

# Regeringens proposition

## 2009/10:46



Oberoendet i den kommunala revisionen

Prop.  
2009/10:46

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 oktober 2009

*Maud Olofsson*

*Mats Odell*  
(Finansdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag på ändring av kommunallagens (1991:900), förkortad KL, bestämmelser om valbarhet för revisorer. I syfte att stärka den kommunala revisionens oberoende föreslås att den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige inte ska vara valbar som revisor inom den kommunen eller det landstinget.

Enligt nu gällande bestämmelser är den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget inte valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller andra närstående till den redovisningsskyldige. Den som är vald till revisor inom den kommunen eller det landstinget är inte heller valbar som ordförande eller vice ordförande i fullmäktige, ledamot eller ersättare i en nämnd eller en fullmäktigeberedning eller ledamot eller ersättare i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ KL.

Förutom förslaget om att ändra valbarhetsreglerna föreslås inte någon ytterligare förändring av de nuvarande reglerna inom ramen för det kommunala huvudmannaskapet för revision. Det lämnas inte heller något förslag om att ändra huvudmannaskapet genom exempelvis statligt eller privat huvudmannaskap.

Lagändringen förslås träda i kraft den 1 januari 2011.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) .....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Den kommunala revisionen .....	6
4.1	Revisorernas uppgifter .....	6
4.2	Tidigare reformer för att stärka oberoendet .....	7
5	Frågan om ett ändrat huvudmannaskap .....	8
6	En mer oberoende kommunal revision .....	11
6.1	Revisorer och uppdrag i fullmäktige.....	11
6.2	Nationellt samarbete .....	13
6.3	Andra möjliga ändringar för att stärka oberoendet.....	15
7	Ikraftträdande m.m. ....	17
8	Konsekvenser.....	18
9	Författningskommentar.....	18
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Oberoendet i den kommunala revisionen (Ds 2009:11).....	19
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	20
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	22
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 oktober 2009 .....		23

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2009/10:46

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **4 kap.** **6 §<sup>2</sup>**

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

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

*1. ordförande eller vice ordförande i fullmäktige,*

*2. ledamot eller ersättare i nämnd eller fullmäktigeberedning, eller*

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

### *6 a §*

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

*Den som är redovisningskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar som revisor för*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 2004:93.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2006:369.

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

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

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

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

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
  2. Äldre bestämmelser gäller för de revisorer och revisorsersättare som valts för granskning till och med räkenskapsåret 2010.

### 3 Ärendet och dess beredning

Inom Finansdepartementet har promemorian Oberoendet i den kommunala revisionen (Ds 2009:11) upprättats. I promemorian analyseras de åtgärder för att stärka oberoendet i den kommunala revisionen som Statskontoret har beskrivit i sin rapport En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder (2008:4). I promemorian föreslås att den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige inte ska vara valbar som revisor i samma kommun eller landsting. I promemorian lämnas inte några förslag om att förändra huvudmannaskapet för revisionen eller att genomföra några andra förändringar i regelverket vid sidan av valbarhetsreglerna. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2009/2679).

## 4 Den kommunala revisionen

### 4.1 Revisorernas uppgifter

Revisorernas uppdrag regleras i första hand i kommunallagen (1991:900) förkortad KL, där det bl.a. framgår att deras uppdrag är att granska den kommunala verksamheten och att därvid särskilt pröva hur de av fullmäktige utsedda förtroendevalda har utfört sitt uppdrag (9 kap. 9 § KL). För varje mandatperiod ska fullmäktige utse minst fem revisorer (9 kap. 2 § KL).

Revisorerna ska varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. Berättelsen ska innehålla ett uttalande om ansvarsfrihet för de förtroendevalda i styrelsen, nämnder och fullmäktigeberedningar tillstyrks eller inte. De har också en möjlighet att rikta en motiverad anmärkning mot nämnder, fullmäktigeberedningar eller enskilda förtroendevalda (9 kap. 16 och 17 §§ KL). Det är sedan fullmäktige som prövar frågan om ansvarsfrihet (4 kap. 10 § KL).

Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt och kan därför anföra en egen mening i revisionsberättelsen eller avge en egen revisionsberättelse (9 kap. 7 § KL).

Revisorernas granskningsuppgift omfattar all den verksamhet – undantaget myndighetsutövning mot enskild – som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed (9 kap. 9 och 10 §§ KL). De ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorerna ska i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra

granskningen enligt god revisionssed i kommunal verksamhet. De sakkunniga ska ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som krävs för att fullgöra uppdraget (9 kap. 8 § KL). De sakkunnigas rapporter ska tillfogas revisionsberättelsen (9 kap. 16 § KL).

## 4.2 Tidigare reformer för att stärka oberoendet

Enligt nuvarande regler är den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget inte valbar till revisor för verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller om någon närstående är redovisningsskyldig i verksamheten. En revisor kan inte heller bli vald till ledamot eller ersättare i en nämnd, styrelse eller beredning och inte heller till ordförande eller vice ordförande i fullmäktige (4 kap. 6 § KL).

Under senare år har lagregleringen av den kommunala revisionen varit föremål för översyn vid flera tillfällen, bl.a. i syfte att stärka oberoendet i den kommunala revisionen. Den första översynen föreslogs av Kommunrevisionsutredningen i betänkandet Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument (SOU 1998:71). Utredningen ledde senare fram till att regeringen beslutade propositionen En stärkt kommunal revision (prop. 1998/99:66) vars förslag antogs av riksdagen (bet. 1998/99:KU30, rskr. 1998/99:210).

De ändringar som då infördes innebar bl.a. att kommunallagens jävsregler för förtroendevalda och anställda i nämnder utvidgades till att även omfatta de förtroendevalda revisorerna (9 kap. 4 och 6 §§ KL), att revisorerna i sin granskning ska biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som de själva bestämmer (9 kap. 8 § KL), att de sakkunnigas rapporter ska bifogas de förtroendevalda revisorernas revisionsberättelse (9 kap. 16 § KL) och att varje revisor fick rätt att löpande under året i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar väcka ärenden som rör granskningen (4 kap. 17 och 17 a §§ samt 5 kap. 23 § KL).

Under år 2003 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att se över den kommunala revisionen. Utredningen överlämnade betänkandet Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting (SOU 2004:107). Betänkandet låg till grund för propositionen Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting (prop. 2005/06:55), vars förslag antogs av riksdagen (bet. 2005/06:KU27, rskr. 2005/06:227).

Den ändring som då infördes – för att markera revisionens objektivitet och opartiskhet – var att en revisor inte ska vara valbar till uppdrag som ordförande eller vice ordförande i fullmäktige, ledamot eller ersättare i nämnd eller fullmäktigeberedning, eller som ledamot eller suppleant i kommunala företag (4 kap. 6 § KL). Vidare gjordes betydande ändringar i reglerna om fullmäktiges ansvarsprövning och skyldigheten att anlita sakkunniga förtydligades.

I samband med riksdagsbehandlingen av den propositionen tillkännagav riksdagen för regeringen att en ny utredning borde tillsättas med ett brett uppdrag att se över vilka åtgärder som kunde vidtas för att ytterligare stärka den kommunala revisionens oberoende (bet. 2005/06:KU27, rskr. 2005/06:227). Mot bakgrund av riksdagens

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

## 5 Frågan om ett ändrat huvudmannaskap

**Regeringens bedömning:** Huvudmannaskapet för den kommunala revisionen bör inte ändras.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inte särskilt yttrat sig angående frågan om ändrat huvudmannaskap. Ett antal remissinstanser instämmer uttryckligen i promemorians bedömning att huvudmannaskapet för revisionen inte bör ändras. Av dessa påpekar *Uppsala Universitet* bl.a. att frågan är komplex och har konstitutionella implikationer och stor betydelse för det lokala självstyret. *Sveriges Kommuner och Landsting* menar att en ändring inte bidrar till en bättre revision av den kommunala verksamheten än nuvarande. *Länsrätten i Skåne län* anför att ändrat huvudmannaskap i och för sig skulle medföra att oberoendet och opartiskheten skulle förstärkas, men att det – med tanke på de kommunaldemokratiska nackdelar och med beaktande av den kommunala självstyrelsen – inte bör genomföras någon ändring. *Revisorsnämnden* framför att frågan om den kommunala revisionen är ett frågekomplex som i framtiden bör utredas och belysas från ett vidare perspektiv där de grundläggande frågorna om hur kvaliteten i den kommunala redovisningen och verksamhetsuppföljningen ska upprätthållas, säkras och kontrolleras ställs i centrum. *Riksrevisionen* påpekar att frågan om den kommunala revisionen inte kan avföras från dagordningen. Vidare anføres att analysen i promemorian är synnerligen begränsad och att behovet av en bredare analys kvarstår. Frågan om den principiella konstruktionen av den kommunala revisionen har en komplexitet som gör den nödvändig att belysa i en mer djuplodande utredning än vad som skett i det utredningsmaterial som nu föreligger.

### Skälen för regeringens bedömning

Det finns tre tänkbara modeller för ett ändrat huvudmannaskap för den kommunala revisionen. En första modell med revision i privat regi, en andra modell med revision i statlig regi och en tredje modell med revision i kommunalförbund.



Den första modellen är att staten, förslagsvis genom Riksrevisionen, skulle ansvara för all revision av kommuner och landsting. Oberoendet får anses vara starkt i en sådan modell. Ansvaret skulle också hamna i en organisation med stor kunskap och erfarenhet av offentlig revision.

I sitt remissvar framhåller *Riksrevisionen* att det är en brist i den nuvarande ordningen för offentlig revision att väsentliga delar av verkställighetskedjan inte kan granskas på ett sammanhängande sätt och Riksrevisionen menar att det är betydelsefullt att det skapas rättsliga förutsättningar för att genomförandet av den statliga politiken ska kunna granskas av en oberoende revision. Riksrevisionen anför också att frågan om den kommunala revisionen inte kan avföras från dagordningen. Även *Revisorsnämnden* framför att frågan om den kommunala revisionen är ett frågekomplex som i framtiden bör utredas och belysas från ett vidare perspektiv.

Vad gäller ett behov av en bredare utredning – och de synpunkter som Riksrevisionen och Revisorsnämnden framför om detta – kan konstateras att två stora översyner av den kommunala revisionen (Kommunala revisionsutredningen och Utredningen om den kommunala revisionen) har gjorts relativt nyligen. Regeringen ser mot denna bakgrund att det är svårt att motivera behovet av ytterligare en övergripande översyn av den kommunala revisionen.

Vad gäller frågan om ett system med revision i statlig regi anser regeringen att med en sådan ordning skulle det lokala självstyret försvagas i och med att fullmäktige inte kan påverka valet av revisorer eller vilka medel som ska avsättas för revision. Om fullmäktiges ansvar för revisionen övertas av staten riskerar den snarare att bli en del av den statliga tillsynen av kommunerna. Revisionen tappar också värdefull lokalkännedom och erfarenhet av den kommunala organisationen och politiken. Det är också främmande för den gällande ansvarsfördelningen mellan de bägge folkstyrelsenivåerna att den ena nivån reviderar den andra. Sammanfattningsvis gör därför regeringen bedömningen att det inte bör införas en sådan modell.

### *Revision i privat regi*

Den andra modellen för revisionen är att kommuner och landsting efter upphandling skulle anlita yrkesrevisorer för att utföra den kommunala revisionen. Med en sådan modell skulle, enligt regeringens mening, oberoendet gentemot nämnderna och de förtroendevalda bli mycket starkt. Emellertid finns ett flertal invändningar mot ett sådant system. Den huvudsakliga invändningen, som regeringen ser, är de kommunal-demokratiska nackdelar som det skulle innebära. Den kommunala revisionen har en central funktion i kontrollen av den kommunala förvaltningen och i det politiska ansvarsutkrävandet. Precis som för de förtroendevalda i nämnderna är det ytterst fullmäktige som har ansvaret för att de förtroendevalda revisorerna lever upp till de krav som uppdraget kräver. Fullmäktige väljer de förtroendevalda revisorerna och beslutar om resurstilldelningen till revisionen. Det innebär att fullmäktige måste ta ansvar för om de har valt personer som inte har haft de rätta

förutsättningarna för att klara uppdraget eller om revisionen inte har haft tillräckliga resurser att förfoga över. Det vore från demokratisk synpunkt problematiskt om fullmäktige i en sådan situation i stället skulle kunna hävda att problemet beror på att den kommunala revision som bedrivits inte gett behövligt underlag för fullmäktiges ansvarprövning och att detta är en konsekvens av att staten bestämt att den kommunala revisionen ska vara en uppgift för en yrkesrevisor. Om den folkvalda församlingen i kommuner och landsting inte skulle få välja de revisorer som ska ge underlag till dem riskerar ansvarsprövningen att bli lidande. Det skulle finnas en risk för att fullmäktige inte skulle känna samma helhetsansvar som med nuvarande ordning.

En annan nackdel är att upphandlade revisorer sannolikt skulle ha sämre lokalkännedom än vad de förtroendevalda revisorerna har i dag. De förtroendevalda revisorerna har ofta en bakgrund som förtroendevalda politiker i samma kommun eller landsting som de nu är revisorer i. Om de skulle ersättas med externa revisorer skulle sannolikt mycket kunskap om kommunen eller landstingets organisation och verksamheter i många fall gå förlorad. Dessutom skulle ett system med revisorer som upphandlas på marknaden med all sannolikhet innebära att det ansvariga företaget efter en tid byts ut mot ett nytt. Detta minskar möjligheten för revisionen att bygga upp viktig kunskap och viktiga erfarenheter om revisionsobjektet. Regeringen finner sammantaget att den kommunala revision inte bör ske i privat regi.

#### *Revision i kommunalförbund*

I en tredje modell skulle revisionen kunna bedrivas i kommunalförbundsform. Oberoendet i en sådan modell får, enligt regeringens mening, anses vara starkt eftersom ansvaret skulle komma att ligga på en annan huvudman än kommunen eller landstinget.

Regeringen menar dock att det finns kommunaldemokratiska nackdelar och att den kommunala självstyrelsen försvagas med ett sådant system. Kommunen kan varken välja revisor eller påverka revisionskostnaderna och måste också genom lagstiftning tvingas ingå i den här aktuella typen av kommunalförbund. När fullmäktige utövar sitt kontrolluppdrag är det en fördel om de själva har haft i uppgift att även utse revisorerna. Sammantaget anser regeringen att en modell med revision i kommunalförbundsform inte bör införas.

#### *Nuvarande ordning*

Den kommunala revisionen med av fullmäktige utsedda revisorer har en mycket stark koppling till hur kommuner och landsting fungerar, bl.a. till hur relationen mellan staten och den kommunala nivån ser ut. Det finns i Sverige en långtgående kommunal självstyrelse och det kommunala beslutsfattandet utgår ifrån den folkvalda fullmäktigeförsamlingen. Det är fullmäktige som utser ledamöter i styrelse och nämnder, som beslutar om budget och som fastställer bokslutet. Dessutom utser fullmäktige revisorer och fastställer revisionens budget, något som följer av fullmäktiges starka ställning. Revisionen är således fullmäktiges kon-

trollinstrument och den vilar liksom nämndssystemet på att huvudansvaret åligger förtroendevalda. Regeringen anser – i likhet med många av remissinstanserna – att nuvarande system för den kommunala revisionen har stora fördelar, även om vissa justeringar kan behöva göras för att skapa ett större oberoende. Huvudmannaskapet för den kommunala revisionen bör därför inte ändras.

## 6 En mer oberoende kommunal revision

### 6.1 Revisorer och uppdrag i fullmäktige

**Regeringens förslag:** Den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige ska inte vara valbar som revisor inom den kommunen eller det landstinget.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot promemorians förslag. Av de remissinstanser som tillstyrker förslaget anför bl.a. *Föreningen för förtroendevalda revisorer i Mellannorrland*, *Hudiksvalls kommun*, *Stockholms kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* att de är positiva till en utveckling att genom lagstiftning ytterligare förstärka och undanröja tvivel kring revisorernas oberoende. Även *Ljusdals kommun* instämmer i detta, men anser att konsekvenserna av förslaget inte har belysts på ett tillfredställande sätt, bl.a. har promemorian inte tydligt nog utrett små kommuners problem att rekrytera revisorer. *Nynäshamns kommun*, som också tillstyrker förslaget, gör bedömningen att det är möjligt att rekrytera kommunala revisorer även om ledamöter i fullmäktige inte är valbara. *Lunds universitet* anför att ändringen av valbarhetsreglerna förefaller välgrundad eftersom rollkonflikter undviks. *Sundbybergs kommun* framhåller att rollerna som revisor och ledamot eller ersättare i fullmäktige kan vara svåröfrenliga. *Riksrevisionen* och *Revisorsnämnden* instämmer i promemorians förslag men efterfrågar en bredare översyn av revisionen i kommunal verksamhet.

Ett antal kommuner och landsting avstyrker förslaget. Av dessa anför bl.a. *Arvika kommun* att det är av vikt, för att en kommunal revisor på ett bra sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag, att denne är väl förtrogen med de speciella villkor som kommunpolitikerna arbetar under. *Skellefteå kommun* anför att promemorian överbetonar risken för att revisorerna skulle ta partipolitisk hänsyn och undervärderar nyttan av att revisorerna är insatta i hur kommunfullmäktige ser på den verksamhet som nu granskas. Kommunen påpekar också att förslaget inte heller i grunden löser frågan om revisorernas oberoende. Förslaget hindrar till exempel inte att tidigare aktiva förtroendevalda i styrelser eller nämnder kan väljas till revisorer. *Sundsvalls kommun* påpekar att en revisor utmärkt väl kan delta i det interna partiarbetet oavsett om han eller hon är fullmäktigeledamot eller inte. Kommunen anför också att det redan i dag kan vara svårt att rekrytera revisorer, något som skulle kunna bli ännu

svårare med de föreslagna förändringarna. *Göteborgs kommun* påpekar att en inskränkning av valbarheten ofrånkomligt kommer att reducera antalet kandidater med kommunal förankring och erfarenhet. *Västra Götalands läns landsting* och *Västmanlands läns landsting* menar att de tidigare genomförda förändringarna i lagstiftningen är tillräckliga. *Örnsköldsvik kommun* anför att gällande lagstiftning är förenlig med god revisionsred i kommunal verksamhet. *Östergötlands läns landsting* anför att det inte finns ett motsatsförhållande i att vara ledamot/ersättare i en folkvald församling och samtidigt vara dess revisor.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt nuvarande regler är den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget inte valbar som revisor för verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller om någon närstående är redovisningsskyldig i verksamheten. En revisor kan inte heller bli vald till ledamot eller ersättare i en nämnd, styrelse eller beredning och inte heller till ordförande eller vice ordförande i fullmäktige (4 kap. 6 § kommunallagen [1991:900] KL).

Nuvarande regler förhindrar således inte att revisorer har förtroendeuppdrag även som ledamot eller ersättare i fullmäktige i den egna kommunen eller landstinget. I propositionen Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting (prop. 2005/06:55) gjorde regeringen bedömningen att det inte var lämpligt att revisorerna satt i fullmäktige. Flera tidigare utredningar har också ansett att det är olämpligt att revisorerna samtidigt sitter i fullmäktige. Anledningen till att någon tvingande regel som förhindrar att revisorer väljs ur fullmäktiges led inte har införts tidigare har bl.a. berott på en oro för att revisorsuppdragen inte kan besättas om man utesluter fullmäktigeledamöter (prop. 2005/06:55 s. 33). Ett fåtal remissinstanser har också framfört liknande invändningar mot promemorians förslag. Den stora majoriteten av remissinstanserna ser dock inte några sådana problem. Vidare har ett antal remissinstanser tillhörande gruppen mindre kommuner, bl.a. *Nynäshamns kommun*, anfört att den bedömer att rekrytering med den föreslagna valbarhetsregeln kommer att vara möjlig.

Statskontoret har i rapporten En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder (Statskontoret 2008:4 s. 47) bedömt att effekten av en regeländring kan bli att ca 360 förtroendevalda revisorer som hämtats från fullmäktige måste ersättas av lika många förtroendevalda som hämtas från partiorganisationerna i övrigt. Vidare visar statistik från Statskontoret att det inte bara är små kommuner som rekryterar revisorer från fullmäktige. Även stora kommuner – till och med storstadskommuner – gör det. Inom landstingsområdet är det snarare regel än undantag att någon av revisorerna hämtas från fullmäktige. Detta visar, enligt regeringens mening, att det inte endast är en fråga om tillgång av valbara och lämpliga revisorer som avgör om rekrytering av revisorer sker från fullmäktige. Regeringen anser, mot bakgrund av Statskontorets statistik och med hänsyn till att endast ett fåtal remissinstanser anför att förslaget skulle kunna medföra svårigheter med att rekrytera revisorer, att behovet av att i det här avseendet stärka oberoendet i den kommunala revisionen väger tyngre än eventuella rekryteringsproblem. Val av personer utanför fullmäktige till uppdrag

som revisorer kan också innebära att fler personer kan få kommunala förtroendeuppdrag, vilket kan ge positiva effekter för lokaldemokratien.

Ett annat skäl mot att inte förändra nuvarande regler, som påpekas såväl i promemorian som av ett antal remissinstanser, är att det kan finnas en fördel med att ha fullmäktigeledamöter som revisorer eftersom det då finns en tydlig koppling mellan huvudmannen och revisorerna. Genom denna koppling har revisorerna en värdefull kunskap om arbetet i fullmäktige. *Skellefteå kommun* har uttryckt att promemorian undervärderar de fördelar som finns med att revisorerna är partipolitiskt aktiva genom att delta som ledamöter i fullmäktige. *Arvika kommun* påpekar att det är av vikt att, för att en revisor på ett bra sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag, denne är väl förtrogen med de speciella villkor som kommunpolitikerna arbetar under.

Den föreslagna regeln förhindrar dock inte fullmäktige att rekrytera exempelvis före detta ledamöter i fullmäktige, vilka kan bidra med kunskaper om fullmäktiges arbetsformer. Regeringen ser därför inte heller detta som ett så stort problem att det motiverar att behålla den nuvarande ordningen.

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

## 6.2 Nationellt samarbete

**Regeringens bedömning:** Samverkan och samarbete på lokal nivå är av stor betydelse för kunskapsutbytet mellan förtroendevalda revisorer. Motsvarande gäller också för de sakkunniga som arbetar med kommunal revision. För utveckling av den kommunala revisionen är det därför av betydelse att former för sådant samarbete skapas. Ansvar för detta bör ligga på den kommunala nivån.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian uttalas att det är positivt att det pågår diskussioner om förstärkt samverkan mellan de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting och om vikten av revisorernas oberoende och självständighet i utvecklingen av god revisionsd. Vidare anges att ökade kontakter och tydligare strukturer för samverkan och inflytande kan bidra till att stärka den kommunala revisionen.

**Remissinstanserna:** Ett fåtal remissinstanser har synpunkter på promemorians uttalanden om normering av god revisionsd för den kommunala revisionen. *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) påpekar att organisationen arbetar med att skapa en tydlig och oberoende

organisation för utveckling och normering av god revisionssektion och för att aktivt stödja och stimulera revisorernas egna samverkansformer. *Samverkan för en stark och oberoende kommunal revision* (STAREV) är positiva till att promemorian uppmärksammat och stödjer en förstärkt samverkan för att stärka revisionens oberoende och självständighet i utvecklingen av god revisionssektion. *Sveriges kommunala yrkesrevisorer* (SKYREV) anför att resultatet av STAREV:s initiativ synes bli att de förtroendevalda revisorerna får ett särskilt sådant forum i form av en delegation inom den politiska organisationen SKL. Detta innebär enligt SKYREV att rollerna och ansvaret för att på nationell nivå utveckla och normera den kommunala revisionen blir tydligare. SKL utvecklar förtroendemannarevisionen inom kommuner och landsting medan SKYREV utvecklar och normerar god revisionssektion för den kommunala yrkesrevisionen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Arbete med kommunala revisionsfrågor bedrivs av SKL. Målet med detta arbete är att stödja och bidra till utveckling av revisionen. Den främsta uppgiften är att driva utvecklingsarbetet kring vad som anses vara god revisionssektion för den kommunala sektorn. SKL arbetar även med rådgivning, utbildning och stöd för erfarenhetsutbyte och nätverksbyggande. Vid sidan av SKL:s arbete pågår även diskussioner för att skapa ett s.k. nationellt forum för den kommunala revisionen. Drivande bakom det arbetet är organisationen STAREV.

Samverkan för en stark och oberoende kommunal revision, STAREV, har i en skrivelse till Finansdepartementet (dnr Fi2007/6463) beskrivit vad ett sådant forum borde ha för uppdrag. De vill att ett nationellt forum ska arbeta för att säkerställa en jämn och god kvalitet i den kommunala revisionen, att det skulle fungera som en kontaktyta samt företräda den kommunala revisionens intressen och att de ska arbeta för att öka kunskapen om den kommunala revisionen. I dessa uppgifter ingår enligt STAREV bl.a. att verka för att revisionen tillförsäkras de ekonomiska resurser som krävs för att genomföra revisionsuppdraget i enlighet med lagstiftning och god revisionssektion. För STAREV är det viktigt att ett nationellt forum är oberoende från politisk påverkan.

Sveriges kommunala yrkesrevisorer, SKYREV, har i en skrivelse till Finansdepartementet (dnr Fi2009/5627) beskrivit sitt arbete med att utveckla, normera och kvalitetssäkra de kommunala yrkesrevisorernas arbete. SKYREV anför att arbetet med att förvalta certifieringsinstitutet och normeringen för kommunala yrkesrevisorer är en samhällsangelägenhet, som också kommit till uttryck i utredningar om den kommunala revisionen. Förtroendet för den kommunala revisionen bygger i hög grad på att granskningen av kommunernas och landstingens verksamhet och redovisning görs med hjälp av en synlig och professionell kommunal yrkesrevision. Av denna anledning bör den revisionen ges motsvarande förutsättningar som revisionen inom övriga samhällssektorer. SKYREV vill därför ta upp frågan om ett direkt statligt stöd till SKYREV:s arbete.

Regeringen ser positivt på de diskussioner som pågår kring en mer formell samverkan mellan de förtroendevalda revisorerna respektive de sakkunniga i kommuner och landsting. Ökade kontakter och tydligare strukturer för samverkan kan bidra till att stärka den kommunala

revisionen. Inte minst viktigt är det att genom exempelvis jämförelser kunna arbeta för att samtliga kommuner och landsting avsätter tillräckliga resurser för revisionen. Mot bakgrund av den debatt om revisionens oberoende som förts är, enligt regeringens mening, formerna för det vidare utvecklingsarbetet en fråga för den kommunala nivån att själv ta ställning till. I det arbetet bör givetvis beaktas behovet av ändamålsenliga och rikstäckande lösningar.

### 6.3 Andra möjliga ändringar för att stärka oberoendet

**Regeringens bedömning:** Det bör inte införas några andra förändringar i lagstiftningen för att stärka oberoendet i den kommunala revision.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inte yttrat sig över övriga tänkbara förslag till lagstiftningsåtgärder som redovisas i promemorian. *Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer* (SKYREV) anför att det inte skulle tillföra något ytterligare att införa ett granskningsintyg. De rapporter som yrkesrevisorerna självständigt upprättar och som förmedlas till fullmäktige är fullt tillräckligt. Två av remissinstanserna lämnade synpunkter på åtgärden att införa en bestämmelse innebärande att revisionens budget inte ska beredas av något organ som är föremål för revisionens granskning. *Nätverket för förtroendevalda revisorer i Östergötland* (ÖSTREV) anser att det bör övervägas om revisionens budget ska beredas av ett organ vars medlemmar får ingå i sådant organ som kan bli föremål för revisionens granskning. Nätverket påpekar också att oberoendet kan stärkas genom att tydliggöra processen för hur budgetmedel för revisionen bereds. *Norrköpings kommunrevision* påpekar att det vore mer ändamålsenligt att främja en mer oberoende budgetberedning av revisorernas anslag genom att förtydliga god redovisningssed. Beträffande särskilda jävsbestämmelser påpekade *Uppsala universitet* att det är angeläget att utveckla ett särskilt regelverk för att hantera jävssituationer för den kommunala revisionen. SKYREV påpekade även att det skulle vara värdefullt, även om inte särskilda jävsregler infördes, med ytterligare belysning av vilka konkreta typer av beroendeförhållande och relationer som för förtroendevalda revisorer kan anses oacceptabla eller inverka menligt på beroendet och förtroendet.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Tänkbara åtgärder*

I promemorian redovisas ytterligare fyra tänkbara åtgärder – utöver att begränsa valbarheten av revisorer – som kan stärka oberoendet i den kommunala revisionen inom det nuvarande systemet. Den första åtgärden är att de sakkunniga ska vara skyldiga att lämna ett granskningsintyg till fullmäktige. Ett sådant intyg skulle innehålla de sakkunnigas uppfattning om huruvida räkenskaperna är rättvisande och uppställda i enlighet med

god redovisningsssed. Den andra åtgärden är att revisorernas granskningsmandat kan utökas till att även inkludera myndighetsutövning mot enskild. Den tredje åtgärden är att i kommunallagen slå fast att revisionens budget inte ska beredas av något organ som är föremål för revisionens granskning. Bakgrunden till förslaget är att revisionens tillgång till resurser är avgörande för dess oberoende och att det skulle vara viktigt att inte något organ som står under revisionens granskning ska kunna påverka budgetens storlek. Den fjärde åtgärden innebär att särskilda jävsregler för revisorer skulle införas i kommunallagen.

### *Granskningsintyg*

Ett krav på granskningsintyg kan leda till att det uppfattas som att de förtroendevalda revisorernas ansvar urholkas. Det finns redan en bestämmelse i kommunallagen om att de sakkunnigas rapporter ska bifogas revisionsberättelsen vilket får anses vara tillräckligt för att fullmäktige ska få information om de sakkunnigas granskning. Ett system med dels en revisionsberättelse från revisorerna, dels ett granskningsintyg från de sakkunniga som bägge är ställda till fullmäktige kan skapa otydlighet kring vem som egentligen har ansvaret. Sammantaget anser regeringen att det inte bör införas ett system med självständiga granskningsintyg från de sakkunniga.

### *Ett utökat granskningsansvar*

Revisorerna har endast begränsade möjligheter att granska myndighetsutövning mot enskild. Skälet till att revisionen inte omfattar myndighetsutövning mot enskilda är att sådan utövning granskas av bl.a. Justitiekanslern, Justitieombudsmannen och domstolarna. Det finns i dessa fall bl.a. en ordning för prövning av beslut som grundar sig på den enskildes rätt att få sin sak bedömd genom en överprövning av en annan instans. Med en utsträckt revisionsgranskning av myndighetsutövning i enskilda fall skulle risken för dubbelgranskning öka. Vid myndighetsutövning mot enskild är det ofta att föredra en rättslig prövning framför en prövning av revisorer som naturligen blir mer inriktad på lämplighetsfrågor. Mot denna bakgrund anser regeringen att revisorernas granskningsansvar inte bör utökas.

### *Ändrad budgethandläggning*

Bakgrunden till förslaget om en ändrad budgethandläggning är att revisionens tillgång till resurser är avgörande för dess oberoende och att det skulle vara viktigt att inte något organ som står under revisionens granskning ska kunna påverka budgetens storlek.

Regeringen anser att det är viktigt att beslut om revisorernas budget bereds på ett sätt som inte medför att revisionens oberoende kan ifrågasättas. Att inrätta särskilda budgetberedningar kan enligt regeringens mening vara ett sätt att försäkra sig om att revisorernas budget bereds av ett oberoende organ. Regeringen menar dock att det bör vara en uppgift för den kommunala sektorn att ta ställning till hur beredningen av bud-



geten ska ske så att den inte riskerar att ifrågasättas. Det är därför inte lämpligt att i lag reglera exakt vilken metod som ska användas. Prop. 2009/10:46

### *Jävsregler*

Av 9 kap. 4 § KL följer att i fråga om jäv för en revisor ska bestämmelserna i 6 kap. 25 § samma lag tillämpas. Vidare följer att en revisor som är jävig i ett ärende inte får delta eller närvara vid behandlingen av ärendet. Bestämmelsen i 6 kap. 25 § KL reglerar jäv för för-  
troendevalda eller en anställd hos kommunen eller landstinget. Nuvarande jävsregler är således generella.

*Uppsala Universitet* har anfört att det är angeläget att utveckla ett särskilt regelverk för att hantera jävssituationer för den kommunala revisionen. Regeringen anser att underlaget för att nu ta ställning till ändrade jävsregler saknas. En eventuell översyn av jävsregler bör också enligt regeringens mening ske samlat och inte enbart för de kommunala revisorerna.

## 7 Ikraftträdande m.m.

**Regeringens förslag:** Den föreslagna ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2011. Äldre bestämmelser ska gälla för de revisorer och revisorsersättare som valts för granskning till och med räkenskapsåret 2010.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Promemorian har inte behandlat frågan om övergångsbestämmelser.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte framfört några synpunkter i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Under de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet ska nyvalda fullmäktige välja revisorer för granskning av verksamheten under de fyra följande åren. Detta innebär att nya revisorer ska väljas efter valet år 2010. Ändringen förslås träda i kraft den 1 januari 2011. Det innebär att de nya förutsättningarna kommer att gälla inför att kommuner och landsting ska välja revisorer för en ny mandatperiod.

Eftersom revisorernas granskning avser de följande fyra åren, fullgör revisorerna sitt uppdrag först under det femte året efter valet, sedan granskningen av det fjärde årets verksamhet har avslutats. Revisorer valda för att granska år 2010, kommer således inte att ha fullgjort sitt uppdrag förrän under våren 2011. Mot denna bakgrund föreslås en övergångsbestämmelse som innebär att äldre bestämmelser ska gälla för de revisorer och revisorsersättare som valts för granskning till och med räkenskapsåret 2010.

Förslaget att ändra reglerna för valbarhet till revisor föranleder inte några ekonomiska konsekvenser. Eftersom det i dag finns ungefär 360 fullmäktigeledamöter som är valda till revisorer måste dock kommuner och landsting rekrytera lika många nya förtroendevalda.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för mindre företag, jämställdheten eller miljön.

## 9 Författningskommentar

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

### 4 kap.

#### 6 §

Ändringen är av redaktionell karaktär och innebär att bestämmelserna om valbarhet för revisorer i nuvarande *tredje* och *fjärde styckena* överförs till 4 kap. 6 a §.

#### 6 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.1.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om revisorers valbarhet.

Den nya bestämmelsen i det *första stycket* innebär att fullmäktige inte kan välja någon ledamot eller ersättare i den egna församlingen till revisor i landstinget respektive kommunen. Bestämmelsen hindrar emellertid inte att en ledamot eller ersättare i kommunfullmäktige blir revisor i landstinget eller att en ledamot eller ersättare i landstingsfullmäktige blir revisor i en kommun inom landstinget. En fullmäktigeledamot kan också väljas som revisor i exempelvis ett kommunalförbund där kommunen ingår.

De *andra* och *tredje styckena* motsvarar tredje och fjärde styckena i tidigare 4 kap. 6 §, med den skillnaden att första punkten i det fjärde stycket har slopats, eftersom ordförande eller viceordförande redan i egenskap av ledamot eller ersättare i fullmäktige inte kommer att vara valbar. Dessutom har några ändringar av redaktionell karaktär gjorts.

## Sammanfattning av promemorian Oberoendet i den kommunala revisionen (Ds 2009:11)

Enligt nuvarande regler är den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget inte valbar till revisor för verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller om någon närstående är redovisningsskyldig i verksamheten. En revisor kan inte heller bli vald till ledamot eller ersättare i en nämnd, styrelse eller beredning och inte heller till ordförande eller vice ordförande i fullmäktige (4 kap. 6 § kommunallagen [1991:900] KL).

I promemorian föreslås, i syfte att stärka den kommunala revisionens oberoende, att den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige inte ska vara valbar som revisor i samma kommun eller landsting. Vidare redogör promemorian för de tänkbara åtgärder för att stärka oberoendet i den kommunala revisionen som Statskontoret har beskrivit i sin rapport En mer oberoende revision – analys av tänkbara åtgärder (Statskontoret 2008:4). I rapporten presenteras dels ett antal åtgärder inom ramen för den kommunala revisionen, dels ett antal förslag på ändrat huvudmannansvar för revisionen. De åtgärder som presenteras är särskilda granskningsintyg, utökat granskningsmandat, ändrad budgethantering och särskilda jävsregler. De andra modeller för huvudmannansvar som förevisas är revision i privat eller statlig regi eller en modell med huvudmannansvar i kommunalförbund.

I promemorian läggs inte några förslag på att förändra huvudmannaskapet för revisionen eller att genomföra några andra förändringar i regelverket vid sidan av valbarhetsreglerna. Motivet till att inte ändra huvudmannaskapet är att bevara 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. Förutom förslaget om att ändra valbarhetsreglerna föreslås inte någon ytterligare förändring av de nuvarande reglerna inom ramen för det kommunala huvudmannaskapet.

Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1990:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)

dels att 4 kap 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf 6 a § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**4 kap.**

**6 §**

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

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

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

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

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

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

**6 a §**

*Den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige är inte valbar som revisor i samma kommun eller landsting.*

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

*Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller det*

*landstinget inte valbar som* Prop. 2009/10:46  
*1. ledamot eller ersättare i* Bilaga 2  
*nämnd eller fullmäktigeberedning,*  
*eller*  
*2. ledamot eller ersättare i*  
*sådant företag som avses i 3 kap.*  
*17 och 18 §§.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Efter remiss har yttranden över promemorian Oberoendet i den kommunala revisionen (Ds 2009:11) kommit in från Riksrevisionen, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern (JK), Revisorsnämnden, Statskontoret, Uppsala universitet (Juridiska institutionen), Lunds universitet (Statsvetenskapliga institutionen), Arvika kommun, Bengtsfors kommun, Bjuvs kommun, Enköpings kommun, Göteborgs kommun, Hudiksvalls kommun, Hultsfreds kommun, Jönköpings kommun, Karlskoga kommun, Linköpings kommun, Ljusdals kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Mörbylånga kommun, Nora kommun, Nynäshamns kommun, Ronneby kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun, Trollhättans kommun, Uppsala kommun, Vadstena kommun, Varbergs kommun, Växjö kommun, Årjängs kommun, Örebro kommun, Örnsköldsviks kommun, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Branschorganisationen för revisorer och rådgivare (FAR SRS), Samverkan för en stark och oberoende kommunal revision (STAREV), Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV), Nätverket för förtroendevalda revisorer i Östergötland (ÖSTREV), Föreningen förtroendevalda revisorer i Mellannorrland (FFR) och Ernst & Young.

Därutöver har yttranden, utöver remisslistan, kommit in från Västra Götalands läns landstings kommunrevision och Norrköpings kommuns kommunrevision. Riksdagens ombudsmän (JO) och Svea hovrätt har uppgett att de avstår från att yttra sig.

Borlänge kommun, Färgelanda kommun, Härjedalens kommun, Landskrona kommun, Malå kommun, Mora kommun, Nyköpings kommun, Oxelösunds kommun, Tranås kommun, Upplands Väsby kommun, Västerås kommun, Övertorneå kommun, Västerbottens läns landsting, Öhrlings PricewaterhouseCoopers, KPMG och Deloitte har inte hörts av.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 oktober 2009

Närvarande: statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Malmström, Sabuni, Billström, Tolgfors, Björling, Krantz

Föredragande: statsrådet Odell

---

Regeringen beslutar proposition 2009/10:46 Oberoendet i den kommunala revisionen