

Forum for Kontroll og Tilsyn
v/ Anne-Karin Femanger Pettersen
Postboks 41 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref

Vår ref
22/5918-3

Dato
13. mars 2023

Svar på spørsmål om kontrollutvalgets påse-ansvar og innsynsrett hos revisor

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til brev 24. august 2022 fra Forum for kontroll og tilsyn og til departementets foreløpige svar 28. august 2022. Vi beklager at det har tatt noe tid å svare på brevet deres.

I brevet hit stiller dere tre spørsmål knyttet til kontrollutvalgets påse-ansvar og innsynsrett hos revisor, som vi skal besvare under. Felles for spørsmålene er at de handler om rekkevidden av kontrollutvalgets myndighet og innsynsrett, spesielt i tilknytning til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, jf. kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav a.

Kommunestyret, som det øverste organet i en kommune, har også det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, og dette følger av kommuneloven § 22-1 første ledd. Kommunestyret skal imidlertid velge et kontrollutvalg som skal føre den løpende kontrollen på deres vegne, se § 23-1 første ledd. Utgangspunktet er altså at kontrollutvalget har et vidt mandat til å føre kontroll med kommunens virksomhet.

Hva som nærmere ligger i kontrollutvalgets mandat, er ikke uttømmende regulert verken i lov eller forskrift. Kontrollutvalgets ansvar og myndighet er omtalt i kommuneloven § 23-2 første ledd og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 2 til 5, og er blant annet å påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, se kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav a. Dette er kontroll som retter seg mot *regnskapsrevisors arbeid* som sådan. Dette skiller seg fra kontrollutvalgets øvrige ansvar for «å bestille» kontroller, jf. ansvaret for å påse at det utføres kontroll med kommunens økonomiforvaltning etter § 23-2 første ledd bokstav b, at det utføres forvaltningsrevisjoner av kommunens virksomhet og

selskaper kommunen har eierinteresser i etter § 23-2 første ledd bokstav c, og at det føres eierskapskontroll etter § 23-2 første ledd bokstav d.

Tilgang til og innsyn i både kommunens og andre virksomheters dokumenter er en nødvendig forutsetning for kontrollutvalgets arbeid. For å kunne ivareta sine kontrolloppgaver og påse-oppgaver, har kontrollutvalget en lovfestet innsynsrett. Innsynsretten er i hovedsak regulert i kommuneloven § 23-2 tredje ledd og § 23-6 første og andre ledd. Rekkevidden av disse bestemmelsene må avklares gjennom tolkning.

For å kunne utføre sine oppgaver følger det av § 23-2 tredje ledd at kontrollutvalget kan kreve at kommunen legger frem «enhver opplysning, redegjørelse eller dokument som utvalget finner nødvendig for å utføre sine oppgaver», Denne generelle innsynsretten gjelder kun hos selve kommunen som rettssubjekt, og det betyr at det må være et annet rettsgrunnlag for innsynsrett i andre virksomheter enn kommunen selv.

Innsynsretten i eksterne virksomheter som interkommunale selskaper etter IKS-loven, interkommunale politiske råd, kommunale oppgavefelleskap og kommunale aksjeselskaper følger av § 23-6 første og andre ledd. Denne innsynsretten er avgrenset til det som er «nødvendig for å gjennomføre sin kontroll». I tillegg har kontrollutvalget en tilsvarende innsynsrett i andre eksterne virksomheter «som utfører oppgaver på vegne av kommunen», men den er avgrenset til «det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt» jf. § 23-6 sjette ledd.

Departementet mener at når kontrollutvalget skal utføre sitt *påse-ansvar* etter § 23-2 første ledd bokstav a, altså at *revisjonen* reviderer regnskaper på betryggende måte, så vil det være andre innsynsregler enn det som følger av § 23-6. Dette har særlig betydning der kommunen har ekstern revisjon (f.eks. interkommunalt selskap eller privat revisjonsfirma).

Kommuneloven med forskrifter gir ikke egne eller nærmere regler om kontrollutvalgets innsynsrett i tilknytning til ansvaret for å påse at regnskapsrevisjonen er betryggende, utover det som følger av § 23-2 tredje ledd om innsyn hos kommunen selv. Kontrollutvalgets innsynsrett i denne forbindelse må utledes i lys av bestemmelsene nevnt foran.

Kontrollutvalgets påseansvar over kommunens regnskapsrevisjon og tilhørende tiltak

Det første spørsmålet deres handler om hvilke tiltak kontrollutvalget kan iverksette for å påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Spørsmålet knytter seg konkret til en liste på side 67 i Kontrollutvalgsboka, og hvorvidt det er adgang til å gjøre andre tiltak enn de som er nevnt i listen.

Rekkevidden av den rettslige adgangen som kontrollutvalget har til å foreta undersøkelser av revisors arbeid i samsvar med § 23-2 første ledd bokstav a, er, som nevnt foran, ikke regulert og avgrenset nærmere med detaljerte bestemmelser. Punktlisten som står i Kontrollutvalgsboka på side 67, må etter vårt syn regnes som eksempler på typiske tiltak som

kontrollutvalget normalt kan og bør foreta for å kunne ivareta sitt påse-ansvar overfor regnskapsrevisjonen, og ikke en rettslig avgrensning.

Departementet mener derfor at punktlisten ikke må anses som en uttømmende liste over hvilke tiltak og aktiviteter kontrollutvalget kan iverksette for å ivareta sitt ansvar med å vurdere revisors arbeid. Det er ikke, ut fra gjeldende rett og forarbeidene, mulig for departementet å gi en nærmere rettslig vurdering av hvilke andre tiltak som *kan* anses nødvendige eller hensiktsmessige for å oppfylle denne delen av påse-ansvaret, som f.eks. om kontrollutvalget har rett til fullt innsyn i revisors arbeidsverktøy eller saksbehandlingssystem.

Det er i utgangspunktet kontrollutvalget selv som må avgjøre hvilke opplysninger og hvilket materiale som er *nødvendige* for utføre påse-ansvaret. Når det gjelder kontrollutvalgets innsynsrett og hvor langt den strekker seg i en konkret sak, må en rettslig avklaring bero på en konkret vurdering. Departementet legger generelt til grunn at det er noen grenser for rekkevidden av kontrollutvalgets innsynsrett. Dette har departementet gitt uttrykk for i tidligere uttalelser (for eksempel 09/2951-2) til tilsvarende bestemmelse i den tidligere kommuneloven § 77 nr. 7. I uttalelsen mente departementet at bestemmelsen neppe ga en generell lesetilgang i datasystemer til alle kommunens dokumenter.

Som vi kommer tilbake til i avsnittet nedenfor, så vil rekkevidden av kontrollutvalgets innsynsrett overfor kommunens revisor for å påse at det er betryggende revisjon av kommunen, avhenge av om revisoren er ansatt i kommunen eller i en ekstern virksomhet.

Kontrollutvalgets innsynsrett hos revisor

Det neste spørsmålet handler om Kontrollutvalgsbokas omtale av innsyn hos revisor opp mot kontrollutvalgets innsynsrett etter § 23-6 første ledd. Dere viser til at denne bestemmelsen sier at kontrollutvalget kan kreve de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll fra blant annet kommunale oppgavefellesskap, IKS-er og heleide kommunale aksjeselskap, men at kontrollutvalgsboken på side 18 «begrenser kontrollutvalgets innsynsrett» sammenlignet med innsynsretten etter § 23-6. I tilfeller hvor revisor er ansatt i kommunen har kontrollutvalget full innsynsrett, men hvis revisor f.eks. er et selvstendig rettssubjekt (privat selskap) eller IKS, står det i Kontrollutvalgsboka at innsynsretten må sikres gjennom særskilt avtale mellom kommunen og revisor.

Departementet viser til at innsynsretten i § 23-6 første og andre ledd, og Kontrollutvalgsbokas omtale av innsynsrett hos revisor på side 18, handler om to ulike forhold. Kommuneloven § 23-6 regulerer kontrollutvalgets innsynsrett i selskaper utenfor kommunen som rettssubjekt når kontrollutvalget skal utføre sine kontrolloppgaver, dvs. typisk forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll. Da kan det for øvrig også kreves innsyn hos «den valgte revisoren for selskapet», se § 23-6 første ledd. Det vil si at selskapets revisor må levere ut opplysninger om selskaper nevnt i § 23-6 første ledd bokstav a-d, som er gjenstand for kontroll.

Kontrollutvalgsboka har imidlertid lagt til grunn at innsynsretten § 23-6 første ledd ikke regulerer kontrollutvalgets innsynsrett når utvalget skal påse at *regnskapsrevisjonen* er betryggende etter § 23-2 første ledd bokstav a. Da er det som nevnt § 23-2 tredje ledd eller avtaler med ekstern revisor som gjelder.

Omtalen i Kontrollutvalgsboka side 18 handler om innsynsretten som kontrollutvalget har hos revisor selv og revisors selskap, og er knyttet til kontrollutvalgets påse-ansvar for at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Som nevnt, er det lagt til grunn at § 23-6 første ledd ikke kommer til anvendelse i disse tilfellene. Dersom kommunens revisor er ansatt i kommunen følger innsynsbestemmelsen i slik tilfeller av § 23-2 tredje ledd. Dersom revisor er selvstendig rettssubjekt, vil kontrollutvalgets behov for opplysninger for å ivareta dette påse-ansvaret i forbindelse med regnskapsrevisjon, kreve en særskilt avtale med revisor. Departementet mener at heller ikke § 23-6 siste ledd kommer til anvendelse her.

Kontrollutvalgets innsynsrett i samvirkeforetak

Det siste spørsmålet i brevet deres er om samvirkeforetak faller inn under benevnelsen «andre virksomheter» i kommuneloven § 23-6 siste ledd første punktum. Den bestemmelsen handler om kontrollutvalgets innsynsrett og rett til å foreta undersøkelser i virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen overfor kommunens innbyggere, og der hvor virksomheten ikke er organisert på en av de måtene som er omtalt i paragrafens første ledd.

Som forarbeidene viser til kan «andre virksomheter» være aksjeselskaper som kommunen eier med private, stiftelser og lignende, se Prop. 46 L (2017– 2018) side 405 flg. Departementet mener at dersom et samvirkeforetak utfører oppdrag på vegne av kommunen, så vil kontrollutvalgets innsynsrett i selskapet være omfattet av § 23-6 siste ledd da samvirkeforetaket faller inn under «andre virksomheter». Dette innebærer at kontrollutvalgets rett til innsyn og undersøkelser kun omfatter det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten mellom samvirkeforetaket og kommunen blir oppfylt.

Med hilsen

Siri Halvorsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Edvard Thorolf Aspelund
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer