



Innst. O. nr. 19

(2003-2004)

Innstilling til Odelstinget fra kommunalkomiteen

Ot.prp. nr. 70 (2002-2003)

Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)

Til Odelstinget

1. BAKGRUNNEN FOR DEPARTEMENTETS LOVFORSLAG

1.1 Sammendrag

1.1.1 Innledning

I St.prp. nr. 64 (2001-2002) (kommuneproposisjonen) varslet Kommunal- og regionaldepartementet at det ville komme tilbake med et lovforslag om kontroll og tilsynssystemet i kommunene og fylkeskommunene basert på at det åpnes for konkurranseutsetting av den kommunale og fylkeskommunale revisjonen.

Kjerneinnholdet i lovforslaget dreier seg om å legge til rette for konkurranseutsetting av kommunal revisjon. Det fremmes også forslag om enkelte andre lovendringer som ikke har noen nødvendig sammenheng med at det åpnes for konkurranseutsetting. Siktet målet med disse endringene er å styrke den kommunale egenkontrollen.

I lovforslaget er det tatt inn hjemler for å gi forskrifter om kontrollutvalgets virksomhet og om revisjon av kommuner.

Det er ikke foretatt gjennomgripende endringer i det system for kommunal egenkontroll som ble innført i kommuneloven av 1992. Bortsett fra at det foreslås å åpne for at kommunene kan beslutte å konkurranseutsette revisjonstjenestene, ligger hovedtrekkene i regelverket fast.

Der annet ikke fremgår uttrykkelig, vil i det følgende begrepet "kommune" bli brukt som fellesbe-

tegnelse på kommuner og fylkeskommuner, og uttrykket kommune-/kommunal revisjon som en samlebetegnelse på både kommunerevisjoner, fylkesrevisjoner og distriktsrevisjoner.

1.1.2 Høringen

Høringsnotatet med lovforslag fra Kommunal- og regionaldepartementet ble sendt på ekstern høring 13. desember 2002, med frist for å avgi uttalelse 14. februar 2003. Det har kommet inn totalt ca. 190 høringsuttalelser innen fristen.

Mange gir eksplisitt støtte til forslaget om å åpne for konkurranseutsetting. En god del "tar det til etterretning" og fokuserer uttalelsen på enkeltheter i lovforslaget. De interkommunale revisjonsenhetene er gjennomgående mer negative til forslaget enn andre høringsinstanser. En del revisjonsenheter er svært kritiske, og mener at spørsmålet om å åpne for konkurranseutsetting burde vært gjenstand for en bred utredning i form av en NOU. En del kommuner har sluttet seg til dette.

1.1.3 Generelt om kontroll og tilsyn i kommunene

I proposisjonen gis en nærmere beskrivelse og vurdering av kontroll og tilsyn med og i kommuner og fylkeskommuner. Både den såkalte kommunale egenkontroll og statlig kontroll og tilsyn med kommunene er omtalt. Også sammenhengen mellom intern og ekstern kontroll og tilsyn drøftes.

Med utgangspunkt i et system med lokalt selvstyre, kan det stilles spørsmål om tilsyn er nødvendig for å sikre at kommunene og fylkeskommunene etterlever lov- og regelverk. Staten har likevel valgt å sikre den enkeltes rettssikkerhet, faglige hensyn og andre nasjonale hensyn og mål gjennom kontroll og tilsyn av kommunesektorens virksomhet.

Kontroll og tilsyn av kommuner og fylkeskommuner kan være intern (utføres av kommunen selv) eller ekstern (utføres av staten). Sammenhengen mellom kommunal og fylkeskommunal egenkontroll og statlig tilsyn inngår i spenningsfeltet mellom lokal handlefrihet og dermed lokalt ansvar, og statlig styring. Detaljert statlig tilsyn markerer statlig nasjonalt ansvar og toner ned - eller utydeliggjør - det lokale ansvar. Ved å legge mer vekt på kommunal og fylkeskommunal egenkontroll markeres og tydeliggjøres lokalt ansvar.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Leif Christian Johansen og Anita Apelthun Sæle, og fra Senterpartiet lederen Magnhild Meltveit Kleppa, viser til at Regjeringen fremmer lovforslag om kontroll- og tilsynssystemet i kommuner og fylkeskommuner basert på at det åpnes for konkurranseutsetting av hele eller deler av den kommunale og fylkeskommunale revisjon.

Komiteen viser til at kommunesektoren forvalter betydelige økonomiske midler på vegne av fellesskapet. Det er derfor av stor samfunnsmessig interesse med et godt fungerende kontroll- og tilsynssystem som påser at fellesmidlene utnyttes på en effektiv og samfunnsgagnlig måte.

Komiteen mener i denne sammenheng at det er viktig at det tilrettelegges for et godt fungerende kontroll- og tilsynssystem i kommunesektoren. Et godt kontroll- og tilsynssystem skal bidra til å sikre kommunene en best mulig ressursforvaltning til fordel for både fellesskapet og enkeltmennesket.

Komiteen er av den oppfatning at kontroll og tilsyn med kommunal virksomhet først og fremst må baseres på kontroll og tilsyn med kommuneregnskapet, økonomistyring, ressursbruk, resultatvurdering av måloppnåelse, kostnadseffektiv drift og etterlevelse av lovpålagte oppgaver. For å vurdere den kommunale virksomhet og forvaltning må det foretas en kvalitativ forsvarlig revisjon som tar for seg alle disse nevnte områder. Samtidig er det viktig å ivareta og videreutvikle en nødvendig og hensiktsmessig grad av lokal handlefrihet.

Komiteen ser det som en viktig utfordring å bidra til å utforme et effektivt lov- og regelverk for

kommunal kontroll- og tilsynsvirksomhet som på en best rimelig og helhetlig måte gjør det mulig å ivareta tilsyns- og kontrolloppgavene innenfor de respektive områder.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil visa til at Regjeringa gjennom sitt framlegg om å konkurranseutsetja kommunal revisjon opnar for marknadsliberalisering på eit område der konkurranse og marknadstenking passar dårleg.

Den offentlege revisjonen i Noreg har heilt sidan folkestyret vart grunnlagt for snart 200 år sidan hatt ein sentral posisjon i forvaltninga. Ved innføringa av formannskapslova i 1837 vart den kommunale revisjonen lovfesta som eit viktig ledd i internkontrollen i kommunar og fylkeskommunar. Då revisjonsinstituttet vart rekonstruert etter den andre verdskrigen, vart det frå Stortinget si side uttala at kommunerevisjonen skulle vera kommunestyret sitt kontrollorgan på same måte som Riksrevisjonen kontrollerer Stortinget.

Fleirtalet vil peika på dei sterke åtvaringane som er komne mot denne lova frå kommunane, fagrørsla og kommunale revisjonsmiljø. Det kan synast som om lovendringa er prega meir av eit hastverksarbeid enn av ei gjennomarbeidd lovendring. Vanleg praksis har vore at omfattande lovsaker har vore utgreidde gjennom ein NOU eller tilsvarande. Slik er det ikkje i denne saka, noko også mange av høyringsinstansane stiller seg undrande til. Mange av dei fagleg svake sidene ved saka kunne vore løyste ved ei offentleg utgreiing.

Fleirtalet meiner det er uheldig at Regjeringa fremmar saka parallelt med tre utgreiingar som no blir gjort, og som har relevans for saka: Bruk av offentleglova overfor private aktørar, organisering av skatteinnfordringa og statleg tilsyn med kommunesektoren.

Fleirtalet finn det påfallande at ikkje Regjeringa avventar tilrådingane frå desse utvala før ein vurderer nærare kva organisering kommunal og fylkeskommunal revisjon skal ha i framtida.

Fleirtalet går difor imot lovendringa.

Fleirtalet fremjar følgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa vurdere endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. i lys av tilrådingane frå dei utvala som no er i arbeid på tilstøytande område."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at lovforslaget fra departementet ikke medfører et pålegg til kommunene om å konkurran-

seutsette revisjonen, kun at det åpnes for en slik ny mulighet i kommuneloven.

2. GJELDENDE RETT

2.1 Sammendrag

Proposisjonen inneholder et generelt kapittel om gjeldende rett. Dette inneholder beskrivelsen av gjeldende rett om kommunal egenkontroll, kommunestyrets tilsynsansvar, kontrollutvalget, revisjon m.m.

Kommuneloven § 60 og forskrifter om kontrollutvalg (FOR 1993-01-13-4044) og revisjon (FOR 1993-01-13-4045) av 13. januar 1993, gir regler om kommunal revisjon og kontrollutvalg. Det er kommunestyret og fylkestinget som har det øverste tilsynsansvaret med kommunens forvaltning. Kommunestyret/fylkestinget har plikt til å etablere et kontrollutvalg som skal føre løpende tilsyn med den kommunale/fylkeskommunale forvaltning på sine vegne, jf. § 60 nr. 2. Kontrollutvalget skal etter dette ikke føre tilsyn med kommunestyrets/fylkestingets virksomhet, og heller ikke overprøve rene politiske hensiktsmessighetsvurderinger som øvrige politiske organ foretar.

Kommuneloven § 60 innebærer et forbud mot å sette ut revisjonen til private firma. Etter revisjonsforskriften § 5 siste ledd kan revisjonen - når den finner det nødvendig - gjøre bruk av sakkyndig bistand.

Kommunene og fylkeskommunen må enten opprette en egen kommunal eller fylkeskommunal revisjon, eller opprette en felles revisjon for flere kommuner eller fylkeskommuner innen et revisjonsdistrikt, jf. kommuneloven § 60 nr. 3 og 4. Sentrale momenter ved opprettelse av distriktrevisjoner er bl.a. å styrke revisjonens uavhengighet, samle og styrke revisorkompetansen og gi bedre muligheter for spesialisering.

Det fremgår av revisjonsforskriften § 5 at kommunerevisjonen skal revidere kommuneregnskapet, administrasjonens internkontroll og utføre forvaltningsrevisjon. I tillegg skal kommunerevisjonen revidere skatteregnskapet og overformynderiregnskapet. Revisjonen skal også sørge for sekretærhjelp til kontrollutvalget, jf. revisjonsforskriften § 5 femte ledd.

Tilsyns- og kontrollarbeid skal bl.a. bidra til at allmennhetens tillit til den kommunale/fylkeskommunale forvaltning blir styrket. Enhver revisor må være uavhengig hvis arbeidet skal inngi tillit. For kommunal revisjon er det gitt en rekke bestemmelser som skal sikre slik uavhengighet, jf. revisjonsforskriften § 2.

Revisjonen og kontrollutvalget er å anse som forvaltningsorganer. Dette innebærer at både forvaltningsloven og offentlighetsloven regulerer virksomheten. Revisjonen er gitt taushetsplikt om alle opp-

lysninger som de under sin virksomhet får kjennskap til, jf. revisorforskriften § 12 siste ledd, og går dermed lenger enn den alminnelige taushetsbestemmelsen i forvaltningsloven § 13. Bestemmelser om taushetsplikt for kontrollutvalgsmedlemmene fremgår av kontrollutvalgsforskriften § 7.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det er kommunestyret og fylkestinget som har det øverste tilsynsansvaret med kommunesektorens forvaltning. Kommunestyret/fylkestinget er lovpålagt å etablere et eget kontrollutvalg som skal forestå den løpende tilsynsvirksomheten av forvaltningen på sine vegne.

Komiteen viser til at kommuneloven § 60 setter et forbud mot å sette ut kommunal revisjon til private firma. Ifølge den gjeldende/særskilte revisjonsordningen for lokalforvaltningen skal revisjonen i dag skje enten ved egen kommunal eller fylkeskommunal revisjon, eller ved felles revisjon i regi av flere kommuner eller fylkeskommuner innen et revisjonsdistrikt.

Komiteen viser til at per 1. januar 2003 var det åtte kommuner og 16 fylker som hadde egne revisjonsenheter. De øvrige to fylker og 426 kommuner ble revidert av 73 distriktrevisjoner. I de til sammen 97 kommunale revisjonsenhetene er det rundt 850 ansatte. Det vil si at interkommunale samarbeidsløsninger gjennom distriktrevisjonen er den absolutt dominerende på det kommunale revisjonsområdet.

Komiteen har merket seg at det de senere årene har foregått en til dels omfattende omorganisering av kommunal revisjon til større og færre distriktrevisjoner. Et vesentlig moment i denne sammenheng har vært ønsket om å styrke revisjonens objektivitet og uavhengighet, samt øke den faglige bredden og styrke revisorkompetansen.

Komiteen viser til at kommunerevisjon er betydelig videre enn tradisjonell revisjon.

Komiteen viser i denne sammenheng til at revisjonens oppgaver er regulert i egen forskrift. Her fremgår det at kommunerevisjonen skal:

- Revidere kommuneregnskapet
- Revidere administrasjonens internkontroll
- Utføre forvaltningsrevisjon
- Revidere skatteregnskapet
- Revidere overformynderiregnskapet
- Være sekretariat for kontrollutvalget

Komiteen viser til at både revisjonen og kontrollutvalget er å anse som forvaltningsorganer og er følgelig underlagt offentlighetsloven og forvaltningsloven.

Komiteen vil understreke betydningen av at revisors rolle og arbeid er basert på uavhengighet, ha-

bilitet og objektivitet. Revisor må ikke ha noen som helst tilknytning til den reviderte virksomhet som svekker vedkommende revisors uavhengighet og objektivitet.

3. OM Å ÅPNE FOR KONKURRANSE-UTSETTING AV KOMMUNAL REVISJON

3.1 Sammendrag

3.1.1 Konkurransetsetting

Drøftelsen i proposisjonen om prinsippet om å åpne for konkurranseutsetting av revisjonen er i stor grad en gjengivelse av de vurderinger som ble gjort i kommuneproposisjonen våren 2002 - og høringsnotatet - nærmere knyttet opp til lovforslaget. Hovedvekten er lagt på en prinsipiell vurdering og vektlegging av at spørsmålet om konkurranseutsetting må være opp til kommunene selv å avgjøre.

Departementet viser til at prinsippet om kommunalt selvstyre ligger til grunn for norsk kommuneforvaltning. Dette viser seg blant annet ved at kommunenes kompetanse (myndighet) er negativt avgrenset. Dette innebærer at når man ser bort fra de lovpålagte oppgaver, er det i stor utstrekning opp til kommunene selv å avgjøre hvilke tjenester som skal tilbys innbyggerne. Det viser seg også ved at en kommune har relativt stor frihet til å organisere virksomheten slik som den selv finner det hensiktsmessig. Bortsett fra området for den egentlige offentlige myndighetsutøvelse, er det også betydelig rom for å overlate til private tilbydere å utføre oppgaver som kommunene har ansvar for. Relativt få områder er skjermet for konkurranseutsetting.

Det er således ikke adgangen til konkurranseutsetting som behøver spesiell begrunnelse. Det som etter departementets oppfatning trenger særskilt begrunnelse, er hvorfor det eventuelt ikke skal være adgang til konkurranseutsetting.

Departementet er kommet til at det ikke kan legges til grunn at det er alminnelig anerkjente prinsipielle grunner som taler mot at det skal åpnes for konkurranseutsetting av kommunal revisjon. Når det ikke kan påvises avgjørende prinsipielle betenkeligheter, bør prinsippet om kommunal autonomi være svært tungtveiende.

Etter departementets oppfatning blir dette også et spørsmål om hensiktsmessighet - nærmere bestemt hva som vil være egnet til å fremme en best mulig kommunal egenkontroll. Denne målsettingen må også ses på bakgrunn av at staten har en klar interesse i at revisjonen i lokalforvaltningen ordnes på en forsvarlig måte. Den sentrale rolle kommunene har som ledd i den samlede offentlige forvaltning og tjenesteyting, gjør at staten har et ansvar for å påse at den kommunale revisjonsordning er betryggende.

Viktigere enn om den som utfører arbeidet er offentlig eller privat ansatt, er imidlertid at vedkommende har de nødvendige kvalifikasjoner, og at innholdet i det revisjonsarbeid som skal gjøres er tilstrekkelig definert i de krav som gjelder for revisjonsoppgavene.

Departementet ser ikke grunn til å tvile på at aktørene i et marked for revisjon av kommuner vil satse ressurser på å kunne tilby kommunene de tjenester som kreves. Departementet legger til grunn at en markedssituasjon vil gi et godt klima for å bygge opp kompetansen slik at kommunal revisjon kan møte framtidens utfordringer.

Det har fra enkelte hold vært hevdet at et privat revisorfirma som eventuelt får i oppdrag å revidere kommuner, vil få betydelig innsikt i både politiske prosesser og personsensitive opplysninger i kommunen. Hensynet til konfidensialitet vil bli ivaretatt gjennom strenge taushetspliktreger. Dersom kommunens ledelse ikke ønsker at et privat revisorfirma skal få innsyn i politiske eller personsensitive opplysninger i kommunen - eller av andre grunner ikke ønsker å gi slike oppdrag til private revisjonsfirma - vil den kunne ta slike hensyn når den vurderer om revisjonen skal konkurranseutsettes, og eventuelt heller velge å ansette egne revisorer. Dersom slike hensyn ikke eksisterer, eller ikke er tungtveiende nok, bør det åpnes for konkurranseutsetting.

Høringsrunden har etter departementets vurdering ikke frembrakt tungtveiende og vesentlige motforestillinger mot forslaget om å åpne for konkurranseutsetting, eller det konkrete innholdet i lovforslaget som skal legges til rette for dette. Departementet er derfor i hovedsak blitt stående ved den vurdering som fremgår av høringsnotatet, og fremmer i proposisjonen forslag om lovendringer som legger til rette for at kommunene selv kan bestemme om revisjonen skal konkurranseutsettes.

Lovforslaget er imidlertid på bakgrunn av innspill fra høringsinstansene dels justert og dels utbygd på noen punkter.

Når det i proposisjonen foreslås å åpne for at kommunene kan konkurranseutsette revisjonen, betyr ikke dette at det foreslås en total omlegging av regimet for kommunal revisjon. Det er ikke tale om å pålegge kommunene å konkurranseutsette revisjonen, men om å legge til rette for at de kommunene som ønsker det selv kan avgjøre om de vil konkurranseutsette revisjonen. De kommuner og fylkeskommuner som ønsker å beholde revisjonen i egen regi, vil ha full anledning til det, innenfor rammen av det som følger av regelverket om offentlige anskaffelser og konkurranselovgivningen.

Regelverket for kommunal revisjon vil på samme måte som i dag være forankret i kommuneloven - ikke i revisorloven. Revisorloven gjelder ikke for re-

visjon av kommuner. Spørsmål knyttet til revisjon av virksomheter som har revisjonsplikt etter revisorloven, er ikke berørt i proposisjonen.

Det vil på samme måte som i dag bli gitt forskrifter om kommunal revisjon med hjemmel i kommune-loven, og innholdet i det revisjonsarbeid som skal gjøres i kommunene, vil i hovedtrekk være det samme som før.

Den mer prinsipielle diskusjon om hvorvidt den som har et ansettelsesforhold til den som revideres kan anses for å være mer eller mindre uavhengig i forhold til kommunen enn en revisor som ikke er ansatt i kommunen, ser departementet ikke grunn til å ta opp i proposisjonen. Det ligger til grunn for departementets lovforslag at revisorer ansatt i kommuner og fylkeskommuner anses for å ha den tilstrekkelige uavhengighet til å utføre revisjonsarbeidet.

Departementets lovforslag inneholder de mest grunnleggende bestemmelser om hvem som skal velge revisor for kommunen, hva revisors hovedoppgaver skal være, krav til revisors uavhengighet, taushetsplikt og rett til innsyn, samt bestemmelser om kontroll med kommunale selskaper. Departementets lovforslag representerer likevel en vesentlig utvidelse av kommunelovens bestemmelser om revisjon sammenlignet med dagens ordning.

3.1.2 Kommunenes valgmuligheter ved at det åpnes for konkurranseutsetting

I en situasjon der det åpnes for at kommunene kan velge å sette revisjonsoppdrag ut til andre aktører, vil det måtte tas stilling til om det bare skal åpnes adgang til å sette ut de oppgaver som i dag ligger til kommunerevisjonen samlet, eller om det skal være anledning til å fordele ulike revisjonsoppdrag på flere aktører som utfører arbeidet under selvstendig faglig ansvar.

Departementet tar utgangspunkt i at det bør tilstrebes å legge opp til en fleksibel ordning der kommunene i størst mulig grad gis anledning til selv å vurdere hvilken revisjonsordning den ønsker. Med mindre tungtveiende faglige grunner tilsier at betenkelighetene ved å dele ulike revisjonsoppdrag på flere aktører er så store at det vil være klart uforvarlig, vil departementet holde fast ved dette utgangspunktet. Høringsrunden har ikke brakt fram vesentlige faglige innvendinger som gir grunn til å avskjære kommunene fra å vurdere dette selv.

Dersom det skal åpnes for adgang til å ha en annen revisor for kommunale foretak (KF) enn den revisor som reviderer kommunens årsregnskap, vil det kreve endringer i forskriften om årsregnskap mv. for kommunale foretak. Dette gjelder bl.a. regler om dokumentasjon og oppbevaring, om transaksjoner mel-

lom kommunen og foretaket og om årsoppgjør. Departementet tar sikte på at endringer i forskriften om foretakenes regnskap kan foretas i løpet av 2003.

Når det gjelder forvaltningsrevisjon har departementet vanskelig for å se at betenkelighetene ved at denne oppgaven utføres av en annen enn den som er ansvarlig for årsregnskapet, er så store at muligheten bør avskjæres i lov. Forvaltningsrevisjon skiller seg fra tradisjonell regnskapsrevisjon. Videre er forvaltningsrevisjon etter sin karakter prosjektbasert.

Kommunen kan velge å fortsette dagens ordning, med egne - i hovedsak interkommunale - revisjonsenheter. De kommunene som har en egen revisjonsenhet - i hovedsak de store kommunene og de fleste fylkeskommunene - kan velge å fortsatt ha det i framtiden, eller sette oppgavene ut til aktører i markedet, enten disse måtte være kommunalt eller privat eid.

De kommunene som ønsker å fortsette - eller etablere et nytt - interkommunalt samarbeid om revisjon, står fritt til å benytte de tilgjengelige sammen-slutningsformer - så som interkommunale selskaper, aksjeselskaper o.a. - med unntak av kommuneloven § 27.

Departementets lovforslag er heller ikke til hinder for at en kommunerevisor kan gis anledning til å overlate deler av revisjonsarbeidet til en annen revisor/revisjonsfirma, uten at det innebærer en fullstendig konkurranseutsetting av revisjonen i form av at ansvaret for hele eller deler av revisjonsarbeidet overlates til andre aktører. Revisjonsarbeidet vil i et slikt tilfelle bli utført på den kommunalt (eller interkommunalt) ansatte revisors ansvar. Slik kan det også etableres et samarbeid mellom kommunerevisjonsenheten og andre aktører.

3.1.3 Eventuell oppløsning av dagens interkommunale revisjonsenheter (distriktsrevisjoner)

En del høringsinstanser gir uttrykk for at forslaget om å åpne for konkurranseutsetting kan føre til at distriktsrevisjonsenheter blir oppløst, og at dette vil innebære at det ikke vil finnes andre alternativer enn private firma i enkelte regioner. Departementet viser til at avhengig av hvor mange kommuner som vil benytte seg av en mulighet til å konkurranseutsette revisjonen, vil dette føre til endringer i den struktur med interkommunale revisjonsenheter som eksisterer i dag. I en situasjon hvor det åpnes for at kommunene selv kan avgjøre hvordan en vil organisere revisjonen, ligger det imidlertid i sakens natur at det vil være lite aktuelt å gjennomføre noen overordnet statlig styring av dette - utover de mekanismer vedrørende uttreden og oppløsning av interkommunale enheter som det er vist til i høringsnotatet.

3.1.4 Hovedtrekk ved en statlig ordning for kontroll og revisjon av skatteoppkreverfunksjonen

Når det gjelder revisjon og kontroll på skatteinnfordringsområdet, er det ikke foreslått å åpne for å konkurranseutsette dette området. Bestemmelsene om kontroll og revisjon på dette området hører under Finansdepartementet og Skattedirektoratet, og kontroll og revisjonsansvaret er her delt mellom Riksrevisjonen og dagens kommunerevisjonsenheter. For å kunne åpne for å konkurranseutsette dette området ville det vært nødvendig å etablere spesialregler om uavhengighet/objektivitet/konfidensialitet. Disse reglene ville måtte være så strenge at de i praksis ville utelukke private revisorer/firma fra å revidere dette området. Det er departementets vurdering at det bør sperres for det - når dette likevel er realiteten. Det foreslås at kontroll og revisjon av kommunenes skatteoppkreverfunksjon overtas av staten.

Konsekvensene av denne statsovertakelsen vil bli omtalt i kommuneproposisjonen for 2004 og i St.prp. nr. 1 (2003-2004) for Finansdepartementet.

En forsvarlig statlig ordning for kontroll og revisjon på dette området vil etter departementets mening kunne være etablert i løpet av første halvår 2004.

Nødvendige endringer i skattebetalingsloven fremmes i Ot.prp. nr. 1 (2003-2004) med virkning fra 1. juli 2004. Fra samme dato oppheves Skatteinstruks for kommunerevisorene.

3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at departementet foreslår å åpne for konkurranseutsetting av kommunal revisjon. Flertallet går imot dette forslaget.

Flertallet mener at en hovedmålsetting med endringer av den kommunale revisjonsordningen må være å sikre best mulig tjenester for brukerne. Flertallet er av den oppfatningen at forslaget om å konkurranseutsette revisjonsordningen verken vil føre til mer effektive tjenester eller bedre kvalitet i utførelsen av den. Flertallet mener at det med det forslaget for kommunal revisjonsordning som foreligger, er en åpenbar fare for økt byråkratisering, og en mindre effektiv og dermed dyrere tjeneste. Flertallet kan ikke se at det tjener brukerne. Flertallet mener derfor at den foreslåtte lovendringen er unødvendig.

Flertallet viser til at hensynet til uavhengighet og objektivitet er grunnleggende for enhver kontrollinstans. Det som imidlertid er særlig krevende med hensyn til kommunal revisjon, er forholdet til den lokale kommunale forvaltningen. Flertallet er av den oppfatning at kunnskap om lokale forhold er et klart fortrinn ved utøvelse av kommunal revisjon.

Dette ivaretas på en svært tilfredsstillende måte med dagens ordning. Flertallet er kjent med den rådgivende funksjon som dagens revisjonsordning har både for kommunenes administrative og politiske ledelse og for innbyggerne. Flertallet er redd for at denne tryggheten går tapt med det forslag som er framlagt.

Flertallet viser til at forslaget gjør det mulig å konkurranseutsette hele eller deler av kommunal revisjon, likevel slik at det skal være én ansvarlig revisor for kommunens årsregnskap. Dette betyr at en og samme kommune kan ha én revisor for kommunens årsregnskap, en annen for et kommunalt foretak og igjen andre revisorer for hvert enkelt forvaltningsrevisjonsoppdrag (prosjekt). I tillegg kommer at det kan velges egne revisorer for ulike mindre attestasjonsforhold som eksempelvis regnskapet over pasientmidler ved kommunale institusjoner.

Flertallet mener en slik ordning vil være uheldig av flere grunner. Kommunene vil miste den synergi som følger av at revisor må ha god kjennskap til totaliteten for å utføre en kvalitativt god revisjon. Dessuten kan det bli uklart ansvarsforhold mellom de ulike revisorene i tilfeller der forhold ikke er avdekket eller ikke tatt opp.

Flertallet er kjent med at for å gjennomføre revisjon av årsregnskapet må revisor sette seg inn i hvilke forhold som representerer en risiko for kommunen. På den måten vil revisjon av årsregnskapet kunne gi viktige bidrag for gjennomføring av andre revisjonsoppgaver. Dersom dette er forhold som ligger utenfor den aktuelle revisors ansvarsområde, kan vedkommende velge å bringe dette fram for kommunens kontrollutvalg. Dette vil både omfatte forhold som gjelder regnskapsrevisjon og andre forhold som hører inn under forvaltningsrevisjon. Kommunens revisor har følgelig et ansvar for å vurdere totaliteten for kommuneoppdraget. Dersom kritiske forhold kommer for en dag, og dette ikke er vurdert av revisor og kontrollutvalget, vil det være betimelig både å stille spørsmål og få svar på hvordan revisor har vurdert forholdet. Flertallet er bekymret for at med den foreslåtte modellen vil et slikt ansvarsforhold kunne bli uklart og dermed problematisk. Det kan også oppstå situasjoner der ulike revisorer, ut fra ulikt ståsted og manglende totaloversikt, vurderer forholdene ulikt og gir delvis motstridende rapporter til kontrollutvalget.

Flertallet mener at den foreslåtte ordningen kan føre til uklare ansvarsforhold, en manglende totaloversikt over kommunens virksomhet, at uheldige forhold ikke blir avdekket i tide samt føre til uutnyttet synergi mellom de ulike revisjonsoppgavene.

Flertallet viser til at Regjeringen ikke går inn for å opprette et statlig tilsynsorgan. Høringsrunden viste at høringsinstansene gjennomgående har gitt ut-

trykk for at de ønsker etablert en statlig tilsynsordning (offentlig kvalitetskontroll).

Flertallet er kjent med at revisjon er et område der bruker/kjøper av informasjonen ofte har liten kunnskap om kvaliteten på arbeidet som ligger bak revisors uttalelse. På grunn av ulike mål og press på pris og kostnadsnivå kan dette føre til at kvaliteten av revisjonsarbeidet reduseres. Den siste tids skandaleoppslag om revisjonsbransjen viser dette med all tydelighet.

Flertallet viser til at det i forslaget er beskrevet at kontrollutvalget skal føre tilsyn med revisor. Det heter videre:

"Dersom dette tilsynet skulle kunne bli tilstrekkelig effektivt ville det forutsette en betydelig kompetanse i kontrollutvalget eller dets sekretariat."

Flertallet er kjent med at Norges Kommune-revisorforbund (NKRF) har etablert en frivillig forbundsbasert kvalitetskontroll. Denne ordningen gjelder bare for forbundets medlemmer. Den norske Revisorforening (DnR) har en tilsvarende ordning for sine oppdragsansvarlige medlemmer, men denne ordningen gjelder oppdrag som faller innenfor revisorlovens område og vil ikke, uten endringer, omfatte revisjon av kommuner. Flertallet mener derfor at en slik frivillig kvalitetskontroll ikke vil omfatte alle aktørene og derfor ikke gi et tilstrekkelig grunnlag for sikkerheten. I tillegg vil den kunne skape ulike konkurranseforhold mellom markedsaktørene.

Flertallet viser til proposisjonen (kap. 4.11, s. 66) der det beskrives at det i forskrift vil bli stilt nærmere krav til innholdet av kommunal revisjon, og nærmere kvalifikasjonskrav til den som skal kunne ta revisjonsoppdrag for kommuner. Det legges til grunn at kvalifikasjonskrav sammen med bransjebaserte kvalitetskontroller i den innledende fase skal være tilstrekkelig til å sikre kvaliteten på det kommunale revisjonsarbeidet.

Det ligger i sakens natur at forskriftsinholdet om krav til revisjonsarbeidet ikke kan bli veldig spesifikt. Dessuten vil det neppe være mulig å si noe helt spesifikt om revisjonsomfanget i en forskrift. Hva som kommer av kvalifikasjonskrav er foreløpig ukjent, men det lanseres en idé om at det ikke trengs å stille noen krav til den som utfører/har ansvaret for forvaltningsrevisjon.

Flertallet mener at hvis det ikke etableres en tilsynsordning, risikerer en at revisjonen av kommunene blir svekket. Ved å opprette en statlig tilsynsordning vil et av argumentene for å skille sekretariatsfunksjonen fra revisjonen også falle bort, og en slipper den merkostnaden det vil påføre kommunene. Det bør vurderes om eksempelvis Kredittilsynet kan ha en slik tilsynsoppgave.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om opprettelse av en ordning for tilsyn med revisjon i kommunene. Regjeringen bes fremme forslaget i vårsesjonen 2004."

Flertallet viser til at det i proposisjonen fremgår at kontroll og revisjon av skatteoppkreivingsfunksjonen overtas av staten, og at konsekvensene av dette omtales i St.prp. nr. 1 (2003-2004) for Finansdepartementet.

Flertallet er sterkt bekymret over de konsekvenser en slik omlegging vil ha. Kommunenes Sentralforbund skriver i sitt brev av 7. april 2003 til Kommunal- og regionaldepartementet følgende:

"KS vil sterkt framheve at det også i framtida må være et kommunalt ansvar å besørge revisjon av egne inntekter. En evt. overføring av revisjon av skatteregnskapet til staten vil ikke bare bryte med et slikt prinsipp, men høyst sannsynlig gi mindre omfattende revisjon (alternativt dyrere revisjons- og kontrollordninger), og mindre korrekt og effektiv skatteinnfordring."

Videre uttaler Norsk Kommunerevisorforbund følgende i brev av 4. april 2003, til Finansdepartementet:

"Avstanden fra dagens revisjonsopplegg og til dette forslaget kan se ut til å bli markant. Dersom vår antakelse er riktig, vil omleggingen rent faktisk medføre at skatteinnstruksens pålegg ikke vil bli gjennomført årlig. I tillegg vil dette føre til at grunnlaget for ca. 1/3 av kommunenes inntekter heller ikke vil være gjenstand for en årlig revisjon.

Vi finner også grunn til å peke på at det her legges opp til en statlig overtakelse av kontroll med kommunale inntekter før den varslede utredningen av alle sidene ved skatteinnkrevingen er gjennomført."

Flertallet vil påpeke at statlig overtakelse av revisjon av skatteregnskapene vil innebære en vesentlig svekkelse av kontrollomfanget grunnet i vesentlighetsbetraktninger. Dersom Riksrevisjonen skal overta revisjonen av skatteregnskapet vil de etter eget utsagn, jf. brev til Finansdepartementet av 1. april 2003, legge skatteetatens samlede regnskap til grunn. De uttrykker at kommunenes skatteregnskap "anses som delregnskaper til skatteetatens samlede regnskap". Grensen for hva som er vesentlig vil følgelig bli satt i forhold til skatteetatens samlede regnskap. Den enkelte kommunes skatteregnskap vil ikke bli revidert hvert år. Videre vil beløpsgrensen for hva som er vesentlig i kommunal sammenheng være betydelig lavere enn tilsvarende når en betrakter skatteetatens samlede regnskap. I praksis kan det bety at feil som ville ført til negativ revisjonsberetning for den aktuelle kommunes skatteregnskap, ikke

nødvendigvis behøver å føre til noen reaksjoner for skatteetatens samlede regnskap. I mange tilfeller vil feilene heller ikke bli oppdaget. Redusert kontrollomfang fra Riksrevisjonens side vil i noen grad kunne kompenseres av økt kontroll fra skattefogden, men da som et ledd i skatteetatens interne kontroll og ikke som uavhengig revisjon.

Flertallet vil understreke at dette kan medføre dårligere kontroll med offentlige midler, og finner en lovendring som går i en slik retning svært uheldig.

Flertallet vil påpeke at den foreslåtte endringen vil bryte med prinsippet om at kommunen selv skal ha ansvaret for revisjon av egne inntekter.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at departementet foreslår å åpne for konkurranseutsetting av kommunal revisjon.

Disse medlemmer viser til at kommunal revisjon er et av meget få områder hvor det hittil ikke har vært tillatt for kommunene å benytte konkurranseutsetting. Disse medlemmer vil understreke at det er kommunenes frie og selvstendige valg hvorvidt de ønsker å benytte konkurranseutsetting eller ikke. Videre vil disse medlemmer påpeke at det er forbud mot konkurranseutsetting av en tjeneste som må begrunnes særskilt, ikke at det skal være tillatt å konkurranseutsette. Disse medlemmer kan ikke se at det her foreligger noen grunn til at så ikke skal være tillatt for de kommuner som ønsker det.

Disse medlemmer mener det er viktig at departementet legger prinsippet om det kommunale selvstyret til grunn i utformingen av lovforslaget om konkurranseutsetting av kommunal revisjon. Det fremgår av lovforslaget at kommunene står fritt til selv å velge hvordan man vil organisere sin revisjonsordning.

Disse medlemmer er enig i at kommunene må stå fritt til selv å få velge om man enten vil ha egne ansatte revisorer, velge interkommunale revisjonsordninger, bruke private revisorer eller foretrekke en kombinasjon av disse alternativene.

Disse medlemmer vil understreke at det i lovforslaget ikke er tale om å pålegge kommunene å konkurranseutsette revisjonen, men at det, kun legges opp til at de kommuner som selv ønsker det kan velge å konkurranseutsette hele eller deler av revisjonen.

Disse medlemmer kan ikke se noen særskilt tungtveiende prinsipielle, faglige eller andre viktige begrunnelser for å skulle nekte kommuner og fylkeskommuner å konkurranseutsette revisjonstjenester.

Disse medlemmer mener departementets forslag legger opp til en fleksibel ordning med stor grad av kommunal selvråderett.

Disse medlemmer ser ingen større problemer med at private får utføre kommunal regnskapsrevisjon. Regnskapsrevisjon er revisjon i tradisjonell forstand og er således uproblematisk å utføre for private revisorer.

Disse medlemmer ser heller ingen uoverkommelige problemer med at private revisorer kan utføre kommunal forvaltningsrevisjon, men mener allikevel at dette byr på nye utfordringer for private aktører.

Disse medlemmer vil allikevel ikke på det nåværende tidspunkt gå inn for å innføre en egen bransjeautorisasjon.

Disse medlemmer vil også åpne for mulighetene til at kommunale foretak kan ha en annen revisor enn den som reviderer årsregnskapet og ber departementet muliggjøre dette ved å foreta de nødvendige forekriksendringer.

Disse medlemmer er av den prinsipielle oppfatning at det ikke er av avgjørende betydning om det er private aktører eller det offentlige i egen regi med offentlig ansatte som utfører en offentlig finansiert oppgave eller produserer offentlige velferds- og tjenestetilbud.

Disse medlemmer mener at virksom konkurranse mellom offentlige og private aktører er positivt. Konkurranse mellom ulike tilbydere er generelt sett et kvalitetsfremmende virkemiddel innenfor både privat- og offentlig virksomhet, og bidrar til å fremskaffe billigere og bedre varer og tjenester til forbrukerne. I et samfunnsøkonomisk perspektiv bidrar således økt konkurranseeksponering innenfor spekteret av offentlig tjenesteproduksjon til en bedre utnyttelse av fellesskapets ressurser. Optimal ressursutnyttelse kommer både brukere av offentlige tjenester og skattebetalere til gode i form av lavere produksjonskostnader og høyere kvalitet på varer og tjenester.

Disse medlemmer vil videre understreke at man bør ha en pragmatisk tilnærming til konkurranse som virkemiddel, det er således ikke alle områder som egner seg like godt for konkurranseeksponering. Disse medlemmer tilslutter seg av den grunn departementets syn om ikke å åpne for konkurranseutsetting av revisjon og kontroll på skatteinnfordringsområdet.

Bekjempelse av "svart arbeid" og korrupsjon

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil understreke at korrupsjonsskandalene på slutten av 1980-tallet ble spesielt vektlagt ved endringene av kommuneloven i 1992, og at hensynet til bekjempelse av dette var sentralt i arbeidet med utformingen av nytt lovverk. I arbeidet for bekjempelse av svart arbeid sendte KRD

ved Rundskriv H-32/95 av 7. desember 1995 ut Skattediraktoratets retningslinjer for kontroll samarbeid.

Flertallet viser til at det nå arbeides med en revisjon av Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Der fremgår videreføring av samarbeid med bl.a. kommunerevisjonen som ett av mange tiltak. Et slikt samarbeid vil ved den foreslåtte lovendringen bli vanskeligere.

Flertallet er bekymret over at lovendringen kan medføre at innsatsen mot korrupsjon og "svart arbeid" svekkes.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til Innst. S. nr. 24 (2003-2004) fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Audun Bjørlo Lysbakken, Øystein Djupedal og Ågot Valle om tiltak mot økonomisk kriminalitet og uetisk atferd i næringslivet, om blant annet å vurdere å innføre et klart forbud mot at eksterne revisorer ikke samtidig kan være rådgiver i samme selskap. Disse medlemmer mener spørsmål tatt opp i den forbindelse har klar relevans til åpning for privat revisorer som skal revidere kommunale regnskap og kryssende interesser som kan oppstå. Disse farene har Regjeringen ikke lagt vekt på, men legger ensidig vekt på å legge til rette for et nytt forretningsområde for private revisorer.

4. BEHOVET FOR ENDRINGER I REGLENE FOR KOMMUNENES EGENKONTROLL

4.1 Sammendrag

Noen av endringene som foreslås i proposisjonen har direkte sammenheng med å åpne for konkurranseutsetting, andre har ikke direkte sammenheng med det, men er tatt inn for mer generelt å styrke egenkontrollen i kommunene. Kommunestyrets og kontrollutvalgets tilsynsansvar fremheves i loven gjennom en egen lovbestemmelse. Kontrollutvalget foreslås videreført som obligatorisk organ, og dets funksjon fremheves og styrkes. Kontakten med kommunestyret skal sikres ved lovkrav om at minst ett medlem skal velges blant kommunestyrets medlemmer, og at utvalgets leder gis møte- og talerett i kommunestyret ved behandling av kontrollutvalgets saker, dersom han/hun ikke er representert i kommunestyret.

Det foreslås også at kommunestyret skal kunne velge kontrollutvalget på nytt dersom det ikke fungerer tilfredsstillende. Departementet har her lagt avgjørende vekt på at KU er kommunestyrets organ, og utøver tilsyn på vegne av kommunestyret. Departementets oppfatning er at kommunestyret derfor må ha anledning til å velge det på nytt - som andre utvalg - dersom kommunestyret finner at KU ikke fungerer godt nok.

Bestillerfunksjonen ved konkurranseutsetting av revisjonen legges til kontrollutvalget. Det foreslås også en bestemmelse som pålegger kommunestyret et ansvar for å sørge for at kontrollutvalget sikres tilfredsstillende sekretærbistand. KU har en tilsynsfunksjon og et oppfølgingsansvar overfor revisjonen, og har ansvar for å påse at kommunen har en betryggende revisjon. I forhold til denne funksjonen kan det derfor være problematisk at revisor er sekretær. Departementet har lagt avgjørende vekt på dette, og foreslår at revisor ikke skal kunne være sekretær for kontrollutvalget.

Videre drøftes administrasjonssjefens ansvar for å utøve tilsyn og kontroll. Det foreslås å fremheve dette ansvaret gjennom en egen lovbestemmelse. Høringsinstansene har gitt bred støtte til at administrasjonssjefens tilsynsansvar fremheves i loven. Det er også tatt inn en tilsvarende bestemmelse for kommunerådet, i kommuner med parlamentarisk styringsform.

Videre drøftes innholdet av forvaltningsrevisjon, regnskapsrevisjon og revisjon av internkontrollen kort. Det legges opp til å definere nærmere innholdet i de revisjonstjenester kommunen skal bestille i forskrifter. Dette vil etter departementets mening være hensiktsmessig for å unngå at konkurranse om kommunal revisjon skal dreie seg om en konkurranse om pris på bekostning av kvalitet og omfang. Lovforslaget inneholder derfor hjemler til å gi forskrifter både om kontrollutvalgets virksomhet og om revisor og revisjon.

I høringsutkastet ble det varslet at innholdet i både forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon vil ta utgangspunkt i Riksrevisjonens standarder. For den delen av kontroll og tilsyn som går utover de rene revisjonsoppgaver, vil det bli overlatt til kommunen selv å definere innhold og omfang. I proposisjonen er koblingen til Riksrevisjonens standarder tonet noe ned, på bakgrunn av en viss skepsis i høringsrunden. Departementet foreslår at det på samme måte som i dag gis nærmere bestemmelser om dette i forskrift.

Når det gjelder spørsmålet om kvalifikasjonskrav, eventuell sertifiseringsordning og statlig tilsyn med revisjon, er departementets forslag mindre restriktivt enn i høringsutkastet - på bakgrunn av relativt klare signaler i høringsrunden. Det tas sikte på å stille nærmere kvalifikasjonskrav for den som skal kunne revidere kommuner i forskrift. Det foreslås ikke å etablere en egen autorisasjons-/sertifiseringsordning nå, men gis uttrykk for at det kan være aktuelt å komme tilbake til dette senere om det skulle vise seg å være behov for det. Det foreslås imidlertid å vurdere etablering av statlig tilsyn for kommunal revisjon i forbindelse med utredning av tilsynsordninger overfor kommunesektoren generelt.

Det foreslås å gi hjemmel til å fastsette forskrifter om revisor, revisjon og kontrollutvalg - på samme måte som i dag. I slike forskrifter kan det bl.a. gis regler om revisjonens innhold, kvalifikasjonskrav og vandelskrav til revisor, bestemmelser om skifte av revisor, bestemmelser om rapportering til kommunen mv.

4.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter at kontrollutvalget videreføres som obligatorisk organ. Flertallet støtter imidlertid ikke forslag til endringer i regelverket for kommunenes egenkontroll som kommer som en konsekvens av at det åpnes for konkurranseutsetting av revisjonsordningen.

Flertallet går imot forslag om at hver kommune skal etablere et eget sekretariat uansett om de ønsker å konkurranseutsette revisjonen eller ikke. Flertallet vil påpeke at dette ikke gir kommunene frihet til selv å velge. Det er en inngripen i kommunenes handlefrihet som flertallet går imot.

Flertallet viser til at det av Regjeringens forslag går fram at kommunestyret skal være ansvarlig for at kontrollutvalget får et forsvarlig sekretariat. Sekretariatet kan ifølge forslaget ikke ivaretas av kommunens administrasjon eller av kommunens revisor. Begrunnelsen for at kommunens revisor ikke kan være sekretær legger til grunn at kontrollutvalget skal innstille på valg av revisor og at kontrollutvalget skal føre tilsyn med revisor.

Flertallet vil bemerke at når det gjelder kontrollutvalgets tilsynsansvar overfor revisjonen, pekes det i proposisjonen på det kompetansebehovet som enten kontrollutvalg eller sekretariat må ha for at en slik funksjon skal bli god. Det sies også at manglende kompetanse vil være en begrensende faktor for utøvelse av tilsynsfunksjonen.

Flertallet vil påpeke at kontrollutvalgets hovedfunksjon er å føre tilsyn med kommunens administrasjon, og er, med unntak av kommunestyret, det eneste organet som fører tilsyn med helheten i den kommunale aktiviteten. For at kontrollutvalget, som lekmannsorgan, skal kunne utøve et slikt tilsyn, må det få informasjon om hva som skjer i kommunen. Kommunens revisor vil, som en konsekvens av sin vurdering av vesentlighet og risiko i kommunen, sitte med betydelig og relevant informasjon. Ved å skille sekretariatsfunksjonen fra revisjonen må hver kommune bygge opp et eget sekretariat eller eventuelt kjøpe tjenester i markedet. Sekretariatet må, ifølge forslaget, dekke revisjonsfaglig kompetanse, juridisk kompetanse og i tillegg skaffe seg en tilstrekkelig oversikt over kommunen til å kunne bestille oppdrag. Flertallet vil påpeke at revisor vil ha denne inn-

sikten som følge av sitt arbeid, men at revisor ikke får anledning til å benytte den, hvis forslaget vedtas.

Flertallet vil bemerke at revisor, etter forslaget, vil ha møterett i kontrollutvalget. En sannsynlig konsekvens av forslaget om organiseringen av sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalg vil dermed være at både revisor og kontrollutvalgets sekretariat må gjøre en del av de samme forberedelsene og delta på de samme møtene. På den måten blir det en dublering av tidsbruken. Omfanget av dubleringen vil være avhengig av kontrollutvalgets aktivitet. I tillegg til dette kommer også kostnader knyttet til bestilling av oppdrag/kontraktsinngåelse og oppfølging av kontraktsforhold. Flertallet mener dette vil føre til et mer kostbart system som vil bli mindre effektivt enn ordningen som nå praktiseres.

Flertallet viser til at det i proposisjonen er pekt på at sekretariatet for kontrollutvalget må ha bred kompetanse. Det vises i den forbindelse til behovet for juridisk kompetanse. Kontrollutvalget vil også ha behov for et sekretariat som kan bistå i valg av områder som skal gjøres til gjenstand for forvaltningsrevisjon. Dersom kontrollutvalget i tillegg skal ha en tilsynsfunksjon med revisjonen, må det også ha et sekretariat som har tilstrekkelig revisjonsfaglig kompetanse til å vurdere den faglige siden av revisjonsarbeidet.

Flertallet vil bemerke at et eget sekretariat, dvs. ikke bruk av kommunens revisor, medfører at kommunen må sørge for at kontrollutvalget har et sekretariat som doublerer bruk av tid. Dessuten vil det til dels dublere behovet for høy kompetanse på et område der det ofte fra før har vist seg vanskelig å skaffe tilstrekkelig kompetanse. Flertallet har også merket seg at kommunene ikke gis valgfrihet på dette området.

Flertallet vil påpeke at dersom kommunene skal klare å få bred kompetanse i sekretariatet og samtidig ikke får anledning til å benytte den kompetansen som finnes hos kommunens revisor, vil det i praksis tvinge kommuner til også å konkurranseutsette og privatisere sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget. Flertallet mener dette er uakseptabelt og vil derfor gå imot forslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er enig i at kontrollutvalget videreføres som et obligatorisk organ og at dets rolle og funksjon styrkes.

Disse medlemmer er også enig i at kontrollutvalgets rolle som tilsyns- og kontrollorgan på vegne av kommunestyret bør bli mer fremtredende enn i dag, dets viktige oppgaver og funksjon tatt i betraktning.

Disse medlemmer viser til at sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget er et meget sentralt tema i proposisjonen.

Disse medlemmer har registrert at det fra flere hold er yttret ønske om å beholde dagens ordning der revisor er kontrollutvalgets sekretær.

Disse medlemmer vil understreke at en kompetent sekretariatsfunksjon er en viktig forutsetning for at kontrollutvalget skal fungere godt og utøve sine oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Disse medlemmer viser til at det i dag er kommunerevisjonen som ivaretar sekretærfunksjonen til kontrollutvalget, men at departementet nå foreslår at denne ordningen må opphøre. Departementet begrunner dette syn med at kontrollutvalget skal påse at revisjonen er betryggende. Dette tilsier uavhengighet og avstand mellom revisor og kontrollutvalget. Etter departementets vurdering blir ikke kontrollutvalgets tilsyns- og kontrollrolle overfor revisor tilstrekkelig uavhengig når revisor samtidig er utvalgets sekretær.

Disse medlemmer deler departementets betenkeligheter vedrørende at det i dag er adgang for kommunens revisor til også å utøve kontrollutvalgets sekretariatsfunksjon.

Disse medlemmer vil imidlertid sterkt understreke viktigheten av at kontrollutvalget sikres den nødvendige sekretariatsfunksjon. Det er samtidig viktig at sekretariatsfunksjonen besitter den relevante faglige kompetanse som kreves.

Disse medlemmer er enig i at koblingene mellom sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget og kommunens revisor kan være uheldig sett i lys av at kontrollutvalget skal utøve en uavhengig tilsynsrolle overfor revisjonen.

Disse medlemmer støtter derfor departementets vurderinger om at valgt revisor ikke kan være sekretær for kontrollutvalget slik det er i dag.

Disse medlemmer innser at noen kommuner kan komme til å oppleve praktiske utfordringer av midlertidig karakter med å etablere eget sekretariat for kontrollutvalget, og anmoder derfor Regjeringen om i særskilte tilfeller å vurdere en kortere overgangsperiode for tilpassing til nytt lovverk for slike kommuner.

Disse medlemmer støtter videre at bestillerfunksjonen for en eventuell konkurranseutsetting av revisjonen legges til kontrollutvalget.

Disse medlemmer vil også åpne for at det skal være mulig å velge nytt kontrollutvalg dersom dette ikke fungerer tilfredsstillende, men at det skal svært gode grunner til før nyvalg eventuelt foretas.

Disse medlemmer vil her få tilføye at det ikke nødvendigvis fremmer kontrollutvalgets uavhengighet dersom det gjøres for enkelt å foreta ut-

skiftning av samtlige medlemmer av kontrollutvalget ved en hvilken som helst anledning.

5. KONTROLL OG TILSYN MED FRISTILTE ORGANISASJONSMODELLER

5.1 Sammendrag

Kommunene har i lang tid gjort bruk av fristilte organisasjonsmodeller som selskaper, stiftelser og lignende. Utviklingen i de senere år synes å gå i retning av stadig økende bruk av fristilte organisasjonsformer.

I proposisjonen drøftes kontroll og tilsyn med fristilte organisasjonsmodeller. Det foreslås ikke å lovfeste at forvaltningsrevisjon skal være obligatorisk i kommunalt eide selskaper, men at dette skal være opp til eieren selv (kommunen) å vurdere. Det foreslås imidlertid å legge til rette for kontroll og innsyn i kommunens selskaper for kommunens egne kontrollorganer - kontrollutvalget og den revisor som reviderer kommunen. Lovforslaget er en parallell til Riksrevisjonens adgang til å føre kontroll med statens selskaper. Etter departementets oppfatning ville det føre for langt å gi tilsvarende adgang til selskapskontroll også for selskaper som har private og staten som eiere ved siden av kommuner. Dette ville gi kommunene en særfordel sammenlignet med de andre eierne som ville være vanskelig å begrunne. Når det gjelder eventuelle utfordringer i forbindelse med å koordinere innsyn og kontroll i selskaper med flere eiere, er det departementets oppfatning at det vil være forsvarlig å overlate samordningen av dette til eierkommunene selv.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at mange kommuner velger å organisere sin virksomhet i ulike organisasjonsmodeller som A/S, stiftelser og lignende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, støtter det syn at det må være opp til den enkelte kommune selv å vurdere om de ønsker forvaltningsrevisjon i kommunalt eide selskaper.

Flertallet støtter av den grunn departementets syn om ikke å lovfeste at det skal være obligatorisk med forvaltningsrevisjon av kommunalt eide selskaper.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti mener det bør være obligatorisk forvaltningsrevisjon i kommunalt eide selskaper, med unntak av selskaper som har ren forretningsmessig karakter. Slike selskaper skal ivareta viktige områder av kommunenes samlede virksomhet på opp-

drag fra kommunestyret. Derfor er ettersyn og revisjon av de forvaltningsmessige forhold av interesse og viktighet for kommunestyret.

For å unngå tvil om hva som er "kommunale" selskaper kan det være hensiktsmessig å knytte en avgrensning av de selskaper hvor forvaltningsrevisjon skal være obligatorisk til de selskaper som er omtalt i lovforslaget § 80. Dette vil i så fall innebære at forvaltningsrevisjon blir obligatorisk i interkommunale selskaper (IKS), i aksjeselskaper hvor en kommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer, og i heleide datterselskaper til slike selskaper.

Som avgrensningskriterium i forhold til selskaper som har forretningsmessig formål benyttes begrepet "næringsvirksomhet".

Disse medlemmer foreslår at en bestemmelse med et slikt innhold tas inn som nytt nr. 6 i lovforslaget § 77, se forslag fremmet under 11.6.2

6. REVISORS UAVHENGIGHET OG OBJEKTIVITET

6.1 Sammendrag

Departementet påpeker at hensikten med all revisjon er å få en uavhengig, uhildet etterkontroll av økonomisk informasjon, og resultatvurdering av innstatsfaktorer. På bakgrunn av dette er det en grunnleggende forutsetning at all kontroll og revisjon blir utført av medarbeidere som har faglig integritet og er objektive i forhold til den aktuelle virksomhet. I departementets vurdering og forslag til lovendringer i forhold til å åpne for konkurranseutsetting av kommunerevisjonen, står kravet til revisors objektivitet og uavhengighet sentralt.

Når det i lovforslaget åpnes mulighet for kommunene til å bestemme selv om de vil kjøpe revisortjenester fra eksterne revisjonsfirma, innebærer dette også at hensynet til like konkurransevilkår får stor vekt. Det regelverk som skal gjelde for revisjon av kommuner bør verken favorisere egen kommunerevisjon eller eksterne revisjoner i en anbudskonkurranse. Dette gjelder også regler om uavhengighet og objektivitet. Reglene på dette området bør være likegyldende, uavhengig av om kommunen benytter egen revisor eller den kjøper revisortjenester fra et privat revisjonsforetak.

Av drøftelsen i proposisjonen fremgår at verken forvaltningslovens regler om inhabilitet eller revisorlovens regler om uavhengighet for privat revisor passer helt i forhold til en situasjon der det skal være mulig for kommuner å velge å ha egne ansatte revisorer, delta i et interkommunalt samarbeid om revisjon eller konkurranseutsette revisjonen. Det foreslås å ta inn

en bestemmelse om uavhengighet i kommuneloven som svarer til bestemmelsen om uavhengighet i forslag til ny lov om Riksrevisjonen. Denne bestemmelsen vil gjelde alle som tar revisjonsoppdrag for en kommune, enten det er en ansatt revisor i den enkelte kommune, i en interkommunal sammenslutning eller en "privat" revisor/firma. Det er lagt vekt på at samme bestemmelse om uavhengighet bør gjelde for alle som tar revisjons- og kontrolloppdrag for en kommune - blant annet av hensyn til like konkurransevilkår.

Drøftelsen av revisors uavhengighet er utdypet i forhold til høringsnotatet. Bl.a. drøftes nærmere forholdet mellom innholdet i det skjønnsmessige uavhengighetskravet og revisorlovens konkrete uavhengighetsbestemmelser. Det foreslås at det i kommunelovens bestemmelse om revisors uavhengighet gis hjemmel til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om enkelte forhold som gjelder uavhengighet for revisorer som skal kunne ta oppdrag for kommuner.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen mener at revisors uavhengighet og objektivitet er en sentral og viktig faktor i alt revisjonsarbeid. Revisors tillit og troverdighet bygger på at revisor ikke har tilknytning til den reviderte virksomhet som svekker vedkommendes uavhengighet og objektivitet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at uavhengighet er et grunnleggende krav ved all revisjon. For at revisor skal oppfattes som uavhengig og troverdig i utføring av revisjonen, må habilitet håndteres svært aktsomt. Flertallet mener dette er ivarettatt på en tilstrekkelig god måte gjennom dagens lovgivning for kommunal revisjon.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at verken revisorlovens eller forvaltningslovens bestemmelser om uavhengighet og inhabilitet passer helt i de tilfeller der kommunen selv velger å ha egne ansatte revisorer.

Disse medlemmer viser til at det i lovforslaget er tatt inn en egen bestemmelse i § 79 som skal sikre revisors uavhengighet som skal gjelde for alle som utfører revisjon for en kommune.

Disse medlemmer sier seg enig i at en slik lovbestemmelse inntas i loven, men åpner samtidig for at det i loven også inntas en hjemmel for å utarbeide forskrift som klargjør revisors objektivitet og uavhengighet.

7. BESTEMMELSER OM INNSYNSRETT OG TAUSHETSPLIKT

7.1 Sammendrag

Når det åpnes for at kommuner og fylkeskommuner kan sette ut revisjonsoppgaver til private revisjonsfirma, er det en forutsetning at det i regelverket legges til rette for at enhver som utfører revisjon for kommunen, sikres tilgang til de opplysninger og dokumenter som er nødvendig for å gjennomføre oppdraget.

Departementet ser det som naturlig at kontrollutvalgets innsynsrett overfor kommunens egen revisjon videreføres på bakgrunn av kommunerevisorforskriften § 12 første ledd. Departementet har kommet til at det er formålstjenlig at slik innsynsrett fastsettes i lov. Nærmere regler om informasjonsutveksling mellom kommunens egen revisjon/interkommunalt revisjonsselskap og kontrollutvalget kan fastsettes i forskrift.

Kontrollutvalgets innsyn i private aktørers saksdokumenter omfattes ikke av offentlighetsloven. Departementet slutter seg til de høringsinstanser som understreker behovet for slikt innsyn - både for kommunen og eventuelt fylkesmannen og departementet - for bedre å kunne vurdere kvaliteten av den revisjon som foretas.

Departementet foreslår å gi den som reviderer en kommune rett til innsyn i alt som er nødvendig for å utføre arbeidet, og følgelig også en helt generell taushetsplikt om alt det revisor måtte få kjennskap til. Taushetsplikten er ikke til hinder for at revisor kan kommunisere med kommunens kontrollutvalg og andre instanser i den grad det er nødvendig for å utføre oppdraget. Den som er vernet av taushetsplikten, kan også samtykke til at den ikke skal gjelde.

Når det gjelder allmennhetens innsyn, vil offentlighetsloven gjelde på vanlig måte. Det foreslås ikke spesialregler om offentlig innsyn i forbindelse med kontroll og revisjon i kommuner. Det pekes på at departementet vil kunne vurdere dette nærmere etter at offentlighetslovutvalget har vurdert offentlighetslovens regler om innsyn i forhold til kommunale selskaper og andre private rettssubjekter.

7.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at det i proposisjonen slås fast at private aktører som påtar seg revisjon av en kommune, ikke vil være underlagt offentlighetslov og forvaltningslov.

Flertallet er bekymret for at kontrollutvalgets mulighet til å utøve tilsyn med private revisorer vil bli vesentlig svekket ved at det ikke gis innsyn i revisors arbeidspapirer. Flertallet er kjent med at det

kan etableres egne avtaler med privat revisor med oppdrag for kommunen som sikrer kontrollutvalget innsyn, men mener dette ikke er tilfredsstillende.

Flertallet vil også bemerke at allmennheten heller ikke vil ha innsyn i private revisorers postjournaler eller inn- og utgående korrespondanse. Dette vil svekke mulighetene for innsyn og vil samtidig snarere svekke enn øke tilliten til forvaltningen.

Flertallet mener at kommunale revisjonssenheter og private revisorer vil få ulike vilkår i forhold til offentlighetslov og forvaltningslov. Dette vil skape ulikheter i konkurranseforholdet mellom kommunale og private revisorer. I Ot.prp. nr 53 (1997-1998) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunale og fylkeskommunale foretak) er det slått fast at ulik behandling i forhold til offentlighetslov vil virke konkurransevridende. Dette vil bl.a. gi seg uttrykk i at aktørene vil få forskjellig forhold til media, og at kommunale revisorer generelt også må vurdere mer offentlighet i alle saker. I nevnte proposisjon heter det i kap. 6.8:

"Det vil rent administrativt være en belastning å måtte ta stilling til krav om dokumentinnsyn (...). Dertil kommer klagebehandling av avslag på innsyn."

Flertallet er kjent med at det er nedsatt et eget utvalg som skal vurdere offentlighetsloven. Rapport fra utvalget ventes avlagt i løpet av høsten 2003. Spørsmålet om forholdet mellom de ulike aktørene (kommunale revisorer, revisorer ansatt i interkommunale selskap og private revisorer) og offentlighet bør tas opp til ny drøfting etter at dette utvalget har avgitt sin innstilling.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere forholdet mellom private revisorer og offentlighetsloven/forvaltningsloven etter at offentlighetslovutvalget har avgitt sin innstilling."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener det er av stor betydning at den som utfører revisjon for en kommune, sikres tilgang til alle relevante opplysninger og dokumenter. Det er derfor viktig at regelverket sikrer den nødvendige innsynsrett for alle som utfører kommunal revisjon. Dette hensyn er etter komiteens vurdering ivaretatt i lovens § 78 punkt 6.

Disse medlemmer ser også viktigheten av at kontrollutvalget sikres den nødvendige innsynsrett overfor den som reviderer den kommunale virksomheten.

Disse medlemmer viser til at kontrollutvalgets innsynsrett ikke omfattes av offentlighetsloven dersom kommunen velger en privat revisor.

Disse medlemmer mener kontrollutvalgets innsynsrett må sikres på en forsvarlig måte også når private aktører utfører kommunal revisjon.

8. OM REVISJONS- OG KONTROLL-ORDNINGER I LONGYEARBYEN LOKALSTYRE

8.1 Sammendrag

Kommuneloven gjelder ikke for Svalbard. Svalbardloven har imidlertid enkelte regler som er parallele med kommunelovens. Departementet foreslår at svalbardloven § 44 annet ledd endres slik at Longyearbyen lokalstyre står fritt til selv å vurdere hvem som skal utføre revisjon av lokalstyrets virksomhet.

Justisdepartementet vil i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet utarbeide forslag til nærmere regler om revisjon, i samsvar med tilsvarende forskrifter som foreslås for kommuner.

Som følge av at gjeldende § 59a om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser foreslås endret til ny § 60, foreslås det at svalbardloven § 43 endres slik at den viser til denne bestemmelsen.

8.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil gå imot at det åpnes for konkurranseutsetting av revisjon for Longyearbyen lokalstyre.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti har ingen merknader.

9. NOEN GENERELLE PROBLEMSTILLINGER VED KONKURRANSE-UTSETTING

9.1 Sammendrag

I proposisjonen gis en nærmere beskrivelse av en del generelle regler som er sentrale i forbindelse med konkurranseutsetting. Videre er det redegjort kort for enkelte arbeidsrettslige spørsmål, derunder reglene om virksomhetsoverdragelse og de ansattes rettigheter i den forbindelse. Den betydning merverdiavgift vil ha i forbindelse med konkurranseutsetting av kommunal revisjon, er også berørt.

Kapitlet leder ikke opp til noen lovforslag. De problemstillingene som tas opp er generelle, og gjel-

der for all konkurranseutsetting og for kommunal opptreden i et konkurransemarked. Departementet ser derfor ikke grunn til å spesialregulere dette for konkurranseutsetting av revisjon.

Når det gjelder de ansattes rettigheter, har departementet heller ikke foreslått noen spesialregulering. Det ville gi de ansatte i kommunal revisjon en særfordel fremfor andre kommunalt/interkommunalt ansatte om man skulle regulere deres rettigheter særskilt i forbindelse med at det åpnes for konkurranseutsetting. En slik særfordel ville være vanskelig å begrunne i forhold til de deler av kommunens virksomhet hvor det allerede i dag er anledning til konkurranseutsetting.

I proposisjonen redegjøres også kort for arbeidet med merverdiavgift i forhold til kommuner.

9.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, går imot ordningen med momskompensasjon til kommunene. Momskompensasjon er etter flertallets oppfatning et virkemiddel for økt konkurranseutsetting. Flertallet viser til merknader i Innst. S. nr. 259 (2002-2003) og i finansinnstillinga for 2003-2004.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at merverdiavgiftssystemet etter dagens regler gir en konkurransevridning mellom tjenesteproduksjon utført i kommunal egenregi og private aktører. Dette vil også gjelde private revisorer som er momspålagt, mens kommunerevisjonen ikke er momspålagt.

Disse medlemmer viser til NOU 2003:3 "Merverdiavgift i kommunene", der det anbefales en generell momskompensasjon for alle varer og tjenester i kommunene.

Disse medlemmer avventer behandlingen av denne saken og forutsetter at dette vil medføre en løsning som nøytraliserer problemet vedrørende forskjellen i merverdiavgiften mellom offentlig og privat produksjon av varer og tjenester.

Disse medlemmer mener momsnøytralisering mellom private og offentlige tjenesteleverandører er en helt sentral forutsetning for at det skal være noe poeng i å tilrettelegge for at private skal kunne utføre oppdrag på vegne av det offentlige.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen har fremmet konkret forslag om momsnøytralisering i statsbudsjettet for 2004 slik at dette får virkning fra 1. januar 2004.

10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

10.1 Sammendrag

Departementet viser til at det er nærliggende å anta at en rekke kommuner vil benytte en mulighet til å konkurranseutsette revisjonen. Den struktur med interkommunale revisjonsenheter som eksisterer i dag, vil derfor kunne undergå vesentlige endringer. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor mange kommuner som vil benytte en slik adgang.

Dersom det vil være nødvendig for departementet i enkelttilfeller å gripe inn overfor uttrede fra, eller oppløsning av distriktsrevisjoner der dette ligger an til å få uheldige konsekvenser for gjennomføring av revisjon av enkelte av de berørte kommuner, vil dette kunne føre til en økt arbeidsbelastning for departementet eller fylkesmannsembetene. Det antas imidlertid at antallet slike saker ikke vil være stort.

De økonomiske effektene for kommunene er vanskelige å anslå. Ut fra en generell antagelse om at konkurranse bidrar til kostnadseffektivisering, vil kommunenes og fylkeskommunenes kostnader til revisjon gå ned. Det er imidlertid vanskelig på forhånd å si noe sikkert om de økonomiske effektene av å åpne for konkurranseutsetting av revisjon.

Utover dette har lovforslaget begrensede økonomisk/administrative konsekvenser. Kommunene/fylkeskommunene må etablere et eget sekretariat for kontrollutvalget. Kommunene avlastes for enkelte oppgaver og staten belastes med nye oppgaver. Det legges til grunn at Riksrevisjonen og skatteetaten må styrkes noe. En omfordeling av ressurser mellom kommunene og staten som følge av forslaget vil bli avklart i kommuneproposisjonen for 2004.

10.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at forslaget om konkurranseutsetting av kommunal revisjon verken vil føre til en bedre tjeneste eller mer effektiv tjeneste for brukerne. Flertallet ser med forundring på at Regjeringen synes å sette kostnader foran kvalitet i vurderingen av forslag til ny lov om kommunal revisjon. Flertallet vil hevde at mindre kommuner fort kan bli tapere med det opplegget som Regjeringen legger opp til. De private tilbyderne som ønsker å gå inn i dette markedet, vil trolig ikke ønske å foreta revisjonsoppgaver i de minste kommunene. Forslaget vil dermed også være en trussel for de distriktsrevisjonsenheter som i dag er velfungerende.

Flertallet viser for øvrig til merknader under kapittel 3.2.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet har ingen merknader.

11. MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSER I LOVFORSLAGET

11.1 Generelt om forslaget til endringer i kommuneloven

11.1.1 Sammendrag

Det foreslås å flytte bestemmelsene om internt tilsyn og kontroll i kommuneloven § 60 til et nytt kapittel 12, "Internt tilsyn og kontroll. Revisjon.", slik at disse bestemmelsene kommer etter kapittel 11 om kommunale foretak.

Gjeldende § 60 blir opphevet i sin nåværende form. Nåværende § 59a gjøres til ny § 60, slik at det i kapitlet om statlig kontroll og tilsyn blir to paragrafer; §§ 59 og 60.

11.2 Til forslag til endring i § 20 nr. 2

11.2.1 Sammendrag

Det foreslås et nytt annet punktum i nr. 2 som lovfester kommunerådets og fylkesrådets tilsynsansvar overfor administrasjonen. Siktemålet er å tydeliggjøre at kommunerådet/fylkesrådet har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten.

11.3 Til forslag til endring i § 23 nr. 2

11.3.1 Sammendrag

I nytt annet punktum i nr. 2 foreslås en ny annen setning som lovfester administrasjonssjefens tilsynsansvar overfor administrasjonen. Forslaget antas ikke å innebære noen realitetsendring i forhold til gjeldende rett.

Administrasjonssjefens ansvar for å føre tilsyn omfatter også kommunale foretak, jf. kapittel 11. Administrasjonssjefen har ikke resultatansvar for de deler av kommunen som er organisert som foretak. Dette ansvaret ligger til foretakets styre. Administrasjonssjefen har imidlertid et tilsynsansvar, og kan kreve at en sak skal forelegges kommunestyret før vedtak iverksettes, jf. § 72 nr. 1 i.f.

11.4 Til forslag til § 29 ny nr. 2

11.4.1 Sammendrag

I gjeldende § 29 nr. 1 er ikke kontrollutvalget regnet opp blant de organer som kapittel 6 får anvendelse for. Det foreslås derfor å gjøre kapittel 6 obligatorisk også for kontrollutvalget, slik at de samme saksbehandlingsregler gjelder for dette organet som for eksempel faste utvalg etter § 10 - med mindre § 77 har avvikende regler.

11.5 Til forslag til ny § 76

11.5.1 Sammenheng

Bestemmelsen omhandler kommunestyrets tilsynsansvar. Bestemmelsen er identisk med gjeldende § 60 nr. 1. Siste setning fastslår at det i kommunestyrets tilsynsansvar også ligger en plikt til å sørge for at kommunen eller fylkeskommunen har en forsvarlig revisjon.

11.6 Til forslag til ny § 77 Kontrollutvalget

11.6.1 Sammenheng

Nr. 1 første setning er identisk med gjeldende § 60 nr. 2 første setning. I annen setning er tatt inn en ny bestemmelse om at utvalget skal ha minst tre medlemmer. Den samme bestemmelsen følger i dag av kontrollutvalgskriften § 2.

Bestemmelsen i tredje setning følger i dag av kontrollutvalgskriften.

I fjerde setning er det tatt inn en ny bestemmelse om at minst ett av utvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. I femte setning er utvalgets leder gitt møte- og talerett i kommunestyret og fylkestinget når utvalgets saker behandles.

Nr. 2 er identisk med gjeldende lov § 60 nr. 2 annen setning.

Nr. 3 gir kommunestyret/fylkestinget hjemmel til å skifte ut kontrollutvalgsmedlemmene i løpet av valgperioden.

Nr. 4 omhandler kontrollutvalgets ansvar og oppgaver. Bestemmelsen er ikke uttømmende, men presiserer kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning.

Nr. 5 pålegger kontrollutvalget å påse at det føres tilsyn med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 80 som gir kontrollutvalget og kommunens revisor adgang til å kreve informasjon og foreta undersøkelser i slike selskaper. Nærmere regler om innholdet av selskapskontrollen kan gis i forskrift etter nr. 11.

Nr. 6 første setning fastslår at kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt kontroll- og tilsynsarbeid til kommunestyret eller fylkestinget.

I annen setning er tatt inn en ny bestemmelse om at enhver sak som kontrollutvalget rapporterer til kommunestyret eller fylkestinget skal forelegges administrasjonssjefen til uttalelse.

Nr. 7 regulerer kontrollutvalgets adgang til informasjon om kommunens virksomhet.

Nr. 8 fastslår at utvalgets møter som hovedregel holdes for lukkede dører.

Nr. 9 fastslår at kommunens revisor har møte- og talerett i utvalgets møter.

Av nr. 10 fremgår at kommunestyret har plikt til å sørge for tilfredsstillende sekretærbistand til utvalget.

Bestemmelsen i nr. 11 gir hjemmel til å gi nærmere forskrifter om bl.a. utvalgets oppgaver og saksbehandling - på samme måte som etter dagens ordning.

11.6.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til forslag om opprettelse av en egen tilsynsordning med kommunal revisjon. Flertallet mener derfor det er nødvendig å endre § 77 nr. 4 og 5 for å frita kontrollutvalget fra denne oppgaven.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Kommuneloven § 77 nr. 4 og § 77 nr. 5 skal lyde:

4. Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).
5. Kontrollutvalget skal føre tilsyn med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6 og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer, og i heleide datterselskaper til slike selskaper."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti støtter Regjeringens lovforslag og fremmer følgende forslag:

"Kommuneloven § 77 nr. 4 og 5 skal lyde:

4. Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).
5. Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at flertallet er imot at kontrollutvalget skal ha eget sekretariat, slik at kommunens revisor ikke kan utføre sekretariatsfunksjoner. Flertallet går derfor imot proposisjonsforslaget til § 77 nr. 10, med den følge at § 77 nr. 11 blir § 77 nr. 10.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti støtter Regjeringens lovforslag og fremmer følgende forslag:

"Kommuneloven § 77 nr. 10 og 11 skal lyde:

10. Kommunestyret og fylkestinget skal sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget.
11. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling mv."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

"Kommuneloven § 77 ny nr. 6 skal lyde:

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i selskaper som er omtalt i § 80 første ledd, med mindre selskapet driver næringsvirksomhet.

§ 77 nr. 6 - 10 blir § 77 nr. 7 - 11."

11.7 Til forslag til ny § 78 Revisjon

11.7.1 Sammenheng

Nr. 1 fastslår at kommunens og fylkeskommunens virksomhet skal revideres i henhold til god kommunal revisjonsskikk. Det nærmere innhold i dette begrepet vil fremgå av forskrifter etter nr. 8.

Av nr. 2 fremgår hvilke former for revisjon som etter kommuneloven er obligatoriske for kommuner og fylkeskommuner.

Nr. 3 legger myndigheten til å avgjøre hvilken revisjonsordning kommunen/fylkeskommunen skal ha til kommunestyret/fylkestinget.

Av nr. 3 annen setning følger det imidlertid at kontrollutvalget skal gi innstilling om kommunens valg av revisjonsordning.

Nr. 4 første setning fastslår at det er kommunestyret/fylkestinget som skal velge revisor.

Annen setning fastslår at det er kontrollutvalget som skal utarbeide saksframlegget om valg av revisor.

Nr. 5 fastslår at revisor skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Nr. 6 gir kommunens revisor - enten det dreier seg om en ansatt kommunerevisor eller annen revisor - rett til de opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å gjennomføre revisjonsarbeidet.

Nr. 7 fastslår revisors taushetsplikt.

Nr. 8 gir hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om revisjon av kommuner og fylkeskommuner, og om revisorer som skal kunne ta oppdrag for kommuner og fylkeskommuner.

11.7.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at flertallet går mot å konkurranseutsette kommunal revisjon.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Kommuneloven § 78 nr. 3 - 5 skal lyde:

3. Revisjon skal skje ved egen kommunal eller fylkeskommunal revisjon, eller ved felles revisjon for flere kommuner eller fylkeskommuner innen et revisjonsdistrikt.
4. Revisjonsdistrikt for flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprettes ved avtale mellom de aktuelle kommuner og fylkeskommuner, eller ved vedtak av departementet. Det skal velges et eget styre for revisjonsdistriktet med medlemmer fra alle deltakende kommuner og fylkeskommuner. Den som er utelukket fra valg til kontrollutvalg kan heller ikke velges til distriktsrevisjonsstyret.
5. Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv revisor. Kontrollutvalget ansetter det øvrige personale. Distriktsrevisor og det øvrige personale i distriktsrevisjonen ansettes av distriktsrevisjonsstyret. Revisor skal ha regnskaps- og revisjonsfaglig kompetanse som bestemt i forskrift etter denne paragrafs nr. 9.

Proposisjonenes forslag § 78 nr. 5 - 8 blir § 78 nr. 6 - 9."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti støtter Regjeringens lovforslag og fremmer følgende forslag:

"Kommuneloven § 78 nr. 3 og 4 skal lyde:

3. Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med annen revisor. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.
4. Kommunestyret eller fylkestinget velger selv revisor. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget."

§ 78 nr. 6 - 9 blir § 78 nr. 5 - 8.

11.8 Til forslag til ny § 79 Revisors uavhengighet

11.8.1 Sammen drag

Første ledd i bestemmelsen inneholder generelle krav til uavhengighet for den som skal kunne ta revisjonsoppdrag for en kommune.

Siste setning i første ledd slår fast at bestemmelsen ikke er til hinder for at revisorer kan være ansatt i kommunen, fylkeskommunen eller en interkommunal revisjonsenhet.

Annet ledd lister opp hvem som er å regne som nærstående i forhold til det generelle uavhengighetskravet i første ledd.

Tredje ledd gir hjemmel til å gi forskrifter med nærmere krav til revisors uavhengighet.

11.9 Til forslag til ny § 80 Selskapskontroll

11.9.1 Sammen drag

Første ledd gir kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor samme rett til opplysninger og til å foreta undersøkelser i heleide selskaper som Riksrevisjonen har etter aksjeloven § 20-6.

Bestemmelsen i annet ledd gir kommunestyret og fylkestinget hjemmel til å fastsette nærmere regler om kontrollen med selskaper.

11.10 Til forslag til overgangsregel for distriktsrevisjoner ny § 81

11.10.1 Sammen drag

Etter kommuneloven § 27 nr. 4, jf. lov om interkommunale selskaper § 40, må alle interkommunale virksomheter som er egne rettssubjekter omorganiseres til interkommunalt selskap (IKS) eller aksjeselskap, eller annen lovlig organisasjonsform innen 1. januar 2004. Bestemmelsen i overgangsregelen utvider denne fristen med ett år for interkommunale sammenslutninger om revisjon (distriktsrevisjoner). På den annen side innebærer den at samtlige distriktsrevisjoner må omorganiseres innen denne fristen - ikke bare distriktsrevisjoner som er egne rettssubjekter.

11.10.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at forholdet mellom forslaget til ny § 81 i kommuneloven og forslaget vedrørende § 40 i lov om interkommunale selskaper i Innst. O. nr. 10 (2003-2004), jf. Ot.prp. nr. 105 (2002-2003), er tatt opp med Kommunal- og regionaldepartementet. Brev til komiteen av 18. november 2003 fra kommunal- og regionalminister Erna Solberg er vedlagt innstillingen.

11.11 Til forslag til endring i lov om Svalbard av 17. juli 1925 nr. 11 §§ 43 og 44

11.11.1 Sammen drag

Endringen i § 43 er en rent teknisk endring som følge av endret paragrafnummerering i kommuneloven.

På samme måte som for kommunal revisjon etter kommuneloven kapittel 12, står lokalstyret, etter endringen i § 44, fritt til selv å vurdere hvem som skal utføre revisjonen av lokalstyrets virksomhet.

12.1.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til merknader under kapittel 8.2 foran.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti støtter Regjeringens lovforslag og fremmer følgende forslag:

"I lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard gjøres følgende endring:

§ 44 annet ledd annet punktum skal lyde:

Lokalstyret avgjør selv om revisjonen skal utføres av egne ansatte revisorer, gjennom samarbeid med kommuner om revisjon, eller ved å inngå avtale med annen revisor."

11.12 Til forslag til endring i lov om vergemål for umyndige av 22. april 1927 nr. 3 § 85 første ledd

11.12.1 Sammen drag

Når det foreslås at revisjon av overformynderiets regnskaper også kan revideres av andre enn kommunens egen revisjon, må dette ses i sammenheng med forslaget til ny bestemmelse i kommuneloven § 78 nr. 3. Departementet kan ikke se at det foreligger noen grunner som er til hinder for at revisjon av overformynderiets virksomhet - på samme måte som for kommunens revisjonsoppgaver etter kommuneloven - også kan utføres av andre enn kommunens egen revisor.

11.13 Til forslag til endring i lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt § 56

11.13.1 Sammen drag

Bestemmelsen i § 56 tredje setning bygger på en forutsetning om at dagens kommunale revisjonsenheter skal utføre kontroll og revisjon av kommunenes skatteoppkravingsfunksjon. På bakgrunn av at kontroll og revisjon av skatteoppkravingsfunksjonen

foreslås gjort til en statlig oppgave, er denne bestemmelsen foreslått opphevet.

11.14 Til forslag til endring i lov om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven) av 28. juni 2002 nr. 57

11.14.1 Sammendrag

Det følger av valgloven § 3-3 tredje ledd siste strekpunkt at revisjonspersonell er utelukket fra valg til henholdsvis kommunestyre og fylkesting. Ved vedtakelsen av ny valglov i 2002 ble ordlyden endret fra "den som foretar revisjon for kommunen/fylkeskommunen" til "den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er ansvarlig for revisjonen". Bestemmelsen er endret for å bringe den i samsvar med kommunelovens § 14 nr. 1 bokstav b.

Valgbarhetsbegrensningene vil omfatte både den eller de personer som i praksis utfører revisjonsoppgaver, og den som er ansvarlig for revisjon.

12. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Kommuneloven § 77 nr. 4 og 5 skal lyde:

4. Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).
5. Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.

Forslag 2

Kommuneloven § 77 nr. 10 og 11 skal lyde:

10. Kommunestyret og fylkestinget skal sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget.
11. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling mv.

Forslag 3

Kommuneloven § 78 nr. 3 og 4 skal lyde:

3. Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med annen revisor.

Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.

4. Kommunestyret eller fylkestinget velger selv revisor. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.

§ 78 nr. 6 - 9 blir § 78 nr. 5 - 8.

Forslag 4

I lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard gjøres følgende endring:

§ 44 annet ledd annet punktum skal lyde:

Lokalstyret avgjør selv om revisjonen skal utføres av egne ansatte revisorer, gjennom samarbeid med kommuner om revisjon, eller ved å inngå avtale med annen revisor.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 5

Kommuneloven § 77 ny nr. 6 skal lyde:

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i selskaper som er omtalt i § 80 første ledd, med mindre selskapet driver næringsvirksomhet.

§ 77 nr. 6 - 10 blir § 77 nr. 7 - 11.

13. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak:

A.

Vedtak til lov

om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

§ 20 nr. 2 skal lyde:

2. Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. *Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar*

med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

§ 23 nr. 2 skal lyde:

2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. *Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

§ 29 nr. 2 skal lyde:

2. *Bestemmelsene gjelder også for kontrollutvalg, dersom ikke annet fremgår av § 77.*

Nåværende nr. 2, 3 og 4 blir nr. 3, 4 og ny nr. 5.

Overskriften til kapittel 10 skal lyde:

Kapittel 10. *Statlig tilsyn og kontroll.*

§ 59 a blir § 60.

Nåværende § 60 oppheves.

Overskriften til kapittel 12 skal lyde:

Kapittel 12. *Internt tilsyn og kontroll. Revisjon.*

§ 76 skal lyde:

§ 76 *Kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar*

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte.

§ 77 skal lyde:

§ 77 *Kontrollutvalget*

1. Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning på sine vegne. *Utvalget skal ha minst tre medlemmer. Kommunestyret og fylkestinget velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder. Minst ett av utvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Utvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret og fylkestinget når utvalgets saker behandles.*
2. Utelukket fra valg er ordfører, fylkesordfører, varaordfører, medlem og varamedlem av formann-

skap og fylkesutvalg, medlem og varamedlem av kommunal eller fylkeskommunal nemnd med beslutningsmyndighet, medlem av kommuneråd eller fylkesråd og ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

3. *Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst foreta nyvalg av utvalgets medlemmer.*
4. *Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).*
5. *Kontrollutvalget skal føre tilsyn med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6 og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer, og i heleide datterselskaper til slike selskaper.*
6. *Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. Før en sak rapporteres til kommunestyret eller fylkestinget skal den ha vært forelagt administrasjonssjefen til uttalelse.*
7. *Kontrollutvalget kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.*
8. *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.*
9. *Kommunens og fylkeskommunens revisor har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter.*
10. *Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling mv.*

Ny § 78 skal lyde:

§ 78 *Revisjon*

1. *Revisjon av kommunal og fylkeskommunal virksomhet skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk.*
2. *Revisjonsarbeidet skal omfatte regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.*
3. *Revisjon skal skje ved egen kommunal eller fylkeskommunal revisjon, eller ved felles revisjon*

for flere kommuner eller fylkeskommuner innen et revisjonsdistrikt.

4. Revisjonsdistrikt for flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprettes ved avtale mellom de aktuelle kommuner og fylkeskommuner, eller ved vedtak av departementet. Det skal velges et eget styre for revisjonsdistriktet med medlemmer fra alle deltakende kommuner og fylkeskommuner. Den som er utelukket fra valg til kontrollutvalg kan heller ikke velges til distriktsrevisjonsstyret.
5. Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv revisor. Kontrollutvalget ansetter det øvrige personale. Distriktsrevisor og det øvrige personale i distriktsrevisjonen ansettes av distriktsrevisjonsstyret. Revisor skal ha regnskaps- og revisjonsfaglig kompetanse som bestemt i forskrift etter denne paragrafs nr. 9.
6. *Kommunens eller fylkeskommunens revisor skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.*
7. *Revisor kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene.*
8. *Med mindre det følger av revisjonens oppgaver etter denne lov eller forskrift gitt i medhold av nr. 8, eller den opplysningene gjelder har samtykket til at taushetsplikten ikke skal gjelde, har revisor plikt til å bevare taushet om det de får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunen eller fylkeskommunen.*
9. *Departementet kan gi forskrifter om revisjon.*

Ny § 79 skal lyde:

§ 79 Revisors uavhengighet

Den som foretar revisjon for en kommune eller fylkeskommune kan ikke ivareta revisjons- og kontrolloppdrag for kommunen eller fylkeskommunen dersom revisor eller dennes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dens ansatte eller tillitsmenn, at dette kan svekke revisors uavhengighet og objektivitet. Det samme gjelder dersom det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisors uavhengighet og objektivitet ved gjennomføring av oppgavene. Ansettelse som revisor i kommunen eller fylkeskommunen, eller i en interkommunal samarbeidsordning, medfører ikke i seg selv at revisoren mangler nødvendig uavhengighet og objektivitet.

Som nærstående regnes

- a) *ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold*
- b) *slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer*

som de bor sammen med i ekteskapsliknende forhold og

- c) *slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.*

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om revisors uavhengighet.

Ny § 80 skal lyde:

§ 80 Selskapskontroll

I interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6 og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer, og i hel-eide datterselskaper til slike selskaper, 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.

Kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette regler om kontrollutvalgets og revisors kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskapet og herunder fastsette hvilke dokumenter mv. som skal sendes kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor.

Kontrollutvalget og kommunens eller fylkeskommunens revisor skal varsles og har rett til å være tilstede på selskapets generalforsamling, samt møter i representantskap og tilsvarende organ.

Ny § 81 skal lyde:

§ 81 Overgangsregler

Interkommunale revisjonsenheter (distriktsrevisjoner) skal innen 1. januar 2005 være organisert som interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper 29. januar 1999 nr. 6, eller annen selskapsform.

Nåværende kapittel 12 blir nytt kapittel 13. I nytt kapittel 13 blir nåværende §§ 76 og 77 nye §§ 82 og 83.

II

I lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard skal § 43 lyde:

Kommuneloven §§ 59 om lovlighetskontroll, opplysningsplikt m.v. og 60 om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

III

I lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige skal § 85 første ledd første punktum lyde:

Revisjon av overformynderiets regnskaper utføres av den kommunale revisjon *eller av annen revisor som foretar revisjon for kommunen.*

IV

I lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt oppheves § 56 nr. 1 tredje punktum.

V

I lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til fylkesting og kommunestyre gjøres følgende endringer:

§ 3-3 (3) bokstav b, siste strekpunkt oppheves.

§ 3-3 (3) ny bokstav c skal lyde:

c) *den som foretar revisjon for en kommune eller fylkeskommune.*

VI

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

B.

Stortinget ber Regjeringa vurdere endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. i lys av tilrådingane frå dei utvala som no er i arbeid på tilstøytande område.

C.

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om opprettelse av en ordning for tilsyn med revisjon i kommunene. Regjeringen bes fremme forslaget i vårsesjonen 2004.

D.

Stortinget ber Regjeringen vurdere forholdet mellom private revisorer og offentlighetsloven/forvaltningsloven etter at offentlighetslovsutvalget har avgitt sin innstilling.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 18. november 2003

Magnhild Meltveit Kleppa

leder

Torbjørn Andersen

ordfører

Vedlegg**Utdrag av brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til Stortinget
v/kommunalkomiteen, datert 18. november 2003.**

Jeg viser til telefax av 14. november.

Det er bedt om en vurdering av forholdet mellom forslaget til ny § 81 i kommuneloven (jf. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) og forslaget vedrørende § 40 i lov om interkommunale selskaper i Innst. O. nr. 10 (2003-2004), jf. Ot.prp. nr. 105 (2002-2003). På bakgrunn av dette bes også om en vurdering av om det er nødvendig med en justering av ordlyden i § 81.

Forslaget vedrørende § 40 i lov om interkommunale selskaper vil - sammen med forslaget i samme proposisjon om å oppheve kommuneloven § 27 nr. 4 - innebære at plikten til å omdanne interkommunale virksomheter som er egne rettssubjekter til interkommunalt selskap (IKS) blir opphevet på ubestemt tid.

Forslaget i Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) § 81 innebærer at interkommunale revisjonsenheter (såkalte distriktsrevisjoner) må omdannes til interkommunalt selskap (eller annen lovlig selskapsform) innen 1.1.2005, likegyldig om de er egne rettssubjekter eller ikke. Dette vil være en spesialbestemmelse for denne type virksomheter (interkommunalt samarbeid om revisjon) og denne bestemmelsen vil gå foran den generelle bestemmelsen som vil følge av endringen i § 40 i lov om interkommunale selskaper og endringen i kommuneloven § 27 nr. 4.

På denne bakgrunn kan jeg ikke se at det er nødvendig å endre ordlyden i forslag til ny § 81 i Ot.prp. nr. 70.