

# TILSYN OG REVISJON I KOMMUNAL SEKTOR

Bjørn Bråthen  
Bernt Frydenberg  
Ole Kristian Rogndokken

# Innhold

Forord .....	7
--------------	---

## **Kapittel 1**

<b>GENERELT OM KOMMUNAL VIRKSOMHET .....</b>	<b>11</b>
1.1 Særtrekk ved kommunal sektor .....	11
1.2 Organisering av kommunal virksomhet .....	14
1.3 Delegering av myndighet .....	19
1.4 Feil og ugyldighet.....	21
1.5 Organisering av interkommunale kontrollutvalgssekretariater og revisjoner .....	23

## **Kapittel 2**

### **OVERSIKT OVER SYSTEMET FOR TILSYN, KONTROLL OG**

<b>REVISJON .....</b>	<b>29</b>
2.1 Statlig tilsyn og kontroll etter kommuneloven .....	29
2.2 Statlig tilsyn og kontroll etter særlover.....	30
2.3 Felles generelle regler i kommuneloven for statlig tilsyn etter særlover .....	31
2.4 Klagebehandling.....	32
2.5 Kommunens egenkontroll (tilsyn, kontroll og revisjon) .....	32

## **Kapittel 3**

### **OVERSIKT OVER DET SENTRALE REGELVERKET .....**

3.1 Kommuneloven .....	35
3.2 Revisorloven.....	40
3.3 Lover som åpner for kommunal revisjon av selskaper o.lign.....	43
3.4 Forskrifter til kommuneloven kap. 8, 9, 11 og 12 samt IKS-lovens bestemmelser om budsjett, lån og regnskap .....	45
3.5 Forskrifter til revisorloven .....	48

## **Kapittel 4**

### **KOMMUNELOVENS REGLER OM KOMMUNESTYRETS**

<b>TILSYNSANSVAR OG OM KONTROLLUTVALG</b> .....	49
4.1 Kommuneloven § 76.....	49
4.2 Kommuneloven § 77.....	50

## **Kapittel 5**

### **KONTROLLUTVALGSFORSKRIFTEN** .....

5.1 Kap. 1 Virkeområde .....	75
5.2 Kap. 2 Kontrollutvalgets sammensetning. Utskiftning av medlemmer .....	76
5.3 Kap. 3 Alminnelige regler om kontrollutvalgets ansvar og oppgaver ....	80
5.4 Kap. 4 Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon .....	86
5.5 Kap. 5 Kontrollutvalgets oppgaver ved forvaltningsrevisjon.....	90
5.6 Kap. 6 Selskapskontroll.....	97
5.7 Kap. 7 Særlige oppgaver for kontrollutvalget .....	98
5.8 Kap. 8 Saksbehandling og sekretariat .....	103
5.9 Kap. 9 Ikrafttredelse – overgangsregler .....	112

## **Kapittel 6**

### **KOMMUNELOVENS REGLER OM REVISJON OG REVISOR**.....

6.1 Kommuneloven § 78.....	114
6.2 Kommuneloven § 79.....	121

## **Kapittel 7**

### **REVISJONSFORSKRIFTEN** .....

7.1 Kap. 1 Virkeområde .....	128
7.2 Kap. 2 Regnskapsrevisjon.....	129
7.3 Kap. 3 Forvaltningsrevisjon .....	157
7.4 Kap. 4 Dokumentasjon .....	165
7.5 Kap. 5 Krav til revisors kvalifikasjoner m.v.....	170
7.6 Kap. 6 Nærmere krav til revisors uavhengighet og objektivitet .....	176

7.7 Kap. 7 Avtale med annen revisor – skifte av revisor, fratreden og overføring av revisjonsoppdrag.....	185
7.8 Kap. 8 Revisors møteplikt, møterett, opplysningsplikt og begrensninger i taushetsplikten m.v. ....	191
7.9 Kap. 9 Ikrafttreden .....	198

## **Kapittel 8**

<b>SELSKAPSKONTROLL</b> .....	199
8.1 Innledning.....	199
8.2 Kommunelovens regler om selskapskontroll.....	201
8.3 Kontrollutvalgsforskriftens regler om selskapskontroll .....	209

## **Kapittel 9**

### **OFFENTLEGLOVAS BETYDNING FOR KONTROLLUTVALG**

<b>OG REVISJONER</b> .....	216
9.1 Offentlighetsloven av 1970 og behovet for en revisjon .....	216
9.2 For- og etterarbeider til ny offentleglov .....	217
9.3 Hovedgrep i ny offentleglov .....	217
9.4 Konsekvenser av offentleglova for virksomheten til kontrollutvalg og revisjoner.....	218

## **Kapittel 10**

<b>NY UGILDHETSBESTEMMELSE FOR STYREMEDLEMMER</b> .....	225
---	-----

## **Vedlegg 1**

<b>LITTERATUR</b> .....	229
-------------------------	-----

## **Vedlegg 2**

### **EGENVURDERING AV UAVHENGIGHET**

Vurdering av oppdragsansvarlig revisors uavhengighet i forhold til NN kommune .....	231
---	-----

# Forord

## Fra forordet til 1. utgave

Med virkning fra 1. juli 2004 er det gjort grunnleggende endringer i regelverket om revisjon og tilsyn i kommunal sektor, dels ved at det er vedtatt et nytt kapittel 12 i kommuneloven og dels ved at det er fastsatt nye forskrifter til loven. Dette innebærer at eksisterende litteratur på området er blitt foreldet. Norges Kommunerevisorforbund har derfor tatt initiativ til å få utarbeidd denne boka, hvor det er gjort greie for hovedstrukturen for kommunal virksomhet og det regelverk som revisjonen og kontrollutvalget arbeider innafor, og hvor den enkelte bestemmelse i det nye regelverket er kommentert. Boka er først og fremst skrevet med tanke på dem som arbeider med tilsyn og revisjon i kommunal sektor, herunder kontrollutvalgsmedlemmer, og på studenter, men vil også være nyttig for folkevalgte og tilsatte i kommuner, fylkeskommuner og kommunale, fylkeskommunale og interkommunale virksomheter.

Forfattergruppa består av to revisorer og en jurist, som alle har vært med i den referansegruppa som Kommunal- og regionaldepartementet konfererte med under utarbeidelsen av de nye forskriftene. De har, som det vil framgå, skrevet hver sine kapitler som de har hovedansvar for, men de har hatt et nært samarbeid under utarbeidelsen av hele boka, som de har et felles ansvar for.

## Forord til 2. utgave

I løpet av de vel seks åra som har gått etter at de nevnte endringene blei satt i verk, har det vært gitt en rekke uttalelser og andre former for avklaringer av det nye regelverket og også av eldre regler, som har gitt en del ”kjøtt og

blod” til supplerings av det materiale som lov- og forskriftsteksten og forarbeidene innebærer, jf. kapitlene 4 – 8.

Videre er det, med virkning fra 1. januar 2009, satt i verk en ny offentleglov. Dette har forårsaket omfattende endringer i kapittel 9.

Med virkning fra 1. november 2011 er ugildhetsregelen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) skjerpet. Betydningen av dette for medlemmer av kontrollutvalg og styremedlemmer i revisjonsvirksomheter er omtalt i et nytt kapittel 10.

Vi nevner også at en arbeidsgruppe som var nedsatt av KRD, i desember 2009 avga rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Departementet har fulgt opp mange av tilrådingene. Det sendte forslag til endringer i kommuneloven og enkelte andre lover på høring 26. mai 2011, med høringsfrist 15. september 2011. Disse tilrådingene er av stor interesse for tilsyn og kontroll i kommunal sektor, og noen av dem blir nærmere omtalt i boka.

KRD har også som ledd i den foran nevnte oppfølgingen, utarbeidet veilederen «Kontrollutvalgsboken. Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver». Denne veilederen vil sammen med denne boka utgjøre et solid fundament for informasjons- og opplæringsaktiviteter overfor nye og erfarne medlemmer av kontrollutvalg samt andre som er opptatt av kontroll og tilsyn med kommunal sektor.

Boka er søkt oppdatert på grunnlag av de nye lover, lovendringer, proposisjoner, forskrifter, dommer, rundskriv, tolkingsuttalelser mv. som forelå i oktober 2011.

Med ”kommunal revisjon” menes i denne boka revisjonsvirksomheter eid av kommuner eller fylkeskommuner alene eller flere sammen. Med ”privat

revisjon” menes i denne boka revisjonsvirksomheter organisert etter revisorloven eller på annen måte. Med ”kommunal virksomhet” menes virksomhet drevet av kommuner og fylkeskommuner, uansett om virksomheten er organisert etter kommuneloven, IKS-loven, annen kommunal særlov eller privatrettslig. Med ”kommune” og ”kommunal” menes også fylkeskommune og fylkeskommunal, med mindre noe annet går fram av sammenhengen.

Vi vil takke seniorrådgiverne i NKRF, Bodhild Laastad og Knut Erik Lie, for nyttige innspill til boka.

I boka nyttes følgende kortformer:

- **Fvl.** for lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- **Koml.** for lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- **Revl.** for lov 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisorloven)
- **IKS-loven** for lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper
- **Offl.** for lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- **KRD** eller Kommunaldepartementet for Kommunal- og regionaldepartementet (tidligere kalt Kommunal- og arbeidsdepartementet)
- **KS** for Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (tidligere kalt Kommunenes Sentralforbund og Norske Kommuners Sentralforbund)
- **NKRF** for Norges Kommunerevisorforbund
- **DnR** for Den norske Revisorforening
- **NIBR** for Norsk institutt for by- og regionforskning
- **IFAC** for International Federation of Accountants

Forord

---

- **INTOSAI** for International Organization of Supreme Audit Institutions
- **IIA** for The Institute of Internal Auditors
- **ISA** for International Standard on Auditing (Internasjonal standard for revisjon)
- **ISQC** for International Standard on Quality Control (Internasjonal standard for kvalitetskontroll)
- **ISAE** for International Standard on Assurance Engagements (Internasjonal standard for attestasjonsoppdrag)
- **ISRS** for International Standard on Related Services (Internasjonal standard for beslektede tjenester)
- **SA** for Standarder for attestasjonsoppdrag
- **IAASB** for International Assurance and Auditing Standards Board
- **ISSAI** for International Standards of Supreme Audit Institutions

Oslo, november 2011

Bjørn Bråthen

Bernt Frydenberg

Ole Kristian Rogndokken