



PM 2009:116 RI (Dnr 001-535/2009)

Oberoendet i den kommunala revisionen (Ds 2009:11)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 19 juni 2009

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen av departementspromemorian ”Oberoendet i den kommunala revisionen” (Ds 2009:11) överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

I december 2006 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att analysera tänkbara åtgärder för att stärka den kommunala revisionens oberoende inom nuvarande system med förtroendevalda revisorer. Remissen bygger på Statskontorets rapport ”En mer oberoende revision – analys av tänkbara åtgärder” (Statskontoret 2008:4). Slutsatsen i Statskontorets promemoria är att inte föreslå några förändringar i huvudmannaskapet för revisionen eller att genomföra några andra förändringar i regelverket vid sidan om valbarhetsreglerna.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret samt stadsrevisionen.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att de förtroendevalda revisorerna har en god lokalkännedom och politisk erfarenhet. Kontoret anser dock att redovisningsrevisionen kan genomföras av upphandlade revisorer, som i högre grad kan tänkas vara oberoende gentemot de nämnder som granskas. Stadsledningskontoret anser även att förvaltningsrevisionen i hög grad kan genomföras av upphandlade revisorer, för att få in ny kunskap och erfarenheter från omvärlden. Stadsledningskontoret delar i övrigt promemorians ställningstagande och anser att det kan uppstå svårigheter för en förtroendevald revisor att upprätthålla oberoendet om han eller hon också är ledamot eller ersättare i fullmäktige.

Stadsrevisionen delar utredningens synpunkt att inte ändra huvudmannaskapet för den kommunala revisionen liksom vad gäller förändringen i valbarhetsreglerna.

Mina synpunkter

En grundlig, oberoende och på god sakkunskap grundad revision av den kommunala ekonomin och verksamheten är av stor vikt. Detta gäller i såväl ekonomiskt som

demokratiskt hänseende. En vederhäftig redovisningsrevision är väsentlig för att säkerställa adekvata och rättvisande kommunala räkenskaper. Likaså är en kompetent och oberoende förvaltningsrevision av betydelse, inte bara för att granska den ekonomiska vandeln i kommunens verksamheter, utan också för att följa upp ändamålsenligheten och därmed i praktiken hur väl målstyrningen fungerar. Revisionen fyller på så vis ett värdefullt syfte, både för att säkerställa medborgarnas och skattebetalarnas insyn i förvaltandet av gemensamma angelägenheter och för att ge vägledning åt de folkvalda avseende efterlevnaden och resultatet av den demokratiska styrningen av kommunen.

Det är min bestämda uppfattning att den kommunala revisionen, i likhet med vad promemorian kommer fram till, inte bör ändra huvudmannaskap. En oberoende kommunal lekmannarevision med stark koppling till kommunfullmäktige och därmed till kommunens medborgare är en vital komponent i det grundlagsfästa kommunala självstyret. Att förlägga revisionen till statlig nivå eller till kommunalförbund skulle upphäva den lokala förankringen. En sådan förändring vore beklagansvärd ur demokratisk synpunkt och förefaller inte ha några uppenbara fördelar som kan tänkas motivera en förändring av dagens organisation av den kommunala revisionen.

Jag ansluter mig emellertid till den av stadsledningskontoret framförda synpunkten att öppenhet bör råda inför ett större inslag av upphandlade revisorer, för att på så vis förstärka sakkunskapskompetensen i revisionen. Detta gäller i synnerhet redovisningsrevisionen, där upphandlade revisorer kan förmodas ha ett betydande oberoende gentemot den granskade verksamheten. Eftersom upphandlade revisorer ofta genomför redovisningsrevision i ett flertal kommuner kan upphandling av redovisningsrevisionen också tänkas bidra till ett förstärkt erfarenhetsutbyte liksom ännu större förståelse för och tillämpande av god sed.

En kommunal revision med stark koppling till kommunfullmäktige är, som anförts ovan, av vikt för att revisionen, utöver den rena sakkunskapen, ska ha god kännedom om lokala förhållanden i den aktuella kommunen. För att skapa goda förutsättningar för en så oklanderlig revision som möjligt är det samtidigt väsentligt att slå vakt om oberoendet hos de förtroendevalda revisorerna. Jag delar därför promemorians slutsats att person som är ledamot eller ersättare i fullmäktige inte bör vara valbar som lekmannarevisor i samma landstings- eller primärkommun.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen av departementspromemorian ”Oberoendet i den kommunala revisionen” (Ds 2009:11) överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 11 juni 2009

STEN NORDIN

Bilaga

Departementspromemorian ”Oberoendet i den kommunala revisionen” (Ds 2009:11) - sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Carin Jämtin* (s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi vill framhålla att vår erfarenhet inte är att en upphandlad konsulttjänst alltid borgar för större oberoende. Leverantören av en konsulttjänst har en kortare relation till uppdragsgivaren i själva sakfrågan, samt alltid en självklar önskan om framtida uppdrag. Ibland kan leverantörerna av upphandlade konsulttjänster uppvisa en förbluffande lyhörddhet för den direkta beställaren som snarare undergräver trovärdigheten. Inte minst som leverantören av en konsulttjänst aldrig behöver stanna kvar och, så att säga, svara för produkten efter att den levererats.

Det antecknades till förteckningen att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Carin Jämtin*, *Teres Lindberg*, *Malte Sigemalm* och *Mirja Räihä Järvinen* (alla s) och *Inger Stark* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s) och (v) i borgarrådsberedningen.

Det antecknades till protokollet att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Under senare år har den kommunala revisionen varit föremål för två större översyner som har lett till propositionerna ”En stärkt kommunal revision” (prop. 1998/99:66) samt ”Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting” (prop. 2005/06:55). Båda förslagen antogs av riksdagen och har lett till ändringar i lagstiftningen kring den kommunala revisionen. I samband med riksdagsbehandlingen av den senaste propositionen, med förslag om förändringar i regelverket för den kommunala revisionen, tillkännagav riksdagen för regeringen att en ny utredning bör tillsättas med ett brett uppdrag att se över den kommunala revisionens oberoende.

I december 2006 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att analysera tänkbara åtgärder för att stärka den kommunala revisionens oberoende inom nuvarande system med förtroendevalda revisorer. I uppdraget ingick även att analysera andra modeller för huvudmannaskapsformer än den nuvarande. Remissen bygger på Statskontorets rapport ”En mer oberoende revision – analys av tänkbara åtgärder” (Statskontoret 2008:4).

Revision i privat regi: Statskontoret föreslår en modell där yrkesrevisorer upphandlas på marknaden samt att lekmanrevisorer utses som komplement. Den huvudansvariga yrkesrevisorn skulle enligt förslaget besluta om revisionsplan, leda granskningsarbetet samt underteckna revisionsberättelse och andra utlåtanden. Lekmanrevisorerna i den kommunala granskningen skulle ha samma uppgifter och befogenheter som lekmanrevisorerna i de kommunala bolagen har idag.

Revision i statlig regi: i denna modell föreslår Statskontoret att Riksrevisionen svarar för all revision av kommuner och landsting.

Revision i kommunalförbund: den tredje modellen som Statskontoret föreslår bygger på kommunal samverkan genom speciell form av kommunalförbund. Förslaget innebär att kommunalförbundet leds av förtroendevalda men att beslut i enskilda revisionsärenden ska ligga på yrkesrevisorer – anställda eller upphandlade.

Ändrade valbarhetsregler: i promemorian föreslås att den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige inte ska vara valbar som lekmanrevisor i samma kommun eller landsting.

Promemorians slutsats är att inte föreslå några förändringar i huvudmannaskapet för revisionen eller att genomföra några andra förändringar i regelverket vid sidan om valbarhetsreglerna. Motivet till att inte ändra huvudmannaskapet är att bevara den starka kopplingen mellan revisionen och fullmäktige. Genom att revisionen även fortsatt är ett kommunalt ansvar säkerställs en stark politisk och medborgerlig förankring som säkrar revisionens ställning.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret samt stadsrevisionen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 april 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret inser att frågan om den framtida kommunala revisionens organisation i första hand är en fråga för stadsrevisionen och kommunfullmäktige.

Stadsledningskontoret vill ändå framföra vissa synpunkter på promemorian ur ett kommuncentralt perspektiv. För en bra uppföljning av stadens verksamheter fyller både kommunstyrelsens uppsiktsplikt och en oberoende och kompetent revision viktiga roller som kompletterar varandra.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att de förtroendevalda revisorerna har en god lokalkännedom och politisk erfarenhet som är väsentligt i genomförandet av en adekvat risk- och väsentlighetsanalys inför beslut om den årliga revisionsplanen. Vidare bör revisorerna ha ett sakkunigt stöd för att upprätta årliga revisionsplaner.

Kommunal revision kan delas upp i redovisningsrevision och förvaltningsrevision. Redovisningsrevision utgör den årliga granskningen av om räkenskaperna är rättvisande. Förvaltningsrevision utgör revisionens granskning av om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Stadsledningskontoret anser att redovisningsrevisionen mycket väl kan genomföras av upphandlade revisorer. En fördel är att upphandlade revisorer i högre grad kan tänkas vara oberoende gentemot de nämnder som granskas. Vidare kan kommunen i förfrågningsunderlag till upphandlingen ställa krav på att revisorerna ska vara certifierade enligt Sveriges kommunala yrkesrevisorer (SKYREV:s) normer. Ytterligare fördel är att upphandlade revisorer ofta genomför redovisningsrevision i flertalet kommuner vilket bidrar till erfarenhetsutbyte samt god förståelse för och tillämpande av god sed.

Stadsledningskontoret anser även att förvaltningsrevisionen i hög grad kan genomföras av upphandlade revisorer. Visserligen har revisionskontorets sakkunniga i många fall god lokalkännedom genom lång erfarenhet av arbete inom staden vilket är av vikt om verksamhetens ändamålsenlighet ska granskas och bedömas. Samtidigt är det viktigt att få in ny kunskap och erfarenheter från omvärlden för att kunna granska verksamheten på ett optimalt sätt ett ur risk- och väsentlighetsperspektiv.

Stadsledningskontoret instämmer i promemorians bedömning att en statlig revision i allt för hög grad skulle försvaga det lokala självstyret i och med att fullmäktige inte kan påverka valet av revisorer eller vilka medel som ska avsättas för revision. Revisionen tappar också värdefull lokalkännedom och erfarenheter av den kommunala organisationen och politiken.

Stadsledningskontoret delar slutligen promemorians ställningstagande och anser att det kan uppstå svårigheter för en förtroendevald revisor att upprätthålla oberoendet om han eller hon också är ledamot eller ersättare i fullmäktige.

Stadsrevisionen

Revisorskollegiet beslutade vid sitt sammanträde den 17 april 2009 att som svar på remissen överlämna och återöppna revisionskontorets tjänsteutlåtande.

Revisionskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 april 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsrevisionen i Stockholm delar utredningens synpunkt på att inte ändra i huvudmannaskapet för den kommunala revisionen. På så sätt bevaras den starka kopplingen mellan revisionen och fullmäktige, den enda folkvalda församlingen i kommunerna och landstingen. Genom att revisionen även fortsatt är ett kommunalt ansvar säkerställs en stark politisk och medborgerlig förankring som säkrar revisionens ställning.

Vidare delar Stadsrevisionen i Stockholm utredningens synpunkt vad gäller förändringen i valbarhetsreglerna. Det vill säga att den som är fullmäktigeledamot inte längre ska vara

valbar som revisor i samma kommun eller landsting. Detta skulle på tydligare sätt markera revisionens oberoende.