

Regeringens proposition

1998/99:66

En stärkt kommunal revision

Prop.
1998/99:66

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 mars 1999

Göran Persson

Britta Lejon
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till ändringar i kommunallagen (1991:900), aktieföretagslagen (1975:1385), lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag, lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, stiftelselagen (1994:1220), lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade och lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län.

Vidare föreslås att lagen (1996:945) om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting och lagen (1997:222) om sammanläggningsdelegerade för Västra Götalands läns landsting skall upphöra vid utgången av juni 1999.

Förslagen innehåller bl.a. följande nyheter:

- Skärpta regler om jäv i kommunal revision.
- Krav på att de förtroendevalda revisorerna skall biträdas av sakkunnigt biträde.
- De förtroendevalda revisorerna ges en rätt att i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar löpande under året väcka ärenden som rör granskningen.
- De förtroendevalda revisorerna åläggs en skyldighet att anmäla misstanke om brott till berörd nämnd. Om nämnden inte anmäler ett misstänkt brott till åklagare skall revisorerna anmäla denna underlåtenhet till fullmäktige.
- Nämndernas ansvar för den interna kontrollen i nämnderna lagfästs.
- Överlämnande av årsredovisningarna till fullmäktige och revisorerna samt beslut i fråga om ansvarsfrihet tidigareläggs.

– Revisionsuppgiften preciseras i syfte att tydliggöra att den kommunala verksamheten skall revideras årligen. Prop. 1998/99:66

– Ökade möjligheter till informationsutbyte mellan revisorer och lekmannarevisorer i kommunala företag och förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting i syfte att möjliggöra en samordnad kommunal revision i en kommun eller i ett landsting.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2000. Bestämmelserna om överlämnade av årsredovisningen till fullmäktige och revisorerna samt beslut i fråga om ansvarsfrihet får tillämpas i sin äldre lydelse intill utgången av år 2000.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	6
2	Lagtext.....	7
2.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)...	7
2.2	Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385).....	16
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag.....	18
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.....	19
2.5	Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220) ...	20
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade.....	21
2.7	Förslag till lag om upphävande av lagen (1996:945) om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting	22
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län	23
2.9	Förslag till lag om upphävande av lagen (1997:222) om sammanläggningsdelegerade för Västra Götalands läns landsting.....	24
3	Ärendet och dess beredning.....	25
3.1	Lagrådet	25
4	Allmänna utgångspunkter.....	26
4.1	Kommunal revision – en gammal institution	26
4.2	Kommunal revision i dag	26
4.2.1	Den kommunala verksamhetens driftformer...	26
4.2.2	Revision av kommunal verksamhet	27
4.3	Behovet av skärpt lagstiftning i syfte att stärka den kommunala revisionen	29
5	Förtroendevalda revisorer.....	31
5.1	Valbarheten	31
5.2	Revisorernas kompetens	33
5.3	Revisorernas oberoende	36
6	Jäv.....	38
6.1	Jäv vid revision	38
6.2	Hantering av jäv	42
7	Sakkunnigt biträde.....	45
7.1	Förtroendevalda revisorer skall biträdas av sakkunniga....	45
7.2	Det sakkunniga biträdets kompetens.....	48
7.3	Krav på certifiering införs inte	50
8	Initiativrätt	52
8.1	Initiativrätt i fullmäktige	52
8.2	Initiativrätt i nämnder och fullmäktigeberedningar.....	56

9	Intern kontroll.....	58	Prop. 1998/99:66
10	Årsredovisning och ansvarsfrihet	61	
	10.1 Tidigareläggning av överlämnande av årsredovisningen ..	61	
	10.2 Tidigareläggning av beslut i fråga om ansvarsfrihet	63	
11	Revisionsuppgiften	65	
	11.1 Precisering av revisionsuppgiften	65	
	11.2 Revisorernas ekonomiska resurser.....	66	
12	Rätten till upplysningar.....	68	
13	Samordnad revision mellan kommunen och landstinget samt dess företag.....	70	
	13.1 Personsamband mellan lekmannarevisorerna och de förtroendevalda revisorerna.....	70	
	13.2 Information till de förtroendevalda revisorerna.....	77	
14	Skyldighet att anmäla misstanke om brott	81	
15	Övriga frågor	85	
	15.1 Bör kretsen revisionsansvariga vidgas till att omfatta de anställda?.....	85	
	15.2 Bör det vara en obligatorisk uppgift för en förtroende- vald revisor att pröva lagligheten?	87	
	15.3 Redaktionella förändringar i kommunallagen.....	89	
16	Ikraftträdande	90	
17	Kostnadskonsekvenser	91	
18	Författningskommentar	92	
	18.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900). 92		
	18.2 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385), förslag till lag om ändring i lagen (1980:1103) om årsredovisningar m.m. i vissa företag, förslag till lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220).....	102	
	18.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunal indelningsdelegerade.....	103	
	18.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:945) om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting och lagen (1997:222) om sammanläggningsdelegerade för Västra Götalands läns landsting	103	
	18.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län	104	
Bilaga 1	Kommitténs sammanfattning av betänkandet.....	108	
Bilaga 2	Kommitténs lagförslag	111	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	123	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	124	

Bilaga 5 Lagrådets yttrande	129	Prop. 1998/99:66
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 mars 1999.....	130	
Rättsdatablad	131	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
2. lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385),
3. lag om ändring i lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag,
4. lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar,
5. lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220),
6. lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade,
7. lag om upphävande av lagen (1996:945) om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting,
8. lag om ändring i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län, och
9. lag om upphävande av lagen (1997:222) om sammanläggningsdelegerade för Västra Götalands läns landsting.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)¹

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)

dels att 9 kap. 16 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 9 kap. 5 § skall betecknas 5 kap. 20 b §, att nuvarande 9 kap. 6, 7–15 §§ skall betecknas 9 kap. 7, 9–17 §§ och att nuvarande 9 kap. 17 § skall betecknas 5 kap. 25 b §,

dels att de nya 5 kap. 20 b §, 9 kap. 8, 9, 11–13, 15 och 16 §§ skall ha följande lydelse,

dels att 3 kap. 17 §, 4 kap. 6 och 17 §§, 5 kap. 19, 23 och 31 §§, 6 kap. 7 och 19 §§, 7 kap. 8 §, 8 kap. 17 och 18 §§ samt 9 kap. 4 och 20 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 9 kap. 6 §, 7 §, 10 §, 12 § och 14 § skall sättas närmast före de nya 9 kap. 7 §, 9 §, 12 §, 14 § respektive 16 § samt att rubriken närmast före 9 kap. 16 § skall sättas närmast före den nya 5 kap. 25 a §,

dels att det i lagen skall införas fem nya paragrafer, 4 kap. 17 a §, 5 kap. 20 a och 25 a §§ samt 9 kap. 5 och 6 §§ av följande lydelse,

dels att det i lagen närmast före 9 kap. 8 § skall införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

17 §²

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

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

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse samtliga styrelseledamöter *och minst en revisor*,
3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

¹ Lagen omtryckt 1998:1.

² Senaste lydelse 1998:765.

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

Detsamma gäller, när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

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

I fråga om aktiebolag som avses i första stycket skall fullmäktige även utse minst en lekmanarevisor.

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

4 kap.

6 §

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

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

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

17 §

Ledamöterna i nämnder får väcka ärenden i nämnderna.

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

17 a §

Revisorerna får väcka ärenden i

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

5 kap.

19 §

Om en ledamot enligt 20 § eller 9 kap. 4 § är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till det antal som föreskrivs i 18 §.

Om en ledamot enligt 20 eller 20 a § är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till det antal som föreskrivs i 18 §.

20 a §

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

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

2. handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

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

20 b §

Trots 20 a § får enskilda förtroendevalda mot vilka anmärkning kan riktas enligt 9 kap. 17 § andra stycket delta i fullmäktiges överläggningar, när revisionsberättelsen över den verksamhet som de har ansvaret för behandlas.

Ordföranden och vice ordförandena i en nämnd får också delta i fullmäktiges överläggning när verksamhet inom den egna nämnden behandlas.

Vad som nu har sagts gäller även om de förtroendevalda inte är ledamöter i fullmäktige.

Ärenden i fullmäktige får väckas av

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

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

25 a §

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

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

25 b §

Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas.

Talan som inte grundas på brott skall väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Annars är rätten till sådan talan förlorad.

31 §

Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning.

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

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

Prop. 1998/99:66

6 kap.

7 §

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan.

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att *den interna kontrollen är tillräcklig samt* att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

19 §

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

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

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

7 kap.

8 §

Företrädare för de anställda hos en kommun eller ett landsting (*personalföreträdare*) får, i den omfattning som anges i 9–13 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen. Företrädare för anställda i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd får i motsvarande omfattning närvara vid sammanträden med den gemensamma nämnden.

Närvarorätt saknas dock i *revisionsnämnder, förtroendnämnder, valnämnder* och överförmyndar-

Företrädare för de anställda hos en kommun eller ett landsting (*personalföreträdare*) får, i den omfattning som anges i 9–13 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen. Företrädare för anställda i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd får i motsvarande omfattning närvara vid sammanträden med den gemensamma nämnden.

Närvarorätt saknas dock *vid revisorernas sammanträden, i patientnämnder, valnämnder* och

8 kap.

17 §

Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorer-
na snarast möjligt och senast den
1 juni året efter det år som redo-
visningen avser.

Årsredovisningen skall lämnas
över till fullmäktige och revisorer-
na snarast möjligt och senast den
15 april året efter det år som redo-
visningen avser.

18 §

Årsredovisningen skall god-
kännas av fullmäktige. Det bör inte
ske innan fullmäktige enligt 9 kap.
16 § andra stycket beslutat om
ansvarsfrihet skall beviljas eller
vägras.

Årsredovisningen skall god-
kännas av fullmäktige. Det bör inte
ske innan fullmäktige enligt 5 kap.
25 a § beslutat om ansvarsfrihet
skall beviljas eller vägras.

9 kap.

4 §

*Den som är redovisningsskyldig
till kommunen eller landstinget får
inte*

*1. vara revisor eller revisors-
ersättare för granskning av verk-
samhet som omfattas av redovis-
ningsskyldigheten,*

*2. delta i val av revisor eller
revisorsersättare som skall
granska sådan verksamhet, eller*

*3. delta i handläggningen av
ärenden om ansvarsfrihet för verk-
samheten.*

*Första stycket skall tillämpas
också på make, sambo, föräldrar,
barn eller syskon eller annan när-
stående till den redovisnings-
skyldige.*

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

*En revisor eller en revisors-
ersättare som är jävig i ett ärende
får inte delta eller närvara vid
behandlingen av ärendet. Denne
får dock vidta åtgärder som någon
annan inte kan vidta utan olägligt
uppskov.*

*Den som känner till en
omständighet som kan antas
utgöra jäv mot honom, skall
självmant ge det till känna.*

5 §

*Har det uppkommit en fråga om
jäv mot någon av revisorerna skall
de samfällt besluta i jävsfrågan.
Den som jävet gäller får delta i
prövningen av jävsfrågan endast
om revisorerna inte är beslutsföra
utan honom och någon annan inte
kan tillkallas utan olägligt
uppskov.*

Ett beslut om jäv får överklagas endast i samband med överklagandet av det beslut varigenom ärendet avgörs.

6 §

Från jäv skall bortses när frågan om partiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Sakkunnigt biträde

8 §

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

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

9 §

Revisorerna granskar i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden.

De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden och genom de revisorer eller lekmanrevisorer som utsetts enligt 3 kap. 17 och 18 §§.

De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden finner att det föreligger misstanke om brott och inte utan oskäligt dröjsmål vidtar åtgärder, är revisorerna skyldiga att rapportera nämndens agerande till fullmäktige.

11 §

Vad som sägs om nämnder i 7 § gäller också fullmäktigeberedningar.

Vad som sägs om nämnder i 9 § gäller också fullmäktigeberedningar.

12 §

Nämnderna och de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

Nämnderna och *de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa samt* de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

De skall också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet.

13 §

Vad som sägs om nämnder i 10 § gäller också fullmäktigeberedningar.

Vad som sägs om nämnder i 12 § gäller också fullmäktigeberedningar.

15 §

De beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning skall tas upp i protokoll.

De beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning *och om jäv* skall tas upp i protokoll.

Föreskrifterna i 6 kap. 30 § om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen skall tillämpas också på revisorernas protokoll.

16 §

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

De sakkunnigas rapporter skall fogas till revisionsberättelsen.

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

20 §

I kommunalförbund med förbundsdirektion skall revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Vad som sägs om fullmäktige i 5, 16 och 17 §§ skall beträffande sådana förbund gälla

I kommunalförbund med förbundsdirektion skall revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Vad som sägs om fullmäktige i 5 kap. 20 b, 25 a, 25 b och 31 §§ skall beträffande

förbundsmedlemmarnas full- sådana förbund gälla förbunds- Prop. 1998/99:66
mäktige. medlemmarnas fullmäktige.

10 kap.

2 §

Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund,
2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,
3. beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partsammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt
4. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 13 §.
4. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 15 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000. Fullmäktiges sammanträde i 5 kap. 25 a § såvitt avser revisionen av 1999 års verksamhet får dock hållas senast före utgången av december år 2000. Till utgången av år 2000 får 8 kap. 17 § tillämpas i sin äldre lydelse.

2.2 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 42 § och 11 kap. 14 och 19 §§ aktiebolagslagen (1975:1385)³ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

42 §⁴

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

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

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

11 kap.

14 §⁵

Granskningsrapporten skall lämnas till bolagets styrelse senast tre veckor före den bolagsstämma som avses 9 kap. 7 § första stycket.

Granskningsrapporten skall lämnas till bolagets styrelse senast tre veckor före den bolagsstämma som avses i 9 kap. 7 § första stycket.

I rapporten skall lekmannarevisorn uttala sig om sådana förhållanden som avses i 4 § och om sådana förhållanden som han har varit skyldig att granska enligt 5 §. Om lekmannarevisorn finner anledning till anmärkning mot någon styrelseledamot eller mot den verkställande direktören, skall han upplysa om detta i rapporten och lämna uppgift om anledningen till anmärkningen.

En lekmannarevisorn får i granskningsrapporten lämna även andra upplysningar som han anser att aktieägarna bör få kännedom om.

En lekmannarevisor får i granskningsrapporten lämna även andra upplysningar som han anser att aktieägarna bör få kännedom om.

³ Lagen omtryckt 1993:150.

⁴ Senaste lydelse 1998:760.

⁵ Senaste lydelse 1998:760.

19 §⁶

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

⁶ Senaste lydelse 1998:760.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 13 § lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 13 §⁷

En revisor får inte till dem som saknar rätt att erhålla kännedom om den årsredovisningsskyldiges angelägenheter lämna upplysningar om sådant som revisorn har fått kännedom om vid fullgörande av sitt uppdrag, om det kan lända till förfång för den årsredovisningsskyldige.

Revisorn är skyldig att lämna medrevisor, ny revisor och, om den årsredovisningsskyldige har försatts i konkurs, konkursförvaltaren erforderliga upplysningar om den årsredovisningsskyldiges angelägenheter. Revisorn är dessutom skyldig att på begäran lämna upplysningar om företagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

⁷ Senaste lydelse 1984:946.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 16 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

16 §

Revisorerna får inte lämna upplysningar till enskilda medlemmar eller utomstående om sådana föreningens angelägenheter som de har fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag, om det kan vara till nackdel för föreningen.

Revisorerna är skyldiga att

1. till föreningsstämman lämna alla upplysningar som stämman begär, om det inte skulle vara till väsentlig nackdel för föreningen,
2. till medrevisor, granskare som avses i 17 §, ny revisor och, om föreningen har försatts i konkurs, konkursförvaltare lämna erforderliga upplysningar om föreningens angelägenheter, samt
3. på begäran lämna upplysningar om föreningens angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. **15 §**

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

Revisorerna är skyldiga att

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

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

Bestämmelsen i andra stycket 1 om upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten gäller inte när det är fråga om sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §⁸

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

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

<p>I fråga om revisionen tillämpas i övrigt bestämmelserna om revision i 9 kap. kommunallagen (1991:900).</p>	<p>I fråga om revisionen tillämpas i övrigt bestämmelserna om revision i kommunallagen (1991:900).</p>
---	--

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

⁸ Senaste lydelse 1991:1694.

2.7 Förslag till lag om upphävande av lagen (1996:945)
om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns
landsting

Härigenom föreskrivs att lagen (1996:945) om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1999.

2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län

Härigenom föreskrivs att 34 § lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

34 §

Vad som föreskrivs i 9 kap. kommunallagen (1991:900) om revision skall i tillämpliga delar gälla för ett regionförbund.

Vad som föreskrivs i kommunallagen (1991:900) om revision skall i tillämpliga delar gälla för ett regionförbund.

Föreskrifterna i 9 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen gäller dock inte för ett regionförbund.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

2.9 Förslag till lag om upphävande av lagen (1997:222)
om sammanläggningsdelegerade för Västra Götalands
läns landsting

Härigenom föreskrivs att lagen (1997:222) om sammanläggningsdelegerade för Västra Götalands läns landsting skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1999.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen bemyndigade den 3 april 1997 chefen för Inrikesdepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att göra en översyn av den kommunala revisionen samt att föreslå de lagändringar och andra åtgärder som kan anses motiverade för att öka effektiviteten och kompetensen i revisionsarbetet samt för att stärka de förtroendevaldas självständiga ställning (dir. 1997:56). Kommittén antog namnet Kommunrevisionsutredningen (In 1997:10).

Kommittén lämnade i juni 1998 betänkande Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument (SOU 1998:71). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och remissammanställningen finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju1999/120/K).

3.1 Lagrådet

Regeringen beslutade den 17 december 1998 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet lämnade förslagen utan erinran. I förhållande till lagrådsremissen har vissa smärre redaktionella ändringar gjorts i lagtexten.

4 Allmänna utgångspunkter

4.1 Kommunal revision – en gammal institution

I kommuner och landsting har de förtroendevaldas formella roll såvitt avser beslutanderätt, ansvar för beredning, verkställighet och kontroll, i huvudsak varit oförändrad sedan de borgerliga primärkommunerna och landstingen etablerades på 1860-talet. De förtroendevalda har beslutanderätten i fullmäktige men även i styrelsen och övriga nämnder. Därtill ansvarar de för beredning och verkställighet i nämnderna. De anställda i kommuner och landsting kan visserligen få rätt att besluta på delegation men agerar även i sådana fall utan självständigt ansvar som biträden till de förtroendevalda. Dessa förhållanden gäller även i fråga om den kommunala revisionen.

Bestämmelser om kommunala revisorer fanns redan i 1862 års kommunförordningar.

4.2 Kommunal revision i dag

4.2.1 Den kommunala verksamhetens driftformer

Kommunal verksamhet bedrivs huvudsakligen i förvaltningsform. Under de senaste årtiondena har dock kommunal verksamhet i allt större omfattning kommit att bedrivas även i privaträttsliga former. Från kommunaldemokratiska utgångspunkter är det kommunala företaget att betrakta som ett instrument för att driva kommunal verksamhet – en alternativ driftform.

Vid utgången av år 1997 fanns det 1 576 kommunala företag där kommuner eller landsting var majoritetsägare eller stiftare. Med företag avses aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening eller stiftelse (jfr 3 kap. 16 § kommunallagen 1991:900). Av dessa företag var 87 procent aktiebolag (1 281), 9 procent utgjordes av stiftelser och resterande 4 procent av andra associationsformer. I de kommunägda företagen omsattes ca 117 miljarder kronor. Företagen utgör omsättningsmässigt ungefär en fjärdedel av den verksamhet som kommunerna och de kommunägda företagen tillsammans ansvarar för.

I dag gäller delvis olika regler – både med avseende på innehåll och terminologi – för revision av kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltnings- respektive företagsform. Den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform granskas enligt de regler om revision som finns i kommunallagen. Sådan granskning utförs av förtroendevalda revisorer. De

kommunala företagen granskas enligt de associationsrättsliga regler som gäller för respektive företagsform. Dessa regler ställer ofta krav på yrkesutbildade revisorer, dvs. auktoriserade eller godkända revisorer.

I både kommunallagen (1991:900, KL) och aktiebolagslagen (1975:1385, ABL) används begreppet revisor. I kommunallagen avses med en revisor en förtroendevald revisor medan begreppet revisor i aktiebolagslagen avser en auktoriserad eller godkänd revisor. I aktiebolagslagen används begreppet lekmannarevisor för att beteckna en person utan formell kompetens som kan utses för att utföra en allmän granskning av ett bolag.

Lagutskottet har vid sin behandling av proposition 1997/98:99 Aktiebolagets organisation (bet. 1997/98:LU26), i anledning av en motion, uttalat att regeringen bör i det fortsatta arbetet med anledning av Aktiebolagskommitténs återstående betänkande överväga en annan benämningen än lekmannarevisor på den person som skall utföra utses att utföra en allmän granskning av ett bolag. I avvaktan på utredningens förslag används beteckningen lekmannarevisor.

4.2.2 Revision av kommunal verksamhet

Förtroendevalda revisorer utses av fullmäktige

Kommunallagens bestämmelser gäller både för kommuner och landsting. Således gäller samma bestämmelser om revision för såväl kommuner som för landsting.

Regler om den kommunala revisionen finns huvudsakligen samlade i 9 kap. kommunallagen. De förtroendevalda revisorerna väljs av fullmäktige och är fullmäktiges instrument för granskning av den kommunala verksamhet som bedrivs i nämnderna och i eventuella fullmäktigeberedningar.

Lagen föreskriver inte några särskilda kvalifikationskrav för de förtroendevalda revisorerna annat än att de skall ha uppnått en ålder av 18 år och därmed ha rösträtt i de kommunala valen (jfr 4 kap. 5 § KL).

De förtroendevalda revisorerna (minst tre revisorer och tre ersättare) väljs för en tid av fyra år. Det ställs i dag inga krav på att de skall biträdas av sakkunniga. I alla kommuner och landsting anlitar de förtroendevalda revisorerna i praktiken ändå ett sådant biträde.

Revisorernas granskning av verksamheten sker enligt god revisionssed

De förtroendevalda revisorerna granskar enligt 9 kap. 7 och 9 §§ kommunallagen, i den omfattning som följer av god revisionssed, all verksamhet som bedrivs inom nämndernas och fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. Verksamhet som bedrivs i kommunala företag ligger emellertid utanför de förtroendevalda revisorernas ansvar och befogenhet. De kommunala företagen omfattas i stället av revision enligt den lagstiftning som gäller för respektive företagsform, t.ex. aktiebolagslagen.

Passusen om "god revisionssed" i 9 kap. 7 § kommunallagen tillkom under riksdagsbehandlingen av propositionen om en ny kommunallag (prop. 1990/91:117) efter konstitutionsutskottets förslag (se bet. 1990/91:KU38 s. 80). Utskottet framhöll att god revisionssed inte är något en gång för alltid fastslaget begrepp utan det förändras över tiden. Vidare angav utskottet att det är väsentligt att det tillämpas på ett sätt som tar hänsyn till den kommunala sektorns särart, där bl.a. den kommunala revisionen utövas av förtroendevalda revisorer och under offentlig insyn. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har redovisat förbundens syn på god revisionssed i skriften God revisionssed i kommunal verksamhet (1995). Skriften har kommit att bli vägledande för den kommunala revisionen. Förbunden har också inrättat en referensgrupp i syfte att fortlöpande utveckla den goda seden. Förbunden har även utarbetat ett förslag till revisionsreglemente. Avsikten är att detta reglemente ska antas av fullmäktige och ge ytterligare preciseringar rörande revisionsarbetet.

Den kommunala revisionen består av redovisnings- och förvaltningsrevision

Den övergripande revisionsuppgiften i kommuner och landsting är att granska om verksamheten efterlever fullmäktiges beslut och om verksamheten, inom budgetramarna och med avsedd kvalitet, uppnår de politiska målen. Den kommunala revisionsuppgiften omfattar såväl redovisningsrevision som förvaltningsrevision. Gränsdragningen dem emellan är inte given. Det finns ingen klar definition av vad som är redovisnings- respektive förvaltningsrevision.

Redovisningsrevisionen i kommuner och landsting syftar i huvudsak till att bedöma om god redovisningssed tillämpas, om räkenskaperna är rättvisande och kontrollen av förmögenhetsskyddet är tillräcklig (jfr 9 kap. 7 § KL).

Förvaltningsrevision i kommuner och landsting syftar till att bedöma om fullmäktiges beslut efterlevs och om verksamheten, inom budgetramarna och med avsedd kvalitet, uppnår de politiska målen (jfr 9 kap. 7 § KL). Förvaltningsrevision i kommunal verksamhet kan t.ex. innebära att man granskar effektiviteten inom äldreomsorgen, rättssäkerhet i biståndshandläggning eller kvaliteten i den psykiatriska vården.

En väsentlig del vid sidan av revisorernas granskande arbete är det arbete som bedrivs i syfte att stödja nämndernas och fullmäktigeberedningarnas arbete med bl.a. rutiner. Detta skall ses som en del i arbete med att förebygga att felaktigheter begås.

Den interna kontrollen granskas av revisorerna

De förtroendevalda revisorerna har inte något omedelbart ansvar för den interna kontrollen utan skall granska att sådan finns och att den är ändamålsenlig och tillräcklig (jfr 9 kap. 7 § KL). Revisorerna bedömer om den interna kontrollen stöder verksamheten och dess ekonomiska förhållanden och om verksamhetens riskhantering är tillfredsställande.

Resultaten av revisorernas granskning lämnas i revisionsberättelsen

De förtroendevalda revisorerna skall varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige (9 kap. 14 § KL). Om de framställer anmärkningar skall anledningen anges i berättelsen. Anmärkningar får riktas mot nämnder, beredningar och mot enskilda förtroendevalda. Berättelsen skall också innehålla ett uttalande om ansvarsfrihet föreslås eller ej (9 kap. 15 § KL).

Anmärkningar kan inte riktas mot de anställda i kommunen eller landstinget. Detta som en följd av att ansvaret för den kommunala verksamheten ytterst åvilar de förtroendevalda. Revisionsberättelsen innehåller inte heller några anmärkningar eller direkta uttalanden som specifikt rör de kommunala företagen. De förtroendevalda revisorerna kan och skall dock uttala sig om kommun- eller landstingsstyrelsen skött sin allmänna tillsynsplikt över företagen (jfr 6 kap. 1 § KL).

4.3 Behovet av skärpt lagstiftning i syfte att stärka den kommunala revisionen

En allt mer komplex kommunal verksamhet ställer nya krav på lagstiftningen

De grundläggande reglerna om revision infördes redan i 1862 års kommunalförordningar. Reglerna har visserligen ändrats och kompletterats under 1900-talet men de är i många avseenden oförändrade till sitt innehåll.

Kommunal verksamhet har under 1900-talet ändrat karaktär, framför allt sedan 1960-talet. Verksamheten har fått allt större volym till sakinnehåll och ekonomi och därigenom också blivit mer komplex. Kommuner och landsting är i dag stora beslutsenheter. Frågan om hur kommunal revision bör utformas för att möta dessa förändringar har därmed också aktualiserats.

Den kommunala revisionen behöver stärkas

En demokratiskt förankrad revision har ett särskilt värde som, förutom att ge stadga åt den kommunala självstyrelsen, tar till vara de förtroendevaldas kännedom om och engagemang för kommunal verksamhet.

På senare tid har det nuvarande systemet med förtroendemannarevision i kommunal verksamhet kommit att ifrågasättas i en rad hänseenden. I den allmänna debatten har bl.a. framförts krav på ökat inslag av professionell revision av kommunal verksamhet. Flera utredningar har också under 1990-talet pekat på behovet av en samlad översyn av den kommunala revisionen. Senast har detta behov understrukits av Justitiekanslern (JK) i rapporten Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning, som överlämnades till regeringen i början av mars 1997. JK underströk att det vid en sådan översyn borde uppmärksammas hur den kommunala revisionen och revisionen av kommunala bolag skall kunna samordnas.

Det var bl.a. mot denna bakgrund som regeringen år 1997 tillsatte Prop. 1998/99:66 Kommunrevisionsutredningen.

Förslag för att stärka den kommunala revisionen

I syfte att stärka den kommunala revisionen lämnar regeringen i denna proposition förslag som bl.a. rör

- skärpta regler om jäv i kommunal revision,
- krav på att de förtroendevalda revisorerna skall biträddas av sakkunnigt biträde,
- de förtroendevalda revisorerna ges en rätt att i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar löpande under året väcka ärenden som rör granskningen,
- de förtroendevalda revisorerna åläggs en skyldighet att anmäla misstanke om brott av förmögensrättslig karaktär till berörd nämnd och rapportera nämndens agerande till fullmäktige om nämnden finner att det föreligger misstanke om brott och inte vidtar åtgärder,
- nämndernas ansvar för den interna kontrollen i nämnderna lagfästs,
- överlämnande av årsredovisningarna till fullmäktige och revisorerna samt beslut i fråga om ansvarsfrihet tidigareläggs,
- revisionsuppgiften preciseras i syfte att tydliggöra att den kommunala verksamheten skall revideras årligen, samt
- ökade möjligheter till informationsutbyte mellan revisorer och lek-mannarevisorer i kommunala företag och förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting i syfte att möjliggöra en samordnad kommunal revision i en kommun eller i ett landsting.

5 Förtroendevalda revisorer

5.1 Valbarheten

Regeringens bedömning: Det finns inte tillräckligt starka skäl för att begränsa fullmäktiges möjligheter att t.ex. välja en ledamot i fullmäktige till revisor eller revisorsersättare.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna delar utredningens bedömning däribland *Samhällsvetenskapliga fakulteten i Göteborg, länsstyrelsen i Gävleborgs län, Stockholms, Mullsjö, Växjö, Karlskrona, Halmstad, Östersunds och Luleå kommuner, Kalmar och Kristianstads läns landsting, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Kommuninvest AB, Starev* samt *Svenska Revisorsamfundet*. *Mora kommun* förordar att någon delad revision inte bör tillåtas. Några kommuner, däribland *Luleå och Övertorneå kommuner*, anser att det snarare är det aktiva partiarbetet än medlemskapet i fullmäktige som riskerar att skapa lojalitetskonflikter. *Kammarrätten i Jönköping* menar att det är olämpligt att förtroendevalda revisorer har en beroende ställning och finner det därför tveksamt om rekrytering av revisorerna skall ske bland ledamöter i fullmäktige.

Skälen för regeringens bedömning

Vem är i dag valbar till revisor?

Fullmäktige skall inför varje mandatperiod välja minst tre revisorer och lika många revisorsersättare för granskning av verksamheten (9 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen, 1991:900, KL).

I 4 kap. 5 § kommunallagen finns en valbarhetsregel som anger de allmänna förutsättningarna för att en person skall vara valbar till ett förtroendeuppdrag i en kommun eller i ett landsting. För att vara valbar gäller att en person skall ha uppnått en ålder av 18 år och ha rösträtt i de kommunala valen. Denna valbarhetsregel gäller lika för de förtroendevalda revisorerna som för andra förtroendevalda. Den som är anställd i en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen, dvs. en kommundirektörer eller motsvarande, är inte valbar (4 kap. 6 § första stycket KL). Detsamma gäller den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde (jfr 4 kap. 6 § andra stycket KL).

När det gäller vem som kan väljas till revisor, finns i 9 kap. kommunallagen kompletterande regler till den allmänna bestämmelsen om valbarhet i 4 kap. 5 § kommunallagen. Detta hänger samman med att den speciella funktion som revisorerna har ställer särskilt stora krav på oberoende.

Valbarheten för revisorerna inskränks genom en jävs- och obehörighetsregel i 9 kap. 4 § första stycket 1 kommunallagen. Enligt denna regel får den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget inte vara revisor.

Begreppet redovisningsskyldig omfattar både förtroendevalda och kommunalt anställda som i sin befattning är redovisningsskyldiga. Make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller andra närstående till den redovisningsskyldige ingår också i kretsen vid bedömningen av om obehörighet föreligger (9 kap. 4 § andra stycket KL). Som redovisningsskyldig räknas enligt rättspraxis också styrelseledamot i ett kommunalt företag (se RÅ 1976 Ab 28 och RÅ 1992 ref. 28). Utanför obehörighetsregeln i 9 kap. 4 § faller däremot ledamöterna i fullmäktige.

Skulle ett valbarheshinder uppkomma under en revisors löpande mandatperiod förfaller revisorsuppdraget omedelbart (se 4 kap 8 § KL). I sådant fall måste fullmäktige förrätta fyllnadsval av revisor.

Finns det skäl att skärpa reglerna som begränsar valbarheten?

Valbarheten till revisor skall enligt regeringens uppfattning vara begränsad på ett sådant sätt att den garanterar att revisionen är opartisk och tillförlitlig. Principiella motiv talar därför för en relativt sträng avgränsning av valbarheten.

Det har i olika sammanhang efterfrågats ytterligare begränsningar i valbarheten när det gäller revisorerna. Det har t.ex. sagts att det inte bör vara möjligt att välja revisorer bland dem som är ledamöter i fullmäktige framför allt på grund av risken för bindningar till respektive fullmäktigegrupp och fullmäktiges arbete i övrigt. Enligt nuvarande bestämmelser råder formellt inga hinder mot att välja revisorer som också är ledamöter i fullmäktige. Bland landstingen är i dag ca 27 procent av revisorerna ledamöter i fullmäktige och bland kommunerna är motsvarande andel ca 7 procent.

Det finns såväl för- som nackdelar med att kunna rekrytera revisorerna bland fullmäktiges ledamöter. Till fördelarna hör att fullmäktiges ledamöter har förutsättningar att vara väl insatta i de frågeställningar som revisorer har att bedöma. De har erfarenheter som är värdefulla när det gäller att identifiera olika kommunrevisionella problem. Att de är väl förankrade i kommunal verksamhet är en fördel i revisionens främjande och stödjande verksamhet. Till nackdelarna hör bl.a. det nyss nämnda dvs. risken för bindningar till respektive fullmäktigegrupp eller fullmäktiges arbete i övrigt.

Det sägs ofta att revisorernas opartiska ställning och politiska mod är av stor betydelse för medborgarnas tilltro till rättssäkerheten och demokratin och att det därför är angeläget att undvika risken för att t.ex. revisionen partipolitiserar. Genom att skärpa den regel som begränsar valbarheten

skulle objektivitet och opartiskhet i revisionen ytterligare betonas. Detta talar för att revisorerna inte borde rekryteras bland ledamöterna i fullmäktige men gärna bland personer med goda erfarenheter av kommunal verksamhet (jfr Kommunala Förnyelsekommitténs betänkande Förnyelse av kommuner och landsting, SOU 1996:169 s. 131).

En inskränkning av valbarheten när det gäller ledamöter i fullmäktige skulle generellt sett reducera antalet möjliga kandidater med kommunal förankring och erfarenhet. Detta skulle i många mindre kommuner kunna ge upphov till praktiska problem att rekrytera revisorer. I vart fall skulle en önskvärd omsättning bland revisorerna kunna försvåras. Det är enligt regeringens mening ingen önskvärd utveckling i en situation där en förstärkning av de förtroendevalda revisorernas ställning och kompetens är angelägen.

Vid en samlad bedömning finner regeringen att det inte finns tillräckligt starka skäl för att införa en reglering i kommunallagen som utesluter rekrytering av ledamöter i fullmäktige till uppdrag som revisor. Det får även fortsättningsvis ankomma på fullmäktige att självständigt bedöma vilka kandidater som har sådan erfarenhet och integritet att revisorsuppdragets krav på opartiskhet kan förenas med vederbörandes uppdrag i fullmäktige.

Delad revision

Det är inte ovanligt att revisorer även har förtroendeuppdrag som ledamot eller ersättare i en nämnd eller styrelse eller i ett kommunägt företag i den egna kommunen eller det egna landstinget. Att ha uppdrag i en nämnd inom den egna kommunen eller landstinget innebär enligt huvudregeln att vederbörande inte kan vara revisor där (jfr 9 kap. 4 § KL). I de fall då denna situation är för handen och fullmäktige ändå vill anlita personen som revisor brukar fullmäktige vid valet av revisor uttryckligen ange att en viss revisor undantas från granskningen av den nämnd där han eller hon är ledamot eller ersättare eller är redovisningsskyldig till. Den förtroendevalda får då mandat att granska andra delar av den kommunala verksamheten. Fullmäktige utnyttjar möjligheten till s.k. delad revision.

Det har av någon remissinstans ifrågasatts om detta förfaringsätt skall vara tillåtet och menat att detta kan medföra problem t.ex. vid hantering av revisionsfrågor av övergripande karaktär. Regeringen menar för sin del att revisionen fungerar bäst om möjligheten till delad revision används mer i undantagsfall. Det finns dock inte tillräckligt starka skäl att förbjuda förfarandet. Det skulle kunna innebära stora praktiska problem för t.ex. mindre kommuner som vanligen har ett mindre urval av revisorskandidater.

5.2 Revisorernas kompetens

Regeringens bedömning: Det finns inte tillräckligt starka skäl för att i lag införa särskilda kompetenskrav på dem som skall kunna väljas till revisor eller revisorsersättare.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna delar utredningens bedömning däribland *Samhällsvetenskapliga fakulteten i Göteborg, länsstyrelsen i Gävleborgs län, Stockholms, Mullsjö, Växjö, Karlskrona, Halmstad, Östersunds och Luleå kommuner, Kalmar och Kristianstads läns landsting, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Kommuninvest AB, Starev* samt *Svenska Revisorsamfundet. Strömstads och Trollhättans kommuner* – som delar utredningens bedömning – anger att det bör framgå av lagtexten att valda revisorer skall genomgå obligatorisk utbildning.

Justitiekanslern förordar att frågan om utformningen av den kommunala revisionen bör beredas ytterligare genom att försöka finna en lösning som tillgodoser kravet på bättre effektivitet i revisionen inom ramen för att de förtroendevalda i styrelsen och nämnder även fortsättningsvis skall granskas av sina egna. *Riksrevisionsverket* och *Revisorsnämnden* anser att kommunal verksamhet även bör granskas genom en yrkesmässigt oberoende revision som komplement till den kommunala revisionen och att en kompletterande utredning bör ges i uppdrag att ta fram underlag för beslut att som ett komplement till den förtroendevalda granskningen även etablera yrkesmässigt oberoende revision. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anger att frågan om en fristående yrkesrevision borde bli föremål för ytterligare överväganden.

Skälen för regeringens bedömning

I dag finns inga särskilda kompetensregler för revisorerna

Kommunallagen (1991:900) innehåller i dag inga regler med krav på att de förtroendevalda revisorerna skall besitta viss formell kompetens. Däremot är det viktigt att de förtroendevalda revisorerna har politisk erfarenhet och kunskap om den kommunala verksamheten.

En viktig del i revisionsuppgiften är förvaltningsrevisionen, dvs. granskningen av om verksamheten är ändamålsenlig och bedrivs på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt. Revisionen skall utvärdera om kommunen tillhandahåller de nyttigheter och tjänster som de politiska organen avsett. Lika viktigt är att se om dessa tillhandahålls kommuninnevånarna till ett pris som inte är högre än nödvändigt. Utgångspunkten är de mål och den resurstilldelning som de politiska organen lagt fast. Att bedöma om en nämnd har levt upp till fullmäktiges formella beslut och politiska intentioner kan inte alltid mätas med fasta mått. Detta kräver politisk erfarenhet och kännedom om kommunal verksamhet. Även den redovisningsrevisionella uppgiften ställer krav på politisk kompetens eftersom de övergripande målen i kommuner och landsting inte enbart uttrycks i ekonomiska termer utan också i termer av volymer, kvalitet och effekter.

I revisionsuppgiften ingår emellertid också uppgifter som, förutom politisk erfarenhet, ställer krav på yrkesrevisionella eller andra specialkunskaper. Redan i dag biträds därför de förtroendevalda revisorerna i stor utsträckning av antingen anställda i kommunen eller i landstinget

eller andra sakkunniga. Flera landsting och större kommuner har även egna revisionskontor. Regeringen återkommer i avsnitt 7 till frågan om sakkunnigt biträde.

Inget lagstadgat krav på utbildning

Kommunrevisionsutredningen ansåg att några särskilda kompetenskrav som begränsar valbarheten inte skulle införas i kommunallagen. Detta stöds också av det stora flertalet remissinstanserna. Mot denna bakgrund anser regeringen att det i dagsläget inte finns tillräckligt starka skäl att i kommunallagen ställa några formella kompetenskrav som begränsar valbarheten till uppdraget som förtroendevald revisor. Det får därför även i fortsättningen ankomma på fullmäktige att självständigt bestämma vem som skall utses till revisor.

Det är dock, enligt regeringens mening, väsentligt att de förtroendevalda revisorerna, precis som några remissinstanser påpekar, erbjuds en till uppgiften anpassad utbildning och att de också ges möjlighet till ett regelbundet erfarenhetsutbyte. Det finns dock inte skäl att i lag lägga fast krav på att revisorerna skall erbjudas och genomgå viss utbildning.

Kravet på en kompletterande yrkesmässig revision av kommunal verksamhet

Några remissinstanser anser att den kommunala revisionen där granskningen av den kommunala verksamheten sker av egna förtroendevalda inte uppfyller kravet på oberoende enligt den gängse definition av begreppet oberoende som används för statsrevision och revision av aktiebolag m.m. De anser att den kommunala verksamheten även bör granskas av en yrkesmässigt oberoende revision som komplement till den revision som sker genom de förtroendevalda revisorerna.

Regeringen kan se att det ur revisionssynpunkt finns fördelar med en sådan ordning. Den kommunala organisationen och verksamheten skiljer sig emellertid i väsentliga avseende från såväl en statlig organisation som en privaträttslig sammanslutning. Kommuner och landsting är styrda av folkvalda församlingar i demokratisk ordning. Det är de förtroendevalda som ansvarar för verksamheten inom ramen för en kommunal självstyrelse. Detta framgår redan av 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen. Med dagens ordning kan utomstående inte ansvara för verksamheten. De förtroendevalda revisorerna är en viktig del av detta system. Skall man ändra på detta handlar det om en mycket stor förändring av det ansvarssystem som gäller i dag. Regeringen anser inte att det i dagsläget finns skäl att genomföra en så genomgripande förändring.

Såsom framgår av avsnitt 7.1 föreslår dock regeringen att den förtroendevalda revisionen skall kompletteras med en yrkesrevisionell kunskap i form av sakkunnigt biträde. Skulle det visa sig att det inte är en tillräckligt stark ordning där den kommunala revisionen förstärks med sakkunniga biträden kommer regeringen att åter överväga behovet av en yrkesmässigt oberoende revision som komplement till den revision som sker av de förtroendevalda revisorerna.

Regeringens bedömning: Systemet med förtroendevalda revisorer förutsätter att fullmäktige till revisorer väljer personer som har förmåga att medverka till en revision som uppfyller fullmäktiges och medborgarnas rättmätiga krav på oberoende, effektivitet och kompetens.

Valet av revisorer bör ske med bredast möjliga representativitet.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En bred majoriteten av remissinstanserna delar utredningens bedömning däribland *Simrishamns, Göteborgs, Strömstads, Surahammars, Ljusdals, Bjurholms* och *Övertorneå kommuner, Värmlands* och *Dalarnas läns landsting*.

Skälen för regeringens bedömning

Revisorerna skall vara oberoende och opartiska

De förtroendevalda revisorernas ställning och status i organisationen har diskuterats i olika sammanhang. Lokaldemokratikommittén påpekade i betänkandet Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:109 s. 81) att revisorerna inte alltid hade den politiska tyngd, erfarenhet och självständiga ställning som kommunallagen förutsätter. Även Kommunala Förnyelsekommittén menade i sitt slutbetänkande Förnyelse av kommuner och landsting (SOU 1996:169 s. 131) att de förtroendevalda revisorernas status allmänt sett måste höjas. Kommunrevisionsutredningen angav i sitt betänkande Den kommunala revisionen (SOU 1998:71 s. 60) att det finns behov av en stark och effektiv revision som kännetecknas av oberoende och opartiskhet.

För att systemet med förtroendevalda revisorer skall kunna behållas också i framtiden krävs att fullmäktige fortsättningsvis lyckas rekrytera personer som har förmågan att medverka till en revision som fyller fullmäktiges och medborgarnas rättmätiga krav på opartiskhet, effektivitet och kompetens.

Detta är av stor betydelse för medborgarnas tilltro till rättssäkerheten och demokratin. Inte minst de under de senaste åren uppdagade oegentligheterna inom kommunal förvaltning visar att det finns behov av en stark och effektiv kommunal revision bl.a. för att granska att den interna kontrollen är ändamålsenlig och effektiv.

Det har bl.a. i en motion till riksdagen framhållits att det är en fördel om revisionens ordförande utses från minoriteten i fullmäktige (mot.1996/97:K526). Ett antal kommuner och landsting har redan valt att låta ordförandeskapet i revisionen innehas av minoriteten. Rent faktiskt borde detta sakna betydelse mot bakgrund av att varje revisor kan agera självständigt. Regeringen anser dock att en ordning som innebär att ordföranden i revisionen utses från minoriteten kan vara ett sätt för kom-

muner och landsting att på frivillig väg markera revisorernas oberoende i förhållande till den politiska majoriteten. Prop. 1998/99:66

En god representativitet är viktig!

En förutsättning för att systemet med förtroendevalda revisorer skall vara ändamålsenlig är att fullmäktige lyckas välja personer som har förmågan att medverka till en revision som fyller medborgarnas rättmätiga krav på oberoende, effektivitet och kompetens. En god representativitet bidrar till att skapa en sådan revision. Det är därför viktigt att en bred representativitet upprätthålls vid val av revisorer. Det gäller inte bara att representativitet tillgodoses med avseende på partierna i fullmäktige. Det förutsätter också att representativiteten tillgodoses i fråga om ålder och erfarenhet, kön, etnicitet, funktionshinder m.m. Det är viktigt inte minst mot bakgrund av att det är en väsentlig uppgift för revisorerna att granska ändamålsenligheten i verksamheten.

En strävan bör enligt regeringens mening vara att samtliga partier i fullmäktige ges möjlighet att antingen bli representerade i revisionen eller att på annat sätt följa revisionens arbete. Detta minskar risken för ovidkommande lojaliteter. Det kan dock vara svårt att erbjuda representation för samtliga partier i vissa kommuner eller landsting där det finns ett stort antal mindre partier representerade i fullmäktige.

6 Jäv

6.1 Jäv vid revision

Regeringens förslag: Kommunallagens regler för förtroendevalda och anställda i nämnder om s.k. sakägarjäv, intressejäv, ställföreträdarjäv, ombudsjäv och delikatessjäv samt om när det skall bortses från jäv skall omfatta även de förtroendevalda revisorerna.

Förslagen finns intagna i 9 kap. 4 och 6 §§ kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens utom såvitt avser den lagteknisk utformningen av bestämmelserna.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna ställer sig positiva till att samma jävsbestämmelser skall gälla för revisorerna som för nämnderna. Flera av dessa instanser, däribland *Norrtälje*, *Malmö*, *Halmstad* och *Göteborgs kommuner*, *Värmlands läns landsting*, *Svenska Kommunförbundet* samt *Komrev AB* förordar att jävsreglerna bör anpassas till de för revisorerna speciella förhållandena däribland skillnaden mellan ärende och ett granskningsärende samt hur frågan om jäv hanteras i revisionsberättelsen. Vidare anges att verkan av jäv bör ses över. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* anser att frågan är svårbedömlig och att det därför behövs ytterligare överväganden. *Mullsjö kommun* anför att förslaget inte är tillräckligt analyserat och därför inte bör göras till föremål för lagstiftning. *Värmlands*, *Västernorrlands* och *Västerbottens läns landsting* samt *Starev* förordar att en lagreglering bör ske med innebörd att jäv föreligger om revisorernas budget bereds av redovisningsskyldiga.

Skälen för regeringens förslag

Reglerna om jäv i kommunallagen är olika för ledamöterna i fullmäktige, i en nämnd, de anställda och de förtroendevalda revisorerna

Jävs- och valbarhetsbestämmelser finns till för att säkra en objektiv hantering av ärenden i en verksamhet. Ytterst handlar det om medborgarnas förtroende för den kommunala verksamheten.

Med jäv avses att en person har ett sådant förhållande till saken eller parterna att det kan äventyra hans opartiskhet vid behandlingen av ett visst ärende. I kommunallagen (1991:900, KL) finns olika regler om jäv för ledamöter i fullmäktige, i en nämnd, de anställda och de förtroendevalda revisorerna.

För ledamöterna i fullmäktige föreligger jäv när ärendet personligen berör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående (5 kap. 20 § KL). Jävsregeln täcker inte alla de fall där en ledamot kan tänkas sätta eget eller annans intresse framför kommunens. I äldre motiv har man därför utgått från att den förtroendevalde själv frivilligt skall avstå från att delta vid hanteringen i sådana fall (prop. 1953:210 s. 151). Dessa uttalanden anses enligt doktrinen alltså vara vägledande (se Paulsson-Riberdahl-Westerling: Kommunallagen s. 199). I 5 kap. 20 § tredje stycket kommunallagen anges att föreskrifterna i 6 kap. 24 § andra–fjärde styckena om verkan av jäv i styrelsen och övriga nämnder skall tillämpas också på fullmäktige.

Jävsbestämmelserna för nämnder

För styrelsen och övriga nämnder gäller en jävsregeln som har förvaltningslagens (1986:223) jävsregel som förebild. En förtroendevald eller en anställd som är jävig i ett ärende i en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet (6 kap. 24 § KL). För dessa gäller s.k. sakägarjäv, intressejäv, släktskapsjäv, ställföreträdarjäv, ombuds- och biträdesjäv samt delikatessjäv (6 kap. 25 § KL). Från jäv skall dock bortses när frågan om opartiskhet uppenbart saknar betydelse (6 kap. 26 § KL).

För förtroendevalda och anställda som är engagerade i kommunala företag anses inte ställföreträdarjäv och delikatessjäv föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller på annat sätt är knuten dit (6 kap. 27 § första stycket KL). Det krävs således starkare koppling för att jäv skall föreligga.

Regeln gäller emellertid enbart ärenden som berör ett aktiebolag där kommunen äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen utser minst hälften av styrelseledamöterna. Undantaget gäller dessutom inte när en nämnd handlägger ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda. Anledningen till särregleringen är att företagsdrift i egna privaträttsliga subjekt kan betraktas som ett alternativ till drift i nämndform. I propositionen Lokal demokrati (prop. 1993/94:188 s. 61) uttalas att nämndens uppgift i dessa fall är ofta att upprätthålla sambandet mellan bolaget och kommunen.

I dag gäller det sk. redovisningsjävet för de förtroendevalda revisorerna

Jävs- och obehörighetsreglerna vid revision utgår från begreppet redovisningsskyldighet. Begreppet avser både förtroendevalda och kommunalt anställda som i sin befattning är redovisningsskyldiga till kommunen eller landstinget. Med redovisningsskyldighet avses också ledamöter i ett kommunalt företags styrelse. Regeln skall tillämpas också på make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige. Den som är redovisningsskyldig till kommunen får inte vara revisor eller revisorsersättare och inte heller delta i val av revisor

eller i handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten (9 kap. 4 § KL).

Regeringen menar att denna regel formellt sett inte är att anse som en ren jävsregel utan som en valbarhetsregel med visst inslag av jäv. Regeringen återkommer till detta senare i detta avsnitt.

Samma jävsbestämmelser skall gälla för revisorerna som för nämnderna

Jävsbestämmelserna i 5 och 6 kap. kommunallagen tar sikte på en persons opartiskhet vid handläggningen av enskilda ärenden. Någon sådan renodlad jävsregel finns i dag inte för revisorerna. Det förhållandet att t.ex. ett enskilt ärende berör revisorn eller denne närstående förhindrar honom inte enligt kommunallagen att delta i revisionen av ärendet. I den av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet utgivna skriften "God revisionssed" anges att även om de jävsbestämmelser som gäller för nämnderna inte är formellt tillämpliga på revisorerna, bör de ändå tillämpas av etiska skäl (se skriftens avsnitt 2.4).

Avsaknaden av lagbestämmelser om revisionsjäv har lett till att revisorskollegier i kommuner och landsting, i viss utsträckning och i enlighet med ovan nämnda rekommendation, analogt har tillämpat de jävsbestämmelser som gäller för nämnderna. Det har inneburit att revisorerna avstått från att delta i handläggningen av sådana ärenden till vilka de haft sådan anknytning att vederbörandes opartiskhet kunnat ifrågasättas.

Det är principiellt viktigt att slå fast att revisorernas agerande skall präglas av objektivitet och att kravet på att uppmärksamma jävssituationer inte skall vara mildare för revisorer än för ledamöter i nämnder och anställda i nämnder. Ytterst handlar det om allmänhetens förtroende för revisionen. Detta stöds också av remissinstanserna. Det är inte en tillfredsställande ordning att förlita sig på att kommuner och landsting analogt tillämpar de jävsbestämmelser som gäller för nämnder. Även om revisorernas granskningar normalt sett inte utmynnar i ett löpande beslutsfattande på sätt som sker i nämnderna skall deras granskningar ytterst läggas till grund för fullmäktiges årliga beslut i ansvarsfrihetsfrågan. Beslut kommer även att fattas löpande i de ärenden som revisorerna initierar med stöd av den av regeringen föreslagna initiativrätten. För att bibehålla och stärka allmänhetens förtroende för revisorernas objektivitet i verksamheten bör det därför införas en uttrycklig jävsbestämmelse för de förtroendevalda revisorerna.

I vilka ärenden kan jäv förekomma?

De förtroendevalda revisorernas granskning sammanfattas varje år i en revisionsberättelse. Rättsligt sett utgör den berättelsen ett enda ärende trots att den består av ett stort antal delar. Regeringen menar att samma regler skall gälla för jäv oavsett vilket slags ärende det gäller.

Revisorerna handlägger och beslutar även i förvaltningsärenden. Sådana kan gälla anställning av personal, avtal om medverkan av sakkunniga m.m.

Regeringen har i avsnitt 8 föreslagit att de förtroendevalda revisorerna skall ges initiativrätt i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar. Dessa framställningar till de olika organen kommer också att i förvaltningsrättslig mening utgöra ärenden hos de förtroendevalda revisorerna.

Med de föreslagna bestämmelserna kan således jävssituationer också komma att förekomma i revisionsberättelsen. Det kan leda till att fullmäktiges beslut om revisionsberättelsen upphävs om det överklagas. Det blir domstolens sak att pröva om och när det skall bortses från jävet.

Jäv kan således förekomma i alla de ärenden som de förtroendevalda revisorerna skall handlägga, oavsett om det gäller revisorernas egna förvaltningsärenden, de ärenden som revisorerna initierar med stöd av initiativrätten eller i revisionsberättelsen.

Styrelsen har ansvaret för att upprätta kommunens eller landstingets förslag till budget i (se 8 kap. 6 § KL). Vissa remissinstanser har framfört synpunkten att jäv skall anses föreligga om revisorernas budget bereds av redovisningsskyldiga. Ett sådant jäv skulle innebära att styrelsen inte skulle kunna lämna ett samlat förslag till kommunens eller landstingets budget till fullmäktige. En sådan ordning är inte önskvärd. Jäv för den som i styrelsen deltar i beredningen av de förtroendevalda revisorernas budget skall därför inte införas. Regeringen återkommer i avsnitt 11.2 till frågan om beredning av revisorernas budget.

När kan det bortses från jäv?

Förebilden till bestämmelsen i 6 kap. 26 § kommunallagen om bortseende från jäv har hämtats från förvaltningslagen. I förarbetena till kommunallagen finns inte angivet vilka situationer som avses falla under bestämmelsen. Ledning får i stället sökas förarbetena till förvaltningslagen (proposition 1985/86:80 om en ny förvaltningslag).

I prop. 1985/86:80 s. 22 sas att i de fall där myndighetsutövning mot någon enskild inte är aktuell skulle det föra för långt att utan inskränkning upprätthålla kravet på att iaktta jävsgrunderna. Det gäller bl.a. rena serviceärenden, t.ex. lämnande av råd och upplysningar till allmänheten. I sådana fall kan frågan om jäv vara helt underordnad eller t.o.m. betydelslös. Vidare angavs att det även i övrigt förekommer ärenden där ett upprätthållande av jävsreglerna kan te sig onödigt formalistiskt. Av denna anledning ansågs det nödvändigt att införa en bestämmelse som gör det möjligt att i uppenbara fall bortse från jäv. I förarbetena till förvaltningslagen nämns inte närmare vilka situationer som skall anses falla under bestämmelsen.

Bestämmelsen i 6 kap. 26 § kommunallagen inskränker formellt sett inte jävsgrunderna. Regeln innebär bara att förekomsten av jäv inte skall föranleda någon verkan.

Eftersom samma jävsgrunder föreslås gälla för de förtroendevalda revisorerna som de som gäller för nämnderna bör det också finnas en regel som anger att man kan bortse från jäv när frågan om partiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Det är svårt att exakt ange vilka fall som kan uppkomma i det praktiska revisionsarbetet. Det är likaledes svårt att ange om en jävssituation som berör endast en del av ett större ärende skall

leda till att ett beslut kan komma att upphävas av en domstol. På samma sätt som gäller andra ärenden får frågan avgöras från fall till fall. Ledning får på samma sätt som när det gäller jäv i nämnd sökas i förarbeten till förvaltningslagen och till den praxis som finns på området. Sammantaget leder detta till att stor försiktighet bör iakttas när det gäller för revisorerna att avgöra de är jäviga eller inte. En revisor bör således självmant avstå från att delta i ett revisionsärende när fråga om jäv kan komma att aktualiseras. Det är viktigt att revisorerna inte kan ifrågasättas. Det gäller ytterst allmänhetens förtroende för revisionen.

Ett beslut om att en revisor är jävig skall fattas samfällt av revisorerna. Det betyder att beslutet skall fattas av alla revisorerna gemensamt. Beslut om jäv liksom beslut i andra förvaltningsfrågor fattas med enkel majoritet. Det följer av kommunallagens regler om hur beslut fattas i kommuner och landsting (se t.ex. 5 kap. 43 § KL). Den som jävet gäller får inte delta eller närvara vid handläggningen av jävsfrågan annat än om revisorerna inte är beslutsföra utan denne och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

I vissa kommuner och landsting deltar inte revisorsersättarna i revisionsarbetet. När det nu införs skärpta regler om jäv kan revisorsersättarnas deltagande i revisionsarbetet aktualiseras på ett annat sätt än som i dag sker i vissa kommuner och landsting.

Den nuvarande bestämmelsen om s.k. redovisningsjäv utgör i realiteten en valbarhetsbestämmelse och handläggningsregel för fullmäktige

Den del av den nuvarande jävsbestämmelsen i 9 kap. 4 § kommunallagen som stadgar att den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget inte får vara revisor snarare är att beteckna som en valbarhetsbegränsande regel än som en jävsbestämmelse. Bestämmelsen innebär att en person som är redovisningsskyldig är obehörig att vara revisor. Regeringen har av den anledningen föreslagit att det skall klargöras att bestämmelsen utgör ett valbarhetshinder för förtroendevalda revisorer. Denna fråga behandlas i avsnitt 15.3 och i författningskommentaren i avsnitt 18.

Övriga delar av paragrafen behandlar vilka ledamöter i fullmäktige som är obehöriga att delta i fullmäktiges val av revisorer och vid handläggningen av frågan om ansvarsfrihet. Dessa frågor rör således dessa ledamöter och inte de förtroendevalda revisorerna. Denna fråga behandlas vidare i författningskommentaren i avsnitt 18.

6.2 Hantering av jäv

Regeringens förslag: Revisorerna skall samfällt besluta i jävsfrågor. De beslut som revisorerna fattar om jäv skall tas upp i protokoll. Ett beslut i jävsfråga får överklagas i samband med överklagandet av det beslut varigenom fullmäktige eller revisorerna avgör ärendet.

Förslagen finns intagna i 9 kap. 5 och 15 §§ kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens utom såvitt avser bortseende från jäv och den lagteknisk utformningen av bestämmelserna.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna ställer sig positiva till förslagen. *Hovrätten för Nedre Norrland* förordar att lagtexten bör kompletteras med att revisorerna samfällt skall fatta beslut om jäv. *Strömstads* och *Trollhättans kommuner* anger att frågan om hur jävet skall dokumenteras bör belysas.

Skälen för regeringens förslag

Hanteringen av jäv

För att säkerställa att jävssituationer hanteras enhetligt i revisorskollegier är det av värde att ha enhetliga hanteringsregler. Närmast till hands ligger att tillämpa de regler som i detta sammanhang gäller för nämnderna.

En ledamot eller en anställd som är jävlig får varken vidta någon förberedande åtgärd eller delta i avgörandet av det ärende i vilken en jävssituation föreligger. I begreppet handläggning ingår momenten utredning, myndighetsutövning, föredragning och beslutsfattande. Den som är jävlig skall självmant ge jävet till känna. Det är naturligt att dessa moment även skall gälla för en förtroendevald revisor. En ledamot i en nämnd kan anmäla jävet till ordföranden före sammanträdet eller vid sammanträdet. En revisor kan också anmäla jävet till ordföranden. Detta får ske så snart jävet uppkommer.

Revisorerna är i granskningsärenden oberoende av varandra (jfr 9 kap. 6 § KL). En revisor kan inte överröstas av de andra revisorerna. I administrativa ärenden utövar emellertid revisorerna förvaltningen samfällt. Frågan om jäv i de olika granskningsärendena liksom andra ärenden som handläggs av de förtroendevalda revisorerna hör till sådana ärenden som bör hanteras samfällt av revisorerna. Följden skulle annars bli att den mot vilken jäv gjorts gällande själv skulle kunna avgöra jävsfrågan. Det föreslås därför att frågan om jäv skall behandlas samfällt av revisorerna. Detta förhållande skall lagregleras.

Jäv skall dokumenteras i protokoll

De beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning skall tas upp i protokoll (9 kap. 13 § första stycket KL). Dessa protokoll skall justeras och tillkännages på samma sätt som nämndernas protokoll (se 9 kap. 13 § andra stycket KL). Revisorernas beslut i jävsfrågor bör på motsvarande sätt som de beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning tas upp i protokoll. Det föreslås därför att beslut i jävsfrågor tas upp i protokoll.

Överklagande av jäv

Revisorernas beslut i förvaltningsfrågor kan överklagas på motsvarande sätt som gäller för beslut av en nämnd, dvs. inom tre veckor från den dag

det tillkännagavs på kommunens eller landstingets anslagstavla att protokollet justerats (se 10 kap. 6 § KL).

Frågor om jäv kan dock för nämndernas del endast överklagas i samband med överklagandet av det beslut varigenom frågan avgörs (6 kap. 24 § KL).

Vid införandet av jävsbestämmelserna i 6 kap. 24 § kommunallagen angavs i förarbetena att det bör klargöras att ett beslut i en jävsfråga endast får överklagas i samband med överklagandet av det beslut varigenom fullmäktige eller nämnden avgör ärendet. Följden skulle annars kunna bli att delar av den kommunala förvaltningen får problem med att fullgöra sina uppgifter eftersom invändning om jäv med åtföljande domstolsprövning riskerar att förhålla nämndens hantering av sakfrågan (prop. 1993/94:188 s. 62).

Motsvarande resonemang bör föras även för överklagandet av beslut som fattas av de förtroendevalda revisorerna eller av fullmäktige. Det föreslås således att beslut i en jävsfråga endast får överklagas i samband med överklagandet av det beslut varigenom fullmäktige eller de förtroendevalda revisorerna avgör ärendet. Det föreslås att detta lagregleras.

7 Sakkunnigt biträde

7.1 Förtroendevalda revisorer skall biträdas av sakkunniga

Regeringens förslag: De förtroendevalda skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som de själva bestämmer. De sakkunnigas rapporter skall bifogas de förtroendevalda revisorerernas revisionsberättelse.

Förslaget genomförs genom tillägg i 9 kap. 7 och 16 §§ kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förutom vad avser lagregleringen av att förtroendevalda själv utser sina biträden och att de sakkunnigas rapporter skall bifogas.

Remissinstanserna: Den övervägande del av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget, däribland *Juridiska fakulteten i Uppsala, Stockholms, Enköpings, Simrishamns, Göteborgs, Strömstads och Surahammars kommuner, Östergötlands och Värmlands läns landsting, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Kommuninvest AB, Starev, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) och Svenska Revisorsamfundet. Justitiekanslern* anser att yrkesrevisorer inte bara bör anlitas som biträden utan att de bör ha ett eget ansvar.

Riksrevisionsverket (RRV) och Revisorsnämnden avstyrker förslaget och anför att det är otillräckligt med ett sakkunnigt biträde utan eget revisionsansvar. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* menar att en självständig revisionsfunktion vid sidan om de förtroendevalda revisorerna stärker förtroendet för den kommunala verksamheten och att frågan om en fristående yrkesrevision bör bli föremål för ytterligare överväganden. *Föreningen Sveriges Kommunalekonomer* som, förordar en uppdelning av revisionsverksamheten i förvaltningsrevision och i redovisningsrevision, anger att redovisningsrevisionen bör ombesörjas helt och hållet av de sakkunniga. *Halmstads kommun* anser att det inte är logiskt att lagreglera om sakkunnigt biträde till revisorerna men inte om biträde till nämnder och styrelse. *Enköpings, Gotlands, Göteborgs, Surahammars och Luleå kommuner* har förordat att en reglering bör ske av att lekmanrevisorerna också skall biträdas av sakkunniga. Några remissinstanser, däribland *Mullsjö och Göteborgs kommuner, Kalmar, Värmlands och Västernorrlands läns landsting, Landstingsförbundet och Starev*, anger att det bör framgå av lagtexten att revisorerna själva väljer sitt biträde. *Svenska Revisorsamfundet* förordar att de sakkunnigas slutrapporter skall bifogas revisorerernas skrivelser.

Skälen för regeringens förslag

I dag finns inga regler om sakkunniga biträden till de förtroendevalda revisorerna

Revisionsarbetet har under årens lopp kommit att bli allt mer komplicerat. Detta inte minst mot bakgrund av att den kommunala verksamheten också blivit allt mer komplex med avseende på verksamhetens innehåll, ekonomi och verksamhetsformer.

I kommunallagen (KL) ställs i dag inga krav på att de förtroendevalda revisorerna skall biträdas av sakkunniga i sitt revisionsarbete. Såväl kommuner som landsting har dock sedan länge och i stor omfattning på frivillig basis anlitat sakkunniga biträden i sitt revisionsarbete. I några fall anlitas egna anställda som biträden och i andra fall utomstående sakkunniga. Det är således uppenbart att kommunernas och landstingens revision numera är beroende av sakkunnig hjälp.

De förtroendevalda revisorerna skall biträdas av sakkunniga

I flera motioner till riksdagen har det framhållits att det av såväl trovärdighets- som effektivitetsskäl är nödvändigt att de förtroendevalda biträds av sakkunniga. Detta har även föreslagits av Kommunal-lagsgruppen i slutbetänkandet Ny lag om kommuner och landsting (Ds 1988:52 s. 131) och Lokaldemokratikommittén i slutbetänkandet Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:109 s. 81). Från senare tid kan nämnas att i propositionen Förvaltningen av kommunala pensionsmedel (prop. 1997/98:52 s. 17) uttalade regeringen bl.a. att vid revisionen av förvaltningen av pensionsmedel skall de förtroendevaldas ställning stärkas genom medverkan av sakkunniga med särskild sakkunskap om medelsförvaltning.

Regeringen anser att det är en god ordning att de förtroendevalda revisorerna i sitt viktiga arbete förstärks med en professionell revision som består av sakkunniga. Denna ståndpunkt stöds av remissinstanserna. Det finns därför skäl att lägga fast denna ordning direkt i kommunallagen. Genom en sådan reglering kommer revisionens ställning att stärkas ytterligare. Ett lagfästande av krav på sakkunnigt biträde är ett sätt att markera den särskilda vikt som regeringen vill lägga vid revisorernas arbete med att se till att all kommunal verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt, kvalificerat och rättssäkert sätt. Det är viktigt ur ett medborgarperspektiv att det ställs höga krav på att revisionen fungerar på ett kompetent sätt.

Bör andra också biträdas av sakkunniga?

Någon remissinstans har menat att det inte är logiskt att bara lagreglera frågan om biträde till revisorerna utan att en sådan reglering även borde omfatta nämnderna. Det är i och för sig så att den reglering som regeringen nu föreslår inte får generell karaktär. Främsta motivet till detta är att det i dag finns ett klart uttalat behov av en reglering av biträde till

revisorerna. För nämnderna finns det däremot inte ett uttalat behov av en sådan reglering.

Några remissinstanser har förordat att lekmannarevisorer också skall biträdas av sakkunniga. En lekmannarevisor får enligt 11 kap. 12 § aktiebolagslagen (1975:1385) anlita ett biträde vid sin granskning. Det föreligger således inget hinder mot att en lekmannarevisor anlitar ett biträde vid sin granskning. Någon ytterligare reglering bör inte ske utan det får avgöras av varje kommun och landsting i vilken mån lekmannarevisorn skall biträdas av en sakkunnig.

De sakkunniga skall inte ha ett självständigt ansvar

Vissa remissinstanser har angett att de sakkunniga inte endast skall vara biträden till de förtroendevalda utan att de skall ha ett eget ansvar för sin granskning. Detta anknyter nära till frågan om en oberoende yrkesrevision av kommunal verksamhet vilket behandlas i avsnitt 5.2.

På motsvarande sätt som sägs i avsnitt 5.2. om yrkesrevision syftar den föreslagna regleringen med krav på sakkunnigt biträde inte till att förändra den nuvarande ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och anställda eller anlitate konsulter. De förtroendevalda är fortfarande ytterst ansvariga för verksamheten. Det sakkunniga bitrådets ställning skall inte vara annorlunda än andra kommunalt anställdas eller anlitate konsulter. Det innebär att det åvilar de sakkunniga att på de förtroendevaldas uppdrag självständigt göra och redovisa sina bedömningar till de förtroendevalda revisorerna. Detta följer naturligt av de sakkunnigas yrkes- och konsultansvar.

De sakkunnigas rapporter skall fogas till revisionsberättelsen

När nu regeringen föreslår att de förtroendevalda revisorerna skall biträdas av sakkunniga finns det anledning att överväga hur de sakkunnigas rapporter skall hanteras. I många kommuner och landsting fogas dessa rapporter till de förtroendevaldas skrivelser. I andra kommuner och landsting gör de sakkunniga inga självständiga rapporter utan enbart underlag till de förtroendevalda revisorerna. I båda fallen gör de förtroendevalda revisorerna, bl.a. på grundval av de sakkunnigas rapporter och bedömningar, sina egna bedömningar och fattar beslut.

Fullmäktige och nämnder bör enligt regeringens mening ha ett så fullständigt bakgrunds- och beslutsunderlag som möjligt. De sakkunnigas synpunkter skall således lyftas fram. Särskilt viktigt är det att de sakkunniga biträdets rapporter fogas till revisionsberättelsen. Vi föreslår därför att en lagreglering skall ske i detta avseende. Det är även i övrigt en god ordning att lyfta fram de sakkunnigas synpunkter och därför lämpligt att de sakkunnigas rapporter bifogas de förtroendevaldas skrivelser. Det kan röra sig om de rapporter som de förtroendevalda revisorerna avger till nämnderna liksom de ärenden som de förtroendevalda revisorerna kan initiera (se avsnitt 8). Någon lagreglering föreslås inte i detta avseende utan det får avgöras av varje kommun och landsting har de sakkunnigas

rapporter skall hanteras. Frågan om sakkunnigas rapporter behandlas vidare i författningskommentaren i avsnitt 18. Prop. 1998/99:66

De förtroendevalda revisorerna skall själva välja sina sakkunniga biträden

I de flesta kommuner och landsting väljer revisorerna själva vem som skall biträda dem. Detta gäller oavsett om de biträds av egen anställd personal eller om dessa är externa. Det naturliga är också att revisorerna inom sin budgetram själva avgör i vilken omfattning och på vilket sätt biträdena skall användas.

För att garantera de förtroendevalda revisorernas oberoende anser regeringen att de förtroendevalda revisorerna själva bör ha ansvaret för att välja vem som skall biträda dem i granskningen. Denna ordning bör lagfästas. I sammanhanget är det angeläget att påpeka att lagen (1992:1528) om offentligt upphandling gäller även för revisionstjänster. Externa revisionsuppdrag måste därför upphandlas.

7.2 Det sakkunniga biträdets kompetens

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

Förslaget genomförs i 9 kap. 8 § kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förutom placeringen av bestämmelsen om sakkunnigt biträde..

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget, däribland *Svenska Kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *Starev*, *Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR)* och *Svenska Revisorsamfundet*.

Skälen för regeringens förslag

Inga kompetenskrav i dag

Det nuvarande systemet med förtroendevalda revisorer ställer inte upp några formella kompetenskrav på de förtroendevalda revisorerna och än mindre på dem som anlitas som biträde till de förtroendevalda revisorerna. Några regler om kompetenskrav i form av godkännande eller auktorisation motsvarande dem som finns t.ex. i aktiebolagslagen (1975:1385) finns inte i kommunallagen (1991:900).

Vanligen är de som biträder de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting sådana personer som har praktisk erfarenhet av kommunalt revisionsarbete eller kunskaper om och erfarenhet av den kommunala miljön, det demokratiska styrsystemet, det legala ramverket för kommunal verksamhet och god revisionssed för kommunal revision.

Vilka krav ställer den kommunala revisionen på ett sakkunnigt biträde?

Den kommunala förvaltningsrevisionens särart är tydlig. Utgångspunkten för den revisionella bedömningen är de mål och de riktlinjer som fullmäktige beslutat. Måluppfyllelsen avseende effektivitet och kvalitet granskas med en rad olika tekniker, såsom intervjuer, enkätundersökningar, statistisk analys, produktivitetmätningar m.m. Granskningarna kan i vissa fall ställa krav på särskild kompetens. Således kan det finnas behov av sakkunniga som har yrkesbakgrund inom socialtjänsten, skolan, hälso- och sjukvård m.m. Dessa personer har ofta en omfattande yrkesmässig kunskapsbredd vilken är en god grund för utvärderingar och analyser inom den kommunala verksamheten.

Redovisningsrevisionen ger den grundinformation och det underlag som krävs för de förvaltningsrevisionella bedömningarna. Att bedöma om räkenskaperna är rättvisande, om god redovisningssed tillämpas och om kontrollen av förmögenhetsskyddet är tillräcklig kräver givetvis hög kompetens inom områdena för redovisning, finansiering, etc. För denna del av uppdraget kan också den kompetens som godkända eller auktoriserade revisorer har i vissa delar utgöra en relevant bakgrund.

Den grundläggande kompetensen som krävs för att utföra kommunal förvaltningsrevision är att revisorn har en grundläggande kunskaper om utredningsarbete, metoder för kommunal förvaltningsrevision och erfarenheter av den kommunala verksamheten.

En auktoriserad eller godkänd revisor har för näringslivsrevision erforderlig kompetens. Förvaltningsrevisionens speciella innebörd i den kommunala revisionen samt den kommunala verksamhetens särart i övrigt innebär att den privata företagssektorns kompetenskrav för revisorer inte är helt relevanta inom kommunsektorn eller i vart fall inte tillräcklig.

Man kan fråga sig, vilken någon remissinstans anfört, om man kan eller bör skilja på den kompetens som behövs för redovisningsrevision och den som behövs för förvaltningsrevision.

När man i kommunala sammanhang exempelvis granskar verifikationer, t.ex. en faktura, bör granskningen gälla inte bara om momsens är korrekt redovisad och om attest och kontering har skett på rätt sätt. I kommunala sammanhang skall också ifrågasättas om kostnaden redovisas på rätt nämnd, om den avser en verksamhet som fullmäktige har beslutat om etc. Också för den redovisningsrevisionella granskningen krävs att det sakkunniga biträdet, utöver traditionell redovisningsrevisionell kompetens, har kunskaper och erfarenheter för förståelse av den kommunala verksamheten.

Redovisningsrevisionen i kommuner och landsting är ett fundament vid de förvaltningsrevisionella bedömningarna. Även redovisningsrevisionen i kommuner och landsting skall enligt regeringens mening genomföras utifrån ett förvaltningsrevisionellt perspektiv.

Kompetenskraven bör således omfatta revisionsuppgiften i sin helhet. Om kompetenskrav endast skulle ställas upp beträffande t.ex. redovisningsrevision skulle detta kunna leda till en uppdelning av revisionen i en professionell redovisningsrevision och en politisk förvaltningsrevision.

Det skulle kunna försvåra förutsättningarna för att göra helhetsbedömningar av den kommunala verksamheten. Detta stöds också av en majoritet av remissinstanserna. Det är inte heller helt klart hur gränsdragningarna mellan förvaltnings- och redovisningsrevision skall dras. Om det skulle visa sig att den nuvarande ordningen inte är en tillräckligt stark ordning är regeringen inte främmande för att överväga en sådan uppdelning av revisionen i en professionell redovisningsrevision och en politisk förvaltningsrevision.

De sakkunniga som anlitas i dag är till övervägande del personer med utbildning som motsvarar den som auktoriserade eller godkända revisorer har, vanligen med anställning vid revisionsföretag. De kan också vara antingen auktoriserade eller godkända revisorer. Det kan också vara fråga om i kommunen eller landstinget anställd personal. Regeringen ser inga skäl för att i dagsläget i lag mer precist lägga fast vilken formell kompetens i form av t.ex. utbildning som ett biträde skall ha. Det enda som bör läggas fast är en miniminivå av betydelsen att det skall vara en person med den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att fullgöra uppdraget. En kommun eller ett landsting har full frihet att i övrigt internt bestämma vilken kompetens man vill att de biträden man anlitar skall ha.

7.3 Krav på certifiering införs inte

Regeringens bedömning: Något krav på certifiering bör för närvarande inte införas.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget, däribland *Svenska Kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *Starev*, *Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR)* och *Svenska Revisorsamfundet*. Några instanser, däribland *Kammarrätten i Jönköping*, *Samhällsvetenskapliga fakulteten i Göteborg*, *Örkelljunga*, *Trollhättans* och *Sundsvalls kommuner*, *Väster-norrlands läns landsting*, *Föreningen Sveriges Kommunalekonomer samt Komrev AB*, anser att det bör införas ett lagreglerat krav på certifiering. Några remissinstanser, däribland *Luleå kommun* och *Kristianstad läns landsting*, anger att certifiering bör införas på sikt. Några remissinstanser, däribland *Kalmar läns landsting* och *Landstingsförbundet*, förordar att initiativ till certifiering kan tas inom branschen.

Skälen för regeringens bedömning

Krav på ett ökat oberoende för de sakkunniga biträdena

Vissa remissinstanser har ansett att en självständig revisionsfunktion vid sidan om de förtroendevalda revisorerna skulle stärka förtroendet för den

kommunala revisionen och att frågan om en fristående yrkesrevision bör bli föremål för ytterligare överväganden. Denna fråga tas upp i avsnitt 5.2.

Ett lagreglerat krav på certifiering av de sakkunniga biträdena skulle kunna vara en väg att dels åstadkomma en yrkesrevision, dels säkerställa att ett sakkunnigt biträde har viss erforderliga yrkeskompetensen och erfarenheten. Det skulle anknyta till vad som gäller för den privata sektorn där det finns auktoriserade eller godkända revisorer. Auktoriserade eller godkända revisorer är för övrigt inte något främmande inslag i den kommunala verksamheten eftersom revisorer av detta slag anlitas för revision av kommunala aktiebolag.

Certifiering skulle höja statusen för den kommunala revisionen

Ett argument som talar för ett krav på särskild certifiering är att den sannolikt i viss mån skulle höja kompetensen och statusen ytterligare för de sakkunniga biträdena i kommuner och landsting och därigenom också för de förtroendevalda revisorerna.

Det måste emellertid också beaktas att den kommunala organisationen bygger på principerna om kommunal demokrati och kommunal självstyrelse. Kommunallagen ger de enskilda kommunerna stor frihet att organisera sin förvaltning enligt vad som stämmer bäst med de lokala förutsättningarna. Detta gäller även revisionen. Förhållandena varierar mellan kommunerna, landstingen och över tiden.

De sakkunniga som biträder de förtroendevalda revisorerna redan i dag har i huvudsak en teoretisk grundutbildning och praktisk erfarenhet av kommunal verksamhet som överensstämmer med den kompetensprofil som är erforderlig vid revision i kommuner och landsting. Inom kommunsektorn förs dessutom redan i dag en diskussion om att på frivillig väg införa ett certifieringssystem för revisorer som arbetar med kommunal revision.

Certifiering kan övervägas om frivilliga åtgärder inte är tillräckliga

Det kvalitetssäkringsarbete och den diskussion som förs inom branschen om ett certifieringssystem har goda förutsättningar att främja det sakkunniga bitrådets kvalitetsutveckling och därigenom på sikt medverka till en höjning av det sakkunniga bitrådets status. Vidare utgår regeringen från att kommunerna och landstingen självständigt beaktar kraven på den för kommunalrevision erforderliga kompetensen. Kravet på upphandling av revisionstjänster leder också till att kravet på de sakkunniga konkretiseras. Det finns därför skäl att avvakta effekterna av denna utveckling.

Om det skulle visa sig att ytterligare åtgärder är nödvändiga för att också på sikt garantera att det sakkunniga bitrådet har erforderlig kompetens kan det finnas skäl att på nytt överväga frågan om ett lagreglerat krav på certifiering.

8 Initiativrätt

8.1 Initiativrätt i fullmäktige

Regeringens förslag: Varje revisor får rätt att löpande under året i fullmäktige väcka ärenden som rör granskningen. Förslaget genomförs genom tillägg till 5 kap. 23 § första stycket kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra. *Halmstads kommun*, som anser att det finns goda motiv för förslaget, anger att det bör preciseras vilka fall som initiativrätten omfattar. *Strömstads* och *Trollhättans kommuner*, som ställer sig positiva till förslaget, förordar att det klargörs om initiativrätten innefattar en rätt för de förtroendevalda revisorerna att närvara och yttra sig vid behandlingen av ärende som de initierat samt om de sakkunnigas rätt att delta. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att syftet med bestämmelsen framstår som oklar. *Riksrevisionsverket (RRV)* avstyrker förslaget med hänsyn till att det inte behövs någon särskild reglering.

Skälen för regeringens förslag

Initiativrätten i dag

Revisorerna skall enligt 9 kap. 7 § kommunallagen (1991:900, KL) granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhet i den omfattning som följer av god revisionsred. I begreppet god revisionsred anses bl.a. ligga att revisorerna rapporterar och har fortlöpande kontakter med fullmäktige, styrelser och nämnder.

Formell initiativrätt i fullmäktige har revisorerna i dag endast i ärenden som rör den egna förvaltningen som har samband med revisionsuppdraget (5 kap. 23 § KL). Resultatet av sin granskning får revisorerna redovisa i den årliga revisionsberättelsen. Det innebär således att revisorerna inte under löpande år har någon i lag reglerad rätt att väcka ärenden i fullmäktige med anledning av vad som kommit fram vid förvaltnings- och redovisningsrevisionen. Väcker de ändå ett ärende är det upp till fullmäktige att bestämma om ärendet skall tas upp. Ett revisionsärende kan komma upp på fullmäktiges bord även på annat sätt. Fullmäktige kan behandla ett ärende som rör en revisionsfråga när styrelsen eller någon annan nämnd väckt ärende. En revisor som är ledamot i fullmäktige eller någon annan ledamot i fullmäktige kan också utnyttja denna roll för att väcka en motion och i denna ta upp en revisionsfråga.

De förtroendevalda revisorerna skall ges initiativrätt i fullmäktige

Regeringen anser att det är viktigt att markera revisorernas självständiga ställning gentemot uppdragsgivaren. Det är inte en tillfredsställande ordning att revisorn i denna sin egenskap inte själv får väcka ärenden i fullmäktige när som helst under året när så är påkallat. Möjligheten att väcka ärenden i fullmäktige skall för revisorernas del inte vara beroende av föreskrifter från fullmäktige eller fullmäktiges goda vilja att frivilligt ta upp ett väckt ärende till behandling. En revisor skall inte heller vara hänvisad till att be någon ledamot i fullmäktige att väcka ett ärende i revisorns ställe. Initiativrätten skall vara ovillkorlig och lagreglerad. En sådan rätt skall tillkomma varje revisor var för sig.

Regeringen föreslår därför att de förtroendevalda revisorerna ges en rätt i kommunallagen att löpande under året väcka ärenden som gäller granskningen i nämnder och fullmäktigeberedningar.

Vilka ärenden skall initiativrätten omfatta?

En fråga som uppkommer är om det finns anledning att avgränsa initiativrätten till att avse en viss typ av frågor eller om initiativrätten skall kunna avse alla slags ärenden som rör granskningen i nämnder och fullmäktigeberedningar.

Revisorns uppdrag är i grunden ett politiskt uppdrag. Revisionsfrågor måste dock skiljas från de frågor som skall behandlas partipolitiskt. Initiativrätten är inget partipolitiskt instrument.

Initiativrätten skall vara ett instrument för revisorerna att snabbt kunna väcka ärenden i fullmäktige med anledning av frågor som uppkommit i granskningsarbetet. Initiativrätten kan t.ex. avse förhållanden som framkommit vid granskningen och som riskerar att föranleda anmärkningar, påpekanden eller förslag i revisionsberättelsen. Det kan vara ärenden som väcks enbart för debatt men även sådana ärenden som skall avgöras av fullmäktige och där revisorerna dessutom lämnat förslag till beslut.

Det finns i kommunallagen speciella bestämmelser om revisionsberättelsen och om den efterföljande prövningen av frågan om ansvarsfrihet (9 kap. 14–17 §§ KL). Den föreslagna initiativrätten avser inte att ändra det förhållandet att prövningen av ansvarsfriheten skall ske samlat en gång per år efter det att revisionsberättelsen avgivits. Ett initiativärende, i vilket frågan om ansvarsfrihet aktualiseras, kan således inte avgöras slutligt förrän i samband med behandlingen av revisionsberättelsen eftersom ansvarsprövningen som hittills skall vara kopplad till avgivandet av revisionsberättelsen.

Fullmäktiges hantering av initiativrätten

Innan ett ärende avgörs av fullmäktige skall detta ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning (5 kap. 26 § KL). Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts antingen av en annan nämnd eller av en

fullmäktigeberedning (5 kap. 28 § KL). Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det. Ett brådskande ärende får dock avgöras trots att ärendet inte har beretts, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet (5 kap. 32 § KL).

Fullmäktige kan behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning (5 kap. 31 § KL). Fullmäktige skall dock inhämta förklaringar över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen (9 kap. 16 § KL).

Det kan därför övervägas om de frågor som väcks genom den föreslagna initiativrätten skall få avgöras av fullmäktige utan ett lagreglerat krav på beredning.

Det som talar för ett lagreglerat beredningskrav är att fullmäktige alltid skall ha ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för sitt beslut. Syftet är inte att initiativärendena skall utmyнна i en ansvarsprövning. Revisorerna skall på motsvarande sätt som nämnder och ledamöter i fullmäktige ges en möjlighet att utan omvägar väcka ärenden med förslag till åtgärder.

Det som kan tala emot ett lagreglerat beredningskrav är att den nu föreslagna initiativrätten avses skapa förutsättningar för revisorerna att snabbt och utan omvägar få väcka och behandla frågor som uppkommit i revisorernas granskningsarbete i fullmäktige. Sådana frågor har normalt kommunicerats med berörda nämnder. De frågor som under löpande år väcks kan vara likartade de ärenden som tas upp i revisionsberättelsen och som inte omfattas av någon lagreglerad beredningsplikt. Ett beredningskrav skulle kunna innebära att hanteringen av ett initiativ drar ut på tiden vilket i sin tur skulle kunna minska initiativrättens styrka. Vidare omfattar den föreslagna initiativrätten inte sådana ärendena som skall utmyнна i en ansvarsprövning utan utgör endast en möjlighet för revisorerna att väcka ärenden i fullmäktige.

Vid en samlad bedömning av bl.a. de kommunaldemokratiska aspekterna och de effektivitetsskäl som kan anföras i denna fråga anser regeringen att det skall uppställas ett krav på att fullmäktige, även i de ärenden som väckts av revisorerna, bör ha ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag som grund för sitt beslut. Kommunallagens regler om beredningsplikt blir således tillämpliga även i dessa ärenden.

Revisorernas rätt att närvara och delta i överläggningar

I remissbehandlingen har framförts att det bör klargöras om de förtroendevalda revisorerna skall ha en i lag uttrycklig rätt att närvara och yttra sig vid fullmäktiges behandling av ett ärende som de initierat. Det har också anförts att rätten för sakkunniga att närvara och yttra sig vid behandlingen av dessa ärenden bör klargöras.

Revisorerna hade enligt 1977 års kommunallagen en rätt att delta i fullmäktiges överläggningen men inte i besluten vid behandlingen av revisionsberättelsen för den verksamhet som hans uppdrag avsåg. Rätten för ordförandens eller vice ordföranden i nämnder och styrelsen att delta i fullmäktiges överläggningar reglerades likaså. I den nu gällande kommunallagen har reglerna om fullmäktige förenklats och en del regler

som fanns i den äldre lagen har slopats. Regleringen om rätten att delta i fullmäktiges överläggningar togs sålunda bort. Det ligger numera i fullmäktiges hand att bestämma vilka andra än ledamöter som skall ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten (se 5 kap. 21 § KL). I propositionen Ny kommunallag (prop. 1990/91:117 s. 181) uttalades att regeln skall tillämpas på ett sådant sätt att de demokratiska aspekterna på yttranderätten i fullmäktige inte eftersätts. Rätten att delta i överläggningarna skall regleras i arbetsordningen för fullmäktige (5 kap. 64 § KL). Det vilar ett ansvar på fullmäktige att se till att kretsen inte blir för snäv men å andra sidan inte heller så vid att det inverkar på fullmäktigeförsamlingens suveräna roll som ett direktvalt demokratiskt beslutsorgan (se Paulsson, Riberdahl, Westling; Kommunallagen 1997 s. 200 f).

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget får bl.a. inte delta i handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten. Om revisionsanmärkning riktas mot den som är redovisningsskyldig mot kommunen eller landstinget får denna dock delta i fullmäktiges överläggningar när revisionsberättelsen över den verksamheten som de har ansvaret för behandlas. I Kommunallagskommitténs betänkande Ny kommunallag (SOU 1990:24 s. 148) angavs att syftet med denna regel var att de nämnda personerna skall ha möjlighet att på nämndens vägnar få förklara och försvara sig när frågan om ansvarsfrihet skall prövas.

Vidare får en ordförande eller en vice ordförande, även om de inte är ledamöter i fullmäktige, delta i fullmäktiges överläggningar när verksamheten inom den egna nämnden behandlas (9 kap. 5 § KL).

Ordförande och vice ordförande i en nämnd, revisorerna och de anställda i kommunen eller landstinget är därutöver skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträde, om fullmäktige begär det och det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess enligt lag (5 kap. 22 § KL).

Revisorerna har således motsvarande möjligheter som en ordförande eller vice ordförande i en nämnd som inte är ledamot i fullmäktige att delta i fullmäktiges överläggningar. Det gäller för revisorernas del oavsett om det är fråga om behandlingen av revisionsberättelsen eller om det är behandling av fråga om deras förvaltning. Det är fullmäktige som i arbetsordningen bestämmer att revisorerna och deras biträde skall ha rätt att delta vid behandlingen av dessa ärenden.

Enligt det av Svenska Kommunförbundet utarbetade normalförslaget till arbetsordning för fullmäktige (1992) får ordföranden och vice ordföranden i en nämnd, vars verksamhetsområde ett ärende berör, delta i överläggningen i ärendet. Revisorerna får enligt detta förslag delta i överläggningen när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen och årsredovisningen samt när fullmäktige behandlar ett ärende som berör revisorernas egen förvaltning. Arbetsordningen för fullmäktige skall innehålla bestämmelser om rätten att delta i fullmäktiges överläggningar. Revisorerna rätt att delta i överläggningarna i ett ärende som revisorerna initierat är således också en fråga skall regleras i denna.

Mot den nu angivna bakgrunden kan regeringen inte finna att frågan om revisorernas rätt att delta i fullmäktiges överläggningar utgör något egentligt problem. Det torde för kommunerna och landstingen framstå som självklart att revisorerna – och om så behövs också de sakkunniga biträdena – ges en sådan närvarorätt. Någon särskild reglering av revisorernas eller de sakkunnigas rätt att delta i överläggningarna är enligt regeringens mening inte påkallad.

8.2 Initiativrätt i nämnder och fullmäktigeberedningar

Regeringens förslag: Varje revisor får rätt att löpande under året i nämnder och fullmäktigeberedningar väcka ärenden om granskningen. En nämnd kan kalla revisorerna till ett sammanträde för att lämna upplysningar.

Förslaget genomförs i 4 kap. 17 och 17 a §§ och 6 kap. 19 § kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förutom lagregleringen av möjligheten att kalla revisorerna till ett sammanträde för att lämna upplysningar och placeringen av bestämmelsen om initiativrätt i fullmäktigeberedningar.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anger att syftet med bestämmelsen framstår som oklar. *Riksrevisionsverket (RRV)* avstyrker förslaget och anger att det inte behövs någon särskild reglering.

Skälen för regeringens förslag

Initiativrätten i dag

Ledamöterna i nämnderna har möjlighet att väcka ärenden i nämnderna (4 kap. 17 § KL). I sitt granskningsarbete kan revisorerna finna anledning att väcka ärenden i en nämnd eller en beredning med anledning av vad som kommit fram. Revisorerna har inte någon lagreglerad möjlighet att väcka ärenden i nämnderna eller i fullmäktigeberedningar.

Nämnderna och de anställda är dock skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet (9 kap. 10 § första stycket KL). Det föreligger vidare en skyldighet för nämnderna och deras personal att ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera tillgångar och ta del av räkenskaper och andra handlingar (9 kap. 10 § andra stycket KL). Detsamma gäller för fullmäktigeberedningar (9 kap. 11 § KL). Revisorerna anses också ha rätt att infordra yttranden och förklaringar under den löpande granskningen från nämnder och fullmäktigeberedningar.

I de flesta fall kan man utgå ifrån att nämnderna eller fullmäktigeberedningarna i eget intresse tar upp en fråga till behandling som revisorerna funnit anledning ta upp. Det är dock inte alltid självklart att så sker och att det sker inom rimlig tid.

Regeringen anser att en nämnd eller en fullmäktigeberedning skall vara skyldig att behandla framställningar från revisorerna. Revisorerna bör därför ges möjlighet att i nämnder och fullmäktigeberedningar väcka ärenden som uppkommit med anledning av granskningen. Regeringen föreslår sålunda att det införs en lagreglerad rättighet för revisorerna att i nämnder och fullmäktigeberedningar väcka ärenden som uppkommit med anledning av granskningen. En sådan rätt skall tillkomma både revisionen kollektivt och varje enskild revisor.

Revisorernas rätt att närvara och delta i överläggningar

En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar (6 kap. 19 § första stycket KL). Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten (6 kap. 19 § andra stycket KL).

Fullmäktige har möjlighet att besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd permanent under en mandatperiod skall få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten (jfr 4 kap. 23 § första stycket KL). Fullmäktiges beslut får även innefatta att den förtroendevalde skall ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

Fullmäktiges möjlighet att besluta om denna mer permanenta närvarorätt i en nämnd är främst avsedd att tillämpas på sådana heltidssysselsatta förtroendevalda med övergripande arbetsuppgifter som saknar ordförandeuppdrag, på minoritetsföreträdare och på ordförande i styrelsen som inte är heltidssysselsatta (prop. 1990/91:117 s. 73 f.). I doktrinen har angetts att man får utgå från att sådan mer permanent närvarorätt inte tillerkänns förtroendevalda revisorer med tanke på deras speciella uppdrag (se Paulsson, Riberdahl, Westerling: Kommunallagen, 1997, s. 181).

På samma sätt som bl.a. en ledamot eller ersättare i fullmäktige eller en annan nämnd kan kallas till en nämnd för att lämna upplysningar anser regeringen att en nämnd skall kunna kalla revisorerna till nämndens sammanträde t.ex. när revisorerna väckt ett ärende i nämnden. Denna närvarorätt skall således avse enstaka tillfällen när deras medverkan är påkallad. Det föreslås således att en lagreglering sker i enlighet med detta.

9 Intern kontroll

Regeringens förslag: Bestämmelsen om styrelsens och de övriga nämndernas ansvar för att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt tydliggörs så att det framgår att det är nämnderna själva som ansvarar för att den interna kontrollen som utförs inom nämnderna är tillräcklig.

Förslaget genomförs genom ett tillägg till 6 kap. 7 kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: en övervägande andel av instanserna har tillstyrkt eller har inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Nämnderna ansvarar för att den interna kontrollen är tillfredsställande

Fullmäktige skall bl.a. besluta om mål och riktlinjer för verksamheten (3 kap. 9 § kommunallagen, 1991:900, KL). Vidare skall fullmäktige besluta om nämndernas organisation och verksamhetsformer. Styrelsen har ett ansvar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter samt för att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (6 kap. 1 § KL).

Nämndernas skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten (6 kap. 7 § KL). Vidare skall nämnderna se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Det är således nämnderna själva och inte revisorerna som har ett ansvar för att det finns en tillfredsställande intern kontroll. Däremot är det revisorernas uppgift att pröva om bl.a. den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig och att den utformas på ett tillfredsställande sätt (9 kap. 7 § KL).

Revisorernas granskning av den interna kontrollen

Det finns inte några föreskrifter om hur revisorernas granskning av den kommunala verksamheten skall ske. Granskningen sker därför på olika sätt i olika kommuner och landsting med utgångspunkt från den goda revisionsleden. Såvitt avser redovisningskontrollerna kan det ske genom att revisorerna granskar t.ex. efterlevnaden av god redovisningssed, ekonomisystemets in- och utrapporteringssystem, fakturahantering och attestrutiner. När det gäller de administrativa kontrollerna kan revisorerna granska t.ex. efterlevnaden av reglementen och delegationsordningar,

Den interna kontrollens innehåll, syfte...

Begreppet intern kontroll är inte definierat i kommunallagen. Med intern kontroll avses dock i administrativa sammanhang dels nämndens bestämmelser om bl.a. fördelning av ansvar och befogenheter, dels systematiskt ordnade interna kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. I propositionen Ny kommunallag (prop. 1990/91:117 s. 197) sägs att nämnderna själv får bestämma hur de konkret skall se till att de får den information de behöver för att kunna kontrollera verksamheten.

Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. En god intern kontroll skall således bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert med medborgarnas bästa för ögonen.

...och utformning

Inom alla kommunala verksamheter föreligger viss risk för att händelser kan inträffa som påverkar verksamheten och därmed orsakar kommuner och landsting eller dess invånare ekonomisk eller annan skada. Interna kontrollsystem måste därför utformas utifrån en helhetssyn på den kommunala verksamheten och med beaktande av risk- och väsentlighetsaspekter. I denna bedömning ingår att göra en avvägning mellan det som kan anses väsentligt och det som är försumbart. Hänsyn får härvid tas till betydelsen av verksamheten och vilka väsentliga fel som kan uppstå. I revisionen bör därför särskild uppmärksamhet riktas på den interna kontrollen i verksamhet av väsentlig storlek där det finns risk för fel eller oegentligheter.

Ett internt kontrollsystem som är anpassat till alla rutiner och organisationslösningar finns inte. Förutsättningarna för den interna kontrollen förändras fortlöpande varför kontinuerlig utvärdering och förändring av rutiner måste ske. Varje kontrollsystem måste anpassas efter verksamhetens art, omfattning, utrustning, personalresurser m.m. Vidare måste en avvägning alltid göras mellan kostnaden för kontrollen och betydelsen av de eventuella fel och brister som kontrollen avser att eliminera eller minska.

Ansvar för den interna kontrollen behöver förtydligas

Vikten av en väl fungerande intern kontroll inom de kommunala nämnderna har under senare år kommit att uppmärksammas allt mer. Bl.a. har Justitiekanslern (JK) i sin rapport Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning (1997) understrukit betydelsen av tydliga och ändamålsenliga kontrollsystem och särskilt framhållit vikten av den egna interna kontrollen inom nämnder och styrelser. JK konstaterade att ansvaret ligger på styrelsen och nämnderna och att kommunallagens regler på området behöver förtydligas och preciseras. Sammantaget menar

JK i sin rapport, att förändringarna av styrsystemen i den offentliga sektorn innebär, att nya krav ställs både i fråga om myndighetens egen kontroll av verksamheten och på de granskande och utvärderande organ som har till uppgift att kontrollera att verksamheten bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Regeringen anser det vara en brist i den nuvarande lagstiftningen att nämndernas ansvar för den interna kontrollen inte klart kan utläsas av lagtexten. Det bör direkt av lagtexten framgå att, även om det är styrelsen som har ett övergripande ansvar för att utforma en övergripande organisation för den interna kontrollen, så har varje nämnd ett ansvar för den interna kontrollen av nämndens verksamhet. Regeringen föreslår därför att ett sådant förtydligande görs i 6 kap. 7 § första stycket kommunalagen. Någon ytterligare reglering av styrelsens övergripande ansvar för den interna kontrollen är enligt regeringens mening inte nödvändig.

10 Årsredovisning och ansvarsfrihet

10.1 Tidigareläggning av överlämnande av årsredovisningen

Regeringens förslag: Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser.

Förslaget genomförs genom en ändring i 8 kap. 17 § kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget, däribland de flesta kommuner och landsting. Några av de remissinstanser som ställer sig positiva till förslaget, däribland *Östersunds* och *Övertorneå kommuner*, *Kalmar*, *Jämtlands* och *Västerbottens läns landsting*, anser att kraven kan ställas högre och att lämnandet av årsredovisningen kan ske ännu tidigare. *Mullsjö kommun* avstyrker förslaget och anger att frågan inte bör lagregleras. *Umeå kommun* avstyrker förslaget om tidigareläggning av årsredovisning med hänsyn till att förslaget inte går att infria utan ökade insatser. *Kumla kommun* ifrågasätter värdet av förslaget då det avgörande är vid vilken tidpunkt årsredovisningen behandlas i fullmäktige. *Malmö kommun* anger att det kan vara svårt genomdriva att årsredovisning lämnas vid en tidigare tidpunkt vid sådana bolag där kommunen inte är majoritetsägare.

Skälen för regeringens förslag

Tidpunkten för överlämnande av årsredovisning i dag

Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser (8 kap. 17 § kommunallagen, 1991:900, KL). Fullmäktige skall vid ett sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet beviljas eller vägras (9 kap. 16 § KL). Fullmäktige får bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett fullmäktigesammanträde (8 kap. 20 § KL).

Tidigareläggning leder till bättre underlag för planering

Sambandet mellan årsredovisning, revision och dechargebehandling, dvs. frågan om ansvarsfrihet, leder till att det är viktigt att årsredovisningen

lämnas till revisorerna i så god tid att de hinner genomföra sitt granskningsarbete och lämna revisionsberättelsen innan fullmäktige senast skall behandla frågan om ansvarsfrihet. En sådan behandling bör ske innan fullmäktige fastställer budgeten för andra året efter redovisningsåret vilket skall ske före november månads utgång (8 kap. 8 § KL, prop. 1990/91:117 s. 216). Detta är bakgrunden till bestämmelsen att årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser.

Lämnas årsredovisningen sent leder detta till att fullmäktiges decharge-behandling ofta dröjer och att diskussionen om det ekonomiska och verksamhetsmässiga resultatet sker flera månader efter det att verksamhetsåret avslutats. En årsredovisning som lämnas tidigare kan på ett bättre sätt än i dag ligga till grund för ställningstaganden om verksamhet och ekonomi innevarande och kommande budgetår.

Tidpunkten för överlämnandet av årsredovisningen bör tidigareläggas

Enligt aktiebolagslagen (1975:1385) skall ordinarie bolagsstämma hållas inom sex månader efter utgången av varje räkenskapsår. Vid bolagsstämman skall såväl årsredovisningen som frågan om ansvarsfrihet för styrelseledamöterna som verkställande direktören behandlas. Det är vanligt förekommande att bolagsstämma hålls under någon av vårmånaderna mars till maj. Detta gäller även stora börsnoterade bolag.

Det är inte ovanligt att de kommunala årsredovisningarna överlämnas till fullmäktige och revisorerna kort tid före den 1 juni med hänsyn till att de kommunala företagens årsredovisningar inte är klara tidigare. Det är dock upp till varje enskild kommun och enskilt landsting att i egenskap av ägare genom t.ex. ägardirektiv styra tidpunkten för företagens upprättande av årsredovisningar.

Enligt 9 kap. 1 § lagen om kommunal redovisning (1997:614) skall kommuner och landsting upprätta en delårsrapport vid minst ett tillfälle under året. Detta borde enligt regeringens bedömning underlätta arbetet med bokslutet och därmed göra det möjligt att påskynda hanteringen av årsredovisningen.

Det är enligt regeringens mening även viktigt att årsredovisningen lämnas till revisorerna i så god tid att de hinner genomföra sitt granskningsarbete.

Regeringen bedömer att kommuner och landsting på samma sätt som bl.a. stora börsnoterade företag bör kunna klara att färdigställa sina årsredovisningar under början av året. Så sker redan i dag i flera kommuner och landsting vilka har såväl helägda som delägda företag. Tidpunkten för när ett överlämnande av årsredovisning senast skall till fullmäktige och revisorerna bör därför kunna tidigareläggas utan att detta medför några stora svårigheter för kommuner och landsting.

Regeringen föreslår således att tidpunkten för överlämnande av årsredovisning tidigareläggs och att årsredovisningen lämnas till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser. Vissa kommuner och landsting kan behöva tid för att anpassa sig till denna tidigareläggning av tidpunkten för

överlämnande av årsredovisningen. Det föreslås därför övergångsbestämmelser som innebär att det blir möjligt att även under år 2000 överlämna årsredovisningen till fullmäktige och revisorerna vid den tidpunkt som gäller i dag, dvs. senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser. Frågan om övergångsbestämmelser behandlas vidare i avsnitt 16.

10.2 Tidigareläggning av beslut i fråga om ansvarsfrihet

Regeringens förslag: Fullmäktige skall före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet beviljas eller vägras.

Förslaget genomförs genom en ny paragraf, 5 kap. 25 a § kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förutom avseende bestämmelsens placering.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget. Flera instanser säger att det är viktigt att fullmäktige behandlar alla revisionsrapporter vid samma tillfälle oavsett associationsform.

Skälen för regeringens förslag

Tidpunkten för behandling av frågan om ansvarsfrihet i dag

Revisorerna skall varje år avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret (9 kap. 14 § kommunallagen, KL). Fullmäktige skall vid ett sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet beviljas eller vägras (9 kap. 16 § KL).

Tidigareläggning möjliggör en aktuell diskussion

För att stärka revisorernas ställning är det viktigt att verka för att diskussionen om revisorernas iakttagelser av kommunens eller landstingets ekonomi och verksamhet sker med en så god aktualitet som möjligt. Om fullmäktiges dechargebehandling dröjer leder det till att diskussionen om det ekonomiska och verksamhetsmässiga resultatet sker flera månader efter det att verksamhetsåret avslutats. Ett tidigareläggande av dechargebehandlingen möjliggör därför en aktuell och relevant diskussion. Det kan också utgöra ett bra underlag för revisorernas planering av årets granskningsverksamhet. En tidigareläggning kan också stimulera allmänhetens intresse av att delta och ställa frågor på fullmäktiges sammanträden.

Sambandet mellan årsredovisning, revision och dechargebehandling förutsätter att överlämnandet av årsredovisningen till revisorerna tidigareläggs. Detta har föreslagits i avsnitt 10.1.

En tidigareläggning av dechargedebatten får inte leda till att tidpunkten för fullmäktiges dechargebehandling sätts alltför snart efter överlämnande av årsredovisningen så att revisorerna inte hinner genomföra sitt granskningsarbete. Revisorerna måste få så god tid på sig att de kan genomföra en meningsfull granskning av årsredovisningen.

För att främja aktualiteten i diskussionen om årsredovisningen och den åtföljande dechargedebatten föreslås därför att årsredovisningen skall lämnas till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser och att fullmäktige före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser skall besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller ej (jfr förslagen i 8 kap. 17 § respektive 5 kap. 25 a §).

Vissa kommuner och landsting kan behöva tid för att anpassa sig till denna tidigareläggning av tidpunkten dechargebehandlingen. Det föreslås därför övergångsbestämmelser som innebär att det blir möjligt att hålla fullmäktiges sammanträde för behandling av fråga om ansvarsfrihet vid den tidpunkt som gäller i dag, dvs. senast före utgången av december år 2000. Frågan om övergångsbestämmelser behandlas vidare i avsnitt 16.

Årsredovisningen i kommuner och landsting skall bestå bl.a. av en sammanställd redovisning som omfattar även kommunal verksamhet som bedrivs genom annan juridisk person (3 kap. 2 § och 8 kap. 2 § lagen om kommunal redovisning, 1997:614). Härigenom görs det möjligt för de förtroendvalda revisorerna att granska "kommunkoncernen".

Lekmannarevisorernas granskningsrapporter skall lämnas till bolagets styrelse senast tre veckor före bolagsstämman. Den skall hållas tillgänglig och sändas till aktieägare samt läggas fram på bolagsstämman (11 kap. 14 och 15 §§ aktiebolagslagen 1975:1385).

Det finns inte något krav vare sig i kommunallagen eller i aktiebolagslagen på att fullmäktige skall behandla granskningsrapporter från lekmannarevisorerna. En kommun eller ett landsting har såsom aktieägare att ta ställning till dessa granskningsrapporter liksom till de revisionsberättelser som ett bolags revisorer lämnar. Behandlingen av revisionsberättelser och granskningsrapporter rörande kommunala företag sker på olika sätt i olika kommuner och landsting. Det skall enligt regeringens mening även fortsättningsvis ankomma på varje enskild kommun och landsting att bestämma hur behandlingen skall ske av dessa frågor. Kommuner och landsting kan i egenskap av ägare genom t.ex. ägardirektiv styra tidpunkten för överlämnande av granskningsrapporter och revisionsberättelser för företag. Arbetet kommer enligt regeringens bedömning att underlättas av den samordnade revision som blir möjlig genom det personsamband som föreslås i avsnitt 13.1.

11 Revisionsuppgiften

11.1 Precisering av revisionsuppgiften

Regeringens förslag: Revisorerna skall i den omfattning som följer av god revisionsred årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområde.

Förslaget genomförs genom ett tillägg i 9 kap. 9 § kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande del av remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att erinra mot förslaget. Några av de instanser som är positiva till förslaget, däribland *Enköpings, Surahammars* och *Luleå kommuner*, anger att förslaget bör preciseras. Några instanser, däribland *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitetet* och *Kumla kommun*, ifrågasätter eller ställer sig tveksamma till förslaget. Samhällsvetenskapliga fakulteten anser att preciseringen är överflödigt med hänsyn till att det ankommer på revisorerna att välja område samtidigt som det är en självklarhet att revisionen i någon mening omfattar hela den kommunal verksamheten och ekonomin. *Riksrevisionsverket (RRV)* och *Revisorsnämnden* avstyrker förslaget och menar att det enligt god revisionsred skall vara yrkesmässigt oberoende revisorers bedömning av väsentlighet och risk som skall styra granskningen och att den nuvarande regleringen därför bör behållas. *Svenska Kommunförbundet* avstyrker förslaget då det inte ger reella förutsättningar för en bättre och effektivare granskning.

Skälen för regeringens förslag

Granskningens omfattning i dag

Revisorerna skall granska all kommunal verksamhet som bedrivs i nämnder och fullmäktigeberedningar i den omfattning som följer av god revisionsred (9 kap. 7 och 9 §§ kommunallagen, 1991:900, KL).

Vid riksdagens behandlingen av propositionen Ny kommunallag (prop.1990/91:117) gjordes ett förtydligande i anslutning till regeringens förslag om att granskningsarbetet skall ske i den omfattning som följer av god revisionsred. Konstitutionsutskottet uttalade att god revisionsred inte är ett en gång för alltid fastslaget begrepp utan det förändras över tiden. Vidare menade utskottet att det är väsentligt att det tillämpas på ett sätt som tar hänsyn till den kommunala sektorns särart, bl.a. att kommunal

revision utövas av förtroendevalda revisorer och under offentlig insyn (bet.1990/91:KU38 s.80). Prop. 1998/99:66

God revisionsked i kommunal verksamhet förutsätts således kontinuerligt växa fram genom ett samspel mellan revisionsteori, revisionspraktik och lagstiftning samt med den kommunala särarten i förgrunden. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har som vägledning för de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting i skriften God revisionsked i kommunal verksamhet (1995) redovisat sin syn på god revisionsked.

I förbundens skrift anges att det i begreppet god revisionsked ligger att samtliga delar av det kommunala verksamhetsområdet skall beröras av den årliga granskningen (jfr skriftens avsnitt 2.3). Dock anges inte hur omfattande granskningen skall vara.

Det innebär således i praktiken att det är revisorernas egen bedömning av förhållandena i det enskilda fallet som ytterst får avgöra omfattningen av den granskning som skall ske. Granskningens omfattning kan därför variera mellan kommuner och landsting.

Precisering av revisionsuppgiften

En grundförutsättning för en tillförlitlig kommunal revision, och ytterst, en effektiv kommunal verksamhet, är enligt regeringens mening att samtliga delar av det kommunala verksamhetsområdet årligen blir föremål för revisorernas granskning. Fullmäktiges ansvarsprövning sker årligen och avser all verksamhet. Prövningen grundas på revisionsberättelsen. Berörs inte den kommunala verksamheten i dess helhet på något sätt av den årliga granskningen betyder det att fullmäktiges beslut i ansvarsfrihetsfrågan i praktiken grundas på ett ofullständigt underlag.

Det kan varken anses rimligt eller vara förenligt med god revisionsked om viss eller vissa delar av en verksamhet granskas enbart någon gång under en mandatperiod. I någon mån måste verksamheten bli föremål för en årlig granskning om än av i vissa avseenden övergripande art.

Regeringen anser det vara viktigt att det i lagen anges en miniminivå för granskningens periodicitet. För att i lag klargöra att granskningen skall ske årligen föreslås därför att bestämmelsen om revisorernas uppgifter preciseras i detta avseende.

11.2 Revisorernas ekonomiska resurser

<p>Regeringens bedömning: Någon lagreglering behövs inte av de ekonomiska resurserna till förtroendevalda revisorer.</p>

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte något att erinra mot utredningens bedömning. Av dessa anser några instanser, däribland *Enköpings, Växjö, Simrishamns, Strömstads* och *Östersunds kommuner, Östergötlands och Värmlands läns landsting, Starev* och *Komrev AB*, att preciseringen av revisionsuppgiften kan leda till ökade

kostnader för revisionen. Vissa av dessa instanser förordar att det bör lagregleras att revisorernas budget skall beredas av fullmäktige eller ett av fullmäktige tillsatt beredningsorgan.

Tillräckliga ekonomiska resurser

Ett lagreglerat krav på årlig revision av all verksamhet innebär att revisorernas resurser behöver dimensioneras så att en sådan revision går att genomföra.

Storleken på anslaget till revisionen varierar i dag mellan kommunerna och mellan landstingen. Anslagets storlek är inte bara beroende av vilken storlek en kommun eller ett landstinget har. Anslagsbehovet för en och samma kommun eller landsting är inte heller statistiskt utan varierar över tiden. Frågan om revisionen har tillräckliga ekonomiska resurser får således bedömas utifrån de skilda förutsättningar som råder på olika håll.

De kostnadsökningar som en årlig revision i vissa fall skulle kunna medföra kan enligt regeringens bedömning, åtminstone på sikt, antas uppvägas av de effektivitetsvinster som går att göra i en organisation med god kontroll.

Oberoende beredning av revisorernas budget

Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (8 kap. 4 § KL). Förslag till budget upprättas av styrelsen och antas av fullmäktige (8 kap. 6 och 8 §§ KL). I kommuners och landstings budget ingår revisorernas budget. Det har i olika sammanhang, även av några remissinstanser, framförts att revisorernas budget bör beredas särskilt.

Det är enligt regeringens uppfattning av stor vikt för revisorernas oberoende ställning att beredningen av deras budget är objektiv. Detta angavs även i förarbeten till den tidigare gällande kommunallagen (se SOU 1974: 99 s. 341). Det ansåg även Kommunrevisionsutredningen i betänkandet Den kommunala revisionen (SOU 1998:71 s. 78) och förordade att budgetberedningen skulle ske av fullmäktiges presidium eller i ett av fullmäktige tillsatt beredningsorgan. Det är också enligt regeringens mening viktigt att resurserna är sådana att revisionsarbetet kan bli effektivt.

I Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets förslag till revisionsreglemente anges att det kan vara lämpligt att fullmäktige utser en särskild budgetberedning för revisionsanslaget för att markera revisionens oberoende ställning. Detta tillämpas av vissa kommuner och landsting på så sätt att revisorernas budget inte bereds av styrelsen utan av ett särskilt organ. Detta organ är t.ex. fullmäktiges presidium eller ett särskilt av fullmäktige tillsatt beredningsorgan, bestående av fullmäktigeledamöter, svarar för budgetberedningen av revisionsanslaget i stället för styrelsen. Enligt regeringens mening kan detta vara en lämplig ordning. Det är dock kommunstyrelsens ansvar att se till att förslaget från en sådan budgetberedning ingår som en del av det samlade förslaget till budget som fullmäktige skall ta ställning till.

12 Rätten till upplysningar

Regeringens förslag: Den rätt som revisorerna har till upplysningar av styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar skall omfatta även de enskilda förtroendevalda i dessa organ.

Förslaget genomförs genom ett tillägg i 9 kap. 12 § kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har varit positiva eller inte haft något att erinra mot förslaget. *Norbergs kommun* menar att förslaget bör kompletteras med att upplysningarna skall lämnas med skäligt rådrum. *Mora kommun* förordar att förslaget skärps genom någon form av disciplinär åtgärd när uppgifterna uppsåtligen undanhålls eller när uppgifterna vägras.

Skälen för regeringens förslag

Upplysningsskyldigheten i dag

Av 9 kap. 10 § kommunallagen (1991:900, KL) framgår att nämnderna och de anställda är skyldiga att lämna upplysningar till revisorerna. Revisorerna har dessutom en rätt att enligt samma lagrum inventera nämndernas tillgångar liksom att ta del av deras räkenskaper och andra handlingar som berör verksamheten. Skyldigheten att till revisorerna lämna uppgifter om verksamheten gäller också för fullmäktigeberedningar (9 kap. 11 § KL).

Upplysningsskyldigheten behöver förtydligas

Den nuvarande lagtextens utformning har i tillämpningen givit upphov till oklarheter om huruvida upplysningsskyldigheten enbart gäller kollektivt för nämnden eller om det också gäller en individuell upplysningsskyldighet för den enskilde ledamoten i nämnden. Denna oklarhet har ibland fått otillfredsställande följder. Det har sålunda hänt att enskilda nämndledamöter vägrat lämna upplysningar och hänvisat revisorerna till att rikta sin begäran om upplysningar till nämnden som sådan.

Det är otillfredsställande att det råder en oklarhet när det gäller revisorernas möjligheterna att få upplysningar direkt från t.ex. en ordförande eller en nämndledamot. Den nuvarande regeln om upplysningsskyldighet i 9 kap. 9 § kommunallagen behöver därför förtydligas i detta avseende. Regeringen anser dock inte att det finns skäl att, som någon remissinstans sagt, reglera att uppgifter skall lämnas utan skäligt rådrum. Att så skall

ske får anses ligga i sakens natur. Det finns inte heller skäl att införa regler om disciplinära åtgärder i händelse av undanhållande av uppgift och liknande situationer. Regeringen utgår ifrån att nämnderna lämnar de upplysningar som revisorena efterfrågar. Prop. 1998/99:66

13 Samordnad revision mellan kommunen och landstinget samt dess företag

13.1 Personsamband mellan lekmannarevisorerna och de förtroendevalda revisorerna

Regeringens förslag: Någon av de förtroendevalda revisorerna eller revisorsersättarna som valts för granskning av nämndernas verksamhet skall alltid utses till lekmannarevisor i ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier. Till revisor i de stiftelser som kommunen eller landstinget bildar ensam skall alltid utses någon av de revisorer eller revisorsersättare som valts för granskning av nämndernas verksamhet.

Kommunens eller landstingets revisorer skall genom de lekmannarevisorer eller de revisorer som utses enligt 3 kap. 17 eller 18 § kommunallagen (1991:900) granska företagen.

Lekmannarevisorernas granskningsrapporter skall bifogas de förtroendevaldas revisorernas revisionsberättelse.

Förslagen genomförs genom tillägg i 3 kap. 17 § samt 9 kap. 9 och 16 §§ kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förutom vissa lagtekniska justeringar.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans, förutom *Botkyrka kommun* har avstyrkt förslaget. *Botkyrka kommun* förordar att varje kommun själv skall få avgöra vem som skall väljas som lekmannarevisor i ett kommunalt bolag och att förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen. Flera instanser, däribland *Enköpings, Gotlands, Göteborgs* och *Surahammars kommun, Kalmar, Värmlands* och *Västerbottens läns landsting* samt *Starev*, anger att lekmannarevisorerna i de kommunala företaget bör ges samma rätt att använda sakkunnigt biträde som förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting. Några instanser, däribland *Strömstads*, och *Ljusdals kommuner*, anser att kretsen som kan väljas till lekmannarevisorer bör begränsas till de ordinarie revisorerna. Några instanser, däribland *Mora, Luleå* och *Övertorneå kommuner*, anför att det bör klarläggas om det är kommunen eller det kommunala företaget som skall bära kostnaderna för de förtroendevalda revisorerna i företaget. *Svenska Kommunförbundet* anger att det råder bristande kongruens mellan kommunallagen och aktiebolagslagen och att upplysningsskyldigheten avser ett större område än vad den kommunala revisionen avser.

Auktoriserade och godkända revisorer

De förtroendevalda revisorerna granskar enligt 9 kap. 7 och 9 §§ kommunallagen (1991:900, KL), i den omfattning som framgår av god revisionssed, all verksamhet som bedrivs inom nämndernas och fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. Verksamhet som bedrivs i kommunala företag ligger emellertid utanför de förtroendevalda revisorernas ansvar och befogenhet. De kommunala företagen omfattas i stället av revision enligt den lagstiftning som gäller för respektive företagsform, t.ex. aktiebolagslagen (1975:1385, ABL).

I den aktiebolagsrättsliga lagstiftningen ställs det, till skillnad mot vad som gäller enligt kommunallagen, uttryckliga krav på att revisionen utförs av personer med särskild kompetens. Således kan endast den som är auktoriserad eller godkänd revisor revidera ett aktiebolag. Detta krav har sin bakgrund i de krav som EG-rätten ställer genom det s.k. revisorsdirektivet, men även mot bakgrunden av det allmännas intresse av en kvalificerad revision som åtgärd mot den ekonomiska brottsligheten och skattefusk (jfr prop. 1981/82:171 s. 8, prop. 1994/95:152 s. 44 och prop. 1997/97:99).

Kraven på att utse auktoriserade eller godkända revisorer gäller oberoende av vem som är ägare till aktiebolaget. Detta gäller således även när det är kommuner eller landsting som är ägare.

Lekmannarevision i kommunala företag

Regler om kommunala företag finns i 3 kap. kommunallagen. Syftet med reglerna är bl.a. att tydliggöra kommunens roll som ägare, betona vikten av offentlig insyn och motverka kompetensöverskridanden.

I 3 kap. 16 § kommunallagen regleras bl.a. förutsättningarna för att lägga ut kommunal verksamhet på kommunala företag, dvs. ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse.

I 3 kap. 17 § första stycket 2 kommunallagen föreskrivs att fullmäktige skall utse minst en revisor i ett helägt aktiebolag. Av förarbetena framgår att avsikten med denna bestämmelse är att den revision som föreskrivs i aktiebolagslagen skall kompletteras med en förtroendemannarevision. I propositionen Ny kommunallag (prop. 1990/91:117 s. 127) uttalades att syftet med förtroendemannarevisionen är att de kommunala företagen skall granskas ur ett kommunalrättsligt perspektiv, dvs. företagets verksamhet skall utvärderas mot bakgrund av det kommunala ändamålet. I den aktiebolagsrättsliga lagstiftningen ställs det uttryckliga krav på att revisionen utförs av personer med särskild kompetens dvs. auktoriserad eller godkänd revisor.

Är det fråga om ett företag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige enligt 3 kap. 18 § kommunallagen i varje enskilt fall utifrån vad som är rimligt med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt tillse att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 3 kap. 17 § kommunallagen. Detsamma gäller om en kommun eller ett

landsting tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

Det förhållandet att någon enligt 3 kap. 17 eller 18 § kommunallagen av fullmäktige utsetts att vara revisor i ett kommunägt aktiebolag innebär inte att den personen utan vidare kan vara revisor i aktiebolaget med de befogenheter och skyldigheter som en revisor har enligt aktiebolagslagen. Det fordras också att han eller hon har utsetts till revisor enligt aktiebolagslagens regler, dvs. antingen genom val på bolagsstämman eller genom bestämmelser i bolagsordningen. Denna revisor omfattas då i sin granskning av aktiebolagslagens regler och har ingen skyldighet eller rättighet att samordna revisionen mellan kommunen och bolaget.

Lekmannarevision i aktiebolag

Sedan den 1 januari 1999 kan endast den som är auktoriserad eller godkänd revisor vara revisor i aktiebolag. Det är dock möjligt att även utse s.k. lekmannarevisorer (prop. 1997/98:99, bet. 1997/98:LU26, rskr. 1997/98:257).

Bestämmelserna om lekmannarevisorer ger kommuner och landsting en möjlighet att även i fortsättningen upprätthålla en granskning av helägda kommunala aktiebolag genom att fullmäktige kan utse lekmannarevisorer.

En lekmannarevisor omfattas i huvudsak av samma allmänna kompetenskrav och jävsbestämmelser som en revisor. Den som är underårig eller i konkurs eller har fått näringsförbud eller har en förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara lekmannarevisor (11 kap. 10 § ABL). Vidare gäller ett antal bestämmelser om jäv som förhindrar att den som på något angivet sätt står bolaget nära är lekmannarevisor i bolaget (11 kap. 11 § ABL).

Lekmannarevisorn skall enligt 11 kap. 4 § aktiebolagslagen granska att aktiebolagets ändamål följs, att verksamheten sköts på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och att den kontroll som görs inom företaget är tillräcklig. Granskningen skall ske enligt god sed vid detta slag av granskning.

En lekmannarevisor har samma rätt till insyn och information som en auktoriserad eller godkänd revisor. Detta medför att lekmannarevisorn har samma tystnadsplikt om aktiebolagets angelägenheter som en revisor (10 kap. 37 § och 11 kap. 17 § ABL). En lekmannarevisor får anlita biträde i samma utsträckning som en revisor. En lekmannarevisor får däremot inte underteckna en revisionsberättelse utan skall redovisa resultatet av granskningen i en egen granskningsrapport (11 kap. 6 och 7 §§ ABL).

Tystnadsplikt för företagens revisorer och lekmannarevisorer

De aktiebolagsrättsliga reglerna innehåller som nämnts regler om tystnadsplikt för revisorer. En lekmannarevisor har samma tystnadsplikt som en revisor. En revisor eller en lekmannarevisor får således inte lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till aktieägare eller andra, om det kan vara till skada för bolaget. Tystnadsplikten är dock inskränkt i vissa avseenden. En revisor eller en lekmannarevisor är bl.a. skyldig att

till stämman lämna alla upplysningar som den begär, om det inte skulle leda till väsentligt förfång för bolaget.

Reglerna om tystnadsplikt innebär således att revisorer och lekmannarevisorer i företag är förhindrade att till de förtroendevalda revisorerna i den kommun eller det landsting som äger eller har motsvarande inflytande över företaget lämna uppgifter som kan skada företaget. Sådana uppgifter kan vara affärshemligheter av teknisk, ekonomisk eller annan art.

Den kommunala revisionen behöver samordnas

På senare tid har det nuvarande systemet med förtroendemannarevision i kommunal verksamhet kommit att ifrågasättas i en rad hänseenden. Flera utredningar har under 1990-talet pekat på behovet av en samlad översyn av den kommunala revisionen. Senast har detta behov understrukits av Justitiekanslern (JK) i rapporten Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning, som överlämnades till regeringen i början av mars 1997. JK underströk bl.a. behovet av en översyn av den kommunala revisionen samt att det vid en sådan översyn borde uppmärksammas hur den kommunala revisionen och revisionen av kommunala bolag skall kunna samordnas.

Förtroendemannarevision – en viktig del av den lokala demokratin

Systemet med kommunal förtroendemannarevision har en gammal tradition. Det är ett av fullmäktiges viktigaste instrument för att kontrollera den kommunala verksamheten. Den utgör därför en väsentlig del i det lokaldemokratiska systemet.

En hög effektivitet och kompetens i den granskning som de förtroendevalda revisorerna utför är en grundläggande förutsättning för medborgarnas förtroende för att kommunal verksamheten bedrivs på ett effektivt och rättssäkert sätt. För att medborgarna även fortsättningsvis skall ha ett förtroende för att så sker, behöver förtroendemannarevisionen stärkas på olika sätt.

De kommunala företagen – en viktig del av den kommunala "koncernen"

Samma kommunalrättsliga begränsningar och principer som styr kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltningsform styr också verksamhet som bedrivs i företagsform. Verksamheten måste vara kompetenslig, dvs. i grunden vara en kommunal angelägenhet. Vidare måste t.ex. lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprinciperna iakttas (propositionen Ny kommunallag, 1990/91:117 s. 161 f.).

Från kommunaldemokratiska utgångspunkter är de kommunala företagen att betrakta som instrument för att driva kommunal verksamhet. De kommunala företagen är en del av den kommunala verksamheten och skall ses som en alternativ driftform. I princip ställs samma krav på styrning, insyn och kontroll, oavsett driftform. I förarbetena till kommunallagen sägs också att kommunen och dess företag måste ses som

en ekonomisk beslutsenhet där fullmäktige har det yttersta ekonomiska och politiska ansvaret. Genom detta uttalande läggs i lagen en grund för ett helhetstänkande, ett kommunalt koncerntänkande (prop. 1990/91:117 s. 123). Detta uttrycks på flera håll i kommunallagen.

Det kommunala koncerntänkandet kommer t.ex. till uttryck i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen där kommunens och landstingets överordnade roll i förhållande till de kommunala företagen markeras. Den förvaltningsmässiga kontrollfunktionen över företagen har också tydliggjorts genom den uppsiktsplikt som ålagts kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen i 6 kap. 1 § kommunallagen. De förtroendevalda revisorerna, som bl.a. skall granska kommunstyrelsen, har anledning att granska hur kommunstyrelsen sköter uppsiktsplikten.

En förtroendevald eller en anställd som är jävig i ett ärende i en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet (6 kap. 24 § KL). För förtroendevalda och anställda i en nämnd som även är engagerade i t.ex. styrelsen i ett kommunalt företag föreligger inte ställföreträdarjäv och delikatessjäv i nämnden enbart på den grunden att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för aktiebolaget eller stiftelsen. I propositionen Lokal demokrati (prop. 1993/94:188 s. 61) uttalades att huvudskälet till detta var att uppgiften för en nämnd ofta är att upprätthålla sambandet mellan ett företag inom nämndens ansvarsområde och kommunen eller landstinget.

Lagens ambition att knyta de kommunala företagen till den kommunala organisationen fullföljs också på så sätt att de hel- respektive delägda företag som behandlas i 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen av fullmäktige kan ges rätt att väcka ärenden i fullmäktige (5 kap. 23 § 5 KL).

Vidare innehåller 8 kap. lagen (1997:614) om kommunal redovisning bestämmelser om att upplysningar skall lämnas i en s.k. sammanställd redovisning om sådan kommunal verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer i vilka kommuner eller landsting har ett betydande inflytande. Motivet för detta angavs i propositionen Förvaltningen av kommunala pensionsmedel verksamheten (prop. 1996/97:52 s. 47) vara att företagen på så sätt kommer in i redovisningen av den samlade kommunala verksamheten. I den sammanställda redovisningen ges en samlad bild av kommunens eller landstingets totala ekonomiska engagemang.

Härutöver finns en särskild reglering vad gäller rätten att ta del av allmänna handlingar hos kommunala företag. I 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) anges att tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av handlingar hos myndighet gäller i tillämpliga delar i företag där en kommun eller ett landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

Samordnad revision bör tillskapas

Kommunen eller landstinget har ett ansvar för all kommunal verksamhet oavsett om den bedrivs i företagsform eller i förvaltningsform. Det ligger därför i kommunens eller landstingets intresse att kunna kontrollera och utvärdera verksamheten oavsett driftform.

Redan i den nuvarande kommunallagen och i lagens förarbeten uttrycks ett kommunalt koncerntänkande. Med detta avses en kommunal revision som utgår från kommunala förutsättningar och som omfattar såväl kommunen som dess företag. Flera kommuner och landsting låter redan i dag utföra sin kommun- och företagsrevision på ett sätt som överensstämmer med det kommunala koncerntänkandet.

I linje med detta resonemang ligger en samordnad kommunal revision som omfattar all kommunal verksamhet. Härigenom skapas förutsättningar för genomlysning av all kommunal verksamhet.

Mot bakgrunden av det samband som enligt lagstiftningen faktiskt finns mellan kommunen och landstinget och dess företag är det en brist att det i det nuvarande rättssystemet saknas lagregler om samordnad revision. Denna slutsats delas av remissinstanserna. Justitiekanslern pekade också, som nämnts tidigare, på detta i sin rapport om förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning (1997).

Det kommunala koncerntänkandet bör enligt regeringens mening utvecklas ytterligare och befästas genom lagregler som innebär en samordning av den kommunala revisionen.

Det bör finnas ett personsamband mellan de förtroendevalda revisorerna och lekmannarevisorerna i kommunala företag

Fullmäktige skall i de helägda kommunala aktiebolagen och i de fall kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse bl.a. utse minst en revisor (3 kap. 17 § KL). Syftet med denna bestämmelse är att den yrkesrevision som föreskrivs i bl.a. aktiebolagslagen skall kompletteras med en förtroendemannarevision för att de kommunala företagen skall granskas även ur ett kommunalrättsligt perspektiv, dvs. utvärdera företagets verksamhet mot bakgrund av de kommunala ändamålet (prop. 1990/91:117 s. 127).

I den nuvarande kommunallagen finns inget krav på personsamband mellan de kommunala revisorerna eller revisorerna i de kommunala företagen. Det har lett till att olika personer har reviderat kommunal verksamhet i förvaltningsform och kommunal verksamhet i företagsform. De revisorer som granskar de kommunala företagen har vidare i många fall varit bundna av associationsrättsliga regler om tystnadsplikt (se avsnitt 13.2). Denna ordning har naturligtvis inneburit att det varit problematiskt för de kommunala revisorerna att få en samlad bild av all kommunal verksamhet.

I de kommuner och landsting där man strävat efter att åstadkomma en samordnad kommunal revision har personsambandet mellan de förtroendevalda revisorer som utses att granska den kommunala verksamheten i nämnder och fullmäktigeberedningar och lekmannarevisorerna varit en viktig del. I dessa fall har de personer som valts till lekmannarevisorer i de kommunala företagen utsetts bland de förtroendevalda revisorer som granskar nämnderna.

För att främja ett samordnat revisionsarbete och en god överblick av den totala verksamheten i kommuner och landsting bör den eller de som väljs respektive nomineras till lekmannarevisor i kommunala företag utses

bland de förtroendevalda revisorer eller revisorsersättare som valts för att granska styrelsen och övriga nämnders verksamhet enligt 9 kap. 1 § kommunallagen. Således bör det införas en bestämmelse i kommunallagen om ett personsamband mellan dem som väljs till revisorer för kommunal verksamhet i förvaltningsform och dem som väljs till revisorer i de stiftelser som kommunen eller landstinget bildar ensam eller till lekmannarevisorer i de kommunala bolagen.

Den föreslagna regleringen om personsamband avser sådana aktiebolag som kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier i, dvs. även i dotterbolag till ett kommunalt bolag. Vidare omfattar den stiftelser som kommun eller landsting bildar ensam. Det faller sig naturligt att kommuner och landsting på det sätt som anges i 3 kap. 17 § kommunallagen strävar efter ett personsamband också i t.ex. delägda kommunala företag.

Den samordnade revisionen omfattar de kommunala företagen

I de kommunala revisorernas uppdrag ingår, enligt den nuvarande ordningen i kommunallagen, inte i direkt bemärkelse, att granska de kommunala företagen.

Kommunstyrelsen har att utöva uppsikt över samtliga kommunala företagsengagemang. De kommunala revisorerna skall bl.a. granska hur kommun- respektive landstingsstyrelsen fullgör sin uppsiktsplikt. Genom bestämmelsen om kommunstyrelsens uppsiktsplikt i 6 kap. 1 § kommunallagen och genom kravet på kommunal koncernredovisning i lagen (1997:614) om kommunal redovisning har de kommunala revisorerna kommit att i indirekt bemärkelse ta befattning med de kommunala företagen.

Den nu föreslagna regeln om personsamband avser att stärka förutsättningarna för en samordning av den kommunala revisionen och revisionen av de kommunala företagen. Detta kan åstadkommas genom att det i kommunallagen förs in en bestämmelse som direkt uttrycker att den kommunala revisionen skall omfatta de kommunala företagen. Denna bestämmelse måste emellertid utformas med hänsyn till bl.a. aktiebolagslagens regler om att endast godkända eller auktoriserade revisorer får revidera aktiebolag.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det införs en bestämmelse som innebär att revisorerna genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts enligt 3 kap. 17 eller 18 § KL granskar de företag där sådan eller sådana revisorer utsetts. Samordningen avser endast de företag där kommunen eller landstinget utsett en lekmannarevisor.

Lekmannarevisorernas granskningsrapporter skall bifogas revisionsberättelsen

I en samordnad kommunal revision är det naturligt att de kommunala revisorerna verkar för genomförande av den samordnade revisionen mellan kommunens revision och revisionen i de kommunala företagen. Med detta avses att revisorerna skall se till att samordning sker i alla delar

av revisionsprocessen dvs. planering, genomförande och rapportering, där inga hinder möter i annan lagstiftning.

Revisorerna skall årligen avge en revisionsberättelse till fullmäktige (9 kap. 14 § KL). För att markera att samordningen skall avse hela revisionsprocessen skall det i kommunallagen föras in en bestämmelse om att lekmannarevisorernas granskningsrapport skall fogas till revisorernas revisionsberättelse. För det fall de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget önskar fästa fullmäktiges uppmärksamhet på särskilda förhållanden rörande de kommunala företagen kan de yttra sig över innehållet i lekmannarevisorernas granskningsrapporter.

Fullmäktige skall endast utse lekmannarevisor

För att det även i fortsättningen skall vara möjligt att låta personer utan formell kompetens granska verksamheten i aktiebolag har det i aktiebolagslagen förts in en möjlighet att låta en lekmannarevisor utföra en allmän granskning av bolagen (11 kap. 1 § ABL). I propositionen Aktiebolagens organisation (prop. 1997/98:99 bet. 1997/98:LU 26, rskr 1997/98:257) föreslås bl.a. att 3 kap. 17 § kommunallagen kompletteras med en bestämmelse om att i fråga om helägda aktiebolag skall fullmäktige även utse minst en lekmannarevisor. Det innebär i praktiken att fullmäktige i fortsättningen skall utse två revisorer varav den ene är en lekmannarevisor. Syftet med bestämmelsen är att kommunen eller landstinget skall utse en förtroendevald som skall komplettera den yrkesrevision som föreskrivs i aktiebolagslagen. Regeringen föreslår därför att kommunallagen justeras så att fullmäktige i fortsättningen endast skall välja en lekmannarevisor.

13.2 Information till de förtroendevalda revisorerna

Regeringens förslag: En revisor eller en lekmannarevisor i ett kommunalt företag som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) skall på begäran lämna upplysningar om ett sådant företags angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

Förslagen genomförs genom tillägg till 10 kap. 42 § och 11 kap 19 § aktiebolagslagen (1975:1385), 4 kap. 13 § lagen (1980:1103) om årsredovisnings m.m. i vissa företag, 8 kap. 16 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och 4 kap. 15 § stiftelselagen (1994:1220).

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga instanser som angett sin inställning till förslaget tillstyrker det eller lämnar det utan erinran, däribland *Hovrätten för Nedre Norrland*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Samhällsvetenskapliga fakulteten i Göteborg*, *Svenska Kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *Starev*, *Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR)* och *Komrev AB*. *Riksrevisionsverket (RRV)*, som anger att förslaget om en samordnad revision är konstruktivt om det tillämpas i en modell som även inkluderar

yrkesmässigt oberoende revision av kommunerna och landstingen, anser att förslaget bör utvecklas bl.a. mot bakgrunden av aktiebolagslagens regler om tystnadsplikt. Prop. 1998/99:66

Skälen för regeringens förslag

Revisorernas och lekmannarevisorernas tystnadsplikt innebär hinder mot informationsutbyte och därmed hinder mot samordnad revision ...

Samordningen av den kommunala revisionen försvåras bl.a. av det faktum att kommunallagen (1991:900, KL) och aktiebolagslagen (1975:1385, ABL) tillkommit för att skydda skilda intressen.

Reglerna om offentlighet som gäller för de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting korresponderar inte med de associationsrättsliga reglerna om tystnadsplikt som gäller för revisorer och lekmannarevisorer i de olika företagen. De skilda utgångspunkterna för respektive regelsystem hindrar ett önskvärt informationsutbyte mellan de olika formerna av kommunal verksamhet.

Vid fullgörandet av sina uppdrag har revisorerna och lekmannarevisorerna i ett aktiebolag en rätt att få tillgång till företagets alla räkenskaper och handlingar, styrelseprotokoll m.m. samt att erhålla alla de upplysningar angående förvaltningen som de begär. Den insyn i företagets förhållanden som dessa revisorer har rätt att få och skyldighet att skaffa sig avser även sådana förhållanden som företaget kan ha skäl att hemlighålla (prop. 1993/94:48 s. 39).

För revisorer och lekmannarevisorer i aktiebolag finns i aktiebolagslagen uttryckliga bestämmelser om tystnadsplikt. Motsvarande bestämmelser om revisors tystnadsplikt finns i 4 kap. 13 § lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag, i 8 kap. 16 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och i 4 kap. 15 § stiftelselagen (1994:1220).

En revisor eller en lekmannarevisor får inte för aktieägare, enskild föreningsmedlem eller utomstående yppa vad som under granskningen kommer till hans kännedom, om det kan vålla skada för företaget.

Om en revisor eller en lekmannarevisor i ett företag t.ex. bryter mot sin tystnadsplikt och därigenom förorsakar företaget skada kan han bli ersättningskyldig. Ansvaret gäller inte endast i förhållande till företaget utan revisorn eller lekmannarevisorn kan även bli skyldig att ersätta utomstående skada som därigenom uppkommer.

De associationsrättsliga reglerna om revisorernas och lekmannarevisorernas tystnadsplikt innebär som tidigare nämnts således att revisorer och lekmannarevisorer i företag är förhindrade att till de förtroendevalda revisorerna i den kommunen eller det landstinget som äger eller har motsvarande inflytande över företaget lämna uppgifter som kan skada företaget. Det kan vara affärshemligheter av teknisk, ekonomisk eller annan art.

Såsom redovisats i avsnitt 13.1 är det mot bakgrund av det samband som enligt lagstiftningen faktiskt finns mellan kommuner och landsting och deras respektive företag en brist att det saknas lagregler om samordnad revision. Denna slutsats delas av remissinstanserna. Justitiekanslern pekade också som nämnts på detta i sin rapport om förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning.

Redan i dag förekommer naturligtvis visst informationsutbyte mellan de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting och revisorerna i de kommunala företagen. För att möjliggöra för revisorerna och lekmannarevisorerna i ett helägt kommunalt aktiebolag att i ökad utsträckning lämna uppgifter till de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting har redan i dag i vissa kommuner och landsting tystnadsplikten avlyfts. Detta har skett genom ett bolagsstämmobeslut där ägaren så långt den förfogar avlyft revisorer och lekmannarevisorer den aktiebolagsrättsliga tystnadsplikten i förhållande till de förtroendevalda revisorerna. Ett informationsflöde mellan revisorerna i företagen och de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting förutsätter således att kommuner och landsting såsom ägare till aktiebolagen måste ta initiativ till att bolagsstämman fattar beslut om det. Det finns olika uppfattningar om det rättsligt tillåtna i detta förfaringsätt. Det är inte en tillfredsställande ordning att det inte finns en rättsligt godtagbar lösning.

Insynen i de kommunala företagen motiveras av de förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och därmed ägarens viktigaste instrument för att kontrollera verksamheten. Insynen är inte bara viktig i de företag där det föreligger ett personsamband mellan de förtroendevalda revisorerna i kommunen och lekmannarevisorn eller revisorn i företaget. Möjligheten till insyn är också ett sätt för revisorerna att bedöma om kommunstyrelsen uppfyller sin uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1 § kommunallagen. Möjligheten till insyn genom att få upplysningar är därför viktig i sådana företag där kommunen eller landstinget inte utsett någon lekmannarevisor eller revisor.

Regeringen anser att utgångspunkten för kommunal revision skall vara att de förtroendevalda revisorernas rättsliga möjligheter till insyn i och information om den kommunala verksamheten inte skall vara beroende av i vilken form som verksamheten drivs. De skall ha samma rätt till insyn i de kommunala företagen som i verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Detta stöds också av remissinstanserna. Det har inte vare sig ur de kommunala företagens eller borgenärens synpunkt framförts några skäl som motiverar ett bibehållande av dagens system.

En i detta sammanhang väsentlig fråga är i vad mån uppgifter som är sekretessbelagda i ett kommunalt företag behåller denna status även efter att de lämnats ut till de förtroendevalda revisorerna i en kommun eller ett landsting. Den associationsrättsliga tystnadsplikten torde framför allt avse ett företags affärs- eller driftförhållanden.

I 13 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) föreskrivs att om en myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision, från annan myndighet

erhåller uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

Förvaltningsmyndigheter enligt regeringsformens terminologi kan vara en mängd olika organ, som ingår som självständiga enheter bl.a. i den kommunala förvaltningsorganisationen (se Petrén, Ragnemalm: Sveriges grundlagar 12 uppl. s. 37). Begreppet myndighet i sekretesslagen följer regeringsformens terminologi (se Regner, Eliason, Heuman: Sekretesslagen – en kommentar s. 1:19). De förtroendevalda revisorerna i en kommun eller i ett landsting är att anse som en myndighet vid tillämpning av bl.a. sekretesslagen (se Bohlin: Kommunalrättens grunder, s. 216). I 1 kap. 9 § sekretesslagen jämställs de företag över vilka en kommun eller ett landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande med myndighet.

Slutsatsen är att för sådana uppgifter i de kommunala företagen för vilka det gäller sekretess enligt sekretesslagens bestämmelser gäller även sekretess hos de mottagande förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget. Det finns således enligt regeringens bedömning ett tillfredsställande skydd för de sekretessbelagda uppgifter som företagens revisorer och lekmannarevisorer överlämnar till de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det införs regler som innebär att revisorerna och lekmannarevisorererna i de kommunala företagen skall vara skyldiga att på begäran lämna information till de förtroendevalda revisorerna i kommuner eller landsting. Det skall vara uppgifter som behövs för revisionen i den kommunen eller det landstinget som begär informationen.

Vilka revisorer och lekmannarevisorer skall omfattas av informationsplikten?

En fråga som återstår att besvara är vilka kommunala företags revisorer som skall omfattas av reglerna om lättnader i den associationsrättsliga tystnadsplikten.

Enligt regeringens mening gör de offentligrättsliga aspekterna på bl.a. öppenhet och insyn sig gällande med större styrka desto större det kommunala inflytandet är i de kommunala företagen. Lättnader i tystnadsplikten skall därför i vart fall gälla revisorer och lekmannarevisorer i helägda företag, dvs. sådana företag i vilka kommuner och landsting och kommunalförbund bestämmer ensamma samt i företag där de bestämmer tillsammans.

Regeringen anser dock att det finns skäl att gå längre och låta informationsplikten omfatta revisorer och lekmannarevisorer där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Härigenom uppnås också en full överensstämmelse med den avgränsning som redan finns i 1 kap. 9 § sekretesslagen. Det motiveras också av att ju större det kommunala ägandet är i de kommunala företagen desto större styrka gör sig de offentligrättsliga aspekterna gällande. I sådana bolag finns det med hänsyn till ägarandelen också anledning att på ett djupare sätt kunna granska hur styrelsen har utövat sin uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1 § kommunallagen.

14 Skyldighet att anmäla misstanke om brott

Regeringens förslag: Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden finner att det föreligger misstanke om brott och inte utan oskäligt dröjsmål vidtar åtgärder är revisorerna skyldiga att rapportera nämndens agerande till fullmäktige.

Förslaget genomförs i 9 kap. 9 § kommunallagen (1991:900).

Utredningens bedömning: Utredningen har föreslagit att revisorerna inte skall vara skyldiga att till polis eller åklagare anmäla misstanke om brott begångna i den kommunala verksamheten.

Remissinstanserna: Flertalet av instanserna delar utredningens bedömning. Några instanser, däribland *Mora kommun*, anser att revisorerna har möjligheten att anmäla brott och att det kan ge en tidsvinst om de gör detta direkt. *Kalmar läns landsting* menar att det ingår i god revisionsdåd att följa upp oegentligheter och informera nämnden och förvissa sig om att den vidtar lämpliga åtgärder. *Värmlands läns landsting* och *Starev* anger att en polisanmälan ofta sker i samråd med revisionen. *Riksdagens ombudsmän (JO)* understryker att frånvaron av skyldighet att anmäla uppdagade brott inte får medföra att revisorerna underlåter att reagera på uppdagade oegentligheter. *Kammarrätten i Jönköping*, *Stockholms och Simrishamns kommun* samt *Svenska Revisorsamfundet* förordar att det bör beredas vidare om det skall införas en skyldighet att på motsvarande sätt som gäller i aktiebolagslagen anmäla misstanke om brott.

Skälen för regeringens förslag

Skyldigheten att anmäla brott i dag

Revisorer i aktiebolag har i vissa fall enligt aktiebolagslagen (1997:1385, ABL) en skyldighet att göra anmälan till åklagare vid misstanke om brott som en styrelseledamot eller den verkställande direktören begått inom ramen för bolagets verksamhet (10 kap. 38–40 §§ ABL). I propositionen Aktiebolagets organisation (prop. 1997/98:99 s. 152 f.) angavs att det gäller vid misstanke om sådana brott som bedrägeri mot bolaget, svindleri, förskingring, trolöshet mot huvudman, borgenärsbrott m.m. Revisorn skall underrätta styrelsen och därefter inom två veckor avgå samtidigt som åklagaren underrättas. En revisor behöver dock inte avgå eller lämna underrättelse till åklagaren om de skadliga verkningarna av brottet har avhjälpits, om brottsmisstanken på annat sätt har blivit föremål för anmälan till polis eller åklagare eller om det misstänkta brottet framstår

som obetydligt. Skyldighet för revisorer att göra en sådan anmälan infördes bl.a. mot bakgrunden att en revisor till följd av den tystnadsplikt som aktiebolagslagen ålade honom var förhindrad att föra uppdagade oegentligheter vidare till polis eller åklagare. En lekmannarevisor i ett aktiebolag omfattas dock inte av någon anmälningsskyldighet vid misstanke om brott i bolaget (prop. 1997/98:99 s. 169).

En förtroendevald revisor, som i sig utgör en självständig myndighet, är i dag inte skyldig att göra anmälan till polis eller åklagare om han misstänker att det begåtts något brott i den kommunala verksamheten. Det föreligger inte heller någon lagreglerad skyldighet för en kommun eller ett landsting att såsom arbetsgivare göra en polisanmälan vid misstanke om brott. Skyldighet föreligger dock enligt socialtjänstlagen (1980:620) att anmäla vissa förhållanden rörande underåriga och äldre eller funktionshindrade. Det finns dock inte något förbud, utöver vad som följer av sekretesslagen (1980:100), mot att en förtroendevald revisor eller en kommun eller ett landsting gör en anmälan till polis, åklagare eller annan myndighet. Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till polis, åklagare eller annan myndighet som har att ingripa mot brott, om fängelse är föreskrivet för brottet och påföljden kan antas bli annan än böter. Såvitt gäller uppgift som omfattas av bl.a. hälso- och sjukdomssekretess eller socialtjänstsekretess gäller att uppgift får lämnas utan hinder av sekretess endast såvitt avser misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Utrymmet för att i annat fall lämna uppgift om misstanke om brott är begränsat. Det innebär bl.a. att det är frågan om brottslighet såsom bedrägeri, svindleri, förskingring som uppgift kan lämnas om.

Skyldighet för revisorerna att anmäla misstänkta brott till berörd nämnden och rapportera till fullmäktige om nämnden inte vidtar åtgärder

Frågan är hur man lämpligen utformar en anmälningsskyldighet för de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting. Det är huvudsakligen två alternativ som står till buds. Det ena innebär ett system som motsvarar det som gäller i aktiebolagen, dvs. att revisorerna skulle vara skyldiga att göra sin anmälan direkt till åklagare. Ett annat alternativ är en ordning där revisorerna skall informera berörd nämnd om viss brottslighet och om nämnden inte vidtar åtgärder åläggs revisorerna en skyldighet att till fullmäktige anmäla nämndens agerande samt att det sedan läggs i fullmäktiges händer att slutligt avgöra hur frågor av denna art skall hanteras i kommunen eller landstinget.

I en modell med anmälan direkt till åklagare är det positivt att revisorerna har en självständig rätt att avgöra när kontakt skall tas med åklagare. En sådan i lag föreskriven anmälningsskyldighet innebär att sekretess enligt sekretesslagen inte hindrar en anmälan. Anmälningsskyldigheten gäller såsom tidigare angivits t.ex. enligt 71 och 71 a §§ socialtjänstlagen om förhållanden rörande underåriga och äldre eller funktionshindrade. Man skall dock i det sammanhanget märka att den anmälningsskyldighet som finns i aktiebolagen endast åvilar yrkesrevisorerna och inte lekmannarevisorerna. De förra besitter förutom ekonomisk kompetens även viss

juridisk kompetens, vilket torde vara en viktig förutsättning för att i revisions­sammanhang t.ex. kunna bedöma en handlings straffbarhet. En förtroendevald revisor har normalt sett inte sådana kunskaper. Det talar för en viss försiktighet när det gäller att ålägga de förtroendevalda revisorerna en sådan skyldighet. Det finns en risk att de förtroendevalda i vissa situationer skulle känna sig tvingade att göra en anmälan för säkerhets skull i syfte att inte försumma sin anmälningsplikt.

Kommunrevisionsutredningen har för sin del stannat för att inte föreslå en skyldighet för de förtroendevalda revisorerna. Detta stöds av en majoritet av remissinstanserna. Regeringen kan för sin del således konstatera att det underlag som utredningen tagit fram i denna del inte är tillräckligt för att kunna bedöma t.ex. vilka effekter en modell med anmälningsplikt direkt till åklagare skulle kunna få. En fråga i sammanhanget är också om en skyldighet att till åklagare anmäla misstanke om brott bör förbehållas personer inom yrkesrevisionen. Såvitt avser yrkesrevisionen behövs anmälningsplikten för att bryta igenom en lagstadgad tystnadsplikt. De förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting har ingen motsvarande sekretess förutom den som sekretesslagen ålägger dem. De kan således redan i dag anmäla vissa misstänkta brott till åklagare. Komplikationerna uppstår i det läge då dessa skulle åläggas en plikt att anmäla misstänkta brott till åklagare.

Regeringen menar att det finns skäl att överväga en modell för revisorerna att inom kommunen eller landstinget uppmärksamma sådant som revisorerna misstänker kan vara brottsligt. Flera remissinstanser betonar också vikten av att misstänkta brott och oegentligheter hanteras. Det ligger dessutom redan i dag inom ramen för god revisions­sed att sådant uppmärksammas. Regeringen menar att det är viktigt att stärka revisorernas roll både när det gäller att förebygga och uppmärksamma kommunens eller landstingets högsta ledning på oegentligheter.

Regeringen föreslår därför ett system där de förtroendevalda revisorerna i första hand åläggs en skyldighet att anmäla misstänkta brott till berörd nämnd. Det ska på samma sätt som i aktiebolagslagen avse misstankar om brottslighet av ekonomiskt slag och som typiskt sett kan vålla kommunen eller landstinget skada. Det kan vara frågan om brott enligt brottsbalken såsom bedrägeri, svindleri, förskingring, trolöshet mot huvudman, bestickning och mutbrott. Det rör sig således om motsvarande brott som gäller för revisors anmälan till åklagare enligt aktiebolagslagen. Det avser således brott för vilka är föreskrivet fängelse och som kan antas föranleda annan påföljd än böter (se 14 kap. 2 § sekretesslagen).

Nämnden har härefter att hantera det av revisorerna misstänkta brottet genom att t.ex. uppta en diskussion med revisorerna. Det kan handla om hur nämnden kan förfara, göra ytterligare utredningar, vidta andra åtgärder för att komma till rätta med missförhållandet eller att göra en anmälan om det misstänkta brottet till åklagare. Om nämnden inte utan oskäligt dröjsmål vidtar åtgärder med anledning av det misstänkta brottet skall revisorerna vara skyldiga att anmäla nämndens underlåtenhet att agera till fullmäktige. Därefter är det fullmäktiges sak att avgöra hur saken skall hanteras vidare. Med en sådan ordning stärks revisorernas ställning i dialogen med nämnderna. Det är också naturligt att, som när det gäller

ansvarsfrågan och revisionsberättelsen, det ytterst är fullmäktige i egen-
skap av revisorernas uppdragsgivare som slutligt får avgöra hur frågan
skall hanteras.

Regeringen är inte heller främmande för att i ett senare sammanhang,
då frågan om att komplettera förtroenderevisionen med en oberoende
yrkesrevision kan komma att aktualiseras, även överväga frågan om
utformningen av anmälningsskyldighet till åklagare av misstänkta brott. I detta
sammanhang vill regeringen peka på att frågan bl.a. om myndigheters
informationsutbyte avseende misstanke om ekonomiska brott är föremål
för utredning inom ramen för Ekosekretessutredningens arbete. Utred-
ningen, som tillkallats för att utreda frågor om sekretess vid bekämpning
av ekonomisk brottslighet m.m., har enligt sitt direktiv (dir. 1997:61) att
föreslå åtgärder i syfte att effektivisera bekämpningen av ekonomisk
brottslighet genom att göra det möjligt för berörda myndigheter och andra
organ att i ökad utsträckning lämna information om sådant som har
betydelse för att förebygga, upptäcka eller utreda ekonomisk brottslighet.
Utredningens förslag kan komma att få betydelse även för frågan om
anmälningsskyldigheten för de förtroendevalda revisorerna.

15 Övriga frågor

15.1 Bör kretsen revisionsansvariga vidgas till att omfatta de anställda?

Regeringens bedömning: Den nuvarande ordningen där enbart förtroendevalda har revisionsansvar bör behållas.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har haft något att erinra mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Revisionsansvaret enligt kommunallagen

Revisorerna skall årligen i en revisionsberättelse redovisa resultatet av sin granskning avseende det föregående budgetårets förvaltning (9 kap. 14 § kommunallagen, KL). Om revisorerna framställer en revisionsanmärkning, måste skälen till detta anges i revisionsberättelsen (9 kap. 15 § KL). Sådan anmärkning får enbart riktas mot nämnder och fullmäktigeberedningar samt mot enskilda förtroendevalda i sådana organ (9 kap. 15 § KL).

Revisionsberättelsen skall också innehålla ett särskilt uttalande om ansvarsfrihet tillstyrks eller ej. Fullmäktige skall inhämta förklaringar över framställda revisionsanmärkningar, varefter beslut om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras skall fattas före utgången av året efter det år som revisionen (9 kap. 16 § KL). I propositionen Ny kommunallag (prop. 1990/91:117 s. 63) angavs att revisorerna kan uttala sig om huruvida de anser att fullmäktige vid vägrad ansvarsfrihet skall entlediga de förtroendevalda enligt 4 kap. 10 § KL men någon skyldighet att uttala sig därom finns inte. Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas (9 kap. 17 § KL).

Det är således enbart de förtroendevalda som har ett revisionsansvar. Detta förhållande speglar det faktum att en kommun eller ett landsting är en politiskt styrd organisation.

Revisionsansvaret har således fått en utformning som på ett tydligt sätt skall markera att det är de förtroendevalda som har det yttersta politiska ansvaret för verksamheten. De anställda ses i det kommunaldemokratiska systemet som biträden till de förtroendevalda. Detta gäller även personer i chefsställning som t.ex. förvaltningscheferna. De anställda har således inte heller något direkt ansvar gentemot fullmäktige. Däremot omfattas de

som alla anställda av det ansvar som finns inom bl.a. arbets- och straffrätten. Prop. 1998/99:66

De anställdas revisionsansvar har diskuterats

Det kommunala förnyelsearbetet har emellertid inneburit en förskjutning i relationen mellan ansvar och makt. Det formella politiska ansvaret kvarstår hos de förtroendevalda medan den vardagliga makten över ekonomiska resurser m.m. har förskjutits i riktning mot resultatenheter och i första hand till chefstjänstemän. Det betyder enligt vad Kommunala Förnyelsekommittén uttalade i slutbetänkandet Förnyelse av kommuner och landsting (SOU 1996:169 s. 58 och 59) dels att politikernas inflytande minskat, dels att de professionella grupperna fått ett ökat inflytande över de politiskt centrala prioritetsuppgifterna och dels att dessa uppgifter i stigande grad fått lösas genom en balansering av de professionella normerna mot ekonomiska rationalitetsnormer.

Frågan om införande av ett revisionsansvar för anställda behandlades redan i förarbetena till den nuvarande kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 129–130). Frågan om införandet av ett revisionsansvar för kommunala förvaltningschefer övervägdes också i detta sammanhang. Härvid angavs att förvaltningscheferna liksom övriga anställda var att betrakta som biträden eller rådgivare till den nämnd de är underställda. De har inte heller samma självständiga ställning som en verkställande direktör i ett aktiebolag. Vidare anfördes att de liksom övriga anställda är underkastade ett arbetsrättsligt ansvarssystem. Regeringen menade att ett införande av revisionsansvar för förvaltningscheferna skulle kunna medföra en om icke formell så i vart fall faktisk maktförskjutning från de förtroendevalda till förvaltningscheferna samt att en sådan maktförskjutning inte är önskvärd. Den skulle heller inte passa in i ett målstyrt system, eftersom den grundläggande fördelningen av beslutanderätten i kommunerna och landstingen inte är ändrad i ett sådant system. Regeringen uttalade att något revisionsansvar inte skulle införas vare sig för anställda eller för förvaltningschefer (prop. 1990/91:117 s. 129–131). Riksdagen delade denna bedömning.

Kretsen revisionsansvariga bör inte utvidgas nu heller

En utvidgning av revisionsansvaret till att avse anställda skulle enligt regeringens mening leda till att den starka kopplingen mellan det politiska ansvaret och revisionsansvaret försvagades. Den klara rollfördelning som råder i dag mellan förtroendevalda och anställda skulle bli oklar. Vidare skulle det kunna innebära en ytterligare maktförskjutning från de förtroendevalda till de anställda. Regeringen anser, liksom vad som angavs i förarbetena till kommunallagen, att en sådan utveckling inte är önskvärd och att revisionsansvaret därför inte skall utvidgas till att omfatta de anställda vare sig de är chefstjänstemän eller inte.

15.2 Bör det vara en obligatorisk uppgift för en förtroendevald revisor att pröva lagligheten?

Prop. 1998/99:66

Regeringens bedömning: Laglighetsprövning skall som hittills i första hand prövas av de rättsvårdande myndigheterna inom ramen för nu gällande system. Sådan prövning skall inte regleras särskilt för de förtroendevalda revisorerna.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna delar utredningens bedömning. *Riksrevisionsverket (RRV)* anger att yrkesmässigt oberoende revisor kan granska lagligheten och lämna över sitt resultat till sin uppdragsgivare. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* förordar att revisorerna skall granska lagligheten då det minskar risken för s.k. affärer.

Skälen för regeringens bedömning

Vem kan i dag utföra en laglighetsgranskning?

Ytterst är det domstolarna som prövar lagligheten av kommunala beslut. Även Riksdagens ombudsmän (JO) har enligt sin instruktion att bedriva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Det finns naturligtvis också kommuninterna system för att se till att verksamheten följer lagar och förordningar, fullmäktiges föreskrifter m.m. I den löpande verksamheten ankommer det primärt på respektive beredningsorgan att bedöma lagligheten av de beslut som man slutligt fattar eller föreslår att fullmäktige skall fatta. Härutöver ankommer det på fullmäktiges ordförande att vägra proposition, om ett förslag enligt ordförandens bedömning skulle leda till ett olagligt beslut (5 kap. 45 KL). Enligt förarbetena har det förutsatts, att stadgandet endast skall nyttjas i "uppenbara fall". Prövningen av beslutens laglighet bör främst ankomma på förvaltningsdomstolarna (prop. 1990/91:117 s. 189).

I doktrinen har det dock hävdats att det i den kommunala revisionens uppgifter innefattas en möjlighet för revisorerna att granska lagligheten av förvaltningen (se Kaijser-Riberdahl: *Kommunallagarna II* sjätte uppl. s. 563 f.).

Revisorernas roll har diskuterats

Flera utredningar har övervägt möjligheten att låta revisorerna övervaka de kommunala besluten från laglighetssynpunkt innan de verkställs. Frågan behandlades också i Lokaldemokratikommitténs delbetänkandet *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots* (SOU 1993:109 s. 78). Däri framhöll kommittén betydelsen av en utvidgning av de kommunala revisorernas obligatoriska uppgifter till att även omfatta granskningen av lagligheten i nämndernas verksamhet. Kommittén gjorde sin

bedömning utifrån den omständigheten att laglighetsgranskning ingår i revisorernas arbete. Lokaldemokratikommittén framförde i sitt slutbetänkande Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90 s. 178) som sitt huvudförslag, att revisorernas laglighetsgranskning skulle göras obligatorisk. Kommittén angav att det inte skulle innebära någon ingripande förändring i revisorernas uppgifter och arbetsförutsättningar om granskningen genom bestämmelser i kommunallagen skulle göras obligatorisk. Remissinstanserna var delade i uppfattningarna om Lokaldemokratikommitténs förslag.

I promemorian Kommunalt domstolstrots och lagtrots (Ds 1995:27) framhölls att utredningen inte för närvarande var beredd att föranstalta om något obligatorium och pekade bl.a. på risken att en sådan granskning skulle ta resurser från andra angelägna revisionsuppgifter.

Härefter har Kommunala förnyelsekommittén i sitt slutbetänkande Förnyelse av kommuner och landsting (SOU 1996:169 s. 131), såsom ett av flera åtgärder i syfte att stärka revisionen, föreslagit att man skall undersöka om revisorerna skall granska lagligheten i verksamheten.

Lagligheten skall även i fortsättningen prövas i beredningsarbetet och av rättsvårdande myndigheter

En viktig utgångspunkt vid val av revisor är kunskap om kommunal verksamhet och personliga egenskaper. Däremot ställs inga krav på vare sig ekonomiska eller juridiska kunskaper. De laglighetsfrågor som skall granskas kan många gånger vara mycket juridiskt komplicerade.

Regeringen anser att revisionens primära uppgift är och bör vara de förvaltnings- och redovisningsrevisionella uppgifterna. I den kommunala revisionens uppgifter innefattas också en möjlighet men ingen uttrycklig skyldighet för revisorerna att granska lagligheten av förvaltningen. Om laglighetsgranskningen skulle göras till en lagreglerad obligatorisk uppgift för revisorerna anser regeringen att det kan finnas en risk för att denna uppgift kan komma att dominera på bekostnad av andra revisionella uppgifter.

Vid en samlad bedömning av dessa förhållanden anser regeringen att laglighetsgranskningen inte skall vara en lagreglerad obligatorisk uppgift för revisorerna utan att dessa frågor som hittills skall prövas i beredningsarbetet och av de rättsvårdande myndigheterna. Regeringen vill också betona vikten av en god intern kontroll och dess betydelse när det gäller bl.a. lagenligheten i verksamheten. Det är också möjligt för ett sakkunnigt biträde att i sin granskning göra en bedömning av lagligheten och behandla detta i sin granskningsrapport.

Regeringens förslag: Bestämmelser i 9 kap. kommunallagen (1991:900) flyttas för att tydliggöra dessas sammanband med bestämmelser i andra kapitel.

Utskottets förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna har inte kommenterat flyttningen av de olika bestämmelserna. *Komrev AB* tillstyrker förslaget och anser det är förtjänstfullt att valbarhets- och jävsfrågan skilts åt och att sådant som egentligen inte har med revision har lyfts bort från 9 kap. *Svenska Kommunförbundet* anser att reglernas placering i ett kapitel har markerat revisionens egen ställning och utgjort ett praktiskt stöd i arbetet och att det därför bör övervägas om inte de regler som direkt eller indirekt samband med revisionen skall hållas samman i revisionskapitlet.

Skälen för regeringens förslag

I 4 kap. kommunallagen (1991:900, KL) behandlas de förtroendevalda. Där återfinns bl.a. bestämmelser om valbarhet och om hinder för valbarheten. Detta gäller dock inte regler om hinder för valbarheten för revisorer. Det regleras i 9 kap. kommunallagen. I avsnitt 6.1 behandlas frågan jäv för revisorerna. Regeringen har där föreslagit att bestämmelsen om hinder för valbarhet för revisorer och revisorsersättare skall flyttas till 4 kap.

I den nuvarande 9 kap. kommunallagen finns även regler som behandlar fullmäktiges handläggning av olika frågor som har samband med revisionsärenden. Det gäller regler om vem som får delta i val av revisorer och revisorsersättare och i handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet. Bestämmelserna avser även fullmäktiges handläggning av revisionsberättelsen och om fullmäktiges skadeståndstalan. Regler som gäller fullmäktige hantering av ärenden bör samlas på ett ställe. Det innebär att de bestämmelser i 9 kap. flyttas 5 kap. kommunallagen. Förslaget till ändringarna behandlas närmare i författningskommentaren i avsnitt 18.

16 Ikraftträdande

Ändringarna i kommunallagen (1991:900), aktiebolagslagen (1975:1385), lagen (1980:1103) om årsredovisningar m.m. i vissa företag, lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och stiftelselagen (1994:1220) föreslås träda i kraft den 1 januari 2000. Samma tidpunkt föreslås för ändringarna i lagen ((1979:412) om kommunala indelningsdelegerade och i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar och Skåne län.

Vissa kommuner och landsting kan behöva tid för att anpassa sig till den tidigareläggning som förelås för överlämnande av årsredovisningen och för beslut i fråga om ansvarsfrihet. Det föreslås därför att övergångsbestämmelser skall gälla för tidigareläggningen av överlämnande av årsredovisningen och för beslut i fråga om ansvarsfrihet. Fullmäktiges sammanträde i 5 kap. 25 a § kommunallagen såvitt avser revisionen av 1999 års verksamhet får därför hållas senast före utgången av december år 2000. Vidare får 8 kap. 17 § kommunallagen tillämpas i sin äldre lydelse till utgången av år 2000.

Lagen (1996:945) om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting och lagen (1997:222) om sammanläggningsdelegerade för Västra Götalands läns landsting föreslås upphöra vid utgången av juni 1999.

17 Kostnadskonsekvenser

De föreslagna bestämmelserna avser att stärka, effektivisera och höja kompetensen i den kommunala revisionen. Ett av syftena med förslagen är att en effektiv revision kan bidra till effektiviseringar och kostnadsbesparingar.

De föreslagna bestämmelserna om sakkunnigt biträde, precisering av revisionsuppgiften samt samordningen av revisionen mellan kommunen eller landstinget och dess företag anknyter i mycket stor utsträckning till dagens praxis i kommuner och landsting.

Samtliga kommuner och landsting anlitar redan i dag för sin revision sakkunnigt biträde. Förslaget om ett lagstadgat krav på sakkunnigt biträde bedöms därför inte medföra några kostnadskonsekvenserna för kommuner och landsting.

Det är oklart i vilken utsträckning kommuner och landsting redan i dag genomför en årlig revision av all kommunal verksamhet. Emellertid uttalas i Landstingsförbundets och Svenska Kommunförbundets skrift "God revisionsledning vid kommunal verksamhet" att det i begreppet god revisionsledning ligger att samtliga delar av det kommunala verksamhetsområdet skall beröras av den årliga granskningen. Varje kommun och landsting får även fortsättningsvis avgöra den exakta omfattningen av den årliga revisionsinsatsen och frågan om var tyngdpunkten i granskningsinsatserna skall ligga. Då preciseringen i kommunallagen (KL) är att lagfästa praxis är regeringens bedömning att detta inte innebär några ökade kostnader för kommuner och landsting. De kostnadsökningar som en årlig revision i vissa fall skulle kunna medföra kan enligt regeringens bedömning, åtminstone på sikt, antas uppvägas av de effektivitetsvinster som går att göra i en organisation med god kontroll.

Övriga förslag bedöms inte heller medföra några kostnadskonsekvenser.

Inte heller för statens del uppkommer några kostnader med anledning av förslagen.

18 Författningskommentar

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

3 kap.

17 §

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

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse samtliga styrelseledamöter,
3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten

som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

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

Vad som anges i första stycket gäller, när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

Fullmäktige skall även utse minst en revisor i en stiftelse.

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

Förslaget behandlas i avsnitt 13.

Ordalydelsen i *första stycket* har ändrats i syfte att tydliggöra att de i 3 kap. 17 § uppräknade förutsättningarna under hela tiden skall vara uppfyllda om en kommun eller ett landsting låter vården av en kommunal angelägenhet handhas av ett av kommunen eller landstinget helägt aktiebolag eller stiftelse som kommunen eller landstinget bildar ensam.

Det *nya andra stycket* innebär att fullmäktige alltid skall utse en lekmannarevisor i helägda aktiebolag. Syftet är att kommunen eller landstinget skall utse en förtroendevald revisor som skall komplettera den yrkesrevision som föreskrivs i aktiebolagslagen. Det är tillräckligt att kommunallagen reglerar kommunens eller landstingets skyldighet att utse lekmannarevisor. Något krav på att kommunen eller landstinget skall utse en auktoriserad eller en godkänd revisor behöver inte ställas upp i kommunallagen. Denna skyldighet regleras i aktiebolagslagen (1975:1385). Tillägget av orden direkt eller indirekt har gjorts för att det av lagtexten skall framgå att skyldigheten att utse en lekmannarevisor gäller även om en kommunal angelägenhet överlämnas till ett dotterbolag till ett kommunalt bolag.

Det *nya tredje stycket* motsvarar i sak nuvarande 3 kap. 17 § första stycket andra punkten och andra stycket. När kommun eller landsting bildar en stiftelse, skall liksom hittills en kommun eller ett landsting utse en revisor i stiftelsen. Här används begreppet revisor för den förtroendevalda revisorn eftersom det överensstämmer med terminologin i stiftelselagen (1994:1220). I aktiebolagslagen (81975:1385) används termen lekmannarevisor. A det skälet används samma begrepp här.

I ett *nytt fjärde stycke* görs ett tillägg att till lekmannarevisor i helägda aktiebolag eller revisor i en stiftelse som kommunen bildar ensam skall utses någon av de förtroendevalda revisorer eller revisorsersättare som valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.

4 kap.

6 §

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

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

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

Förslaget behandlas i avsnitt 6.1.

Paragrafen har genom en redaktionell förändring tillförts ett *nytt tredje stycket*, vilket helt motsvarar nuvarande 9 kap. 4 § första stycket första punkten samt tredje stycket kommunallagen. Tillägget innebär således inga sakliga förändringar. Förändringen har gjorts för att i lagen förtydliga att det nya stycket reglerar ett valbarhetshinder.

17 §

Ledamöterna i nämnder får väcka ärenden i nämnderna.

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

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.

I paragrafen regleras i dag vem som får väcka ärenden i en nämnd. I det *nya andra stycket* tillförs nu revisorernas initiativrätt i en nämnd. Denna initiativrätt omfattar bara frågor som har samband med granskningsverksamheten. Om en revisor väcker ett sådant ärende är nämnden skyldig att behandla ärendet. Bestämmelsen gör det således möjligt att tvinga fram en handläggning i en nämnd av ärenden som är betydelsefulla för revisionens granskning. En revisorsersättare ges rätt att när denne tjänstgör som revisor väcka ärenden i en nämnd.

17 a §

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

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.

I den nya paragrafen regleras revisorernas initiativrätt i en fullmäktigeberedning. Denna initiativrätt omfattar bara frågor som har samband med granskningsverksamheten. Om en revisor väcker ett sådant ärende är fullmäktigeberedningen skyldig att behandla ärendet. Bestämmelsen gör det således möjligt att tvinga fram en handläggning fullmäktigeberedning av ärenden som är betydelsefulla för revisionens granskning. En revisorsersättare ges rätt att när denne tjänstgör som revisor väcka ärenden i en fullmäktigeberedning.

5 kap.**19 §**

Om en ledamot enligt 20 eller 20 a § är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till det antal som föreskrivs i 18 §.

Ändringen av hänvisningen i paragrafen är en följd av att delar av den nuvarande 9 kap. 4 § kommunallagen nu placeras i 5 kap. 20 a § kommunallagen.

20 a §

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

- 1. val av revisor eller revisorsersättare för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten, eller*
 - 2. handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.*
- Detsamma gäller också make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.*

Förslaget behandlas i avsnitt 6.1.

Den nya paragrafen motsvarar helt nuvarande 9 kap. 4 § första stycket andra och tredje punkterna och andra stycket kommunallagen. Genom att placera paragrafen i 5 kap. kommunallagen görs det tydligt att reglerna rör generell obehörighet vid hanteringen av vem som kan delta i val av revisorer och revisorsersättare samt vid handläggningen av fråga om ansvarsfrihet.

20 b §

Trots 20 a § får enskilda förtroendevalda mot vilka anmärkning kan riktas enligt 9 kap. 17 § andra stycket delta i fullmäktiges överläggningar, när revisionsberättelsen över den verksamhet som de har ansvaret för behandlas.

Ordföranden och vice ordförandena i en nämnd får också delta i fullmäktiges överläggning när verksamhet inom den egna nämnden behandlas.

Vad som nu har sagts gäller även om de förtroendevalda inte är ledamöter i fullmäktige.

Den nya paragrafen motsvarar helt nuvarande 9 kap. 5 § kommunallagen. Genom att placera paragrafen i 5 kap. kommunallagen markeras att regeln hör samman med bestämmelsen i den nu föreslagna 5 kap. 20 a § kommunallagen och hanteringen i fullmäktige. I paragrafen har gjorts en följdändring med anledning av omplaceringen av paragrafen.

23 §

Ärenden i fullmäktige får väckas av

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

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

Förslaget behandlas i avsnitt 8.1.

Paragrafen reglerar hur ärenden får väckas i fullmäktige. I *första stycket tredje punkten* regleras revisorernas rätt att väcka ärenden. Punkten tillförs nu revisorernas initiativrätt i fullmäktige vad avser ett ärende som rör granskningen. Med granskningen avses revisorernas granskning inom nämndernas verksamhetsområden, fullmäktigeberedningarnas verksamhet och lekmannarevisorernas granskning av de kommunala företagen. Den föreslagna initiativrätten omfattar ärenden som väcks för debatt men också ärenden där revisorerna anser att fullmäktige bör fatta beslut och där revisorerna också lämnat förslag till beslut. Av bestämmelserna om beredningsplikt i 5 kap. följer att sådana ärenden som initieras av revisorerna och som innebär att fullmäktige skall besluta i sak skall beredas.

De ärenden som revisorerna väcker i fullmäktige genom utnyttjande av sin initiativrätt får väckas på motsvarande sätt som andra ärenden som väcks av nämnder, dvs. skriftligt.

En revisorsersättare ges rätt att när denne tjänstgör som revisor väcka ärenden i fullmäktige.

25 a §

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

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

Förslaget behandlas i avsnitt 6.1.

Paragrafen reglerar vid vilken tidpunkt fullmäktige senast skall pröva frågan om ansvarsfrihet. Enligt den nya bestämmelsen skall fullmäktige vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Ändringen har skett för att möjliggöra en aktuell och relevant decharge-behandling. Bestämmelsen motsvarar i övrigt helt nuvarande 9 kap. 16 § andra och tredje styckena kommunallagen. Genom att placera paragrafen i 5 kap. kommunallagen markeras att regeln hör samman med bestämmelser om fullmäktiges hantering av frågan om ansvarsfrihet.

25 b §

Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas.

Talan som inte grundas på brott skall väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Annars är rätten till sådan talan förlorad.

Paragrafen reglerar fullmäktiges rätt att fatta beslut om att väcka skadeståndstalan om ansvarsfrihet vägrats och om tidsfristen för att väcka sådan talan. Bestämmelsen motsvarar helt nuvarande 9 kap. 17 § kommunallagen. Genom att placera paragrafen i 5 kap. kommunallagen markeras att regeln hör samman med fullmäktiges hantering av frågan om ansvarsfrihet.

31 §

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

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

Tillägget i *första stycket* motsvarar helt nuvarande 9 kap. 16 § första stycket kommunallagen. Genom att placera paragrafen i 5 kap. kommunallagen markeras att regeln hör samman med bestämmelser om fullmäktiges hantering av revisionsberättelsen.

6 kap.**7 §**

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att *den interna kontrollen är tillräcklig samt* att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.

Tillägget i *andra stycket* i paragrafen tydliggör att det är nämnderna som ansvarar för att den interna kontroll som utförs inom nämnderna är tillräcklig.

19 §

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

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

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.2.

Tillägget i *första stycket* gör det möjligt för en nämnd att kalla en eller flera revisorer eller revisorsersättare till nämndens sammanträde för att lämna upplysningar, t.ex. när revisorerna initierat ett ärende i nämnden.

7 kap.**8 §**

Företrädare för de anställda hos en kommun eller ett landsting (*personalföreträdare*) får, i den omfattning som anges i 9–13 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen. Företrädare för anställda i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd får i motsvarande omfattning närvara vid sammanträden med den gemensamma nämnden.

Närvarorätt saknas dock *vid revisorernas sammanträden, i patientnämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder.*

Ändringen i *första stycket* innebär att begreppet personalföreträdare inom parentes skall vara utskrivet med kursiv stil.

Ändringen i *andra stycket* föranleds dels av att förtroendenämnder numera benämns patientnämnder (prop. 1998/99:4, SFS 1998:1656) och dels av att ett förtydligande bör ske med hänsyn till att revisorerna inte utgör en nämnd.

8 kap.**17 §**

Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.1.

I paragrafen har en ändring av tiden när årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna gjorts i syfte att möjliggöra en tidigareläggning av fullmäktiges dechargebehandling.

18 §

Årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige. Det bör inte ske innan fullmäktige enligt 5 kap. 25 a § beslutat om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras.

Ändringen av hänvisningen i paragrafen är en följd av paragrafens placering i 5 kap. 25 a §.

9 kap.**4 §**

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

En revisor eller en revisorsersättare som är jävlig i ett ärende får inte delta eller närvara vid behandlingen av ärendet. Denne får dock vidta åtgärder som någon annan inte kan vidta utan olägligt uppskov.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självant ge det till kända.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.1.

Paragrafen har ingen motsvarighet i dag. De jävsregler som gäller för de förtroendevalda i nämnderna och anställda enligt 6 kap. 25 § kommunallagen dvs. vad som brukar kallas släktskaps-, sakägar- eller intressejäv, ställföreträdarjäv, ombudsjäv och delikatessjäv skall nu också tillämpas på revisorerna. Detta regleras i *första stycket*.

Innebörden av *andra* och *tredje styckena* är att samma bestämmelser om handläggning av jäv gäller för revisorer som vid handläggning av jäv inom en nämnd ärenden.

5 §

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon av revisorerna skall de samfällt besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om revisorerna inte är beslutsföra utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut om jäv får överklagas endast i samband med överklagandet av det beslut varigenom ärendet avgörs.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

I *nya paragrafen* regleras att revisorerna skall besluta samfällt om det uppkommer en fråga om jäv mot någon. Vidare ges bestämmelser för hur jäv skall överklagas.

6 §

Från jäv skall bortses när frågan om partiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.1.

Paragrafen har ingen motsvarighet i dag. Innebörden av bestämmelsen är att samma grunder som gäller i 6 kap. 25 § kommunallagen skall tillämpas när en domstol skall avgöra om man kan bortse från jäv.

8 §

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

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

Förslaget behandlas i avsnitt 7.

Revisorerna biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs. Syftet med bestämmelsen är att stärka revisorernas självständiga ställning

Det markeras också att det krävs en särskild kompetens av det sakkunniga biträdet. Revision av kommuner och landsting kräver en speciell kompetens vars grundläggande beståndsdelar utgörs av kunskap om kommunal verksamhet, förvaltning, styrsystem, den lagstiftning som styr kommunal verksamhet och vad som är god revisionsmed för kommunal revision.

9 §

Revisorerna granskar *årligen* i den omfattning som följer av god revisionsmed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden *och genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts enligt 3 kap. 17 och 18 §§.*

De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den *interna* kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden finner att det föreligger misstanke om brott och inte utan oskäligt dröjsmål vidtar åtgärder är revisorerna skyldiga att rapportera nämndens agerande till fullmäktige.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.1 och 14.

Två tillägg har gjorts i *första stycket* i paragrafen. Det första tillägget innebär att revisorerna årligen skall granska all kommunal verksamhet. Det innebär dock inget ställningstagande till den exakta omfattningen av den årliga revisionsinsatsen eller till frågan om var tyngdpunkten i

granskningsinsatserna skall ligga. Sådana prioriteringsfrågor får avgöras mot bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsanalys. Det andra tillägget innebär att revisionen i kommuner och landsting också skall omfatta de kommunala företagen.

Tillägget i *andra stycket* avser att tydliggöra att det är den interna kontrollen som avses (jfr 6 kap. 7 §).

Det *nya tredje stycket* innebär att misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär som revisorerna finner vid sin granskning skall tas upp med ansvarig nämnd. Det är nämnden som är ansvarig för att hantera det av revisorerna misstänkta brottet genom att t.ex. uppta diskussion med revisorerna. Det kan handla om att göra ytterligare utredningar, vidta andra åtgärder eller att anmäla det misstänkta brottet till åklagaren. Om nämnden finner att det föreligger ett misstänkt brott och inte utan oskäligt dröjsmål vidtar åtgärder är revisorerna skyldiga att rapportera nämndens agerande till fullmäktige. Det är fullmäktige som får utfärda riktlinjer eller liknande om hur kommunen eller landstinget skall agera vid misstanke om brott.

11 §

Vad som sägs om nämnder i 9 § gäller också fullmäktigeberedningar.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 9 kap. 9 § kommunallagen. Ändringen av hänvisningarna i paragrafen är en följd av omnumrering av paragraferna i 9 kap.

12 §

Nämnderna och *de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa samt de anställda* är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

De skall också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.

Tillägget i *första stycket* i paragrafen markerar att revisorerna har rätt till upplysningar också i förhållande till enskilda ledamöterna och ersättarna i nämnder och fullmäktigeberedningar. Paragrafen motsvarar i övrigt nuvarande 9 kap. 10 § kommunallagen.

De av revisorerna begärda upplysningarna skall lämnas så snart det är möjligt.

13 §

Vad som sägs om nämnder i 12 § gäller också fullmäktigeberedningar.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 9 kap. 11 §. Ändringen av hänvisningen i paragrafen är en följd av omnumrering av paragraferna i 9 kap. kommunallagen.

15 §

De beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning *och om jäv* skall tas upp i protokoll.

Föreskrifterna i 6 kap. 30 § om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen skall tillämpas också på revisorernas protokoll.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

Revisorerna är i granskningsärenden oberoende av varandra. En revisor kan inte överröstas av de andra revisorerna. I administrativa ärenden utövar emellertid revisorerna förvaltningen samfällt. Frågor om jäv i enskilda ärenden skall också hanteras samfällt av revisorerna. Detta framgår av tillägget till *första stycket*. Följden skulle annars bli att den mot vilken jäv gjorts gällande själv skulle kunna avgöra jävsfrågan. Paragrafen motsvarar i övrigt nuvarande 9 kap. 13 § kommunallagen.

16 §

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

De sakkunnigas rapporter skall fogas till revisionsberättelsen.

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

Förslaget behandlas i avsnitt 7.1 och 13.1.

För att ge fullmäktige och nämnderna ett så fullständigt bakgrunds- och beslutsunderlag som möjligt skall de sakkunnigas rapporter bifogas till revisionsberättelsen. Det är de sakkunnigas slutliga rapporter eller motsvarande som skall bifogas. Detta framgår av ett *nytt andra stycke*. Det är således tillräckligt att övriga skrivelser, promemorior m.m. som kan ha förekommit som underlag till revisionsberättelsen hålls på lämpligt sätt tillgängligt för fullmäktige.

Det *nya tredje stycket* innebär att de kommunala revisorerna skall se till att samordning sker av rapporteringen till fullmäktige. Till de kommunala revisorernas årliga revisionsberättelse skall därför fogas de granskningsrapporter som lekmannarevisorerna enligt 11 kap. 6 § aktiebolagslagen skall avge till bolagsstämman.

Förändringarna i andra och tredje styckena innebär att den redogörelse som revisorerna skall lämna till fullmäktige nu kommer att bestå av tre delar. De tre delarna är revisionsberättelsen, de sakkunniga biträdenas rapporter och lekmannarevisorernas granskningsrapporter.

Paragrafen motsvarar i övrigt nuvarande 9 kap. 14 § kommunallagen.

20 §

I kommunalförbund med förbundsdirektion skall revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Vad som sägs om fullmäktige i 5 kap. 20 b, 25 a, 25 b och 31 §§ skall beträffande sådana förbund gälla förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 9 kap. 20 § kommunallagen.

Prop. 1998/99:66

Ändringarna av hänvisningarna i paragrafen är en följd av att nuvarande bestämmelserna i 9 kap. 5, 16 och 17 §§ flyttas till 5 kap. kommunallagen.

10 kap.

2 §

Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund,
2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,
3. beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partsammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt
4. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 15 §.

Ändringen i *fjärde punkten* är en följd av att nuvarande bestämmelse i 9 kap. 13 § flyttas till 15 §.

18.2 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385), förslag till lag om ändring i lagen (1980:1103) om årsredovisningar m.m. i vissa företag, förslag till lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)

Samordnad revision

Förslagen behandlas i avsnitt 13.2.

Ändringarna i de olika associationsrättsliga lagarna är i sak överensstämmande. Ändringarna har lagtekniskt anpassats till de olika lagarna. Ändringarna innebär att ett *nytt tredje stycke* tillförts 10 kap. 42 § och 11 kap. 19 § aktiebolagslagen (1975:1385), 4 kap. 13 § lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag och 8 kap. 16 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar samt att *ett nytt fjärde stycke* tillförts 4 kap. 15 § stiftelselagen (1994:1220).

Det *nya stycket* innebär att en revisor eller en lekmannarevisor i ett företag som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är skyldig att på begäran av de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget lämna upplysningar till dessa om det kommunala företaget. Sådana upplysningar kan begäras av de förtroendevalda revisorerna i samtliga kommuner och landsting som äger andelar i ett företag eller är stiftare.

Lagtekniskt åstadkommer man detta genom att koppla informationskyldigheten till den avgränsning som görs i 1 kap. 9 § sekretesslagen. Det betyder att skyldigheten gäller i sådana företag där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Revisorer och lekmannarevisorer i företag där kommuner eller landsting

inte har ett rättsligt bestämmande inflytande omfattas således inte av förslaget.

Vad som avses med rättsligt bestämmande inflytande framgår av 1 kap. 9 § sekretesslagen. Kommuner och landsting anses t.ex. när det gäller aktiebolag ha ett rättsligt bestämmande inflytande, om de ensamma eller tillsammans äger aktier med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller annars förfogar över så många röster i detta. Ett sådant inflytande kan också föreligga om de har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för aktiebolaget.

Annan ändring i aktiebolagslagen

I 11 kap. 14 § *första* och *tredje stycket* aktiebolagslagen har en språklig felaktighet rättats till.

18.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunal indelningsdelegerade

22 §

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

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

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

Ändringen i paragrafen är en följdändring av ändringar i 9 kap. kommunallagen.

18.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:945) om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting och lagen (1997:222) om sammanläggningsdelegerade för Västra Götalands läns landsting

Lagen (1996:945) om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting och lagen (1997:222) om sammanläggningsdelegerade för Västra Götalands läns landsting skall upphöra att gälla. Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting företräds sedan den 1 november 1998 av det nyvalda fullmäktige för Skåne läns landsting respektive Västra Götalands landsting.

18.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län

Prop. 1998/99:66

34 §

Vad som föreskrivs i kommunallagen (1991:900) om revision skall i tillämpliga delar gälla för ett regionförbund.

Föreskrifterna i 9 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen gäller dock inte för ett regionförbund.

Ändringen i paragrafen är en följd av ändringar i 9 kap. kommunallagen.

Sammanfattning

Vårt uppdrag består i att göra en översyn av lagstiftningen om den kommunala revisionen. Enligt direktiven skall utredningen föreslå de lagändringar och andra åtgärder som kan anses motiverade för att öka effektiviteten och kompetensen i revisionsarbetet samt för att stärka de förtroendevalda revisorernas självständiga ställning. Kommittén skall särskilt utreda

- hur de förtroendevalda revisorerna bör rekryteras och hur deras självständiga ställning i övrigt kan stärkas,
 - på vilket sätt revisionen som sådan skulle kunna stärkas och kompletteras med krav på yrkesrevision,
 - vilka uppgifter revisionen skall ha och om laglighetsgranskning skall vara ett obligatoriskt inslag i revisionsuppdraget,
 - hur revisorernas initiativrätt i kommunfullmäktige skall vara utformad,
 - vem som skall ha revisionsansvar,
 - förutsättningarna och formerna för en reell samordning av den kommunala revisionen och revisionen av kommunala företag, samt
 - vilka insatser den kommunala revisionen bör göra för att kontrollera om styrelsens och nämndernas interna kontroll fungerar tillfredsställande.
- Utredningens bedömningar och förslag i dessa delar redovisas nu.

Rekryteringen

Samma valbarhetsregler gäller för förtroendevalda revisorer som för alla andra förtroendevalda. Detta hör samman med att revisionsuppdraget i grunden är ett politiskt uppdrag. En demokratiskt förankrad revision har ett särskilt värde som, förutom att den är väl förenlig med den kommunala självstyrelsen, hör samman med de förtroendevaldas kännedom om och engagemang för kommunal verksamhet. Något särskilt kompetenskrav för de förtroendevalda revisorerna införs därför inte.

Den nuvarande valbarhetsbegränsande regeln, som hittills har benämnts jävsregel, har analyserats och befunnits innebära en lämplig avgränsning av valbarheten. Några formella hinder mot att rekrytera de förtroendevalda revisorerna bland fullmäktigeledamöterna införs inte. En skärpning av den valbarhetsbegränsande regeln skulle ytterligare reducera antalet kandidater med kommunal förankring och erfarenhet. Det är ingen önskvärd utveckling i en situation där förstärkning av revisorernas kompetens anses angeläget. Det får ankomma på fullmäktige att bedöma vilka kandidater som har sådan integritet att revisionsuppdragets krav på opartiskhet kan förenas med vederbörandes fullmäktigeuppdrag.

För att systemet med förtroendevalda revisorer skall kunna bibehållas också i framtiden krävs att fullmäktige fortsättningsvis lyckas rekrytera personer som har förmåga att medverka till en revision som fyller

medborgarnas rättmätiga krav på opartiskhet, effektivitet och kompetens. Det är vidare viktigt att valet av revisorer sker med bredast möjliga representativitet.

Sakkunnigt biträde

Det införs en regel om att de förtroendevalda skall biträdas av sakkunniga. En viktig förutsättning för revisorernas oberoende ställning och en effektiv revision är att revisorerna biträds av sakkunniga som de själva väljer ut och som de anlitar i den omfattning som de, inom ramen för den av fullmäktige fastställda budgeten, själva bestämmer. För att skapa garantier för att så sker och för att kunna ställa upp särskilda kompetenskrav på det sakkunniga biträdet införs en lagreglerad skyldighet att anlita sådant biträde.

Genom den föreslagna lagregleringen åsyftas ingen förändring av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och anställda eller anlitade konsulter.

I lagen markeras att revision av kommuner och landsting kräver en speciell kompetens. De grundläggande beståndsdelarna i denna kompetens utgörs av kunskap om kommunal verksamhet, förvaltning och styrsystem samt kunskap om den lagstiftning som styr kommunal verksamhet och vad som är god revisionssed vid kommunal revision. Det gäller vid såväl redovisningsrevision som förvaltningsrevision.

Något lagreglerat krav på certifiering av det sakkunniga biträdet införs inte. Vi bedömer att det sakkunniga biträdet redan i dag har en teoretisk grundutbildning och erfarenhet av kommunal verksamhet som vi anser erforderlig. Också på sikt bedömer vi att det finns förutsättningar att på frivillig väg åstadkomma detta. Vi utgår härvid från att kommuner och landsting självständigt beaktar kraven på särskild kompetens hos det sakkunniga biträdet. Vidare anser vi att man bör avvakta effekterna av de initiativ som på frivillig väg tas inom revisionsbranschen till att formalisera kompetenskraven och att inrätta certifieringsprogram för det sakkunniga biträdet. Visar det sig att branschens åtgärder inte är tillräckliga för att också på sikt garantera att det sakkunniga biträdet har erforderlig kompetens eller att kommuner och landsting inte beaktar kraven på särskild kompetens hos det sakkunniga biträdet kan det finnas skäl att på nytt överväga frågan om ett lagreglerat krav på certifiering.

Precisering av revisionsuppgiften

En lagregel införs som innebär att samtliga delar av det kommunala verksamhetsområdet årligen skall bli föremål för revisorernas granskning. Detta innebär dock inte något ställningstagande till den exakta omfattningen av den årliga revisionsinsatsen eller till frågan om var tyngdpunkten i granskningsinsatserna skall läggas. Sådana prioriteringsfrågor får avgöras mot bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsanalys.

Initiativrätt

Varje enskild revisor ges rätt att, i fullmäktige, nämnderna och i fullmäktigeberedningarna löpande under året väcka ärenden som rör granskningen. Initiativrätten skall vara ett instrument som revisorerna kan använda för att snabbt kunna väcka ärenden i fullmäktige med anledning av frågor som uppkommit i granskningsarbetet.

Revisorns uppdrag är i grunden ett politiskt uppdrag. Revisorerna bör emellertid skilja revisionsfrågorna från de frågor som skall behandlas partipolitiskt. Vi vill i detta sammanhang understryka vikten av att revisorerna vid utnyttjandet av initiativrätten iakttar kravet på opartiskhet så att initiativrätten inte utnyttjas i partipolitiska syften.

Kommunallagens regler om beredningsplikt skall omfatta även dessa ärenden.

Revisorernas rätt till upplysningar

För att revisionsuppdraget skall kunna fullgöras på avsett sätt måste revisorerna få tillgång till information om hur verksamheten bedrivits. Den nuvarande lagtextens utformning beträffande revisorernas rätt till upplysningar har gett upphov till oklarheter om huruvida upplysningsskyldigheten enbart gäller kollektivt för nämnden eller om det också gäller en individuell upplysningsskyldighet för den enskilde ledamoten. Bestämmelsen om revisorernas rätt till upplysningar förtydligas därför med en bestämmelse som uttrycker att upplysningsskyldigheten också är individuell för de enskilda förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar.

Överlämnandet av årsredovisning och beslut i frågan om ansvarsfrihet

För att stärka revisorernas ställning är det viktigt att verka för att diskussionen om revisorernas iakttagelser av kommunens och landstingets ekonomi och verksamhet sker med så god aktualitet som möjligt. Ett tidigareläggande av fullmäktiges dechargebehandling möjliggör en aktuell och relevant diskussion. Det kan också stimulera allmänhetens intresse av att delta i och ställa frågor på fullmäktiges sammanträden vilket indirekt skulle kunna stärka revisorernas ställning.

På grund av sambandet mellan årsredovisningen och dechargebehandlingen förutsätter ett tidigareläggande av dechargebehandlingen att överlämnandet av årsredovisningen till revisorerna tidigareläggs. Årsredovisningen skall därför överlämnas till fullmäktige och revisorerna senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser och fullmäktige skall före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet beviljas eller vägras.

Jäv

Bestämmelsen om revisionsjäv har analyserats och befunnits bestå av dels en valbarhetsbegränsande regel, dels regler för handläggningen i fullmäktige. Någon lagregel om en revisors obehörighet i enskilda fall har

hittills inte funnits. Kommunallagens regler för förtroendevalda och anställda i nämnder om sakägarjäv, intressejäv, ställföreträdarjäv, ombudsjäv och delikatessjäv görs därför tillämpliga också på revisorer-na. Detsamma gäller reglerna om verkan av jäv och om när man kan bortse från jäv. Den nya jävsregeln ersätter bestämmelsen om revisions-jäv i kommunallagens kapitel om revision. Bestämmelsen i paragrafen om revisionsjäv finns emellertid kvar i sak. Bestämmelserna har dock delats upp och såvitt avser bestämmelsen om valbarhetshinder placerats i 4 kap. KL och såvitt avser bestämmelserna om handläggningen i fullmäktige placerats i 5 kap. KL.

Revisionsansvar

Den nuvarande ordningen med revisionsansvar enbart för de förtroendevalda bibehålls.

Laglighetsprövning

Vi anser inte att laglighetsprövning skall vara en lagreglerad obligatorisk uppgift för revisorerna. Den nuvarande ordningen behålls där en skyldighet för revisorerna att göra en laglighetsprövning regleras inte i lag men ändå anses ligga inom ramen för revisorernas befogenhet.

Anmälningsskyldighet?

De kommunala revisorerna skall inte omfattas av anmälningsskyldighet vid misstanke om brott i den kommunala verksamheten.

Samordnad revision mellan kommunen/landstinget och dess företag

De kommunala revisorernas uppdrag enligt 9 kap. 7 § KL är att granska all kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. I deras uppdrag ingår, enligt den nuvarande ordningen i KL, inte i direkt bemärkelse att granska de kommunala företagen. Styrelsen och nämnderna har enligt 6 kap. 1 och 7 §§ KL emellertid ett ansvar för all kommunal verksamhet såväl för den som bedrivs i företagsform som förvaltningsform. I linje med detta resonemang ligger en samordnad kommunal revision som omfattar all kommunal verksamhet. Samordning av revisionen försvåras emellertid av att det sker kollisioner mellan offentlig rätt, främst kommunallagen, och civil rätt, främst aktiebolagslagen.

Lagregler införs nu som innebär att revisionen mellan kommunen och dess företag samordnas.

I den nuvarande kommunallagen finns inget krav på personsamband mellan de kommunala revisorerna och förtroendevalda revisorerna i de kommunala företagen. Det har lett till att olika personer har reviderat kommunal verksamhet i förvaltningsform och kommunal verksamhet i företagsform. Samordnat revisionsarbete och en god överblick av

verksamheten i kommuner och landsting bör främjas. Vi föreslår därför att det införs en lagregel som innebär att till förtroenderevisor i de kommunala bolagen och till revisor i de stiftelser som kommun och landsting bildar ensam, alltid skall utses någon av de revisorer eller revisorsersättare som valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.

När associationsrättsliga företagsformer används i offentlig verksamhet kommer de civilrättsliga regler, som kommit till för att skydda ägar- och andra privata intressen, att gälla även när det offentliga har ägarinflytande. För revisorer finns uttryckliga bestämmelser om tystnadsplikt i ABL. Vidare finns bestämmelser om revisors tystnadsplikt i stiftelselagen (1994:1220), i lagen om ekonomiska föreningar (1987:667) och i lagen om årsredovisning m.m. (1980:1103) i vissa företag. De associationsrättsliga reglerna om revisorernas tystnadsplikt har inneburit att det har varit problematiskt för de kommunala revisorerna att få en samlad överblick av all kommunal verksamhet.

Vi anser att de rättsliga möjligheterna till insyn och information för de kommunala revisorerna inte bör vara beroende av i vilken form som kommuner och landsting väljer att bedriva sin verksamhet. De kommunala revisorerna skall ha samma rätt till insyn i de kommunala företagen som de hade haft om verksamheten hade bedrivits i förvaltningsform. Av den anledningen undanröjs de associationsrättsliga begränsningar som gäller för informationsutbytet. Regler införs som innebär att revisorerna i de kommunala företagen skall lämna information till de kommunala revisorerna.

Lagregeln om de kommunala revisorernas uppgifter kompletteras med en bestämmelse som uttrycker att den kommunala revisionen också omfattar de kommunala företagen.

Internkontrollen

Bestämmelsen om styrelsens och nämndernas ansvar för den interna kontrollen har tydliggjorts så att det framgår att det är dessa som ansvarar för att den kontroll som utförs inom nämnderna är tillräcklig.

Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna bestämmelserna avser att stärka, effektivisera och höja kompetensen i den kommunala revisionen. Ett av syftena med förslagen är att en effektiv revision kan bidra till effektiviseringar och kostnadsbesparingar. De föreslagna bestämmelserna om sakkunnigt biträde, precisering av revisionsuppgiften samt samordningen av revisionen mellan kommunen och dess företag anknyter i stor utsträckning till dagens praxis i kommuner och landsting. Förslagen bedöms därför inte medföra några kostnadskonsekvenser. Övriga förslag medför inte heller några kostnadskonsekvenser.

Ikraftträdande

Den nya lagstiftningen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2000.

Prop. 1998/99:66

Bilaga 1

Kommitténs lagförslag

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)¹

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)

dels att nuvarande 9 kap. 6–15, 18–21 §§ skall betecknas 9 kap. 5–14 och 15–18 §§,

dels att 3 kap. 17 §, 4 kap. 6 och 17 §§, 5 kap. 23 och 31 §§, 6 kap. 7 §, 8 kap. 17 §, 9 kap. 4, 6, 8–13, 17 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 9 kap. 6 §, 7 §, 10 §, 12 §, 14 §, 18 § och 19 § skall sättas närmast före de nya 9 kap. 5 §, 6 §, 9 §, 11 §, 13 §, 15 § respektive 16 § samt att rubriken närmast före 9 kap. 16 § skall sättas närmast före den nya 5 kap. 45 a §,

dels att det i lagen skall införas nya paragrafer, 5 kap. 20 a, 20 b, 45 a, 45 b §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

17 §²

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige.

Om en kommun eller ett landsting *med stöd av 3 kap. 16 §* lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget *direkt eller indirekt* innehar samtliga aktier, skall fullmäktige.

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. utse samtliga styrelseledamöter *och minst en revisor*,

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

Detsamma gäller, när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. *I fråga om aktiebolag som avses i första stycket skall fullmäktige även utse minst*

2. utse samtliga styrelseledamöter,

3. *utse minst en förtroende-revisor*,

4. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Första stycket 1, 2 och 4 gäller, när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. *Full-*

¹ Lagen omtryckt 1998:1.

² Lydelse enligt prop. 1997/98:99.

en lekmanarevisor.

mäktige skall även utse minst en revisor. Till förtroenderevisor eller revisor skall utses någon av de revisorer med ersättare som valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet enligt 9 kap. 1 §.

Prop. 1998/99:66
Bilaga 2

4 kap.

6 §

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

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

Den som är redovisnings-skyldig till kommunen eller landstinget får inte vara revisor eller revisorsersättare för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Det samma gäller make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.

17 §

Ledamöterna i nämnder får väcka ärenden i nämnderna.

En revisor får väcka ärenden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning, om ärendet rör granskningen av verksamheten i nämnden eller fullmäktigeberedningen.

5 kap.

19 §

Om en ledamot enligt 20 § eller 9 kap. 4 § är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till det antal som föreskrivs i 18 §.

Om en ledamot enligt 20 §, 20 a § eller 9 kap. 4 § är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till det antal som föreskrivs i 18 §.

20 a §

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

1. val av revisor eller

revisorsersättare som skall granska sådan verksamhet, eller

2. handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

Första stycket skall tillämpas också på make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisnings-skyldige.

20 b §

Trots 20 a § får enskilda förtroendevalda mot vilka anmärkning kan riktas enligt 9 kap. 14 § andra stycket delta i fullmäktiges överläggningar, när revisionsberättelsen över den verksamhet som de har ansvaret för behandlas.

Ordföranden och vice ordförandena i en nämnd får också delta i fullmäktiges överläggning när verksamhet inom den egna nämnden behandlas.

Vad som nu har sagts gäller även om de förtroendevalda inte är ledamöter i fullmäktige.

23 §

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, eller
5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.
4. en revisor om ärendet gäller granskningen,
5. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, eller
6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

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

samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Prop. 1998/99:66
Bilaga 2

31 §

Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning.

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

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

45 a §

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

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

45b §

Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas

Talan som inte grundas på brott skall väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Annars är rätten till sådan talan förlorad.

6 kap.

7 §

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten *och att kontrollen inom nämnden är tillräcklig.*

De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan.

Prop. 1998/99:66
Bilaga 2

8 kap.

17 §

Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser.

Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser.

18 §

Årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige. Det bör inte ske innan fullmäktige enligt 9 kap. 16 § andra stycket beslutat om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras.

Årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige. Det bör inte ske innan fullmäktige enligt 5 kap. 45 a § beslutat om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras.

9 kap.

4 §

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget får inte

I fråga om jäv för en revisor i enskilda ärenden skall bestämmelserna i 6 kap. 24–26 §§ om jäv och om verkan av jäv tillämpas.

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

2. delta i val av revisor eller revisorsersättare som skall granska sådan verksamhet, eller

3. delta i handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

Första stycket skall tillämpas också på make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.

6 §

Revisorerna granskar i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden.

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden och genom de revisorer som utsetts enligt 3 kap. 17 och 18 §§ de företag där

sådan eller sådana revisorer utsetts.

De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig.

8 §

Vad som sägs om nämnder i 7 § gäller också fullmäktigeberedningar.

Vad som sägs om nämnder i 6 § gäller också fullmäktigeberedningar.

9 §

Nämnderna och de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

Nämnderna och *de enskilda förtroendevalda i dessa samt de* anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

De skall också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet.

10 §

Vad som sägs om nämnder i 10 § gäller också fullmäktigeberedningar.

Vad som sägs om nämnder i 9 § gäller också fullmäktigeberedningar.

11 §

Revisorerna svarar själva för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, om inte fullmäktige bestämmer något annat.

Revisorerna skall biträdas av sakkunniga i sin granskning i den omfattning som behövs. De sakkunniga skall ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att fullgöra uppdraget.

12 §

De beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning skall tas upp i protokoll.

De beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning *och om jäv* skall tas upp i protokoll.

Föreskrifterna i 6 kap. 30 § om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen skall tillämpas också på revisorernas protokoll.

13 §

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

Granskningsrapport enligt 11 kap. 6 § aktieföretagslagen (1975:1385)³ som har lämnats för ett sådant aktieföretag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ skall fogas till revisionsberättelsen.

17 §

I kommunalförbund med förbundsledning skall revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Vad som sägs om fullmäktige i 5, 16 och 17 §§ skall beträffande sådana förbund gälla förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

I kommunalförbund med förbundsledning skall revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Vad som sägs om fullmäktige i 5 kap. 20 b, 31, 45 a och 45 b §§ skall beträffande sådana förbund gälla förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

³ Lydelse enligt prop. 1997/98:99.

2 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)

Prop. 1998/99:66
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 42 § och 11 kap. 19 § aktiebolagslagen (1975:1385)⁴ skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 1997/98:99 *Föreslagen lydelse*

10 kap.

42 §

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

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

Revisorn är skyldig att lämna medrevisor, *förtroenderevisor*, särskild granskare som avses i 11 kap. 21 §, ny revisor och, om bolaget har försatts i konkurs, konkursförvaltaren de upplysningar som behövs om bolagets angelägenheter. Revisorn är dessutom skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

I ett aktiebolag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är revisorn även skyldig att till kommunens eller landstingets revisorer lämna de upplysningar om bolagets angelägenheter som revisorerna begär.

11 kap.

19 §

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

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

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

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

⁴ Lagen omtryckt 1993:150.

I ett aktieföretag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är förtroenderevisorn även skyldig att till kommunens eller landstingets förtroenderevisorer lämna de upplysningar om företagets angelägenheter som revisorerna begär.

Prop. 1998/99:66
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag

Prop. 1998/99:66
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 13 § lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 13 §⁵

En revisor får inte till dem som saknar rätt att erhålla kännedom om den årsredovisningsskyldiges angelägenheter lämna upplysningar om sådant som revisorn har fått kännedom om vid fullgörande av sitt uppdrag, om det kan lända till förfång för den årsredovisningsskyldige.

Revisorn är skyldig att lämna medrevisor, ny revisor och, om den årsredovisningsskyldige har försatts i konkurs, konkursförvaltaren erforderliga upplysningar om den årsredovisningsskyldiges angelägenheter. Revisorn är dessutom skyldig att på begäran lämna upplysningar om företagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

I ett handelsbolag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är revisorn även skyldig att till kommunens eller landstingets revisorer lämna de upplysningar om bolagets angelägenheter som revisorerna begär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

⁵ Senaste lydelse 1984:946.

4 Förslag till lag om ändring i lagen
(1987:667) om ekonomiska föreningar

Prop. 1998/99:66
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 16 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

16 §

Revisorerna får inte lämna upplysningar till enskilda medlemmar eller utomstående om sådana föreningens angelägenheter som de har fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag, om det kan vara till nackdel för föreningen.

Revisorerna är skyldiga att

1. till föreningsstämman lämna alla upplysningar som stämman begär, om det inte skulle vara till väsentlig nackdel för föreningen,
2. till medrevisor, granskare som avses i 17 §, ny revisor och, om föreningen har försatts i konkurs, konkursförvaltare lämna erforderliga upplysningar om föreningens angelägenheter, samt
3. på begäran lämna upplysningar om föreningens angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

I en förening som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är revisorerna även skyldiga att till kommunens eller landstingets revisorer lämna de upplysningar om föreningens angelägenheter som revisorerna begär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

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

Prop. 1998/99:66
Bilaga 2

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

15 §

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

Revisorerna är skyldiga att

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

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

Bestämmelsen i andra stycket 1 om upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten gäller inte när det är fråga om sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket.

I en stiftelse som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är revisorerna även skyldiga att till kommunens eller landstingets revisorer lämna de upplysningar om stiftelsens angelägenheter som revisorerna begär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

Förteckning över remissinstanser

Efter remiss har yttrande över betänkandet Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument (SOU 1998:71) avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Jönköping, Justitiekanslern (JK), Statskontoret, Riksrevisionsverket (RRV), Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet, Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Revisorsnämnden, Länsstyrelserna i Södermanlands och Gävleborgs län, Botkyrka, Norrtälje, Sollentuna, Stockholms, Enköpings, Oxelösunds, Mullsjö, Växjö, Borgholms, Gotlands, Karlskrona, Malmö, Simrishamns, Örkelljunga, Halmstads, Göteborgs, Strömstads Trollhättans, Kumla, Norbergs, Surahammars, Mora, Ljusdals, Sundsvalls, Ragunda, Östersunds, Bjurholms, Umeå, Vindelns, Luleå och Övertorneå kommuner, Östergötlands, Kalmar, Kristianstads, Värmlands, Dalarnas, Västernorrlands och Västerbottens läns landsting, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Kommuninvest AB, Starev, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Svenska Revisorsamfundet, Föreningen Sveriges Kommunalekonomer och Komrev AB.

Yttrande har också kommit in från Karlsborgs och Linköpings kommuner, Allan Frieberg, Föreningen Sveriges Socialchefer (FSS), Revisorerna i Västmanlands läns landsting, Södermanlands och Jämtlands läns landsting, De förtroendevalda revisorerna i Norrbottens läns landsting resp kommunerna i Norrbottens län samt Skattebetalarnas Förening.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet har anmodats att yttra sig. Myndigheten har svarat att den avstått från att yttra sig. Länsrätten i Stockholm har anmodats att yttra sig men inte inkommit med yttrande.

Oskarshamns och Dals-Eds kommuner har beretts tillfälle att avge yttrande men har förklarat att de avstår från att yttra sig.

1 Lagtext

1.1 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 42 § och 11 kap. 19 § aktiebolagslagen (1975:1385)¹ skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 1998:760

Föreslagen lydelse

10 kap.

42 §

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

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

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

11 kap.

19 §

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

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

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

¹ Lagen omtryckt 1993:150.

*sorerna i kommunen eller lands-
tinget.*

Prop. 1998/99:66
Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 13 § lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 13 §²

En revisor får inte till dem som saknar rätt att erhålla kännedom om den årsredovisningsskyldiges angelägenheter lämna upplysningar om sådant som revisorn har fått kännedom om vid fullgörande av sitt uppdrag, om det kan lända till förfång för den årsredovisningsskyldige.

Revisorn är skyldig att lämna medrevisor, ny revisor och, om den årsredovisningsskyldige har försatts i konkurs, konkursförvaltaren erforderliga upplysningar om den årsredovisningsskyldiges angelägenheter. Revisorn är dessutom skyldig att på begäran lämna upplysningar om företagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

² Senaste lydelse 1984:946.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 16 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

16 §

Revisorerna får inte lämna upplysningar till enskilda medlemmar eller utomstående om sådana föreningens angelägenheter som de har fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag, om det kan vara till nackdel för föreningen.

Revisorerna är skyldiga att

1. till föreningsstämman lämna alla upplysningar som stämman begär, om det inte skulle vara till väsentlig nackdel för föreningen,

2. till medrevisor, granskare som avses i 17 §, ny revisor och, om föreningen har försatts i konkurs, konkursförvaltare lämna erforderliga upplysningar om föreningens angelägenheter, samt

3. på begäran lämna upplysningar om föreningens angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

15 §

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

Revisorerna är skyldiga att

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

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

Bestämmelsen i andra stycket 1 om upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten gäller inte när det är fråga om sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

Lagrådets yttrande

Prop. 1998/99:66
Bilaga 5

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1998-12-22

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Enligt en lagrådsremiss den 17 december 1998 (Inrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385),
2. lag om ändring i lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag,
3. lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar,
4. lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Barbro Rosensvärd.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 mars 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Freivalds, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Östros, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén

Föredragande: statsrådet Lejon

Regeringen beslutar proposition 1998/99:66

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
---------------------------	---	--

Kommunallagen
(1991:900)

8 kap. 14 §

