

## Oversikt over lov- og forskriftsbestemmelser

Vedlegget gir en oversikt over lov- og forskriftsbestemmelser, tolkninger av aktuelle lover og forskrifter som er gjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Norges kommunerevisorforbund, NKRF, og Forum for kontroll og tilsyn, FKT. Vedlegget inneholder også sekretariatets egne juridiske vurderinger.

Hvem kan være saksutreder for kontrollutvalget?

### a) Saksbehandlerfunksjonen

#### **Forskrift om kontrollutvalg:**

- Sekretariatet skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt.
- Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon.
- Den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, kan ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget. Det samme gjelder medlemmer av kontrollutvalget eller kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen<sup>1</sup>.

**Sekretariatets kommentar:** Denne bestemmelsen avskjærer en rekke subjekter fra å utøve sekretariatsfunksjonen, blant annet revisor. Enkelte tolkninger legger opp til at revisor kan skrive saksfremlegget eller være saksutreder, sekretariatsfunksjonen er da ivaretatt så lenge sekretariatet påser at saken er forsvarlig utredet. Det finnes svært gode holdepunkter i rettskildematerialet for at saksfremlegg ikke kan være skrevet av andre enn sekretariatet. Det finnes ingen bestemmelse i lov eller forskrift, som sier i klartekst at andre kan skrive saksfremlegget og at det er tilstrekkelig at sekretariatet i så fall kun påser at saksfremlegget er forsvarlig utredet.

Det finnes uttalelser fra interesseorganisasjoner som hevder at det ikke vil innebære et direkte brudd på forskriften om andre skrev saksfremlegget og sekretariatet nøyer seg med å se over at saksfremlegget er forsvarlig utredet. En slik uttalelse fra en interesseorganisasjon må tillegges liten vekt i rettskildemessig sammenheng.

Det ville også føre til at formålet med lovbestemmelsen om at de som er avskåret fra å utøve sekretariatsfunksjonen kan skrive saksfremlegget, faller bort.

### b) Opphør av ordningen med at revisor kan utføre sekretariatsfunksjonen

#### **Forskrift om kontrollutvalg:**

- Revisor kan være saksutreder og yte sekretærbistand fram til 1. januar 2005<sup>2</sup>.

**Sekretariatets kommentar:** Etter en alminnelig språklig forståelse av ordlyden medfører at revisor ikke kan være saksutreder eller yte sekretærbistand til kontrollutvalget etter 1. januar 2005.

Hvem kan utføre overordnet analyse?

**Forskrift for kontrollutvalg:** Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon.<sup>3</sup> Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og

---

<sup>1</sup> Jf. kontrollutvalgsforskriften § 20

<sup>2</sup> Jf. kontrollutvalgsforskriften § 22

<sup>3</sup> Kontrollutvalgsforskriften § 10 annet ledd.

vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.<sup>4</sup>

**Departementets tolkning:** Kontrollutvalget står fritt med hensyn til hvem som skal utføre denne analysen. Det kan være kontrollutvalgets sekretariat, kommunens/fylkeskommunens revisor, eller andre.<sup>5</sup>

**Veileder fra FKT:** Kontrollutvalget står etter loven fritt med hensyn til hvem som skal utføre overordnet analyse for selskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Det kan være kontrollutvalgets sekretariat, kommunens revisor, eller andre.<sup>6</sup>

**Veileder fra NKRF:** Dersom spørsmålet om hvem som skal utføre overordnet analyse ikke er fastlagt av kommunestyret eller i oppdragsavtaler eller lignende, står kontrollutvalget fritt til å bestemme hvem som skal utføre den.<sup>7</sup>

**Sekretariatets kommentar:** Ordlyden i forskriftens andre ledd er uklar på ett punkt. Den angir ikke hvem som skal utarbeide overordnet analyse. Lovteknisk er det svært vanlig at fraværet av et pliktsubjekt eller vilkåret i ett ledd er utelatt, fordi pliktsubjektet eller vilkår fremgår av ett annet ledd eller i en annen bestemmelse. Prinsipper for tolkning av ordlyden i lov og forskrifter medfører at ett ledd må ses i sammenheng med et annet ledd. Bestemmelsens første ledd sett i sammenheng med annet ledd gir derfor en klarere og mer entydig ordlyd. [”Kontrollutvalget skal... utarbeide en plan. Plan skal baseres...”]<sup>8</sup>.

Ordlyden i departementets uttalelse er en utvidelse av ordlyden i forskriftsbestemmelsen om hvem som kan utarbeide overordnet analyse. Departementets uttalelse er utenfor rammene av en alminnelig språklig forståelse av ordlyden i forskriftsbestemmelsen. I dette tilfellet står departementets tolkning i motstrid til forskriften. Forskriften benytter, etter juridisk terminologi, svært klart og bestemt språk. Det foreligger ingen rettskilder av samme rang eller med lik eller større vekt enn forskriftsbestemmelsen.

At uttalelsen gjengis av kilder som NKRF og FKT medfører ikke at den står sterkere i et rettskildemessig perspektiv.

Formålet med forskriften var å innføre et klart skille mellom bestiller og utfører av blant annet forvaltningsrevisjon. Det bør være et viktig moment i tolkningen. Det fremstår som ukontroversielt å hevde at hvis utfører legger grunnlaget for bestillingene, faller formålet med forskriften bort. Det må i så fall ha hjemmel i rettskilder av høyere rang. Vi ser ikke at det foreligger noen slik hjemmel i dette tilfellet.

Den risiko- og vesentlighetsanalysen som legges frem i overordnet analyse, må være underlagt kontrollutvalgets vurdering. Planen og analysen er tett knyttet sammen. Analysen virker styrende for de prioriteringer som kommer til uttrykk i planen. Overordnet analyse blir gjenstand for vurderinger, omprioritering og overprøvinger. I tilfelle andre enn kontrollutvalget skal utarbeide overordnede analysen oppstår det en del problemstillinger.

1. For det første er det tvilsomt at det finnes holdepunkter i forskrift for at andre kan utarbeide overordnet analyse (se over).
2. For det andre, må det stilles spørsmål om kontrollutvalget har adgang til å delegere utførelsen av en oppgave, som i forskrift klart er pålagt utvalget, jf. 'skal' i forskriftens § 10. Utvalget er direkte underlagt kommunestyret og fylkestinget, når det er en lovpålagt oppgave er det tvilsomt om denne oppgaven kan delegeres til noen andre som ikke er underlagt kommunestyrets eller fylkestingets instruksjonsmyndighet, uten at det foreligger en klar hjemmel. Slike hjemler finnes for eksempel i forbindelse med regnskapsrevisjon og utførelsen av forvaltningsrevisjon.

---

<sup>4</sup> Kontrollutvalgsforskriften § 10 annet ledd.

<sup>5</sup> Vedlegg nr. 1 til rundskriv H – 15/04.

<sup>6</sup> Veileder – sekretariat for kontrollutvalg.

<sup>7</sup> Ibid. s. 11

<sup>8</sup> Kontrollutvalgsforskriften § 10 første og annet ledd

## Konklusjon

Det er kun kontrollutvalget med bistand av sekretariatet som skal utarbeide og vedta forslag til plan for forvaltningsrevisjon. Sekretariatet er habil til å legge frem saken med innstilling til kontrollutvalget.

Kontrollutvalget vedtar hvem som skal utarbeide overordnet analyse. Oppgaven kan utføres av kontrollutvalget selv, kommunens revisjonsselskap eller andre. Sekretariatet er habil til å legge frem saken med innstilling til kontrollutvalget.

Den som har utarbeidet overordnet analyse bør ikke gjennomføre forvaltningsrevisjoner som står i vedtatt plan.