmer av kommunestyrekomitear og fylkestingskomitear ikkje bør kunne sitje i kontrollutvalet. Pedagogiske omsyn tilseier at dette bør presiserast i lovteksten, ved at medlemmer av kommunestyrekomitear og fylkestingskomitear blir nemnde i § 77 nr. 2 i oversikta over dei som er utelukka frå val til kontrollutval. Departementet legg derfor fram dette forslaget til endra § 77 nr. 2 (endringar 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 fylkeråd, *medlem av kommunestyrekomité og fylkestingskomité etter § 10a* og ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

2.5 Bør personar knytte til kommunale selskap kunne veljast til kontrollutvalet? (tilråding nr. 7)

2.5.1 Gjeldande rett

Det er stilt strenge krav til dei som kan veljast til kontrollutvalet. Personar som er knytte til kommunale eller interkommunale selskap, er ikkje utelukka frå val, til dømes leiarar og styremedlemmer i selskap som kommunen eig fullt ut. For gjeldande rett elles viser vi til punkt 2.4.1.

2.5.2 Tilrådinga frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa skreiv dette på side 38–39 i rapporten:

Legitimitet er avgjerande for at kontrollutvala skal kunne fylle rolla si. Ingen må kome i ein situasjon der dei kontrollerer seg sjølve eller verksemd dei sjølve leier eller er medansvarlege for. Derfor kan medlemmer av kontrollutvalet ikkje sitje i formannskapet eller andre utval som tek avgjerder. [...]

Arbeidsgruppa meiner at ein person som har ei sentral rolle i verksemd som kontrollutvalet skal kontrollere, ikkje bør sitje i kontrollutvalet. Dette vil i tillegg til dei som i dag ikkje er valbare, også gjelde leiarar og styremedlemmer i IKS og AS som kommunen eig aleine eller saman med andre kommunar. Slike selskap skal kontrollutvalet drive selskapskontroll med, og kven som er medlemmer i utvalet, har mykje å seie for kva for selskap og kva for kontrolltypar kontrollutvalet prioriterer. Arbeidsgruppa meiner at habilitetsreglane ikkje er tilstrekkelege for å sikre rolleklarleik, og meiner såleis at det er naudsynt med reglar som hindrar personar med slike roller eller verv frå å sitje i kontrollutvalet. Arbeidsgruppa er klar over at det mange stader er slik at medlemmer i kontrollutvalet sit i styret for interkommunale revisjons- og sekretariatseiningar. Framlegget til lovendring vil hindre dette.

- Tilråding 7: Leiarar og styremedlemmer i kommunalt åtte selskap bør ikkje kunne sitje i kontrollutvala. Kommunelova bør endrast på dette punktet, og ein aktuell ordlyd i ei ny setning i § 77 nr. 2 kan vere: *”Det samme gjelder den som er leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for et selskap mv. som kan være gjenstand for selskapskontroll, jf. § 77 nr. 5.”*

Tilsette i kommunen kan ikkje sitje i kontrollutvalet. Arbeidsgruppa har vurdert om også tilsette i kommunalt åtte selskap burde vere avskorne frå å sitje i kontrollutvalet. På den eine sida kan dei tilsette i eit selskap ha interesse av å skjerme sitt eige selskap mot brysam kontroll. På den andre sida bør ein unngå å stengje ute fleire enn det som er naudsynt, frå val til folkevalde organ. Arbeidsgruppa legg vekt på praktiske omsyn her og går ikkje inn for å hindre tilsette i kommunalt åtte selskap frå å sitje i kontrollutvalet. Ved behandling av planar eller konkrete saker om selskapskontroll bør kontrollutvalet vurdere om tilsette i selskap er ugilde til å ta del.

2.5.3 Departementets vurdering

Departementet er skeptisk til å innføre avgrensingar i kven som kan veljast som medlem av folkevalde organ. Prinsipielt bør verva i folkevalde organ vere opne for flest mogleg av innbyggjarane. Praktiske omsyn talar òg for at ein ikkje utelukkar grupper frå val.

Dersom ein skulle løyse alle tenkjelege rollekonfliktar ved å utelukke grupper frå val, ville det bli vanskeleg å skaffe dugelege og motiverte folk til verva. Dersom habilitetsreglane er tilstrekkelege til å oppnå rolleklarleik, meiner departementet at særskilte grupper ikkje bør utelukkast frå val.

Habilitetsreglane er generelle reglar som gir rom for skjønn, medan rommet for skjønn er mindre kring reglane om valbarheit. Departementet legg til grunn at kommunane er vel kjende med habilitetsreglane og vurderingane som blir kravde. Sjølv om reglar om valbarheit kan vere enklare å praktisere, er dette ikkje eit avgjerande omsyn i departementets vurdering.

Spørsmålet om korleis ein skal vege mellom omsynet til rolleklarleik og omsynet til at verva skal vere opne for flest mogleg, kjem på spissen når det gjeld kontrollutvala. På den eine sida har kontrollutvalet oppgåver som krev at utvalsmedlemmene er ubundne av kommunen. Dette er nødvendig for å sikre legitimitet i kontrollarbeidet, og derfor har vi i dag strenge reglar om valbarheit. På den andre sida er det ein stor fordel at kontrollutvalet har medlemmer med fagkunnskap og motivasjon i kontrollarbeidet. I den samanheng er det uheldig dersom ein stor del av innbyggjarane er utelukka frå val, fordi det fører til at det er færre personar å velje blant.

Dersom selskapet blir å rekne som part i ei sak om selskapskontroll, vil leiarar og styremedlemmer i selskapet bli inhabile, jf. forvaltningslova § 6 første ledd bokstav e slik føresegna vil lyde etter endringa som tek til å gjelde etter valet hausten 2011. Elles blir det snakk om å vurdere om "andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet", jf. forvaltningslova § 6 andre ledd.

I Ot.prp. nr. 50 (2008–2009) gjorde departementet i punkt 6.7 greie for nokre typetilfelle der ein la til grunn at styremedlemmer og leiarar i kommunalt åtte selskap ville bli inhabile som fylgje av regelendringa:

Departementet finner likevel grunn til å kunne identifisere noen typetilfeller hvor det framstår som klart at selskapets tilknytning til saken er så sterk at den vil utløse partsstatus. Departementet legger til grunn at et selskap typisk vil være part for eksempel i en sak om å inngå kontrakt mellom kommunen og selskapet, eller hvor kommunal myndighetsutøvelse rettes direkte mot selskapet. Departementet legger videre til grunn at et selskap typisk vil være part når kommunestyret behandler saker som gjelder endringer i selskapets vedtekter eller i selskapsavtale. På samme måte vil selskapet som utgangspunkt være part når kommunestyret gjennomgår og behandler sakskartet for møter i det operative eierorganet, og på denne bakgrunn treffer avgjørelser som instruerer kommunens representant i eierorganet.

Departementet skreiv vidare at dersom det var aktuelt å gjennomføre kontrollhandlingar retta mot selskapet, slik som selskapskontroll, la departementet til grunn at selskapet som hovudregel ville bli rekna som part.

Dersom det gjennom slike kontrollhandlingar kreves innsyn i selskapet, kan det heller ikke være tvil om at selskapet er part. Som utgangspunkt vil også berørte

selskaper være part når kommunen behandler selve planen for gjennomføring av selskapskontroll, jf. kontrollutvalgsforskriften § 13 andre ledd.

Departementet meiner at habilitetsreglane er tilstrekkelege til å sikre rolleklarleik for kontrollutvalsmedlemmer i planlegginga og gjennomføringa av selskapskontroll. Dersom ein lokalt ønskjer å avskjere rollekombinasjonar mellom selskapa og kontrollutvalet, er det høve til å ta omsyn til dette ved val av kontrollutval. Departementet vil derfor ikkje fylgje tilrådinga frå arbeidsgruppa om å utelukke leiarar og styremedlemmer i kommunalt åtte selskap frå val til kontrollutvalet.

2.6 Talet på medlemmer i kontrollutvalet (tilråding nr. 5)

2.6.1 Gjeldande rett

Det fylgjer av kommunelova § 77 nr. 1 at kontrollutvalet skal ha minst tre medlemmer. Dette er det same kravet til medlemstal som gjeld for faste utval, jf. kommunelova § 10 nr. 1.

2.6.2 Tilrådinga frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa skreiv dette på side 37–38 i rapporten:

Det varierer kor mange medlemmer kontrollutvalet har, sjå side 19 i Nordlandsforskning: Kommunale kontrollutvalg. Uavhengighet eller flertallsdiktatur?, NF-rapport 4/2007. Talet på medlemmer varierer med storleiken på kommunen. Gjennomsnittet for små kommunar er 3,7 medlemmer, for mellomstore kommunar er det 3,9 medlemmer, og for store kommunar er det 4,9 medlemmer.

Regelen for kontrollutvala er den same som hovudregelen i kommunelova: eit utval skal ha minst tre medlemmer. Dette fører til at det er tenleg å ha nok varamedlemmer til at utvalet ikkje berre har to medlemmer ved forfall. Skulle eit kontrollutval ikkje fungere på grunn av stort forfall, kan kommunestyret kaste heile utvalet og velje nye medlemmer for den eller dei som ikkje fungerte. Kommunestyret har ansvaret for å velje eit kontrollutval som fungerer.

Arbeidsgruppa meiner at hovudregelen i kommunelova framleis bør gjelde for talet på medlemmer i kontrollutvalet. Arbeidsgruppa ser at det kan vere ei utfordring dersom kontrollutvalet ikkje har fleire medlemmer enn minimumskravet i lova. Moglegheita til å treffe avgjerder dersom éin er borte, er ei generell utfordring i utval med tre medlemmer. Dersom det er tale om å gi mindretalet i kontrollutvalet særskilde rettar, sjå nedanfor, kan det vere uheldig dersom eit mindretal på berre ein medlem kan hevde slike rettar. Desse omsyna bør bli drøfta lokalt.

- Tilråding 5: I kvar kommune bør ein gjennomføre ei drøfting av kor mange medlemmer det bør vere i kontrollutvalet.

2.6.3 Departementets vurdering og forslag

Kommunelova fastset at både faste utval og kontrollutval skal ha minimum tre medlemmer. Det er ikkje automatikk i at kontrollutvalet har det same minimumskravet

til talet på medlemmer som faste utval. Kontrollutvalet er ikkje eit fast utval etter kommunelova § 10, sjå Ot.prp. nr. 70 (2003–2003) side 105.

Kontrollutvalet er eit av få utval som kommunane er pålagde å opprette. Fordi eit kontrollutval er avgjerande viktig i ein kommune, kan det i nokre samanhengar vere grunn til å stille andre krav til kontrollutvalet enn til faste utval. Kommunelova og kontrollutvalsforskrifta gir kontrollutvalet ei rekkje faste oppgåver. Til dømes skal kontrollutvalet sjå til at rekneskapen blir revidert, og at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Men kontrollutvalet kan i prinsippet ta opp alle forhold ved verksemda til kommunen så lenge det kan definerast som kontroll eller tilsyn.

Departementet ønskjer aktive kontrollutval som også nyttar høve til å ta opp forhold som kjem fram gjennom tips, oppslag i media osv. Det kan vere grunn til å tru at aktiviteten og kapasiteten til kontrollutvala når det gjeld å drive kontrollverksemd, i nokon grad kan vere påverka av kor mange medlemmer det har. Dess fleire medlemmer kontrollutvalet har, dess meir sannsynleg er det at (medlemmer av) utvalet set søkjelys på kritikkverdige forhold. Departementet meiner òg at eit krav om fleire medlemmer i kontrollutvalet strekar under at kontrollarbeidet i kommunen er svært viktig.

Departementet føreslår derfor å endre kommunelova § 77 nr. 1 andre punktum, ved at talet på medlemmer blir auka frå 3 til 5.

Det er viktig at kontrollutvala er sette i saman av personar som er motiverte og ønskjer å gjere ein god jobb. Somme stader kan det kanskje by på problem å setje saman eit kontrollutval av motiverte personar, som også oppfyller krava til valbarheit. Departementet meiner at det ikkje bør by på uoverstigelege problem, men ber høyringsinstansane særskilt om å få vite kva syn dei har på dette. Departementet vil vurdere høyringsfråsegna nøye før det blir teke endeleg stilling i dette spørsmålet

Departementet legg fram dette forslaget til endra § 77 nr. 1 andre punktum (endring i kursiv):

Utvalget skal ha minst *fem* medlemmer.

3 ARBEIDET I KONTROLLUTVALET

3.1 Opne møte i kontrollutvalet (tilråding nr. 8)

3.1.1 Gjeldande rett

Kommunelova § 77 nr. 8 seier:

Kontrollutvalgets møter holdes for lukkede dører dersom ikke utvalget selv har bestemt noe annet. Dersom møtet holdes for åpne dører, skal dørene likevel lukkes dersom utvalget skal behandle opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. § 31 nr. 3 siste punktum gjelder tilsvarende.

Det ligg altså til kontrollutvalet sjølv å bestemme om møtet skal vere ope. Kontrollutvalet kan aldri ha opne møte dersom det skal handsame opplysningar som er underlagde teieplikt, eller dersom det skal handsame personalsaker.

3.1.2 Tilrådinga frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa skreiv dette på side 40:

Arbeidsgruppa meiner at møte i folkevalde organ prinsipielt bør vere opne så langt som råd. Openheit er ein verdi i seg sjølv, men opne møte bidreg òg til å førebyggje mistankar om kva som går føre seg bak dei lukka dørene. For kontrollutvala kan det vere ein særskild fordel om opne møte verkar til å avmystifisere arbeidet deira.

Arbeidsgruppa viser til at kommunelova opnar for at kontrollutvalet kan la møte gå for opne dører dersom utvalet vedtek det. Arbeidsgruppa viser vidare til at erfaringa, så langt medlemmene i gruppa kjenner til, er at det stort sett har gått greitt der ein har opne møte i kontrollutvalet. Opne møte kan vere med å endre forma på møta. Som grunnlag for eit eventuelt høyringsnotat og seinare lovframlegg for Stortinget er det behov for å sjå nærare på korleis arbeidet i kontrollutvala blir påverka av at møte er opne. Før det blir gjort ei lovendring, er det vidare behov for rettleiing eller eksempelsamlingar som viser korleis ei god møteleiing kan handtere typiske spørsmål om lukking av møte i kontrollutvala. Dette er spesielt viktig av omsyn til dei som har krav på at opplysningar ikkje blir offentlege.

Arbeidsgruppa meiner at møta i kontrollutvalet bør vere opne og at kommunelova bør endrast, men det må vurderast om lukkingsgrunnane er gode nok. Det er derfor naudsynt å sjå lovendinga i samanheng med den varsla gjennomgangen av reglane i kommunelova om opne møte.

- Tilråding 8: Kommunelova bør endrast slik at møta i kontrollutvalet som hovudregel er opne møte. Konsekvensane for det praktiske arbeidet i kontrollutvalet bør bli nærare utgreidde, og det er behov for rettleiing til kontrollutvala før lovendinga eventuelt blir sett i verk.

3.1.3 Departementets vurdering og forslag

Arbeidsgruppa har som utgangspunkt at møte i folkevalde organ prinsipielt bør vere opne så langt som råd. Departementet deler dette utgangspunktet. Møte i folkevalde organ bør berre vere lukka når det ligg føre tungtvegande grunnar som tilseier lukking. Dette er rettesnora for føresegna i kommunelova § 31 om opne og lukka møte, som gjeld for dei fleste folkevalde organ.

Departementet viser til at det ikkje er slik at alle saker som kontrollutvalet handsamar, er av ein slik karakter at det er nødvendig å lukke møtet. Departementet er kjent med at fleire kontrollutval har gjort vedtak om å ha opne møte. Etter departementets meining illustrerer det at det er fullt mogleg for kontrollutvala å halde møte for opne dører.

Det er viktig at det er samanheng og konsekvens i reglane om lukking av møte. Mange saker som kontrollutvalet handsamar, vil bli sende over til kommunestyret for vidare handsaming. Ofte får vi då ein situasjon der handsaminga av ei sak går for lukka dører i kontrollutvalet, medan den same saka blir handsama i eit ope kommunestyremøte. Departementet meiner at regelverket verkar mindre konsekvent dersom det er kva organ som handsamar saka – og ikkje innhaldet i saka – som avgjer om handsaminga går for opne eller lukka dører.

Departementet har vanskeleg for å sjå særlege grunnar for å vidareføre den gjeldande hovudregelen om lukka møte, og vil føreslå å spegelvende regelen, slik at møte som hovudregel skal gå for opne dører.

Spørsmålet blir deretter i kva omfang kontrollutvalet skal få høve til å fråvike hovudregelen. Eit føremålstenleg utgangspunkt vil vere å sjå på kommunelova § 31, som inneheld reglar for når folkevalde organ kan eller skal lukke møte. Departementet meiner at den føresegna kan gjerast gjeldande også for kontrollutval. Det inneber at kontrollutvala blir stilte likt med andre folkevalde organ når det gjeld spørsmål om opne eller lukka møte. Stortinget har nyleg vedteke endringar i § 31. Ein omtale av gjeldande rett knytt til § 31 og kva slags endringar som er gjort, finst i Prop. 152 L. (2009–2010) *Endringar i kommuneloven (møteoffentlegheit)*. Lovendringane er ikkje sette i kraft.

Departementet har vurdert om unntaka frå opne møte i § 31 er tilstrekkelege for kontrollutvalet – eller om utvalet har særskilde behov som tilseier at det i tillegg bør ha "eigne" lukkingsheimlar. Departementet kan ikkje sjå at det ligg føre slike særskilde behov. Både omsynet til personvern og omsynet til offentlege interesser er etter departementets meining godt sikra i § 31.

Departementet føreslår etter dette å oppheve kommunelova § 77 nr. 8.

3.2 Særskilde rettar for mindretalet i kontrollutvalet?

3.2.1 Gjeldande rett

Avgjerder i kontrollutvalet blir tekne på grunnlag av alminneleg fleirtal av dei stemmene som blir gitt, jf. kommunelova § 35. Dersom (delar av) kontrollutvalet ønskjer å gjere vedtak i ei sak som ikkje står på sakslista, kan ein tredel av medlemmene som er til stades, motsetje seg dette.

3.2.2 Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)

I Ot.prp. nr. 17 blei eigenkontrollen i kommunane omtalt. Mindretalsrettar var eit av spørsmåla som blei vurderte. Departementet skreiv på side 26–27 mellom anna:

Det er et grunnleggende prinsipp i kommunalforvaltningen at vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis. Unntak fra dette vil etter departementets oppfatning kreve tungtveiende grunner. Riktignok kan det tenkes en mulighet for at et flertall kan motsette seg berettiget granskning, og at det således rent prinsipielt vil kunne begrunne en mindretallsrettighet til å kreve granskning. Dette må imidlertid veies mot prinsippet om at beslutninger i kommunale organer treffes av et flertall. I en slik vurdering vil det også måtte tas hensyn til at kontrollutvalget etter loven er direkte underordnet kommunestyret, og utøver tilsyn og kontroll på vegne av dette. I dette ligger at kommunestyret også i prinsippet kan gi instruks for kontrollutvalgets virksomhet. Dersom mindretallet i utvalget gis en lovfestet rettighet til å kreve iverksatt bestemte kontrolltiltak, vil kommunestyrets innflytelse bli avskåret i lov så langt som mindretallets lovfestede rettighet strekker seg. Kostnadene knyttet til å gjennomføre granskninger mv. initiert av et mindretall kan videre svekke

kommunestyrets og kontrollutvalgets mulighet til å prioritere helhetlig mellom ulike kontrolltiltak og kontrollformer.

[...]

Departementet viser til at det i praksis ikke synes å være noe utstrakt problem at et flertall motsetter seg berettigede granskninger, og vil derfor ikke foreslå å lovfeste rettigheter for et mindretall i kontrollutvalget nå. Spørsmålet om det bør innføres en rettighet for et mindretall til å be kommunens revisor vurdere behovet for en granskning, vil bli vurdert av en arbeidsgruppe, se kapittel 4.5.

3.2.3 Vurderinga til arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa skreiv dette på side 40–41 i rapporten:

”Kontrollutvalgets uavhengighet” er nemninga på ei gruppe spørsmål som vesentleg har sin bakgrunn i representantforslag i Stortinget. Dette er dei mest relevante dokumenta: Innst. S. nr. 192 (2008–2009) på bakgrunn av Dok. nr. 8:4 (2008–2009), Innst. O. nr. 62 (2008–2009) på bakgrunn av Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) kap. 4 og Innst. S. nr. 177 (2005–2006) på bakgrunn av Dok. nr. 8:45 (2005–2006).

Som løysing på det problemet at kontrollutvalet ikkje skulle vere tilstrekkeleg ubunde, har det kome forslag om rettar for mindretallet i kontrollutvalet, det vil seie unntak frå prinsippet om at fleirtalet avgjer. Dette er bakgrunnen for det følgjande punktet i mandatet til arbeidsgruppa:

Arbeidsgruppa skal vurdere [...] om det vil vere tenleg om eit mindretal i kontrollutvalet fekk ein lovfesta rett til å be revisor gi ei vurdering av ei sak eller ei hending og kor stort dette mindretallet eventuelt bør vere.

I Dok. nr. 8:4 (2008–2009) blir det peikt på fire grunnar til at kontrollutvala i kommunane ikkje er ubundne nok:

- ”kontrollutvalgenes uavhengighet har blitt utfordret, både gjennom krav om utskifting av medlemmer og gjennom marginalisering av utvalgenes egne initiativ”
- ”Den kommunale konsensuskulturen bidrar til at et aktivt kontrollutvalg lett oppfattes som et problem”
- ”medlemmene i kontrollutvalgene oppfattes av de øvrige folkevalgte som de politiske partienes forlengede arm”
- ”kontrollutvalgene bruker mer tid på å være populære hos ledende politikere eller rådmenn, enn å utføre de oppgaver som et reelt, uavhengig kontrollutvalg skal gjøre”

[...]

Arbeidsgruppa meiner at den forskinga som ligg føre, viser at svak uavhengighet i kontrollutvalet ikkje er noko stort problem. Dei fire påstandane i Dok. nr. 8:4 (2008–2009) som står ovanfor, er etter arbeidsgruppa si vurdering tilbakeviste. Rettar for mindretallet blir dessutan mindre aktuelt når møta går for opne dører, sjå omtalen ovanfor.

Arbeidsgruppa meiner at det høyrer med til kvardagen som folkevald å hamne blant mindretalet og ikkje få viljen sin. Fleirtalsstyre er demokratisk. Rettar for mindretalet treng derfor særskild grunngeving.

Arbeidsgruppa viser til at ein lokalt står fritt til å gi føresegner om at til dømes dei einskilde medlemmene i kontrollutvalet får rett til å be revisor vurdere behovet for å sjå nærare på ei sak, ei hending eller eit spørsmål. Føresegnene kan fastsetje kor mykje tid ei slik undersøking maksimalt kan krevje, slik at kontrollutvalet ikkje mistar moglegheita til å prioritere ressursane sine. Føresegnene kan vidare fastsetje kva for saker revisor skal sjå på, og kva for saker sekretariatet skal sjå på. Ut frå konfliktnivået og kulturen lokalt kan kommunestyret vurdere om det er behov for slike føresegner. Ein rett for mindretalet i kontrollutvalet til å få utgreidd ei sak kan verke til å avklare saker utan å trekkje inn andre folkevalde organ. Det er ein fordel å løyse usemje på lågast mogleg nivå.

Arbeidsgruppa meiner at det viktigaste prøvet på i kva grad kontrollutvalet er ubunde, er at utvalet tek opp viktige og vanskelege saker. Kontrollutvalsmedlemmer som vik unna å ta opp saker som kan vere vanskelege for partiet, administrasjonen, selskap eller andre interesser, sviktar oppgåva si. Her meiner arbeidsgruppa at rettleiing og rolleforståing er ein meir tenleg reiskap enn reglar; det er vanskeleg å gi reglar mot sviktande mot.

Arbeidsgruppa meiner at det generelt er grunn til å vere skeptisk til å gi særskilde rettar til eit mindretal. Arbeidsgruppa er delt i synet på om det likevel er behov for å gi mindretalet i kontrollutvalet rett til å krevje at revisor eller sekretæren greier ut og gir ei vurdering av om utvalet bør gå vidare med undersøkingar av ei hending eller eit spørsmål.

3.2.4 Departementets vurdering

Som arbeidsgruppa peiker på, er fleirtalsstyre demokratisk. Det grunnleggjande prinsippet er – og bør vere – at vedtak blir gjorde med alminneleg fleirtal. Departementet ser at det kan vere omstende som tilseier at prinsippet bør fråvikast, men det bør då liggje føre tungtvegande grunnar.

Departementet har merkt seg at arbeidsgruppa delte seg i eit fleirtal og eit mindretal i spørsmålet om å innføre særskilde rettar for mindretalet i kontrollutvalet. Det illustrerer at det ikkje er eit openbert svar på om slike rettar bør innførast.

Departementet ser at det vil kunne kome situasjonar der det vil vere tenleg med særskilde rettar for mindretalet. Eit fleirtal i kontrollutvalet vil kunne hindre mindretalet i å ta opp saker i utvalet. Dersom dette er saker som etter ei "objektiv" vurdering burde vore tekne opp, er det uheldig at fleirtalet blokkerer dette. Særleg er det uheldig dersom fleirtalet blokkerer saka fordi dei ikkje ønskjer å setje søkjelys på disposisjonar som fleirtalet i kommunestyret vil halde skjult.

Nordlandsforskning har undersøkt problemstillingar knytte til kontrollutvalet si uavhengige stilling, sjå *Kommunale kontrollutvalg. Uavhengighet eller flertallsdiktatur*, NF-rapport nr. 4/2007. Berre 5,1 prosent av dei spurde seier seg heilt eller delvis einige i ein påstand om at det politiske fleirtalet i kontrollutvalet blokkerer mindretalets høve

til å ta opp saker i utvalet. Undersøkinga tyder på at det er eit svært lite problem at eit fleirtal køyrer over eit mindretal. Departementet meiner derfor at det ikkje er noko stort behov for ei føresegn som gir mindretalet særskilde rettar. Etter departementets oppfatning bør ein vere varsam med å innføre reglar for å bøte på eit problem som verkar så lite. Det gjeld særleg når saka handlar om noko så prinsipielt viktig som å avvike frå den grunnleggjande føresegna om alminneleg fleirtal.

Arbeidsgruppa peiker på at det blir mindre aktuelt å sikre rettar for mindretalet dersom møta i kontrollutvalet går for opne dører. Departementet er einig i det og viser til punkt 3.1, som føreslår at kontrollutvalet som hovudregel skal ha opne møte. Opne møte, og kanskje særleg dersom media er til stades, vil truleg føre til at eit fleirtal ikkje finn det føremålstenleg å blokkere saklege forslag frå mindretalet.

Departementet har òg merkt seg at arbeidsgruppa peiker på den moglegheita kommunane har til å fastsetje lokale føresegner om rettar for mindretalet. Vi har i vurderinga ikkje lagt særskild vekt på den moglegheita. I kommunar der det faktisk er eit problem at fleirtalet i kontrollutvalet blokkerer for mindretalet, vil sannsynlegvis eit fleirtal i kommunestyret også blokkere for den typen lokale føresegner.

Etter dette legg departementet ikkje fram noko forslag om særskilde rettar for mindretalet i kontrollutvalet.

3.3 Kven skal ha fleirtalet i kontrollutvalet?

3.3.1 Gjeldande rett

Det er ingen føresegner i kommunelova som gir føringar for kven som skal ha fleirtalet i kontrollutvalet. Det er derfor ikkje noko rettsleg i vegen for at fleirtalet i kommunestyret sikrar at dei også får fleirtalet i kontrollutvalet.

3.3.2 Vurderinga til arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa skreiv dette på side 40–41 i rapporten:

Arbeidsgruppa blei beden om å vurdere ”om mindretalet i kommunestyret eller fylkestinget bør ha fleirtalet i kontrollutvalet”.

Langt dei fleste kommunar er styrte etter formannskapsmodellen, medan fleire fylkeskommunar og større kommunar er styrte etter ein parlamentarisk modell. Formannskapsmodellen er kjenneteikna ved forholdsmessig representasjon. Det vil seie at folkevalde organ blir sette saman, så langt det er mogleg, slik at dei speglar av samansetjinga i kommunestyret. Dette inneber ei brei samansetjing av formannskapet, som er det viktigaste folkevalde organet etter kommunestyret. Formannskapsprinsippet fører til at alle grupperingar/parti får medverke i styre og stell, og ein skil ikkje mellom posisjon og opposisjon. Men ein vil naturleg nok skilje mellom fleirtal og mindretal frå sak til sak. Når det i daglegtalet blir snakk om til dømes Høgre-styrte kommunar, vil det ofte ikkje seie meir enn at ordføraren kjem frå Høgre.

Arbeidsgruppa viser til at posisjon og opposisjon er ord som høyrer heime i ei parlamentarisk styreform, medan dette er prinsipielt ukjende omgrep i ein formannskapsmodell. Formannskapsmodellen legg til rette for at dei ulike

grupperingane får medverke på alle nivå, og legg på ein annan måte enn den parlamentariske modellen til rette for brei konsensus. Fleirtal og mindretal vil det alltid vere, men dette kan variere frå sak til sak.

[...]

Arbeidsgruppa meiner at det ikkje er behov for nasjonale føresegner om kven som skal ha fleirtal i kontrollutvala. Dette har kommunane sjølve vist at dei tek ansvar for å vurdere. Vidare er det svært vanskeleg å formulere ei føresegn om dette når omgrepa posisjon og opposisjon er ukjende i den vanlegaste styringsmodellen. I ein parlamentarisk modell vil administrasjonen vere styrt av folkevalde. Bak dette kommunerådet eller fylkesrådet står det eit fleirtal i kommunestyret, jf. kommunelova § 9 nr. 4. Rådet kan bli kasta av eit fleirtal i kommunestyret.

Arbeidsgruppa meiner at det kan vere gode grunnar til at fleirtalet i kontrollutvalet i parlamentarisk styrte kommunar kjem frå opposisjonen i kommunestyret. Kommunane vil ordne dette sjølve dersom dei ser seg tente med ei slik ordning.

3.3.3 Departementets vurdering

Departementet er samd med arbeidsgruppa i at det etter formannskapsmodellen vil vere svært vanskeleg, for ikkje å seie umogleg, å definere kva slags parti eller grupperingar som utgjer "posisjon" og "opposisjon". I ein del kommunar blir ordføraren og varaordføraren valde etter eit valteknisk samarbeid, ikkje på grunnlag av ein meir eller mindre forpliktande samarbeidsavtale. Fleirtalet i kommunestyret vil derfor kunne skifte frå sak til sak. Etter departementets syn er derfor spørsmålet ikkje eigna for lovregulering. Sjølv om det vil kunne vere enklare å lovregulere dette for kommunar som er parlamentarisk styrte, ser departementet ikkje noko behov for det. Departementet er samd med arbeidsgruppa i at kommunane vil ordne dette sjølve dersom dei ser seg tente med ei slik ordning.

3.4 Kontrollutvalets tilgang til lukka møte i kommunestyret

3.4.1 Gjeldande rett

Hovudregelen er at kommunestyret – og andre folkevalde organ – skal halde møta sine for opne dører, jf. kommunelova § 31 første ledd. Det blir opna for unntak frå hovudregelen dersom det gjeld

- a) saker der det er tale om teieplikt fastsett i lov
- b) saker der det er gjort vedtak om å lukke dørene, med heimel i føresegner i kommunelova

Det fylgjer av reglane om lukka møte i kommunelova at dei som skal vere til stades i eit lukka møte, må ha særskilt grunnlag for dette. Desse gruppene/personane vil ha ein alminneleg rett til å vere til stades i kraft av lova:

- møtande medlemmer og varamedlemmer, jf. lova § 40 nr. 1
- ordføraren og administrasjonssjefen (eller representantar for desse), jf. lova § 9 nr. 4 og § 23 nr. 3
- leiar eller medlem av kommunerådet i kommunar med parlamentarisk styreform, jf. § 19 nr. 5

Kommunelova § 77 nr. 1 siste punktum gir leiaren for kontrollutvalet møte- og talerett i kommunestyret når sakene frå kontrollutvalet blir handsama. Denne retten må etter departementets oppfatning også gjelde i dei tilfella kommunestyret vedtek å lukke dørene når sakene frå kontrollutvalet blir handsama. Men føresegna gir ikkje kontrollutvalet, eller leiaren, nokon generell rett til å vere til stades ved lukka møte i kommunestyret. Dei som ikkje har rett til å vere til stades, kan få tilgjenge av kommunestyret, men kan ikkje ta del i møtet.

I brev av 15. februar 2010 til Kontrollutvalssekretariatet Midt-Norge IKS legg departementet til grunn at kommunelova § 77 nr. 7 om kontrollutvalets rett til å "kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig" gir utvalet rett til å vere til stades i lukka møte i folkevalde organ. Departementet stiller deretter spørsmålet om denne møteretten også gjeld overfor kommunestyret, og uttaler:

[...] Ordlyden i bestemmelsen "hos kommunen" taler for at retten til å være til stede gjelder alle organer i kommunen. Det samme gjør etter departementets vurdering formålet med bestemmelsen. På den annen side fører kontrollutvalget tilsyn med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret, jf kommuneloven § 77 nr. 1. Dette innebærer at kontrollutvalget prinsipielt ikke har et tilsynsansvar overfor kommunestyret selv, ettersom kontrollutvalget er underordnet kommunestyret, jf. merknadene til kontrollutvalgsforskriften § 4. Dette kan tale for at kontrollutvalgets rett etter § 77 nr. 7 ikke gjelder overfor kommunestyret. Opplysninger som fremkommer i kommunestyret kan imidlertid være av betydning for kontrollutvalgets tilsyn med administrasjonen og øvrige folkevalgte organer. De beste grunner taler således etter departementets vurdering for å legge til grunn at kontrollutvalgets undersøkelsesrett mv. også gjelder i forhold til møter i kommunestyret. Departementet antar derfor at bestemmelsen i utgangspunktet gir kontrollutvalget rett til å være til stede på lukkede møter i så vel kommunestyret som underordnede organer.

Forholdet mellom kommunestyret og kontrollutvalget legger imidlertid etter departementets vurdering en begrensning på hvor fritt kontrollutvalget kan operere i forhold til kommunestyret. I merknadene til kontrollutvalgsforskriften § 4, jf. rundskriv H 30/05, uttaler departementet følgende:

"Kontrollutvalget er direkte underordnet kommunestyret [...], og utøver kontroll og tilsyn på vegne av dette, jf. kommuneloven § 77 nr. 1. I dette ligger at kommunestyret [...] kan gi generelle eller spesielle instruksjoner for kontrollutvalgets virksomhet."

Etter departementets syn innebærer dette at selv om kontrollutvalget i utgangspunktet kan kreve å være til stede på et møte i kommunestyret som holdes for lukkede dører, så kan kommunestyret likevel instruere kontrollutvalget om å ikke benytte seg av denne retten."

3.4.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet mottok få spørsmål om kontrollutvalets rett til å vere til stades i lukka møte i folkevalde organ. Det kan tyde på at dette ikkje er av dei områda som skaper dei

store problema i praksis. Departementet meiner likevel at det kan vere grunn til å vurdere om ein treng å presisere regelverket.

Departementet legg til grunn at kommunelova § 77 nr. 7 gir kontrollutvalet heimel til å vere til stades i lukka møte i folkevalde organ. Vi viser i denne samanhengen til argumentasjonen i brevet til Kontrollutvalssekretariatet Midt-Norge IKS som er referert ovanfor. Det verkar derfor ikkje nødvendig å presisere heimelen i lova.

Departementet vil – av pedagogiske omsyn – føreslå at kontrollutvalets rett til å vere til stades i lukka møte blir fastsett i forskrift. Retten bør i utgangspunktet gjelde alle folkevalde organ, også kommunestyret. Tilhøvet mellom kommunestyret og kontrollutvalet kan likevel tilseie at kommunestyret, som det overordna organet, bør ha mynde til å regulere kontrollutvalets rett til å vere til stades i lukka møte i kommunestyret, anten i form av forskrift eller som vedtak knytt til eit særskilt møte. Departementet vil presisere dette i forskrifta. Kontrollutvalets behov for informasjon frå møte i kommunestyret vil elles langt på veg vere sikra gjennom at leiaren har møterett når sakene frå utvalet skal handsamast, og det forholdet at minst eitt medlem av kontrollutvalet skal vere medlem av kommunestyret.

Vi føreslår at føresegner om kontrollutvalets rett til å vere til stades i lukka møte blir teke inn i kontrollutvalsforskrifta § 4 første ledd, som nytt andre og tredje punktum:

Kontrollutvalget har rett til å være til stede i lukket møte i kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer. Kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme, i forskrift eller for et enkelt møte, at kontrollutvalget ikke har rett til å være til stede i lukket møte i kommunestyret eller fylkestinget.

4 REVISJON

4.1 Heimelen til å dispensere frå utdanningskravet til revisoren (tilråding nr. 42)

4.1.1 Gjeldande rett

Forskrift om revisjon § 11 stiller krav til oppdragsansvarleg revisor:

Den som er oppdragsansvarlig for revisjon av årsregnskap for en revisjonspliktig etter denne forskrift, skal ha bestått eksamen til bachelor i revisjon eller høyere revisoreksamen (master i revisjon) iht. Kredittilsynets krav til registrert og statsautorisert revisor, og i tillegg ha tre års praksis fra regnskapsrevisjon.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor skal ha minimum tre års utdanning fra universitet/høgskole.

Departementet har heimel til å gi dispensasjon frå dette kravet. Departementet har gitt retningslinjer for praktiseringa i rundskriv H-30/05 (4. oktober 2005). Personar som var ansvarlege for revisjon av kommunal rekneskap då kravet blei innført, treng ikkje dispensasjon sjølv om ho eller han ikkje oppfyller krava.

4.1.2 Bakgrunn

Arbeidsgruppa skreiv på side 73 i rapporten:

Departementet har heimeleg for å gi dispensasjon frå kravet til utdanninga til oppdragsansvarleg revisor, jf. forskrift om revisjon § 11 tredje ledd. Det har i dei seinare åra vore få saker. Arbeidsgruppa meiner at det er uheldig dersom den som har ansvaret for å revidere rekneskapsrapporten til ein kommune, ikkje har fullført fagutdanning eller tilstrekkeleg praksis. Arbeidsgruppa viser til at dersom ein ikkje klarer å tilsetje kvalifiserte folk i stillingane, er det mogleg å kjøpe slike tenester. Derfor bør dispensasjonspraksisen strammast til.

- Tiltråding 42: Departementet bør vere svært tilbakehalde med å dispensere frå kravet til utdanninga til oppdragsansvarleg revisor, jf. revisjonsforskrifta § 11 tredje ledd. Dersom det blir dispensert, bør dispensasjonen berre gjelde for ein avgrensa periode.

Arbeidsgruppa drøfta ikkje spørsmålet om å oppheve heimelen departementet har til å dispensere frå utdanningskravet korkje til rekneskapsrevisoren eller til forvaltningsrevisoren.

Departementet tek opp spørsmålet om høvet til å dispensere bør vidareførast eller ikkje. Det er no seks år sidan lovendringa. Det har gitt revisorane og revisjonseiningane god tid til å innrette seg etter kravet. Nedgangen i talet på interkommunale revisjonseiningar har ført til større kompetansmiljø og dermed truleg lågare sårbarheit for endringar i kompetansesamansetjinga.

4.1.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet meiner at det no bør vere mogeleg for alle kommunar å skaffe seg revisorkompetanse som oppfyller kravet om utdanning. Departementet understrekar at kommunale revisjonseiningar må organiserast slik at dei har nødvendig kompetanse, og slik at dei ikkje er sårbare for endringar. Ordinære personellendringar som fylgje av pensjonering eller jobbskifte kan løysast utan dispensasjon frå utdanningskravet. Dette krev planlegging og styrking av den samla kompetansen, men er ikkje meir enn ein bør kunne vente av dei kommunale revisjonseiningane. Dersom det skulle oppstå kritiske situasjonar (force majeure), vil det sjølvstundt vere mogleg for andre personar å utføre oppgåva.

Frå 2004 til i dag har departementet gitt 11 dispensasjonar etter den nye forskrifta. Av desse er det berre 3 som er gitt frå 2007 og fram til no. Dei fleste søknadene blei såleis sende i dei første par åra etter at forskrifta tok til å gjelde i 2004. Alle dispensasjonane er gitt til rekneskapsrevisorar. At det er markert færre søknader frå dei seinare åra, saman med det låge talet på dispensasjonar, talar for at det ikkje er behov for at departementet framleis skal ha høve til å dispensere frå kravet til rekneskapsrevisoren sin utdanning. Det synast heller ikkje å vere behov for å ha høve til å dispensere frå utdanningskravet til forvaltningsrevisoren. Fråveret av dispensasjonssøknader tydar på det. Det forholdsvis moderate utdanningskravet som blir stilt i forskrifta gjer det nok òg lite aktuelt å søkje om dispensasjon. Departementet føreslår derfor å oppheve heile dispensasjonsheimelen i revisjonsforskrifta § 11 tredje ledd.

4.2 Kvitvaskingslova

4.2.1 Gjeldande rett

Den som er registrert eller statsautorisert revisor, er rapporteringspliktig etter kvitvaskingslova §§ 18, jf. 17, sjå § 4 andre ledd nr. 1. Formålet med kvitvaskingslova er å "forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandlingar", sjå § 1. Meir informasjon finst i "Veiledning til ny lov og forskrift med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering" (23. juni 2009), Ot.prp. nr. 3 (2008–2009) og på nettstaden www.hvitvasking.no.

Det er ikkje eit krav at den som reviderer kommunale rekneskapar, skal vere registrert eller statsautorisert revisor, sjå revisjonsforskrifta § 11. Oppdragsansvarleg revisor i kommunal sektor skal ha utdanning som svarer til krava til registrert eller statsautorisert revisor, men praksiskravet er eit anna. Det er berre registrerte og statsautoriserte revisorar som er omfatta av rapporteringsplikta etter kvitvaskingslova. Departementet legg til grunn at langt frå alle oppdragsansvarlege kommunerevisorar har rapporteringsplikt etter kvitvaskingslova.

4.2.2 Tilrådinga frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa kom med denne tilrådinga (nr. 82): "Departementet bør avklare i kva grad kommunale revisorar kan og skal melde frå i tråd med krava i kvitvaskingslova."

4.2.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at registrerte og statsautoriserte revisorar har rapporteringsplikt etter kvitvaskingslova. Kvitvaskingslova er eit viktig verkemiddel for å motverke økonomisk kriminalitet. Kommunane kjøper inn varer og tenester for over 80 milliardar kroner kvart år, fordelt på svært mange transaksjonar og leverandørar. Etter departementet si vurdering kan dette tale for at oppdragsansvarlege rekneskapsrevisorar i kommunar og fylkeskommunar bør vere rapporteringspliktige etter kvitvaskingslova.

Rapporteringsplikt for oppdragsansvarlege rekneskapsrevisorar i kommunar og fylkeskommunar vil føre til at same rapporteringsplikt gjeld uansett om til dømes eit IKS blir revidert av kommunal eller privat revisor. Med andre ord vil val av selskapsform ikkje ha noko å seie for om kvitvaskingslova vil gjelde. Dersom oppdragsansvarlege rekneskapsrevisorar i kommunane blir inkludert i lista av rapporteringspliktige i kvitvaskingslova § 4, får dei plikt til kundekontroll og løpande oppfølging av sine kundar.

I tillegg vil oppdragsansvarlege revisorar ha ei plikt til undersøking dersom dei har mistanke om at ein transaksjon er knytt til kvitvasking eller terrorfinansiering, jf. § 17. Dersom undersøkinga ikkje avkreftar mistanken, vil oppdragsansvarleg rekneskapsrevisor måtte rapportere dette til Økokrim, jf. § 18. Departementet føreslår at "oppdragsansvarlig regnskapsrevisor for kommune eller fylkeskommune" skal takast inn i opprekninga av rapporteringspliktige i kvitvaskingslova § 4 andre ledd som eit tillegg i nr. 1. Departementet vil vurdere høyringsfråsegna nøye før det blir teke endeleg stilling i dette spørsmålet.

4.3 Krav om overordna analyse som grunnlag for plan for selskapskontroll

4.3.1 Gjeldande rett

Det er eit krav om at planen for forvaltningsrevisjon skal byggje på ein overordna analyse, jf. kontrollutvalsforskrifta § 10 andre ledd:

Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.

Det er eit krav at kontrollutvalet skal leggje fram ein plan for selskapskontroll, men det blir ikkje stilt krav om at planen skal byggje på ein overordna analyse, jf. kontrollutvalsforskrifta § 13.

4.3.2 Bakgrunn

Arbeidsgruppa tok ikkje opp spørsmålet om å stille krav til grunnlaget for planen for selskapskontroll. Departementet har funne grunn til å vurdere eit slikt krav, sidan det aukande talet på selskap i kommunesektoren skaper behov for å prioritere kva for selskap, selskapstypar og bransjar som skal kontrollerast. Departementet vil likevel slå fast at det ikkje ligg føre undersøkingar som tyder på at det har vore tilfeldig kva kontrollutvala til no har sett opp på planen for selskapskontroll.

4.3.3 Departementets vurdering og forslag

Kommunane eig etter kvart mange selskap aleine eller saman – eller saman med private. Dette har ført til ein meir fragmentert styringsstruktur, sjølv om tenestene på dei store velferdsområda i hovudsak blir leverte av kommunane sjølve. Ein fragmentert struktur som fylgje av etablering av selskap har fordelar og ulemper som kommunane sjølve er nærast til å vurdere og ta konsekvensen av. For departementet er det viktig at rammeverket som kommunelova legg kring kommunen og selskapa, er tenleg. Det store talet på selskap som kommunane eig saman og aleine, gjer det særskilt viktig at selskapskontrollen er ein verksam del av eigenkontrollen. Selskapskontroll kan vere med på å skape eit høve til folkevald kontroll som elles kunne gått tapt.

Departementet meiner det derfor er vesentleg at kommunestyret tek stilling til planen for selskapskontroll og set av tilstrekkelege midlar, slik at kontrollutvalet kan fylgje opp planen. Med avgrensa ressursar er det nødvendig å prioritere også kontrollinnsatsen når det gjeld selskapskontroll. Ein overordna analyse kan vere tenleg for å sikre eit best mogleg grunnlag for å prioritere kva for selskap, selskapsformer eller bransjar som skal kontrollerast.

Det vil vere opp til kontrollutvalet kor omfattande den overordna analysen skal vere, og kven som skal gjere han. Allereie i dag skal kontrollutvala arbeide fram ein plan for selskapskontroll. Forslaget skal vere med på å sikre det faglege grunnlaget for denne planen.

Departementet føreslår derfor ei ny andre setning i kontrollutvalsforskrifta § 13 andre ledd:

Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene.

5 INTERNKONTROLL

5.1 Krav om rapportering om internkontroll i årsmeldinga? (tilråding nr. 26)

5.1.1 Gjeldande rett

Det gjeld ikkje noko særskilt krav om at administrasjonssjefen skal rapportere om internkontrollen.

Kommunane skal i årsmeldinga gjere greie for "tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten", jf. kommunelova § 48 nr. 5 etter ei lovendring i 2009. I forarbeida er det sagt dette om rapportering om internkontrollen, jf. Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) punkt 12.1:

Der hvor administrasjonssjefen for eksempel har arbeidet med å forbedre sin internkontroll eller hvor kontrollutvalget har fått gjennomført forvaltningsrevisjoner på områder av betydning for kommunens tillit og omdømme, kan dette være relevant å nevne i årsberetningen.

5.1.2 Tilrådinga frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa tek opp ei tilråding i rapporten frå PwC om internkontroll i kommunane og skriv dette på side 58–59 i rapporten:

Arbeidsgruppa meiner at det må vere klare ansvarlinjer mellom kommunestyret og administrasjonssjefen. Det kan oppstå spanande og kreative diskusjonar i skjeringspunktet mellom dei folkevalde og administrasjonen; somme vil heller tale om "ei gyllen sone" enn "ei gråson". Arbeidsgruppa meiner at det samstundes kan vere fare for at dei folkevalde grip inn i internkontrollen – og dermed både forstyrrar arbeidet og avlastar administrasjonssjefen for noko av ansvaret ho eller han har. Klare ansvarlinjer sikrar at ingen ansvarsområde blir gløymde. At dei gjensidige forventningane er avstemde, kan hindre konflikhtar.

Arbeidsgruppa strekar under at dei folkevalde har ei sjølvsgd interesse i internkontrollen fordi internkontrollen heng saman med kvalitetsarbeidet og kvalitetsutviklinga i kommunen. PwC rår til at administrasjonssjefen årleg legg fram for kommunestyret ei sak om internkontrollen saman med eit grunnlag for å gå kritisk gjennom dei viktigaste risikoområda i kommunen.

Arbeidsgruppa meiner at kommunestyret har ansvaret for å forvise seg om at administrasjonssjefen har etablert tilstrekkeleg internkontroll. Dei folkevalde må vidare ha ei grunnleggjande forståing av kva internkontroll er, og av ansvaret og rolla til administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen bør rapportere om arbeidet med internkontrollen overfor kommunestyret på ein tenleg måte, til dømes i årsmeldinga eller som ei eiga sak. Ei slik rapportering vil vere viktig ved å drive

fram ei utvikling av internkontrollen i kommunane over tid. Det er opp til kommunestyret om dei vil at kontrollutvalet skal uttale seg i saka. Arbeidsgruppa meiner vidare at det bør vere eit krav i lov eller forskrift at administrasjonssjefen skal rapportere om arbeidet med internkontrollen. Departementet bør vurdere korleis eit slikt krav om rapportering kan utformast og takast inn i kommunelova.

- Tiltråding 25: Administrasjonssjefen bør årleg rapportere om arbeidet med internkontrollen til kommunestyret.
- Tiltråding 26: Departementet bør vurdere korleis eit krav om at administrasjonssjefen skal rapportere til kommunestyret om arbeidet med internkontrollen, kan utformast og takast inn i kommunelova.

5.1.3 Departementets vurdering

Det bør vere interessant for eit kommunestyre å ha kjennskap til korleis administrasjonssjefen arbeider med internkontroll. Departementet meiner likevel at det bør vere opp til kvart kommunestyre å vurdere om administrasjonssjefen skal rapportere om dette arbeidet. Departementet vil derfor ikkje fylgje tilrådinga frå arbeidsgruppa om å lovfeste eit krav om rapportering til kommunestyret om arbeidet med internkontrollen.

Dersom administrasjonssjefen finn fram til eigna måtar å rapportere til dei folkevalde om internkontrollen på, vil det vere tenleg om gode døme blir spreidde. Departementet vil peike på at rapportering om internkontroll kan sjåast som eit element i rapporteringa om etikk, jf. kommunelova § 48 nr. 5.

5.2 Kommunale føretak – internkontrollansvaret til dagleg leiar (tilråding nr. 36)

5.2.1 Gjeldande rett

Det fylgjer av kommunelova § 71 nr. 2 at "[d]aglig leder skal sørge for at foretakets bokføring er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på betryggende måte". Lova nemner såleis nokre særskilde plikter som dagleg leiar har i samband med internkontrollen. Dette kan likevel ikkje tolkast slik at det er berre i desse samanhengane dagleg leiar har eit kontrollansvar. Det er leiinga i ein organisasjon som har ansvaret for å etablere eit tilfredsstillande internkontrollsystem. Dette inneber at dagleg leiar har ansvar for heile den interne administrative kontrollen (internkontrollen) med verksemda til føretaket. Eit slikt syn blei også lagt til grunn av departementet i samband med at internkontrollansvaret til administrasjonssjefen blei regulert i kommunelova § 23 nr. 2, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002–2003).

Styret i føretaket har ansvar for å "føre tilsyn med daglig leiders ledelse av virksomheten", jf. kommunelova § 67 nr. 3.

5.2.2 Tiltrådinga frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa uttalte dette om internkontroll i kommunale føretak på side 64 i rapporten:

Arbeidsgruppa meiner at internkontrollen i kommunal verksemd er viktig også når verksemda er organisert som kommunalt føretak. Ordlyden i gjeldande § 71 nr. 2 er ikkje den same som i § 23 nr. 2 om internkontrollansvaret til

administrasjonssjefen. Arbeidsgruppa meiner at sidan kommunale føretak kan drive med omfattande og viktige oppgåver, bør det ikkje vere tvil om at internkontrollansvaret til dagleg leiar er like omfattande som det tilsvarende ansvaret til administrasjonssjefen.

- Tilråding 36: Departementet bør vurdere omtalen i kommunelova av internkontrollansvaret til dagleg leiar i kommunale føretak. Ei aktuell presisering i § 71 nr. 2 kan vere: "Daglig leder skal sørge for at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at det er gjenstand for betryggende kontroll."

5.2.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet meiner det er viktig at ordlyden i § 71 nr. 2 speglar det reelle innhaldet i internkontrollansvaret til dagleg leiar. Føresegna gir, slik ho lyder i dag, ikkje eit korrekt bilete av kva for ansvar dagleg leiar har for internkontrollen. Departementet føreslår derfor at føresegna blir endra i tråd med forslaget frå arbeidsgruppa. Ei slik endring vil føre vidare det ansvaret som i dag ligg i lova. Endringa vil gjere det tydeleg at ansvaret til dagleg leiar ikkje er avgrensa til desse pliktene, men omfattar eit heilskapleg ansvar for internkontrollen i føretaket. Dette inneber ikkje reelt sett nokon nye plikter, men er berre ei presisering av det som etter gjeldande rett ligg i kontrollansvaret til dagleg leiar.

Departementet har dermed dette forslaget til endra § 71 nr. 2:

Daglig leder skal sørge for at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at det er gjenstand for betryggende kontroll.

6 SELSKAPSKONTROLL

6.1 Overskrifta i kommunelova § 80 (tilråding nr. 67)

6.1.1 Gjeldande rett

Overskrifta til kommunelova § 80 lyder: "Selskapskontroll".

Paragrafen gir i første ledd reglar om den retten kontrollutvalet/revisor har til å krevje opplysningar frå selskap som eit ledd i gjennomføring av selskapskontroll. I tillegg har kontrollutvalet og revisor heimel til å kunne gjere nødvendige undersøkingar i selskapet. Denne innsyns- og undersøkingsretten er avgrensa til å gjelde overfor

- interkommunale selskap oppretta i medhald av IKS-lova
- aksjeselskap der kommunar/fylkeskommunar eig alle aksjane, og heilåtte dotterselskap til slike selskap

Andre ledd i paragrafen opnar for at kommunestyret kan fastsetje reglar om kontrollen med dei interessene kommunen har i selskapa. Tredje ledd handlar om den retten kontrollutvalet/revisor har til å bli varsla og å kunne vere til stades på generalforsamling i selskapa, og møte i representantskap og tilsvarende organ.

Sjølv om kommunelova § 80 har reglar med nær tilknytning til gjennomføring av selskapskontroll, inneheld paragrafen ingen heimel for slik kontroll. Dette er ein heimel

for innsyn og undersøkingar i dei selskapa som er nemnde i første ledd i paragrafen. Heimelen for selskapskontroll ligg i kommunelova § 77 nr. 5.

I brev av 11. januar 2010 til Norges Kommunerevisorforbund har departementet presisert at heimelen for selskapskontroll ligg i kommunelova § 77 nr. 5 (og kontrollutvalsforskrifta § 13 første ledd). Departementet understrekar at heimelen for selskapskontroll gjeld fleire selskap enn dei som blir omfatta av innsynsretten etter § 80.

6.1.2 Tiltrådinga frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa uttaler på side 84 i rapporten:

[...] overskrifta på § 80 [er] misvisande fordi føresegna gir ein rett til innsyn og ikkje er ein heimel eller eit pålegg om å føre kontroll.

- Tiltråding 67: Overskrifta i kommunelova § 80 bør endrast slik at ho dekkjer innhaldet i føresegna. Ein aktuell ordlyd kan vere: "Innsyn i selskaper mv."

6.1.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet er samd med arbeidsgruppa i at overskrifta til § 80 kan bli oppfatta som ein særskild heimel for selskapskontroll og dermed vere misvisande. Overskrifta bør endrast slik at ho dekkjer det reelle innhaldet i føresegna. Departementet vil vise til at føresegna i tillegg til innsynsretten også gir rett for kontrollutval/revisor til å gjere undersøkingar i selskapa. Dette bør gå fram av overskrifta.

Departementet vil derfor føreslå at overskrifta i § 80 blir endra til:

Innsyn og undersøkelser i selskaper.

6.2 Kontrollutvalets rett til innsyn i selskap (tilråding nr. 66)

6.2.1 Gjeldande rett

Kontrollutvalet (og revisor) har med heimel i kommunelova § 80 første ledd rett til innsyn hos desse gruppene av selskap:

- interkommunale selskap oppretta i medhald av IKS-lova
- heilåtte kommunale aksjeselskap og heilåtte dotterselskap til slike selskap

Innsynsretten omfattar både retten til å krevje dei opplysningane som ein meiner er nødvendige, og retten til å gjere undersøkingar i selskapet.

Føresegnene om innsynsrett for kontrollutvalet tilsvare den retten Riksrevisjonen har i selskap der staten eig alle aksjane, og i heilåtte dotterselskap til slike selskap, jf. aksjelova § 20-7. Vi viser i denne samanhengen til fråsegner i forarbeida til kommunelova § 80 (Ot.prp. nr. 70 (2002–2003, kapittel 5.3.3 og kapittel 11). I forarbeida blir det presisert at innsynsretten ikkje gjeld i selskap der andre enn kommunar – private eller staten – er medeigarar. Ein slik innsynsrett ville gi kommunane ein særrett i forhold til andre eigarar (proposisjonen side 74).

Kommuneloven § 80 regulerer uttømmende kva for selskap kontrollutvalets innsynsrett omfattar. Interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27 fell utanfor verkeområdet til føresegna.

Selskapskontroll er heimla i kommunelova § 77 nr. 5. Selskapskontroll kan i prinsippet gjennomførast i alle typar selskap, men utan den vide innsynsretten etter § 80.

6.2.2 Tiltrådinga frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa uttaler på side 104–105 i rapporten:

Kommunelova § 80 seier ikkje noko om selskapskontroll med samarbeid etter kommunelova § 27. Kommunen har uavkorta innsyn så lenge samarbeidet ikkje er eige rettssubjekt. Heimelen i kommunelova § 27 blir framleis nytta til ulike typar verksemdar som er sjølvstendige rettssubjekt. Kommunelova § 80 gir heller ikkje rett til innsyn i stiftingar som kommunen har teke initiativ til eller er knytt til på annan måte, til dømes gjennom rett til å velje styremedlemmer.

Arbeidsgruppa meiner at det bør vere høve til innsyn i samarbeid etter kommunelova § 27 som er eige rettssubjekt. Arbeidsgruppa meiner vidare at det er sjølvstendige innsynsretten også gjeld heilåtte døtrer av dotterselskap. Dette bør kome fram i lovteksten.

- Tiltråding 66: Kommunelova § 80 bør endrast slik at føresegna heimlar innsyn i samarbeid etter kommunelova § 27 som er eige rettssubjekt. Ein aktuell ordlyd kan vere: "I interkommunal eller interfylkeskommunal virksomhet som er omhandlet i § 27, i interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6 og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkekommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer, og i heleide datter- og datterdatterselskaper til slike selskaper, har kommunens ..."

6.2.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet finn ingen tungtvegande grunnar som skulle tilseie at det er ulike reglar om innsynsrett i interkommunale selskap etter IKS-lova og interkommunale samanslutningar etter kommunelova § 27. Vi vil derfor føreslå at innsynsretten i § 80 skal vere den same for begge typene samarbeidsordningar. Departementet går ut frå at innsynsretten gjeld alle selskap som er heilåtte av dei selskapa som er nemnde i lovteksten i dag, også dotterdatterselskap, sjølv om dette ikkje kjem tydeleg fram i lovteksten. Innsynsretten bør òg gjelde i dei tilfella eit selskap er fullt ut ått i fellesskap av kommunar og slike selskap som er nemnde.

Formålet til departementet er såleis at alle aksjeselskap som er heilåtte av kommunen/fylkeskommunen eller kommunar/fylkeskommunar, anten direkte eller indirekte gjennom dotterselskap i eitt eller fleire ledd, skal vere omfatta av føresegna. Det same gjeld aksjeselskap som er indirekte åtte gjennom interkommunalt selskap (IKS).

Departementet vil derfor føreslå ein endra § 80 (endringar i kursiv):

I interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6, *i interkommunale styrer etter § 27* og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner *eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte* eier alle aksjer, har kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor rett til å kreve de opplysninger som

finnes påkrevd for deres kontroll, så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den valgte revisor for selskapet. I den utstrekning det finnes nødvendig, kan kontrollutvalget og kommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.

6.3 Bør omgrepa om selskapskontroll klargjerast? (tilråding nr. 61)

6.3.1 Gjeldande rett

Kommunelova § 77 nr. 5 fastset: "Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunene eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper m.m."

Det går fram av ordlyden i lova at selskapskontroll er ei obligatorisk oppgave for kontrollutvalet.

Forskrifta om kontrollutval i kommunar og fylkeskommunar har eit eige kapittel (kapittel 6, §§ 13–15) om selskapskontroll.

Forskrifta § 13 andre ledd fastset at kontrollutvalet minst éin gong i valperioden skal utarbeide ein plan for selskapskontroll. Denne planen skal kommunestyret sjølv vedta.

Forskrifta § 14 handlar om innhaldet i selskapskontrollen. Det går fram av forskrifta at kontrollen kan ha to delar: eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Eigarskapskontroll er ein obligatorisk del av selskapskontrollen. I forskrifta § 14 første ledd blir eigarskapskontroll definert som

[...] kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Eigarskapskontrollen omfattar dermed ein kontroll av at den som forvaltar kommunens eigarinteresser, gjer dette innanfor ramma av den aktuelle lova, til dømes aksjelova. Dette kjem i tillegg til ei vurdering av om eigarskapet blir utøvd i samsvar med kommunens vedtak og føresetnader.

I brev av 11. januar 2010 til Norges Kommunerevisorforbund legg departementet til grunn at føresegna om selskapskontroll går lenger enn innsynsretten etter kommunelova § 80.

Det vil vere høve til å føre kontroll med kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskap som ikkje er interkommunale selskap etter IKS-lova, heilåtte kommunale eller fylkeskommunale aksjeselskap eller dotterselskap til slike selskap. På den andre sida presiserer departementet at kommunen – overfor selskap som ikkje blir omfatta av innsynsretten etter § 80 – ikkje vil stå i ein annan situasjon enn andre eigarar når det gjeld å føre kontroll med eigarinteressene. Ein selskapskontroll frå kommunen si side i slike selskap – til dømes i aksjeselskap der det også er private eigarar – vil måtte tilpassast dei rammevilkåra som gjeld for vedkomande selskap. Elles viser departementet til at deltakarkommunane i ei samanslutning etter kommunelova § 27 har stor fridom til å fastsetje reglar om kontroll og tilsyn i avtale og vedtekter. Ein må

kunne leggje til grunn at deltakarkommunane kan vedta at kontrollutvalet i éin av kommunane skal kunne føre kontroll med samanslutninga på deira vegner og rapportere til alle deltakarkommunar.

I tillegg til eigarskapskontroll kan selskapskontrollen òg omfatte forvaltningsrevisjon, jf. kontrollutvalsforskrifta § 14 andre ledd. Dette er ikkje ein obligatorisk del av kontrollen og vil kunne fastsetjast av kommunen.

Forvaltningsrevisjon inneber å gjennomføre ”systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger”, jf. kommunelova § 77 nr. 4 og revisjonsforskrifta § 7.

Det sentrale ved forvaltningsrevisjon vil vere ei vurdering av om resultata som det konkrete selskapet oppnår, er i samsvar med vedtak og føresetnader frå dei øvste folkevalde organa. Kva for element som inngår i eit forvaltningsrevisjonsprosjekt, vil avhenge av formål og problemstilling for det enkelte prosjektet.

Kontrollutvalet fastset sjølv kven som skal utføre selskapskontrollen på vegner av det. Det kan vere revisjonen eller sekretariatet for utvalet når det gjeld eigarskapskontroll, jf. departementets merknader til forskrifta § 13 tredje ledd.

6.3.2 Tilrådinga frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa uttaler på side 97–98:

Selskapskontrollen er ei lovfesta kontrollform som samspekar med eigarstyringa elles. Kontrollutvalet har gjennom selskapskontrollen ei sentral rolle overfor kommunane sine aktivitetar som eigar. Utanom selskapskontrollen er eigarrolla i liten grad regulert i lov eller forskrift. Det er derfor opp til kommunane og kommunesektoren sjølv å finne fram til gode måtar å handtere den store eigarskapen på.

[...]

Eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon kan seiast å markere to ytterpunkt i selskapskontrollen: på den eine sida kontroll av utøvinga av eigarstyringa, på den andre kontroll av måloppnåing, ressursbruk og liknande i selskapet. Mellom desse ytterpunktane kan det liggje kontrollar av selskap som kombinerer element frå dei to kontrollformene.

[...]

Medlemmene i arbeidsgruppa er gjennom kontakt med praksis kjende med at det er uvisse kring omgrepa i selskapskontrollen. Arbeidsgruppa meiner at det er behov for ei opprydding i korleis omgrepa blir nytta i forskriftene, i tråd med forståinga ovanfor.

- Tilråding 61: Departementet bør klargjere bruken av omgrepa om selskapskontrollen i kontrollutvalsforskrifta og revisjonsforskrifta.

Arbeidsgruppa uttaler vidare:

Arbeidsgruppa meiner at kontrollutvala bør arbeide vidare med å utvikle selskapskontroll til å bli ein like sjølvsagd del av eigenkontrollen som

rekneskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. I denne prosessen kan kontrollutvala først og fremst lære av kvarandre.

6.3.3 Departementets vurdering

Departementet vil peike på at det i stor grad vil vere opp til kommunane å fastsetje dei nærare rammene for gjennomføring av eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskapa. Regelverket gir kontrollutvalet stor fridom til å setje premissane for selskapskontrollen. Etter departementets syn bør det òg vere slik. Vi meiner derfor at det vil vere lite tenleg, og lite ønskjeleg, å fastsetje detaljerte reglar om innhaldet i selskapskontroll og korleis ein slik kontroll skal gjennomførast.

Departementet vil elles vise til at rapporten frå arbeidsgruppa etter vår meining gir eit godt bidrag til ei nærare forståing av kva som bør vere innhaldet i selskapskontrollen

7 ANDRE REGELENDRINGAR

7.1 Opne møte i styret i kommunalt føretak

7.1.1 Gjeldande rett

Det fylgjer av kommunelova § 68 nr. 5 at styret i kommunale føretak held møta sine for lukka dører dersom ikkje kommunestyret har fastsett noko anna i vedtektene. I vedtektene kan kommunestyret som alminneleg regel fastsetje at møta skal vere opne, eller at berre visse saker skal handsamast i lukka møte. Styret kan likevel aldri ha opne møte dersom det skal handsame opplysningar som er underlagde teieplikt, eller viss det skal handsame personalsaker, sjå til samanlikning § 77 nr. 8 om møte i kontrollutvalet.

Kapitlet om kommunale føretak i kommunelova tok til å gjelde 1. januar 2000. Når det gjeld spørsmålet om opne og lukka møte, uttalte departementet i forarbeida (Ot. prp. nr. 53 (1997–1998) side 70–71):

I forslaget til regler om kommunalt foretak ligger det at organisasjonsformen er søkt tilpasset mer forretningspreget virksomhet. I slike virksomheter vil behovet for å holde styremøtene for lukkede dører normalt være større enn i alminnelige politiske organer. Dersom et kommunalt foretak skal kunne tjene som en mulig organisasjonsform for kommunal næringsvirksomhet, bør den ha tilnærmet samme rammebetingelser som eventuelle private konkurrenter. Det vil normalt heller ikke ha samme interesse for allmennheten å være til stede ved møtene i driftsledelsen for kommunens forretningsmessige foretak.

[...]

Departementet har vært i tvil om utgangspunktet for kommunale foretak skal være at styremøtene skal gå for lukkede dører. Vi har imidlertid blitt stående ved utvalgets forslag. Ved denne vurderingen har vi lagt vekt på at de kommunale foretakene primært er tenkt som en organisasjonsform der behovet for å lukke dørene normalt vil være større enn for tradisjonell forvaltningsvirksomhet. Dersom foretakene selv skulle gis mulighet til å lukke dørene er det grunn til å tro at det ville bli gjort i relativt stor grad. Det ville således kunne gi et skjevt bilde av den reelle situasjonen dersom loven skulle fastslå at møtene er åpne, mens den reelle situasjonen trolig vil være at møtene er lukket. Utvalgets forslag om at møtene som utgangspunkt skal være lukket,

men med adgang til å fastsette i vedtektene at møtene skal holdes for åpne dører, samsvarer etter departementets oppfatning best med de hensyn som gjør seg gjeldende.

7.1.2 Bakgrunn

Stortinget vedtok i desember 2010 endringar i den alminnelege føresegna i kommunelova om opne og lukka møte (§ 31), sjå Prop. 152 L (2009–2010) *Endringar i kommuneloven (møteoffentlegheit)* og Innst. 118 L (2010–2011). I punkt 3.1 gjer vi ein gjennomgang av lova § 77 nr. 8, som regulerer møte i kontrollutvalet. Ved også å vurdere § 68 nr. 5 vil departementet ha gjort ein heilskapleg gjennomgang av alle føresegnene i kommunelova om opne og lukka møte.

7.1.3 Departementets vurdering og forslag

Utgangspunktet for departementets vurdering er at openheit i kommunar er med på å skape tillit til kommunal verksemd og å styrkje lokaldemokratiet. Kommunale føretak er ein del av kommunen. Det er derfor viktig at også dei delane av kommunen driv verksemda si på ein tillitvekkjande måte.

Hovudregelen i føresegna om lukka møte er i stor grad grunnlagt med at organisasjonsmodellen var søkt tilpassa meir forretningsprega verksemd, og at det normalt gjer behovet for å lukke dørene større enn ved tradisjonell forvaltningsverksemd. Sjølv om organisasjonsmodellen er tilpassa meir forretningsprega verksemd, er han ikkje avgrensa til berre å gjelde for den typen verksemd. Det er fullt mogleg å organisere også forvaltningsprega verksemd i eit kommunalt føretak. Kommunelova sin hovudregel om lukka møte i kommunale føretak skil ikkje mellom kva slags verksemd føretaket driv; alle møta er lukka så langt fram ikkje kommunestyret har vedteke noko anna. Det inneber at også føretak som i liten eller ingen grad driv forretningsprega verksemd, kan ha styremøta sine bak lukka dører. Departementet meiner derfor at dagens føresegn går lenger enn omsynet bak regelen tilseier, og lenger enn nødvendig. Det er i seg sjølv ein viktig grunn til å vurdere endringar i føresegna.

Det er openbert viktig at kommunale føretak som har behov for å verne om forretningsverksemda si, har høve til det. Dette bør kunne gjerast utan å gå så langt som i dagens føresegn. Departementet meiner at hovudregelen i dagens føresegn bør spegelvendast, slik at styremøte som hovudregel skal vere opne. Spørsmålet blir deretter i kva omfang kommunale føretak skal få høve til å fråvike hovudregelen, særleg med tanke på omsynet til forretningsverksemda til føretaket.

Stortinget har som nemnt nyleg vedteke endringar i kommunelova § 31. Ifylgje lova (som tek til å gjelde 1. juli 2011) kan ein "vedta å lukke et møte når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter lov 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova) dersom de hadde stått i et dokument". Om føresegna heiter det i forarbeida (Prop. 152 L (2009–2010)):

Nr. 5 regulerer høve til å lukke møte når omsynet til tungtvegande offentlege interesser tilseier det. Føresegna stiller vilkår både om at tungtvegande offentlege omsyn krev lukking og om at offentleglova inneheld ein heimel om unntak frå innsyn dersom opplysningane hadde stått i eit dokument. Det

folkevalde organet må altså vurdere begge desse elementa, og kome til at vilkåra er oppfylte, før det kan vedta at møtet skal lukkast. Det må også identifisere kva for ein unntaksheimel i offentleglova som gjer at vilkåret er oppfylt. Det vil vere dei unntaksheimlane etter offentleglova som er gitt av omsyn til offentlege interesser, som kan vere aktuelle. Vilkåret om at omsynet til tungtvegande offentlege interesser må krevje lukking av møtet, fører til at terskelen for lukking skal vere høg.

[...]

Dei mest praktiske unntaksgrunnlaga i offentleglova er truleg omsynet til dei økonomiske interessene det offentlige har i forhandlingar (§ 23) [...].

Om offentleglova § 23 heiter det i *Rettleiar til offentleglova*, utgitt av Justisdepartementet, side 138–139:

Unntaka i offentleglova § 23 har til felles at dei skal verne om det offentlege sine økonomiske interesser, typisk i forhandlingar og forretningstilhøve.

[...]

For det fyrste gir § 23 fyrste ledd høve til å nekte innsyn i opplysningar når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomiforvaltninga til organet.

Dette unntaket vernar om dei privatøkonomiske interessene til organet i forhandlingssituasjonar, og gjeld både ved kjøp og sal og ved avtaleforhandlingar meir generelt. Også opplysningar i saker som gjeld erstatningskrav mot det offentlege, vil kunne vere omfatta av dette unntaket. Derimot vil ikkje saker som gjeld den interne økonomiforvaltninga, som budsjettsaker, vere omfatta. Det er vidare eit vilkår for å kunne gjere unntak at dei aktuelle opplysningane har eit konkurranseaspekt. Innsyn i opplysningane må såleis medføre fare for at forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillinga til organet i den aktuelle saka eller i framtidige saker blir svekt, slik at kostnadene blir større eller vinsten mindre.

Sjølv om føresegna ikkje kan nyttast på alle saker som gjeld forretningsverksemd, vil ho regelmessig kunne nyttast når økonomisk interesse tilseier det. Etter departementets vurdering gir det ein fornuftig balanse mellom omsynet til allmenta si interesse av innsyn i kommunal verksemd og omsynet til den kommunale verksemda sitt behov for å skjerme visse opplysningar.

Dersom folkevalde organ skal handsame ei sak som gjeld kommunens privatøkonomiske disposisjonar (til dømes forhandlingar eller annan type forretningsverksemd), kan det folkevalde organet lukke dørene berre i den utstrekning lova § 31 gir heimel for det. Departementet kan vanskeleg sjå tungtvegande grunnar for at høvet til å lukke dørene bør vere avhengig av om det er eit kommunalt føretak eller eit folkevalt organ, til dømes kommunestyret, som handsamar saka. Det peiker klart i retning av at lova § 31 også bør gjelde for kommunale føretak. I samband med Stortingets revidering av § 31 blei det òg vedteke ny § 31a, om prosedyrereglar m.v. Reglane i ny § 31a er i all hovudsak ei vidareføring av reglar som tidlegare stod i § 31. Reglane i § 31 og § 31a heng saman. Begge paragrafar bør derfor gjelde for kommunale føretak òg.

Departementet legg derfor fram dette forslaget til endring i kommunelova § 29 nr. 4:

Bestemmelsene gjelder ikke for kommunale eller fylkeskommunale foretak jf. kapittel 11. Bestemmelsene i §§ 31 og 31a og §§ 36 til 38a kommer likevel til anvendelse.

7.2 Val av tilsette til styret i kommunalt føretak

7.2.1 Gjeldande rett

Kommunelova § 65 nr. 3 andre punktum seier: "Et flertall av de ansatte ved foretaket kan kreve at inntil en femtedel av styrets medlemmer med varamedlemmer velges blant de ansatte."

7.2.2 Bakgrunn

Dersom det skal veljast tilsette til styret, seier lova at dei skal veljast *blant* dei tilsette. Lova seier ikkje at dei skal veljast *av* dei tilsette. Det kan vere grunn til å tru at Stortinget meinte "av og blant" da lova blei vedteken, og at omgrepet "av" ved ein inkurie ikkje kom med i lovteksten som blei endeleg vedteken.

I Innst. O. nr. 14 (1998–1999)¹ frå kommunalkomiteen går det fram at fleirtalet fremja dette forslaget:

Et flertall av de ansatte ved foretaket kan kreve at inntil en femtedel av styrets medlemmer med varamedlemmer velges av og blant de ansatte [departementets understreking].

Men i sjølve tilrådinga² blei dette forslaget fremja:

Et flertall av de ansatte ved foretaket kan kreve at inntil en femtedel av styrets medlemmer velges blant de ansatte [departementets understreking].

7.2.3 Departementets vurdering og forslag

Omgrepet "av" finst ikkje i tilrådinga og derfor heller ikkje i den endeleg vedtekne lovteksten. I Innst. O. nr. 14 (1998–1999) finst det ikkje haldepunkt for at Stortinget meinte noko anna enn at dei tilsettevalde skulle veljast av dei tilsette. Forslaget som blei fremja under komiteens merknader, strekar under dette. Departementet føyer til at det i anna lovgiving som handlar om representasjon av tilsette i styret, er vanleg å nytte omgrepet "av og blant", fordi det nærast er sjølvsagt at det er dei tilsette sjølve som skal velje tilsettevalde.

Departementet legg derfor fram dette forslaget til endra lovføresegn i kommunelova § 65 nr. 3 andre punktum (endringar i kursiv):

Et flertall av de ansatte ved foretaket kan kreve at inntil en femtedel av styrets medlemmer med varamedlemmer velges *av og* blant de ansatte.

¹ Under pkt. 5.2 Komiteen sine merknader, side 11

² Under pkt. 10 Komiteen si tilråding, side 25

7.3 Avgrensingar i høvet til å finansiere investeringar med lån når investeringa gir rett til momskompensasjon

7.3.1 Gjeldande rett

Ved kommunale og fylkeskommunale investeringar blir det gitt kompensasjon for meirverdiavgift etter lov om kompensasjon for meirverdiavgift, med dei avgrensingane som fylgjer av lova. Etter gjeldande reglar om rekneskap for kommunar og fylkeskommunar skal momskompensasjonen for investeringar førast som inntekt i driftsrekneskapen. Denne inntekta inngår i resultatet av drifta (netto driftsresultat). Frå 2010 til 2013 gjeld ei ordning der kommunane og fylkeskommunane gradvis skal overføre momskompensasjonen for investeringane frå driftsrekneskapen til investeringsrekneskapen, jf. forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsrekneskap § 3 siste ledd. I 2010 skal dei overføre minst 20 prosent av momskompensasjonen for investeringar. I 2011 er kravet 40 prosent, i 2012 er kravet 60 prosent, og i 2013 er kravet 80 prosent. Frå 2014 skal kommunar og fylkeskommunar inntektsføre all momskompensasjon for investeringar direkte i investeringsrekneskapen. Desse reglane skal medverke til at kommunar og fylkeskommunar ikkje baserer driftsaktivitetane på eit investeringsnivå som ikkje kan forsvarast over tid, og medverke til at driftsutgifter ikkje blir indirekte lånefinansierte.

Etter kommunelova § 50 nr. 1 kan kommunar og fylkeskommunar ta opp lån til investeringar i bygg, anlegg og varige driftsmidlar. Det er ikkje mogleg å låne til kjøp av aksjar, selskapspartar eller innskot av eigenkapital og liknande. Slike kjøp må finansierast med kommunens eller fylkeskommunens eigne midlar. Reglane er bygde på prinsippet om at kommunar og fylkeskommunar berre kan ta opp lån til føremål som er av varig verdi.

Kommunelova § 50 nr. 1 er forstått slik at kommunane og fylkeskommunane kan ta opp lån inntil brutto anskaffingskost for bygg, anlegg og varige driftsmidlar. Normalt kjem bruk av eventuelle øyremerkte investeringstilskot til fråtrekk. Det er ikkje stilt krav i regelverket om at kommunane og fylkeskommunane først skal finansiere investeringar i bygg, anlegg og varige driftsmidlar med sine eigne inntekter, før dei kan ta opp lån. Momskompensasjon for investeringar er å rekne som frie inntekter i investeringsrekneskapen. Det inneber at kommunar og fylkeskommunar kan finansiere det samla investeringsbudsjettet med lån (brutto) i tillegg til med andre inntekter, deriblant momskompensasjon for investeringane.

7.3.2 Departementets vurdering og forslag

KOSTRA-tala for 2009 syner at dei kommunale inntektene frå momskompensasjon for investeringar utgjorde meir enn 10 prosent av dei samla investeringsutgiftene. Det varierer likevel ein god del mellom kommunane, alt etter kva slags investeringar dei har gjort. I driftsrekneskapen for 2010 skal kommunane og fylkeskommunane overføre minst 20 prosent av momskompensasjonen for investeringane til investeringsrekneskapen. 20 prosent av momskompensasjonen for investeringane vil da inngå som pliktig finansiering i investeringsrekneskapen. Overgangsreglane sikrar at denne delen aukar fram til 2014, då momskompensasjonen for investeringane fullt ut skal førast som inntekt direkte i investeringsrekneskapen.

På den eine sida sikrar ein med dette at driftsutgiftene ikkje blir finansierte gjennom investeringsaktivitetar, og dermed heller ikkje indirekte finansierte med lån. På den

andre sida inneber rekneskapsreglane at investeringsrekneskapen frå 2010 på fast basis blir tilført ei finansieringskjelde utover det som fylgjer av dei vedtaka kommunen eller fylkeskommunen gjer om finansiering (bruk av lån, tilskot frå andre, salsinntekter eller oppsparte midlar). Om investeringane i bygg, anlegg og varige driftsmidlar er fullt ut finansierte med lån, vil inntektene frå momskompensasjon for investeringane vere midlar som kan finansiere andre investeringar i investeringsrekneskapen. Regelverket avgrensar ikkje kva type investeringar dette vil kunne vere. Etter gjeldande regelverk vil ein dermed utilsikta kunne kome i den situasjonen at momskompensasjon for investeringar reelt sett går med til å finansiere investeringar der regelverket ikkje opnar for lånefinansiering (kjøp av aksjar eller eigenkapitalinnskot ol.). Når reglane for rekneskapsføring blir sette saman med reglane for låneopptak, opnar regelverket såleis for at investeringar som ligg utanfor dei lovlege låneføremåla i § 50, likevel indirekte kan bli finansierte med lån.

Departementet meiner at reglane bør hindre at kommunar og fylkeskommunar utilsikta kjem i ein situasjon der utgifter i investeringsrekneskapen som etter kommunelova § 50 ikkje kan finansierast med lån, blir finansierte gjennom momskompensasjon frå lånefinansierte investeringar. Dette vil sikre konsistens i regelverket. På same måte som kravet om å overføre momskompensasjonen for investeringar frå driftsrekneskapen til investeringsrekneskapen sikrar at kommunesektoren ikkje indirekte kan finansiere drifta med lån, vil dette medverke til at utgifter som ligg utanfor dei lovlege låneformåla, heller ikkje blir indirekte lånefinansierte.

Departementet føreslår på denne bakgrunn at opninga for å ta opp lån til bygg, anlegg og varige driftsmidlar etter kommunelova § 50 nr. 1 frå 2014 blir avgrensa til netto anskaffingskost. Med netto anskaffingskost meiner departementet summen av brutto anskaffingskost for investeringane i året etter at kompensasjon for meirverdiavgift knytt til anskaffingane er trekt frå. For perioden 2011–2013 føreslår departementet at opninga for å ta opp lån blir avgrensa til anskaffingskost med fråtrekk for momskompensasjon som er overført til investeringsrekneskapen.

Ved bruk av eventuelle øyremerkte tilskot vil dette òg kome som fråtrekk i det maksimale låneopptaket. Dette fylgjer av at øyremerkte tilskot ikkje kan nyttast til andre føremål. Departementet vurderer dette som gjeldande rett og meiner at det derfor ikkje er nødvendig å presisere dette i lova.

Departementet legg derfor fram dette forslaget til endringar i § 50 nr. 1 (endringar i kursiv):

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringar i bygningar, 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 anskaffelseskost 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 anskaffelseskost 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.

7.4 Avdrag på likviditetslån og trekkrettar

7.4.1 Gjeldande rett

Høvet til å ta opp likviditetslån er regulert i kommunelova § 50 nr. 5. Likviditetslån kan anten vere reine likviditetslån eller ein avtale om likviditetstrekkrettar (typisk kassekreditt). Eit slikt lån er ikkje knytt til noko anna føremål enn at kommunen skal ha midlar tilgjengeleg til å gjere opp betalingsforpliktingane sine til rett tid. Kva som måtte vere bakgrunnen for likviditetsbehovet, har ingenting å seie for høvet til å ta opp lånet.

Hovudregelen er at likviditetslånet skal vere gjort opp seinast når årsrekneskapen blir fastsett, jf. § 50 nr. 7 bokstav b. Unntaket er i dei tilfella driftsutgifter saknar finansiering når rekneskapen blir avslutta, altså ved rekneskapsmessige underskot. Etter kommunelova § 50 nr. 7 bokstav b kan tilbakebetalingstida for likviditetslånet i slike høve setjast like lang som inndekningsperioden.

7.4.2 Bakgrunn

På kort sikt må kommunen ha tilstrekkeleg likviditet til å klare løpande utbetalingar. På sikt må omfanget av aktivitetar i kommunen stå i høve til kommunens evne til å dekkje utgiftene over tid. Det første blir regulert av høvet til å ta opp likviditetslån, det siste av kravet om budsjettbalanse og reglane for inndekning av underskot i kommunelova §§ 46 og 48.

Regelen om avdrag på likviditetslån må sjåast i lys av kravet om budsjettbalanse, der løpande inntekter minst skal dekkje løpande utgifter i året. Om dette kravet blir oppfylt, vil det normalt ikkje vere nokon grunn til å ta opp likviditetslån med nedbetalingstid utover rekneskapsåret. Ved underskot kan kommunen eller fylkeskommunen ha uteståande eit likviditetslån eller trekkrett som tilsvarende underskotet. På dette viset blir tilbakebetalinga av likviditetslånet sett saman med inndekninga av underskotet og sparinga til kommunen eller fylkeskommunen. Gjeldande rekneskapsreglar inneber at det ikkje er fullt samsvar mellom rekneskapsresultata og likviditetsutviklinga i den enkelte kommunen og fylkeskommunen.

7.4.3 Departementets vurdering og forslag

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

Økonomireglane i kapittel 8 og 9 i kommunelova skal sikre to hovudomsyn: økonomisk balanse og betalingsevne.

Kravet til økonomisk balanse er det sentrale styringsinstrumentet for å regulere aktiviteten i kommunesektoren. Saman med krav om å dekkje inn eventuelle underskot i rekneskapen sikrar dette at utgiftene over ein viss periode ikkje overstig inntektene. I tillegg er aktiviteten regulert gjennom eit skilje mellom drift og investering og regler om kva for inntekter som kan finansiere bestemte aktivitetar. Til dømes kan ikkje lån brukast til å finansiere drifta i kommunane og fylkeskommunane, berre til investeringar. Saman avgrensar dette dei moglegheitene kommunane og fylkeskommunane har til å ta på seg forpliktingar dei ikkje har finansiell dekning for. Om ein kommune eller fylkeskommune ikkje kan oppfylle kravet om økonomisk balanse, vil regelverket krevje at dei dekkjer inn underskotet i form av innsparingar, noko som også inneber ei styrking

av likviditeten. Departementet vurderer det slik at balansekravet også regulerer likviditetsutviklinga til kommunane og fylkeskommunane på sikt. Over tid inneber kommunelova at utgiftene og utbetalingane ikkje vil kunne overstige inntektene og innbetalingane.

For at kommunane og fylkeskommunane skal kunne utlikne mellombels skilnader mellom inn- og utbetalingar og alltid kunne dekkje dei løpande betalingsforpliktingane sine, er det nødvendig at regelverket opnar for at dei kan ta opp likviditetslån eller inngå avtale om trekkrettar. Dette er i dag sikra gjennom kommunelova § 50 nr. 5. Eit likviditetslån skil seg frå andre typar lån ved at det ikkje er knytt til konkrete kjøp; det einaste føremålet det har, er å utlikne tidsforskyvingar mellom inn- og utbetalingane til kommunane og fylkeskommunane. Kommunane og fylkeskommunane kan ikkje inntektsføre slike lån som finansieringskjelde i driftsbudsjettet og -rekneskapen. Sjølve innlånet og tilbakebetalinga blir berre førte i balanserekneskapen. Lånet har altså ikkje andre konsekvensar for budsjettet enn dei rentene, gebyra og sakskostnadene som blir lagde på kommunen eller fylkeskommunen.

Kommunesektoren fører ikkje rekneskap etter kontantprinsippet. Etter gjeldande rekneskapsreglar vil det derfor ikkje vere fullt samsvar mellom rekneskapsresultata og likviditetsutviklinga i den enkelte kommunen og fylkeskommunen. Departementet vurderer regelen i kommunelova § 50 nr. 7 bokstav b om oppgjør av likviditetslån og trekkrettar som overflødig. Kommunelova pålegg kommunane og fylkeskommunane ei plikt til likviditetsstyring gjennom § 52. Eit krav om ein gitt frist for tilbakebetaling er heller ikkje nødvendig for å sikre likviditet og økonomisk balanse. I særskilde høve kan det også gi uheldige utslag. Ettersom det ikkje er fullt samsvar mellom rekneskapsresultatet og likviditetsutviklinga, vil det med reglane i dag i visse høve kunne tenkjast at det heller ikkje vil vere fullt samsvar mellom det kommunen eller fylkeskommunen treng av likviditet for å dekkje løpande betalingsforpliktingar, og det dei kan ha uteståande i likviditetslån eller trekkrettar. Ved å oppheve kommunelova § 50 nr. 7 bokstav b vil ikkje ein slik situasjon kunne oppstå.

Departementet føreslår å oppheve kommunelova § 50 nr. 7 bokstav b, som regulerer avdrag på likviditetslån og trekkrettar.

8 LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAP – ENDRINGAR I VISSE FØRESEGNER OM ØKONOMIFORVALTNINGA I SELSKAPET

Eit viktig omsyn bak gjeldande rett er å ha eit samanhengande regelverk mellom lov om interkommunale selskap og kommunelova, sidan deltakarane i eit interkommunalt selskap har uavgrensa ansvar for forpliktingane til selskapet. Vi viser til Ot.prp. nr. 54 (1997–1998) side 75. Dette inneber at det i dag er stor grad av samsvar mellom avgrensingane i dei økonomiske disposisjonane eit interkommunalt selskap kan gjere (lov om interkommunale selskap), og dei avgrensingane som deltakarkommunane sjølve er underlagde (kommunelova). Som følgje av endringane i økonomiføresegnene i kommunelova som tok til gjelde i 2001, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), er det nødvendig å gjere enkelte endringar i lov om interkommunale selskap for å sikre at det framleis er

god samanheng med reglane i kommunelova. I tillegg finn departementet det nødvendig å føreslå enkelte andre justeringar i lov om interkommunale selskap.

8.1 Låneopptak og avdrag på lån

8.1.1 Gjeldande rett

Etter lov om interkommunale selskap § 22 kan interkommunale selskap berre ta opp lån til kapitalformål og konvertering av eldre gjeld, i tillegg til likviditetslån. Avgrensingane i høvet desse selskapa har til å ta opp lån, må sjåast i samanheng med avgrensingane i låneretten som tidlegare var gitt for kommunar og fylkeskommunar i kommunelova av 1992. Avgrensingane i låneretten for kommunar og fylkeskommunar blei likevel justert ved endringar i kommunelova som tok til å gjelde 1. januar 2001. Endringane i kommunelova i 2001 var blant anna ei presisering om at låneopptak må vere til "eige bruk" for kommunen eller fylkeskommunen, og at låneopptak må vere knytt til ei anskaffing av varig verdi. Etter dette gir kommunelova blant anna ikkje lenger høve til å ta opp lån til kjøp av aksjar.

Lov om interkommunale selskap § 22 siste ledd seier at departementet kan gi nærare forskrifter til utfylling av føresegnene i paragrafen. Forskrift 17. desember 1999 nr. 1567 om lån og lånevilkår for interkommunale selskap gir reglar for avdragsmåte og avdragstid for lån til slike selskap. I tillegg stiller forskrifta krav om at eit slikt selskap må ta opp lån i norske kroner, med mindre departementet har gitt dispensasjon til selskapet for å ta opp lån i annan valuta.

8.1.2 Departementets vurderingar og forslag

Departementet held fast på at interkommunale selskap ikkje bør kunne ta opp lån til dei løpande utgiftene sine, under dette tilskot til andre. Departementets vurdering er vidare at låneopptak berre bør kunne gjerast for å finansiere anskaffingar av varig verdi som blir ein reell del av formuen i selskapet. Desse vilkåra for låneopptak kjem klarare fram av den formuleringa som er gitt i gjeldande kommunelov § 50 nr. 1 om låneretten for kommunar og fylkeskommunar. For å få fram desse presiseringane føreslår departementet at føresegnene i kommunelova blir tekne inn i lov om interkommunale selskap, til erstatning for gjeldande § 22 andre ledd første punktum. Denne presiseringa inneber også at låneretten for interkommunale selskap berre omfattar investeringar i fysiske eigedelar av varig verdi, og at kjøp av aksjar og liknande fell utanom, på lik linje med det som er gjeldande rett for kommunar og fylkeskommunar.

Vi viser også til punkt 7.3, der det blir føreslått endringar i kommunelova § 50 som inneber at kommunar og fylkeskommunar ved låneopptak til finansiering av bygningar, anlegg og varige driftsmidlar må trekkje frå momskompensasjon for investeringane som er inntektsførte i investeringsrekneskapen (overført frå driftsrekneskapen fram til og med 2013). Med dei same grunngevingane føreslår departementet tilsvarande avgrensingar i låneretten for interkommunale selskap. For interkommunale selskap som fører rekneskap etter rekneskapslova (resultatrekneskap), føreslår departementet at avgrensingane i låneretten med fråtrekk for momskompensasjon for investeringane skal teke til å gjelde utan overgangsordning.

Etter gjeldande rett kan interkommunale selskap ta opp likviditetslån. Det kjem ikkje klart fram at interkommunale selskap kan inngå avtalar om likviditetstrekkrettar (kassakreditt), slik som kommunar og fylkeskommunar har høve til etter kommunelova

§ 50 nr. 2. Departementet foreslår at dette blir presisert i lov om interkommunale selskap.

Gjeldande rett er ikkje meint å vere til hinder for at interkommunale selskap skal kunne ta opp lån til lånefond, jf. Ot. prp. nr. 53 (1997–1998) side 104. Ei ordning med lånefond inneber at det blir teke opp lån i ein rund sum utan at det på opptakstidspunktet er fastsett kva formål lånet skal finansiere. Ved bruk av slike lånemidlar gjeld dei same reglane for låneformål osv. som elles. Departementet meiner at denne låneretten bør kome fram av lovteksten, og foreslår at det blir teke inn ei ny føresegn i lov om interkommunale selskap som tilsvarer kommunelova § 50 nr. 8.

Departementet meiner at det framleis bør stillast krav til selskapa om eit minimum av nedbetaling av lånegjelda, slik at dei faktiske forpliktingane selskapet har overfor långivarar gradvis blir innfridde. Departementet meiner at kravet til nedbetaling bør kome fram av lova sjølv, og ikkje av forskrift som i dag, jf. forskrift 17. desember 1999 nr. 1567 om lån og lånevilkår for interkommunale selskap. Departementet viser til at reglane i kommunelova § 50 nr. 7 inneber at kravet til minste avdrag på lån er knytt opp mot samla lånegjeld og den veidde levetida på kommunens egedelar. Dette i motsetning til tidlegare rett (før endringane i kommunelova som tok til å gjelde 1. januar 2001), der avdraga som kommunar og fylkeskommunar skulle betale på lån, blei sette opp mot dei enkelte låneopptaka og levetida på dei enkelte egedelane som låneopptaka var knytte til. Gjeldande rett i kommunelova gir større fleksibilitet og gjer praktiseringa av låneopptak og avdrag enklare, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) side 87. Departementet foreslår derfor at interkommunale selskap skal rekne ut krav til minste avdrag på lån på same måte som kommunar og fylkeskommunar gjer etter kommunelova, og at dette blir teke inn som ei føresegn i lov om interkommunale selskap.

Forskrift om lån og lånevilkår for interkommunale selskap § 4 krev at eventuelle låneopptak i interkommunale selskap skal skje i norske kroner. Tilsvarande føresegner gjaldt tidlegare for kommunar og fylkeskommunar, men blei oppheva ved endringane i kommunelova som tok til å gjelde 1. januar 2001. Kommunar og fylkeskommunar har såleis etter kommunelova høve til å ta opp lån i annan valuta, men det er ein føresetnad at valutalån blir tekne opp innanfor rammene av kommunelova § 52 (forbodet mot å ta på seg vesentleg finansiell risiko). Departementet vurderer det slik at det også for interkommunale selskap ikkje er prinsipielle grunnar til å forby valutalån på generell basis, så lenge slike lån blir tekne opp innanfor forsvarlege risikorammer og det interkommunale selskapet unngår vesentleg finansiell risiko. Vi viser også til avsnitt 8.3, der det er føreslått føresegner om dette. Departementet legg på denne bakgrunnen fram eit forslag om å oppheve forbodet mot at interkommunale selskap tek opp valutalån.

Det fylgjer av desse forslaga at dei enkelte føresegnene i gjeldande forskrift om lån og lånevilkår for interkommunale selskap anten blir tekne inn i lova eller oppheva. Departementet foreslår derfor at forskrift 17. desember 1999 nr. 1567 om lån og lånevilkår for interkommunale selskap blir oppheva. Når dei sentrale omsyna med dette blir føreslått tekne inn i lova, ser departementet heller ikkje behov for ein særskild heimel for departementet til å fastsetje nærare reglar om lån og lånevilkår. Departementet foreslår derfor også å oppheve forskriftsheimelen i lov om interkommunale selskap § 22 siste ledd.

Når det gjeld forslag til endra lovtekst i § 22 viser vi til punkt 8.3.2.

8.2 Statleg lånegodkjenning

8.2.1 Gjeldande rett

Lov om interkommunale selskap § 22 fjerde ledd seier at vedtak i selskapet om å ta opp lån må godkjennast av departementet.

8.2.2 Departementets vurderingar og forslag

Gjeldande rett krev at departementet (fylkesmannen) skal godkjenne låneopptaka til selskapa, jf. lov om interkommunale selskap § 22 fjerde ledd. Føresegna må sjåast på bakgrunn av tidlegare regel i kommunelova § 45 nr. 4, som påla departementet (fylkesmannen) å godkjenne kommunale låneopptak. Denne føresegna i kommunelova er i dag erstatta med reglane om vilkårsbunden kontroll og godkjenning, jf. kommunelova § 60, som avgrensar ordninga med lånegodkjenning til dei kommunane og fylkeskommunane som oppfyller kriteria for økonomisk ubalanse i lova. Departementet meiner at det ikkje er sterke grunnar til at interkommunale selskap skal vere underlagde strengare statleg kontroll enn kommunar og fylkeskommunar når det gjeld låneopptak.

Departementet viser til at deltakarkommunane har uavgrensa ansvar for forpliktingane til selskapet, og at låneopptak inneber langsiktige forpliktingar som må ha dekning. Det bør takast høgd for at økonomien til eit selskap eller deltakarkommunane kan utvikle seg slik at den låneretten som er avtalt for selskapet i utgangspunktet, seinare vil kunne bli vurdert som ikkje lenger forsvarleg. Departementet meiner derfor at det i ei viss utstrekning vil kunne vere behov for å avgrense selskapets låneopptak, for på den måten å avgrense storleiken på det økonomiske ansvaret deltakarkommunane har overfor selskapet. Departementet legg til grunn at dette typisk kan vere tilfelle der ein eller fleire av deltakarkommunane sjølve har svekt økonomisk balanse. Departementet føreslår på denne bakgrunn at godkjenningsordninga for interkommunale selskap blir gjort vilkårsbunden, ved at ordninga blir knytt til om ein eller fleire av deltakarkommunane er registrerte for vilkårsbunden godkjenning og kontroll (ROBEK) etter reglane i kommunelova § 60. Dette inneber at dersom ein eller fleire av deltakarkommunane er registrerte i ROBEK, skal selskapets vedtak om låneopptak godkjennast av fylkesmannen etter delegert mynde frå departementet. Innhaldet i godkjenningsordninga for selskapet vil elles tilsvare det som fylgjer av gjeldande godkjenningsordning.

Når det gjeld forslag til endra lovtekst i § 22 viser vi til punkt 8.3.2.

8.3 Finansiell risiko

8.3.1 Gjeldande rett

Etter lov om interkommunale selskap § 22 tredje ledd er det forbod mot at selskapet stiller garanti eller pantset egedelane sine til trygd for andre sine økonomiske forpliktingar. Departementet viser også til at forskrift 17. desember 1999 nr. 1567 om lån og lånevilkår for interkommunale selskap set forbod mot at selskapet utset seg for valutarisiko ved låneopptak. Formålet med desse føresegnene er å avgrense selskapa sine høve til å ta på seg forpliktingar som inneber vesentleg risiko for økonomisk tap. Lov om interkommunale selskap har likevel ingen generelle føresegner som regulerer selskapets høve til å ta på seg finansiell risiko.

8.3.2 Departementets vurderingar og forslag

Departementet viser til at interkommunalt selskap er ei selskapsform som i stor grad blir nytta til samarbeid om verksemd som har stor nytteverdi for samfunnet, og tenester som selskapet yter til deltakarane (deltakarkommunane) eller innbyggjarane i deltakarkommunane. Interkommunale selskap vil også kunne forvalte store verdier på vegner av deltakarkommunane og fellesskapet. Departementet meiner derfor at det bør vere spesifikke reglar som hindrar at interkommunale selskap tek på seg unødig risiko for økonomisk tap, på same måte som det bør vere reglar som avgrensar moglegheitene for selskapa til å ta på seg økonomiske forpliktingar, jf. avsnitt 8.1 om lånerett for selskapa. Etter departementets vurdering bør også interkommunale selskap vere underlagde krav om ei forsvarleg finansforvaltning. I samband med at det blir føreslått å oppheve gjeldande forskrift som gir forbod mot å ta opp valutalån, føreslår departementet å ta inn ei ny føresegn i lova som set eit generelt forbod mot at interkommunale selskap tek på seg vesentleg finansiell risiko. Departementet viser her også til tilsvarende føresegn i kommunelova § 52, som set krav om at kommunar og fylkeskommunar har ei forsvarleg forvaltning av finansielle egedelar og gjeld.

Departementet føreslår etter dette at § 22 skal lyde slik:

Lån, garantier og finansiell risiko

Selskapet kan ikke ta opp lån med mindre det er særskilt fastsatt i selskapsavtalen at selskapet skal ha slik adgang. Dersom selskapet har adgang til å ta opp lån, skal det i selskapsavtalen være fastsatt en høyeste ramme for selskapets samlede låneopptak.

Selskapet kan bare ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk, og til konvertering av eldre gjeld. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet. Selskapet kan ta opp lån til likviditetsformål eller inngå avtale om likviditetstrekkrettighet.

Interkommunale selskaper som fører regnskap etter regnskapsloven, kan ikke ta opp lån etter andre ledd første punktum for den delen av anskaffelseskost som tilsvarer kompensasjon for merverdiavgift etter lov av 12.12.2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

Interkommunale selskaper som fører regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper kan i årene 2011, 2012, 2013 ikke ta opp lån etter andre ledd første punktum for den delen av anskaffelseskost 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 anskaffelseskost som tilsvarer kompensasjon for merverdiavgift etter lov av 12.12.2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

Dersom en av deltakerne er underlagt reglene i kommuneloven § 60, skal selskapets vedtak om opptak av lån, eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre selskapet utgifter ut over de fire neste budsjettår, godkjennes av departementet.

Selskapets samlede lånegjeld etter andre ledd første punktum skal avdras med like årlige avdrag. Gjenstående løpetid for selskapets samlede gjeldsbyrde kan ikke overstige den veide levetiden for selskapets anleggsmidler ved siste årsskifte.

Likviditetslån og likviditetstrekk etter andre ledd andre punktum skal være gjort opp senest når årsregnskapet fastsettes. Foreligger det regnskapsunderskudd som etter økonomiplanen skal dekkes over flere år, kan motsvarende likviditetslån tilbakebetales over samme tidsrom.

Selskapet kan ta opp lån til eget lånefond. Ved bruk av lånefond gjelder reglene i denne bestemmelsen tilsvarende.

Selskapet kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Selskapet skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og med hensyn til at selskapet skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.

Avtale i strid med bestemmelsene i første, femte og niende ledd er ugyldig.

8.4 Bruk av inntekter ved sal av fast eiendom (realiserte verdier)

8.4.1 Gjeldande rett

Etter lov om interkommunale selskap § 21 kan interkommunale selskap ikke nytte inntekter fra sal av fast eiendom eller andre større kapitalgjenstandar til å dekkje løpende utgifter. Departementet er gitt heimel til i særlege tilfelle å dispensere frå dette forbodet.

8.4.2 Departementets vurderingar og forslag

Dispensasjonshøvet for interkommunale selskap har samanheng med at det tidlegare var gitt ein tilsvarende dispensasjonsmoglegheit for kommunar og fylkeskommunar i kommunelova av 1992. Det var ein føresetnad at dispensasjonshøvet skulle nyttast strengt. Dette var bygd på prinsippet som er lagt til grunn for både kommunar, fylkeskommunar og interkommunale selskap om at løpende utgifter skal dekkjast av løpende inntekter. Dispensasjonsmoglegheita for kommunar og fylkeskommunar blei teken ut ved endringane i kommunelova som tok til å gjelde 1. januar 2001.

Departementet meiner det er eit viktig prinsipp at verdier i form av faste eiendommar eller andre større kapitalgjenstandar, verdier som gjerne er bygde opp over lang tid, ikkje kan nyttast til å dekkje selskapets løpende driftsutgifter. Departementet ser på denne bakgrunn ikkje at det er naudsynt med ein slik dispensasjonsmoglegheit, og føreslår at denne moglegheita bli oppheva.

8.5 Enkelte endringar i reglane om selskapets årsbudsjett og økonomiplan

8.5.1 Gjeldande rett

Lov om interkommunale selskap § 18 tredje ledd fastset at dersom selskapets budsjett føreset tilskot frå deltakarane, er budsjettet ikkje endeleg før budsjetta til dei kommunale eller fylkeskommunale deltakarane, med dette tilskotet, er handsama etter

kommunelova § 45 nr. 4. Føresegna må sjåast på bakgrunn av tidlegare regel i kommunelova § 45 nr. 4 som påla departementet (fylkesmannen) å føre kontroll med at budsjettvedtak i kommunane er lovlege. Denne føresegna i kommunelova er i dag erstatta med reglane om vilkårsbunden kontroll og godkjenning, jf. kommunelova § 60.

Lov om interkommunale selskap § 20 gir reglar om selskapets økonomiplan, under dette krav om at det i økonomiplanen skal vere med ei oversikt over selskapets garantiansvar (første ledd). Føresegna (siste ledd) gir departementet heimel til å fastsetje forskrift med nærare reglar om innhaldet i økonomiplanen.

8.5.2 Departementets vurderingar og forslag

Departementet viser til at inntekts- og utgiftspostane i selskapets årsbudsjett vil måtte vere baserte på overslag for kva som kan ventast. Desse overslaga vil vere meir eller mindre usikre. Det fylgjer i denne samanheng av gjeldande føresegn i lov om interkommunale selskap § 19 at dersom det oppstår vesentlege endringar i inntekter og utgifter i forhold til det som er budsjettert, skal slike avvik følgjast opp av selskapets styre med eit forslag til revidert budsjett som skal handsamast av representantskapet. Denne føresegna gjeld også dersom det oppstår avvik mellom det selskapet har budsjettert som inntekter frå deltakarane, og det deltakarane faktisk kjøper eller gir av andre ytingar til selskapet. Etter departementets vurdering vil derfor gjeldande § 18 tredje ledd vere ei overflødig føresegn, og departementet føreslår derfor å oppheve den. Forslaget inneber at selskapets budsjett vil vere å rekne som endeleg når det er vedteke av representantskapet, men at budsjettet må reviderast dersom det oppstår vesentlege endringar i inntekter og utgifter i forhold til det som er budsjettert. Departementet føreslår etter dette å oppheve § 18 tredje ledd. Noverande fjerde ledd blir tredje ledd.

Gjeldande reglar krev at det i økonomiplanen skal vere med ei oversikt over selskapets garantiansvar. Men gjeldande lov om interkommunale selskap § 22 set forbod mot at selskapet stiller garanti for andre sine økonomiske forpliktingar. Departementet føreslår derfor å bringe kravet til innhaldet i økonomiplanen i samsvar med garantiforbodet, slik at § 20 første ledd siste punktum skal lyde:

I økonomiplanen skal det inngå en oversikt over selskapets samlede gjeldsbyrde og utgifter til renter og avdrag i planperioden.

Med tanke på krava til innhaldet i økonomiplanen til eit interkommunalt selskap vurderer departementet det slik at krava i lov om interkommunale selskap § 20 første ledd er tilstrekkelege. Departementet ser derfor ikkje at det ligg føre noko sterkt behov for slike forskrifter, og føreslår å oppheve forskriftsheimelen i lov om interkommunale selskap § 20 siste ledd. Departementet viser til at det etter kommunelova ikkje er gitt heimel til å gi forskrifter med nærare reglar om innhaldet i økonomiplanen til kommunar og fylkeskommunar. Det vil derfor som i dag vere opp til selskapa sjølve, innanfor krava i § 20, å utforme gode økonomiplanar som både er til nytte for selskapet sjølv ved styringa og kontrollen av verksemda, og gir allmenta innsyn i selskapets planar for verksemda. Departementet føreslår etter dette å oppheve § 20 siste ledd.

8.6 Bokføring

8.6.1 Gjeldande rett

Etter lov om interkommunale selskap § 27 første ledd første punktum har interkommunale selskap rekneskapsplikt etter rekneskapslova. Departementet legg til grunn at denne rekneskapsplikta også fylgjer av rekneskapslova § 1-2 første ledd nr. 12. Vi viser vidare til bokføringslova § 2 første ledd, der det fylgjer at alle som har rekneskapsplikt etter rekneskapslova, også har bokføringsplikt etter bokføringslova. Departementet legg derfor til grunn at interkommunale selskap som fylgjer rekneskapslova, også skal fylgje reglane om bokføring osv. i bokføringslova med tilhøyrande forskrift. Når det gjeld interkommunale selskap som fører rekneskap etter kommunale prinsipp, jf. § 27 første ledd andre punktum, er det likevel ikkje fastsett kva for bokføringsreglar som gjeld.

8.6.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet føreslår å ta inn ei ny føresegn i lov om interkommunale selskap som fastset at interkommunale selskap skal vere bokføringspliktige etter bokføringslova. Føresegna vil gjelde uavhengig av om selskapet fylgjer rekneskapslova eller fører rekneskap etter kommunale prinsipp, og det blir dermed klargjort at alle interkommunale selskap skal fylgje bokføringsreglane som gjeld både i privat sektor og for kommunar og fylkeskommunar.

Når det gjeld endringar i § 27 viser vi til punkt 8.8.2.

8.7 Styrets ansvar for rekneskapen

8.7.1 Gjeldande rett

Lov om interkommunale selskap § 27 andre ledd seier at rekneskapen skal fastsetjast av representantskapet. Det er ikkje gitt reglar for styrets ansvar i samband med avlegginga av rekneskap for selskapet.

8.7.2 Departementets vurdering og forslag

Overfor departementet er det reist spørsmål om styrets ansvar i samband med avlegginga av rekneskapen for selskapet, før rekneskapen blir fastsett av representantskapet. Departementets vurdering er at styret har ansvar for å leggje fram forslag om årsrekneskap (og årsmelding) til representantskapet, tilsvarende det ansvaret som styret i eit aksjeselskap har. Departementet føreslår at dette blir presisert i lova. Departementet føreslår i den samanheng også å presisere i lova at tilsvarende ansvar også gjeld for selskapets årsmelding, uavhengig av om selskapet fører rekneskap etter rekneskapslova eller etter reglane i kommunelova.

Når det gjeld endringar i § 27, viser vi til punkt 8.8.2.

8.8 Opplysningar om godtgjering – forskriftsheimel

8.8.1 Gjeldande rett

Interkommunale selskap som fører rekneskap etter rekneskapslova, skal i samsvar med rekneskapslova §§ 7-31, 7-31b og 7-32 opplyse om ytingar og lån til dei enkelte leiande tilsette og medlemmer av styret. Tilsvarende opplysningskrav er ikkje gitt for interkommunale selskap som fører rekneskap etter reglane i kommunelova.

8.8.2 Departementets vurderingar og forslag

Departementet føreslo i Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) *Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)* at det skulle givast reglar i forskrift om kven som skal fastsetje godtgjeringa til styremedlemmer i kommunale føretak og interkommunale selskap. Departementet føreslo samtidig at det i note til rekneskapen til kommunale føretak og interkommunale selskap skal opplysast om ytingar og lån til dei enkelte leiande tilsette og medlemmer av styret, jf. rekneskapslova §§ 7-31, 7-31b og 7-32.

Dette blei gjennomført ved endringar i forskrifter til kommunelova og lov om interkommunale selskap som tok til å gjelde 1. juli 2009, med unntak av kravet om noteopplysningar i rekneskapen til dei interkommunale selskapa som fører rekneskap etter kommunale prinsipp. Eit slikt notekrav fylgjer altså etter gjeldande rett berre for interkommunale selskap som fylgjer rekneskapslova.

Bakgrunnen for at departementet ikkje har fastsett krav om noteopplysningar i rekneskapen til interkommunale selskap som fører rekneskap etter kommunale prinsipp, er at departementet etter ei nærare vurdering fann at forskriftsheimelen i lov om interkommunale selskap § 27 ikkje gir høve til å fastsetje eit slikt notekrav overfor interkommunale selskap som fører rekneskap etter kommunale prinsipp. Departementet føreslår derfor å utvide heimelen i lov om interkommunale selskap § 27 tredje ledd til også å gjelde interkommunale selskap som fører rekneskap etter kommunale rekneskapsprinsipp.

Departementet føreslår etter dette at § 27 skal lyde slik (endringar i kursiv):

Selskapet har regnskapsplikt etter regnskapsloven. Det kan i selskapsavtalen bestemmes at selskapet i stedet skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper. *Selskapet har bokføringsplikt etter bokføringsloven.*

Regnskapet og årsberetningen fastsettes av representantskapet. Styret fremlegger forslag til årsregnskap og årsberetning.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om årsregnskapet for interkommunale selskaper.

9 INNDELINGSLOVA. SAMANSETJINGA AV FELLESNEMNDA

9.1 Gjeldande rett

Inndelingslova er ei prosesslov som regulerer korleis ein går fram ved fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser, sjå lov 15. juni 2001 nr. 70.

Etter inndelingslova kan innbyggjarane sjølv ta initiativ til ei utgreiing om grenseendringar, men det er berre kommunestyret eller fylkestinget som kan ta initiativ til å få greidd ut samanslåing og deling. Innbyggjarane og andre interesser skal bli høyrde før avgjerda blir teken. Det er Stortinget som tek avgjerda i store saker om til dømes samanslåing av fylkeskommunar. Kongen og fylkesmannen tek avgjerda i andre saker.

Når det er fatta vedtak om endring av grenser, startar ein prosess fram mot iverksetjing. Etter inndelingslova § 26 blir det oppretta ei fellesnemnd ved samanslåing av kommunar for å samordne og førebu samanslåinga. Kvar av kommunane skal ha minimum fem representantar i fellesnemnda, samtidig som samansetjinga av nemnda skal spegle innbyggjartalet i kommunane.

Samansetjinga av fellesnemnda og fullmaktene ho skal ha, blir drøfta på eit felles kommunestyremøte som fylkesmannen kallar inn til. Det er dei enkelte kommunestyra som gjer det endelege vedtaket om samansetjing og fullmakter for fellesnemnda. Det kan vere tenleg at fellesnemnda får relativt vide fullmakter, slik at ho kan vere eit effektivt organ som kan ta nødvendige avgjerder på vegner av den nye kommunen i fasen fram mot samanslåinga. Det finst meir informasjon om inndelingslova i rundskriv H-01/07 *Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser. Delegering og utfyllande retningslinjer.*

9.2 Bakgrunn

Departementet har gjennom saker om samanslåing av kommunar blitt merksam på behovet for å endre reglane om samansetjing av fellesnemnda. I tre av dei fem siste sakene har departementet måtta gjere unntak frå inndelingslova ved samansetjinga av fellesnemnda. Det vil seie at det måtte gjerast unntak frå kravet i inndelingslova i samband med samanslåinga av Mosvik/Inderøy, Bodø/Skjerstad og Kristiansund/Frei, men ikkje for Aure/Tustna, og Ølen/Vindafjord.

9.3 Departementets vurdering og forslag

Det går fram av lova at kvar av kommunane skal ha minimum fem representantar i fellesnemnda, samstundes som samansetjinga av nemnda skal spegla innbyggjartalet i kommunane som skal slå seg saman. I situasjonar der det er markert ulik storleik på kommunane, vil dette kunne føre til at fellesnemnda må ha fleire medlemmer enn det som er tenleg. Ved til dømes samanslåinga av Bodø og Skjerstad ville proporsjonal representasjon kravd at det var rundt 200 representantar frå Bodø i fellesnemnda. Bodø hadde om lag 42 000 innbyggjarar og Skjerstad om lag 1000 innbyggjarar.

Samansetjinga av fellesnemnda skal drøftast på felles kommunestyremøte og blir vedteken av dei enkelte kommunestyra. Departementet meiner at det er rimeleg og tenleg at den kommunen med flest innbyggjarar har større påverknad i fellesnemnda. Departementet har tillit til at kommunane vil finne fram til ei samansetjing som gir dei involverte kommunane høveleg representasjon samstundes som talet på medlemmer i fellesnemnda ikkje hindrar at nemnda er funksjonsdyktig. Departementet meiner at lova ikkje lenger bør krevje ei samansetjing som speglar innbyggjartalet, men at lova i staden slår fast at nemnda *bør* spegle innbyggjartalet. Departementet meiner òg at kravet om minimum fem medlemmer frå kvar kommune bør endrast til eit krav om minimum tre medlemmer.

Departementet har derfor dette forslaget til endra § 26 første ledd andre og tredje punktum (endringar i kursiv):

Nemnda *bør* spegle av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum *tre* medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune.

10 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVEN SAR

Departementet meiner at dei fleste forslaga i høyringsnotatet ikkje får administrative eller økonomiske konsekvensar av noko særleg omfang. Departementet meiner samla sett at forslaga ikkje fører til behov for auka overføringar til kommunane.

Departementet legg fram to forslag knytte til sekretariatet for kontrollutvalet. Det eine er ei prinsippfråsegn om at sekretariatet skal vere ubunde av revisoren. Det andre forslaget er at medlemmer av kontrollutvalet eller kommunestyret ikkje kan ha sekretariatsfunksjonar for kontrollutvalet. Departementet kan ikkje utelukke at det siste av desse forslaga kan føre til at nokre sekretariat må omorganiseras, og at ei eventuell omorganisering i nokon grad kan auke kostnadene dei aktuelle kommunane har til sekretariatet. Det vil i alle høve ikkje vere tale om store kostnader, sidan kravet til kva sekretariatet skal gjere, ikkje blir endra. Heller ikkje kravet om å få utarbeidd ein plan for selskapskontroll på grunnlag av ein overordna analyse, vil etter departementets oppfatning føre til auka kostnader i særleg grad.

Forslaget om å oppheve heimelen til å dispensere frå utdanningskravet til revisor vil for enkelte revisjonseiningar kunne ha ein indirekte økonomisk konsekvens, dersom dei på eit tidspunkt ville søkt om og fått dispensasjon. Kompetansekravet er likevel ikkje endra, og dispensasjon ville berre vere mellombels. Forslaget har dermed berre svært avgrensa økonomiske konsekvensar.

11 LOVFORSLAG

Departementet føreslår desse endringane i *kommunelova*:

§ 17 nr. 2 tredje punktum skal lyde:

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.

§ 17 nr. 3 første punktum skal lyde:

Kommunestyre og fylkesting, formannskap og fylkesutvalg og *kontrollutvalg* trer i funksjon fra det konstituerende møte.

§ 29 nr. 4 skal lyde:

Bestemmelsene gjelder ikke for kommunale eller fylkeskommunale foretak, jf. kapittel 11. Bestemmelsene i §§ 31 og 31a og §§ 36 til 38a kommer likevel til anvendelse.

§ 50 nr. 1 skal lyde:

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 anskaffelseskost 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 anskaffelseskost 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.

§ 50 nr. 7 bokstav b blir oppheva.

§ 65 nr. 3 andre punktum skal lyde:

Et flertall av de ansatte ved foretaket kan kreve at inntil en femtedel av styrets medlemmer med varamedlemmer velges *av og* blant de ansatte.

§ 71 nr. 2 skal lyde:

Daglig leder skal sørge for at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at det er gjenstand for betryggende kontroll.

§ 77 nr. 1 andre punktum skal lyde:

Utvalget skal ha minst *fem* medlemmer.

§ 77 nr. 2 skal lyde:

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 fylkestingskomité etter § 10a*, og ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

§ 77 nr. 8 blir oppheva.

§ 80 skal lyde:

Innsyn og undersøkelser i selskaper

I interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6, i *interkommunale styrever* etter § 27 og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner *eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte* eier alle aksjer, har kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor rett til å kreve de opplysninger som finnes påkrevd for deres kontroll, så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den valgte revisor for selskapet. I den utstrekning det finnes nødvendig, kan kontrollutvalget og kommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.

Departementet foreslår disse endringane i *lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)*:

§ 26 første ledd andre og tredje punktum skal lyde:

Nemnda *bør* spegle av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum *tre* medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune.

Departementet foreslår disse endringane i *lov om interkommunale selskap (IKS-lova)*:

§ 18 tredje ledd blir oppheva. Noverande fjerde ledd blir tredje ledd.

§ 20 første ledd siste punktum skal lyde:

I økonomiplanen skal det inngå en oversikt over selskapets samlede gjeldsbyrde og utgifter til renter og avdrag i planperioden.

§ 20 siste ledd blir oppheva.

§ 21 første ledd andre punktum blir oppheva.

§ 22 skal lyde:

Lån, garantier og finansiell risiko

Andre ledd blir oppheva.

Nytt andre ledd:

Selskapet kan bare ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk, og til konvertering av eldre gjeld. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet. Selskapet kan ta opp lån til likviditetsformål eller inngå avtale om likviditetstrekkrettighet.

Noverande tredje ledd blir niande ledd.

Nytt tredje ledd:

Interkommunale selskaper som fører regnskap etter regnskapsloven, kan ikke ta opp lån etter andre ledd første punktum for den delen av anskaffelseskost som tilsvarer kompensasjon for merverdiavgift etter lov av 12.12.2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

Nytt fjerde ledd:

Interkommunale selskaper som fører regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper kan i årene 2011, 2012, 2013 ikke ta opp lån etter andre ledd første punktum for den delen av anskaffelseskost 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 anskaffelseskost som tilsvarer kompensasjon for merverdiavgift etter lov av 12.12.2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

Noverande femte ledd blir, med endringer, ellefte ledd.

Nytt femte ledd:

Dersom en av deltakerne er underlagt reglene i kommuneloven § 60, skal selskapet vedtak om opptak av lån, eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre selskapet utgifter utover de fire neste budsjettår, godkjennes av departementet.

Sjette ledd blir oppheva.

Nytt sjette ledd:

Selskapets samlede lånegjeld etter andre ledd første punktum skal avdras med like årlige avdrag. Gjenstående løpetid for selskapets samlede gjeldsbyrde kan ikke overstige den veide levetiden for selskapets anleggsmidler ved siste årsskifte.

Nytt sjuande ledd:

Likviditetsslån og likviditetstrekk etter andre ledd andre punktum skal være gjort opp senest når årsregnskapet fastsettes. Foreligger det regnskapsunderskudd som etter økonomiplanen skal dekkes over flere år, kan motsvarende likviditetsslån tilbakebetales over samme tidsrom.

Nytt åttande ledd:

Selskapet kan ta opp lån til eget lånefond. Ved bruk av lånefond gjelder reglene i denne bestemmelsen tilsvarende.

Nytt tiande ledd:

Selskapet skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og med hensyn til at selskapet skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.

Noverande femte ledd blir nytt ellefte ledd:

Avtale i strid med bestemmelsene i første, femte og niende ledd er ugyldig.

§ 27 skal lyde:

Selskapet har regnskapsplikt etter regnskapsloven. Det kan i selskapsavtalen bestemmes at selskapet i stedet skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper. Selskapet har bokføringsplikt etter bokføringsloven.

Regnskapet og årsberetningen fastsettes av representantskapet. Styret fremlegger forslag til årsregnskap og årsberetning.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om årsregnskapet for interkommunale selskaper.

Departementet foreslår disse endringane i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven):

§ 4 annet ledd nr. 1 skal lyde:

Loven gjelder også for følgende juridiske og fysiske personer i utøvelsen av deres yrke:

1. statsautoriserte og registrerte revisorer, samt oppdragsansvarlig regnskapsrevisor for kommune eller fylkeskommune

Departementet foreslår disse endringane i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner:

§ 4 første ledd, nytt andre og tredje punktum skal lyde:

Kontrollutvalget har rett til å være til stede i lukket møte i kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer. Kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme, i

forskrift eller for ett enkelt møte, at kontrollutvalget ikke har rett til å være til stede i lukket møte i kommunestyret eller fylkestinget.

§ 13 andre ledd skal lyde:

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. *Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene.* Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegerer til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

§ 20 tredje ledd skal lyde:

Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen. Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon. Den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, kan ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget. *Det samme gjelder medlemmer av kontrollutvalget eller kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.*

Departementet foreslår disse endringene i *forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner*:

§ 11 tredje ledd blir oppheva.