

Regeringens proposition

2005/06:55

Stärkt revision och ansvarsprövning
i kommuner och landsting

Prop.
2005/06:55

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 december 2005

Göran Persson

Sven-Erik Österberg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lägger regeringen fram förslag till ändringar i kommunallagen (1991:900), med konsekvensändringar i viss annan lagstiftning, bl.a. i aktiebolagslagen (2005:551).

I propositionen föreslås att ansvarsprövningen i kommunfullmäktige skall stärkas. Detta sker genom att kommunfullmäktige åläggs att motivera sitt ställningstagande till eventuella anmärkningar från revisorernas sida och, om det inte är uppenbart obehövt, till revisorernas uttalande i frågan om ansvarsfrihet.

Det föreslås vidare att de förtroendevalda revisorernas oberoende skall tydliggöras genom att valbarheten till revisorsuppdrag begränsas så att det inte blir möjligt att förena uppdrag som revisor med uppdrag i fullmäktiges presidium, nämnd, styrelse eller kommunalt företag. Rätten till sakkunnigt biträde förtydligas i förslaget och antalet revisorer utökas till minst fem. Ordningen med revisorsersättare föreslås upphöra.

Dessutom föreslås att samordningen av den kommunala revisionen skall ökas genom att revisionsberättelserna för kommunalförbund och kommunala företag fogas till kommunens respektive landstingets revisionsberättelse. Revisionsberättelser för ideella föreningar berörs inte av förslaget. Vidare föreslås att upplysningsplikten för revisorer i kommunalförbund skall utvidgas så att dessa på begäran skall lämna uppgifter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen respektive landstinget.

Bestämmelsen om styrning, insyn och kontroll av kommunala företag i 3 kap. 17 § kommunallagen föreslås utvidgas till att omfatta även dotterbolag i kommunala koncerner fr.o.m. den 1 januari 2007.

Lagändringarna i övrigt föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) ..	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade.....	15
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	16
2.4	Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)...	17
2.5	Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)...	18
3	Ärendet och dess beredning.....	20
4	Den kommunala revisionen i dag.....	20
5	Ansvarsprovningen.....	22
5.1	Ansvarsprovningen i dag.....	22
5.2	Fullmäktige skall motivera sitt beslut att bevilja eller vägra ansvarsfrihet.....	24
5.3	Omröstning i ansvarsfrågan.....	29
6	Revisorernas oberoende ställning.....	31
6.1	Revisorer och uppdrag i nämnder m.m.....	31
6.2	Revisorer och uppdrag i fullmäktige.....	32
6.3	Fem revisorer – inga ersättare.....	34
6.4	Revisorernas kompetens och representativitet.....	35
6.5	Ordförande i revisionen.....	36
6.6	Rätt att anlita sakkunniga förtydligas.....	37
6.7	Revisorernas budget.....	38
7	Samordnad revision.....	39
7.1	Lekmannarevisorernas rätt till sakkunnigt biträde.....	39
7.2	Insyn i kommunalförbund och kommunala företag.....	40
7.3	En förstärkt tidsmässig samordning är viktig.....	42
7.4	Personsamband vid revisionen av delägda kommunala företag.....	43
7.5	Styrning, insyn och kontroll i indirekt ägda kommunala företag.....	44
8	Revisorerna stärks av professionella sakkunniga.....	45
8.1	Regleringen av sakkunniga i dag.....	45
8.2	Certifiering av sakkunniga.....	46
8.3	Samverkan om sakkunniga.....	48
9	Revisionsansvaret.....	49
9.1	Revisionsansvarets innebörd.....	49
9.2	Kretsen revisionsansvariga vidgas inte.....	50
9.3	Rätten att avstå från att delta i beslut.....	51
10	Ikraftträdande m.m.	52
11	Ekonomiska konsekvenser m.m.	52
11.1	Ekonomiska konsekvenser.....	52

11.2	Konsekvenser för jämställdheten m.m.....	53	Prop. 2005/06:55
12	Författningskommentar	53	
12.1	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	53	
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade.....	60	
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltnings- myndig- heterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. .	60	
12.4	Förslaget till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)	60	
12.5	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551).....	60	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting (SOU 2004:107).....	61	
Bilaga 2	Författningsförslag i betänkandet Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting (SOU 2004:107).....	68	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting (SOU 2004:107).....	80	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 december 2005 ...	81	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2005/06:55

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
2. lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade,
3. lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
4. lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220),
5. lag om ändring aktiebolagslagen (2005:551).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen¹ (1991:900) dels att 3 kap. 9, 17, och 28 §§, 4 kap. 1, 5, 6, 17, 17 a och 23 a §§, 5 kap. 20 a, 23, 25 a, 31 och 46 §§, 6 kap. 19 §, 9 kap. 1, 2, 4, 8, 9, 16 och 19 §§ samt rubrikerna närmast före 5 kap. 25 a § och 9 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 kap. 22 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

9 §

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer *och revisors-* 5. val av revisorer, *ersättare,*
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet, samt
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

17 §

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse samtliga styrelseledamöter,

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget *direkt eller indirekt* innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

¹ Lagen omtryckt 2004:93.

3. se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmanarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Vad som anges i första stycket gäller, när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige skall även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.

Till lekmanarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall fullmäktige utse någon av de revisorer *eller revisorsersättare* som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet. Till lekmanarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall fullmäktige utse någon av de revisorer som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.

28 §

Förbundsordningen skall ange

1. kommunalförbundets namn och den ort där förbundet skall ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,

2. förbundets organisation, organens befogenheter och inbördes förhållanden samt om interimorgan får inrättas och om förbundsstyrelsen skall få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige,

3. antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt mandattiden i de fall som anges i 24 §,

4. antalet revisorer *och revisorsersättare* och deras mandattid, 4. antalet revisorer och deras mandattid,

5. i fråga om förbund med förbundsledning, på vilket sätt och vilken av förbundsmedlemmarna som skall utse revisorer *och revisorsersättare*, 5. i fråga om förbund med förbundsledning, på vilket sätt och vilken av förbundsmedlemmarna som skall utse revisorer,

6. om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen,

7. om det för beslut skall krävas kvalificerad majoritet i den beslutande församlingen och för vilka ärenden detta skall gälla,

8. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i den beslutande församlingen skall ha sådan yttranderätt som anges i 5 kap. 21 §,

9. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd skall ha sådan närvarorätt som anges i 4 kap. 23 §,

10. var förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås,

11. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,

12. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,

13. föreskrifter om förbundets budgetprocess,
 14. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,
 15. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses,
 16. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar, samt
 17. ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i de beslutande församlingen samt i fråga om förbund med förbundsdirektion till revisorerna *och revisorsersättarna.*

4 kap.

1 §

Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer *och revisorsersättare.*

Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer *och revisorsersättare* i ett kommunalförbund.

Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer.

Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund.

5 §

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna, fullmäktigeberedningarna samt valen av revisorer *och revisorsersättare* är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 2 och 3 §§.

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna, fullmäktigeberedningarna samt valen av revisorer är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 2 och 3 §§.

6 §

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 Den som är redovisningsskyldig

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

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 §§.

17 §

Ledamöterna i nämnder får väcka ärenden i nämnderna.

Revisorerna får väcka ärenden i en nämnd om ärendet rör granskningen av verksamheten i nämnden. *När revisorsersättarna tjänstgör har de samma rätt att väcka ärenden som revisorerna.*

Revisorerna får väcka ärenden i en nämnd om ärendet rör granskningen av verksamheten i nämnden.

17 a §

Revisorerna får väcka ärenden i en fullmäktigeberedning om ärendet rör granskningen av verksamheten i fullmäktigeberedningen. *När revisorsersättarna tjänstgör har de samma rätt att väcka ärenden som revisorerna.*

Revisorerna får väcka ärenden i en fullmäktigeberedning om ärendet rör granskningen av verksamheten i fullmäktigeberedningen.

23 a §

En förbundsmedlem får till kommunalförbunds beslutande församling välja endast den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige.

Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds styrelse och andra nämnder samt revisorer *och revisorsersättare* i ett kommunalförbund väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds styrelse och andra nämnder samt revisorer i ett kommunalförbund väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

5 kap.

Prop. 2005/06:55

20 a §

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget får inte delta i

1. val av revisor *eller* 1. val av revisor för granskning
revisorsersättare för granskning av verksamhet som omfattas av
av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten, eller
redovisningsskyldigheten, eller

2. handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

Detsamma gäller också make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.

23 §

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,

2. en ledamot genom motion,

3. revisorerna *eller revisors-* 3. revisorerna, om ärendet gäller
ersättarna när de tjänstgör, om förvaltning som har samband med
ärendet gäller förvaltning som har revisionsuppdraget *eller* om
samband med revisionsuppdraget ärendet gäller granskningen,
eller om ärendet gäller
granskningen,

4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,

5. den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), eller

6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Prövning av frågan om ansvars-
frihet

Prövning av frågan om anmärk-
ning och om ansvarsfrihet

25 a §

Fullmäktige skall vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras.

Fullmäktige skall vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. *Beslutet skall motiveras om det inte är uppenbart obehövligt.*

*Om revisorerna enligt 9 kap. 17 § riktat anmärkning mot en nämnd *eller* en fullmäktigeberedning eller mot enskilda förtroendevalda i sådana*

organ, skall fullmäktige besluta om anmärkningen även skall framställas från fullmäktiges sida. Beslutet skall motiveras.

Fullmäktige får rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Beslutet skall motiveras.

Fråga om ansvarsfrihet för en gemensam nämnd skall prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

Fråga om ansvarsfrihet *och om anmärkning* för en gemensam nämnd skall prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

31 §

Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning. Fullmäktige skall dock inhämta förklaring över *de anmärkningar som har* framställts i revisionsberättelsen.

Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning. Fullmäktige skall dock inhämta förklaring över

1. anmärkning som framställts i revisionsberättelsen, och

2. revisorernas uttalande att ansvarsfrihet inte tillstyrks.

Revisorerna skall alltid ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet, får fullmäktige också utan ytterligare beredning besluta att den förtroendevaldes uppdrag skall återkallas enligt 4 kap. 10 §.

46 §

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall följande val vara proportionella:

1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,

2. val av revisorer *och revisorsersättare* som avses i 9 kap. 1 och 2 §§,

3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning och

3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter *samt lekmanrevisorer* som skall granska en sådan styrelses förvaltning och

4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer *och revisorsersättare* i kommunalförbund.

4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer i kommunalförbund.

Om inte något annat följer av förbundsordningen, skall det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder, de beslutande organens beredningar samt revisorer *och revisorsersättare*.

Om inte något annat följer av förbundsordningen, skall det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder, de beslutande organens beredningar samt revisorer.

6 kap.

19 §

En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor *eller en revisorsersättare*, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar.

En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar.

Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.

9 kap.

Val av revisorer och revisorsersättare

Val av revisorer

1 §

Under de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall nyvalda fullmäktige välja revisorer *och revisorsersättare* för granskning av verksamheten under de fyra följande åren.

Under de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall nyvalda fullmäktige välja revisorer för granskning av verksamheten under de fyra följande åren.

2 §

Vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst *tre* revisorer *och lika många ersättare* väljas.

Vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst *fem* revisorer väljas.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst *tre* revisorer *och lika många ersättare* väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst *fem* revisorer väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

En gemensam nämnd skall granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

4 §

I fråga om jäv för en revisor *och en revisorsersättare* skall bestämmelserna i 6 kap. 25 § om jäv tillämpas.

En revisor *eller en revisorsersättare* 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, skall självant ge det till känna.

I fråga om jäv för en revisor skall bestämmelserna i 6 kap. 25 § om jäv tillämpas.

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.

8 §

Revisorerna skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs.

Revisorerna skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs *för att fullgöra granskningen enligt god revisions sed.*

Lekmannarevisorer som utses med stöd av 3 kap. 17 eller 18 § skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god sed vid detta slag av granskning.

De sakkunniga skall ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra uppdraget.

9 §

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisions sed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i företaget 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 åsidosätts, skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosätts, skall 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. *Detta gäller dock inte om anmälan avser misstanke om att brott förövats och nämnden finner att det inte föreligger en sådan misstanke.*

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.*

Lydelse enligt SFS 2005:911

Föreslagen lydelse

16 §

Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret.

De sakkunnigas rapporter skall fogas till revisionsberättelsen.

Granskningsrapport enligt 10 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551) som har lämnats för ett aktiebolag som avses i 3 kap. 17 eller 18 § skall också fogas till revisionsberättelsen.

Revisionsberättelsen för sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget ingår i skall också fogas till revisorernas berättelse utom i det fall som avses i 9 kap. 20 §. Vidare skall revisionsberättelsen för aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse till vilken kommunen eller landstinget lämnat över vården av en kommunal angelägenhet enligt 3 kap. 17 eller 18 § fogas till revisionsberättelsen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

För kommunalförbund gäller inte 1 och 2 §§.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorer och revisorsersättare av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med direktion väljs revisorer och ersättare i enlighet med vad som anges i förbundsordningen.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorer av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med direktion väljs revisorer i enlighet med vad som anges i förbundsordningen.

Revisorer i ett kommunalförbund är skyldiga att på begäran lämna upplysningar till de förtroendevalda revisorerna i varje kommun eller landsting som är medlem i kommunalförbundet. Skyldigheten gäller upplysningar om

1. kommunalförbundets angelägenheter, samt

2. sådana företag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) och till vilka kommunalförbundet enligt 3 kap. 17 eller 18 § lämnat över vården av en kommunal angelägenhet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007 i fråga om 3 kap. 17 § och i övrigt den 1 juli 2006.

2. Bestämmelserna i 3 kap. 9 § första stycket, 17 § fjärde stycket och 28 §, 4 kap. 1 §, 5 §, 6 § tredje och stycket, 17 § andra stycket, 17 a § och 23 a § andra stycket, 5 kap. 20 a § första stycket, 23 § första stycket och 46 §, 6 kap. 19 § första stycket samt 9 kap. 1 §, 2 § första och andra styckena, 4 § första och andra styckena och 19 § andra stycket skall tillämpas i sin äldre lydelse för de revisorer och revisorsersättare som valts för granskning t.o.m. räkenskapsåret 2006.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade

Härigenom föreskrivs att 22 § lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §¹

Delegerade väljer *tre eller flera* revisorer *och minst lika många revisorsersättare* som skall granska arbetsutskottets och kommittéernas verksamhet. I fråga om valbarhet till revisor *eller revisorsersättare*, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse tillämpas bestämmelserna i 15 § om ledamöter och ersättare i arbetsutskottet.

Delegerade väljer *minst fem* revisorer som skall granska arbetsutskottets och kommittéernas verksamhet. I fråga om valbarhet till revisor, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse tillämpas bestämmelserna i 15 § om ledamöter och ersättare i arbetsutskottet.

Revisorerna skall det år då indelningsändringen träder i kraft avge en berättelse om resultatet av revisionen till kommunfullmäktige i kommunen enligt den nya indelningen. Fullmäktige skall vid sammanträde före utgången av detta år besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller om någon åtgärd för att bevara kommunens rätt skall vidtas.

I fråga om revisionen tillämpas i övrigt bestämmelserna om revision i kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006 men skall tillämpas i sin äldre lydelse för de revisorer och revisorsersättare som valts för granskning t.o.m. räkenskapsåret 2006.

¹ Senaste lydelse 1999:626.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Styrelsen får i ett ärende som inte kan anstå besluta i stället för fullmäktige. Styrelsen får dock inte besluta i ett ärende som rör

1. val av ledamöter och *suppleanter* i styrelsen eller någon annan nämnd eller av revisorer och *revisorsersättare*,

2. ansvarsfrihet för styrelsens eller en annan nämnds ledamöter eller åtgärd för att bevara kommunens, landstingets eller kommunalförbundets rätt.

Beslut som har fattats med stöd av första stycket skall anmälas till fullmäktige vid nästa sammanträde.

Styrelsen får i ett ärende som inte kan anstå besluta i stället för fullmäktige. Styrelsen får dock inte besluta i ett ärende som rör

1. val av ledamöter och *ersättare* i styrelsen eller någon annan nämnd eller av revisorer,

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006 men skall tillämpas i sin äldre lydelse för de revisorer och revisorsersättare som valts för granskning t.o.m. räkenskapsåret 2006.

¹ Senaste lydelse 1999:941.

2.4 Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 15 § stiftelselagen (1994:1220) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

15 §¹

Revisorerna får inte obehörigen lämna upplysningar till utomstående om sådana stiftelsens angelägenheter som de har fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag, om det kan vara till nackdel för stiftelsen.

Revisorerna är skyldiga att

1. till medrevisor, ny revisor, tillsynsmyndigheten och, om stiftelsen har försatts i konkurs, konkursförvaltaren lämna behövliga upplysningar om stiftelsens angelägenheter, samt

2. på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Bestämmelsen i andra stycket 1 om upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten gäller inte när det är fråga om sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket. Detsamma gäller upplysningar i sådana hänseenden där stiftelsen är undantagen från tillsyn enligt 9 kap. 10 a §.

Revisorerna i en stiftelse som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldiga att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

Revisorerna i en stiftelse som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldiga att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen, landstinget eller i sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget ingår i.

Revisorerna i en stiftelse som avses i 2 § 5 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. är skyldiga att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till Riksrevisionen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

¹ Senaste lydelse 2004:1185.

2.5 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 46 § och 10 kap. 18 § aktiebolagslagen (2005:551) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

46 §

Revisorn är skyldig att lämna en medrevisor, en ny revisor, en lekmannarevisor, en särskild granskare och, om bolaget är försatt i konkurs, konkursförvaltaren de upplysningar som behövs om bolagets angelägenheter.

Revisorn är dessutom skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Revisorn i ett aktiebolag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

Revisorn i ett aktiebolag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen, landstinget *eller i sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget ingår i.*

Revisorn i ett aktiebolag i vilket staten äger samtliga aktier är skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till Riksrevisionen.

10 kap.

18 §

Lekmannarevisorn är skyldig att lämna bolagets revisor, en annan lekmannarevisor, en särskild granskare och, om bolaget är försatt i konkurs, konkursförvaltaren de upplysningar som behövs om bolagets angelägenheter.

Lekmannarevisorn är dessutom skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Lekmannarevisorn i ett aktiebolag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

Lekmannarevisorn i ett aktiebolag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen, landstinget *eller i sådana kommunalförbund som kommunen*

eller landstinget ingår i.

Prop. 2005/06:55

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen tillkallade den 16 oktober 2003 en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt (dir. 2003:97).

I direktiven ingick att särskilt analysera om nuvarande regler för fullmäktiges ansvarsprövning fungerat tillfredställande och överväga åtgärder för att stärka och utveckla denna ansvarsprövning. I direktiven ingick även att följa det pågående arbetet med certifiering av sakkunniga, ge exempel på åtgärder för att bredda rekryteringen av förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting samt att analysera möjligheten till samarbete kring revisionen.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om den kommunala revisionen, överlämnade i oktober 2004 betänkandet *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:107). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2004/5094).

Lagrådet

Endast de föreslagna ändringarna i aktiebolagslagen (2005:551) och i stiftelselagen (1994:1220) tillhör det område som normalt bör granskas av Lagrådet. De ändringar som rör dessa lagar utgör emellertid enbart konsekvensändringar. Regeringen anser därför att det skulle sakna betydelse att höra Lagrådet.

4 Den kommunala revisionen i dag

Revisionen är fullmäktiges demokratiska kontrollinstrument

I kommuner och landsting utövas den yttersta beslutanderätten av fullmäktige medan ansvaret för beredning av ärenden, verkställighet och förvaltning ligger på förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar.

Revisionen är fullmäktiges instrument för granskning av den verksamhet som bedrivs i nämnder och fullmäktigeberedningar. Förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar agerar på uppdrag av fullmäktige och har därmed revisionsansvar inför fullmäktige. Fullmäktige agerar på direkt uppdrag av väljarna. Revisorernas granskning kan därför inte avse fullmäktiges beslut.

Revisorerna väljs av fullmäktige. Lagen föreskriver inte några formella kompetenskrav för de förtroendevalda revisorerna annat än att de skall vara minst 18 år och därmed ha rösträtt i de kommunala valen. De förtroendevalda revisorerna väljs för en period av fyra år. Minst tre revisorer och lika många ersättare skall utses.

Revisorerna har uppdraget att bedriva en oberoende och objektiv granskning av kommunens eller landstingets verksamhet. Vikten av oberoende markeras i kommunallagen genom de valbarhetsregler och bestämmelser om jäv som gäller för revisorerna.

Revisorerna skall lämna en revisionsberättelse och varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt

Revisorerna skall årligen lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. Berättelsen skall innehålla ett uttalande om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. Om revisorerna riktar anmärkning mot någon nämnd eller enskild förtroendevald skall anledningen anges i revisionsberättelsen. Revisorerna kan rikta anmärkning men ändå föreslå ansvarsfrihet.

Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt. Det innebär att en revisor inte kan överröstas av de andra revisorerna, t.ex. vid val av granskningsobjekt. Varje revisor har också rätt att anföra en egen mening till revisionsberättelsen. Det finns i princip inte heller några hinder mot att var och en av revisorerna lämnar en egen revisionsberättelse.

Revisorerna skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs.

Revisorerna granskar all kommunal verksamhet och prövning sker enligt god revisionssed

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Revisorerna skall på samma sätt granska verksamheten i de kommunala företagen genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i dessa företag.

Vad som i kommunala sammanhang kan anses vara god revisionssed är inte närmare preciserat i lag och rättspraxis utan utvecklas successivt genom en växelverkan mellan teori, praktik och lagstiftning. Sveriges Kommuner och Landsting har som vägledning för de förtroendevalda publicerat skriften God revisionssed i kommunal verksamhet. God revisionssed kan ses som en ”levande” normering som växer fram fortlöpande genom de erfarenheter som vinns i den kommunala revisionen.

När det gäller frågan på vilka grunder som revisorer kan rikta anmärkning och/eller föreslå vägrad ansvarsfrihet ges i nämnda skrift som exempel bl.a. bristande måluppfyllelse, ohörsamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige eller i föreskrifter, ekonomisk skada och obehörigt beslutsfattande.

Den kommunala revisionen är både redovisnings- och förvaltningsrevision

Den övergripande revisionsuppgiften i kommuner och landsting är att granska om verksamheten följer fullmäktiges beslut och om verksamheten uppnår de politiska målen inom givna ekonomiska ramar.

Revisionsuppgiften omfattar såväl redovisningsrevision som förvaltningsrevision. En väsentlig del i revisorernas arbete är också att främja nämnderna i deras arbete med styrning och kontroll av verksamheten.

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det är nämnderna själva – och inte revisorerna – som ansvarar för att det finns en tillräcklig intern kontroll. Däremot är det revisorernas uppgift att pröva om den interna kontroll som görs inom nämnderna är tillfredsställande.

Samordnad revision mellan kommunen och dess företag

Någon eller några av de förtroendevalda revisorerna eller revisorsersättarna som valts för granskning av nämndernas verksamhet skall utses till lekmannarevisor i helägda kommunala bolag samt i stiftelser som kommunen eller landstinget bildat ensam.

Den samordnade revisionen mellan kommunen och dess företag är ett av redskapen för fullmäktiges kontroll och uppföljning och därmed en del av en aktiv ägarstyrning. Ansvaret för ägarstyrningen vilar på fullmäktige som dock kan ge styrelsen i uppdrag att sköta uppgiften i viss omfattning. Granskningen av ägarstyrningen och av hur styrelsen uppfyller sin uppsiktsplikt är central i den samordnade revisionen.

5 Ansvarsprövningen

5.1 Ansvarsprövningen i dag

Revisorernas granskning

Revisorerna skall enligt 9 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) årligen granska den kommunala verksamheten i den omfattning som följer av god revisionsred. Revisorerna skall också varje år avge en berättelse till fullmäktige med en redogörelse för sin granskning. Om en anmärkning framställs, skall anledningen till denna anges i revisionsberättelsen. Anmärkning får riktas mot nämnder och fullmäktigeberedningar samt mot enskilda förtroendevalda. Revisionsberättelsen skall innehålla ett särskilt uttalande om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte.

Revisionsberättelsen kan ses som en speciell form av beredning i syfte att utgöra ett sakligt underlag för fullmäktiges ställningstagande vid ansvarsprövningen. Revisorerna har stor frihet att göra sina bedömningar i det konkreta fallet inom ramen för god revisionsred, men deras ställningstaganden måste vara sakligt grundade och de får inte vägledas av ovidkommande omständigheter, t.ex. partipolitiska ställningstaganden.

Fullmäktige skall enligt 5 kap. 25 a § kommunallagen årligen pröva om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Fullmäktige skall fatta sitt beslut i ansvarsfrågan före utgången av juni månad. Beslutet bör tidsmässigt ske före fullmäktiges beslut att godkänna årsredovisningen. Fullmäktige kan besluta i enlighet med revisorernas förslag, men också göra en annan bedömning.

I den juridiska litteraturen ses prövningen som ett blandat politiskt och juridiskt ansvar. Kommunallagen anger inga kriterier för ansvarsprövningen. I princip har fullmäktige fria händer att bevilja ansvarsfrihet på vilka grunder som helst, även för olagligheter i verksamheten. I fråga om att vägra ansvarsfrihet råder däremot inte full frihet. Enligt rättspraxis, se bl.a. RÅ 1999 ref 5, krävs för vägrad ansvarsfrihet att den förtroendevalde agerat på ett sätt som stört en kommunal förvaltningsuppgift eller åstadkommit ekonomisk skada för kommunen eller landstinget.

Ansvarsprövningen under senare år

Sveriges Kommuner och Landsting sammanställer sedan år 2003 resultatet av ansvarsprövningsprocessen i kommuner och landsting i den s.k. ansvarsbanken. Syftet är bl.a. att ge stöd till revisorernas och fullmäktiges arbete med ansvarsprövningen.

Av sammanställningen i ansvarsbanken framgår att det för år 2002 fanns totalt 55 fall av anmärkningar och/eller avstyrkt ansvarsfrihet i 30 kommuner och fem landsting. Den grund som revisorerna oftast åberopat för att rikta anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet var ”bristande styrning, uppföljning och kontroll”. Det är också vanligt att flera kriterier finns med i en samlad bedömning.

I sex kommuner förekommer för år 2002 oenighet bland revisorerna när det gäller slutsatser i revisionsberättelsen. Det vanliga är då att den eller de revisorer som haft avvikande ståndpunkt lämnat en egen revisionsberättelse.

Av underlaget i ansvarsbanken kan vidare utläsas att revisorerna för år 2002 avstyrkte ansvarsfrihet i tio fall och att fullmäktige fattade beslut om att inte bevilja ansvarsfrihet i tre fall. I samtliga dessa tio fall har det varit debatt i fullmäktige. Av fullmäktiges protokoll framgår vanligen endast vilka personer som yttrat sig. Av protokollen framgår sällan att revisorerna haft kritik om revisorerna ”bara” riktat anmärkning – men ändå tillstyrkt ansvarsfrihet. Fullmäktige har inget krav på sig att föra upp sådana anmärkningar till dagordningen.

Enligt ansvarsbanken för år 2003 fanns totalt 38 fall av anmärkningar och/eller avstyrkt ansvarsfrihet i 24 kommuner och ett landsting. Revisorerna avstyrkte ansvarsfrihet i tolv fall och fullmäktige fattade beslut om att inte bevilja ansvarsfrihet i tre fall.

5.2 Fullmäktige skall motivera sitt beslut att bevilja eller vägra ansvarsfrihet

Prop. 2005/06:55

Regeringens förslag: Fullmäktiges beslut att bevilja eller vägra ansvarsfrihet skall motiveras om det inte är uppenbart obehövt.

Har revisorerna riktat anmärkning mot någon skall fullmäktige ta ställning till om anmärkningen även skall framställas från fullmäktiges sida. Fullmäktige kan också på eget initiativ besluta om anmärkning. Varje beslut i denna del skall motiveras.

Finns ett förslag om anmärkning skall fullmäktige innan beslut fattas, i likhet med vad som gäller vid förslag om vägrad ansvarsfrihet, begära förklaring av den anmärkningen gäller.

Revisorerna skall alltid ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget att fullmäktige skall motivera sitt beslut i ansvarprövningsfrågan. Några remissinstanser, däribland *Munkedal*, *Strömsunds* och *Krokoms kommuner*, anser emellertid att motiveringsskyldigheten bör reserveras för mer allvarliga fall då fullmäktige avser att inte följa revisorernas förslag. Ett fåtal kommuner avstyrker förslaget. *Örebro kommun* anser att utanför myndighetsutövning och i ett kommunalt självstyrelsesammanhang föreskriva motiveringsskyldighet i lag kan ifrågasättas ur mer principiell synpunkt. En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker även förslaget att fullmäktige skall ha möjlighet att besluta om anmärkning. *Västra Götaland läns landsting* anser dock att anmärkning bör förbehållas revisorerna. *Revisorerna i Uppsala kommun* vill att fullmäktige även skall få rätt att rikta erinran. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har anmärkt att det är över revisorernas uttalande ”att ansvarsfrihet inte bör beviljas” som fullmäktige skall inhämta förklaring. Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting*, vill ha förtydligande kring hur beredningen av motiveringsskyldigheten skall fullgöras. Enligt organisationen vore en särskild beredning, bestående av fullmäktiges presidium, en tänkbar möjlighet för att åstadkomma detta. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* framhåller att det finns en risk för minskat förtroende för den lokala demokratin om det inte finns riktlinjer för vad en motivering skall innehålla.

Vad gäller fullmäktiges möjlighet att rikta anmärkning även om en sådan inte riktas av revisorerna så anser *Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV)* att för tydlighetens skull bör en revisionsanmärkning endast vara förbehållen revisorerna.

Alla remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker att revisorerna skall ges möjlighet att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

Ansvarsprövningen stärks genom en motiveringsskyldighet

I den absoluta majoriteten av alla ansvarsprövningssituationer är revisorerna och fullmäktige helt överens, dvs. i alla de situationer där båda bedömer att ansvarsfrihet skall beviljas. Det finns dock ett antal fall då revisorerna föreslagit vägrad ansvarsfrihet, medan fullmäktige beslutat att bevilja detta. I några av dessa fall har fullmäktige vägt in andra omständigheter och gjort en annan bedömning än revisorerna. Det har också förekommit några exempel där fullmäktigeförsamlingar och partigrupper inte hanterat revisorernas kritik på ett konstruktivt sätt.

Det finns vissa mönster i fullmäktiges ansvarsprövning i de fall revisorerna avstyrkt ansvarsfrihet. Vid ekonomisk brottslighet eller motsvarande blir prövningen liksom fullmäktiges beslut i ansvarsfrågan av relativt enkelt slag. Fullmäktige och revisorerna är då oftast helt överens. Om prövningen däremot handlar om att en nämnd eller enskild förtroendevald brustit i styrning och kontroll eller i övrigt i genomförandet av sitt uppdrag är fullmäktige vanligen mer benägen att inte följa revisorernas linje och vägra ansvarsfrihet.

En orsak till detta är förmodligen att begreppet vägrad ansvarsfrihet har en starkt negativ innebörd. En fullmäktigeförsamling kan ha svårt att använda ett så kraftfullt instrument som vägrad ansvarsfrihet mot en nämnd som fullmäktige själv utsett och mot förtroendevalda från egna partier. Vidare förknippas vägrad ansvarsfrihet av många endast med oegentligheter. I revisorernas samlade prövning ingår dock även andra aspekter än oegentligheter, främst styrning och kontroll samt måluppfyllelse. Oavsett orsaker anser regeringen att det är otillfredsställande om fullmäktige inte hanterar revisorernas kritik på ett konstruktivt sätt. Ansvarsprövningen riskerar då att uppfattas som meningslös. Signalsystemet gentemot medborgarna blir därigenom också otydligt.

Regeringen anser att det är nödvändigt att tydligheten i fullmäktiges ansvarsprövning förbättras. Ett sätt att öka tydligheten är att begära motivering till fullmäktiges ställningstagande i ansvarsfrågan. En sådan motivering är av värde oavsett om fullmäktige följer eller inte följer revisorernas förslag. Av samma skäl är det angeläget att fullmäktige på ett tydligt sätt redovisar om församlingen ställer sig bakom revisorernas anmärkning eller inte, samt klargör sitt motiv för detta. En sådan ordning innebär att fullmäktige klargör sin syn både på de förhållanden som revisorerna kritiserat och på frågan om ansvarsfrihet.

Ett krav på att fullmäktige skall motivera sitt ställningstagande till revisorernas kritik innebär en viktig skillnad jämfört med dagens ordning. I ett antal fall där revisorerna i dag förefaller stå ensamma i sin kritik, kommer ett krav på motivering att ge en mer fullständig bild av fullmäktiges bedömning. Det blir också tydligt för nämnder och beredningar att de agerar på fullmäktiges uppdrag samt hur fullmäktige bedömer att de tagit sitt ansvar. För invånarna i kommunen eller landstinget innebär det en ökad öppenhet och insyn i den politiska processen.

Det förekommer naturligtvis att revisionsberättelsen helt saknar kritik och att det inte heller från fullmäktiges sida finns någon anledning vare

sig att anmärka mot någon del av den kommunala verksamheten eller att överväga något annat än att bevilja ansvarsfrihet. Under sådana förhållanden fyller motiveringsskyldigheten ingen funktion. I sådana uppenbara fall bör det därför vara möjligt för fullmäktige att avstå från motivering.

Den föreslagna ordningen innebär inte på något sätt en inskränkning i revisorernas oberoende granskningsuppdrag. Revisorerna prövar självständigt frågan om anmärkning skall riktas och skall även fortsättningsvis uttala sig i ansvarsfrihetsfrågan. Revisorernas bedömning och eventuella kritik kvarstår också alltid i revisionsberättelsen även om fullmäktige gör en annan bedömning.

Utformningen av fullmäktiges motivering

När revisionsberättelsen lagts fram för fullmäktige skall fullmäktige ta ställning till revisorernas förslag i ansvarsfrihetsfrågan. Fullmäktige har en exklusiv rätt att besluta i frågan. Fullmäktiges beslut kan bli ett annat än revisorernas förslag. Det kan finnas flera orsaker till att fullmäktige inte följer revisorernas förslag om vägrad ansvarsfrihet, t.ex. fullmäktiges egna iakttagelser och analyser samt resultatet av den kontroll som sker inom ramen för styrelsens och nämndernas berednings- och beslutsprocess.

Beslutet att vägra ansvarsfrihet är en mycket ingripande åtgärd. Det framstår därför som mycket viktigt att fullmäktige fattar sitt beslut i ansvarsfrihetsfrågan utifrån en omsorgsfull prövning i varje enskilt fall. Av 5 kap. 31 § kommunallagen framgår att fullmäktige skall inhämta förklaringar över de anmärkningar som lämnats i revisionsberättelsen. Dessa förklaringar kan utgöra ett viktigt underlag för fullmäktiges motivering och ställningstagande. Fullmäktige måste dock alltid slutligt presentera en egen motivering baserat på det beredningsunderlag som finns.

En tänkbar möjlighet är att i lagstiftningen precisera på vilka grunder fullmäktige skall göra sin bedömning. En sådan precisering är dock svår att göra och kan medföra omfattande tolkningstvister i praktiken. Vilka omständigheter som skall kunna leda till beslut om anmärkning eller vägrad ansvarsfrihet måste också kunna tillåtas följa den allmänna samhällsutvecklingen och utvecklingen av god revisionsred. En omfattande detaljreglering tenderar att inte kunna anpassas till utvecklingen och är även främmande för kommunallagens ramlagskaraktär. Enligt regeringens mening är det således vare sig lämpligt eller möjligt att i lagen precisera vilka bedömningsgrunder som skall gälla för fullmäktiges ansvarsprövning. Regeringen anser ändå att det är rimligt att fullmäktige i sin prövning utgår från samma förhållanden som de som ligger till grund för revisorernas bedömning.

Fullmäktige skall ta ställning till eventuella anmärkningar från revisorerna

Revisorerna har enligt 9 kap. 17 § kommunallagen möjlighet att framställa anmärkning mot nämnder och fullmäktigeberedningar samt mot enskilda förtroendevalda i sådana organ. Revisorerna kan rikta

anmärkning utan att samtidigt föreslå vägrad ansvarsfrihet. Enligt kommunallagen skall fullmäktige besluta i fråga om ansvarsfrihet. Det finns däremot inte några krav på att fullmäktige skall ta ställning till en anmärkning som revisorerna riktat mot någon nämnd eller enskild förtroendevald.

Det finns i och för sig inget lagligt hinder för fullmäktige att ta upp en anmärkning till behandling, men det är ovanligt att så sker. I normalfallet framgår därför revisorernas anmärkning enbart av revisionsberättelsen. Fullmäktige uttalar inte någon uppfattning i frågan och ställer sig än mindre bakom revisorernas kritik varför den allvarliga kritiken i revisorernas bedömning inte framgår på ett tydligt sätt. Fullmäktiges inställning till anmärkningen är oklar, vilket kan leda till att revisorernas kritik kan uppfattas som betydelselös. Ur ett kommunaldemokratiskt perspektiv är det viktigt att revisorernas bedömningar blir synliga för kommun- eller landstingsmedlemmarna.

Enligt regeringens mening innebär nu beskrivna förhållanden en otydlighet i ansvarsutkrävandet, som kan försvaga innehållet i begreppet ansvarsprövning och i förlängningen undergräva den allmänna tilltron till ansvarsprövningssystemet.

Regeringen föreslår därför en lagändring med innebörden att om revisorerna enligt 9 kap. 17 § kommunallagen riktat anmärkning mot en nämnd, fullmäktigeberedning eller en enskild förtroendevald skall fullmäktige besluta om anmärkningen även skall framställas från fullmäktiges sida. Bestämmelsen innebär att fullmäktige när revisionsberättelsen behandlas skall ta ställning till om fullmäktige ställer sig bakom revisorernas anmärkning eller inte. Om fullmäktige inte delar revisorernas uppfattning kan fullmäktige avstå från att rikta anmärkning. Revisorernas anmärkning kvarstår dock även om anmärkning inte riktas från fullmäktiges sida. Både beslutet att följa respektive att inte följa revisorernas förslag om anmärkning skall motiveras.

Kravet på motivering innebär att fullmäktiges beslut skall innehålla en redovisning av de omständigheter som motiverar fullmäktiges ställningstagande. Omfattningen av fullmäktiges motivering får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I de fall fullmäktige avviker från revisorernas bedömning måste det av motiveringen framgå i vilket avseende fullmäktige gör en annan bedömning än revisorerna.

Av 5 kap. 31 § kommunallagen framgår att fullmäktige skall inhämta förklaringar över de anmärkningar som lämnats i revisionsberättelsen av den anmärkningen gäller. Dessa förklaringar kan utgöra ett viktigt underlag för fullmäktiges motivering och ställningstagande. Fullmäktige måste dock alltid slutligt presentera en egen motivering baserat på det beredningsunderlag som finns. Det är ytterst fullmäktiges ordförande som skall tillse att beslutet är motiverat och att ärendet därmed kan behandlas av fullmäktige.

Om revisorerna inte riktat anmärkning, kan fullmäktige besluta att ändå rikta anmärkning mot förhållanden som fullmäktige för sin del anser oacceptabla. Även ett sådant beslut skall motiveras.

Flera remissinstanser efterlyser klarläggande av den formella hanteringen av fullmäktiges motiveringskyldighet.

Fullmäktiges ärenden bereds normalt av en nämnd och inför fullmäktiges hantering av ärendet har också ett förslag till beslut formulerats under handläggningen i kommunstyrelsen. Som följer av 5 kap. 31 § kommunallagen gäller särskilda beredningsregler för fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen. Enligt bestämmelsen får fullmäktige behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning.

När det gäller motiveringen av fullmäktiges beslut i fråga om anmärkning eller ansvarsfrihet är förhållandena annorlunda. En självständig prövning av ansvarsfrågan från fullmäktiges sida förutsätter att kommunstyrelsen inte lagt sin hand vid beredningen inför fullmäktiges beslut med anledning av revisionsberättelsen, samtidigt som den nya motiveringskyldigheten skapar ett större behov av föreberedelse inför fullmäktiges beslut.

Att i en motivering uttrycka de överväganden som ryms i fullmäktiges ställningstagande till frågor om ansvarsfrihet och/eller anmärkning är en grannlaga och många gånger politiskt svår fråga. Ansvar för att fullmäktiges ärenden är tillräckligt beredda vilar på ordföranden och det är därför denne som bär det yttersta ansvaret för uppgiften. Den närmast till hands liggande lösningen är därför att fullmäktiges ordförande i samråd med presidiet svarar för de förberedelser som behövs. En annan möjlig lösning kan vara att för uppgiften skapa en särskild fullmäktigeberedning enligt 3 kap. 7 § kommunallagen. Regeringen ser inget skäl till att föreskriva en särskild ordning utan menar att det är nödvändigt att ge utrymme för lösningar som kan variera från tid till annan och mellan kommuner.

Revisorerna skall alltid ges tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen

Kommunallagen innehåller inga bestämmelser om att fullmäktige skall ge revisorerna tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen. I många kommuner och landsting är frågan dock reglerad i arbetsordningen för fullmäktige. I skriften God revisionsred i kommunal verksamhet, utgiven av Sveriges Kommuner och Landsting, förutsätts att revisorerna deltar när revisionsberättelsen presenteras. Enligt skriften är det lämpligt att revisorernas ordförande, eller den som revisorerna utser, föredrar revisionsberättelse samt granskningsrapport och revisionsberättelse från de kommunala företagen. Revisorerna förutsätts också svara på frågor och delta i debatten. Däremot deltar inte revisorerna i beslutsfattandet i annan egenskap än som fullmäktigeledamöter i den mån de innehar ett sådant uppdrag, vilket framgår av 5 kap. 21 och 22 §§ kommunallagen.

Enligt den enkätundersökning om revisionen i kommuner och landsting som Kommunförbundet och Landstingsförbundet genomfört föredrar revisorerna alltid eller ibland sin revisionsberättelse i 79 procent av kommunerna, medan det händer sällan eller aldrig i 21 procent av

dessa. I landstingen föredrar revisorerna i stort sett alltid revisionsberättelsen.

En väl fungerande kommunikation mellan revisorerna och fullmäktige är av stor vikt för en väl fungerade ansvarsprövning. Regelbunden kontakt med möjlighet till informationsutbyte och diskussion behövs under hela verksamhetsåret. Fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen är dock det särskilda tillfälle när revisorernas granskning och prövning av det gångna verksamhetsåret slutligt skall redovisas och debatteras.

Oavsett om revisorerna haft anledning att rikta allvarlig kritik eller inte, är det angeläget att fullmäktige behandlar revisionsberättelsen på ett tydligt sätt. Såväl nämnder som allmänheten och övriga intressenter måste ges en god inblick i revisorernas iakttagelser och bedömningar, samt också i fullmäktiges ställningstaganden med anledning av revisorernas synpunkter.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att revisorernas rätt att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen regleras i lag. Bestämmelsen ger alla revisorer en ovillkorlig rätt att delta vid det fullmäktigesammanträde där revisionsberättelsen behandlas. Bestämmelsen ger revisorerna en möjlighet, men inte skyldighet, att delta.

5.3 Omröstning i ansvarsfrågan

Regeringens bedömning: Omröstningen i ansvarsfrågan bör även i fortsättningen vara öppen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna stöder utredningens bedömning. *Svenskt Näringsliv* anser att det behövs tydligare sanktioner mot förtroendevalda. *Timrå kommun* framhåller att omröstning bör ske slutet om detta begärs av någon. *Västernorrlands läns landsting* anser att slutna omröstning kan ge ökad trovärdighet åt den kommunala revisionen eftersom sakfrågan prövas utan partipolitiska hänsyn.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 5 kap. 42 § kommunallagen skall omröstning ske öppet utom i ärenden som avser val eller anställning av personal. Bestämmelsen motiveras inte närmare i propositionen Den nya kommunallagen (1990/91:117) utan det konstateras endast att anställning av personal normalt beslutas av nämnd, men att det i mindre kommuner kan förekomma att detta beslut tas i fullmäktige. Inte heller i propositionen till den äldre kommunallagen från 1977 (prop. 1975/76:187) förs någon närmare diskussion kring varför omröstning skall ske slutet i dessa fall.

Som skäl för slutna omröstning vid val och tjänstetillsättningar kan anföras att detta är personfrågor där integritetsskäl talar för att ingen skall behöva öppet redovisa sitt val mellan olika personer. Vid en omröstning om ansvarsfrihet skulle liknande skäl kunna anföras. Frågan om ansvarsfrihet handlar om förtroendet för enskilda personer. Vägrad ansvarsfrihet kan innebära att en fullmäktigeledamot måste uttala

offentligt att hon eller han inte har förtroende för t.ex. en partikamrat. Den press detta kan innebära, talar för att en sådan omröstning bör ske i slutna form.

Ytterligare ett skäl för slutna omröstningar är att det finns en risk att enskilda ledamöter utsätts för påtryckningar att följa partilinjen när förslag om vägrad ansvarsfrihet för en nämnd eller en enskild förtroendevald skall diskuteras. En slutna omröstning skulle markera att frågan skall prövas av varje ledamot utan partipolitiska hänsyn. Frågan om ansvarsfrihet är numera också mer känslig eftersom den kan leda till en fråga om entledigande.

Samtidigt finns det tunga skäl som talar för offentlighet i ansvarsfrihetsomröstningar. I en representativ demokrati väljer medlemmarna i kommuner och landsting sina företrädare i fullmäktige, som i sin tur utser ledamöterna i nämnder och beredningar. Av fullmäktigeledamöter kan ansvar utkrävas i val, medan det är fullmäktige som skall utkräva ansvar av nämndledamöterna. Om revisorerna föreslår vägrad ansvarsfrihet och fullmäktige inte följer denna rekommendation, är det rimligt att kommun- och landstingsmedlemmarna får information om varför.

Ett problem med slutna omröstningar är således att väljarna inte vet hur de olika partiernas ledamöter röstade i frågan. Hypotetiskt skulle alla kunna ange att de röstade för att utkräva ansvar, men att ledamöter som representerar andra partier i fullmäktige röstade för ett beviljande av ansvarsfrihet. En slutna omröstning stämmer av detta skäl dåligt med grundtankarna i en representativ demokrati. Kommun- och landstingsmedlemmarna har valt sina representanter och givit dem sitt förtroende att sköta de gemensamma angelägenheterna, för vilket de sedan står till svars i val. Väljarnas ansvarsutkrävande förutsätter att de kan informera sig om hur de förtroendevalda hanterat detta förtroende.

Sammanfattningsvis anser regeringen att en bestämmelse om slutna omröstningar i ansvarsfrågan skulle innebära en markering av att varje fullmäktigeledamot har rätt att fatta beslut i ansvarsfrågan utan partipolitiska eller liknande hänsyn och utan risk för att bli betraktad som illojal. En sådan bestämmelse skulle också vara en markering av att den kommunala revisionen i grunden handlar om sakfrågor och inte partipolitik. På ett principiellt plan är det dock svårt att motivera en slutna omröstning. Huvudregeln är att omröstningar skall vara öppna. Öppenheten gör att fullmäktiges ställningstaganden blir kända för allmänheten, att de kan ifrågasättas och diskuteras och utgöra underlag för kommun- och landstingsmedlemmarnas ansvarsutkrävande vid nästa val. En bestämmelse om slutna omröstningar skulle således stå i konflikt både med kommun- och landstingsmedlemmarnas krav på information och med kravet på möjlighet till ansvarsutkrävande i en representativ demokrati. Någon bestämmelse om slutna omröstningar förslås därför inte.

6.1 Revisorer och uppdrag i nämnder m.m.

Regeringens förslag: En revisor skall inte vara valbar till uppdrag som ordförande eller vice ordförande i fullmäktige, ledamot eller ersättare i nämnd, fullmäktigeberedning eller kommunalt företag.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget att revisorerna inte skall vara valbara till uppdrag som ledamot eller ersättare i nämnd. Några instanser, bl.a. *Partille kommun*, ifrågasätter varför inte valbarhetshindret till revisor omfattar samtliga redovisningsskyldiga. Den enda remissinstans som uttryckligen avstyrker förslaget är *Solna kommun* som anför att det finns en risk för att revisorerna får sämre status än tidigare och befarar att förslaget kan leda till rekryteringsproblem. *Finspångs kommun* tillstyrker förslaget men pekar på praktiska problem med rekryteringen.

Skälen för regeringens förslag: Det förekommer att revisorer har förtroendeuppdrag även som ledamot eller ersättare i en nämnd eller i ett kommunalt företag i den egna kommunen eller landstinget. Att ha uppdrag i en nämnd inom den egna kommunen eller landstinget innebär enligt huvudregeln, 9 kap. 4 § kommunallagen, att vederbörande inte kan vara revisor i den nämndens verksamhet. I de fall då någon är ledamot eller ersättare i nämnd och fullmäktige ändå vill välja personen till revisor, anger fullmäktige att revisorn undantas från granskning av den aktuella nämnden. Fullmäktige utnyttjar därmed möjligheterna till delad revision, det s.k. undantagssystemet. Revisorn väljs då för granskning av andra nämnders verksamhet. Undantagssystemet är också tillämpligt om den som väljs till revisor är redovisningsskyldig på någon annan grund, exempelvis på grund av anställning eller släktskap med den redovisningsskyldige.

Enligt regeringens mening är revisionens objektivitet och opartiskhet av största betydelse för tilltron till kontrollsystemet. Det är därför viktigt att ytterligare markera detta oberoende. Begränsningar i valbarheten ger tydliga signaler i detta avseende. Hur långt sådana begränsningar skall – och bland annat av rekryterings-skäl kan – föras är dock en avvägningsfråga. Regeringen finner det lämpligt att avgränsa valbarheten så att det inte skall vara möjligt för fullmäktige att utse en förtroendevald revisor till något annat uppdrag som förtroendevald i kommunen respektive landstinget. Begränsningen omfattar uppdrag som förtroendevald i nämnd, fullmäktigeberedning och sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen, men också uppdraget att leda fullmäktige. När det gäller uppdrag som förtroendevald i nämnder och styrelser är avgränsningen motiverad av behovet av att skilja verksamhetsansvar från uppdrag att granska samma verksamhet. När det gäller den valbarhetsbegränsning som rör fullmäktiges presidium faller sig avgränsningen naturlig med hänsyn till behovet av att skilja rollen som granskare från uppgiften att administrera och leda fullmäktiges behandling av granskningens resultat. En valbarhetsbegränsande regel av denna innebörd föreslås därför.

Den föreslagna bestämmelsen hindrar inte någon från att vara revisor i sin kommun och samtidigt inneha något annat förtroendeuppdrag inom landstinget och vice versa.

Valbarhetsbegränsningen minskar behovet av ett undantagssystem. Också fortsättningsvis kan det bli nödvändigt att undanta viss verksamhet från viss revisors granskning. Så är exempelvis fallet när en revisor på grund av något annat skäl än att denne är förtroendevald är redovisningsskyldig till kommunen. Detta kan exempelvis gälla anställda. Möjligheten till delad revision inom ramen för undantagssystemet skall därför kvarstå. När fullmäktige väljer ledamöter till nämnder, fullmäktigeberedningar och kommunala företag förekommer det att någon som blivit vald till sådant uppdrag också blir vald till revisor. Konsekvensen av den nya bestämmelsen blir då att revisorn automatiskt blir entledigad från sitt uppdrag i nämnd, fullmäktigeberedning eller kommunalt företag. Situationen behöver dock inte uppkomma om valet av revisorer sker före andra val av ledamöter i nämnder, fullmäktigeberedningar eller kommunala företag. Ett sätt att uppmärksamma förhållandet är att i fullmäktiges arbetsordning ta in en särskild reglering om ordningen för val till revisor i förhållande till andra val. Någon särskild lagreglering är enligt regeringens mening inte nödvändig.

6.2 Revisorer och uppdrag i fullmäktige

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en begränsning av valbarheten till uppdrag som revisor för ledamöter och ersättare i fullmäktige.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting*, delar utredningens bedömning att en revisor inte bör vara ledamot eller ersättare i fullmäktige. Några remissinstanser anser att detta också skall lagfästas. *Uppsala kommun* vill begränsa möjligheten för ordföranden i revisionen att sitta i fullmäktige. Ett antal remissinstanser avstyrker begränsningar av fullmäktigeledamöters möjlighet att vara revisorer och ser ett värde i att revisorerna är representerade i fullmäktige.

Skälen för regeringens bedömning: En klar ansvars- och rollfördelning mellan beslutande, verkställande och kontrollerande funktioner är viktig. En sådan saknas dock många gånger i praktiken, vilket kan innebära en otydlighet och även medföra problem i bl.a. ansvarsutkrävandet. Det är flera förhållanden som bidrar till denna otydlighet. Ett sådant förhållande är att fullmäktigeledamöter har uppdrag i nämnder och beredningar. Ett annat är att revisorerna ibland har andra uppdrag i samma kommun eller landsting. Ett tredje är den försvagning av fullmäktiges ställning som många förtroendevalda upplever.

Enligt statistik från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet är ca 85 procent av fullmäktiges ledamöter också ledamöter i nämnder. Konsekvensen av detta är att dessa

fullmäktigeledamöter är jäviga vid beslut om ansvarsfrihet för de nämnder som de själva är ledamot eller ersättare i. Det är då viktigt att skilja på de olika rollerna.

Även revisorer har ibland flera förtroendeuppdrag i kommuner och landsting. Enligt Kommunförbundets och Landstingsförbundets Faktabas Revision för år 2004 har 20 procent av de förtroendevalda revisorerna i kommunerna uppdrag som ledamöter i fullmäktige. I landstinget är motsvarande andel 41 procent.

Av rekryteringsskäl kan det vara nödvändigt att fullmäktigeledamöter har uppdrag i nämnderna. Det anses ibland även som en fördel att nämndledamöterna hämtas ur fullmäktigegruppen med hänsyn till behovet av god förankring i den kommunala verksamheten i stort. Fullmäktiges övergripande mål och riktlinjer för verksamheten är ju utgångspunkten för nämndernas verkställande uppdrag. För att upprätthålla en tydlig ansvars- och rollfördelning även i de situationer där förtroendevalda har flera uppdrag är det nödvändigt att de förtroendevalda har en god kunskap om samt en djup förståelse och respekt för de olika politiska funktionernas uppdrag.

När det gäller revisionsuppdraget tillkommer också ett krav på oberoende eftersom det är en viktig del av revisorernas trovärdighet. Detta innebär att en revisor helst inte skall ha andra politiska uppdrag i kommunen eller landstinget. I debatten om revisorernas oberoende har framhållits att det är ett betydande trovärdighetsproblem att revisorer ibland har uppdrag som nämndledamöter och relativt ofta även som fullmäktigeledamöter. Formellt sett är detta inte något problem eftersom regler om jäv, valbarhetsbegränsningar och fullmäktiges suveränitet förhindrar att beroendesituationer uppstår. Det kan ändå lätt uppfattas som en otydlighet som minskar tilltron till revisionen som demokratiskt kontrollinstrument.

Det är viktigt att varje enskild revisor är medveten om innehållet i sitt uppdrag och är tydlig i sin roll. Det är också viktigt att fullmäktige och revisorerna har goda relationer. En sådan kommunikation kan dock åstadkommas utan att revisorerna sitter i fullmäktige.

Revisorernas oberoende ställning är av stor betydelse för kommun- och landstingsmedlemmarnas tilltro till rättssäkerhet, demokrati och en effektiv användning av resurser. Genom skärpta regler som begränsar möjligheten att rekrytera revisorer ur fullmäktigegruppen skulle objektiviteten och opartiskheten i revisionen ytterligare betonas. Regeringen föreslår dock inte en sådan reglering nu, främst med hänsyn till att det då i mindre kommuner kan uppstå problem att rekrytera revisorer med politisk erfarenhet och god kännedom om kommunal verksamhet. Däremot talar starka skäl för att ordningen är eftersträvansvärd. Regeringen avser därför att utreda frågan vidare och återkomma med de skärpningar när det gäller valbarhet för de förtroendevalda revisorerna som är rimliga i förhållande till bl.a. små kommuners rekryteringsförutsättningar.

Regeringen förordar mot denna bakgrund att kommuner och landsting så långt som möjligt undviker att rekrytera revisorer bland fullmäktiges ledamöter. Syftet är att markera revisionens oberoende och självständighet. Fullmäktige bör därför också eftersträva en tydlig

6.3 Fem revisorer – inga ersättare

Regeringens förslag: Fullmäktige skall utse minst fem revisorer. Kravet på ersättare för revisorerna avskaffas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget om avskaffande av ersättare och höjande av minimiantalet revisorer tillstyrks av en knapp majoritet av remissinstanserna. Ett antal instanser, framför allt mindre kommuner, avstyrker förslaget. *Aneby kommun* pekar på ökade kostnader. *Stenungsunds kommun* ställer sig frågan om utredningen beaktat mindre kommuners problem. *Gnosjö kommun* menar att det finns problem med jäv. *Haparanda kommun* anser att kommuner med ett invånarantal under 15 000 invånare borde få utse färre revisorer. *Örebro kommun* anför att det borde finnas en frivillig möjlighet för kommuner att välja revisorsersättare.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 9 kap. 2 § kommunallagen skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas vid revision av verksamheten. Vid särskild revision av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder. Granskningsperioden omfattar fyra år. Det innebär att revisorerna slutfört sitt uppdrag först sedan de under det femte året efter valet har granskat det fjärde årets verksamhet.

Revisorsersättarnas tjänstgöring har inte reglerats i kommunallagen. Vanligen finns den i stället reglerad i det revisionsreglemente som fullmäktige får utfärda. De revisorsersättare som fullmäktige väljer, tjänstgör för ordinarie revisor vid dennes långvariga frånvaro. Med långvarig frånvaro avses t.ex. långvarig sjukdom. Det kan också enligt praxis vara fråga om vistelse på annan ort där den ordinarie revisorn inte kan fullgöra sitt uppdrag, men inte frånsagt sig uppdraget.

Statistik visar att kommunerna i genomsnitt har drygt fem revisorer. Landstingen har i genomsnitt drygt sju revisorer. Inget landsting och endast 60 kommuner har färre revisorer än fem. Enligt utredningen ges revisorsersättarna i endast cirka hälften av kommunerna respektive landstingen möjlighet att delta i revisionens sammanträden och på så sätt följa granskningsarbetet. Revisorsersättarna har också mycket sällan möjlighet att som revisorer delta i granskningen och ansvarsprövningen av nämnder. Det förekommer dock att revisorsersättarna har uppdrag som lekmannarevisor inom ramen för den samordnade revisionen av de kommunala företagen. Det är vidare sällsynt att ordinarie revisor är långvarigt frånvarande. Om ordinarie revisor av någon anledning avgår, förekommer det nästan aldrig att en ersättare väljs i dennes ställe vid fyllnadsval i fullmäktige.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att fullmäktiges skyldighet att välja revisorsersättare avskaffas. I dag skall fullmäktige välja minst tre revisorer för att granska verksamheten. För att revisorerna även skall kunna bemanna uppdragen som revisorer och lekmannarevisorer i de

kommunala företagen samt också för att kunna uppnå bredast möjliga representativitet såväl av partierna i fullmäktige som av erfarenhet, kön, ålder, etnicitet m.m. föreslås att det antal revisorer som väljs skall utökas till fem.

6.4 Revisorernas kompetens och representativitet

Regeringens bedömning: Det bör inte införas särskilda krav på att de förtroendevalda revisorerna skall ha särskild kompetens eller att gruppen förtroendevalda revisorer skall ha viss sammansättning.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser poängterar vikten av kommunal erfarenhet hos revisorer. Flera instanser lyfter fram problemet med att låta alla partier vara representerade i revisionen och samtidigt tillgodose krav på kön, etnicitet m.m. *Dalarnas läns landsting* påpekar dock att det är möjligt för partier att nominera ledamöter som inte har partipolitisk bakgrund.

Skälen för regeringens bedömning: Av utredningens sammanställning och analys framgår att gruppen kommunala revisorer på flera sätt skiljer sig från såväl resten av befolkningen som gruppen förtroendevalda som helhet. Den kommunale revisorn är i genomsnitt 59 år, man, välutbildad, med goda inkomster och av svenskt ursprung. Enligt utredningen är andelen män bland de kommunala revisorerna 77 procent i landstingen och 79 procent i kommunerna. Ingen förändring har skett sedan förra mandatperioden. Revisorerna har högre utbildningsnivå jämfört med såväl andra förtroendevalda som resten av befolkningen. De har också väsentligen högre inkomster än både resten av befolkningen och andra förtroendevalda.

En väsentlig uppgift för revisorerna är att granska ändamålsenligheten i hela verksamheten. Det är därför viktigt att personer med olika bakgrund och synsätt finns representerade bland revisorerna. Det är en fördel för revisionen, liksom för all annan kommunal verksamhet, om de förtroendevalda har en representativitet som i huvudsak svarar mot befolkningen.

De förtroendevalda revisorerna har en relativt hög medelålder. En förklaring till detta är att dessa ofta har haft andra kommunala uppdrag tidigare. Regeringen vill särskilt betona att stor kommunal erfarenhet är en tillgång i uppdraget som revisor. För att bedöma om en nämnd levtt upp till fullmäktiges beslut och intentioner krävs både politisk erfarenhet och god kännedom om lokala förhållanden. För revisionsarbetets bredd och styrka är det dock viktigt att sträva efter en bredare åldersfördelning och en jämnare könsfördelning. Det framstår också som eftersträvansvärt att samtliga partier i fullmäktige ges möjlighet att vara representerade i revisionen. Det kan dock vara svårt i vissa kommuner och landsting där det finns ett stort antal mindre partier i fullmäktige.

Såväl fullmäktige som de politiska partierna har ett ansvar för att undanröja olika hinder som kan finnas för att uppnå en bättre social representativitet. Detta är ytterst en fråga om respekt för de mänskliga rättigheterna och skyddet mot diskriminering. Det handlar också om att

genom utbildning och andra åtgärder skapa goda villkor för förtroendevalda att utföra sitt uppdrag.

Enligt utredningens bedömning kan partierna – på såväl central som lokal nivå – lägga betydligt större vikt vid rekryteringen och nomineringen av förtroendevalda revisorer, både för att få personer med bra kompetens och för att bredda den sociala representativiteten. Regeringen delar denna bedömning men tvingas också konstatera att makten över möjligheten att förbättra revisorernas representativitet ligger i partiernas nomineringsstrategier. Att partierna på detta område agerar på ett medvetet och ansvarsfullt sätt är av stor betydelse om revisionen på sikt skall kunna fungera som det kommunaldemokratiska kontrollinstrument lagstiftaren avsett.

Sammanfattningsvis vill regeringen framhålla vikten av att de lokala partierna tar ansvaret för att det i revisorernas krets finns bredast möjliga representativitet i fråga om kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder.

6.5 Ordförande i revisionen

Regeringens bedömning: Någon regel med innebörd att ordförande skall utses bland minoritets- eller majoritetsföreträdare i fullmäktige bör inte införas.

Utredningens bedömning: Ordföranden bör utses ur minoriteten i fullmäktige.

Remissinstanserna: Utredningens bedömning att ordföranden i revisionen bör utses bland minoriteten delas av en knapp majoritet av remissinstanserna. *Revisorerna i Uppsala kommun* vill att detta uttryckligen skall regleras i lag. *Västra Götalands läns landsting* menar att det på sikt kan övervägas att revisorerna själva, inom sig, utser ordförande.

Sveriges Kommuner och Landsting anför att frågan skall avgöras lokalt. *Tanums kommun* avstyrker förslaget och menar att revisorsuppdraget ändå i någon mening kan ses som ett partipolitiskt uppdrag. *Ernst & Young* menar att frågan saknar egentlig betydelse. *Öhrlings PricewaterhouseCoopers* påpekar att kommunallagen saknar egentliga bestämmelser om ordförandeval i revisionen. Enligt företaget får ordföranden ofta en särställning när det gäller information. Företaget föreslår att det i kommunallagen intas en regel att ordförande endast skall väljas för förvaltningsärenden inom revisionen och att det av förarbetena framgår att denne i granskningsärenden endast ges en sammankallande roll.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 6 kap. 15 § kommunallagen skall fullmäktige välja en ordförande samt en eller två vice ordförande bland nämndens ledamöter. Motsvarande bestämmelse finns inte för revisionen. Enligt 9 kap. 7 § kommunallagen fullgör varje revisor sitt uppdrag självständigt. I de flesta fall utses ändå en ordförande bland revisorerna för att bl.a. samordna verksamheten och vara ordförande när revisorerna samfällt fattar beslut i förvaltningsärenden.

Av de enkätundersökningar som Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet genomfört under senare år framgår att det blivit allt vanligare att minoriteten innehade ordförandeposten. År 1996 hade drygt hälften av kommunerna valt att låta ordförandeskapet i revisionen innehas av minoriteten. År 2000 var det drygt 60 procent och år 2004 var det drygt 70 procent av kommunerna som gjort ett sådant val. I landstingen innehade minoriteten ordförandeskapet i drygt 70 procent av landstingen år 2004. Uppgift för tidigare år saknas för landstingen.

Rent faktiskt saknar det betydelse om majoriteten eller minoriteten innehar ordförandeposten i revisionen eftersom samtliga revisorer har att agera självständigt i sitt granskningsuppdrag. Med hänsyn till att oberoende, objektivitet och opartiskhet skall känneteckna revisorernas uppdrag är valet av ordförande i revisionen egentligen enbart en fråga om kompetens och lämplighet.

Det kan lokalt uppfattas vara av symboliskt värde att välja en ordförande för revisionen från oppositionen. Samtidigt kan dock en sådan markering uppfattas som att uppdraget som ordförande har en partipolitisk koppling – vilket inte skall vara fallet. Mot denna bakgrund vill inte regeringen förorda någon modell utan menar att frågan bäst avgörs lokalt i varje fullmäktigeförsamling.

6.6 Rätten att anlita sakkunniga förtydligas

Regeringens förslag: Revisorerna skall i sin granskning biträdas av sakkunniga i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionsd.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Kravet på att revisorerna skall fullgöra sin granskning enligt god revisionsd tillstyrks av *Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV)* samt av *Partille* och *Borås kommuner*. *Kammarrätten i Göteborg* har lagtekniska synpunkter. *Sveriges Kommuner och Landsting* avstyrker förslaget och menar att förslaget är en onödig precisering och att den regel som finns är tillräcklig och tillgodoser behovet. *Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR)* ifrågasätter om man skall använda begreppet god revisionsd då detta har en särskild betydelse i andra revisionsområden. *Revisorsnämnden* anser det angeläget med ett förtydligande av på vilket sätt begreppet god revisionsd enligt kommunallagen skiljer sig från samma begrepp i revisorslagen.

Skälen för regeringens förslag: Av 9 kap. 8 § kommunallagen framgår att revisorerna i sin granskning skall biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs. Före år 2000 fanns inte något krav i kommunallagen på att de förtroendevalda skulle biträdas av sakkunniga i sitt revisionsarbete. Ändringen i 9 kap. 8 § kommunallagen motiverades i propositionen En stärkt kommunal revision (1998/99:66) med att ett lagfäst krav på sakkunnigt biträde markerade den särskilda vikt som revisorernas arbete har när det gäller att se till att all kommunal verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt, kvalificerat och rättssäkert sätt. Regeringen framhöll också betydelsen av

det medborgarperspektiv som ligger i att ställa höga krav på att revisionen genomförs på ett kompetent sätt.

Regeringen föreslår att bestämmelsen om att revisorerna skall biträdas av sakkunniga skall kompletteras med tillägget ”för att fullgöra uppdraget enligt god revisionsd”. Motsvarande tillägg föreslås för lekmanarevisorer i de kommunala företagen (se avsnitt 7). Förslaget till tillägg är endast ett förtydligande av vad som redan gäller i dag.

Revisorsnämnden efterlyser klarläggande av hur begreppet god revisionsd i kommunallagen skiljer sig från god revisionsd i revisorslagen. Begreppet god revisionsd infördes i kommunallagen efter förslag i propositionen En stärkt kommunal revision (1998/99:66). Den föreslagna regleringen är inte avsedd att innebära något annat än vad som följer av den nu gällande regleringen. Syftet med tillägget är att understryka kravet på att sakkunniga skall anlitas för att tillgodose en fullgod revision. Tillägget medför också ett krav på en likvärdig bedömning över landet. Behovet av sakkunnigas medverkan kan dock variera med hänsyn till kommunens eller landstingets storlek samt komplexiteten i verksamheten. Bedömningen måste i likhet med vad som i övrigt följer av god revisionsd utvecklas i praxis.

6.7 Revisorernas budget

Regeringens bedömning: Formerna för beredning av revisorernas budget bör inte regleras i lag.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna delar i huvudsak utredningens bedömning att revisorernas budget bör beredas av en särskild budgetberedning och att de bör tillförsäkras tillräckliga ekonomiska resurser. Flera remissinstanser anser att frågan om hur revisorernas budget skall beredas skall regleras i lag, bl.a. *Stockholms läns landsting*, *Dalarnas, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens läns landsting* menar att resursfrågan skall belysas i revisionsberättelsen. Flera instanser vill ha tydligare jävsregler för beredningen av revisorernas budget. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det bör vara en särskild budgetberedning och understryker vikten av att denna inte innehåller ledamöter som är föremål för granskning. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* menar att det behöver klarläggas vilken rätt varje enskild revisor har till revisorernas samlade budget. Ett fåtal remissinstanser avvisar kravet. *Mönsterås kommun* anför att kommunerna själva måste få prioritera sin verksamhet och att ingen verksamhet bör få fribrev.

Skälen för regeringens bedömning: Det är fullmäktige som beslutar om revisorernas budget och som svarar för att det finns tillräckliga medel för uppdraget. Frågan om hur revisorernas ekonomiska ramar bereds blir därmed av stor betydelse för förutsättningarna att upprätthålla en oberoende revision.

Till stöd för arbetet med att värna och stärka revisorernas oberoende finns exempelvis skriften *God revisionsd i kommunal verksamhet*, utgiven av Sveriges Kommuner och Landsting. I skriften understryks

fördelen av att låta bereda revisorernas budget av en av fullmäktige särskilt utsedd budgetberedning, bestående av representanter för fullmäktige som inte själva är föremål för granskning. I skriften utvecklas exempel på former för hur budgetberedningen kan gå till. Av en enkätundersökning gjord av Sveriges Kommuner och Landsting framgår också att den absolut övervägande delen av alla kommuner (ca 85 procent) och med enstaka undantag alla landsting har valt sådana arbetsformer för beredningen av revisorernas budget.

Regeringen vill understryka betydelsen av att kommuner och landsting själva arbetar för att värna och stärka revisorernas oberoende och betonar att val av arbetsformer för beredning av revisorernas budget i det sammanhanget är en viktig fråga. Det tillkommer dock kommunerna och landstingen själva att besluta i organisationsfrågor.

7 Samordnad revision

7.1 Lekmannarevisorernas rätt till sakkunnigt biträde

Regeringens förslag: Lekmannarevisorer i kommunala aktiebolag skall biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god sed vid detta slag av granskning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Kravet på att lekmannarevisorer i kommunala aktiebolag skall biträdas av sakkunniga som de själva väljer stöds av en stor majoritet av remissinstanserna. Flera instanser vill att det uttryckligen anges att kostnaden skall bäras av företaget. *Sveriges Kommuner och Landsting* vänder sig mot uttryckssättet att revisorer och lekmannarevisorer skall ha rätt att använda sakkunniga enligt "god sed" och menar att tillägget är en onödig precisering. *Mönsterås kommun* avstyrker förslaget och menar att lekmannarevisorernas rätt till biträde enligt nuvarande ordning är tillfyllest.

Skälen för regeringens förslag: Vare sig aktiebolagslagen (2005:551) eller kommunallagen (1991:900) reglerar på ett tydligt sätt att lekmannarevisorerna har rätt till sakkunnigt biträde som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs vid granskningen av kommunala företag. I propositionen *En stärkt kommunal revision* (1998/99:66) framhölls att det inte finns några hinder för att en lekmannarevisor anlitar ett biträde vid sin granskning. Någon ytterligare reglering ansågs emellertid inte nödvändig, utan varje kommun och landsting fick avgöra i vilken omfattning lekmannarevisorn skall biträdas av sakkunnig.

Aktiebolagslagen förutsätter att lekmannarevisorn kan använda sig av biträden – på samma sätt som yrkesrevisorerna kan använda sig av sådana. I 10 kap. 11 § aktiebolagslagen anges att den som lekmannarevisorn anlitar måste uppfylla de behörighetskrav som finns i 10 § i samma kapitel.

Enligt regeringens mening finns det en väsentlig skillnad mellan yrkesrevisorn och lekmannarevisorn, vilket är av betydelse för att

bedöma behovet av sakkunnigt biträde till lekmannarevisorn. Medan yrkesrevisorn normalt själv har den kompetens som behövs för granskningen behöver lekmannarevisorn – som ju inte är yrkesman i revisorsfunktionen – på ett annat sätt tillgång till sakkunnigt biträde för sin granskning. I den kommunala förvaltningsrevisionen är det så gott som uteslutande sakkunniga som svarar för grundläggande utredning, analys och slutsatser, medan de förtroendevalda revisorerna med utgångspunkt från detta underlag gör sina bedömningar. Sådan granskning är i stort jämförbar med den granskning som lekmannarevisorn har i uppdrag att genomföra, varför lekmannarevisorn kan antas ha samma behov av sakkunnigt biträde som kommunens eller landstingets förtroendevalda revisorer.

Nuvarande lagreglering är enligt regeringens mening inte tydlig när det gäller lekmannarevisorernas möjlighet att själva välja i vilken omfattning de vill och kan utföra granskningen och till vad och i vilken omfattning sakkunniga behöver anlitas. Det förekommer att lekmannarevisorer inte haft tillgång till sakkunnigt biträde. Enligt regeringens mening finns det därför anledning att tydligt reglera att lekmannarevisorerna skall biträdas av sakkunniga på samma sätt som i dag gäller för förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting.

Regeringen föreslår därför ett tillägg i 9 kap. 8 § kommunallagen av innebörden att en lekmannarevisor i sin granskning skall biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god sed vid detta slag av granskning.

7.2 Insyn i kommunalförbund och kommunala företag

Regeringens förslag: Revisorerna i kommunalförbund skall vara skyldiga att på begäran lämna upplysningar om förbundets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommun eller landsting som är medlem i kommunalförbundet. Detsamma skall gälla upplysningar om kommunalt företag till vilket kommunalförbundet lämnat över vården av en kommunal angelägenhet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Utredningens förslag att kommunalförbunds revisorer skall vara skyldiga att lämna upplysningar till medlemskommuns revisorer tillstyrks av alla remissinstanser utom *Västra Götalands läns landsting* som menar att bestämmelsen är opraktisk.

Skälen för regeringens förslag: Kommuner och landsting kan vara medlemmar i kommunalförbund. Ett sådant förbund kan bedriva verksamhet i egen regi, men kan också vara ägare till företag som bedriver verksamhet.

Styrelsens skyldighet att utöva uppsikt även över de kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i regleras i 6 kap. 1 § kommunallagen. Kommunen eller landstinget bär också enligt 8 kap. 23 § kommunallagen ett fullständigt ekonomiskt ansvar för ett sådant förbunds verksamhet, vilket inte är fallet om kommunerna eller landstingen valt att gemensamt arbeta i bolagsform. Kommunalförbundet

omfattas emellertid inte av de i förbundet ingående kommunernas revision. Det innebär att förbundets revisorer inte har någon upplysningsplikt i förhållande till revisorerna i de kommuner och landsting som ingår i förbundet. Förbundsrevisorerna har inte heller någon rätt att informera om sekretessbelagda uppgifter i förbundet eller i de bolag som förbundet äger.

Detta innebär att när kommuner och landsting väljer den samverkansform som lagstiftaren rekommenderar, dvs. kommunalförbundet, blir insynen för kommunernas eller landstingens revision sämre än om kommunen eller landstinget i stället gemensamt bildar t.ex. ett aktiebolag. Detta torde emellertid inte ligga i linje med intentionerna i propositionen En stärkt kommunal revision (1998/99:66). I denna framhöll regeringen att de offentlighetsrättsliga aspekterna på bl.a. öppenhet och insyn gör sig gällande med större styrka ju större det kommunala inflytandet är i de kommunala företagen. Lättnader i tystnadsplikten skulle därför i vart fall gälla revisorer och lekmannarevisorer i helägda företag, dvs. sådana företag i vilka kommuner och landsting och kommunalförbund bestämmer ensamma samt i företag där de bestämmer tillsammans. Vidare angav regeringen att det finns skäl att gå längre och låta informationsplikten omfatta revisorer och lekmannarevisorer där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. I sådana bolag finns det enligt regeringens mening med hänsyn till ägarandelen också anledning att på ett djupare sätt kunna granska hur styrelsen har utövat sin uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1 § kommunallagen.

Regeringen kan konstatera att antalet kommunalförbund ökar och att den aktualiserade frågan är angelägen att lösa. Enligt utredningens mening bör inte de offentlighetsrättsliga systemen leda till en sämre information för kommunens eller landstingets revisorer än om verksamheten bedrivs i företagsform. Regeringen delar denna bedömning. Eftersom styrelsen har uppsiktsplikt även över kommunalförbunden, bör det finnas en upplysningsplikt mellan kommunalförbundets revisorer och revisorerna i de ingående kommunerna eller landstingen – på samma sätt som gäller för de kommunala företagen.

Det bör finnas en direkt informationsskyldighet rörande förbundets egen verksamhet och en indirekt sådan när det gäller företag från vilka förbundets revisorer har rätt till upplysningar. De senare kan således inhämta information från revisorer och/eller lekmannarevisorer i ett av kommunalförbundet ägt företag eller i en verksamhetsstiftelse därför att en kommuns revisorer begär sådan information. Uppgifterna får sedan föras vidare.

Eftersom kommun- eller landstingsstyrelsen enligt kommunallagen skall ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala företag blir bestämmelsen i 13 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) om överförd sekretess tillämplig. Några särskilda sekretessproblem uppkommer därför inte. Den information revisorerna inhämtar från förbundet avser revisionen av hur styrelsen utövar sin uppsiktsplikt över kommunalförbundet. Förhållandena är desamma oberoende av om det gäller information om förbundet självt eller ett av förbundet ägt företag.

Regeringen förslår därför att revisorerna skall vara skyldiga att på begäran lämna upplysningar om kommunalförbundets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommun eller landsting som är medlem i kommunalförbundet. Detsamma gäller upplysningar om kommunalt aktiebolag eller kommunal stiftelse som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen till vilket kommunalförbundet enligt 3 kap. 17 eller 18 § kommunallagen lämnat över vården av en kommunal angelägenhet.

7.3 En förstärkt tidsmässig samordning är viktig

Regeringens förslag: Revisionsberättelsen för sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget ingår i, skall fogas till revisorernas berättelse utom i de fall som avses i 9 kap. 20 § kommunallagen, dvs. i fråga om kommunalförbund med förbundsledning. Vidare skall revisionsberättelsen för aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse till vilken kommunen eller landstinget överlämnat vården av kommunal angelägenhet, fogas till revisorernas berättelse.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Att revisionsberättelsen för kommunalförbund, företag m.m. skall fogas till revisionsberättelsen tillstyrks av en övervägande del av remissinstanserna. Däremot påpekar flera instanser att förslaget innebär att alla entreprenader också kommer att omfattas av förslaget. *Öhrlings PricewaterhouseCoopers* menar att hänvisningen till 3 kap. 16 § därför bör ändras till 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen.

Skälen för regeringens förslag: Med hänsyn till fullmäktiges övergripande ekonomiska ansvar anser regeringen att det finns anledning att ytterligare stärka fullmäktiges insyn i och kontroll över såväl kommunalförbund som andra kommunala företag. Revisionsberättelsen för sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget ingår i, skall därför fogas till revisorernas berättelse, utom i de fall som avses i 9 kap. 20 § kommunallagen. Vidare skall revisionsberättelsen för aktiebolag, stiftelse, handelsbolag och ekonomisk förening till vilken kommunen eller landstinget överlämnat vården av kommunal angelägenhet enligt 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen, fogas till revisorernas berättelse.

Genom detta krav understryks också vikten av att kommuner och landsting eftersträvar en samordnad process för hanteringen av revisionsberättelser, årsredovisningar m.m. som möjliggör en reell ansvarsprövning av hela den kommunala verksamheten, dvs. såväl nämnder som kommunala företag.

Enligt regeringens mening finns det anledning att ytterligare betona vikten av att fullmäktige i kraft av sitt ägaransvar skall tillse att det i praktiken finns en samordnad planering som möjliggör en reell ansvarsprövning av hela den kommunala verksamheten. Det innebär att fullmäktige behöver ta ställning till granskningsrapporter och revisionsberättelser för de kommunala företagen före bolagsstämmor eller motsvarande.

Det kan i detta sammanhang framhållas att tidsfristerna för att lägga fram revisionsberättelser blir mycket korta. Detta kan kräva särskilda lösningar för att klara den samordning som eftersträvas. Regeringen vill därför påpeka att bolagsstämman, i bolagsordningen eller genom direktiv till lekmannarevisorn, kan bestämma att granskningsrapporten skall avges tidigare än den tid om tre veckor före ordinarie stämma som anges i aktiebolagslagen. Det kan vara ett sätt att göra det möjligt att ta ställning till rapporten i kommunen eller landstinget före bolagsstämman.

7.4 Personsamband vid revisionen av delägda kommunala företag

Regeringens bedömning: Någon ytterligare reglering av personsambandet mellan lekmannarevisorer och förtroendevalda revisorer i delägda företag bör inte ske.

Utredningens förslag innehåller en uttrycklig reglering av att lekmannarevisorer i delägda kommunala företag skall utses i kretsen av de revisorer som utses enligt 9 kap. 1 § kommunallagen.

Remissinstanserna: Förtydligandet att lekmannarevisorerna skall utses bland de förtroendevalda revisorerna tillstyrks av en stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting. Kamrarrätten i Göteborg* påpekar att det i 3 kap. 17 § fjärde stycket kommunallagen finns en närmast likalydande bestämmelse varför behovet av den föreslagna bestämmelsen ifrågasätts.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 3 kap. 17 § kommunallagen skall fullmäktige till lekmannarevisor i helägt aktiebolag och revisor i verksamhetsstiftelse utse någon av de revisorer som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet. Enligt 3 kap. 18 § kommunallagen skall fullmäktige i delägt bolag eller motsvarande se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till omständigheterna.

Av ovanstående följer att i de fall fullmäktige utser lekmannarevisor eller revisor i företag som avses i 3 kap. 18 § kommunallagen skall också dessa väljas ur kretsen av kommunens eller landstingets förtroendevalda revisorer i den omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Detta gäller således oavsett om kommunen eller landstinget har ett rättsligt bestämmande inflytande eller inte. Mot denna bakgrund anser regeringen att någon uttrycklig reglering av frågan inte är nödvändig.

Regeringens förslag: Kravet på att fullmäktige skall fastställa det kommunala ändamålet, utse samtliga styrelseledamöter m.m. enligt 3 kap. 17 § kommunallagen görs tillämpligt även på bolag där kommunen indirekt innehar samtliga aktier.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanserna som yttrat sig tillstyrker förslaget. *Solna kommun* påtalar dock att den föreslagna förändringen berör mer än bara revisorerna och deras representation och anser att frågan bör diskuteras i ett bredare sammanhang. *Partille kommun* har ingen invändning i sak men önskar att förslaget belyses närmare. *Öhrlings PricewaterhouseCoopers* påpekar behovet av övergångsbestämmelser.

Skälen för regeringens förslag: I bolag där kommun eller landsting innehar samtliga aktier är fullmäktige enligt 3 kap. 17 § kommunallagen skyldig att fastställa det kommunala ändamålet för verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och se till att fullmäktige får ta ställning innan principiella beslut fattas. I bolag som är direkt eller indirekt ägda skall också fullmäktige utse minst en lekmannarevisor. Nuvarande lagstiftning medför att något krav på att exempelvis fastställa det kommunala ändamålet inte finns i bolag som är indirekta ägda av en kommun eller ett landsting, dvs. dotterbolag. Utredningen föreslår att kraven i 3 kap. 17 § även görs tillämpliga på indirekt ägda bolag.

Nuvarande reglering innebär att en lekmannarevisor måste utses i ett indirekt ägt bolag samtidigt som kommunerna eller landstingen inte är skyldiga att fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten. Detta försvårar för lekmannarevisorn att fullgöra sin uppgift. Flera remissinstanser har påpekat att förslaget inte kan ses som en ren revisionsfråga utan har vidare implikationer. Regeringen instämmer i att förslaget inte kan ses som en renodlad fråga om revision, men menar att från kommunaldemokratisk utgångspunkt är de kommunala företagen, vid sidan av verksamhet i förvaltningsform, att betrakta som instrument för att driva kommunal verksamhet. Detta gäller oavsett om det är fråga om ett helägt moderbolag eller dess likaledes helägda dotterbolag. Alla dessa företag är en del av den kommunala verksamheten och skall ses som en alternativ driftsform. Det är därför enligt regeringens mening rimligt att ställa samma krav på styrning, insyn och kontroll, oavsett om verksamheten bedrivs av moderbolaget eller något av dess helägda dotterbolag. Särskilt i revisionssammanhang framstår klart att kommunen och dess företag måste ses som en ekonomisk helhet där fullmäktige har det ekonomiska och politiska ansvaret för hela verksamheten.

Mot bakgrund av att förslaget kommer att kräva att bolagsordningar justeras föreslår regeringen att det nya kravet skall börja gälla fr.o.m. den 1 januari 2007.

8 Revisorerna stärks av professionella sakkunniga

Prop. 2005/06:55

8.1 Regleringen av sakkunniga i dag

De sakkunniga skall ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att fullgöra uppdraget (9 kap. 8 § kommunallagen). Vidare stadgas att de sakkunnigas rapporter skall fogas till revisionsberättelsen (9 kap. 16 § kommunallagen). De sakkunniga skall också på de förtroendevalda revisorernas uppdrag självständigt göra och redovisa sina bedömningar. De förtroendevalda revisorerna gör därefter sina bedömningar och fattar sina beslut på grundval av bl.a. de sakkunnigas rapporter.

I den kommunala revisionsuppgiften ingår både redovisningsrevision och förvaltningsrevision. Redovisningsrevisionen syftar till att bedöma om god redovisningssed tillämpas, om räkenskaperna är rättvisande och kontrollen av förmögenhetsskyddet tillräcklig. Förvaltningsrevisionen i kommuner och landsting syftar till att bedöma om fullmäktiges beslut efterlevs och om verksamheten – inom de ekonomiska ramarna – uppnår de politiska målen när det gäller bl.a. kvalitet och effektivitet.

I skilda sammanhang framhålls den kommunala förvaltningsrevisionens särart. För att utföra kommunal förvaltningsrevision krävs kunskap om utredningsarbete, metoder för kommunal förvaltningsrevision samt erfarenheter av den kommunala verksamheten. Granskningarna kan i vissa fall också ställa krav på särskild kompetens inom reviderade verksamhetsområden, som socialtjänst, skola, samt hälso- och sjukvård. Kommunernas och landstingens verksamhetsområden berör ofta den enskildes ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, där principen om likabehandling är central. I sådana sammanhang är också god kunskap om mänskliga rättigheter av betydelse.

Redovisningsrevisionen kan beskrivas som ett fundament vid de bedömningar som görs inom förvaltningsrevisionens ram. Enligt regeringens mening måste också redovisningsrevisionen genomföras med samma synsätt som tillämpas inom förvaltningsrevisionen.

Enligt propositionen En stärkt kommunal revision (1998/99:66) bör kompetenskraven på de sakkunniga omfatta revisionsuppgiften i sin helhet. Om kompetenskrav endast skulle ställas beträffande t.ex. redovisningsrevision skulle detta enligt regeringen kunna leda till en uppdelning av revisionen i en professionell redovisningsrevision och en politisk förvaltningsrevision. Detta skulle försvåra förutsättningarna att göra helhetsbedömningar i den kommunala verksamheten.

Enligt propositionen fanns dock inga skäl att föreslå vilken formell kompetens i form av t.ex. utbildning som de sakkunniga skall ha. Däremot infördes i 9 kap. 8 § kommunallagen en miniminivå för det sakkunniga biträdets kompetens – ”de sakkunniga skall ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att fullgöra uppdraget”. Det finns således inte några krav på de sakkunniga biträdena motsvarande de krav på godkännande eller auktorisation som

Certifiering höjer kompetensen och statusen

I ovan nämnd proposition konstaterades att en särskild certifiering skulle kunna höja kompetensen och statusen ytterligare för de sakkunniga i kommuner och landsting och därmed också för de förtroendevalda revisorerna. Regeringen gjorde dock bedömningen att något uttryckligt krav på certifiering av de sakkunniga inte skulle införas vid detta tillfälle. Regeringen utgick ifrån att branschorganisationerna skulle ta ansvar för att ett sådant system kom till stånd.

Som skäl för att avvakta ett eventuellt lagkrav på certifiering anfördes bl.a. att de sakkunniga redan hade en förhållandevis god kompetens samt att branschen arbetade med att utveckla ett frivilligt certifieringssystem. Vidare anfördes att kravet på upphandling av revisionstjänster också ledde till att kraven på de sakkunniga kunde förväntas bli mer konkreta.

I propositionen framhölls dessutom att frågan om ett lagreglerat krav på certifiering kunde övervägas på nytt om det skulle visa sig att ytterligare åtgärder var nödvändiga för att också på sikt garantera att de sakkunniga har nödvändig kompetens.

I dag har en förening för kommunala yrkesrevisorer (SKYREV) bildats. SKYREV certifierar kommunala yrkesrevisorer utifrån krav på bl.a. utbildning och erfarenhet av revision i kommunal verksamhet. I föreningen ingår företrädare för kommuner, landsting och privata branschaktörer.

8.2 Certifiering av sakkunniga

Regeringens bedömning: Någon offentlighetsrättslig reglering av certifiering av sakkunniga bör inte införas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De kommuner och landsting som yttrat sig delar utredningens bedömning. *Nämnden för offentlig upphandling (NOU)* instämmer i utredningens bedömning att de kriterier som ingår i en certifiering kan vara ett krav vid offentlig upphandling av revisionstjänster. NOU kan dock inte uttala sig om de kriterier som ingår i *Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV)* certifiering kan användas som krav på leverantören. SKYREV menar att certifiering snarast bör ges formell rättslig ställning och avser att återkomma till regeringen i frågan. *Föreningen för auktoriserade revisorer (FAR)* anser att krav på certifiering kan syfta till att begränsa konkurrensen från auktoriserade revisorer. Enligt föreningen är det en väsentlig del av god revisionssed att revisorn orienterar sig om gällande regelverk, varför bristande kännedom om kommunala regelverk m.m. inte torde vara ett bekymmer för kvalificerade revisorer verksamma inom den kommunala sektorn.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens mening har det obligatoriska inslaget av professionella sakkunniga stärkt den kommunala revisionen. Kravet på anlåtande av sakkunnig har på ett påtagligt sätt bidragit till en större kompetens i sakfrågorna, vilket är nödvändigt med hänsyn till att revisionsarbetet under årens lopp blivit allt mer komplicerat.

Genom att lagfästa kravet på sakkunniga ville regeringen lägga särskild vikt vid revisorernas arbete med att se till att kommunal verksamhet bedrivs på ett effektivt, rättssäkert och demokratiskt sätt. Kravet på sakkunniga avsåg dock inte att förändra ansvarsfördelningen mellan de förtroendevalda och anställda eller anlåtade konsulter. De förtroendevalda har det yttersta ansvaret, medan det åvilar de sakkunniga att på de förtroendevaldas uppdrag självständigt göra och redovisa sina bedömningar som underlag för de förtroendevaldas ställningstaganden. Regeringen kan konstatera att ett system för certifiering av sakkunniga biträden på kort tid har byggts upp på frivillig grund av SKYREV – Sveriges Kommunala Yrkesrevisorers Förening. Utredningens bedömning är att SKYREV:s arbete med certifieringssystemet bidragit till att höja den kommunala revisionens status.

Ett lagfäst krav på certifiering av de sakkunniga skulle eventuellt ytterligare säkerställa att de sakkunniga har nödvändig yrkeskompetens och erfarenhet. Det är dock också viktigt att framhålla att alla sakkunniga kan eller behöver vara certifierade eftersom det inom den kommunala revisionen behövs olika typer av kompetens – såväl certifierade och auktoriserade som specialister inom områden som t.ex. IT, telekommunikation, finans, energi, miljö, mänskliga rättigheter, skyddet mot diskriminering, logistik, upphandling, samt hälso- och sjukvård. Behovet av specialister kan antagligen också komma att öka allt eftersom den kommunala verksamheten blir mer komplex. Mot denna bakgrund ser regeringen inget behov av en offentlighetsrättslig reglering i frågan.

Krav på certifiering vid upphandling

När kommuner och landsting köper revisionstjänster skall lagen om offentlig upphandling (1992:1528) (LOU) tillämpas. När det gäller möjligheten att i samband med upphandling ställa krav på att det sakkunniga biträdet skall vara certifierat måste LOU och den bakomliggande EG-rätten beaktas.

Yrkesrevisorers verksamhet i bolag regleras genom revisorslagen (2001:883), som bl.a. innebär krav på att dessa är auktoriserade och godkända enligt Revisorsnämndens regler. Av 6 § revisorslagen följer att även utländska revisorer som uppfyllt utländska revisorsexamen är behöriga att utföra revision i svenska bolag. Revisorslagen genomför EG:s åttonde bolagsdirektiv. När det gäller sakkunniga biträden till de förtroendevalda kommunala revisorerna saknas motsvarande bestämmelser. Möjligheten att ställa särskilda krav på deras kompetens får därför ske utifrån de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Frågan om former för certifiering kan dock aktualiseras i anslutning till arbetet med att implementera EG:s

upphandlingsdirektiv för den klassiska sektorn 2004/18/EG och för sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster 2004/17/EG. Prop. 2005/06:55

De kriterier som ingår i SKYREV:s certifiering av sakkunniga biträden är exempel på krav på leverantören vid offentlig upphandling. Certifikat kan användas som bevis på att ett eller flera av de kompetenskrav som ställts i upphandlingen är uppfyllda. Den upphandlande enheten får dock inte enbart godta SKYREV:s certifikat som bevis, utan även andra typer av bevis måste accepteras.

8.3 Samverkan om sakkunniga

Regeringens bedömning: Reglering av möjligheten för kommuner och landsting att samverka om sakkunniga biträden bör inte införas.

Utredningens förslag: Kommuner och landsting får sluta avtal om att tillhandahålla sakkunnigt biträde till förtroendevalda revisorer i annan kommun. Lagen om offentlig upphandling (1992:1528) (LOU) skall dock tillämpas.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag, men flera remissinstanser riktar allvarlig kritik mot förslaget. *Länsrätten i Stockholm* ifrågasätter behovet av en utvidgning av kompetensen och befarar komplikationer vid både laglighetsprövningar och överprövningar enligt lagen om offentlig upphandling. *Öhrlings PricewaterhouseCoopers* pekar på risken för undanträngningseffekter och anser att det behövs starka skäl för att överväga bestämmelsen som möjliggör samarbete över hela landet. *Konkurrensverket* avstyrker förslaget och anför att utredningen varken analyserat undanträngningseffekter eller om den av utredningen förordande samverkan om certifierade revisorer kan ge kommuner en konkurrensfördel. *Konkurrensverket* efterfrågar även en analys i förhållande till de krav som uppställs i förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor (simplexförordningen).

Skälen för regeringens bedömning: Av 9 kap. 8 § kommunallagen framgår att revisorerna i sin granskning skall biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs. Bestämmelserna möjliggör för kommuner och landsting att använda egen personal och/eller att efter upphandling anlita extern personal. Nuvarande bestämmelse innehåller ingen närmare reglering av möjligheten till samarbete mellan kommuner och landsting.

Hur mycket samarbete som är möjligt bestäms av de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen. Av 2 kap. 1 § kommunallagen framgår att kommuner och landsting får handha sådana allmänna angelägenheter som har anknytning till kommunen eller landstingets territorium eller medlemmar (lokaliseringsprincipen). Bestämmelsen anger som en förutsättning för att samarbete skall vara möjligt, att alla de kommuner och landsting som samarbetar kan dra nytta av samarbetet.

Ett samarbete som innebär att en sakkunnig är anställd delvis i en kommun och delvis i en annan är enligt utredningens bedömning därför möjlig. Däremot kan en kommun inte ha en sakkunnigresurs som

kommunen helt eller delvis erbjuder andra kommuner mot ersättning. Detta skulle innebära att kommunen bygger upp en permanent överkapacitet som inte har det främsta syftet att tillgodose de egna medlemmarnas intresse.

Flertalet kommuner och landsting upphandlar sina sakkunniga av privata företag på marknaden. Bara sju av de större kommunerna och cirka hälften av landstingen har egna revisionskontor med anställda sakkunniga. Även dessa upphandlar vissa revisionstjänster externt.

Enligt regeringens bedömning måste tillgången på sakkunniga revisorer anses vara god i hela landet. Det finns också ett antal stora aktörer på marknaden. Kommunernas behov av att kunna samverka för att få tillgång till sakkunniga måste därför anses som mindre trängande. Med beaktande av de invändningar som riktats mot förslaget, bl.a. från Konkurrensverkets sida, står det klart att en utvidgning av kommunernas befogenheter på området innehåller konkurrensrättsliga komplikationer. Regeringen finner därför inte skäl att gå vidare med förslaget om utvidgade möjligheter för kommuner och landsting till avtalssamverkan om sakkunnigt biträde.

9 Revisionsansvaret

9.1 Revisionsansvarets innebörd

Regeringens bedömning: Revisionsansvarets innebörd bör inte ytterligare preciseras i lag.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna delar utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Revisionsansvaret utgör en blandform av juridiskt och politiskt ansvar. Det är rättsligt reglerat i kommunallagen samtidigt som ansvarsutkrävandet i sig är överlåtet till fullmäktige.

I 9 kap. 9 § kommunallagen anges att revisorerna skall pröva 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. Det sålunda fastställda revisionsuppdraget skall därför enligt regeringens mening ses som ett uttryck för revisionsansvaret. Detta ansvar avser därmed såväl ändamålsenlighet och ekonomi som räkenskaper och intern kontroll.

I sin egenskap av fullmäktiges kontrollinstrument har den kommunala revisionen till uppgift att värna demokrati, mänskliga rättigheter, rättssäkerhet och effektivitet, vilket ger en ytterligare dimension till revisionsansvaret samtidigt som det lägger en ram för fullmäktiges ansvarsprövning. Också utvecklingen av begreppet god revisionsledning i kommuner och landsting bidrar till revisionsansvarets innehåll.

Revisionsansvarets innebörd i enskilda fall varierar. Det beror såväl på fullmäktiges bedömningsgrunder när ansvar prövas, som på vilka

sanktionsåtgärder fullmäktige väljer att använda i fall av vägrad ansvarsfrihet. Även utfallet i en eventuell domstolsprövning är av betydelse för revisionsansvarets innebörd. Som exempel kan nämnas rättsfallet RÅ 1999 ref 5 där revisionsansvaret knyts till att den förtroendevaldes agerande på något sätt måste ha stört en kommunal förvaltningsuppgift eller åstadkommit ekonomisk skada för kommunen. Enligt regeringens bedömning ger den nuvarande ordningen utrymme för viss flexibilitet och anpassning över tid samtidigt som det finns utrymme att pröva revisionsansvarets innebörd i domstol. Regeringen ser därför inget skäl att i lagstiftning ytterligare precisera revisionsansvaret.

9.2 Kretsen revisionsansvariga vidgas inte

Regeringens bedömning: Kretsen revisionsansvariga bör inte utvidgas till att omfatta andra än förtroendevalda.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna delar utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: I 9 kap. 17 § kommunallagen bestäms den krets av förtroendevalda som revisorerna kan rikta kritik mot i revisionsberättelsen. Där anges indirekt att det är de förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar som verkar under revisionsansvar. Detta faktum speglar att kommuner och landsting är politiskt styrda organisationer.

Den som har revisionsansvar är ansvarig inför fullmäktige och det är fullmäktige som årligen beviljar eller vägrar ansvarsfrihet. Revisorerna skall till- eller avstyrka ansvarsfrihet för de revisionsansvariga i sin revisionsberättelse.

Revisorernas granskning kan inte avse fullmäktiges beslut. Fullmäktige agerar på direkt uppdrag av väljarna. Däremot omfattas beredningen av fullmäktiges beslut av revisorernas granskning.

Kommunallagen reglerar således revisionsansvaret för de förtroendevalda på ett sätt som tydligt markerar att det är dessa som har ansvaret för verksamheten. Av kommunallagen framgår också att revisionsansvaret kan vara kollektivt eller individuellt. Kommunens eller landstingets anställda är "biträden" till de förtroendevalda, men har inget direkt ansvar gentemot fullmäktige. Det gäller även personer i chefsställning, t.ex. förvaltningschefer.

Revisionsansvaret har en direkt koppling till det politiska ansvaret i kommunal verksamhet. Förvaltningscheferna är – liksom övriga anställda – att betrakta som biträden eller rådgivare till den nämnd som de är underställda, medan verkställande direktören i de kommunala företagen har en självständig ställning. Det går därför inte att enkelt dra några paralleller mellan dessa poster.

Det är ledamöterna i nämnder och fullmäktigeberedningar som har revisionsansvar, dvs. de indirekt valda ledamöterna. Fullmäktigeförsamlingens ledamöter omfattas inte av revisionsansvar. Det är vanligt att fullmäktigeledamöter också är ledamöter i nämnd eller

fullmäktigeberedning. Det är därför viktigt för framför allt de förtroendevalda själva att hålla sina roller som fullmäktige- respektive nämndledamöter åtskilda.

De förtroendevaldas revisionsansvar visar att de har det yttersta ansvaret för verksamheten, även om de har delegerat beslutsbefogenheter till anställda inom förvaltningen. Att de anställda inte har revisionsansvar är en markering som visar att det formella ansvaret för den kommunala verksamheten är ett politiskt ansvar som följer av den politiska demokratin. Genom revisionsansvaret är de förtroendevalda ansvariga inför fullmäktige för hur de själva samt deras anställda och andra uppdragstagare sköter sina uppgifter i genomförandet av den kommunala verksamheten.

Enligt regeringen skulle en utvidgning av revisionsansvaret till att även avse ledande tjänstemän innebära att den klara rollfördelning som råder i dag mellan förtroendevalda och anställda skulle bli otydlig. Det skulle också kunna innebära en maktförskjutning som inte framstår som önskvärd. Det finns därför ingen anledning att vidga kretsen av revisionsansvariga.

9.3 Rätten att avstå från att delta i beslut

Regeringens bedömning: Frågan om förtroendevaldas rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut bör utredas i annat sammanhang.

Utredningens bedömning överstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker att frågan om rätten att avstå från att delta i en omröstning blir föremål för fortsatt utredning.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen om den kommunala revisionen har uppmärksammat frågan om fördelningen av revisionsansvaret mellan de individuella nämndpolitikerna. Bakgrunden är den utveckling som skett i en större kommun och som kan sägas innebära att oppositionens företrädare antingen reserverar sig mot nämndmajoritetens beslut, eller mer eller mindre systematiskt avstår från att delta i besluten. Det rör sig ofta om fall där det framgår att reservationen eller avståendet ytterst grundar sig på att oppositionen inte vill medverka till att nämnden genomför de målsättningar som fullmäktiges budgetbeslut eller andra riktlinjer innebär, vilka är bindande för nämnderna.

Rätten att avstå från att delta i ett beslut regleras i 4 kap. 20 § kommunallagen. Av lagen framgår inte i vilka sammanhang denna rätt är avsedd att utnyttjas. Röstplikt föreligger enbart i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild, 4 kap. 21 § kommunallagen.

Rätten att reservera sig är också reglerad i 4 kap. 22 § kommunallagen. Denna rätt har två funktioner. Dels kan den utnyttjas för att markera en avvikande uppfattning på rent politiska grunder, dels kan den också utnyttjas för att frita sig från juridiskt ansvar.

Rätten att reservera sig vid beslutsfattande har stor betydelse för bedömning av om revisionsansvar kan utkrävas eller inte. Det har även

rätten att avstå från att delta i omröstning eller beslut. Om revisorernas kritik går ut på att en nämnd varit för passiv eller underlåtit att agera när detta krävts, kan den ledamot som sökt få nämnden att agera frias från revisionskritik.

I vilken omfattning rätten att avstå eller att avge reservation kan användas har inte prövats i rättspraxis från ansvarssynpunkt. I den juridiska litteraturen däremot har diskuterats hur ett agerande där ledamöter i en nämnd konsekvent reserverar sig eller avstår från beslut skall bedömas vid revision om den förtroendevalde genom sitt handlande inte tar det ansvar som följer med uppdraget (se Curt Riberdahl, Förvaltningsrättslig Tidskrift 2003 s. 475).

Utredningen menar att nämndledamöters rätt att avstå respektive rätt att reservera sig är en central fråga ur demokratisk synpunkt men också en mycket viktig omständighet i ansvarsprövningen. Enligt utredningens mening innebär partivisa avståenden en svårighet i samband med revision av verksamheten eftersom ansvarsfrågan blir otydlig. Utredningen anför dock att frågan om rätten att avstå från att delta i beslut inte bara bör betraktas i förhållande till revisionsansvaret. Handlandet har självklart en vidare kommunaldemokratisk betydelse. Utredningen anser därför att det är angeläget att frågan om rätten att avstå blir föremål för vidare överväganden. Regeringen delar utredningens bedömning att frågan behöver ses ur ett vidare kommunaldemokratiskt perspektiv och avser att utreda frågan vidare i ett annat sammanhang.

10 Ikraftträdande m.m.

Den föreslagna ändringen av 3 kap. 17 § kommunallagen innebär att även dotterbolag i kommunala koncerner skall omfattas av kravet på insyn, möjlighet till styrning och kontroll. För att genomföra detta måste bolagsordningarna för dotterbolagen ses över, varför ändringen i 3 kap. 17 § kommunallagen föreslås träda i kraft först den 1 januari 2007.

Övriga föreslagna ändringar bör träda i kraft den 1 juli 2006.

När det gäller förslaget till ändringar som rör utökningen av antalet revisorer och sloandet av ersättare för revisorer behövs övergångsregler för de revisorer och revisorsersättare som har i uppdrag att granska verksamheten t.o.m. räkenskapsåret 2006. Det föreslås därför att äldre bestämmelser skall gälla för den granskningen.

11 Ekonomiska konsekvenser m.m.

11.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens förslag avser bl.a. att markera det demokratiska perspektivet på ansvarsprövningen och den kommunala revisionen. Avsikten är också att ytterligare stärka och effektivisera den kommunala revisionen genom

att förtydliga revisorernas roll samt fullmäktiges ansvar för att revisionen fungerar som lagstiftaren avsett.

Regeringens förslag handlar i huvudsak om revisionens oberoende, tydligheten i fullmäktiges ansvarsprövning samt om behovet av ökad kunskap, förstärkt dialog och ett utvecklat samarbete mellan fullmäktige och revisionen. Motiven för regeringens förslag är att en oberoende och stark revision kan bidra till såväl effektiviseringar och kostnadsbesparingar som en hög trovärdighet hos kommun- och landstingsmedlemmarna.

Regeringen bedömer att de framförda förslagen totalt sett innebär en ringa kostnadsökning i kommuner och landsting. Förslaget om ökat antal ordinarie revisorer torde i huvudsak uppvägas av att kravet att utse revisorsersättare tas bort. Förslaget kan i vissa kommuner och landsting innebära behov av ökade resurser till revisionen. Detta torde dock enligt regeringens mening i huvudsak uppvägas av effektiviseringar och kostnadsbesparingar i verksamheten till följd av revisionens arbete.

Förslaget att lekmannarevisorerna skall kunna anlita sakkunnigt biträde på samma sätt som de förtroendevalda revisorerna är ingen ändring i sak, utan ett förtydligande av lagstiftningens intentioner. Det kan dock finnas kommuner och landsting där detta förslag innebär ökade kostnader. Detsamma gäller regeringens förslag om ett tillägg i lagtexten med innebörden att revisorerna skall kunna anlita sakkunnigt biträde i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god revisions sed. Eventuellt ökade kostnader får dock bedömas som små.

Enligt regeringens bedömning uppkommer inte några kostnader för statens del med anledning av förslagen.

11.2 Konsekvenser för jämställdheten m.m.

Den typiske förtroendevalde revisorn är idag en 59-årig man av svenskt ursprung. Kvinnor, yngre och personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade bland de förtroendevalda revisorerna. I utredningens uppdrag har mot denna bakgrund ingått att analysera och ge exempel på åtgärder som kan vidtas för att bredda rekryteringen av förtroendevalda revisorer. Som utgångspunkt för analysen har gällt att det fortfarande är de politiska partierna som nominerar de förtroendevalda revisorerna. Frågan om revisorernas representativitet har behandlats i avsnitt 6.4.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

3 kap.

9 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen i *punkten 5* är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

17 §

Förslaget i *första stycket* behandlas i avsnitt 7.5. Ändringen innebär att de krav som framgår av andra stycket blir tillämpliga även i ett aktiebolag som inte ägs direkt av kommunen eller landstinget utan av ett annat kommunalt bolag. Bestämmelsen syftar till att markera att kommunen alltid måste tillse att de krav som följer av andra stycket görs tillämpliga även i dotterbolag till kommunala bolag.

Ändringen i *fjärde stycket* är en följdändring på grund av att kravet på att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

28 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen i *punkterna 4, 5 och 17* innebär att kravet på att välja revisorsersättare i kommunalförbund avskaffas. Av övergångsbestämmelserna framgår att bestämmelsen skall tillämpas från och med räkenskapsåret 2007. Förbundsordningen för redan existerande kommunalförbund måste därmed revideras senast vid denna tidpunkt.

4 kap.

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen i *första* respektive *andra stycket* innebär att revisorsersättare inte längre kommer att ingå i legaldefinitionen av begreppet förtroendevald. Bestämmelsen är en följdändring på grund av att kravet på att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att revisorsersättare inte längre kommer att uppräknas i valbarhetsreglerna. Bestämmelsen är en följdändring på grund av att kravet på att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

6 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.

Ändringen i *tredje stycket*, är en följdändring på grund av kravet på att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas. Av stadgandet i övrigt framgår att den som är redovisningsskyldig till kommunen inte är valbar som revisor för uppdrag som omfattas av redovisningsskyldigheten, t.ex. en ledamot i en kommunal nämnd. I praxis har dock revisorer valts för att granska verksamhet med undantag för sådan verksamhet där de är redovisningsskyldiga. Det nya tredje stycket innebär att val med ett sådant undantag, dvs. att inneha ett nämnduppdrag, inte längre är möjligt. Om en revisor väljs till t.ex. ett nämnduppdrag kommer denne – på grund

av bestämmelsen i 4 kap. 8 § – automatiskt att entledigas från nämnduppdraget. Bestämmelsen i fjärde stycket är dock fortfarande tillämplig för att bedöma valbarhetsbegränsningar för andra redovisningsskyldiga till kommunen eller landstinget, t.ex. anställda. Bestämmelsen är också tillämplig om en revisor är redovisningsskyldig av andra skäl än förtroendeuppdrag. Av femte, förutvarande fjärde stycket, framgår också att vissa närstående till revisorer skall bedömas enligt kriterierna i fjärde stycket.

Av *fjärde stycket* framgår att den som är vald till revisor inte inom samma kommun eller landsting är valbar som ordförande eller vice i fullmäktige, som ledamot eller ersättare i nämnd eller fullmäktigeberedning, eller som ledamot eller suppleant i sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

17 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen i *andra stycket* är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

17 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

23 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen i *andra stycket* är en följdändring på grund av att kravet på att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

5 kap.

20 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen i *första stycket* är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

23 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

25 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Rubriken närmast föregående paragrafen har ändrats och anger att prövningen skall avse frågan om anmärkning och om ansvarsfrihet.

Ändringen i *första stycket* innebär att fullmäktiges beslut om ansvarsfrihet skall motiveras. Kravet på motivering innebär att det av fullmäktiges beslut skall framgå vilka omständigheter som legat till grund för beslutet. Omfattningen av fullmäktiges motivering får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I de fall man följer

revisorernas förslag kan fullmäktiges motivering bestå av en hänvisning till revisionsberättelsen. I de fall fullmäktige avviker från revisorernas bedömning måste det av fullmäktiges motivering framgå i vilket avseende man gör en annan bedömning än revisorerna. Av 5 kap. 31 § framgår att fullmäktige skall inhämta förklaringar över de anmärkningar som framställts i revisionsberättelsen. Detta kan utgöra ett viktigt underlag för fullmäktiges motivering och ställningstagande. Fullmäktige måste dock alltid slutligt presentera en egen motivering baserad på det beredningsunderlag som finns. Endast i de fall det framstår som uppenbart obehövt kan fullmäktige underlåta att motivera sitt beslut. Så kan exempelvis vara fallet när revisorerna inte riktat någon anmärkning eller framfört kritik på annat sätt mot någon del av den kommunala verksamheten och det under fullmäktiges behandling inte heller kommit fram någon omständighet som föranleder annan bedömning.

Av 5 kap. 45 § andra stycket framgår att ordföranden kan vägra att lägga fram ett förslag till beslut om ordföranden bedömer att detta strider mot lag. Eftersom kravet på motivering framgår av lag åvilar det ytterst fullmäktiges ordförande att tillse att beslutet är motiverat för att ärendet skall kunna behandlas av fullmäktige.

Av det nya *andra stycket* framgår att om revisorerna enligt 9 kap. 17 § riktat anmärkning mot en nämnd, fullmäktigeberedning eller enskilda förtroendevalda i sådana organ, skall fullmäktige besluta om anmärkningen även skall riktas från fullmäktiges sida. Bestämmelsen innebär att när revisionsberättelsen behandlas på fullmäktigesammanträde skall fullmäktige ta ställning till om de ställer sig bakom revisorernas anmärkning eller inte. Om fullmäktige inte delar revisorernas uppfattning kan fullmäktige avstå från att rikta anmärkning. Revisorernas anmärkning kvarstår dock även om anmärkning inte riktas från fullmäktiges sida. Både beslutet att ställa sig bakom och att inte ställa sig bakom revisorernas anmärkning skall vara motiverat. Omfattningen av motiveringen skall bedömas på liknande sätt som anges i kommentaren till första stycket.

Av det nya *tredje stycket* framgår att fullmäktige kan rikta anmärkning även om revisorerna inte riktat någon anmärkning. Beslutet skall motiveras. Omfattningen av motiveringen får bedömas utifrån förhållanden i det enskilda fallet. Av motiveringen måste dock framgå vilka bedömningar och eventuella nya omständigheter som motiverar fullmäktiges beslut att rikta anmärkning.

Ändringen i *fjärde*, förutvarande *andra*, *stycket* innebär att även anmärkning skall prövas för en gemensam nämnd. Ändringen är en konsekvensändring på grund av det nya kravet att fullmäktige skall pröva anmärkningar mot nämnder.

31 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att fullmäktige skall inhämta förklaring över anmärkning som revisorer lämnat i revisionsberättelsen och revisorernas uttalande att föreslå vägrad ansvarsfrihet. Ändringen syftar till att förtydliga att fullmäktige har en skyldighet att inhämta förklaring inte bara i det fall revisorer lämnat en anmärkning i

revisionsberättelsen utan också i det fall revisorer föreslår att ansvarsfrihet skall vägras.

Av det nya *andra stycket* framgår att revisorernas alltid skall ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen. Bestämmelsen ger alla revisorer en ovillkorlig rätt att delta vid det fullmäktigesammanträde där revisionsberättelsen behandlas. Bestämmelsen ger revisorerna en möjlighet, men ingen skyldighet att delta. Ett beslut kan inte upphävas efter laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen enbart på den grunden att revisorerna inte yttrat sig vid sammanträdet.

46 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.

Ändringarna i *första stycket 2 och 4* är följdändringar på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

Ändringen i *första stycket 3* innebär att lekmannarevisorer skall omfattas av kravet på proportionellt valsätt enligt lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.

Ändringen i *andra stycket* är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

6 kap.

19 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen i *första stycket* är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

9 kap.

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Rubriken närmast före paragrafen har ändrats. Bestämmelsen omfattar enbart val av revisorer.

Ändringen är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Av ändringen i *första stycket* framgår att kravet på att välja revisorsersättare försvinner och att antalet revisorer skall vara minst fem. Bestämmelsen medför att det inte längre blir möjligt att välja ersättare till revisorerna. Kravet på att minst fem revisorer skall väljas är en minimibestämmelse. Ofta torde det vara lämpligt att välja fler än fem revisorer för att granska verksamheten. På grund av att förhållandena kan skifta mellan olika kommuner och landsting fastställs i lagen endast ett minimiantal.

Av ändringen i *andra stycket* framgår att minst fem revisorer skall väljas för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet.

Eftersom några ersättare inte längre kommer att väljas har minimiantalet ökat till fem. Detta innebär att i kommuner och landsting med fem revisorer måste alla revisorer ingå i en särskild granskning. Om revisorerna överstiger minimiantalet kommer det även fortsättningsvis vara möjligt att låta en grupp av revisorer granska en viss verksamhet.

4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringarna i *första och andra styckena* är en följdändring på grund av att kravet på att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

8 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.

Förslaget i *första stycket* innebär att revisorerna i sin granskning skall biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god revisionsred. Ändringen syftar till att understryka kravet på att sakkunniga skall anlitas för att tillgodose en fullgod revision. Hänvisningen till att de skall anlitas i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god revisionsred medför också ett krav på en likvärdig bedömning över landet. Det exakta behovet av sakkunnigas medverkan kan dock variera med hänsyn till kommunens eller landstingets storlek och komplexitet. Bedömningen måste i likhet med vad som i övrigt följer av god revisionsred utvecklas i praxis.

Ändringen i *andra stycket* innebär ett tydliggörande av lekmannarevisorernas rätt till att anlita sakkunnigt biträde för det slag av granskning som utförs av lekmannarevisorer i kommunala företag.

9 §

Ändringen i *tredje stycket* är inte avsedd att innebära någon ändring i sak. Genom ändringen tydliggörs att det inte finns någon skyldighet för revisorerna att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger någon misstanke om brott. Om revisorerna gör en annan bedömning än nämnden hindrar inte bestämmelsen att revisorerna ändå väljer att rapportera till fullmäktige.

16 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.3.

Det nya *fyjärde stycket* innebär att revisionsberättelse som avges av de förtroendevalda revisorerna i ett kommunalförbund skall fogas till berättelsen från revisorerna i de i förbundet ingående kommunerna eller landstingen. Syftet med bestämmelsen är att tillförsäkra fullmäktige information om hur verksamheten i kommunalförbundet bedrivs. Detta överensstämmer också med bestämmelsen i 6 kap. 1 § kommunallagen om styrelsens uppsikt över kommunalförbund. I kommunalförbund med direktion skall revisionsberättelsen avges direkt till de ingående kommunerna och landstingen enligt bestämmelsen i 9 kap. 20 §. I dessa fall kommer inte revisionsberättelsen att bifogas revisionsberättelsen från kommunens eller landstingets revisorer, utan behandlas direkt av fullmäktige

Även revisionsberättelsen för aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse till vilken kommunen eller landstinget överlämnat vården av en kommunal angelägenhet enligt bestämmelsen i 3 kap. 16 § skall fogas till berättelsen från revisorerna i kommunen eller landstinget. Syftet är att fullmäktige skall få en förbättrad information om den verksamhet som bedrivs i dessa organ. Ideella föreningar omfattas inte av bestämmelsen.

19 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

22 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.2.

Av den nya bestämmelsen framgår att revisorerna i ett kommunalförbund på begäran av de förtroendevalda revisorerna i kommun och landsting som ingår i kommunalförbundet är skyldiga att lämna upplysningar. De upplysningar som avses är de uppgifter de förtroendevalda revisorerna behöver för att kunna granska att kommunstyrelsen fullgör sin uppsiktsplikt över kommunalförbundet enligt 6 kap. 1 § andra stycket.

När det gäller sådana företag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) till vilket kommunalförbundet enligt 3 kap. 17 och 18 §§ lämnat över vården av en kommunal angelägenhet framgår vidare av bestämmelsen att revisorerna i kommunalförbundet är skyldiga att lämna upplysningar till de förtroendevalda revisorerna i kommunen respektive landstinget. I de fall upplysningar omfattas av sekretess kommer de förtroendevalda revisorerna att omfattas av kravet på sekretess enligt bestämmelsen i 13 kap. 1 § sekretesslagen (överförd sekretess).

Skyldigheten att lämna upplysningar för lekmannarevisorerna och de auktoriserade revisorerna till revisorerna i kommunalförbundet regleras i de föreslagna förändringarna i aktiebolagslagen och stiftelselagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006. Ändringen i 3 kap. 17 § föreslås dock träda i kraft den 1 januari 2007 för att möjliggöra nödvändiga förändringar i de indirekt ägda företagens bolagsordningar.

De nya bestämmelserna i 3 kap. 9 § första stycket, 17 § fjärde stycket och 28 §, 4 kap. 1 §, 5 §, 6 § tredje stycket, 17 § andra stycket, 17 a § och 23 a § andra stycket, 5 kap. 20 a § första stycket, 23 § första stycket och 46 §, 6 kap. 19 § första stycket samt 9 kap. 1 §, 2 § första och andra styckena, 4 § första och andra styckena och 19 § andra stycket skall tillämpas för de revisorer som väljs för granskning som skall äga rum fr.o.m. räkenskapsåret 2007. För de revisorer och revisorsersättare som valts för granskning t.o.m. räkenskapsåret 2006 tillämpas bestämmelserna i sin äldre lydelse.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade Prop. 2005/06:55

22 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen är en följdändring på grund av att kravet att välja revisorsersättare enligt 9 kap. 2 § avskaffas

12.4 Förslaget till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)

4 kap.

15 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.

Ändringen är en följdändring på grund av att också kommunalförbund skall omfattas av den samordnade revisionen. Se vidare kommentaren till den föreslagna ändringen i 9 kap. 22 § kommunallagen.

12.5 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

9 kap.

46 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.

Ändringen är en följdändring på grund av att kommunalförbund skall omfattas av den samordnade revisionen. Se vidare kommentaren till den föreslagna ändringen i 9 kap. 22 § kommunallagen.

10 kap.

18 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.

Ändringen är en följdändring på grund av att också kommunalförbund skall omfattas av den samordnade revisionen. Se vidare kommentaren till den föreslagna ändringen i 9 kap. 22 § kommunallagen.

Sammanfattning av betänkandet Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting (SOU 2004:107)

Prop. 2005/06:55
Bilaga 1

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och bakgrund

Denna utrednings uppdrag har varit att göra en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt. I uppdraget har bl.a. ingått att

- särskilt analysera om nuvarande regler för fullmäktiges ansvarsprövning har fungerat tillfredsställande och överväga möjliga åtgärder för att stärka denna process,
- följa det arbete med certifiering av sakkunniga som pågår,
- analysera och ge exempel på åtgärder för att bredda rekryteringen av förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting,
- analysera möjligheterna till samarbete kring revisionen mellan kommuner och landsting.

Följande utgångspunkter har gällt för utredningens arbete:

- Den kommunala revisionen skall även fortsättningsvis vara ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument.
- Fullmäktige skall som hittills slutligt avgöra frågan om ansvarsfrihet mot bakgrund av revisorernas rekommendationer.
- De politiska partierna nominerar de förtroendevalda revisorerna.

Utredningen har eftersträvat ett öppet arbetssätt och en dialog med dem som berörs av utredningsarbetet. På så sätt har vi kommit i kontakt med förtroendevalda revisorer och sakkunniga i ett stort antal kommuner och landsting. I utredningen har också ingått en intervjuundersökning med fullmäktigeledamöter. Vi har även sammanträffat med företrädare för samtliga riksdagspartier.

Bakgrunden till denna utredning är främst några mycket uppmärksammade ansvarsprövningsprocesser under senare år. I dessa fall har revisorernas allvarliga och vanligen eniga kritik av styrelser och nämnder inte tagits emot på ett bra sätt av fullmäktige. De politiska partierna har i vissa fall inte heller kunnat ta till sig den allvarliga kritiken. Detta har i några fall fått till följd att revisorer – som med oberoende och hög integritet genomfört sitt uppdrag – inte blivit nominerade av sitt parti för en ny period.

Det behövs en självständig demokratiskt förankrad kommunal revision

Den svenska modellen där förtroendevalda granskar förtroendevalda är unik och har en lång tradition. Längre bestod den kommunala revisionen enbart av räkenskapsgranskning. Undan för undan har dock revisionen allt mer inriktats mot att granska och bedöma hur nämnder, fullmäktigeberedningar och enskilda förtroendevalda följer fullmäktiges mål, beslut och politiska intentioner.

Denna utveckling understryker revisionens roll som ett av fullmäktiges viktigaste kontrollinstrument och som en väsentlig del i det

lokaldemokratiska systemet. Revisionen har en central roll när det gäller att säkerställa insynen i och kontrollen av all verksamhet som kommunerna och landstingen ansvarar för.

I detta betänkande vill utredningen särskilt markera det demokratiska perspektivet på ansvarsprövningsprocessen och den kommunala revisionen. Avsikten är att ytterligare stärka och effektivisera den kommunala revisionen genom att förtydliga revisorernas roll samt fullmäktiges ansvar för att revisionen fungerar som lagstiftaren avsett.

Utredningens rekommendationer och förslag handlar i huvudsak om revisionens oberoende, tydligheten i fullmäktiges ansvarsprövning samt om behovet av ökad kunskap, förstärkt dialog och ett utvecklat samarbete mellan fullmäktige och revisionen.

Enligt utredningen finns goda förutsättningar för en väl fungerande revision, men det är ytterst fullmäktige som avgör om den kommunala revisionen kan fungera som lagstiftaren har tänkt. Det är fullmäktiges förmåga, inställning och vilja som avgör om revisionen skall kunna fungera som ett skarpt demokratiskt kontrollinstrument i fullmäktiges och allmänhetens tjänst.

Fullmäktige, och även de politiska partierna, behöver reflektera över revisionens roll som kommunaldemokratiskt kontrollinstrument. Det är självklart också viktigt att revisorerna själva är synliga och aktivt verkar för att tydliggöra revisionens uppdrag, syfte och resultat.

Ansvarsprövningsprocessen kan stärkas

I den absoluta majoriteten av alla ansvarsprövningsprocesser är revisorerna och fullmäktige helt överens. Det finns dock ett antal fall då revisorerna föreslår vägrad ansvarsfrihet, medan fullmäktige beslutar att bevilja detta. Det handlar i vissa fall om fullmäktiges suveräna rätt att väga in även andra omständigheter och göra en annan bedömning än revisorerna. Dessvärre har vi också sett några exempel på fullmäktigeförsamlingar och politiska partigrupper som inte klarat av att hantera revisorernas kritik på ett konstruktivt sätt. Det senare är djupt otillfredsställande. Fullmäktigeförsamlingar och politiska partier som inte tar revisorernas förslag på allvar visar en stor brist på ansvar. Ett sådant agerande innebär en uppenbar risk för att revisionens ställning undergrävs och att revisionen förlorar sin mening och udd som demokratiskt kontrollinstrument – och därmed sin legitimitet. Ansvarsprövningsprocessen riskerar att uppfattas som meningslös och signalsystemet gentemot medborgarna blir otydligt. Fullmäktige skall alltid motivera sina beslut i ansvarsfrågan. Tydligheten i fullmäktiges ansvarsprövning förbättras väsentligt om fullmäktige måste motivera sitt beslut i ansvarsfrågan – oavsett om fullmäktige följer eller inte följer revisorernas förslag. Det är också angeläget att fullmäktige på ett tydligt sätt redovisar om de ställer sig bakom revisorernas anmärkning eller inte, samt klagör sina motiv för detta. Utredningen föreslår författningsändringar med denna innebörd. Kravet på att fullmäktige klart skall motivera sitt ställningstagande innebär en viktig skillnad jämfört med dagens ordning. För styrelsen, nämnder och beredningar blir det tydligt hur fullmäktige bedömer att de tagit sitt ansvar. För kommun-

och landstingsmedlemmarna innebär det en ökad öppenhet och insyn i den politiska processen.

Revisorerna skall alltid kunna yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen. Oavsett om revisorerna haft anledning att rikta allvarlig kritik eller inte, är det angeläget att fullmäktige behandlar revisionsberättelsen på ett tydligt sätt. Utredningen föreslår därför en författningsändring med innebörden att revisorerna alltid skall ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen. Alla revisorer får således en ovillkorlig rätt att delta vid det fullmäktigesammanträde där revisionsberättelsen behandlas.

Omröstningen i ansvarsfrågan skall vara öppen

Sluten omröstning i ansvarsfrihetsfrågan skulle kunna vara en markering av att den kommunala revisionen i grunden handlar om sakfrågor och inte partipolitik. Utredningen föreslår dock inte detta, eftersom det av främst demokratiska skäl är svårt att motivera en sluten omröstning.

Nuvarande sanktionsmöjligheter är tillräckligt kraftfulla

Fullmäktiges sanktionsmöjligheter – entledigande och skadeståndstalan – är enligt utredningen tillräckligt kraftfulla. Någon skärpning föreslås därmed inte. Vi vill dock särskilt framhålla de politiska partiernas ansvar för att ansvarsprövningsprocessen skall fungera. Partierna måste agera på ett ansvarsfullt sätt när någon av de egna ledamöterna inte beviljas ansvarsfrihet.

Rätten att avstå bör ses över

Nämndledamöters rätt att avstå respektive rätt att reservera sig är en central fråga ur demokratisk synpunkt och också mycket viktig med hänsyn till ansvarsprövningsprocessen. Det är därför angeläget att frågan om rätten att avstå blir föremål för vidare överväganden.

Revisorernas ställning och status kan stärkas

En klar ansvars- och rollfördelning mellan beslutande, verkställande och kontrollerande funktioner är viktig. En tydlig ansvarsfördelning saknas dock ibland i praktiken. En otydlig ansvars- och rollfördelning kan försvåra såväl ansvarstagandet som ansvarsutkrävandet.

Revisorerna får inte ha uppdrag i nämnd, fullmäktigeberedning eller kommunalt företag

Utredningen anser att det är viktigt att markera revisionens objektivitet och opartiskhet och föreslår därför en författningsändring med innebörden att en förtroendevald revisor inte skall kunna ha uppdrag i nämnd, fullmäktigeberedning eller kommunalt företag inom samma

kommun eller landsting. Detta får som konsekvens att val av revisorer bör ske före val av andra ledamöter, vilket bör regleras i fullmäktiges arbetsordning.

Prop. 2005/06:55
Bilaga 1

Revisorerna bör inte ha uppdrag i fullmäktige

Revisionens oberoende skulle kunna betonas ytterligare genom begränsningar i möjligheten att rekrytera revisorer ur fullmäktigegruppen. Utredningen är dock inte beredd att föreslå detta, främst med hänsyn till att det i mindre kommuner skulle kunna innebära praktiska problem att rekrytera revisorer med politisk erfarenhet och god kännedom om kommunal verksamhet. Utredningen förordar emellertid att kommuner och landsting om möjligt undviker att rekrytera revisorer bland fullmäktiges ledamöter.

Minimiantalet revisorer ökar och ersättare skall inte längre utses

Revisorsersättarna har sällan möjlighet att som revisorer delta i granskningen och ansvarsprövningen. Mot bl.a. denna bakgrund föreslår utredningen en författningsändring med innebörden att revisorsersättare inte längre skall utses. Samtidigt föreslås att minimiantalet revisorer ökar från nuvarande tre till fem. Fullmäktige kan dock behöva utse fler revisorer än minimiantalet – dels för att kunna bemanna uppdragen som revisorer och lekmannarevisorer i de kommunala företagen, dels för att uppnå bredast möjliga representativitet.

Revisorernas möjlighet att anlita sakkunniga förtydligas

Revisorerna skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god revisions sed. Tillägget innebär ett förtydligande av lagstiftarens avsikt och syftar till att understryka kravet på att sakkunniga skall anlitas för att tillgodose en fullgod revision. Det innebär också ett krav på en likvärdig bedömning över landet. Även andra åtgärder för att stärka revisorerna är viktiga. I betänkandet rekommenderas även ett antal andra åtgärder för att stärka revisorernas ställning och status:

- För att markera revisorernas oberoende till den politiska majoriteten förordas att ordföranden i revisionen utses av minoriteten.
- Revisorernas anslag bör beredas av en särskild budgetberedning.
- Revisorerna måste tillförsäkras ett sådant ekonomiskt utrymme som gör det möjligt att utföra revisionsuppdraget i enlighet med lagstiftning, god revisions sed och revisionsreglemente.
- Arvoden för revisorerna bör ligga i nivå med arvoden för andra omfattande uppdrag inom respektive kommun och landsting.

Det är angeläget att fullmäktige och revisorerna har goda relationer. En god kommunikation kan inte regleras genom lagstiftning. Det handlar i stället om att både revisorerna och fullmäktige, särskilt fullmäktiges presidium, aktivt måste sträva efter en regelbunden, konstruktiv och respektfull kontakt och dialog. Båda parter har ett stort ansvar för detta. Revisionsreglementet är ett instrument som kan utvecklas i olika avseenden, t.ex. vad gäller formerna för kommunikation mellanfullmäktige och revisorerna. Detsamma gäller fullmäktiges arbetsordning. Utredningen har noterat att det finns brister i kunskapen om revisionens uppdrag och roll – hos fullmäktigeledamöter och nämndledamöter samt hos de politiska partierna. Enligt vår mening är det i första hand fullmäktige som skall svara för att alla ledamöter har en god kunskap om såväl fullmäktiges och nämndernas som revisionens uppdrag och roll samt även en djup förståelse för det demokratiska innehållet i ansvarsprövningsprocessen.

Samverkan och samarbete i revisionen behöver stödjas

Revisorerna samverkar på olika sätt för att utveckla och stärka den kommunala revisionen. Det sker bl.a. i olika nätverk, i föreningar och i gemensamma projekt. En väl utvecklad samverkan mellan revisorer i kommuner och landsting har många fördelar. Det ger goda möjligheter till ökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Det är också ett sätt att få ut mer av begränsade revisionsresurser – särskilt i mindre och mellanstora kommuner.

Möjligheter till samarbete kring sakkunnigt biträde är angeläget

En ny bestämmelse föreslås med innebörden att kommuner och landsting får sluta avtal om att tillhandahålla sakkunnigt biträde till varandras revisorer. Bestämmelsen innebär en vidgning av den kommunala kompetensen. Lagen offentlig upphandling (LOU) är dock fortfarande tillämplig.

Revisorernas representativitet kan bli bättre

Den genomsnittlige revisorn är en 59-årig svensk man. Kvinnor, unga, utrikes födda, lågutbildade, låginkomsttagare och privatanställda är underrepresenterade bland de kommunala revisorerna. Det är viktigt att personer med olika bakgrund och synsätt finns representerade bland de kommunala revisorerna och att den kommunala revisionen, liksom all annan kommunal verksamhet, har en representativitet som i huvudsak svarar mot befolkningen. Valet av revisorer måste ske med bredast möjliga representativitet i fråga om ålder, kön, etnicitet m.m. Samtliga partier i fullmäktige bör om möjligt vara representerade i revisionen.

Det är angeläget att de politiska partierna har en genomtänkt nomineringsstrategi som slår vakt om revisorernas erfarenhet och

oberoende, men även leder till förnyelse, förnygring och en jämnare könsfördelning i revisionen.

Prop. 2005/06:55
Bilaga 1

Fortsatt utveckling av den kommunala revisionen behövs

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har sedan länge i uppdrag att arbeta med intressebevakning och service kring kommunala revisionsfrågor. Primär målgrupp är de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting samt fullmäktigeledamöter. Enligt utredningens mening genomför förbunden ett betydelsefullt arbete inom revisionsområdet, men resurserna för revisionsfrågor är alltför begränsade. Revisionsfrågorna har inte heller någon tydlig ställning i organisationen. Utredningen anser att det är angeläget att förbunden tar ett tydligt och samlande ansvar för revisionsfrågorna på nationell nivå samt för tillskapandet av nödvändiga resurser för utveckling och stöd av den kommunala revisionen som fullmäktiges demokratiska kontrollinstrument. Dessa frågor bör bli föremål för fortsatt diskussion inom förbunden.

Revisorerna stärks av professionella sakkunniga

Det obligatoriska inslaget av professionella sakkunniga har stärkt den kommunala revisionen. Kravet på anlitan av sakkunniga har på ett påtagligt sätt bidragit till en större sakkompetens. Ett system för certifiering av sakkunniga biträden har byggts upp på frivillig grund av SKYREV – Sveriges kommunala yrkesrevisorers förening. Det är vår bedömning att detta arbete bidragit till att höja den kommunala revisionens status. Ett lagreglerat krav på certifiering av de sakkunniga skulle eventuellt ytterligare säkerställa att de sakkunniga har nödvändig yrkeskompetens och erfarenhet. Det finns dock inte skäl att nu föra fram ett sådant förslag. Arbetet med certifieringen på frivillig grund bör fortsätta.

Vissa frågor som rör den samordnade revisionen

Personsambandet förtydligas

Ett förtydligande föreslås i kommunallagen med innebörden att fullmäktige alltid skall utse lekmannarevisor i bolag respektive revisor i verksamhetsstiftelse – ur kretsen av kommunens eller landstingets förtroendevalda revisorer. Det gäller således även i de fall lekmannarevisor utses i bolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan respektive i stiftelser som bildats tillsammans med någon annan för en kommunal angelägenhet.

Lekmannarevisorns rätt till sakkunniga förtydligas

Nuvarande lagreglering är enligt utredningens mening inte tydlig vad gäller lekmannarevisorernas möjlighet att själva välja i vilken omfattning sakkunniga behöver anlitas. Det finns därför anledning att reglera att

lekmannarevisorerna skall biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god sed vid detta slag av granskning. En ny bestämmelse med denna innebörd föreslås i aktiebolagslagen.

Insynen i kommunalförbund och kommunala företag stärks

Kommunalförbund omfattas f.n. inte av revisionen i de i förbundet ingående kommunerna eller landstingen. Med hänsyn bl.a. till att styrelsen har uppsiktsplikt även över kommunalförbunden, bör det enligt vår mening finnas en upplysningsplikt mellan kommunalförbundets revisorer och revisorerna i de ingående kommunerna eller landstingen. Det bör finnas en direkt informationskyldighet rörande förbundets egen verksamhet och en indirekt sådan när det gäller företag från vilka förbundets revisorer har rätt till upplysningar. En ny bestämmelse med denna innebörd föreslås i kommunallagen. Med hänsyn till fullmäktiges övergripande ekonomiska ansvar anser utredningen att det också finns anledning att stärka fullmäktiges insyn i och kontroll över såväl kommunalförbund som aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse till vilken kommunen eller landstinget överlämnat vården av kommunal angelägenhet – genom att revisionsberättelsen för dessa fogas till berättelsen från kommunens eller landstingets revisorer. En sådan ändring föreslås i kommunallagen.

En tidsmässig samordning av revisionen är viktig

Utredningen vill även markera vikten av att fullmäktige tillser att det i praktiken finns en samordnad tidsplanering som möjliggör en reell ansvarsprövning av hela den kommunala verksamheten, dvs. en planering som omfattar såväl årsredovisningar, revisionsberättelser och granskningsrapporter som stämмо- och fullmäktigebeslut.

Konsekvenser och ikraftträdande

Motiven för utredningens rekommendationer och förslag är att en oberoende och stark revision kan bidra till såväl effektiviseringar och kostnadsbesparingar i verksamheten som en hög trovärdighet hos kommun- och landstingsmedlemmarna. Utredningen bedömer att de framförda förslagen innebär en totalt sett ringa kostnadsökning i kommuner och landsting. De förslag som lämnats i detta betänkande bör kunna träda i kraft den 1 juli 2005. Vissa av de föreslagna lagändringarna tillämpas först fr.o.m. räkenskapsåret 2007.

Författningsförslag i betänkandet Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting (SOU 2004:107)

Prop. 2005/06:55
Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i kommunallagen

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)²

dels att det i lagen skall införas nya paragrafer 9 kap. 8 a och 22 §§ med följande lydelse,

dels att 3 kap 9, 17, 18 och 28 §§, 4 kap. 1, 5, 6, 17, 17a och 23a §§, 5 kap. 20a, 23, 25a, 31 och 46 §§, 6 kap. 19 §, 9 kap. 1, 2, 4, 8, 9, 16 och 19 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 5 kap. 25a § och 9 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

9 §³

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer *och revisorsersättare*,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet, samt
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

17 §⁴

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet, samt
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget.

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal

² Lagen omtryckt 2004:93.

³ Senaste lydelse 1994:690.

⁴ Senaste lydelse 2002:249.

angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget *direkt eller indirekt* innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse samtliga styrelseledamöter,
3. se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Vad som anges i första stycket gäller, när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige skall även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.

Till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall fullmäktige utse någon av de revisorer *eller revisorsersättare* som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen eller övriga nämnder verksamhet.

Till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall fullmäktige utse någon av de revisorer som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen eller övriga nämnder verksamhet.

18 §⁵

Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Detsamma gäller om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet

I det fall fullmäktige utser lekmannarevisor i sådant bolag eller revisor i sådan stiftelse skall fullmäktige utse någon av de revisorer som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.

I fråga om sådana juridiska personer som avses i första och andra styckena och som inte omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100), skall fullmäktige verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

28 §⁶

Förbundsordningen skall ange

⁵ Senaste lydelse 1993:1295.

⁶ Senaste lydelse 1997:550.

1. kommunalförbundets namn och den ort där förbundet skall ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,

2. förbundets organisation, organens befogenheter och inbördes förhållanden samt om interimsgörande får inrättas och om förbundsstyrelsen skall få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige,

3. antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt mandattiden i de fall som anges i 24 §,

4. antalet revisorer *och revisorsersättare* och deras mandattid,

5. i fråga om förbund med förbundsstyrelse, på vilket sätt och vilken av förbundsmedlemmarna som skall utse revisorer *och revisorsersättare*,

6. om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen,

7. om det för beslut skall krävas kvalificerad majoritet i den beslutande församlingen och för vilka ärenden detta skall gälla,

8. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i den beslutande församlingen skall ha sådan yttranderätt som anges i 5 kap. 21 §,

9. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd skall ha sådan närvarorätt som anges i 4 kap. 23 §,

10. var förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås,

11. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,

12. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,

13. föreskrifter om förbundets budgetprocess,

14. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,

15. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses,

16. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar, samt

17. ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i de beslutande församlingen samt i fråga om förbund med förbundsstyrelse till revisorerna *och revisorsersättarna*.

17. ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i de beslutande församlingen samt i fråga om förbund med förbundsstyrelse till revisorerna.

4 kap.

1§⁷

Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer *och revisorsersättare*.

Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer *och revisorsersättare* i ett kommunalförbund.

Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer.

Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund.

5 §⁸

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna, fullmäktigeberedningarna samt valen av revisorer *och revisorsersättare* är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 2 och 3 §§.

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna, fullmäktigeberedningarna samt valen av revisorer är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 2 och 3 §§.

6 §

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 vald till revisor är inte valbar som ledamot eller ersättare i nämnd eller fullmäktigeberedning, eller som ledamot eller suppleant i sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ inom samma kommun eller det landsting.

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar som revisor *eller revisorsersättare* för granskning av verksamhet som omfattas av

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldig-

⁷ Senaste lydelse 1997:550.

⁸ Senaste lydelse 2002:249.

redovisningsskyldigheten.

Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn, syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.

heten.

Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn, syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.

Prop. 2005/06:55

Bilaga 2

17 §⁹

Ledamöterna i nämnder får väcka ärenden i nämnderna.

Revisorerna får väcka ärenden i en nämnd om ärendet rör granskningen av verksamheten i nämnden. *När revisorsersättarna tjänstgör har de samma rätt att väcka ärenden som revisorerna.*

Revisorerna får väcka ärenden i en nämnd om ärendet rör granskningen av verksamheten i nämnden.

17a §

Revisorerna får väcka ärenden i en fullmäktigeberedning om ärendet rör granskningen av verksamheten i fullmäktigeberedningen. *När revisorsersättarna tjänstgör har de samma rätt att väcka ärenden som revisorerna.*

Revisorerna får väcka ärenden i en fullmäktigeberedning om ärendet rör granskningen av verksamheten i fullmäktigeberedningen.

23 a §¹⁰

En förbundsmedlem får till ledamot eller ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling välja endast den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige.

Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds styrelse och andra nämnder samt revisorer *och revisorsersättare* i ett kommunalförbund väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds styrelse och andra nämnder samt revisorer och i ett kommunalförbund väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

5 kap.

20a §¹¹

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget får inte delta i

1. val av revisor *eller revisorsersättare* för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten, eller

2. handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

1. val av revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten, eller

⁹ Senaste lydelse 1999:621.

¹⁰ Senaste lydelse 1997:550.

¹¹ Senaste lydelse 1999:621.

23 §¹²

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna *eller revisorsersättarna när de tjänstgör*, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,
5. den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), eller
6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av mins fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Prövning av frågan om ansvarsfrihet *Prövning av frågan om anmärkning och om ansvarsfrihet*

25a §¹³

Fullmäktige skall vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras.

Fullmäktige skall vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. *Beslutet skall motiveras.*

Om revisorerna enligt 9 kap. 17 § riktat anmärkning mot en nämnd, fullmäktigeberedning eller enskilda förtroendevalda i sådana organ skall fullmäktige besluta om anmärkningen även skall framställas från fullmäktiges sida. Beslutet skall motiveras.

Fullmäktige kan rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Beslutet skall motiveras.

Frågan om ansvarsfrihet för en

Frågan om ansvarsfrihet och om

¹² Senaste lydelse 2002:249.

¹³ Senaste lydelse 1999:621.

gemensam nämnd skall prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

anmärkning för en gemensam nämnd skall prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

Prop. 2005/06:55
Bilaga 2

31 §¹⁴

Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning. *Fullmäktige skall dock inhämta förklaring över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen.*

Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning. *Fullmäktige skall dock inhämta förklaring över:*

1. *anmärkning som framställts i revisionsberättelsen och*

2. *revisorernas uttalande att inte bevilja ansvarsfrihet.*

Revisorerna skall alltid ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet, får fullmäktige också utan ytterligare beredning besluta att den förtroendevaldes uppdrag skall återkallas enligt 4 kap. 10 §.

46 §¹⁵

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall följande val vara proportionella:

1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,

2. val av revisorer och revisorsersättare som avses i 9 kap. 1 och 2 §§,

3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning och

4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer och revisorsersättare i kommunalförbund.

Om inte något annat följer av förbundsordningen, skall det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder,

2. val av revisorer som avses i 9 kap. 1 och 2 §§,

3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter samt *lekmannarevisorer* som skall granska en sådan styrelses förvaltning och

4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer i kommunalförbund.

Om inte något annat följer av förbundsordningen, skall det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder,

¹⁴ Senaste lydelse 1999:621.

¹⁵ Senaste lydelse 1997:550.

de beslutande organens beredningar samt revisorer och revisorsersättare.

de beslutande organens beredningar samt revisorer.

Prop. 2005/06:55
Bilaga 2

6 kap.

19 §¹⁶

En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor eller en revisorsersättare, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar.

En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar.

Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.

Val av revisorer och revisorsersättare

Val av revisorer

9 kap.

1 §¹⁷

Under år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall nyvalda fullmäktige välja revisorer och revisorsersättare för granskning av verksamheten under de följande fyra åren.

Under år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall nyvalda fullmäktige välja revisorer för granskning av verksamheten under de följande fyra åren.

2 §¹⁸

Vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas.

Vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst fem revisorer väljas.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst fem revisorer väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

En gemensam nämnd skall granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

4 §¹⁹

I fråga om jäv för en revisor och en revisorsersättare skall bestämmelserna i 6 kap. 25 § om jäv tillämpas.

I fråga om jäv för en revisor skall bestämmelserna i 6 kap. 25 § om jäv tillämpas.

¹⁶ Senaste lydelse 1999:621.

¹⁷ Senaste lydelse 1994:998.

¹⁸ Senaste lydelse 1997:550.

¹⁹ Senaste lydelse 1999:621.

8 §²⁰

Revisorerna skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs.

Revisorerna skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs *för att fullgöra uppdraget enligt god revisionssed.*

De sakkunniga skall ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

8a§

Kommuner och landsting får sluta avtal om att tillhandahålla sakkunnigt biträde till varandras revisorer.

9 §

Revisorerna granskar 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 lekmannarevisorer som utsetts i företaget 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 åsidosätts, skall 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. Detta gäller dock inte om anmälan avser misstanke om att brott förövats och nämnden finner att det inte föreligger en sådan misstanke.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosätts, skall 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 är dock inte skyldiga att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger sådan misstanke.*

²⁰ Senaste lydelse 2002:438.

Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret.

De sakkunnigas rapporter skall fogas till revisionsberättelsen.

Granskningsrapport enligt 11 kap. 6 § aktiebolagslagen (1975:1385) som har lämnats för ett aktiebolag som avses i 3 kap. 17 eller 18 § skall också fogas till revisionsberättelsen

Revisionsberättelsen för sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget ingår i skall också fogas till revisorernas berättelse utom i det fall som avses i 9 kap. 20 §. Vidare skall revisionsberättelsen för aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse till vilken kommunen eller landstinget lämnat över vården av en kommunal angelägenhet enligt 3 kap. 16 § fogas till revisionsberättelsen.

19 §

För kommunalförbund gäller inte 1 och 2 §§.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorer och revisorsersättare av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med direktion väljs revisorer och ersättare i enlighet med vad som anges i förbundsordningen.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorer av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med direktion väljs revisorer i enlighet med vad som anges i förbundsordningen.

22 §

Revisorer i ett kommunalförbund är skyldiga att på begäran lämna upplysningar om kommunalförbundets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommun eller landsting som är medlem i kommunalförbundet. Detsamma gäller upplysningar om kommunalt företag som omfattas av 1 kap 9 § sekretesslagen (1980:100) till vilket kommunalförbundet enligt 3 kap 17 – 18 §§ lämnat över vården av

²¹ Senaste lydelse 1999:621.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.

2. De nya föreskrifterna i 3 kap. 9, 17 5 st. och 28 §§, 4 kap. 1, 5, 6, 17, 17a och 23a §§, 5 kap. 20a, 23 och 46 §§, 6 kap.19 §, 9 kap. 1, 2, 4 och 19 §§ skall tillämpas för de revisorer som väljs fr.o.m. räkenskapsåret 2007.

Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen

Härigenom föreskrivs i fråga om aktiebolagslagen (1975:1385)²² dels att i lagen skall införas en ny paragraf med följande lydelse, dels att 10 kap 42 § och 11 kap 19 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap 42 §

42 § Revisorn är skyldig att lämna medrevisor, lekmannarevisor, särskild granskare som avses i 11 kap. 21 §, ny revisor och, om bolaget har försatts i konkurs, konkursförvaltaren de upplysningar som behövs om bolagets angelägenheter.

Revisorn är dessutom skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Revisorn i ett aktiebolag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

Revisorn i ett aktiebolag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget *eller kommunalförbundet.* (Lag 1999:622).

11 kap 11a §

Lekmannarevisorer i sådana företag som avses i 3 kap 17 och 18 §§ kommunallagen (1991:900) skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god sed vid detta slag av granskning.

²² Lagen omtryckt 1993:150.

19 §

Lekmannarevisorn är skyldig att lämna bolagets revisor, annan lekmannarevisor, särskild granskare som avses i 21 § och, om bolaget har försatts i konkurs, konkursförvaltaren de upplysningar som behövs om bolagets angelägenheter.

Lekmannarevisorn är dessutom skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till undersökningsledare under förundersökning i brottmål.

Lekmannarevisorn i ett aktiebolag som omfattas av 1 kap 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

Lekmannarevisorn i ett aktiebolag som omfattas av 1 kap 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen, landstinget, eller *kommunalförbundet*.

1. Denna lag föreslås träda i kraft 1 juli 2005.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting (SOU 2004:107)

Efter remiss har yttrande över betänkandet Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting (SOU 2004:107) avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Göta hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholms län, Revisorsnämnden, Nämnden för offentlig upphandling (NOU), Juridiska fakulteten vid Uppsala Universitet, Konkurrensverket, Haninge, Solna, Stockholms, Södertälje, Tierps, Uppsala (Kommunrevisionen och Kommunstyrelsen), Finspångs, Linköpings, Norrköpings, Aneby, Gnosjö, Jönköpings, Vaggeryds, Markaryds, Mönsterås, Västerviks, Karlshamns, Burlövs, Lunds, Malmö (Revisorskollegiet och Kommunstyrelsen), Simrishamn, Laholms, Borås, Falköpings, Göteborgs, Mariestads, Munkedals, Partille, Stenungsunds, Tanums, Karlstads, Örebro, Heby, Västerås, Bollnäs, Falu, Timrå, Krokoms, Strömsunds, Robertsfors, Skellefteå, Vindelns, Arvidsjaurs och Haparanda kommuner, Stockholms, Skåne, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB, Ernst & Young, Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV), STAREV, Nätverket för förtroendevalda revisorer i Östergötland (ÖSTREV), Föreningen Förtroendevalda Revisorer i Mellannorrland (FFR) och Föreningen för auktoriserade revisorer (FAR).

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet har anmodats och Motala, Alvesta, Hässleholms, Staffanstorps, Alingsås, Arvika, Ludvika, Nordanstigs, Umeå och Kiruna kommuner samt Komrev AB och KPMG har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 december 2005

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Ringholm, Freivalds, Sahlin, Östros, Messing, Y. Johansson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Österberg

Regeringen beslutar proposition 2005/06:55 Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting