

Bilaga 6:10 till kommunstyrelsens protokoll den 9 mars 2005, § 18

PM 2005 RI (Dnr 001-4678/2004)

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

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 21 februari 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen ”Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting” (SOU 2004:107) överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

Uppdraget har varit att göra en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och särskilt analysera om nuvarande regler för fullmäktiges ansvarsprövning har fungerat tillfredsställande och överväga möjliga åtgärder för att stärka denna process. Vidare att ge förslag om breddning av rekryteringen av förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting. Utgångspunkter har varit att 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.

Följande utgångspunkter har gällt för utredningens arbete:

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

Utredningen framhåller att den svenska modellen där förtroendevalda granskar förtroendevalda är unik och har en lång tradition. Utredningen menar att revisionens utveckling mot att förutom räkenskapsgranskning, omfatta genomförandet av fullmäktiges mål, beslut och politiska intentioner inneburit en förstärkning av fullmäktiges viktigaste kontrollinstrument.

Stockholms stad har genom remiss från Finansdepartementet beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:107). I betänkandet ingår den separata bilagan *Den kommunala revisionen med ansvar för granskning av det som räknas på lokal nivå*, i vilken en intervjuundersökning med ett antal fullmäktigeförsamlingar redovisas och analyseras. Ärendet har för yttrande överlämnats till stadsledningskontoret, där det beretts av finansavdelningen i samråd med juridiska avdelningen, och till revisorskollegiet.

Ärendet

Utredningen lägger ett flertal förslag, som syftar till att ytterligare förstärka revisionens roll som ett demokratiskt kontrollinstrument.

Utredningens rekommendationer och förslag handlar i huvudsak om revisionens oberoende, tydligheten i fullmäktiges ansvarsprövning samt behovet av en ökad kunskap, en förstärkt dialog och ett utvecklat samarbete mellan fullmäktige och revisorerna. Utredningens förslag innebär också en förstärkning av den samordnade revisionen samt av fullmäktiges insyn i och kontroll av kommunalförbund och kommunala företag.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet inklusive den separata bilagan till revisorskollegiet och stadsledningskontoret för yttrande. Revisorskollegiet har beslutat att överlämna revisionskontorets utlåtande som svar på utredningen.

Revisorskollegiet

Sammanfattningsvis anser revisionskontoret att utredningen lämnat ett genomarbetat betänkande med välgrundade och i allt väsentligt väl avvägda förslag och bedömningar. Revisorskollegiet ställer sig i allt väsentligt bakom utredningens bedömningar och förslag. Kollegiet har emellertid en annan uppfattning än utredningen vad gäller behovet av valbarhetsbegränsningar för revisorer. Enligt kollegiets mening är revisorernas oberoende grundläggande för revisionens legitimitet. Av denna anledning är det angeläget med en författningsändring som innebär att revisorer inte ska kunna ha uppdrag i vare sig fullmäktige eller i nämnd, fullmäktigeberedning och kommunalt företag.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret ansluter sig till revisorskollegiets synpunkter och delar i huvudsak utredningens synpunkter.

Mina synpunkter

Jag delar revisorskollegiets uppfattning om att säkerställa revisorernas oberoende. Det är grundläggande för revisionens legitimitet. Av denna anledning är det alltså angeläget med en författningsändring som innebär att revisorer inte ska kunna ha uppdrag i vare sig fullmäktige eller i nämnd, fullmäktigeberedning och kommunalt företag.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen ”Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting” (SOU 2004:107) överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 25 februari 2005

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Stockholms stad har erhållit ”Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting” (SOU 2004:107) på remiss.

Bakgrund

Regeringen fastställde den 16 oktober 2003 direktiv för en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt. Som särskild utredare utsågs Peter Persson kommunalråd i Jönköping.

Av betänkandet framgår att bakgrunden till utredningen främst är 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. Av betänkandet framgår även att de politiska partierna i vissa fall inte kunnat hantera revisorernas allvarliga kritik, vilket i några fall fått till följd att revisorer – som med oberoende och hög integritet genomfört sitt uppdrag – inte blivit nominerade för en ny period.

Utredningen framhåller att revisorerna och fullmäktige vanligen är helt överens i ansvarsprövningsfrågan. Det finns dock ett antal fall då revisorerna föreslår vägrad ansvarsfrihet, medan fullmäktige beslutar att bevilja ansvarsfrihet. Det handlar i vissa fall om fullmäktiges suveräna rätt att väga in andra omständigheter och göra en annan bedömning än revisorerna. Utredningen har emellertid även sett några exempel på fullmäktigeförsamlingar och politiska partigrupper som inte klarat av att hantera revisorernas kritik på ett konstruktivt sätt.

Sammanfattning av revisionskontorets yttrande

Sammanfattningsvis anser kontoret att utredningen lämnat ett genomarbetat betänkande med välgrundade och i allt väsentligt väl avvägda förslag och bedömningar. Utredningens rekommendationer och förslag handlar i huvudsak om revisionens oberoende, tydligheten i fullmäktiges ansvarsprövning samt behovet av en ökad kunskap, en förstärkt dialog och ett utvecklat samarbete mellan fullmäktige och revisorerna. Utredningens förslag innebär också en förstärkning av den samordnade revisionen samt av fullmäktiges insyn i och kontroll av kommunalförbund och kommunala företag.

Kontoret vill till att börja med framhålla det positiva i utredningens öppna arbetssätt och ambition att ha en dialog med de som berörs av utredningens förslag.

Kontoret anser också att den intervjuundersökning bland fullmäktigeledamöter, vilken genomförts inom ramen för utredningen, utgör ett värdefullt bidrag i den fortsatta diskussionen om hur ansvarsprövningsprocessen i kommuner och landsting kan utvecklas och förbättras.

Revisionskontoret ställer sig i allt väsentligt bakom utredningens bedömningar och förslag. Kontoret har emellertid en annan uppfattning än utredningen vad gäller behovet av valbarhetsbegränsningar för revisorer. Enligt kontorets mening är revisorernas oberoende grundläggande för revisionens legitimitet. Av denna anledning är det angeläget med en författningsändring som innebär att revisorer inte ska kunna ha uppdrag i vare sig fullmäktige eller i nämnd, fullmäktigeberedning och kommunalt företag.

Revisionskontoret delar utredningens bedömning om att det finns goda förutsättningar för en väl fungerande revision eftersom lagstiftarens avsikt är tydlig och det finns självständiga och erfarna kommunala revisorer med hög integritet. Kontoret vill dock

särskilt framhålla vikten av att revisionen i kommuner och landsting tillförsäkras tillräckliga resurser för att kunna granska enligt lagstiftning och god revisionssed.

Utredningen betonar att demokrati förutsätter ansvarstagande och ansvarsutkrävande och att det därför är viktigt att fullmäktige och även de politiska partierna värnar och vårdar revisionens roll som kommunaldemokratiskt kontrollinstrument. Kontoret ser detta som en viktig utgångspunkt.

Utredningens bakgrund, uppdrag samt bedömningar och förslag

Utredningens bakgrund

Regeringen fastställde den 16 oktober 2003 direktiv för en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt. Som särskild utredare utsågs Peter Persson kommunalråd i Jönköping.

Av betänkandet framgår att bakgrunden till utredningen främst är 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. Av betänkandet framgår även att de politiska partierna i vissa fall inte kunnat hantera revisorernas allvarliga kritik, vilket i några fall fått till följd att revisorer – som med oberoende och hög integritet genomfört sitt uppdrag – inte blivit nominerade för en ny period.

Utredningen framhåller att revisorerna och fullmäktige vanligen är helt överens i ansvarsprövningsfrågan. Det finns dock ett antal fall då revisorerna föreslår vägrad ansvarsfrihet, medan fullmäktige beslutar att bevilja ansvarsfrihet. Det handlar i vissa fall om fullmäktiges suveräna rätt att väga in andra omständigheter och göra en annan bedömning än revisorerna. Utredningen har emellertid även sett några exempel på fullmäktigeförsamlingar och politiska partigrupper som inte klarat av att hantera revisorernas kritik på ett konstruktivt sätt.

Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag 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 ska även fortsättningsvis vara ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument.
- Fullmäktige ska som hittills slutligt avgöra frågan om ansvarsfrihet mot bakgrund av revisorernas rekommendationer.
- De politiska partierna nominerar de förtroendevalda revisorerna.

Utredningens bedömningar och förslag

Utredningens bedömningar och förslag har sammanfattats i *bilaga 1* till detta tjänsteutlåtande. I *bilaga 2* till tjänsteutlåtandet finns en kort sammanfattning av betänkandets separata bilaga.

Revisionskontorets yttrande

Kontorets yttrande följer i huvudsak betänkandets kapitelindelning.

Demokrati bygger på förtroende

Revisionskontoret anser att det är mycket positivt att utredningen så tydligt markerat det *demokratiska perspektivet* på ansvarsprövningsprocessen och den kommunala revisionen. Den kommunala revisionen har – i sin funktion som demokratiskt kontrollinstrument – som främsta syfte att granska och pröva den verksamhet som förtroendevalda i nämnder och kommunala företag ansvarar för och därvid värna såväl demokrati som effektivitet och rättssäkerhet. Det är enligt kontoret väsentligt att såväl de förtroendevalda som de politiska partierna har en god kunskap om revisionens uppdrag och roll samt en djup förståelse för det demokratiska innehållet i ansvarsprövningsprocessen.

Kontoret anser liksom utredningen att det är viktigt med en återkommande diskussion om demokrati- och förtroendefrågor inom kommunerna och landstingen. Lika viktigt är att det finns *en väl utvecklad intern kontroll* som säkerställer en hög säkerhet och effektivitet i verksamheten och en god hushållning med de tillgängliga resurserna.

Kontoret delar utredningens uppfattning att det *ytterst är fullmäktiges förmåga, inställning och vilja som avgör* om revisionen ska kunna fungera på det sätt som lagstiftaren avsett, dvs. som ett skarpt demokratiskt kontrollinstrument i fullmäktiges och allmänhetens tjänst. Självklart är det också viktigt att revisorerna själva är synliga och aktivt verkar för att tydliggöra revisionens uppdrag, syfte och resultat.

Den svenska kommunala revisionen är unik

Revisionskontoret anser att det är bra att utredningen lyft fram *den kommunala revisionens särart* – inte minst med hänsyn till den tidvis intensiva debatten om den kommunala revisionens trovärdighet.

Det som i debatten ibland framhålls som en risk för bristande objektivitet i den kommunala revisionen – t.ex. att de politiska partierna nominerar de förtroendevalda revisorerna – är enligt kontorets mening en tillgång för revisionens kompetens sett ur ett demokratiskt perspektiv.

Revisionsansvaret är en viktig form av ansvar

Kontoret delar helt utredningens bedömning att *endast förtroendevalda ska ha revisionsansvar*. Någon utvidgning av revisionsansvaret till att även omfatta ledande tjänstemän bör inte ske, eftersom detta skulle kunna innebära en otydlighet i rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställda.

Kontoret anser att det är positivt att utredningen haft ambitionen att förtydliga *innehållet i revisionsansvaret* i syfte att ange en ram för fullmäktiges ansvarsprövning. Kontoret delar även utredningens uppfattning att den konkreta innebörden i revisionsansvaret måste utvecklas successivt genom att fullmäktige i varje situation anger sina bedömningsgrunder för ansvarsprövningen.

Kontoret konstaterar att utredningen uppmärksammat frågan om *revisionsansvar vid reservationer och anstånd* och anser liksom utredningen att det är angeläget att denna fråga blir föremål för vidare överväganden.

God kommunikation och ökad kunskap är nödvändigt

Utredningen konstaterar att revisionens status inte alltid är hög och att *kunskapen om revisionens uppdrag och förutsättningar ofta är begränsad* även hos uppdragsgivaren fullmäktige och de politiska

partier som nominerar de förtroendevalda revisorerna. Kontoret har samma uppfattning och vill framhålla vikten av återkommande informations- och utbildningssatsningar.

Enligt kontoret är det primärt *fullmäktige* som måste tillse att alla förtroendevalda har en god kunskap om såväl fullmäktiges och nämndernas som revisionens uppdrag och roll. Detta är särskilt viktigt i samband med varje ny mandatperiod.

Revisionen är fullmäktiges viktigaste kontrollinstrument. Det är därför angeläget att *kommunikationen mellan revisionen och fullmäktige* är väl utvecklad. Båda parter bör sträva efter en regelbunden och konstruktiv dialog. Revisionsreglementet kan vara ett instrument för tydliggöra formerna för kommunikation mellan revisorerna och fullmäktige, styrelsen och nämnderna. I den översyn som f.n. pågår av revisionen i Stockholms stad diskuteras bl.a. att det av stadens revisionsreglemente ska framgå att ordförande i respektive revisorsgrupp ska närvara vid fullmäktiges sammanträden för att kunna informera om revisionens arbete och resultat.

Ansvarsprövningsprocessen kan stärkas

Utredningen har föreslagit ett antal författningsändringar i syfte att stärka ansvarsprövningsprocessen och öka tydligheten i fullmäktiges ansvarsbedömning. Kontoret anser att dessa förslag är väl avvägda.

Förslaget om att *fullmäktige ska motivera sitt beslut i ansvarsfrågan* – oavsett om fullmäktige följer eller inte följer revisorernas förslag – innebär en väsentligt ökad tydlighet gentemot de revisionsansvariga. Det innebär också en ökad öppenhet och insyn i den politiska processen för allmänheten.

Det är också angeläget att fullmäktige – oavsett om revisorerna riktat allvarlig kritik eller inte – behandlar revisionsberättelsen på ett tydligt sätt. Kontoret ställer sig bakom utredningens förslag att *revisorerna alltid ska ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen*. Kontoret anser att det är viktigt att fullmäktige eftersträvar en konstruktiv hantering av revisionsberättelsen där revisorerna har möjlighet att redovisa sitt arbete och sina resultat samt svara på fullmäktiges frågor.

Enligt utredningen skulle en *sluten omröstning i ansvarsfrågan* kunna vara en markering av att den kommunala revisionen i grunden handlar om sakfrågor och inte om partipolitik. Utredningen förslår emellertid inte detta med hänsyn till främst demokratiska skäl. Kontoret har förståelse för att utredningen i nuläget kommit fram till detta ställningstagande, men anser att den fortsatta utvecklingen får utvisa om det ändå kan vara motiverat att överväga sluten omröstning i ansvarsfrågan.

På samma sätt anser kontoret, liksom utredningen, att *fullmäktiges nuvarande sanktionsmöjligheter* är tillräckligt kraftfulla. Den fortsatta utvecklingen får dock utvisa om det ändå kan vara motiverat att överväga t.ex. automatiskt entledigande av ledamot vid beslut om ej ansvarsfrihet.

Kontoret vill också, liksom utredningen, särskilt framhålla *de politiska partiernas ansvar* för att ansvarsprövningsprocessen ska fungera som lagstiftaren avsett. Det är viktigt att partierna agerar på ett ansvarsfullt sätt då någon av de egna ledamöterna inte beviljas ansvarsfrihet.

Revisorernas representativitet kan bli bättre

Kontoret delar uppfattningen att det är angeläget att personer med olika bakgrund och synsätt finns representerade bland revisorerna, bl.a. mot bakgrund av att det är en väsentlig uppgift för revisorerna att granska ändamålsenligheten i hela verksamheten. Samtidigt är det angeläget att de förtroendevalda revisorerna har en god erfarenhet av kommunal verksamhet. Kontoret delar därför utredningens bedömning att de politiska partierna bör ha en *genomtänkt nomineringsstrategi* som slår vakt om revisorernas erfarenhet och oberoende, men även leder till förnyelse, förtyngning och en jämnare könsfördelning i revisionen.

Kontoret vill också påpeka att *fullmäktige har det yttersta ansvaret för en god representativitet* bland de förtroendevalda i nämnderna. När det gäller val av revisorer måste fullmäktige särskilt beakta tre faktorer – tillräckligt antal, lämplig kompetens, bredast möjliga sociala representativitet. Det är också viktigt att samtliga partier i fullmäktige om möjligt är representerade i revisionen.

Revisorernas ställning och status kan stärkas

Utredningen har ansett att det är viktigt att markera revisionens oberoende och har därför föreslagit en *begränsning i valbarheten* för revisorer. En förtroendevald revisor förelås således inte kunna ha uppdrag i nämnd, fullmäktigeberedning eller kommunalt företag i samma kommun eller landsting. Detta förslag får som konsekvens att val av revisorer bör ske före val av andra ledamöter, vilket enligt utredningen bör regleras i fullmäktiges arbetsordning. Utredningen har däremot inte föreslagit någon valbarhetsbegränsning för revisorer vad gäller *uppdrag i fullmäktige*. Utredningen förordar dock att fullmäktige om möjligt undviker att rekrytera revisorer bland fullmäktigeledamöterna.

Med hänsyn till vikten av revisorernas objektivitet och opartiskhet ställer sig kontoret bakom förslaget att revisorerna inte får ha andra uppdrag på nämndnivå. Av samma skäl anser kontoret att det också skulle vara motiverat med en författningsändring som innebär att revisorerna inte ska kunna ha uppdrag i fullmäktige.

Kontoret gör samma bedömning som utredningen vad gäller *revisorsersättarna*. Eftersom dessa sällan har möjlighet att som revisorer delta i granskningen och ansvarsprövningen är det rimligt att ersättare inte längre utses och att istället antalet ordinarie revisorer utökas. Eftersom ersättarna ofta har uppdrag som revisorer och lekmannarevisorer i de kommunala företagen, är det viktigt att tillräckligt många revisorer utses för att bemanna dessa uppdrag.

Kontoret anser att det är bra att *revisorernas möjlighet att anlita sakkunniga* förtydligas. Tillägget i kommunallagen understryker lagstiftarens krav på en fullgod revision och en likvärdig bedömning över landet.

I betänkandet rekommenderas även ett antal *andra åtgärder* med syfte att stärka revisorernas ställning och status. Kontoret ställer sig bakom de föreslagna åtgärderna, nämligen

- revisionens anslag bör beredas av en *särskild budgetberedning*
- revisionen måste ha *tillräckligt ekonomiskt utrymme* för att kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagstiftning och god revisionssed
- *revisorernas arvoden* bör ligga i nivå med andra omfattande uppdrag i respektive kommun och landsting.

I Stockholms stad sker sedan många år tillbaka beredningen av revisionens budget av en särskild budgetberedning i form av fullmäktiges presidium. Såvitt kontoret kan bedöma fungerar denna ordning mycket bra.

Kontoret delar utredningens uppfattning att det inte är möjligt att lagstiftningsvägen reglera att revisionen i kommuner och landsting får tillräckliga resurser. Kontoret vill dock betona vikten av att revisionen tillförsäkras nödvändigt ekonomiskt utrymme så att revisorerna kan uttala sig i frågan om ansvarsfrihet på tillräcklig grund.

Kontoret anser även att revisorernas arvode är av stor vikt för uppdragets ställning och status och för förutsättningarna att rekrytera kompetenta personer med möjlighet att avsätta tid för uppdraget.

Utredningen föreslår även att *revisionens ordförande* bör utses av minoriteten. Stockholms stad har, med anledning av stadens omfattande verksamhet, s.k. särskild revision med flera revisorsgrupper. Av de nuvarande tre ordförandena i revisorsgrupperna kommer två från majoriteten och en från minoriteten. Därtill kommer revisorskollegiets ordförande från majoriteten. Kontoret konstaterar att minoriteten har ordförandeskapet i ca 70% av landets kommuner. Kontoret konstaterar vidare att det egentligen saknar betydelse om majoriteten eller minoriteten innehar ordförandeposten i revisionen, eftersom samtliga revisorer kan agera självständigt i sina granskningsuppdrag. Det kan dock ur trovärdighetssynpunkt vara en fördel att markera revisorernas oberoende till den politiska majoriteten genom att låta ordföranden i revisionen utses av minoriteten. Kontoret tar dock inte ställning i denna fråga.

Utredningen har även diskuterat andra sätt att stärka revisorernas ställning bl.a. *ändrad mandatperiod* (längre period respektive s.k. saxade val) och införande av en *revisors-ed*. Utredningen föreslår dock inga författningsändringar i dessa delar. Kontoret anser liksom utredningen att det är en fördel om revisorerna omfattas av samma demokratiska regler som övriga förtroendevalda.

Samarbetet i revisionen behöver stödjas

Som även utredningen konstaterar finns en förhållandevis *väl utvecklad samverkan* mellan förtroendevalda revisorer respektive sakkunniga i kommuner och landsting. Detta gäller inte minst landstingen och de större kommunerna med egna revisionskontor. Självklart är det även bra att mindre och mellanstora kommuner, med stöd av bl.a. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, utvecklat nätverk för samverkan. Sådan samverkan ger enligt kontoret goda möjligheter till kunskaps- och erfarenhetsutbyte och är också ett sätt att få ut mer av begränsade revisionsresurser.

Det är bra att utredningen uppmärksammat revisorernas behov av *kvalificerat stöd vid upphandling av sakkunnigt biträde*. Detta kan vara ett stort problem, framförallt i kommuner utan egna anställda sakkunniga.

God ekonomisk hushållning och ekonomisk balans

Riksdagen har nyligen fattat beslut om att revisorerna ska *bedöma om resultaten i delårsrapport och årsbokslut* är förenliga med de mål fullmäktige beslutat om i budgeten och i planen för ekonomin. Revisorernas skriftliga bedömning ska biläggas delårsrapporten och årsbokslutet. Minst en av delårsrapporterna ska behandlas av fullmäktige.

Naturligtvis anser kontoret att god ekonomisk hushållning och ekonomisk balans är centrala mål för revisorernas arbete. I Stockholms stad granskas också sedan flera år delårsrapporten på i stort samma sätt som årsbokslutet. Av samma skäl som utredningen anser kontoret dock att det är tveksamt med lagfästa specialuppdrag till revisorerna. Revisorernas uppdrag är att pröva helheten utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning enligt god revisionssed.

Det behövs en fortsatt utveckling av revisionen

Revisionen har en central roll i arbetet med att säkerställa insynen i och kontrollen av all verksamhet som kommunerna och landstingen ansvarar för. Enligt kontoret är det därför av stor vikt att *kommunförbunden tar ett tydligt och samlande ansvar* för revisionsfrågor på nationell nivå och att nödvändiga resurser avsätts för utveckling och stöd av den kommunala revisionen som fullmäktiges kontrollinstrument. Det handlar bl.a. om vidareutveckling av den goda revisionsseden samt annat utvecklingsarbete, rådgivning och utbildning till de förtroendevalda samt intressebevakning och informationsspridning i allmänhet.

Vissa frågor som rör den samordnade revisionen

Kontoret anser att det är värdefullt att utredningen tagit upp ett antal frågor som rör den *samordnade revisionen* och föreslagit ett antal författningsändringar med bl.a. innebörden att personsambandet stärks, att insynen i kommunalförbund och kommunala företag ökar samt att lekmanrevisorernas rätt att anlita sakkunnigt biträde förtydligas. Kontoret anser att alla dessa föreslag bör genomföras. Kontoret vill dock understryka att det av författningskommentarerna tydligt måste framgå att lekmanrevisorernas sakkunniga biträde ska finansieras av de kommunala bolagen.

Kontoret kan konstatera att det sedan flera år tillbaka finns en väl fungerande samordnad revision i Stockholms stad. Personsamband tillämpas och lekmanrevisorerna har tillgång till sakkunnigt biträde på det sätt som utredningen förelår, vilket är en styrka i revisionens granskning av kommunkoncernen.

Utredningen har även diskuterat om lekmanrevisorn ska kunna *uttala sig i ansvarsfrågan* på samma sätt som de förtroendevalda revisorerna. Utredningen anser dock att lekmanrevisorns nuvarande möjligheter att i sin granskningsrapport rikta anmärkning och lämna upplysning är tillräckliga för att uppmärksamma såväl bolagsstyrelsen som ägaren fullmäktige på eventuella missförhållanden. Kontoret delar denna bedömning.

Det är värdefullt att utredningen också lyfter fram behovet av en *samordnad process för hantering av revisionsberättelser, årsredovisningar mm* – som möjliggör en reell ansvarsprövning av hela den kommunala verksamheten, dvs. av såväl nämnder som kommunala företag.

Utredningen har diskuterat frågan om *revision av stiftelser* som förvaltas av kommuner och landsting, men föreslår främst av tidsskäl att frågan ska prövas i annat sammanhang. Enligt kontoret finns ett stort behov av översyn av formerna för revision av stiftelseverksamhet.

Revisorerna stärks av professionella sakkunniga

Kontoret gör samma bedömning som utredningen, nämligen att det nuvarande systemet med *certifiering* på frivillig grund fungerar bra och att det f.n. inte finns anledning att överväga någon offentligrättslig reglering av certifieringen.

Konsekvenser och ikraftträdande

Kontoret bedömer att utredningen inte får några större ekonomiska konsekvenser för revisionen i Stockholms stad.

Övrigt

Utredningens förslag till författningsändring vad gäller revisorernas valbarhet regleras i 4 kap. 6 § KL. Enligt kontoret finns det behov av ett förtydligande i denna paragraf. Av paragrafen framgår att ”den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget inte är valbar till revisor för granskning av *verksamhet* som omfattas av redovisningsskyldigheten.” Ordet verksamhet bör enligt kontoret ersättas med *nämnd, fullmäktigeberedning och kommunalt företag*.

Sammanfattning av bedömningar och förslag i betänkandet

Sammanfattningen följer i huvudsak betänkandets kapitelindelning. Utredningens förslag till *författningsändringar* har kursiverats nedan.

Demokrati bygger på förtroende

- Det är viktigt att det finns en väl utvecklad intern kontroll som säkerställer en hög säkerhet och effektivitet i verksamheten och en god hushållning med de tillgängliga resurserna.
- Revisionen har en central roll i arbetet med att säkerställa insynen i och kontrollen av all verksamhet som kommunerna och landstingen ansvarar för.
- Demokrati bygger på förtroende och förutsätter ansvarstagande och möjlighet att utkräva ansvar. Det är viktigt att fullmäktige och även de politiska partierna reflekterar över revisionens roll som kommunaldemokratiskt kontrollinstrument.
- Det är fullmäktiges förmåga, inställning och vilja som avgör om revisionen skall kunna fungera som ett skarpt demokratiskt kontrollinstrument i fullmäktiges och allmänhetens tjänst.
- Det är viktigt att revisorerna själva är synliga och aktivt verkar för att tydliggöra revisionens uppdrag, syfte och resultat.

Den svenska kommunala revisionen är unik

- Den svenska modellen där förtroendevalda granskas av förtroendevalda har en lång tradition och är unik.
- Den kommunala revisionen har successivt utvecklats till fullmäktiges viktigaste kontrollinstrument och utgör därmed en väsentlig del i det kommunaldemokratiska systemet.
- Under senare år har den kommunala revisionen stärkts och blivit mer offensiv. Revisionen har blivit tydligare, skarpare och mer framåtblickande.
- Revisionens trovärdighet handlar både om revisorernas oberoende och om fullmäktiges och de politiska partiernas förmåga att hantera ansvarsprövningsprocessen på ett konstruktivt sätt.

Revisionsansvaret är en viktig form av ansvar

- Innehållet i det av lagstiftaren fastställda revisionsuppdraget ger – sammantaget med fullmäktiges och revisionens inriktning mot att värna såväl demokrati och rättssäkerhet som effektivitet – en ram för fullmäktiges ansvarprövning.
- Det är angeläget att frågan om rätten att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut blir föremål för vidare överväganden.
- Den nuvarande ordningen där enbart förtroendevalda har revisionsansvar skall bibehållas.

God kommunikation och ökad kunskap är nödvändigt

- Det är grundläggande att fullmäktige och revisorerna har goda relationer. Särskilt fullmäktiges presidium är en betydelsefull samtalspart för revisorerna. Det finns dock inte någon anledning att lagreglera formerna för kommunikation.
- Revisionsreglementet är ett instrument som kan utvecklas i olika avseenden, t.ex. vad gäller formerna för kommunikation mellan fullmäktige och revisorerna. Detsamma gäller fullmäktiges arbetsordning.
- Fullmäktige har ett ansvar för att alla förtroendevalda får en god kunskap om såväl fullmäktiges och nämndernas som revisionens uppdrag och roll. Partierna har också ett ansvar i detta sammanhang.

Ansvarsprövningsprocessen kan stärkas

- *Om revisorerna riktat anmärkning skall fullmäktige besluta om anmärkningen även skall framställas från fullmäktiges sida. Fullmäktiges beslut skall alltid motiveras.*
- *Fullmäktige kan rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Även detta beslut skall motiveras*
- *Fullmäktiges beslut att bevilja eller vägra ansvarsfrihet skall också alltid motiveras.*
- *Revisorerna skall alltid ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.*
- *Omröstningen i ansvarsfrågan skall även fortsättningsvis vara öppen.*
- *Fullmäktiges nuvarande sanktionsmöjligheter vid vägrad ansvarsfrihet – entledigande och skadeståndstalan – är tillräckligt kraftfulla. Någon skärpning föreslås inte.*
- *De politiska partierna har ett stort ansvar för att agera på ett ansvarsfullt sätt när någon av de egna ledamöterna inte beviljas ansvarsfrihet.*

Revisorernas representativitet kan bli bättre

- *Några särskilda kompetenskrav för revisorer som begränsar urvalet föreslås inte. Stor kommunal erfarenhet är en tillgång i det revisionella uppdraget.*
- *Valet av revisorer skall ske med bredast möjliga representativitet i fråga om kön, etnicitet, funktionshinder m.m. Samtliga partier som finns representerade i fullmäktige skall 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.*

Revisorernas ställning och status kan stärkas

- *Revisorer får inte ha uppdrag som ledamot eller ersättare i nämnd, fullmäktigeberedning eller kommunalt företag. Detta får som konsekvens att val av revisorer bör ske före val av andra ledamöter, vilket bör regleras i fullmäktiges arbetsordning.*
- *Minimiantalet revisorer som fullmäktige skall utse utökas till fem. Kravet på ersättare för revisorerna avskaffas.*
- *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.*
- *Revisorerna bör inte vara ledamot eller ersättare i fullmäktige. Någon skärpning av valbarhetsreglerna föreslås emellertid inte.*
- *Revisorerna skall även fortsättningsvis ha samma mandatperiod som övriga förtroendevalda.*
- *För att markera revisorernas oberoende till den politiska majoriteten förordas att ordförande 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 revisionssed och revisionsreglemente.*
- *Arvoden för revisorer bör ligga i nivå med arvoden för andra mer omfattande förtroendeuppdrag i respektive kommun och landsting.*
- *Någon revisors-ed bör inte införas.*

Samarbetet i revisionen behöver stödjas

- *Kommuner och landsting får sluta avtal om att tillhandahålla sakkunnigt biträde till varandras revisorer. Lagen om offentlig upphandling (LOU) är dock tillämplig.*
- *En väl utvecklad samverkan mellan revisorer i kommuner och landsting bör eftersträvas. En sådan samverkan innebär goda möjligheter till kompetensutveckling och kvalitetssäkring samt ett bättre resursutnyttjande.*
- *Det är viktigt att fullmäktige uppmärksammar revisorernas behov av kvalificerat stöd vid upphandling av sakkunnigt biträde.*

Revisorerna och deras förvaltning

- Revisorerna bör i större utsträckning använda begreppet kollegium ("Revisorskollegiet") som enhetligt samlingsnamn när de arbetar samfällt med förvaltningsärenden.
- Det är inte möjligt att exakt definiera vad som är förvaltningsärenden. Denna fråga måste lösas genom utveckling i praxis. De båda kommunförbunden har en roll i detta sammanhang.
- I såväl granskningsarbetet som i förvaltningsbeslut bör revisorerna ses som en enda myndighet. Detta innebär inte någon inskränkning i den enskilda revisorns möjlighet och rätt att i granskningsärenden ha och framföra sin egen uppfattning.

God ekonomisk hushållning och ekonomisk balans

- En god ekonomisk hushållning och en ekonomisk balans är centrala mål för revisorernas arbete. Balanskravet och hanteringen av delårsrapporten är delfrågor i en god ekonomisk hushållning. Revisorernas uppdrag är att pröva helheten utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning enligt god revisionssed.

Det behövs en fortsatt utveckling av revisionen

- Det är angeläget att Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 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.

Vissa frågor som rör den samordnade revisionen

- *I de fall fullmäktige utser lekmanarevisor eller revisor i företag som avses i 3 kap. 18 § kommunallagen skall dessa väljas ur kretsen av kommunens eller landstingets förtroendevalda revisorer.*
- *Lekmanarevisorer 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.*
- *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 gäller upplysningar om kommunalt företag till vilket kommunalförbundet lämnat över vårderna av en kommunal angelägenhet.*
- *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). Vidare skall revisionsberättelsen för aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse till vilken kommunen eller landstinget överlämnat vårderna av kommunal angelägenhet, fogas till revisorernas berättelse.*
- Fullmäktige måste tillse att det finns 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.

Revisorerna stärks av professionella sakkunniga

- Det obligatoriska inslaget av professionella sakkunniga har stärkt den kommunala revisionen. Lagens nuvarande krav på insikt och erfarenhet hos de sakkunniga är tillräckliga. Något lagfäst krav på certifiering bör därför inte införas.
- Ett system för certifiering av sakkunniga biträden har byggts upp på frivillig grund. Det finns inte skäl att nu överväga någon offentligrättslig reglering av certifieringen.
- Kriterier som ingår i en certifiering av sakkunniga kan vara ett krav vid offentlig upphandling av revisionstjänster.

Konsekvenser och ikraftträdande

- De framförda förslagen kan totalt sett innebära en ringa kostnadsökning i kommuner och landsting. Eventuellt ökade kostnader med anledning av dessa förslag torde dock uppvägas av effektiviseringar och kostnadsbesparingar i verksamheten till följd av revisorernas arbete.

- De förslag som lämnats i detta betänkande bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2005. Vissa av de föreslagna lagändringarna tillämpas först fr.o.m. räkenskapsåret 2007.

Sammanfattning av den separata bilagan till betänkandet

Varje år fattar alla fullmäktigeförsamlingar i Sverige beslut om att bevilja eller vägra ansvarsfrihet för förtroendevalda i styrelser, nämnder och fullmäktigeberedningar. Trots att denna process upprepas varje år, finns inte någon samlad kunskap om vad som egentligen utgör underlag för fullmäktiges bedömning och beslut i ansvarsfrågan.

Mot denna bakgrund har utredningen anlitat forskaren Ann Britt Karlsson – doktorand vid Institutionen för statsvetenskap, Internationella Handelshögskolan i Jönköping. I hennes uppdrag har ingått att intervjua ett 90-tal fullmäktigeledamöter i tolv kommuner och landsting.

Syftet med undersökningen har varit att få en ökad kunskap om fullmäktiges syn på dels den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt, dels ansvarsprövningsprocessen – hur den fungerar och hur den borde fungera.

Intervjuresultatet har relaterats till kommunernas olika förutsättningar, aktuella samhällsvetenskapliga teorier samt diskussioner i offentliga utredningar och forskning om demokrati och politiskt ansvar på lokal nivå. Intervjuundersökningen redovisas i sin helhet i den rapport som ingår som separat bilaga till betänkandet.

Vid intervjuerna har fullmäktigeledamöterna bl.a. framfört att ansvarsprövningsprocessen kan förbättras genom

- en tydligare roll- och ansvarsfördelning – inte minst i praktiken – mellan de olika funktionerna i den politiska organisationen
- en allmänt ökad kunskap om vad det innebär att vara förtroendevald i en kommunal demokrati idag
- en bättre kommunikation och dialog mellan fullmäktige och revisorerna samt
- en öppen redovisning av fullmäktiges bedömningsgrunder i ansvarsfrågan.

Därutöver har de intervjuade fullmäktigeledamöterna bl.a. framfört att

- den kommunala revisionen har stor betydelse i den lokala demokratin
- makt- och partipolitik försvårar dock ibland ansvarsprövningsprocessen
- revisorernas granskning bidrar till att fullmäktiges vision ger avtryck i verksamheten
- granskningsarbetets värde för fullmäktige beror på revisorernas och de sakkunnigas kompetens
- revisorerna bör granska mer på djupet och säga ifrån till fullmäktige när det behövs
- fullmäktige kan tillvarata revisorernas information bättre
- behovet är stort av ökad kunskap om revisionen som fullmäktiges och allmänhetens demokratiska kontrollinstrument.