



SAKSFRAMLEGG

Kontrollutvalg:	Hammerfest kommune	Saksbehandler:	Bård Larsson
Møtedato:	6. september 2022	J.nr:	KUSEK00471

Sak 18/22

SAK OM SAMMENSLÅING AV VEFIK IKS OG KOMREV NORD IKS

Saksdokumenter:

- Brev fra Kusek IKS av 7. april 2022
- Notat fra Vefik IKS av 26. april 2022
- E-post fra Vefik IKS av 29. april 2022
- Forslag til vedtak fra Vefik IKS
- Utkast til avtale mellom Hammerfest kommune og Komrev NORD IKS
- Selskapsavtale Komrev NORD IKS

Sekretariatets tilråding:

Kontrollutvalget viser til kommunestyrets vedtak i sak 53/22 hvor kommunestyret vedtar virksomhetsoverdragelse av Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS til Komrev NORD IKS og avvikling av Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS.

Utvalget vurderer det slik at kommunestyrets vedtak er fattet på ulovlig grunnlag, og ber derfor sekretariatet om å utarbeide et utkast til brev til kommunestyret hvor kommunestyret bes om å oppheve vedtaket i påvente av ny behandling av saken, slik at kontrollutvalget får mulighet til å utrede saken og gi en innstilling. Utvalgsleder skal godkjenne brevet før det sendes.

Saksopplysninger:

Kommunestyret har tidligere vedtatt å be kontrollutvalget utrede alternativer til dagens revisjonsordning, og kontrollutvalget vedtok i sak 34/2021 å innstille på at revisjonstjenestene konkurranseutsettes. Saken var satt opp til behandling i kommunestyrets møte 16. desember 2021, men kommunestyret vedtok i møtet å utsette behandlingen av saken etter forespørsel fra kontrollutvalgets leder fordi det var kommet inn opplysninger om at det var satt i gang en prosess om overdragelse av virksomheten i kommunens nåværende revisor Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS (Vefik IKS) til KomRev NORD IKS.

I kommunestyremøte 9. juni 2022 ble det behandlet en sak om sammenslåing av Vefik IKS og Komrev NORD IKS (sak 53/22). Saken har ikke vært behandlet av kontrollutvalget og saksforberedelse er ifølge saksframlegget gjort av kommuneadvokaten, som organisasjonsmessig er underlagt rådmannen. Det er dermed rådmannen som formelt innstiller i saken. Rådmannens

innstilling til formannskapet var at kommunestyret vedtar at de to selskapene slås sammen til ett selskap i form av en virksomhetsoverdragelse til KomRev NORD IKS og at det ber Vefik IKS om å starte avvikling av selskapet. I møte 2. juni 2022 (sak 66/22) fattet formannskapet et vedtak i samsvar med rådmannens innstilling. Det ble i tillegg vedtatt å presisere at de lokale arbeidsplassene og avdelingskontorene sikres og videreutvikles. Kommunestyret vedtok i møte 9. juni 2022 (sak 53/22) enstemmig et vedtak i samsvar med formannskapets innstilling. Vedtaket lyder som følger:

Hammerfest kommunestyre vedtar at Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS og KomRev NORD IKS slås sammen til ett selskap fra 1.7.2023. Dette innebærer en virksomhetsoverdragelse til KomRev NORD IKS.

Kommunestyret ber Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS starte prosessen med å avvikle selskapet i tråd med § 34 i IKS-loven.

Kommunestyret forutsetter at de lokale arbeidsplassene og avdelingskontorene sikres og videreutvikles.

Kontrollutvalgets sekretariat har i brev datert 7. april 2022 til kommunestyrene, kommunedirektør/rådmann og politisk sekretariatet i kommunene i Vest-Finnmark gjort oppmerksom på at den planlagte sammenslåingen har skjedd uten at kontrollutvalgene har vært invitert til å delta i prosessen, at sluttrapport «Fremtidens kommunerevisjon 2023» eller annen informasjon så langt ikke er oversendt kontrollutvalgene¹ og at saksdokumenter eller vedtak i representantskapet i Vefik IKS ikke ser ut til å forutsette at kontrollutvalgene har noen rolle eller funksjon i saksforberedelsen til kommunestyrene i de respektive eierkommunene i Vest-Finnmark. Sekretariatet gir i brevet uttrykk for at saken ikke bare gjelder spørsmål om kommunens eierskap i selskap, men også er en sak som gjelder kommunens valg av revisjonsordning og valg av revisjonsselskap, i dette tilfellet valg av revisjonsselskap. Med henvisning til kommuneloven § 24-1, kommentarutgave til kommuneloven, lovforarbeider og en veileder utarbeidet av *NKRF – Kontroll og revisjon i kommunene* konkluderer sekretariatet med at det er kontrollutvalget som skal innstille (herunder utrede og lage saksframlegget) til kommunestyret både i sak om kommunens valg av revisjonsordning og i sak om valg av revisjonsselskap.

I brevet av 7. april 2022 trekker sekretariatet fram en rekke relevante forhold og temaer rapporten «Fremtidens kommunerevisjon 2023» ikke omtaler, og det påpekes at rapporten ikke synliggjør at sammenslåingen vil føre til noen effektiviseringsgevinst, at finansieringsmodellen forutsetter at kommunene må betale for tjenestene enten de blir levert eller ikke og at kommunenes mulighet til å øve innflytelse som eier blir betydelig redusert.

I et notat av 26. april 2022 svarer Vefik IKS på sekretariatets brev om sammenslåingen av de to selskapene. Det hevdes der at saken ligger utenfor kontrollutvalgenes myndighetsområde fordi det ikke er snakk om endring av revisjonsordning, men om kommunestyrets utøvelse av eierskap. Som grunnlag vises det til § 13 i forskrift om kontrollutvalg og revisjon hvor det angis at hvis flere revisjonsselskaper slår seg sammen viderefører det nye selskapet de revisjonsoppdragene

¹ 28. april 2022 mottok sekretariatet dokumenter som gjelder virksomhetsoverdragelsen fra Vefik IKS. Dokumentene omfattet rapporten «Fremtidens kommunerevisjon 2023», protokoll fra representantskapsmøte 6. april 2022, notat av 26. april 2022 og to uttalelser fra kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 2014.

selskapene hadde før sammenslutningen. Det vises også til to uttalelser fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av henholdsvis 14.5.2014 og 25.06.2014.

Notatet fra Vefik IKS er vedlagt saksframlegget til sammenslåingssaken (FS sak 66/22 og KS sak 53/22). Det er imidlertid ikke sekretariatets brev av 7. april 2022. Saksdokumentene består ellers av saksframlegg, protokoll fra representantskapsmøte i Vefik IKS, representantskapsleders forslag til vedtak, selskapsavtale for Komrev NORD IKS, avtale om revisjonstjenester mellom Komrev NORD IKS og Hammerfest kommune og e-post fra revisjonssjef i Vefik IKS av 29. april 2022. Det framgår av denne e-posten at saksframlegg i Word er vedlagt.

Sekretariatets vurdering:

Kontrollutvalgets innstillingsrett

Et sentralt spørsmål i denne saken er om kontrollutvalget har innstillingsrett etter kommuneloven § 24-1, hvor det framgår at kommunestyrets avgjørelse om revisjonsordning og revisor skal skje etter innstilling fra kontrollutvalget. Vefik IKS hevder at saken kun dreier seg om kommunestyrets utøvelse av eierskap og derfor ikke omfattes av denne bestemmelsen. Deres oppfatning er basert på bestemmelsen i § 13 i forskrift om kontrollutvalg og revisjon og to uttalelser fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 2014. Departementets uttalelser ble gitt som svar på henvendelse fra henholdsvis Lørenskog kommune og Nedre Romerike distriktsrevisjon, og saken gjaldt sammenslåing av tre distriktsrevisjoner i et nytt interkommunalt selskap. I svaret sier departementet at kontrollutvalget ikke har en lovfestet rett til å innstille til kommunestyret i saker hvor det skal opprettes et nytt IKS for kommunerevisjon eller gjøres endringer i eksisterende IKS'ers selskapsavtaler, og begrunner dette med at det er ved valg av revisjonsordning kontrollutvalgets rett til å innstille trer inn, og ikke ved endringer innenfor en og samme ordning.

I forarbeidene til någjeldende kommunelov (Prop. 45 L (2017-2018)), merknader til § 24-1 uttrykkes det motsatte av det departementet sier i uttalelsene fra 2014. Der går det fram at det er innstillingsrett for kontrollutvalget også ved bytte av revisor innenfor en og samme revisjonsordning, «for eksempel der en kommune som er deltaker i et interkommunalt selskap ønsker å bli deltaker i et annet interkommunalt selskap som leverer revisjonstjenester».

Sekretariatet finner grunn til å presisere at det ikke vil skje en formell selskapsrettslig sammenslåing av Vefik IKS og Komrev NORD IKS. Formelt legges Vefik IKS ned og selskapets eiere må søke om å bli deltaker i det eksisterende Komrev NORD IKS. I rapporten «Fremtidens kommunerevisjon 2023» brukes betegnelsen «virksomhetsoverdragelse», men det gis ingen nærmere beskrivelse av hva dette innebærer annet enn at Vefiks ansatte tilbys stillinger i Komrev NORD IKS og kontorene i Alta, Hammerfest og Porsanger beholdes. Vi antar begrepet brukes for at de ansatte skal være sikret rettigheter etter kapittel 16 i arbeidsmiljøloven, og at det ikke har noen selskapsrettslig betydning. Slik vi ser det vil det derfor, både reelt og formelt, skje et skifte av revisor fra et interkommunalt selskap til et annet. I slike saker er det ifølge kommuneloven § 24-1 kontrollutvalget som skal innstille til kommunestyret.

I en sak fra Sirdal kommune i juni 2016 ble det gitt en uttalelse fra statsforvalteren (daværende fylkesmannen) og departementet som medførte at sak om sammenslåing av interkommunale revisjonsselskap først skulle behandles i kontrollutvalget før saken ble behandlet i kommunestyret. Det følgende er sitat fra saksframlegg til kommunestyret i Sirdal kommune:

Saksgangen for sammenslåingssaken var i Sirdal lagt opp som behandling i formannskapet før sluttbehandling i kommunestyret. Uttalelse fra kontrollutvalget skulle følge saken som

vedlegg. Dette er lik behandlingsmåte som øvrige eierkommuner i Kommunerevisjon Vest, Vest-Agder IKS. I etterkant av utsending av rådmannens saksframlegg til formannskapet ble det avklart ved svar Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder med innhentet tolking fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) at det var kontrollutvalget som skulle innstille i saken overfor kommunestyret. Saken ble derfor trukket fra formannskapets behandling 9. juni 2016. Samtidig innebar avklaringen at rådmannen kunne legge fram tilleggsopplysninger i saken, men ikke fremme forslag til vedtak. Rådmannens saksframlegg m/vedlegg til formannskap og kommunestyret følger saken som tilleggsopplysninger.

Kontrollutvalget i Sirdals foreslår overfor kommunestyret at Sirdal følger forslaget fra representantskapet i Kommunerevisjon Vest, Vest-Agder IKS om at eierkommunene godkjenner sammenslåingen av de to selskapene.

I Vefiks notat datert 26. april 2022 vises det til § 13 i forskrift om kontrollutvalg og revisjon som har overskriften «Overføring av revisjonsoppdrag ved sammenslutning eller omorganisering av revisors virksomhet». Til dette vil vi bemerke at lovbestemmelser går foran forskriftsbestemmelser når disse er motstridende. Det er videre slik at departementet ikke er gitt anledning i kommuneloven § 24-1 til å gi forskrifter når det gjelder kontrollutvalgets og kommunestyrets saksbehandling ved valg av revisor (bestemmelsen gir ikke departementet slik hjemmel til å gi forskrift om dette). Uansett kan ikke departementet i forskrift gi bestemmelser som avskjærer kontrollutvalgets lovpålagte oppgave ved kommunestyrets valg av revisor – det vil være i strid med lovbestemmelsens ordlyd.

Uansett så er kontrollutvalget den nærmeste oppdragsgiver overfor kommunens revisor, og i tillegg kommunestyrets folkevalgte fagorgan i tilknytning til kontrollarbeidet i kommunen. Også dette tilsier at kontrollutvalget skal innstille, eller i alle fall uttale seg, til kommunestyret før saken behandles der.

På bakgrunn av dette mener vi kontrollutvalget har innstillingsrett i saken om overdragelse av virksomheten i Vefik IKS til Komrev NORD IKS, jf. kommuneloven § 24-1 tredje ledd.

Rådmanns habilitet

Det framgår av saksframlegget at sammenslåingssaken er saksforberedt av kommuneadvokaten, som organisasjonsmessig er underlagt rådmannen, samt at det er rådmannen som innstiller i saken. Når saken reelt dreier seg om skifte av revisor, og kontrollutvalget har innstillingsrett, er det kontrollutvalgets sekretariat som ifølge kommuneloven § 23-7 har ansvar for saksforberedelse. Det framgår av samme bestemmelse at sekretariatsfunksjonen ikke kan legges til ansatte i kommunen som har andre oppgaver enn å være sekretær for kontrollutvalget. Formålet med bestemmelsen er å forhindre at den som skal revideres (kommunens administrasjon) skal kunne påvirke i saker som gjelder revisjon. Rådmannens saksforberedelse har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

Et annet forhold som også har betydning for rådmannens anledning til å forberede saken er at rådmannen selv ble valgt til styremedlem i Vefik IKS i representantskapsmøte 6. april 2022. Dette framgår av protokoll fra møtet (sak 5/22). I henhold til forvaltningsloven § 6 er offentlig tjenestemann ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller å treffe avgjørelse i en sak når han er medlem av styret for et selskap som er part i saken, noe Vefik IKS er. Rådmannens saksforberedelse er altså i strid også med denne bestemmelsen.

Kravet til forsvarlig saksbehandling

Det stilles i kommuneloven krav til at saker som legges fram for behandling i folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Denne plikten påhviler i henhold til kommuneloven § 13-1 tredje ledd rådmannen. I saker som skal behandles av kontrollutvalget er det ifølge § 23-7 andre ledd utvalgets sekretariat som skal påse at sakene er forsvarlig utredet.

I saksframlegget som er utarbeidet av kommuneadvokaten framgår bakgrunnen for saken, noen sentrale opplysninger om KomRev NORD IKS og konsekvenser ved at selskapene slås sammen. Det nevnes her antall medarbeidere, antall forvaltningsrevisorer, at det er ønskelig å beholde og styrke dagens kontorstruktur med avdelingskontorer i Alta, Hammerfest og Porsanger, kommunens eierandel, størrelse på kapitalinnskudd, antall representanter i representantskapet, antall timer til forvaltningsrevisjon og antall prosjekter som vil kunne bli gjennomført i løpet av en planperiode på fire år (8-10 prosjekter med et gjennomsnittlig timebudsjett på 200-250 timer per prosjekt).

Rådmannen vurderer at en sammenslåing vil ha positiv effekt for eierkommunene og støtter derfor representantskapets vedtak om sammenslåing. Han sier videre at det er av stor betydning at de lokale arbeidsplassene og avdelingskontorene sikres og videreutvikles og at det er positivt at revisjonen tilføres faglig kompetanse og går inn i et robust fagmiljø som kjenner til den kommunale sektoren.

Sekretariatet har i brevet av 7. april 2022 gjort politisk og administrativ ledelse oppmerksom på en rekke relevante forhold og tema som ikke er omtalt i rapporten «Fremtidens kommunerevisjon 2023», og at det kan se ut til å være konsekvenser ved virksomhetsoverdragelsen som er til kommunens ugunst. Ingenting av dette er belyst i rådmannens saksframlegg. Saksframlegget synes tvert imot å være en ukritisk viderefremføring av informasjon mottatt fra Vefik IKS. Når heller ikke sekretariatets brev, som beskriver manglene i selskapenes rapport og negative konsekvenser ved virksomhetsoverdragelsen, følger som vedlegg til saksframlegget, framstår saken som veldig ensidig framstilt. Vi vurderer det dermed slik at saksbehandlingen ikke oppfyller kommunelovens krav til forsvarlig utredning.

Oppsummering

Ut fra det som er nevnt ovenfor mener vi det er grunn til å stille spørsmål om kommunestyrets behandling av sak om overdragelse av virksomheten i Vefik IKS til KomRev NORD IKS har skjedd i strid med flere lovbestemmelser. Dette gjelder følgende forhold:

- Kontrollutvalget er ikke gitt anledning til å uttale seg/innstille (koml. § 24-1 tredje ledd)
- Rådmannen har forberedt saken (koml. § 23-7 og forvl. § 6)
- Saken er ikke forsvarlig utredet (koml. § 13-1 / § 23-7)

Kontrollutvalgets reaksjonsmuligheter

Kontrollutvalget kan følge opp saken på flere ulike måter. Utvalget kan

- be rådmann og/eller ordfører om å orientere om saken
- gjennomføre høring om saken
- gjennomføre undersøkelse/granskning av saken
- be om en uttalelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet
- be statsforvalteren gjøre frivillig lovlighetskontroll av vedtaket/saken (iht. koml. § 27-1 andre ledd)
- sende brev/klage til kommunestyret

Dersom kontrollutvalget ser det nødvendig å få belyst saken ytterligere kan det være aktuelt å be om orientering fra rådmannen eller gjennomføre høring eller undersøkelse. Sekretariatet vurderer det imidlertid slik at den tids- og ressursbruk som vil gå med til dette ikke vil stå i forhold til nytten man kan regne med å oppnå. Vi foreslår derfor at kontrollutvalget sender brev til kommunestyret og anmoder om at vedtaket i sak 53/22 oppheves og at saken behandles på nytt etter at kontrollutvalget har fått utredet saken og gitt en innstilling. Dersom dette ikke innvilges, er neste skritt enten å be statsforvalteren gjøre en lovlighetskontroll av vedtaket/saken med hjemmel i kommuneloven § 27-1 andre ledd eller å be om en uttalelse fra departementet.