

Til kontrollutvalget i Nesna kommune

Sandnessjøen 24.11.2024

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

SAK 16/2024: FREMTIDIG REVISJONSORDNING

1: Innledning og bakgrunn

Nåværende ordning er basert på konkurranseutsetting av revisjonstjenestene. Kjøp av tjenester i markedet er blant de tillatte revisjonsordningene etter bestemmelsene i kommuneloven § 23-1 første ledd. Alternativene er som det fremgår av bestemmelsen at kommunen ansetter egne revisorer [egenregi] eller deltar i et interkommunalt samarbeid om revisjon [utvidet egenregi].

I kommunerevisjonsbransjen har det over de siste 15-20 årene vært en fremherskende sammenslåingstrend for å oppnå økt konkurranseevne og større attraktivitet som arbeidsgiver. Prosesser knyttet til kommune- og regionreform har forsterket tendensen i retning større og mer robuste interkommunale enheter, med tilgang til et bredt fagmiljø – spesielt når det gjelder forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

2: Kontrollutvalgets rolle og ansvar

Kontrollutvalgets oppgaver i forbindelse med valg av revisjonsordning og revisor fremgår av bestemmelsene i kommuneloven § 23-1 første, annet og tredje ledd. Kommunestyret velger selv revisjonsordning og revisor, og vedtaket om revisjonsordning og treffes etter innstilling fra kontrollutvalget.

Dette innebærer at det ikke er adgang for andre organer til å avgis innstilling, verken på vegne av kontrollutvalget eller for egen del. Kontrollutvalgets innstillingsrett betyr også at det ikke er anledning til å legge opp til en saksforberedelse som innebærer at et annet kommunalt organ forbereder plenumsbehandlingen for kommunestyret.

I saker som gjelder valg av revisjonsordning og valg av revisor, skal således kontrollutvalgets innstilling gå direkte fra kontrollutvalget til kommunestyret. Det vil imidlertid være kontrollutvalgets ansvar å sørge for at en slik innstilling er grundig forberedt, herunder at det innhentes eventuelle synspunkter fra andre instanser i kommunen før innstillingen blir avgitt. Det følger likevel naturlig av rollen som uavhengig folkevalgt organ for tilsyn med den kommunale forvaltningen at utvalgets vurderinger foretas på et selvstendig grunnlag. For øvrig kan det være greit å være klar over at valg av revisjonsordning og valg av revisor ikke nødvendigvis foretas under evighetens synsvinkel. Det vil med andre ord fremdeles være mulig å vurdere andre løsninger senere langs ad veien.

3: Nærmere om alternativene

Bestemmelsene i kommuneloven regulerer som nevnt hvilke ordninger som er tillatt. Kommuner og fylkeskommuner kan ansette en eller flere revisorer, delta i interkommunale samarbeid om revisjon eller kjøpe tjenester «i markedet». Sistnevnte ordning, som ble tatt inn gjennom en lovendring i 2004, innebærer en offentlig anskaffelse – og krever forutgående konkurranseutsetting før avtale kan inngås. Interkommunalt samarbeid om revisjon regnes som såkalt utvidet egenregi, og utløser således ikke krav om gjennomføring av konkurranse om anskaffelse av tjenesten.

Kommunal revisjon består som kjent i hovedsak av både lovpålagt regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierkontroll samt forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Dette innebærer at det er mulig for kommuner å ha delte løsninger, eksempelvis at regnskapsrevisjon utføres i egenregi og forvaltningsrevisjon kjøpes «i markedet». Ved eventuell konkurranseutsetting av revisjonstjenester, kan det med andre ord også legges opp til at det kan inngås kontrakt på kjøp av regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon som selvstendige anskaffelser, slik at det ikke med nødvendighet blir snakk om leveranser fra én og samme aktør. Vi går ikke i denne sammenheng nærmere inn på hva som skiller forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon. En viktig forskjell er likevel at forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll foregår på prosjektbasis, hvor kommunens kontrollutvalg har en definert rolle som bestiller overfor kommunens revisor.

A: Ansettelse av revisor(er)

Det er en grunnleggende forutsetning at revisor er uavhengig av den enhet som blir revidert. Ansettelse stiller derfor krav visse krav til organiseringen av en intern revisjonsenhet. Ansettelse av revisor(er) i kommuner og fylkeskommuner er ikke svært utbredt i dag. Enkelte større kommuner har likevel valgt denne løsningen [Oslo og Trondheim]. Denne type ordninger vurderes av åpenbare grunner ikke å være regningsvarende for små og mellomstore kommuner, og vi går derfor ikke nærmere inn på løsningen her.

B: Deltakelse i interkommunalt samarbeid

Pr. i dag er interkommunalt samarbeid om revisjonstjenestene i overveiende grad den foretrukne løsningen i kommunesektoren. Slike revisjonsløsninger har tradisjonelt sett vært organisert som interkommunale selskap. Revisjon Midt-Norge og enkelte andre revisjonsenheter har imidlertid landet på samvirkeforetak som selskapsform. Begrunnelsen har fokusert på at det er betydelig enklere prosedyrer for opptak av nye deltakere/medlemmer, samt mindre strenge krav til beslutningsdyktighet i eierorganet [årsmøtet] sammenliknet med interkommunalt selskap [representantskapsmøtet].

C: Kjøp i markedet

I skrivende stund har om lag 40 kommuner og 1 fylkeskommune revisjonsordninger som er basert på jevnlig konkurranseutsetting av tjenestene.

4: Anbefalt revisjonsordning

Revisjon i offentlig regi, basert på interkommunalt samarbeid, fremstår i dagens situasjon som den mest formålstjenlige ordningen for kommunen.

5: Anbefalt revisor

Etter en samlet vurdering lanseres Revisjon Midt-Norge SA som det foretrukne alternativet. Kommunen har for tiden en kontrakt med foretaket med varighet 01.07.2023–30.06.2025. Oppdragsgiver har opsjon på forlengelse med ytterligere 2 år [maksimalt til 30.06.2027].

Hovedkontoret ligger i Steinkjer. I tillegg er det i skrivende stund kontorer i Brønnøysund, Sandnessjøen, Mosjøen, Namsos, Orkanger, Stjørdal, Trondheim, Oppdal og Brekstad. Foretaket pr. i dag av 47 ansatte, hvorav om lag 60 % arbeider hovedsakelig med regnskapsrevisjon og om lag 40 % hovedsakelig med forvaltningsrevisjon og tilsvarende produkter. 54 kommuner og 1 fylkeskommune deltar i skrivende stund i det interkommunale samarbeidstiltaket om revisjon.

Når det gjelder forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og liknende er det forutsatt en timeramme på 250 timer årlig, alternativt 185 timer årlig. I medhold av § 6 i selskapets vedtekter fastsettes både årsbudsjett og økonomiplan av årsmøtet, etter forslag fra styret. Opplysningene om forventede revisjonskostnader fremover er derfor i noen grad oppgitt med usikkerhetsforbehold.

Selskapets administrasjon har anslått et årlig samlet honorar på om lag kr 560.000 i 2025 ved en årlig timeressurs til FR/EK på 250 timer, med andre ord om lag kr 280.000 for annet halvår 2025.

Honoraret omfatter finansiell revisjon, forenklet etterlevelseskontroll, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og rådgivning. Revisjon av kirkelig fellesråd, kommunale foretak m.m. inngår ikke i det oppgitte honoraranslaget. I tillegg utarbeider revisjonen risiko- og vesentlighetsvurdering minimum en gang i valgperioden. Alle reisekostnader vil være inkludert.

6: Begrunnelse for valg av ordning og revisor

Relevante kriterier for valg av revisjonsordning og revisor vil i første rekke være kvalitet, økonomi og servicenivå. Faktiske kostnader for revisjon vil i hovedsak være bestemt av revisjonsomfanget samt kapasitetsutnyttelsen internt i revisjonsenheten (effektivitet). Internkontrollsystemet hos den reviderte enheten kan ha betydning for innretningen av revisjonsarbeidet, og dermed for utgiftene.

A: Revisjonsordning

Momenter som taler for endring til egenregi i form av et interkommunalt samarbeid er i første rekke:

- Unngår transaksjonskostnader forbundet med konkurranseutsetting og kontraktsoppfølging
- Stabil kunde-leverandørrelasjon [unngår risiko for hyppig bytte av revisor, typisk hvert 3.-4. år]
- Revisjonstjenestene leveres til selvkost [uten fortjeneste]
- Nærhet og servicegrad [lavt reisebudsjett, tett dialog med kommuneledelse/kontrollutvalg m.m.]
- Bevarer lokale kompetansearbeidsplasser og ringvirkninger [opprettholdelse av avdelingskontor]
- Sikrer demokratisk styring av årsbudsjett og økonomiplan [forutsigbare kostnader]
- Interkommunalt samarbeid er markedsledende løsning for norske kommuner/fylkeskommuner
- Utelukker ikke andre revisjonsordninger på lang sikt [Løsningen har en viss opsjonsverdi]

Kjøp av revisjonstjenester i markedet er et alternativ til egenregi. Effekten av konkurranseutsetting er vanskelig å måle på en verifiserbar måte. Dette skyldes flere forhold. For det første er det mest vanlig med fastpriskontrakter, hvor forvaltningsrevisjon kjøpes inn basert på anrop. Det faktiske omfanget av forvaltningsrevisjon vil derfor kunne variere fra kommune til kommune, og fra år til år. Forskjeller i lønnsnivå mellom gjør det sannsynlig at timeprisen hos offentlige revisjonsenheter vil være vel så konkurransedyktig som i privat sektor – gitt samme kapasitetsutnyttelse. Videre er det en tendens til å undervurdere transaksjonskostnadene forbundet med konkurranseutsetting og forsvarlig oppfølging av avtaler med private aktører. Statistisk materiale gir neppe grunnlag for å konkludere med at det samlet sett er økonomisk fordelaktig for små og mellomstore kommuner å foreta markedskjøp av lovpålagte revisjonstjenester fremfor egenregi. Revisjon er et viktig instrument når det gjelder å bidra til læring og utvikling i den kommunale forvaltningen. Det er derfor grunnleggende at ressursbruken gjenspeiler den demokratiske rollen kontroll og revisjon er tiltenkt.

B: Revisor

Revisjon Midt-Norge fremstår som et effektivt offentlig foretak, og er landets største interkommunale revisjonsenhet målt i antall kommuner. Enheten har etter hva vi bringer i erfaring et allment sett godt omdømme i kommunerevisjonsbransjen, og blant medlemskommunene.

Foretakets størrelse tilsier at enheten vil være en attraktiv arbeidsgiver fremover. Videre at foretaket har kapasitet til å rekruttere og videreutvikle verdifull kompetanse på offentlig revisjon.

For nærmere informasjon om virksomheten;

[Revisjon Midt-Norge \(revisjonmidt norge.no\)](http://revisjonmidt norge.no)

7: Rettslige forhold

En kommune som ønsker å søke opptak i et eksisterende interkommunalt samarbeid vil naturligvis måtte ta den valgte selskapsformen som gitt.

Interkommunalt selskap [IKS] er i mange tilfeller valgt som organisasjonsmodell for samarbeid om profesjonell tjenesteyting mellom kommuner og fylkeskommuner. Revisjon Midt-Norge er imidlertid organisert som et samvirkeforetak [SA]. Selskapsformen er regulert i særlov [lov om samvirkeforetak]. Hovedforskjellene mellom IKS og SA fremgår av oversikten nedenfor.

SELSKAPSFORM	Interkommunalt selskap [IKS]	Samvirkeforetak [SA]
Eierskap	Deltagere – eierandeler	Medlemmer - medlemskap
Eierbegrensninger	Kommuner, fylkeskommuner og andre IKS	Kan begrenses i vedtektene – krever saklig grunn
Hvordan godkjennes nye eier/nytt medlem [innmelding]?	Likelydende vedtak i alle kommunestyre [krever endring av selskapsavtalen]	Styret godkjenner innmelding etter individuell søknad
Lovens utmeldingsfrist	Ett års skriftlig varsel	Tre måneder
Eiernes økonomiske ansvar og risiko	Samlet sett ubegrenset ansvar	Begrenset til andelsinnskudd
Styringsdokument	Selskapsavtalen	Vedtektene
Øverste styringsorgan	Representantskapet	Årsmøte
Hvem vedtar/endrings dokumentet?	Alle kommunestyrene selv [lar seg ikke delegere til annet organ]	Årsmøte
Beslutningsdyktighet eierorgan	Minst 1/2 av samtlige deltakere til stede i møtet, som representerer minst 2/3 av stemmene	Flertallet av de møtende medlemmer
Hvem representerer i eierorganet?	Personlig valgte medlemmer oppnevnt av deltakerne	Fullmektig valgt av kommunestyret
Hvem vedtar budsjett og økonomiplan?	Representantskap	Styret [kan fravikes i vedtektene]

Skillelinjer av størst praktisk og/eller prinsipiell betydning er knyttet til innmeldingsprosedyrene, ansvaret for selskapsforpliktelsene og kravene til beslutningsdyktighet for eierorganet.

Revisjonsvirksomhet er lite kapitalkrevende, og deltakerkommuner/medlemskommuner står normalt sett for mesteparten av selskapsinntektene selv. Dette betyr at økonomisk risiko i foretaket er forholdsvis lav. I følge § 6 i selskapets vedtekter fastsettes både årsbudsjett og økonomiplan av årsmøtet, etter forslag fra styret. Virksomhet organisert som samvirkeforetak er derfor i likhet med IKS underlagt folkevalgt styring også i mer forretningsmessige forhold.

8: Annet

Opptak som medlemskommune i Revisjon Midt-Norge, innebærer i tillegg til kjøp av hoveddelen av revisjonstjenestene fra samvirkeforetaket, innbetaling av andelsinnskudd etter bestemmelsen i vedtektenes § 4:

Folketall	Hele kroner
Under 2.000	15.000
2.000 - 4.999	30.000
5.000 – 9.999	60.000

Ved eventuell utmelding har man etter § 9 rett til å få tilbakebetalt på utredelsestidspunktet. Det fremgår av samme paragraf at uttreden kan foretas med ett års skriftlig varsel.

Medlemmene har i tråd med § 7 i samvirkeforetakets vedtekter stemmerett på årsmøtet basert på fjorårets omsetning med foretaket etter følgende modell:

Omsetning i fjor	Antall stemmer
Under 0,5 mill. kr	1
0,5 – 1 mill. kr	2
1 – 2 mill. kr	4
2 – 3 mill. kr	6
3 – 5 mill. kr	8
Mer enn 5 mill. kr	12

9: Oppsummering og avslutning

Etter sekretariatets vurdering er den fremlagte løsningen positiv for Nesna kommune, og den vil med stor grad av sannsynlighet representere en fremtidsrettet og konkurransedyktig ordning fremover. Kontrollutvalget bør derfor innstille på interkommunalt samarbeid som revisjonsordning og valg av Revisjon Midt-Norge SA som revisor f.o.m. 01.07.2025.

Foretakets administrasjon tilbyr presentasjon av Revisjon Midt-Norge overfor kommunens kontrollutvalg. Det samme gjelder i forbindelse med at kommunestyret behandler saken.

Av praktiske årsaker er det hensiktsmessig at kontrollutvalget sørger for å utarbeide søknad om opptak som medlemskommune i samvirkeforetaket så snart kontrollutvalgets innstilling på fremtidig revisjonsordning og valg av revisor er behandlet av kommunestyret med positivt utfall. Kontrollutvalget vil i utgangspunktet legge til grunn at kommunen tildeles en ressurs til forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll m.m. på 250 timer årlig.

Lenker til aktuelt lovverk:

[Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)

[Forskrift om kontrollutvalg og revisjon - Lovdata](#)

[Lov om samvirkeforetak \(samvirke-lova\) - Lovdata](#)

[Lov om interkommunale selskaper \(IKS-loven\) - Lovdata](#)

10: Innstilling [til kommunestyrevedtak]

Kontrollutvalget inviterer med dette kommunestyret til å fatte følgende vedtak [innstilling]:

- 1: Nesna kommune vedtar å søke opptak som medlem i Revisjon Midt-Norge SA fra 01.07.2025.
- 2: Revisjon Midt-Norge SA (org. nr. 919 902 310) velges som kommunens revisor fra 01.07.2025.
- 3: Kontrollutvalget gis fullmakt til å sørge for effektivering av kommunestyrets vedtak.

Vedlegg –

- 1: Protokoll årsmøte RMN 15. oktober 2024
- 2: Økonomiplan RMN 2025–2028
- 3: Budsjett 2025 RMN