

Gemensamt revisionskontor

Vägledning, tips och exempel på avtal
för samverkan mellan kommunrevisorer



STAREV

Förord

Enligt 12 kapitlet 8 paragrafen i kommunallagen ska revisorerna i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionssed. Detta löser de flesta kommuner, kommunalförbund och regioner genom att handla upp tjänsten från något av de revisionsföretag som har den nödvändiga kompetensen.

På senare tid har det dock visat sig att allt fler mindre kommuner och kommunalförbund har råkat ut för att man inte fått något, eller bara ett anbud, när man skickat ut förfrågningsunderlag för att handla upp sakkunnigt biträde. Utvecklingen mot allt färre anbud förväntas fortsätta och ett sätt att möta utvecklingen kan vara att fler inleder en avtalssamverkan om ett *gemensamt revisionskontor*, där man själv anställer sakkunnigt biträde.

Avtalssamverkan, som beskrivs i kommunallagen, 9 kapitlet 37 paragrafen, tillåter en kommun eller region att ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller annan region. Den kommunala revisionen är en sådan uppgift och det är därför möjligt med avtalssamverkan mellan kommunrevisioner. Vi tror att fler gemensamma revisionskontor, som biträder de förtroendevalda revisorerna med grundläggande granskning, uppdragsledning och administration, kan utgöra ett bra komplement till de etablerade revisionsföretagens verksamhet.

Villkoren för samverkan får inte strida mot reglerna i lagen om offentlig upphandling och förutsätter att villkoren enligt Hamburgundantaget uppfylls.

Starev, som är en organisation för kommuner och regioner med egna revisionskontor, vill med den här skriften ge råd och inspiration till de kommuner och regioner som upplever att de har behov av att börja samverka. Förutom konkreta råd har vi tagit fram ett exempel på samverkansavtal som vi anser uppfyller de väsentliga punkter som ett samverkansavtal mellan kommunrevisor bör innehålla.

Skriften är framtagen av en arbetsgrupp i Starevs styrelse. Följande personer har ingått i arbetsgruppen: Ronny Korsberg, revisor, Eksjö kommun och kommunrevisionen Högländet, Margareta Widell, ordförande, Östersunds kommun, Jonas Ransgård, ordförande, Göteborgs Stad, Jens Eriksson, revisionschef, kommunrevisionen Högländet, Cecilia Bokenstrand, revisionsdirektör, Göteborgs Stad och Anneth Nyqvist, revisionschef, Östersunds kommun.

Det är vår förhoppning att detta ska underlätta uppstarten av fler gemensamma revisionskontor.

Eksjö i februari 2024

Ronny Korsberg,
Styrelseledamot STAREV
Kommunrevisor Eksjö/Högländets Kommunrevision

Innan start

Det finns en hel del att ta hänsyn till och tänka igenom när man ska starta ett gemensamt revisionskontor baserat på avtalssamverkan.

Statskontoret redovisar i sin rapport ”Hand i hand – en analys av kommunal samverkan”, från våren 2023, en rad framgångsfaktorer som är viktiga för att samverkan ska vara effektiv och fungera väl.

Sammanfattningsvis handlar det om att organisera samverkan så att den har en hög grad av formalisering, interaktion och samarbete, god tillit och goda relationer och att prioritera ett gediget förarbete. Därtill är det viktigt att på olika sätt vara medveten om och aktivt hantera och motverka demokratiska och administrativa risker med samverkan.

Statskontorets analys av samverkan visar att relationer har varit viktiga på olika sätt för att samverkan ska fungera. Man bedömer därför att det är viktigt att kommunerna verkar aktivt för att få goda relationer och att skapa förutsättningar för tillit, förtroende och samsyn kring vad samverkan ska åstadkomma. Vidare ska man vara prestigelös, generös och ha förmåga att se till helheten för att samverkan ska ge goda resultat. Bedömning är också att det redan inledningsvis måste finnas tillit mellan kommunerna för att samverkan ska komma till stånd.

Statskontorets fallstudier visar också tydligt att ett gediget förarbete är en framgångsfaktor. Det bekräftar vad även tidigare analyser av kommunal samverkan har konstaterat. I förarbetet bör det ingå en analys av vad samverkan ska åstadkomma och hur kommunerna bör organisera samverkan.

Det är särskilt viktigt med ett ordentligt förarbete i den kommun som tar på sig rollen som uppdragstagare och anställande kommun. Även om det är kommunrevisionen som är anställande myndighet så är det kommunen som har arbetsmiljöansvar. Det är viktigt med en ordentlig politisk förankring och det kan även behövas en dialog med fackliga organisationer.

För att få en mer omfattande redovisning av rättsliga och praktiska frågeställningar vid avtalssamverkan, och exempel på hur de kan lösas i praktiken, rekommenderar vi rapporterna ”Kommunal avtalssamverkan I – Prövning och tillsyn” och ”Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst” från Sveriges Kommuner och Regioner 2019. Även rapporten ”Avtalssamverkan – tips och inspiration till kommuner som vill samverka inom miljöområdet”, även den från Sveriges Kommuner och Regioner. Mycket värdefull information finns också i Statskontorets rapport ”Hand i hand – en analys av kommunal samverkan”.

Varje samverkansprojekt för start av gemensamt revisionskontor har naturligtvis sina egna specifika förutsättningar och därför rekommenderar vi att man anlitar juridisk kompetens med erfarenhet och kunskap om kommunal revision.

Exempel på paragrafer med kommentarer

Här följer en redovisning av exempel på paragrafer som kan ingå i ett samverkansavtal för ett gemensamt revisionskontor. Till skriften hör ett exempel på avtal i Word. Avtalet kan användas som utgångspunkt för diskussioner mellan parter som överväger att starta ett gemensamt revisionskontor. Kontakta oss på info@starev.se om du vill att vi skickar avtalet till dig. Avtalet finns även på www.starev.se.

§ 1 Parter

Mellan kommunrevisorerna i Xx kommun (uppdragstagare), Xx kommun (uppdragsgivare), Xx kommun (uppdragsgivare) och Xx kommun (uppdragsgivare), nedan kallad parterna, har följande avtal träffats.

Kommentar:

Enligt 12 kapitlet 8 paragrafen i kommunallagen ska revisorerna i sin granskning biträddas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionssed. Det är en fråga om revisorernas oberoende och därför är det revisorerna som är avtalsparter och undertecknar avtalet. Kommunfullmäktige behöver bara godkänna principen att ingå ett samverkansavtal. Men det är kommunen som är den juridiska personen som ingår avtal. Minst en part/kommun måste vara uppdragstagare och anställande kommun.

§ 2 Syfte

Syftet med samverkan är att etablera och driva ett gemensamt revisionskontor och därigenom säkerställa tillgång till sakkunnigt biträde till parternas kommunrevisorer, skapa förutsättningar för kontinuitet, hög kompetens och kvalitet, effektivitet och att tillsammans med de förtroendevalda revisorerna utveckla revisionsarbetet.

Kommentar:

Som framgår av Stadskontorets rapport ”Hand i hand – en analys av kommunal samverkan” är en av framgångsfaktorerna att man är tydlig med vad syftet med samverkan är. Genom att precisera syftet blir det tydligt vad man kan förvänta sig av samarbetet och man undviker missförstånd.

§ 3 Parternas roller

Parterna anlitar revisionskontorets sakkunniga biträde.

Uppdragstagare och anställande kommun är Xx kommun.

Ordförande i kommunrevisionen i den anställande kommunen ansvarar för utvecklings-samtal, lönesamtal, kompetensutveckling, attest av reseräkningar med mera för revisionskontorets personal. Ordförande ansvarar också för den årliga översynen av löner och övriga kostnader för revisionskontoret som justeras efter behov.

Uppdragstagaren har arbetsmiljöansvar för revisionskontorets personal. När uppdragstagarens personal arbetar i uppdragsgivarens verksamhet har uppdragsgivaren dock ett arbetsmiljöansvar för personal som utför arbete på arbetsplatsen i verksamheten. Det innebär att uppdragsgivare och uppdragstagare i sådana fall har ett parallellt ansvar för den anställdes arbetsmiljö.

Xx kommun ska svara för den finansiella utdebitering som krävs för administration och samordning av detta avtal. Utdebiteringen ska ske en gång per kalenderhalvår.

Kommentar:

Eftersom parterna i samverkan har olika roller är det viktigt att beskriva detta så att det blir tydligt vem som gör vad och vilka åtaganden parterna har. Här kan det framgå vilken part som är uppdragstagare, vem som har personalansvar och inte minst hur arbetsmiljöansvaret är fördelat. Den part som är uppdragstagare svarar lämpligen för utdebitering av ersättning till övriga parter och man behöver komma överens om rutinerna för detta med kommunens ekonomienhet.

§ 4 Organisation

Bemanning

Revisionskontoret ska innefatta minst en tjänst som sakkunnigt biträde, varav en ska vara revisionschef. Det sakkunniga biträdet ska enligt kommunallagen ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra uppdraget. Det innebär teoretiska kunskaper och metodkunskaper om bland annat ekonomi, förvaltning, organisation, styrning och intern kontroll och/eller om de verksamheter, processer eller funktioner som revisionen granskar.

Det sakkunniga biträdet ska tillämpa ”God revisionssed i kommunal verksamhet” och vara certifierad enligt Skyrev, eller ha motsvarande kompetens, samt kontinuerligt upprätthålla och utveckla sin kompetens.

Samverkansgrupp

Kommunrevisorerna ansvarar gemensamt för revisionskontoret genom en samverkansgrupp och företräds av minst en representant från varje part. En revisor i samverkansgruppen ska vara sammankallande. Representanterna ska förankra sina ställningstaganden i sina respektive revisionsgrupper.

Samverkansgruppen ska följa och utvärdera verksamheten, göra ändringar i samverkansavtalet vid behov, fastställa kostnadsfördelning samt planera konferenser och eventuella gemensamma revisionsprojekt.

Samverkansgruppen kan påta sig ytterligare uppgifter som bedöms vara relevanta och bidra till att uppnå det gemensamma syftet.

Kanslifunktion

Varje kommun bör ha en kanslifunktion som administrerar uppdrag åt revisionskontoret. De uppgifterna kan innefatta, men är inte begränsade till, diarieföring, tillgänglighetsanpassning av rapporter och andra dokument som ska publiceras på revisorernas webbplats. Varje avtalspart ansvarar för att teckna avtal eller överenskommelse med sin kommun respektive kommunalförbund att ordna denna stödfunktion.

Revisionskontoret

Revisionskontoret är revisorernas förvaltning och är fristående från övriga förvaltningar.

Sakkunnigt biträde ska agera oberoende mot revisionsobjekten. Därför bör sakkunnigt biträde ha en arbetsplats utanför den granskade organisationen.

Revisionskontorets primära uppgift inkluderar att biträda revisorerna med grundläggande granskning, uppdragsledning och administration. I detta ansvar ingår huvudsakligen följande:

- planering, ledning, samordning och kontroll av revisionsverksamheten
- utarbetande av förslag till årlig revisionsplan (arbetsplan)
- ansvara för grundläggande granskning av styrelse och nämnder, och assistans med revisionsfrågor och genomförande av utredningsuppdrag vid behov
- samordning, förberedelse och medverkan i revisorernas sammankomster, inklusive förberedelser av ärenden, utskick av kallelser och dokumentation av minnesanteckningar/protokoll
- granskning av de delar i delårsrapporten och årsredovisningen som inte omfattas av standarden för kommunal räkenskapsrevision (KISA)
- sakkunnigt stöd till revisorerna i deras uppdrag som lekmannarevisorer i bolag och revisorer i stiftelser och ekonomiska föreningar
- kvalitetssäkring av utförda granskningar innan de presenteras för revisorerna
- skrivande av förslag till revisionsberättelser, granskningsrapporter och andra relevanta dokument
- agera som kontaktperson för externa konsulter och sakkunniga
- assistans till revisorerna vid upphandling av räkenskapsrevision, fördjupade granskningar och yrkesrevisorer till de kommunala bolagen

- arkivering av revisionskontorets handlingar i respektive kommun och förbund
- administrativ support för de förtroendevalda revisorerna såsom bokning av möten/lokaler/konferenser, ekonomisk uppföljning och förberedelser för budgetförslag.

Utöver ovanstående primära uppgifter kan revisionskontoret påta sig ytterligare uppgifter som bedöms vara relevanta och bidra till att uppfylla dess övergripande uppdrag.

Räkenskapsrevision och fördjupade granskningar genomförs av externa konsulter och handlas upp av respektive part, enskilt eller i samverkan.

Kommentar:

En central del i avtalet är att beskriva hur samverkan och revisionskontoret ska organiseras. Tydligheten är en framgångsfaktor. Ett alternativ till att skriva in det i avtalet är att lägga det i en bilaga som man hänvisar till.

När det gäller bemanning är det viktigt att säkerställa att det sakkunniga biträdet har nödvändig kompetens för uppdraget. Lagstiftningen kräver visserligen inte någon certifiering men den sakkunnige måste ha motsvarande kompetens för att klara uppdraget.

Det finns ingen given struktur för ansvar och ledning av samverkansavtalet. Parterna har naturligtvis ett gemensamt ansvar för avtalet men någon form av ledningsfunktion behövs. Ett sätt kan vara att utse en samverkansgrupp och komma överens om vilket mandat den ska ha. Det kan gälla både vilka uppgifter den har, vilken typ av beslut som ska fattas och hur det ska gå till. Revisionskontoret är en egen organisation som arbetar på uppdrag av revisorerna och har därför kanske inte tillgång till parternas interna system. Då behöver varje part komma överens med sin kommun om ett visst kanslistöd. Det kan gälla sådant som diarieföring samt tillgänglighetsanpassning och publicering av revisionsrapporter där det finns etablerade rutiner.

Revisionskontoret är revisorernas förvaltning och är fristående från övriga förvaltningar. För att så långt som möjligt upprätthålla oberoendet bör det sakkunniga biträdet ha sin arbetsplats skild från den organisation som ska granskas.

Revisionskontorets primära uppgift är att biträda revisorerna med grundläggande granskning, uppdragsledning, kontakt med externa konsulter och administration. Vilka uppgifter som revisionskontoret ska ansvara för är naturligtvis upp till de samverkande parterna att komma överens om. Men även här är det en framgångsfaktor att vara så tydlig som möjligt för att undvika missförstånd och oenighet.

I avtalsexemplet har vi listat en rad olika uppgifter som kan vara aktuella. Om räkenskapsrevision och fördjupade granskningar inte ingår kan det vara lämpligt

att vara tydlig med detta eftersom de är betydande delar av revisionen. Beroende på vilka ekonomiska resurser kontoret har kan rekrytering även för de här uppgifterna vara möjligt, men man ska vara medveten om att det kräver specialistkompetenser som kan vara svåra att upprätthålla i en mindre organisation.

§ 5 Kostnadsfördelning mellan parterna

Samtliga kostnader för revisionskontoret ska fördelas mellan parterna. Det innebär i huvudsak kostnader för personal, kompetensutveckling, resor, lokal, IT och telefoni.

Kostnaderna för samverkan finansieras genom ersättning från de deltagande parterna och fördelas enligt en modell som kombinerar en fast grundkostnad och en kostnad per revisionsobjekt. Ersättningsmodellen syftar till att upprätthålla en rättvis fördelning av kostnaderna, med hänsyn till både gemensamma kostnader och individuell användning av revisionskontoret samt gör att villkoren enligt Hamburgundantaget i lagen om offentlig upphandling kan uppfyllas.

Den fasta grundkostnaden motsvarar ett bestämt grundbelopp som uppgår till 10 procent av den totala budgeten. Detta belopp fördelas jämnt mellan alla parter, oavsett storlek eller antal revisionsobjekt. Den fasta delen syftar till att täcka gemensamma kostnader som är oberoende av varje parts specifika resurser eller användning av revisionskontoret. Detta inkluderar, men är inte begränsat till, kostnader för kompetensutveckling, omvärldsbevakning och administration.

Kostnaden per revisionsobjekt fördelas proportionellt efter antalet revisionsobjekt som varje part innehar. Detta belopp kan variera mellan parterna, eftersom det är direkt kopplat till i vilken utsträckning varje part använder revisionskontoret för grundläggande granskning. Exempel på revisionsobjekt är kommunstyrelse, nämnder, utskott, bolag och stiftelser.

Kommentar:

Upphandlingslagstiftningen ändrades inte i och med att de nya reglerna kring avtals-samverkan började gälla vilket innebär att kommunerna fortsatt är skyldiga att upphandla enligt samma bestämmelser som tidigare. Men det finns flera undantag från reglerna. Det viktigaste undantaget är det så kallade Hamburgundantaget som innebär att kommunerna får samarbeta för att tillhandahålla offentliga tjänster. Men det krävs att några villkor är uppfyllda.

Enligt Statskontorets rapport ”Hand i hand – en analys av kommunal samverkan” framgår att ett av villkoren är att ekonomisk kompensation mellan parterna inte får avse mer än kostnadstäckning. Därför är det viktigt att hitta en modell som så långt som möjligt fördelar kostnaderna mellan parterna utifrån nyttjandet av revisionskontorets

tjänster. Ett sätt att göra det är att utgå ifrån antalet revisionsobjekt hos parterna. Om det är väldigt stor skillnad mellan revisionsobjekten kan man tänka sig någon form av viktning. Man kan eventuellt också komplettera med antalet sammanträden som krävs hos respektive part. Det kan också vara lämpligt att fördela vissa kostnader jämnt mellan parterna som till exempel kostnader för omvärldsbevakning och kompetensutveckling.

Man kan alltså inte fördela kostnaderna så att en part frivilligt tar på sig en större del av kostnaderna. Det går heller inte att använda befolkningsmängd som fördelningsnyckel eftersom det inte finns någon koppling mellan antalet invånare och antalet revisionsobjekt eller nyttjandet av revisionskontorets tjänster.

§ 6 Uppföljning, utvärdering och utveckling av samverkan

Uppföljning och utvärdering av samverkan ska göras av samverkansgruppen minst en gång per år. Både uppgifterna och formerna för samverkan kan komma att behöva förändras eller justeras under avtalstiden till följd av de erfarenheter som görs under samverkansperioden. Parterna är skyldiga att medverka till sådana förändringar eller justeringar i samverkansavtalet.

Kommentar:

Eftersom förutsättningarna för samverkan kan förändras efter att avtalet ingåtts är det viktigt att löpande följa upp och utvärdera hur samverkan fungerar. Här måste samtliga parter vara delaktiga och vara beredda att göra de förändringar som är nödvändiga. På så sätt skapas också förutsättningar för att utveckla samarbetet.

§ 7 Ändringar och tillägg

Ändringar och tillägg till detta avtal och dess bilagor ska godkännas av minst tre fjärdedelar (3/4) av parterna. Beslut fattas av samverkansgruppen enligt paragraf 5. De behöriga företrädarna ska innan omröstning inhämta ett formellt godkännande från sin respektive part. Godkännande ska dokumenteras skriftligen.

För att en ändring eller ett tillägg ska vara giltigt, krävs en skriftlig handling, undertecknad av de behöriga företrädarna för de parter som röstat för ändringen eller tillägget.

Om ytterligare part önskar ansluta sig till den här samverkan, ska ett nytt avtal tecknas för att inkludera den nya parten. För att en ny part ska kunna anslutas, krävs ett godkännande att ingå i samverkan genom beslut av kommunfullmäktige i den tillträdande partens kommun. Motsvarande beslut krävs också av kommunfullmäktige i de kommuner vars parter är för anslutningen. Den nya partens revisionsreglemente kan behöva anpassas till de nuvarande parternas revisionsreglementen.

Kommentar:

I den bästa av världar är alla överens. Men även om man inte är överens måste man kunna fatta beslut. Därför är det viktigt att beslut om ändringar och tillägg i avtalet fattas genom majoritetsbeslut. Att en part kan stoppa förändringar som övriga anser nödvändiga är knappast till fördel för samarbetet på sikt. Den som inte delar majoritetens uppfattning kan alltid välja att lämna samarbetet.

Det är en fördel om man även preciserar hur respektive företrädare ska förankra sitt ställningstagande vid beslut.

Anslutning av ytterligare samverkanspart är ett principbeslut och bör därför beslutas av berörda kommunfullmäktige.

§ 8 Avtalstid

Detta avtal gäller från och med ÅÅÅÅ-MM-DD till och med ÅÅÅÅ-MM-DD.
Om samverkansavtalet inte sagts upp av någondera parten senast tolv (12) månader före avtalstidens utgång förlängs avtalet automatiskt med två (2) år i sänder med samma uppsägningstid. Uppsägning ska skriftligen meddelas alla parter.

§ 9 Handlingars inbördes ordning

Avtalshandlingar kompletterar varandra. Om avtalshandlingar skulle visa sig vara motstridiga i något avseende gäller de, om inte annat uppenbarligen föranleder till annat, inbördes i följande ordning:

1. Skriftliga ändringar och tillägg till detta avtal.
2. Detta avtal.

§ 10 Tvist

Uppkommande meningsskiljaktigheter mellan parterna ska lösas förhandlingsvägen. Om parterna inte kommer överens ska tvistlösning ske i skiljedomstol.

§ 11 Befrielsegrunder (force majeure)

Parterna fritas från skyldigheten att fullgöra sin del av avtalet och från att erlagga skadestånd om dennes åtaganden inte alls eller endast till onormalt hög kostnad kan fullgöras på grund av krig eller upplopp, arbetsinställelse, blockad, eldsvåda, ingrepp av myndighet eller annan därmed jämförlig händelse som parterna inte råder över och inte heller kunnat förutse.

Referenslista

- Hand i hand – en analys av kommunal samverkan, 2023:5, Statskontoret 2023.
- Med gemensamma krafter – en ESO-rapport om kommunal avtalssamverkan, Olle Lundin, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:5.
- Kommunal avtalssamverkan I – Prövning och tillsyn, SKL september 2019.
- Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst, SKL september 2019
- Avtalssamverkan – tips och inspiration till kommuner som vill samverka inom miljöområdet, SKR, november 2019.
- Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet, 2017:3, Upphandlingsmyndigheten.
- Prop. 2016/17:171 En ny kommunallag.
- SOU 2017:77 En generell rätt till kommunal avtalssamverkan, delbetänkande av kommunutredningen.
- Prop. 2017/18:151 En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.
- Reviderat samverkansavtal Kommunrevisionen Högländet.

STAREV är ett samarbetsorgan för förtroendevalda revisorer
i kommuner och regioner där det finns egna revisionskontor.

www.starev.se | info@starev.se

STAREV