



Oberoendet i den kommunala revisionen

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas proposition 2009/10:46 Oberoendet i den kommunala revisionen. Propositionen innehåller förslag till ändringar av kommunallagens (1991:900) bestämmelser om valbarhet för revisorer. I syfte att stärka den kommunala revisionens oberoende föreslås att den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige inte ska vara valbar som revisor inom den kommunen eller det landstinget.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Inga motioner har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet tillstyrker propositionen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Utskottets överväganden	5
Gällande bestämmelser	5
Tidigare riksdagsbehandling m.m.	6
Propositionen	7
Utskottets ställningstagande	8
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9
Propositionen	9
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Oberoendet i den kommunala revisionen

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900). Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:46.

Stockholm den 1 december 2009

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m) och Torbjörn Lövendahl (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Inom Finansdepartementet har upprättas en promemoria kallad Oberoendet i den kommunala revisionen (Ds 2009:11). I promemorian analyseras de åtgärder för att stärka oberoendet i den kommunala revisionen som Statskontoret har beskrivit i sin rapport En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder (2008:4) och det föreslås att den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige inte ska vara valbar som revisor i samma kommun eller landsting. Promemorian har remissbehandlats.

Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Gällande bestämmelser

Enligt 3 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) ska det för granskning av den verksamhet som bedrivs inom en nämnds verksamhetsområde och av en fullmäktigeberedning finnas revisorer. 9 kap. kommunallagen har rubriken Revision och innehåller bestämmelser om bl.a. val av revisorer, jäv och revisorers uppgifter.

Revisorerna granskar enligt 9 kap. 9 § årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmanrevisorer som utsetts i företag enligt 3 kap. 17 och 18 §§, även verksamheten i de företagen. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts, ska de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Revisorerna får dock underlåta att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger en sådan misstanke.

Revisorerna ska enligt 9 kap. 9 a § bedöma om resultatet i delårsrapporten och årsbokslutet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. Enligt 10 § omfattar revisorernas granskning inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer egna gynnande beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2001:453), när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar, eller när granskningen sker från allmänna synpunkt.

Revisorerna ska enligt 16 § varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret. Om anmärkning framställs, ska enligt 17 § anledningen till denna anges i revisionsberättelsen. Anmärkningar får riktas mot nämnder och fullmäktigeberedningar, samt de enskilda förtroendevalda i sådana organ. Berättelsen ska innehålla också ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

Enligt 9 kap. 1 § ska nyvalda fullmäktige under de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet välja revisorer för granskning av verksamheten under de fyra följande åren. Vid en samlad revision av hela

verksamheten ska minst fem revisorer väljas (2 §). Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet ska minst fem revisorer väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder. En gemensam nämnd ska granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstinget.

Enligt 6 kap. 25 § är en förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget jävig, om saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående, om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. Vidare gäller jäv om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång eller om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till. Jäv föreligger också om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken eller om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

En revisor som är jävig i ett ärende får inte delta eller närvara vid behandlingen av ärendet. Denne får dock vidta åtgärder som någon annan inte kan vidta utan olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, ska självant ge det till känna (24 §).

Revisorerna ska i sin granskning biträddas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionssed i kommunal verksamhet. De sakkunniga ska ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som krävs för att fullgöra uppdraget (9 kap. 8 §). De sakkunnigas rapporter ska tillfogas revisionsberättelsen (9 kap. 16 §).

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

I propositionen Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting (prop. 2005/06:55) föreslogs för att markera revisionens objektivitet och opartiskhet ändringar i kommunallagen som innebar att en revisor inte skulle vara valbar till uppdrag som ordförande eller vice ordförande i fullmäktige, ledamot eller ersättare i en nämnd eller en fullmäktigeberedning, eller som ledamot eller suppleant i kommunala företag (4 kap. 6 § kommunallagen). Vidare gjordes ändringar i reglerna om fullmäktiges ansvarsprövning, och skyldigheten att anlita sakkunniga förtydligades. Riksdagen antog den föreslagna lagändringen (bet. 2005/06:KU27, rskr. 2005/06:227). I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen beslutade riksdagen att i enlighet med en reservation (m, fp, kd, c, mp) tillkännage för regeringen att en ny utredning borde tillsättas med ett brett uppdrag att se över vilka åtgärder som kunde vidtas för att ytterligare stärka den kommunala

revisionens oberoende. Enligt reservationen kunde ytterligare åtgärder behöva vidtas för att stärka oberoendet. En aviserad utredning av frågan om förtroendevaldas valbarhet och om skärpningar som var rimliga i förhållande till bl.a. små kommuners rekryteringsförutsättningar var enligt reservanterna alltför snäv.

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande gav regeringen i december 2006 Statskontoret i uppdrag att analysera tänkbara åtgärder för att stärka den kommunala revisionens oberoende inom nuvarande system med förtroendevalda revisorer. I uppdraget ingick även att analysera andra huvudmannaskapsformer än den nuvarande, t.ex. att revisionen bedrivs av privata yrkesrevisorer, i statlig regi eller i annan offentligrättslig form. I rapporten *En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder* (2008:4) redovisade Statskontoret sina överväganden.

Propositionen

Regeringen anser att huvudmannskapet för den kommunala revisionen inte bör ändras. Den kommunala revisionen med av fullmäktige utsedda revisorer har en mycket stark koppling till hur kommuner och landsting fungerar, bl.a. till hur relationen mellan staten och den kommunala nivån ser ut. Det finns i Sverige en långtgående kommunal självstyrelse, och det kommunala beslutsfattandet utgår ifrån den folkvalda fullmäktigeförsamlingen. Det är fullmäktige som utser ledamöter i styrelse och nämnder, som beslutar om budget och som fastställer bokslutet. Dessutom utser fullmäktige revisorer och fastställer revisionens budget, något som följer av fullmäktiges starka ställning. Revisionen är således fullmäktiges kontrollinstrument och den vilar liksom nämndsystemet på att huvudansvaret åligger förtroendevalda. Regeringen anser – i likhet med många av remissinstanserna – att nuvarande system för den kommunala revisionen har stora fördelar, även om vissa justeringar kan behöva göras för att skapa ett större oberoende. Regeringen föreslår vissa förändringar i kommunallagen i syfte att skapa en mer oberoende revision.

Den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige ska inte vara valbar som revisor inom den kommunen eller det landstinget. Enligt regeringens mening är revisionens objektivitet och opartiskhet av största betydelse för tilltron till kontrollsystemet. Revisorernas oberoende ställning är även av stor betydelse för kommun- och landstingsmedlemmarnas tilltro till rättssäkerhet, demokrati och en effektiv användning av kommunernas resurser. Regeringen anser att det är viktigt att ytterligare markera detta oberoende. Begränsningar i valbarheten ger tydliga signaler i detta avseende.

Regeringens förslag innebär att det införs en ny paragraf (4 kap. 6 a) i kommunallagen. Bestämmelsen i den nya paragrafens första stycke är ny och innebär att fullmäktige inte kan välja någon ledamot eller ersättare i den egna församlingen till revisor i landstinget respektive kommunen. Bestämmelsen hindrar inte att en ledamot eller ersättare i kommunfullmäk-

tige blir revisor i landstinget eller att en ledamot eller ersättare i landstingsfullmäktige blir revisor i en kommun inom landstinget. En fullmäktigeledamot kan också väljas som revisor i exempelvis ett kommunalförbund där kommunen ingår. Regeringen föreslår också en ändring av redaktionell karaktär i 4 kap. 6 § som bl.a. innebär att bestämmelser om valbarhet för revisorer överförs till den nya 4 kap. 6 a §.

Utskottets ställningstagande

Utskottet tillstyrker regeringens förslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2009/10:46 Oberoendet i den kommunala revisionen:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹
dels att 4 kap. 6 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 kap. 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. **6 §²**

Den som är anställd hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen är inte valbar.

Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden.

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.

Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller det landstinget inte valbar som

1. ordförande eller vice ordförande i fullmäktige,

2. ledamot eller ersättare i nämnd eller fullmäktigeberedning, eller

3. ledamot eller ersättare i sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

6 a §

Den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige är inte valbar som revisor inom den kommunen eller det landstinget.

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar som revisor för

¹ Lagen omtryckt 2004:93.

² Senaste lydelse 2006:369.

granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller andra närstående till den redovisningsskyldige.

Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller det landstinget inte valbar som

1. ledamot eller ersättare i en nämnd eller en fullmäktigeberedning, eller

2. ledamot eller ersättare i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2. Äldre bestämmelser gäller för de revisorer och revisorsersättare som valts för granskning till och med räkenskapsåret 2010.