



## SAKSFRAMLEGG

---

<b>Kontrollutvalg:</b>	Hammerfest kommune	<b>Saksbehandler:</b>	Tom Øyvind Heitmann
<b>Møtedato:</b>	6. september 2022	<b>J.nr:</b>	KUSEK00551

---

### Sak 13/22

## SPØRSMÅL OM REVISORS UAVHENGIGHET TIL HAMMERFEST KOMMUNE OG DE TO KOMMUNALE FORETAKENE

### Saksdokumenter:

- Protokoll fra møte i representantskapet i Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS (Vefik IKS) - 6. april 2022
- Korrespondanse per epost mellom kontrollutvalgets sekretariat og rådmannen (kommunedirektøren) i Hammerfest kommune, juni 2022
- Epost fra kontrollutvalgets sekretariat til Vefik IKS, datert 17. august 2022
- Epost fra Forum for kontroll og tilsyn (FKT) til kontrollutvalgets sekretariat, datert 22. august 2022
- Utdrag fra lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og forskrift om kontrollutvalg og revisjon
- Etsiske retningslinjer for medlemmer i NKRF – Kontroll og revisjon i kommunene, fastsatt av årsmøtet i NKRF 11. juni 2012
- Brev fra Finanstilsynet til KS Bedrift, datert 2. juli 2022
- Utdrag fra lov om interkommunale selskap (IKS-loven)

### Sekretariatets tilrådning:

Kontrollutvalget viser til protokoll fra møte i eierorganet (representantskapet) i revisjonsselskapet Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS (Vefik IKS) den 6. april 2022. I denne protokollen framgår det at rådmannen (kommunedirektøren) i Hammerfest kommune ble valgt som styremedlem i dette revisjonsselskapet, som er Hammerfest kommunes valgte revisor.

På grunnlag av dette finner kontrollutvalget grunn til å stille spørsmål ved om kommunens valgte revisor - Vefik IKS – oppfyller de rettslige vilkår og yrkesetiske krav, som stilles til revisors uavhengighet til revidert(e) enhet(er), i dette tilfellet revisors uavhengighet til Hammerfest kommune, samt kommunens to kommunale foretak. Det samme gjelder spørsmålet om revisors habilitet.

Som følge av dette vedtar kontrollutvalget å gjøre følgende:

- Kontrollutvalgets ber sekretariatet sende henvendelse til Vefik IKS der utvalget ber om at revisjonsselskapet gjør en vurdering av sin uavhengighet til Hammerfest kommune og dets

to kommunale foretak, som følge av at Hammerfest kommunes rådmann er valgt til styremedlem i revisjonsselskapet fra 6. april 2022.

- Kontrollutvalget ber sekretariatet sende forespørsel til Kommunal- og distriksdepartementet, som omhandler spørsmål om revisors uavhengighet i tilfeller der kommunens rådmann (kommunedirektøren) er valgt til styremedlem i det revisjonsselskap som reviderer kommunen og dens kommunale foretak med mer. Sekretariatet kan også sende slik forespørsel til andre relevante instanser.
- På grunnlag av utredning fra sekretariatet behandler kontrollutvalget denne saken på nytt i et senere møte.

### **Saksopplysninger:**

Hammerfest kommunes valgte revisor (revisjonsselskap) er det interkommunale revisjonsselskapet Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS (Vefik IKS). Det samme gjelder for Hammerfest kommunes to kommunale foretak – Hammerfest Havn KF og Hammerfest Parkering KF.

Vefik IKS har som formål å utføre de lovpålagte revisjonsoppgaver for deltakerne, utføre andre revisjonsoppdrag og rådgivning for deltakerne, samt utføre revisjonsoppdrag og rådgivning for andre selskaper.<sup>1</sup>

Lovpålagte revisjonsoppgaver er regnskapsrevisjon, forenklet etterlevelseskontroll, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Dette reguleres i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

I protokoll fra møte i eierorganet (representantskapet) i revisjonsselskapet Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS (Vefik IKS) den 6. april 2022 framgår det at rådmannen (kommunedirektøren) i Hammerfest kommune ble valgt som styremedlem i dette revisjonsselskapet. Dette har rådmannen (kommunedirektøren) bekreftet i epost til sekretariatet, datert 24. juni 2022.

Dette innebærer at rådmannen (kommunedirektøren) fra 6. april 2022 både er øverste administrative leder i Hammerfest kommune (som på sin side har to kommunale foretak) og er styremedlem i det revisjonsselskap som reviderer Hammerfest kommune og dens to kommunale foretak.

Kommunedirektørens (rådmannens) formelle rolle overfor kommunale foretak er at han/hun kan instruere daglig leder om at iverksettelsen av en sak utsettes til kommunestyret eller fylkestinget har behandlet den aktuelle saken. Videre skal kommunedirektøren (rådmannen) i saker som behandles i kommunestyret eller fylkestinget, gis anledning til å uttale seg før styret i foretaket treffer vedtak. Dette henger sammen med det generelle overordnede ansvaret kommunedirektøren (rådmannen) har overfor hele kommuneorganisasjonen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Brønnøysundregistret: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=887013322>

<sup>2</sup> KS - Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll (2020): <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF>

I lov om interkommunale selskap (IKS-loven) § 13 framgår det at forvaltningen av selskapet hører under styret, som har ansvar for en tilfredsstillende organisasjon av selskapets virksomhet. Det framgår videre at styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet, og skal sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. I bestemmelsen framgår det også at styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. I samme lov § 14 framgår det blant annet at daglig leder forestår den daglige ledelse av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt.

I kraft av vervet som styremedlem i det revisjonsselskap som reviderer kommunen, har rådmannen (kommunedirektøren) sammen med resten av styret for eksempel et direkte arbeidsgiveransvar overfor revisjonsselskapets ledelse (herunder daglig leder/revisjonssjefen).

Sekretariatet har sendt forespørsel til Vefik IKS v/daglig leder/revisjonssjefen (datert 17. august 2022) der sekretariatet ber om tilbakemelding på om kommunens revisor - Vefik IKS - har gjort noen vurderinger av sin uavhengighet til Hammerfest kommune og dens kommunale foretak sett i lys av at kommunens øverste administrative leder (rådmannen) fra 6. april 2022 er valgt som medlem i revisjonsselskapets styre. Sekretariatet har ikke mottatt noe svar per 26. august 2022. Et eventuelt svar som kommer inn etter dette tidspunkt vil bli ettersendt til kontrollutvalget.

### **Krav til revisors uavhengighet**

I henhold til lov, forskrift og yrkesetisk rammeverk stilles det krav om at revisor skal være uavhengig av revidert(e) enhet(er), som i dette tilfellet gjelder Hammerfest kommune og dens to kommunale foretak.

I kommuneloven § 24-4 stilles det krav om at revisor skal være uavhengig.

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 16 stilles det krav til revisors uavhengighet. Her fremgår det at revisor ikke kan utføre revisjon eller annen kontroll for kommunen hvis det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisorens uavhengighet og objektivitet. Der fremgår videre at ansettelse som revisor i kommunen eller i en interkommunal samarbeidsordning ikke i seg selv medfører at revisoren mangler nødvendig uavhengighet og objektivitet.

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 17 settes det grenser for revisors tilknytning til den reviderte virksomheten (i dette tilfellet Hammerfest kommune og dens to kommunale foretak). Her fremgår det at revisor ikke kan utføre revisjon eller annen kontroll for kommunen hvis revisoren eller revisorens nærstående har en slik tilknytning til den reviderte eller kontrollerte virksomheten eller virksomhetens ansatte eller tillitsmenn at den er egnet til å svekke revisorens uavhengighet og objektivitet. I denne bestemmelsen defineres det også nærmere hva som menes med revisorens «nærstående».

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 18 settes det grenser for hvilke stillinger, verv og tjenester som revisor kan ha.

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 19 stilles det krav til egenvurdering av uavhengighet. Det fremgår her at den som utfører revisjon eller annen kontroll for en kommune, skal løpende vurdere sin uavhengighet. Det fremgår videre i denne bestemmelsen at oppdragsansvarlig revisor hvert år, og ellers ved behov, skal gi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget.

I tillegg til de krav som stilles i lov og forskrift, finnes det bransjeetiske/yrkesetiske krav til revisors uavhengighet. I etiske retningslinjer for medlemmer i organisasjonen NKRF – Kontroll og revisjon i kommunene, som Hammerfest kommunes revisjon er medlem i, sies det for eksempel i punkt 1 at et medlem skal opptre slik at det ikke er tvil om vedkommendes uavhengighet, habilitet og integritet. Det sies videre at for å ha nødvendig tillit må medlemmene være uavhengige av oppdragsgiver og andre utenforstående interessegrupper. Et annet sted i retningslinjene sies det også at et annet forhold som kan oppfattes som en trussel mot objektiviteten er når det er eller oppleves å være for tette bånd mellom revisjonen og revidert enhet.

Det kan nevnes at Finanstilsynet i et brev til KS Bedrift (datert 2. juli 2010) uttaler følgende:

«Sett hen til departementets uttalelse om at revisjonsselskapet må ha avstand til forvaltningen av den kommunale virksomheten, bør heller ikke rådmenn eller andre med ledende stillinger innen den kommunale administrasjonen sitte i styret i revisjonsselskapet som reviderer foretak som kommunen har eierinteresser i».

Det kan videre nevnes det at i KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll (2020) punkt 15 anbefales at ordfører og kommunedirektør (rådmann) ikke bør sitte i styret i selskaper.

Vi viser videre til epost fra Forum for kontroll og tilsyn (datert 22. august 2022) til kontrollutvalgets sekretariat der det sies følgende:

«Kommunelovens § 24-4, Revisors uavhengighet og vandel, slår fast at revisor skal være uavhengig og ha god vandel. Videre står det at departementet kan gi forskrift om krav til revisors uavhengighet og vandel.

I forskriftens bestemmelser om uavhengighet, § 17. Grenser for revisors tilknytning til den reviderte virksomheten, står det følgende:

Revisor kan ikke utføre revisjon eller annen kontroll for kommunen eller fylkeskommunen hvis revisoren eller revisorens nærstående har en slik tilknytning til den reviderte eller kontrollerte virksomheten eller virksomhetens ansatte eller tillitsmenn at den er egnet til å svekke revisorens uavhengighet og objektivitet.

Forskriftens § 19 setter krav til revisors egenvurdering av sin uavhengighet:

Den som utfører revisjon eller annen kontroll for en kommune eller fylkeskommune, skal løpende vurdere sin uavhengighet.

Når kommunedirektøren i en kommune er styremedlem i revisjonsselskapet som reviderer kommunen, kommer revisor i en arbeidsgiver-arbeidstakerrelasjon til den reviderte kommunen i og med at kommunedirektøren i kraft av rollen som styremedlem for revisjonsselskapet har et direkte arbeidsgiveransvar overfor revisjonsselskapets ledelse.

I dette tilfellet bør kontrollutvalget be revisor om å vurdere sin uavhengighet til kommunedirektøren i lys av disse bestemmelsene i lov og forskrift, i forbindelse med sak om revisors uavhengighet.»

### **Krav til revisors habilitet**

I lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) Kommunal revisjon) legges det til grunn at interkommunale revisjonsselskaper og dets ansatte er underlagt forvaltningslovens regler om habilitet. I lovproposisjonen sies det blant annet følgende:

«Kommunelovens krav til uavhengighet for revisor vil også omfatte eventuelle interkommunale revisjonsselskaper. For interkommunale selskaper etter lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6, vil i tillegg forvaltningslovens habilitetsregler komme til anvendelse, jf. lov om interkommunale selskaper § 15 første ledd og kommuneloven § 40 nr. 3. Den som er ansatt som revisor i et interkommunalt revisjonsselskap vil dermed også være underlagt de samme uavhengighets- og inhabilitetsregler som en revisor ansatt i den enkelte kommune.»

I forvaltningsloven § 6 framgår følgende:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a. når han selv er part i saken;
- b. når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c. når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d. når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e. når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
  1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
  2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

### **Kommunestyret og kontrollutvalgets ansvar**

I lovforarbeidene til gjeldende kommunelov (NOU 2016: 4 Ny kommunelov) sier kommunelovutvalget blant annet følgende om kommunestyret og kontrollutvalgets ansvar for å ha en betryggende revisjon:

«Utvalget legger til grunn at i kommunestyrets og kontrollutvalgets ansvar for å ha en betryggende revisjon, ligger det også et selvstendig ansvar for å vurdere om revisors arbeid er et faglig og uavhengig grunnlag for å utøve tilsynet med den kommunale forvaltning.

I praksis betyr dette at kontrollutvalget må skaffe seg informasjon om revisor og revisjonsarbeidet, slik at det kan gjøre seg en oppfatning av om arbeidet er uavhengig og i tråd med lov og forskrift.»

### **Sekretariatets vurdering:**

Kontrollutvalgets ansvar og myndighet er regulert av kommuneloven og kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften. En oppgave er påseansvaret. Det innebærer at kontrollutvalget skal se til at ulike oppgaver blir gjort, blant annet i henhold til lov og forskrift og eventuelle avtaler med revisor. Det enkelte kontrollutvalg har imidlertid frihet til å gjøre egne vurderinger av hvordan påseansvaret skal utøves i praksis – og hvordan man håndterer situasjoner der kontrollutvalget mener oppgaver etter lov og avtale ikke blir gjort.

Kommunestyret og kontrollutvalget har ansvar for å sikre at kommunen har en betryggende revisjon. I dette ligger det også et selvstendig ansvar for å vurdere om revisors arbeid er et faglig og uavhengig grunnlag for å utøve tilsynet med den kommunale forvaltning.

Kontrollutvalget skal videre påse at det foreligger skriftlige egenvurderinger fra oppdragsansvarlige revisorer, og behandle disse. Kontrollutvalget bør også etterspørre en beskrivelse av hvordan uavhengigheten ellers sikres.

Sekretariatet viser til protokoll fra møte i eierorganet (representantskapet) i revisjonsselskapet Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS (Vefik IKS) den 6. april 2022. I denne protokollen framgår det at rådmannen (kommunedirektøren) i Hammerfest kommune ble valgt som styremedlem i dette revisjonsselskapet, som er Hammerfest kommunes valgte revisor.

På grunnlag av dette er det grunn til å stille spørsmål ved om kommunens valgte revisor - Vefik IKS – oppfyller de rettslige vilkår og yrkesetiske krav, som stilles til revisors uavhengighet til revidert(e) enhet(er), i dette tilfellet revisors uavhengighet til Hammerfest kommune, samt kommunens to kommunale foretak. Det samme gjelder spørsmålet om revisors habilitet.

Som følge av dette tilrår sekretariatet at kontrollutvalget vedtar å gjøre følgende:

- Kontrollutvalgets ber sekretariatet sende henvendelse til Vefik IKS der utvalget ber om at revisjonsselskapet gjør en vurdering av sin uavhengighet til Hammerfest kommune og dets to kommunale foretak, som følge av at Hammerfest kommunes rådmann er valgt til styremedlem i revisjonsselskapet fra 6. april 2022.
- Kontrollutvalget ber sekretariatet sende forespørsel til Kommunal- og distriksdepartementet, som omhandler spørsmål om revisors uavhengighet i tilfeller der kommunens rådmann (kommunedirektøren) er valgt til styremedlem i det

revisjonsselskap som reviderer kommunen og dens kommunale foretak med mer. Sekretariatet kan også sende slik forespørsel til andre relevante instanser.

- På grunnlag av utredning fra sekretariatet behandler kontrollutvalget denne saken på nytt i et senere møte.