

# Till statsrådet och biträdande chefen för Finansdepartementet

Regeringen fastställde den 16 oktober 2003 kommittédirektiv (dir. 2003:97) för en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt. Som särskild utredare utsågs kommunalrådet i Jönköping Peter Persson. Utredningen, som antagit namnet *Utredningen om den kommunala revisionen*, inledde sitt arbete den 1 november 2003.

Den 10 november förordnades som experter departementssekreteraren Johan Höök, departementssekreteraren Eva Olin, departementsrådet Barbro Rohdin, departementssekreteraren Emma Sterky och internrevisorn vid statsrådsberedningen Per Ödman. Som sakkunniga förordnades sektionschefen BoPer Larsson och utvecklingsledaren Karin Tengdelius från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Utredningen har knutit en särskild referensgrupp till sitt arbete. Till referensgruppen har olika experter inom revisionsområdet förordnats - biträdande revisionsdirektören Peter Ahnfeldt, auktoriserade revisorn Magnus Fagerstedt vid Ernst & Young, certifierade revisorn Jane Granström vid KPMG, juristkonsulten Lars Meyer, juristkonsulten Lars Munters, revisionsdirektören Kurt Westerback vid Komrev samt biträdande stadsrevisorn Lars-Erik Örsing. Elisabeth Englund och Maria Löfgren har varit sekreterare i utredningen.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:107).

Stockholm i oktober 2004

Peter Persson

/Elisabeth Englund  
Maria Löfgren

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>21</b>
<b>DEL I Utredningens uppdrag och bakgrund</b>	
<b>1 Utredningens bakgrund och direktiv .....</b>	<b>37</b>
<b>2 Utredningens arbetssätt .....</b>	<b>41</b>
<b>3 Kort om den kommunala revisionen .....</b>	<b>47</b>
<b>DEL II Utredningens utgångspunkter</b>	
<b>4 Demokrati bygger på förtroende .....</b>	<b>51</b>
4.1 Förtroendet i samhället står i fokus.....	51
4.2 Lokal demokrati förutsätter kommunal självstyrelse .....	53
4.3 Den kommunala revisionen stärker den lokala demokratien .....	55
4.4 Utredningens bedömning.....	58
<b>5 Den svenska kommunala revisionen är unik .....</b>	<b>61</b>
5.1 Revisionen har gamla anor.....	61
5.2 Revisionen har stärkts och blivit mer offensiv.....	62
5.3 Revisionens uppdrag är omfattande och annorlunda .....	63

5.4	Revisionen har flera intressenter .....	65
5.5	Utredningens bedömning.....	67

### **DEL III Ansvar, ansvarstagande och ansvarsutkrävande**

<b>6</b>	<b>Ansvar i olika perspektiv.....</b>	<b>69</b>
6.1	Demokratiskt perspektiv på ansvar .....	69
6.2	Rättsligt perspektiv på ansvar .....	70
<b>7</b>	<b>Så ser fullmäktige på revisionen och ansvarsprövningen .....</b>	<b>73</b>
7.1	Ökad kunskap behövs om ansvarsprövningsprocessen .....	73
7.2	Hur är det och hur borde det vara.....	74
7.3	Forskarens viktigaste slutsatser av undersökningen .....	79
<b>8</b>	<b>Revisionsansvaret är en viktig form av ansvar.....</b>	<b>81</b>
8.1	Vem har revisionsansvar .....	81
	Utredningens bedömning.....	83
8.2	Vad innebär revisionsansvaret .....	83
	Utredningens bedömning.....	84
8.3	Revisionsansvar vid reservationer och avståenden .....	85
	Utredningens bedömning.....	87
<b>9</b>	<b>God kommunikation och ökad kunskap är nödvändigt.....</b>	<b>89</b>
9.1	Revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument.....	89
9.2	Behovet av ökad kunskap och kontakt är stort .....	91
9.3	Revisionsreglementet kan utvecklas i olika avseenden .....	92
9.4	Utredningens bedömning.....	92

<b>10 Ansvarsprövningsprocessen kan stärkas .....</b>	<b>95</b>
10.1 Vad säger lagen.....	95
10.2 Revisorerna granskar enligt god revisionsred .....	97
10.3 Ansvarsprövningen under senare år.....	98
Utredningens bedömning.....	99
10.4 Fullmäktige skall ta ställning till anmärkning från revisorerna .....	100
Utredningens förslag .....	101
10.5 Fullmäktiges beslut i ansvarsfrågan skall motiveras .....	103
Utredningens förslag .....	103
10.6 Revisorerna skall alltid kunna yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen .....	104
Utredningens förslag .....	105
10.7 Omröstningen i ansvarsfrågan skall vara öppen .....	106
Utredningens bedömning.....	106
10.8 Fullmäktiges sanktionsmöjligheter är tillräckliga .....	108
Utredningens bedömning.....	108
10.9 Överklagande av beslut rörande ansvarsfrihet .....	109
Utredningens bedömning.....	111

#### **DEL IV De förtroendevalda revisorerna**

<b>11 Revisorernas representativitet kan bli bättre .....</b>	<b>113</b>
11.1 Rekryteringen av förtroendevalda behöver breddas .....	113
11.2 Representativiteten i kommuner och landsting .....	115
11.3 De politiska partierna rekryterar och nominerar revisorer .....	117
11.4 Utredningens bedömning.....	119

<b>12</b>	<b>Revisorernas ställning och status kan stärkas.....</b>	<b>123</b>
12.1	En tydlig ansvars- och rollfördelning behövs .....	124
	Utredningens bedömning.....	124
12.2	Revisorer bör inte ha uppdrag i fullmäktige .....	125
	Utredningens bedömning.....	126
12.3	Revisorer får inte ha uppdrag i nämnd, fullmäktigeberedning eller kommunalt företag.....	127
	Utredningens förslag.....	127
12.4	Antalet revisorer ökar och ersättare skall inte utses .....	128
	Utredningens förslag.....	129
12.5	Revisorernas möjlighet att anlita sakkunniga förtydligas ....	129
	Utredningens förslag.....	130
12.6	Revisionens ordförande bör utses av minoriteten.....	130
	Utredningens bedömning.....	131
12.7	Revisorerna mandatperiod ändras inte.....	131
	Utredningens bedömning.....	131
12.8	En särskild budgetberedning behövs .....	132
	Utredningens bedömning.....	133
12.9	Revisorerna måste få tillräckliga ekonomiska resurser .....	133
	Utredningens bedömning.....	133
12.10	Nivån på revisorernas arvode är viktig.....	133
	Utredningens bedömning.....	134
12.11	Revisors-ed bör inte införas.....	134
	Utredningens bedömning.....	134
<b>13</b>	<b>Samarbetet i revisionen behöver stödjas.....</b>	<b>135</b>
13.1	Revisorerna deltar i olika former av samverkan .....	135
	Utredningens bedömning.....	137
13.2	Samarbete om sakkunniga.....	137
	Utredningens förslag.....	138
13.3	God kompetens behövs vid upphandling av sakkunniga.....	140
	Utredningens bedömning.....	141

<b>14</b>	<b>Revisorerna och deras förvaltning.....</b>	<b>143</b>
14.1	Granskning respektive förvaltningsärenden.....	143
	Utredningens bedömning.....	144
14.2	Vilka ärenden är förvaltningsärenden .....	145
	Utredningens bedömning.....	146
14.3	Är revisorerna en eller flera myndigheter.....	146
	Utredningens bedömning.....	147
<b>15</b>	<b>God ekonomisk hushållning och ekonomisk balans .....</b>	<b>149</b>
	Utredningens bedömning.....	151
<b>16</b>	<b>Det behövs en fortsatt utveckling av revisionen.....</b>	<b>153</b>
	Utredningens bedömning.....	154

#### **DEL V Samordnad revision**

<b>17</b>	<b>Vissa frågor som rör den samordnade revisionen .....</b>	<b>155</b>
17.1	Person sambandet förtydligas .....	156
	Utredningens förslag .....	156
17.2	Lekmannarevisorns rätt till sakkunniga förtydligas.....	156
	Utredningens förslag .....	157
17.3	Lekmannarevisorn skall inte uttala sig i ansvarsfrågan .....	158
	Utredningens bedömning.....	159
17.4	En tidsmässig samordning av revisionen är viktig .....	159
	Utredningens bedömning.....	160
17.5	Insynen i kommunalförbund och kommunala företag stärks .....	161
	Utredningens förslag .....	162
17.6	Revision av stiftelser med anknuten förvaltning.....	163
	Utredningens bedömning.....	163

**DEL VI De sakkunniga**

<b>18 Revisorerna stärks av professionella sakkunniga .....</b>	<b>165</b>
18.1 De sakkunnigas kompetens .....	165
18.2 Certifiering av sakkunniga.....	169
18.3 Utredningens bedömning.....	170
18.4 Krav på certifiering vid upphandling.....	172
Utredningens bedömning.....	173

**DEL VII Genomförande**

<b>19 Konsekvenser och ikraftträdande .....</b>	<b>175</b>
<b>20 Författningskommentarer.....</b>	<b>177</b>
20.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) ....	177
20.2 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385).....	187
<b>Referenser .....</b>	<b>189</b>

**Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv .....	193
Bilaga 2 Formell reglering av den kommunala revisionen m.m. ...	199
Bilaga 3 Fakta om revisorerna.....	223
Bilaga 4 Den kommunala revisionen .....	231

**Separat bilaga**

Den kommunala revisionen – med ansvar för granskning av  
det som räknas på lokal nivå

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag och bakgrund

Denna utrednings uppdrag har varit att göra en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt. I uppdraget har bl.a. ingått att

- särskilt analysera om nuvarande regler för fullmäktiges ansvarsprövning har fungerat tillfredsställande och överväga möjliga åtgärder för att stärka denna process
- följa det arbete med certifiering av sakkunniga som pågår
- analysera och ge exempel på åtgärder för att bredda rekryteringen av förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting
- analysera möjligheterna till samarbete kring revisionen mellan kommuner och landsting.

Följande utgångspunkter har gällt för utredningens arbete:

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

Utredningen har eftersträvat ett öppet arbetssätt och en dialog med dem som berörs av utredningsarbetet. På så sätt har vi kommit i kontakt med förtroendevalda revisorer och sakkunniga i ett stort antal kommuner och landsting. I utredningen har också ingått en intervjuundersökning med fullmäktigeledamöter. Vi har även sammanträffat med företrädare för samtliga riksdagspartier.

Bakgrunden till denna utredning är främst några mycket uppmärksammade ansvarsprövningsprocesser under senare år. I dessa fall har revisorernas allvarliga och vanligen eniga kritik av styrelser



och nämnder inte tagits emot på ett bra sätt av fullmäktige. De politiska partierna har i vissa fall inte heller kunnat ta till sig den allvarliga kritiken. Detta har i några fall fått till följd att revisorer – som med oberoende och hög integritet genomfört sitt uppdrag – inte blivit nominerade av sitt parti för en ny period.

### **Det behövs en självständig demokratiskt förankrad kommunal revision**

Den svenska modellen där förtroendevalda granskar förtroendevalda är unik och har en lång tradition. Längre bestod den kommunala revisionen enbart av räkenskapsgranskning. Undan för undan har dock revisionen allt mer inriktats mot att granska och bedöma hur nämnder, fullmäktigeberedningar och enskilda förtroendevalda följer fullmäktiges mål, beslut och politiska intentioner.

Denna utveckling understryker revisionens roll som ett av fullmäktiges viktigaste kontrollinstrument och som en väsentlig del i det lokaldemokratiska systemet. Revisionen har en central roll när det gäller att säkerställa insynen i och kontrollen av all verksamhet som kommunerna och landstingen ansvarar för.

I detta betänkande vill utredningen särskilt markera det demokratiska perspektivet på ansvarsprövningsprocessen och den kommunala revisionen. Avsikten är att ytterligare stärka och effektivisera den kommunala revisionen genom att förtydliga revisorernas roll samt fullmäktiges ansvar för att revisionen fungerar som lagstiftaren avsett. Utredningens rekommendationer och förslag handlar i huvudsak om revisionens oberoende, tydligheten i fullmäktiges ansvarsprövning samt om behovet av ökad kunskap, förstärkt dialog och ett utvecklat samarbete mellan fullmäktige och revisionen.

Enligt utredningen finns goda förutsättningar för en väl fungerande revision, men det är ytterst fullmäktige som avgör om den kommunala revisionen kan fungera som lagstiftaren har tänkt. Det är fullmäktiges förmåga, inställning och vilja som avgör om revisionen skall kunna fungera som ett skarpt demokratiskt kontrollinstrument i fullmäktiges och allmänhetens tjänst.

Fullmäktige, och även de politiska partierna, behöver reflektera över revisionens roll som kommunaldemokratiskt kontrollinstrument. Det är självklart också viktigt att revisorerna själva är synliga

och aktivt verkar för att tydliggöra revisionens uppdrag, syfte och resultat.

### Ansvarsprövningsprocessen kan stärkas

I den absoluta majoriteten av alla ansvarsprövningsprocesser är revisorerna och fullmäktige helt överens. Det finns dock ett antal fall då revisorerna föreslår vägrad ansvarsfrihet, medan fullmäktige beslutar att bevilja detta. Det handlar i vissa fall om fullmäktiges suveräna rätt att väga in även andra omständigheter och göra en annan bedömning än revisorerna. Dessvärre har vi också sett några exempel på fullmäktigeförsamlingar och politiska partigrupper som inte klarat av att hantera revisorernas kritik på ett konstruktivt sätt.

Det senare är djupt otillfredsställande. Fullmäktigeförsamlingar och politiska partier som inte tar revisorernas förslag på allvar visar en stor brist på ansvar. Ett sådant agerande innebär en uppenbar risk för att revisionens ställning undergrävs och att revisionen förlorar sin mening och udd som demokratiskt kontrollinstrument – och därmed sin legitimitet. Ansvarsprövningsprocessen riskerar att uppfattas som meningslös och signalsystemet gentemot medborgarna blir otydligt.

*Fullmäktige skall alltid motivera sina beslut i ansvarsfrågan.*

Tydligheten i fullmäktiges ansvarsprövning förbättras väsentligt om fullmäktige måste motivera sitt beslut i ansvarsfrågan – oavsett om fullmäktige följer eller inte följer revisorernas förslag. Det är också angeläget att fullmäktige på ett tydligt sätt redovisar om de ställer sig bakom revisorernas anmärkning eller inte, samt klargör sina motiv för detta. Utredningen föreslår författningsändringar med denna innebörd.

Kravet på att fullmäktige klart skall motivera sitt ställningstagande innebär en viktig skillnad jämfört med dagens ordning. För styrelsen, nämnder och beredningar blir det tydligt hur fullmäktige bedömer att de tagit sitt ansvar. För kommun- och landstingsmedlemmarna innebär det en ökad öppenhet och insyn i den politiska processen.

*Revisorerna skall alltid kunna yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen*

Oavsett om revisorerna haft anledning att rikta allvarlig kritik eller inte, är det angeläget att fullmäktige behandlar revisionsberättelsen på ett tydligt sätt. Utredningen föreslår därför en författningsändring med innebörden att revisorerna alltid skall ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen. Alla revisorer får således en ovillkorlig rätt att delta vid det fullmäktigesammanträde där revisionsberättelsen behandlas.

*Omröstningen i ansvarsfrågan skall vara öppen*

Sluten omröstning i ansvarsfrihetsfrågan skulle kunna vara en markering av att den kommunala revisionen i grunden handlar om sakfrågor och inte partipolitik. Utredningen föreslår dock inte detta, eftersom det av främst demokratiska skäl är svårt att motivera en sluten omröstning.

*Nuvarande sanktionsmöjligheter är tillräckligt kraftfulla*

Fullmäktiges sanktionsmöjligheter – entledigande och skadeståndstalan – är enligt utredningen tillräckligt kraftfulla. Någon skärpning föreslås därmed inte. Vi vill dock särskilt framhålla de politiska partiernas ansvar för att ansvarsprövningsprocessen skall fungera. Partierna måste agera på ett ansvarsfullt sätt när någon av de egna ledamöterna inte beviljas ansvarsfrihet.

*Rätten att avstå bör ses över*

Nämndledamöters rätt att avstå respektive rätt att reservera sig är en central fråga ur demokratisk synpunkt och också mycket viktig med hänsyn till ansvarsprövningsprocessen. Det är därför angeläget att frågan om rätten att avstå blir föremål för vidare överväganden.

## Revisorernas ställning och status kan stärkas

En klar ansvars- och rollfördelning mellan beslutande, verkställande och kontrollerande funktioner är viktig. En tydlig ansvarsfördelning saknas dock ibland i praktiken. En otydlig ansvars- och rollfördelning kan försvåra såväl ansvarstagandet som ansvarsutkrävandet.

*Revisorerna får inte ha uppdrag i nämnd, fullmäktigeberedning eller kommunalt företag*

Utredningen anser att det är viktigt att markera revisionens objektivitet och opartiskhet och föreslår därför en författningsändring med innebörden att en förtroendevald revisor inte skall kunna ha uppdrag i nämnd, fullmäktigeberedning eller kommunalt företag inom samma kommun eller landsting. Detta får som konsekvens att val av revisorer bör ske före val av andra ledamöter, vilket bör regleras i fullmäktiges arbetsordning.

*Revisorerna bör inte ha uppdrag i fullmäktige*

Revisionens oberoende skulle kunna betonas ytterligare genom begränsningar i möjligheten att rekrytera revisorer ur fullmäktigegruppen. Utredningen är dock inte beredd att föreslå detta, främst med hänsyn till att det i mindre kommuner skulle kunna innebära praktiska problem att rekrytera revisorer med politisk erfarenhet och god kännedom om kommunal verksamhet. Utredningen förordar emellertid att kommuner och landsting om möjligt undviker att rekrytera revisorer bland fullmäktiges ledamöter.

*Minimiantalet revisorer ökar och ersättare skall inte längre utses*

Revisorsersättarna har sällan möjlighet att som revisorer delta i granskningen och ansvarsprovningen. Mot bl.a. denna bakgrund föreslår utredningen en författningsändring med innebörden att revisorsersättare inte längre skall utses. Samtidigt föreslås att minimiantalet revisorer ökar från nuvarande tre till fem. Fullmäktige kan dock behöva utse fler revisorer än minimiantalet – dels för att kunna bemanna uppdragen som revisorer och lekmannarevisorer i

de kommunala företagen, dels för att uppnå bredast möjliga representativitet.

#### *Revisorernas möjlighet att anlita sakkunniga förtydligas*

Revisorerna skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs *för att fullgöra uppdraget enligt god revisionssed*. Tillägget innebär ett förtydligande av lagstiftarens avsikt och syftar till att understryka kravet på att sakkunniga skall anlitas för att tillgodose en fullgod revision. Det innebär också ett krav på en likvärdig bedömning över landet.

#### *Även andra åtgärder för att stärka revisorerna är viktiga*

I betänkandet rekommenderas även ett antal andra åtgärder för att stärka revisorernas ställning och status:

- För att markera revisorernas oberoende till den politiska majoriteten förordas att ordföranden i revisionen utses av minoriteten.
- Revisorernas anslag bör beredas av en särskild budgetberedning.
- Revisorerna måste tillförsäkras ett sådant ekonomiskt utrymme som gör det möjligt att utföra revisionsuppdraget i enlighet med lagstiftning, god revisionssed och revisionsreglemente.
- Arvoden för revisorerna bör ligga i nivå med arvoden för andra omfattande uppdrag inom respektive kommun och landsting.

#### **Goda kommunikation och ökad kunskap är nödvändigt**

Det är angeläget att fullmäktige och revisorerna har goda relationer. En god kommunikation kan inte regleras genom lagstiftning. Det handlar istället om att både revisorerna och fullmäktige, särskilt fullmäktiges presidium, aktivt måste sträva efter en regelbunden, konstruktiv och respektfull kontakt och dialog. Båda parter har ett stort ansvar för detta.

Revisionsreglementet är ett instrument som kan utvecklas i olika avseenden, t.ex. vad gäller formerna för kommunikation mellan

fullmäktige och revisorerna. Detsamma gäller fullmäktiges arbetsordning.

Utredningen har noterat att det finns brister i kunskapen om revisionens uppdrag och roll – hos fullmäktigeledamöter och nämndledamöter samt hos de politiska partierna. Enligt vår mening är det i första hand fullmäktige som skall svara för att alla ledamöter har en god kunskap om såväl fullmäktiges och nämndernas som revisionens uppdrag och roll samt även en djup förståelse för det demokratiska innehållet i ansvarsprövningsprocessen.

### **Samverkan och samarbete i revisionen behöver stödjas**

Revisorerna samverkar på olika sätt för att utveckla och stärka den kommunala revisionen. Det sker bl.a. i olika nätverk, i föreningar och i gemensamma projekt. En väl utvecklad samverkan mellan revisorer i kommuner och landsting har många fördelar. Det ger goda möjligheter till ökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Det är också ett sätt att få ut mer av begränsade revisionsresurser – särskilt i mindre och mellanstora kommuner.

Möjligheter till samarbete kring sakkunnigt biträde är angeläget. En ny bestämmelse föreslås med innebörden att kommuner och landsting får sluta avtal om att tillhandahålla sakkunnigt biträde till varandras revisorer. Bestämmelsen innebär en vidgning av den kommunala kompetensen. Lagen offentlig upphandling (LOU) är dock fortfarande tillämplig.

### **Revisorernas representativitet kan bli bättre**

Den genomsnittlige revisorn är en 59-årig svensk man. Kvinnor, unga, utrikes födda, lågutbildade, låginkomsttagare och privatanställda är underrepresenterade bland de kommunala revisorerna.

Det är viktigt att personer med olika bakgrund och synsätt finns representerade bland de kommunala revisorerna och att den kommunala revisionen, liksom all annan kommunal verksamhet, har en representativitet som i huvudsak svarar mot befolkningen. Valet av revisorer måste ske med bredast möjliga representativitet i fråga om ålder, kön, etnicitet m.m. Samtliga partier i fullmäktige bör om möjligt vara representerade i revisionen.

Det är angeläget att de politiska partierna har en genomtänkt nomineringsstrategi som slår vakt om revisorernas erfarenhet och oberoende, men även leder till förnyelse, förnyring och en jämnare könsfördelning i revisionen.

### **Fortsatt utveckling av den kommunala revisionen behövs**

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har sedan länge i uppdrag att arbeta med intressebevakning och service kring kommunala revisionsfrågor. Primär målgrupp är de förtroendevalda revisorerna i kommuner och landsting samt fullmäktigeledamöter. Enligt utredningens mening genomför förbunden ett betydelsefullt arbete inom revisionsområdet, men resurserna för revisionsfrågor är alltför begränsade. Revisionsfrågorna har inte heller någon tydlig ställning i organisationen.

Utredningen anser att det är angeläget att förbunden tar ett tydligt och samlande ansvar för revisionsfrågorna på nationell nivå samt för tillskapandet av nödvändiga resurser för utveckling och stöd av den kommunala revisionen som fullmäktiges demokratiska kontrollinstrument. Dessa frågor bör bli föremål för fortsatt diskussion inom förbunden.

### **Revisorerna stärks av professionella sakkunniga**

Det obligatoriska inslaget av professionella sakkunniga har stärkt den kommunala revisionen. Kravet på anlitan av sakkunniga har på ett påtagligt sätt bidragit till en större sakkompetens.

Ett system för certifiering av sakkunniga biträden har byggts upp på frivillig grund av SKYREV – Sveriges kommunala yrkesrevisorsers förening. Det är vår bedömning att detta arbete bidragit till att höja den kommunala revisionens status. Ett lagreglerat krav på certifiering av de sakkunniga skulle eventuellt ytterligare säkerställa att de sakkunniga har nödvändig yrkeskompetens och erfarenhet. Det finns dock inte skäl att nu föra fram ett sådant förslag. Arbetet med certifieringen på frivillig grund bör fortsätta.

## Vissa frågor som rör den samordnade revisionen

### *Person sambandet förtydligas*

Ett förtydligande föreslås i kommunallagen med innebörden att fullmäktige alltid skall utse lekmannarevisor i bolag respektive revisor i verksamhetsstiftelse – ur kretsen av kommunens eller landstingets förtroendevalda revisorer. Det gäller således även i de fall lekmannarevisor utses i bolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan respektive i stiftelser som bildats tillsammans med någon annan för en kommunal angelägenhet.

### *Lekmannarevisorns rätt till sakkunniga förtydligas*

Nuvarande lagreglering är enligt utredningens mening inte tydlig vad gäller lekmannarevisorernas möjlighet att själva välja i vilken omfattning sakkunniga behöver anlitas. Det finns därför anledning att reglera att lekmannarevisorerna skall biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god sed vid detta slag av granskning. En ny bestämmelse med denna innebörd föreslås i aktiebolagslagen.

### *Insynen i kommunalförbund och kommunala företag stärks*

Kommunalförbund omfattas f.n. inte av revisionen i de i förbundet ingående kommunerna eller landstingen. Med hänsyn bl.a. till att styrelsen har uppsiktsplikt även över kommunalförbunden, bör det enligt vår mening finnas en upplysningsplikt mellan kommunalförbundets revisorer och revisorerna i de ingående kommunerna eller landstingen. Det bör finnas en direkt informationsskyldighet rörande förbundets egen verksamhet och en indirekt sådan när det gäller företag från vilka förbundets revisorer har rätt till upplysningar. En ny bestämmelse med denna innebörd föreslås i kommunallagen.

Med hänsyn till fullmäktiges övergripande ekonomiska ansvar anser utredningen att det också finns anledning att stärka fullmäktiges insyn i och kontroll över såväl kommunalförbund som aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse till vilken kommunen eller landstinget överlämnat vården av kommu-



nal angelägenhet – genom att revisionsberättelsen för dessa fogas till berättelsen från kommunens eller landstingets revisorer. En sådan ändring föreslås i kommunallagen.

*En tidsmässig samordning av revisionen är viktig*

Utredningen vill även markera vikten av att fullmäktige tillser att det i praktiken finns en samordnad tidplanering som möjliggör en reell ansvarsprövning av hela den kommunala verksamheten, dvs. en planering som omfattar såväl årsredovisningar, revisionsberättelser och granskningsrapporter som stämмо- och fullmäktigebeslut.

### **Konsekvenser och ikraftträdande**

Motiven för utredningens rekommendationer och förslag är att en oberoende och stark revision kan bidra till såväl effektiviseringar och kostnadsbesparingar i verksamheten som en hög trovärdighet hos kommun- och landstingsmedlemmarna. Utredningen bedömer att de framförda förslagen innebär en totalt sett ringa kostnadsökning i kommuner och landsting.

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

### **Sammanfattning på engelska**

En sammanfattning på engelska av betänkandet publiceras separat.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen<sup>1</sup> (1991:900) dels att det i lagen skall införas nya paragrafer 9 kap. 8a och 22 §§ med följande lydelse,

*dels* att 3 kap 9, 17, 18 och 28 §§, 4 kap. 1, 5, 6, 17, 17a och 23a §§, 5 kap. 20a, 23, 25a, 31 och 46 §§, 6 kap. 19 §, 9 kap. 1, 2, 4, 8, 9, 16 och 19 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 5 kap. 25a § och 9 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 9 §<sup>2</sup>

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer *och revisors-* 5. val av revisorer, *ersättare,*
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet, samt
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

---

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

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1994:690.

17 §<sup>3</sup>

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 ta ställning 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 sådan 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 eller övriga nämnder verksamhet.

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

18 §<sup>4</sup>

Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Detsamma gäller om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2002:249.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1993:1295

*I det fall fullmäktige utser lekmannarevisor i sådant bolag eller revisor i sådan stiftelse skall fullmäktige utse någon av de revisorer som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.*

I fråga om sådana juridiska personer som avses i första och andra styckena och som inte omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100), skall fullmäktige verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

#### 28 §<sup>5</sup>

Förbundsordningen skall ange

1. kommunalförbundets namn och den ort där förbundet skall ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,

2. förbundets organisation, organens befogenheter och inbördes förhållanden samt om interimorgan får inrättas och om förbundsstyrelsen skall få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige,

3. antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt mandattiden i de fall som anges i 24 §,

4. antalet revisorer och revisorsersättare och deras mandattid,

5. i fråga om förbund med förbundsdirektion, på vilket sätt och vilken av förbundsmedlemmarna som skall utse revisorer och revisorsersättare,

6. om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen,

7. om det för beslut skall krävas kvalificerad majoritet i den beslutande församlingen och för vilka ärenden detta skall gälla,

8. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i den beslutande församlingen skall ha sådan yttranderätt som anges i 5 kap. 21§,

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1997:550.

9. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd skall ha sådan närvarorätt som anges i 4 kap. 23 §,

10. var förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås,

11. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,

12. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,

13. föreskrifter om förbundets budgetprocess,

14. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,

15. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses,

16. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar, samt

17. ordningen för att bestämna ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i de beslutande församlingen samt i fråga om förbund med förbundsledning till revisorerna *och revisorsersättarna*.

17. ordningen för att bestämna ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i de beslutande församlingen samt i fråga om förbund med förbundsledning till revisorerna.

#### 4 kap

##### 1 §<sup>6</sup>

Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer *och revisorsersättare*.

Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer *och revisorsersättare* i ett

Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer.

Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1997:550.

kommunalförbund.

#### 5 §<sup>7</sup>

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna, fullmäktigeberedningarna samt valen av revisorer och revisorsersättare är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 2 och 3 §§.

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna, fullmäktigeberedningarna samt valen av revisorer är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 2 och 3 §§.

#### 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 vald till revisor är inte valbar som ledamot eller ersättare i nämnd eller fullmäktigeberedning, eller som ledamot eller suppleant i sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ inom samma kommun eller landsting.*

Den som är redovisningskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar som revisor eller revisorsersättare för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten.

Den som är redovisningskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten.

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

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2002:249.

17 §<sup>8</sup>

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.*

Revisorerna får väcka ärenden i en nämnd om ärendet rör granskningen av verksamheten i nämnden.

## 17a §

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.*

Revisorerna får väcka ärenden i en fullmäktigeberedning om ärendet rör granskningen av verksamheten i fullmäktigeberedningen.

23 a §<sup>9</sup>

En förbundsmedlem får till ledamot eller ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling välja endast den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige.

Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds styrelse och andra nämnder samt revisorer och *revisorsersättare* i ett kommunalförbund väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds styrelse och andra nämnder samt revisorer och i ett kommunalförbund väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

## 5 kap.

20a §<sup>10</sup>

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

1. val av revisor *eller revisorsersättare* för granskning av
1. val av revisor för granskning av verksamhet som omfattar

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1999:621.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 1997:550

<sup>10</sup> Senaste lydelse 1999:621.

verksamhet som omfattas av tas av redovisningsskyldigheten, redovisningsskyldigheten, eller eller

2. handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

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

### 23 §<sup>11</sup>

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna eller revisors- 3. revisorerna, om ärendet ersättarna när de tjänstgör, om gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,
5. den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), 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 mins 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.

*Prövning av frågan om ansvarsfrihet*                      *Prövning av frågan om anmärkning och om ansvarsfrihet*

### 25a §<sup>12</sup>

Fullmäktige skall vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvars- Fullmäktige skall vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvars-

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2002:249.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 1999:621.



frihet skall beviljas eller vägras.

frihet skall beviljas eller vägras.  
*Beslutet skall motiveras.*

*Om revisorerna enligt 9 kap. 17 § riktat anmärkning mot en nämnd, fullmäktigeberedning eller enskilda förtroendevalda i sådana organ skall fullmäktige besluta om anmärkningen även skall framställas från fullmäktiges sida. Beslutet skall motiveras.*

*Fullmäktige kan rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Beslutet skall motiveras.*

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

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

### 31 §<sup>13</sup>

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

Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning. *Fullmäktige skall dock inhämta förklaring över:*

*1. anmärkning som framställts i revisionsberättelsen och*

*2. revisorernas uttalande att inte bevilja ansvarsfrihet.*

*Revisorerna skall alltid ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.*

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

---

<sup>13</sup> Senaste lydelse 1999:621.

46 §<sup>14</sup>

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall följande val vara proportionella:

- |   |  |
|---|--|
| <p>1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,</p> <p>2. val av revisorer <i>och revisorsersättare</i> som avses i 9 kap. 1 och 2 §§,</p> <p>3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning och</p> <p>4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer <i>och revisorsersättare</i> i kommunalförbund.</p> | <p>2. val av revisorer som avses i 9 kap. 1 och 2 §§,</p> <p>3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter <i>samt lekmanarevisorer</i> som skall granska en sådan styrelses förvaltning och</p> <p>4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer i kommunalförbund.</p> |
|---|--|

Om inte något annat följer av förbundsordningen, skall det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder, de beslutande organens beredningar samt revisorer *och revisorsersättare*.

Om inte något annat följer av förbundsordningen, skall det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder, de beslutande organens beredningar samt revisorer.

## 6 kap.

19 §<sup>15</sup>

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

En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sak-

<sup>14</sup> Senaste lydelse 1997:550.

<sup>15</sup> Senaste lydelse 1999:621.

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.

*Val av revisorer och revisorsersättare*

*Val av revisorer*

## 9 kap

### 1 §

Under år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall nyvalda fullmäktige välja revisorer *och revisorsersättare* för granskning av verksamheten under de följande fyra åren.

Under år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall nyvalda fullmäktige välja revisorer för granskning av verksamheten under de följande fyra åren.

### 2 §<sup>16</sup>

Vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst *tre* revisorer *och lika många ersättare* väljas.

Vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst *fem* revisorer väljas.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst *tre* revisorer *och lika många ersättare* väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst *fem* revisorer väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

En gemensam nämnd skall granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

### 4 §<sup>17</sup>

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

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

<sup>16</sup> Senaste lydelse 1997:550.

<sup>17</sup> Senaste lydelse 1999:621.

8 §<sup>18</sup>

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

Revisorerna skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs *för att fullgöra uppdraget enligt god revisionssed.*

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

## 8a §

*Kommuner och landsting får sluta avtal om att tillhandahålla sakkunnigt biträde till varandras revisorer.*

## 9 §

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmanrevisorer som utsetts i företag enligt 3 kap. 17 och 18 §§, även verksamheten i de företagen.

Revisorerna 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 att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosätts, skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäk-

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosätts, skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäk-

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2002:438.

tige. Detta gäller dock inte om anmälan avser misstanke om att brott förövats och nämnden finner att det inte föreligger en sådan misstanke.

*tige. Revisorerna är dock inte skyldiga att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger sådan misstanke.*

#### 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 eller 18 § skall också fogas till revisionsberättelsen.

*Revisionsberättelsen för sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget ingår i skall också fogas till revisorernas berättelse utom i det fall som avses i 9 kap. 20 §. Vidare skall revisionsberättelsen för aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse till vilken kommunen eller landstinget lämnat över vården av en kommunal angelägenhet enligt 3 kap. 16 § fogas till revisionsberättelsen*

#### 19 §

För kommunalförbund gäller inte 1 och 2 §§.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorer och revisorsersättare av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med direktion väljs revisorer och ersättare i enlighet med vad som anges i förbundsordningen.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorer av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med direktion väljs revisorer i enlighet med vad som anges i förbundsordningen.

## 22 §

*Revisorer i ett kommunalförbund är skyldiga att på begäran lämna upplysningar om kommunalförbundets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommun eller landsting som är medlem i kommunalförbundet. Detsamma gäller upplysningar om kommunalt företag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) till vilket kommunalförbundet enligt 3 kap 17–18 §§ lämnat över vården av en kommunal angelägenhet.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005

2. De nya föreskrifterna i 3 kap. 9, 17 5 st och 28 §§, 4 kap. 1, 5, 6, 17, 17a och 23a §§, 5 kap. 20a, 23 och 46 §§, 6 kap.19 §, 9 kap. 1, 2, 4 och 19 §§ skall tillämpas för de revisorer som väljs fr.o.m. räkenskapsåret 2007.

## 2 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen

Härigenom föreskrivs i fråga om aktiebolagslagen (1975:1385)<sup>1</sup> att i lagen skall införas en ny paragraf med följande lydelse, dels att 10 kap. 42 § och 11 kap 19 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 10 kap.

#### 42 §

Revisorn i 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. Lag (1999:622).

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, landstinget eller *kommunalförbundet*. Lag (1999:622).

### 11 kap.

#### 11a §

*Lekmannarevisorer i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen (1991:900) skall i sin granskning biträddas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god sed vid detta slag av granskning.*

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1993:150.

## 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 revisorerna i kommunen eller landstinget. Lag (1999:622).

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, landstinget eller *kommunalförbundet*. Lag (1999:622).

---

1. Denna lag föreslås träda i kraft den 1 juli 2005.



# 1 Utredningens bakgrund och direktiv

## Det behövs en självständig demokratiskt förankrad kommunal revision

Redan *Lokaldemokratikommittén* pekade i sitt slutbetänkande *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90) på behovet av en reformering av den kommunala revisionen. Reformeringen borde bl.a. inriktas på att trygga en hög kompetens. *Kommunala förnyelsekommittén* ställde sig bakom detta förslag i sitt slutbetänkande *Förnyelse av kommuner och landsting* (SOU 1996:169). En särskild översyn av revisorernas ställning och uppgifter efterlystes i syfte att stärka revisionens självständiga ställning som granskare i allmänhetens tjänst. I april 1997 tillsattes en parlamentarisk kommitté – *Kommunrevisionsutredningen* – med uppdrag att föreslå lagändringar och andra åtgärder för att öka effektiviteten och kompetensen i revisionsarbetet samt stärka de förtroendevalda revisorernas självständiga ställning.

De uppmärksammade ”skandalerna” i mitten på 1990-talet och behovet av att motverka ekonomisk misskötsel och oegentligheter inom kommunala verksamheter, var en utgångspunkt i direktiven till Kommunrevisionsutredningen. En annan viktig utgångspunkt var att den kommunala verksamheten ändrat karaktär under 1900-talet – framför allt sedan 1960-talet – och blivit allt mer omfattande och komplex. Systemet med förtroenderevision i kommunal verksamhet hade också kommit att ifrågasättas i olika avseenden. I den allmänna debatten ställdes bl.a. krav på ökat inslag av professionell revision i den kommunala verksamheten.

Kommunrevisionsutredningens betänkande – *Den Kommunala Revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument* (SOU 1998:71) följdes av propositionen *En stärkt kommunal revision* (prop. 1998/99:66). I propositionen framhålls bl.a. att 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.

I enlighet med förslag i propositionen genomfördes fr.o.m. år 2000 ett antal lagändringar som bl.a. innebar att revisionsuppgiften preciserades så att det tydligt framgår att all kommunal verksamhet skall revideras årligen. Varje revisor fick också rätt att i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar löpande under året väcka ärenden som rör granskningen. De förtroendevalda revisorerna blev även skyldiga att anmäla misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär till berörd nämnd. Samtidigt tydliggjordes nämndernas eget ansvar för internkontrollen.

Vidare infördes krav på att de förtroendevalda revisorerna skall biträdas av sakkunniga samt att de sakkunnigas rapport(er) skall bifogas revisionsberättelsen. Regeringen gjorde dock bedömningen att något uttryckligt krav på certifiering av de sakkunniga inte skulle införas vid detta tillfälle. En samordnad revision mellan kommuner och kommunala företag skapades genom krav på att någon av de förtroendevalda revisorerna skall väljas till revisor eller lekmannarevisor i de helägda kommunala bolagen och i de stiftelser som kommunen eller landstinget ensamt bildar.

### **Ansvarsprövningsprocessen har inte alltid fungerat**

Den skärpta lagstiftningen från år 2000 anses allmänt ha stärkt den kommunala revisionen och bidragit till att den utvecklats och blivit synligare. Detta har sammantaget med kravet på en ekonomi i balans samt problemen med stora underskott i många kommuner och landsting – i flera fall – lett till att revisorernas kritik blivit allvarigare och mer genomgripande.

Under senare år har det förekommit några mycket uppmärksammade ansvarsprövningsprocesser. Revisorernas allvariga och vanligen eniga kritik av styrelsen och nämnder har i dessa fall inte tagits emot på ett bra sätt av fullmäktige. De politiska partierna har i vissa fall inte heller kunnat ta till sig den allvariga kritiken, vilket ibland fått till följd att revisorer – som med oberoende och hög integritet genomfört sitt uppdrag – inte blivit nominerade av sitt parti för en ny period.

## Hur kan ansvarsprövningsprocessen stärkas

Denna utrednings uppdrag (dir. 2003:97) är att göra en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt. I uppdraget ingår bl.a. att:

- särskilt analysera om nuvarande regler för fullmäktiges ansvarsprövning har fungerat tillfredsställande och överväga andra möjliga åtgärder för att stärka och utveckla denna process
- följa det arbete med certifiering av sakkunniga som pågår
- analysera och ge exempel på åtgärder som kan vidtas för att bredda rekryteringen av förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting
- analysera möjligheten till samarbete kring revisionen mellan kommuner och landsting
- lämna förslag till de lagändringar som kan behövas.

Följande utgångspunkter gäller enligt direktiven för utredningens arbete:

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

Storleken på kommuner och landsting varierar avsevärt, vilket ger helt olika förutsättningar för revisionen. En utgångspunkt för utredningen är därför också att försöka ta hänsyn till dessa skilda förutsättningar.

Utredningens direktiv bifogas (bilaga 1).

## 2 Utredningens arbetssätt

### **Ett öppet arbetssätt har eftersträvats**

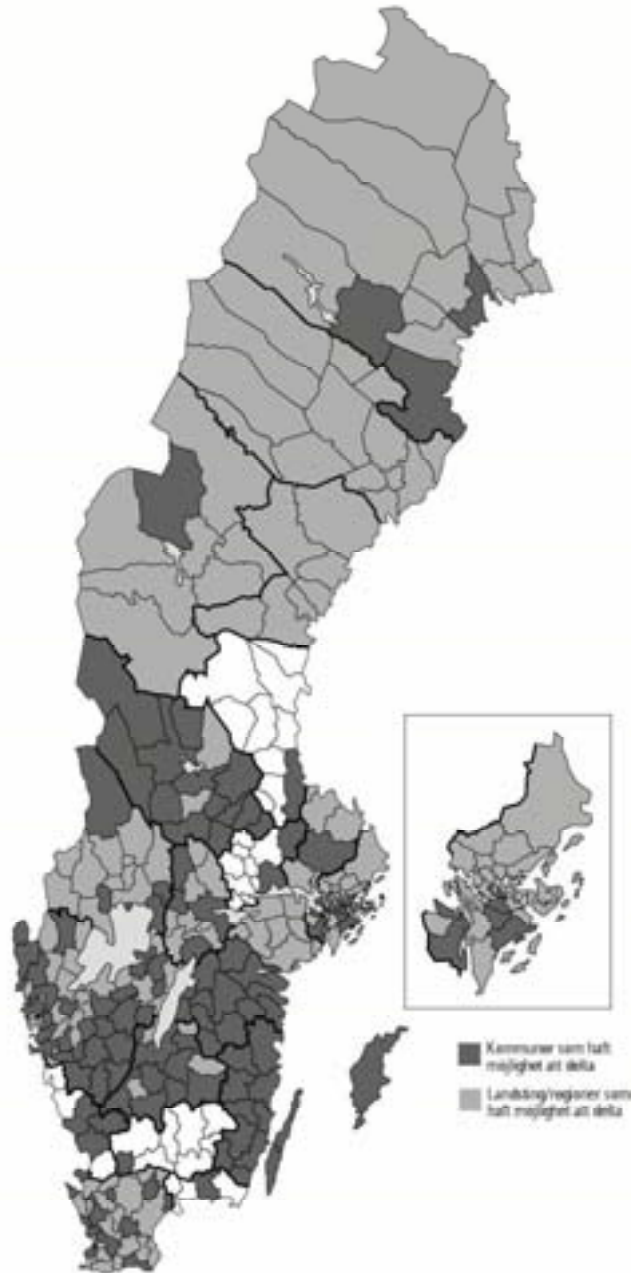
Utredningen har eftersträvat ett öppet och utåtriktat arbetssätt och en dialog med dem som berörs av utredningsarbetet. Genom detta sätt att arbeta har utredningen kommit i kontakt med förtroendevalda revisorer och sakkunniga i ett stort antal kommuner och landsting. Det har skett genom informations- och diskussionsträffar, seminarier, studiebesök m.m. I utredningen har även ingått en intervjuundersökning med ett nittiototal fullmäktigeledamöter (avsnitt 7). Vi har också sammanträffat med företrädare för samtliga riksdagspartier, representanter för revisionsbranschen m.fl. intressenter.

### **Utredningens frågeställningar har diskuterats av många**

Som en första åtgärd inbjöd utredningen olika aktörer i revisionsbranschen att skriftligen kommentera utredningsdirektiven. Synpunkter lämnades av FAR (Föreningen Auktoriserade Revisorer), FFR (Föreningen Förtroendevalda Revisorer i Mellannorrland), SKYREV (Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer), STAREV (samarbetsorgan för förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting med egna revisionskontor) samt ÖSTREV (Nätverket för förtroendevalda revisorer i Östergötland).

Med utgångspunkt bl.a. från revisionsbranschens synpunkter sammanställdes ett ”frågepaket” som sedan diskuterats med ett stort antal förtroendevalda revisorer och även med sakkunniga i kommuner, landsting och kommunalförbund. De stora revisionsbyråernas företrädare i referensgruppen har deltagit i arbetet med att diskutera och förankra utredningens frågeställningar.

I de kommuner och landstingregioner som grå- respektive svarttonats på kartan har förtroendevalda haft möjlighet att diskutera frågor som varit aktuella för utredningen vid olika möten, nätverksträffar, konferenser etc.



## **Synpunkter har inhämtats från en stor del av landets kommuner och landsting**

Av ovanstående karta framgår att ca 40 procent av kommunerna och ca 75 procent av landstingen på olika sätt beretts möjlighet att lämna synpunkter på frågeställningar i utredningen. Även Östergötlands respektive Kalmar läns landsting har haft möjlighet att medverka i utredningen, vilket dock inte tydligt framgår av kartan.

## **Seminarier och diskussioner har tillfört utredningen mycket information**

I ett tidigt skede av utredningen sammanträffade vi med representanter för den tidigare Kommunrevisionsutredningen och representanter för den tidigare Ekonomiförvaltningsutredningen. Därutöver har vi anordnat två heldagsseminarier vid vilka förtroendevalda revisorer från sex kommuner och två landsting deltog.

Eftersom översynen inte haft formen av parlamentarisk utredning har vi bedömt det angeläget att i särskild ordning inhämta synpunkter från de politiska partierna. Företrädare för partiernas riksorganisationer inbjöds därför att diskutera olika frågor som rör den kommunala revisionen. Diskussionerna ägde rum i form av ett samtal med varje parti för sig.

Utredningen har också medverkat i olika sammanhang där frågor om kommunal revision diskuterats. Här kan nämnas Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets referensgrupp för kommunal revision respektive samrådsgrupp för förtroendevalda revisorer i landstingen, STAREVs årskonferens i Mora, KOMMEK-mässan i Malmö, Demokrativeckan i Sundsvall, den 56:e kommunala revisionskonferensen i Jönköping samt ett antal andra konferenser runt om i landet.

I juni 2004 gjorde utredningen en studieresa då vi besökte Bromölla respektive Lunds kommun och träffade företrädare för den politiska ledningen och revisorerna. Vi besökte även Indenrigs- och Sundhedsministeriet i Köpenhamn för att få kunskap om det danska revisionssystemet.

För att få en djupare inblick i arbetet med certifiering av sakkunniga har utredningen även samrått med företrädare för SKYREV och Certifieringsnämnden. Vi har också träffat före-

trädare för Nämnden för Offentlig upphandling (NOU) och Ansvarskommittén.

### **Hur ser fullmäktige på revisionens betydelse för den lokala demokratin**

Som en särskild del i arbetet har utredningen anlitat Ann Britt Karlsson – doktorand vid Institutionen för statsvetenskap, Internationella Handelshögskolan i Jönköping. I hennes uppdrag har ingått att belysa revisionens betydelse för den lokala demokratin utifrån intervjuer med företrädare för ett antal fullmäktigeförsamlingar. Den sammanfattande rapporten *Den kommunala revisionen – med ansvar för granskning av det som räknas på lokal nivå* bifogas betänkandet som separat bilaga. Författaren ansvarar själv för analys och slutsatser. Rapporten utgör ett viktigt underlag för utredningens betänkande.

### **Hur ser revisorerna ut och hur ser de på sina villkor och arbetsformer**

Under sommaren och hösten 2003 genomförde Statistiska Centralbyrån (SCB) på uppdrag av Justitiedepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet en totalundersökning av alla förtroendevalda i kommuner och landsting. Med utgångspunkt från denna totalundersökning har vi som en särskild del i utredningsarbetet tillsammans med förbunden genomfört en specialstudie av de förtroendevalda revisorerna. Syftet med vår studie har varit att belysa de förtroendevalda revisorernas representativitet. Bilagan 3 innehåller en sammanställning av delar av resultatet från denna specialstudie.

År 2000 genomförde Svenska Kommunförbundet en enkätundersökning om den kommunala revisionen. Revisorerna i samtliga kommuner gavs då möjlighet att svara på ett antal frågor om bl.a. sina villkor och arbetsformer. Under sommaren 2004 har Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet förnyat enkätundersökningen som underlag till sin *Faktabas Revision*. Den nu genomförda enkäten har ställts till både kommuner och landsting. I enkäten har ingått frågor kring revisorernas förutsättningar och arbetsformer, revisorernas granskning, kommunikation och

rapportering, revisionsberättelsen och ansvarsprövningen, sakkunniga och upphandling samt revisorernas utbildning.

Vi har under hand kunnat ta del av det insamlade materialet, vilket varit värdefullt för utredningsarbetet. En sammanställning med kommentarer till delar av resultatet från enkätundersökningen redovisas i betänkandets bilaga 4.



## 3 Kort om den kommunala revisionen

Revisorernas uppdrag regleras i författningar och lokala föreskrifter – kommunallagen (främst 9 kap.), aktiebolagslagen (11 kap. om lekmannarevisorns uppdrag) och fullmäktiges revisionsreglemente samt andra eventuella särskilda föreskrifter.

### **Revisionen är fullmäktiges demokratiska kontrollinstrument**

I kommuner och landsting utövas den yttersta beslutanderätten av fullmäktige medan ansvaret för beredning av ärenden, verkställighet och förvaltning ligger på förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar.

Revisionen är fullmäktiges instrument för granskning av den verksamhet som bedrivs i nämnder och fullmäktigeberedningar. I *Kommunrevisionsutredningen* (SOU 1998:71) betonades att revisionen är hela fullmäktiges verktyg och att man därmed kan säga att det är ett invånar- eller medborgarperspektiv som är satt i förgrunden.

Förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar agerar på uppdrag av fullmäktige och har därmed revisionsansvar inför fullmäktige. Fullmäktige agerar på direkt uppdrag av väljarna. Revisorernas granskning kan därför inte avse fullmäktiges beslut.

### **Revisorerna skall lämna en revisionsberättelse**

Revisorerna skall årligen lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. Berättelsen skall innehålla ett uttalande om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. Om revisorerna riktar anmärkning mot någon nämnd eller enskild förtroendevald skall anledningen anges i revisionsberättelsen. Revisorerna kan rikta anmärkning men ändå föreslå ansvarsfrihet.

### Revisorerna väljs av fullmäktige

Fullmäktige väljer revisorerna. Lagen föreskriver inte några formella kompetenskrav för de förtroendevalda revisorerna annat än att de skall vara minst 18 år och därmed ha rösträtt i de kommunala valen. De förtroendevalda revisorerna väljs för en period av fyra år. Minst tre revisorer och lika många ersättare skall utses.

### Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt

Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt. Det innebär att en revisor inte kan överröstas av de andra revisorerna t.ex. vid val av granskningsobjekt. Varje revisor har också rätt att anföra en egen mening till revisionsberättelsen. Det finns i princip inte heller några hinder mot att var och en av revisorerna kan lämna en egen revisionsberättelse.

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

### Revisorerna granskar all kommunal verksamhet

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Revisorerna skall på samma sätt granska verksamheten i de kommunala företagen genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i dessa företag.

### Revisorernas granskning och prövning sker enligt god sed

Vad som kan anses vara god revisionsred är inte närmare preciserat i lagtexten och rättspraxis utan utvecklas successivt genom en växelverkan mellan teori, praktik och lagstiftning. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har som vägledning för de förtroendevalda publicerat skriften *God revisionsred i kommunal verksamhet*. God revisionsred kan ses som en "levande" normering som växer fram fortlöpande genom de erfarenheter som vinnas i den

kommunala revisionen. Hittills har förbunden dokumenterat sin syn på vad som utgör god revisionsred vid tre tillfällen med några års mellanrum, senast år 2002.

### **I den kommunala revisionen ingår både redovisnings- och förvaltningsrevision**

Den övergripande revisionsuppgiften i kommuner och landsting är att granska om verksamheten följer fullmäktiges beslut och om verksamheten uppnår de politiska målen inom givna ekonomiska ramar.

Revisionsuppgiften omfattar såväl redovisningsrevision som förvaltningsrevision. En väsentlig del i revisorernas arbete är också att främja nämnderna i deras arbete med styrning och kontroll av verksamheten.

### **Revisorerna granskar om nämndernas interna kontroll är tillräcklig**

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det är nämnderna själva – och inte revisorerna – som ansvarar för att det finns en tillräcklig intern kontroll. Däremot är det revisorernas uppgift att pröva om den interna kontroll som görs inom nämnderna är tillfredsställande.

### **Samordnad revision mellan kommunen och dess företag**

Någon eller några av de förtroendevalda revisorerna eller revisorsersättarna som valts för granskning av nämndernas verksamhet skall utses till lekmannarevisor i helägda kommunala bolag samt i stiftelser som kommunen eller landstinget bildat ensam.

Den samordnade revisionen mellan kommunen och dess företag är ett av redskapen för fullmäktiges kontroll och uppföljning och därmed en del av en aktiv ägarstyrning. Ansvaret för ägarstyrningen vilar på fullmäktige som dock kan ge styrelsen i uppdrag att sköta uppgiften i viss omfattning. Granskningen av ägarstyrningen och

av hur styrelsen uppfyller sin uppsiktsplikt är central i den samordnade revisionen.

I betänkandets bilaga 2 ges en mer ingående redogörelse för den formella regleringen av den kommunala revisionen.

## 4 Demokrati bygger på förtroende

### Utredningens bedömning

Det är viktigt att det finns en väl utvecklad intern kontroll som säkerställer en hög säkerhet och effektivitet i verksamheten och en god hushållning med de tillgängliga resurserna.

Revisionen har en central roll i arbetet med att säkerställa insynen i och kontrollen av all verksamhet som kommunerna och landstingen ansvarar för.

Demokrati bygger på förtroende och förutsätter ansvarstagande och möjlighet att utkräva ansvar. Det är viktigt att fullmäktige och även de politiska partierna reflekterar över revisionens roll som kommunaldemokratiskt kontrollinstrument.

Det är fullmäktiges förmåga, inställning och vilja som avgör om revisionen skall kunna fungera som ett skarpt demokratiskt kontrollinstrument i fullmäktiges och allmänhetens tjänst.

Det är viktigt att revisorerna själva är synliga och aktivt verkar för att tydliggöra revisionens uppdrag, syfte och resultat.

### 4.1 Förtroendet i samhället står i fokus

#### Förtroendet för den offentliga sektorn har debatterats

Under den senare hälften av 1990-talet uppdagades ett antal oegentligheter och "skandaler" i den kommunala sektorn. Detta medförde att en del av den offentliga debatten kom att handla om den kommunala revisionens funktion och effektivitet och om behovet av en samlad översyn av den kommunala revisionen. Behovet av en sådan översyn betonades av bl.a. Justitiekanslern (JK) i rapporten *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* som överlämnades till regeringen i mars 1997. Detta var också en av anledningarna till att regeringen 1997 tillsatte *Kommunrevisions-*

*utredningen*, som hade till uppgift att öka effektiviteten och kompetensen i revisionsarbetet samt att stärka de förtroendevalda revisorernas självständiga ställning.

Den bild av förtroendeskadliga företeelser som målades upp i press och TV gav många gånger en allmänt dålig bild av det moraliska läget i landets kommuner och landsting. Frågan ställdes också om revisionen klarade sitt uppdrag. Medias rapportering innehöll emellertid sällan något om revisionens arbete ”i det tysta” för att förebygga såväl bristande styrning och kontroll som oegentligheter. För att få rätt proportion på 1990-talets ”kommunala skandaler” kan det därför vara viktigt att framhålla följande omständligheter.

De offentliggjorda skandalerna handlade om att ca 30 av totalt 55 000 förtroendevalda i kommuner och landsting hade gjort sig skyldiga till klandervärda handlingar. Den ekonomiska skada dessa förorsakade var förhållandevis begränsad. Bristande styrning och kontroll i kommunal verksamhet leder generellt sett till betydligt större förluster än de som förorsakas av oegentligheter.

Enligt en undersökning som Komrev AB genomförde i drygt 500 kommuner, landsting och kyrkokommuner i samband med skandalerna, upptäckte nämnden eller de förtroendevalda revisorerna och deras sakkunniga den absoluta merparten av alla oegentligheter och brister i den interna kontrollen. Endast en mycket liten del upptäcktes av massmedia, oftast efter ”tips från insidan”.

I ovan nämnda rapport från Justitiekanslern framhölls bl.a. att det inte finns några belägg för att det mera allmänt förekommer oegentligheter inom den offentliga förvaltningen. JK anförde också att den omständigheten att missförhållanden kunnat avslöjas i massmedier innan saken uppdagats inom myndigheten eller vid revision – inte behövde ses som ett systemfel, men det kunde tyda på brister i den interna kontrollen.

### **Förtroendet för svenskt näringsliv har också debatterats**

Under senare år har ett antal företagsskandaler inträffat i USA och Europa där redovisningsfusk, ekonomisk brottslighet m.m. kommit i dagen. Mot bl.a. denna bakgrund tillsatte regeringen i september 2002 den s.k. *Förtroendekommissionen* för att granska förtroendeskadliga företeelser inom det svenska näringslivet. Av kommissionens betänkande (SOU 2004:47) framgår att förtroen-

det för storföretagen sjunkit kraftigt under de senaste tio åren, medan förtroendet för bankerna delvis återhämtats efter bankkrisen i början av 1990-talet. Enligt kommissionen kan förtroendeproblemen, som förstärkts av börsbubblan 1997–2002, främst förklaras av höga ersättningsnivåer och olämpliga ersättningssystem, felaktig eller missvisande information, otillbörligt utnyttjande av marknadsställning och informationsöverläge, oklara roll- och ansvarsgränser samt svagt underbyggda strategier och dåliga affärsbeslut.

Förtroendekommissionen redovisade i slutet av april 2004 sina förslag till åtgärder. Kommissionen bedömer att det inte råder någon allmän förtroendekris för svenskt näringsliv även om avarter i vissa företag och på vissa marknader – främst olämpliga ersättningar till företagsledning – har tärt på förtroendet. Utöver självreglering föreslår kommissionen en kombination av skärpt lagstiftning, förbättrad tillsyn, effektivare sanktioner samt ökad öppenhet och tydligare ansvarsgränser. För att stärka självregleringen och den interna kontrollen i företagen har ett förslag till *Svensk kod för bolagsstyrning* tagits fram. Kommissionens förslag har nyligen remissbehandlats.

I detta sammanhang kan noteras att det f.n. pågår ett arbete inom Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet med syfte att utarbeta ett förslag till ”kod för bolagsstyrning” för de kommunala bolagen.

## 4.2 Lokal demokrati förutsätter kommunal självstyrelse

### Kommunal självstyrelse är en grundval för lokal demokrati

I betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) finns utvecklingen av den kommunala självstyrelsen utförligt redovisad. Sammanfattningsvis beskrivs hur våra dagars kommunala självstyrelse växte fram under första delen av 1800-talet och befästes genom 1862 års kommunalförordningar. Genom dessa blev kommunernas konstitutionella autonomi fastlagd samtidigt som utgångspunkten för lagstiftningen var att kommunerna fick all sin kompetens från staten. Den kommunala självstyrelsen som en del av folkstyrelsen slås fast i regeringsformen. Av kommunallagen (1 kap. 1 §) framgår att kommuner och landsting sköter sina angelägenheter på demokratins och den kommunala

självstyrelsens grund. I olika förarbeten till lagstiftning på det kommunala området (bl.a. prop. 1990/91:117) har den kommunala självstyrelsen också framhållits som en av grundvalarna för vårt demokratiska styrelseskick.

Under de drygt 140 år som förflutit sedan kommunalförordningarnas tillkomst har den kommunala sektorn genomgått en omvälvande förändring. Kommunerna och landstingen svarar i dag för merparten av de samhällsuppgifter som berör de enskilda medborgarna. De har efterhand givits allt större frihet att utforma verksamheten utifrån lokala förhållanden. Samtidigt med utvecklingen mot en minskad detaljreglering av den kommunala verksamheten har emellertid under senare år kunnat noteras en utveckling i motsatt riktning. Exempel härpå är den ökande andelen rättighetslagstiftning. Den ekonomiska krisen har även fört med sig ett ökat behov från statens sida att påverka den kommunala sektorns ekonomi.

Synsättet att kommunerna och landstingen får all sin kompetens – både den allmänna och den specialreglerade – genom delegation från staten har dock stått sig genom tiderna och har medfört att en viss statlig kontroll- och tillsynsmöjlighet över den kommunala verksamheten ansetts ofrånkomlig. I betänkandet (SOU 1996:129) konstateras emellertid att det också i ekonomiskt besvärliga tider har funnits en tendens att låta det övergripande intresset för samhällsekonomin väga tyngre än principen om kommunal självstyrelse.

I betänkandet framhålls vidare att kommunal självstyrelse och kommunal demokrati inte är synonyma begrepp. Kommunalt självstyrelse kan finnas trots att det beslutande organet inte utses i demokratiska former. I betänkandet konstateras dock att det är svårt att tänka sig en fungerande kommunal demokrati om det inte samtidigt finns ett utrymme för kommunal självstyrelse. En väl utvecklad lokal demokrati förutsätter enligt betänkandet således att den kommunala självstyrelsen har en reell innebörd.

### **Demokrati, effektivitet och rättssäkerhet måste förenas**

Kommunernas primära uppgift är att samtidigt förena och värna om demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Att på samma gång kunna förena de tre kraven är kommunalpolitikens grundläggande



dilemma. Detta flerdimensionella uppdrag har belysts och diskuterats i olika sammanhang<sup>1</sup>.

De tre uppgifterna är av olika karaktär – de har olika syften, de löses med olika metoder och de står delvis i konflikt med varandra. Demokratins politiska processer och ideologiskt grundade avgöranden är liksom rättssäkerhetens regelstyrda handläggning många gånger ”främmande” för verksamhetsansvarigas effektivitetsstyrda behov av snabba och praktiskt inriktade beslut.

De tre grundläggande uppgifterna måste dock förenas i politik och förvaltning. Det är viktigt att kommuner och landsting – liksom den offentliga sektorn i sin helhet – samtidigt kännetecknas av hög demokratisk legitimitet, god rättssäkerhet och stor effektivitet. Detta förutsätter bl.a. att det finns goda möjligheter till inflytande, insyn och ansvarsutkrävande för medborgarna.

I detta sammanhang har bl.a. den förtroendevalda revisionen i kommuner och landsting en central roll. Den kommunala revisionen har – i sin funktion som demokratiskt kontrollinstrument – som främsta syfte att granska och pröva den verksamhet som bedrivs och därigenom värna såväl demokrati som rättssäkerhet och effektivitet.

### **4.3 Den kommunala revisionen stärker den lokala demokratin**

**Revisionen är en del av det system som säkerställer att ansvar kan utkrävas**

I Kommunal förnyelsekommitténs slutbetänkande *Förnyelse av kommuner och landsting* (SOU 1996:169) framhålls bl.a. att de senaste årtiondenas förnyelsearbete lett till att fritidspolitikernas inflytande minskat kraftigt medan tjänstemännens – och då framför allt chefstjänstemännens – inflytande ökat liksom de heltidsarvoderade politikernas. Vidare konstateras i betänkandet att målstyrningen och resultatenheterna har fjärrmat många förtroendevalda från verksamheten. Enligt kommitténs mening måste demokrati-aspekten beaktas i betydligt större utsträckning i det fortsatta förnyelsearbetet. Ur demokratisk synpunkt är det viktigt att medbor-

---

<sup>1</sup> Förnyelse av kommuner och landsting SOU 1996:169, Bäck (2000), Montin (2002), Petersson (2002), Wallenberg (1996), Karlsson (2004) m.fl.

garna kan utkräva ansvar av de förtroendevalda för den förda politiken.

I sina slutsatser framhåller kommittén bl.a. att den mycket svåra, komplicerade och delvis motstridiga strävan att samtidigt demokratisera, effektivisera och rättssäkra kommuner och landsting inte bara måste fortsätta – utan också intensifieras för att inte de värden som utmärkt våra demokratiska arbetsformer skall gå förlorade.

Kommunala förnyelsekommittén uppmärksammar särskilt de kommunala revisorernas roll. Kommittén anger bl.a. att ”revisionen i kommuner och landsting är ett kompletterande led i det interna säkerhetssystem som skall ge allmänheten garantier för att den skattefinansierade verksamheten sker demokratiskt, effektivt, lagligt, offentligt och i övrigt i samklang med allmän moral och allmänt rättsmedvetande. Granskningen skall garantera att det politiska beslutsfattandet genomförs i enlighet med de uppställda reglerna”. Vidare anför kommittén att ”revisorerna bör ha en oberoende ställning som motverkar att den politiska makten koncentreras och försluts från insyn och debatt”. Kommittén konstaterar också att ”revisorernas verksamhet innebär en möjlighet till fortlöpande korrigerande och utveckling av beslut och verksamhetsformer.”

### **Den kommunala revisionen som demokratiskt kontrollinstrument**

Kommuner och landsting har skyldighet att säkerställa den demokratiska insynen i och kontrollen av all verksamhet som de ansvarar för. Det gäller verksamhet i såväl egen som enskild regi. Det gäller verksamhet i såväl förvaltningsform som företagsform. Revisionen har här en central roll.

I olika sammanhang – bl.a. i Kommunrevisionsutredningens betänkande *Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument* (SOU 1998:71) och i propositionen *En stärkt kommunal revision* (prop. 1998/99:66) framgår att revisionen är ett demokratiskt kontrollinstrument för bedömning av om nämnder, fullmäktigeberedningar och enskilda förtroendevalda lever upp till fullmäktiges politiska intentioner, mål och beslut. Det betonas också att revisionen är hela fullmäktiges verktyg och att det är ett invånar- eller medborgarperspektiv som bör sättas i förgrunden. Vidare betonas att fullmäktiges förhållningssätt till revisionen är avgörande

för revisionens förutsättningar och möjligheter att fungera som ett demokratiskt kontrollinstrument.

Hur fullmäktige ser på revisionen som "sitt kontrollinstrument" belyses i denna utredning bl.a. av Ann Britt Karlssons rapport *Den kommunala revisionen – med ansvar för granskning av det som räknas på lokal nivå*. Rapporten ingår som separat bilaga till detta betänkande och sammanfattas i avsnitt 7 i det följande.

### Vad kännetecknar ett meningsfullt demokratiskt kontrollinstrument

I avhandlingen *Kommunal revision – en rättslig analys* (1999) presenterar Olle Lundin tre grundläggande faktorer som måste finnas för att den kommunala revisionen skall betecknas som ett meningsfullt kontrollinstrument. Dessa är trovärdighet, bedömningsgrunder och återkoppling.

Kontrollinstrumentets *trovärdighet* beror på dess kompetens och oberoende. Kompetensen bedöms i form av rättslig, ekonomisk respektive kunskapsmässig kompetens. Oberoendet kan vara objektivt eller subjektivt. Det objektiva oberoendet innebär avsaknad av band till granskningsobjektet och granskningens intressenter. Det subjektiva oberoendet är mer svårfångat och utgörs av revisorns egen förmåga att bortse från ovidkommande fakta och endast beakta vad som är sakligt relevant. Lundins slutsats är att kommunrevisionen lider brist i fråga om det objektiva oberoendet och att orsakerna till detta är flera. En orsak är kopplingen till de politiska partierna och att revisorerna måste granska och eventuellt rikta kritik mot sina egna partikamrater. En annan orsak är att revisorerna utses av fullmäktige. En stor del av fullmäktiges ledamöter har även andra uppdrag inom kommunen eller landstinget och utgör därför en del av revisionens granskningsobjekt.

Den andra faktorn som krävs för att revisionen skall kunna betecknas som ett meningsfullt kontrollinstrument är att det finns *bedömningsgrunder* eller värderingskriterier som är kända. Revisionens bedömningsgrunder är enligt Lundin delvis tillfredsställda genom kommunallagens regler om kommunens ekonomiska förvaltning och vid laglighetsgranskning i de specifika lagreglerna. Kommunallagen anger också att revisionen skall granska enligt god revisionssed, som ger viss vägledning. Den goda revisionsleden kritiserar dock för att inte vara tillfredsställande utvecklad och känd.

Den tredje faktorn som lyfts fram är *återkoppling*. För att revisionen skall bli meningsfull krävs att resultatet meddelas till uppdragsgivaren och att denna har möjlighet att reagera. Detta krav delas in i rapporteringsfrihet och ansvarsutkrävande. Den största bristen i fråga om återkoppling är – enligt Lundin att revisionsansvaret inte är klarlagt. Denna avsaknad av explicita rättsregler och rättspraxis gör att omfattningen av revisionsansvaret inte klart kan definieras.

Lundin drar den slutsatsen av sina resonemang att det beror på fullmäktiges vilja om kommunrevisionen är ett effektivt kontrollinstrument.

#### 4.4 Utredningens bedömning

*En väl utvecklad intern kontroll är viktig*

Det är oerhört viktigt att allmänheten kan ha ett stort förtroende för såväl den offentliga verksamheten som näringslivet. I debatten om etik och moral i samhället ställs också med rätta stora krav på både förtroendevalda och näringslivsföreträdare om att dessa skall uppträda och verka på ett ansvarsfullt och förtroendeingivande sätt.

Självklart är det förödande för tilltron till det demokratiska systemet om inte omoraliska beteenden omedelbart och kraftfullt stoppas – oavsett om de är relativt sällsynta och handlar om begränsade belopp. Det är därför viktigt att återkommande diskutera frågor om etik och moral i varje kommun och landsting.

Minst lika viktigt är att det också finns en väl utvecklad intern kontroll som säkerställer en hög säkerhet och effektivitet i verksamheten och en god hushållning med de tillgängliga resurserna. Det huvudsakliga innehållet i den interna kontrollen kan med fördel fastställas av varje kommun och landsting i ett särskilt internkontrollreglemente som klargör behovet av riskanalys, åtgärdsplaner och åtaganden för de ansvariga m.m.

*Den kommunala revisionen stärker den lokala demokratin*

Kommunernas och landstingens verksamheter är centrala i välfärdspolitiken. Den kommunala nivån finns i medborgarnas vardag – skola, vård och omsorg m.m. – och beslutsfattarna är geografiskt nära. Den kommunala nivåns förmåga att förverkliga politiska

visioner i form av ändamålsenslig verksamhet och att möta medborgarnas krav på service och tillgänglighet är avgörande för hur demokratin utvecklas.

Demokrati bygger på förtroende och förutsätter ansvarstagande och möjlighet att utkräva ansvar. För att medborgarnas tilltro till förtroendevalda skall kunna upprätthållas, krävs bl.a. att de förtroendevaldas beslut och verkställigheten av dessa beslut granskas och bedöms. En väl fungerande revision och ett tydligt ansvarsutkrävande är därför viktiga delar i den lokala demokratin och i den kommunala självstyrelsen.

Det som Lundin ur ett kommunalrättsligt perspektiv ser som en bristande objektivitet i den kommunala revisionen – bl.a. den partipolitiska kopplingen – är enligt utredningens mening generellt sett en tillgång för revisionens kompetens sett ur ett demokratiskt perspektiv. För att bedöma om en nämnd har levt upp till fullmäktiges beslut och mål krävs politisk erfarenhet och kännedom om de lokala förhållandena i kommunen eller landstinget, något som de förtroendevalda revisorerna har och som bidrar till att skapa legitimitet för de bedömningar som revisorerna gör.

#### *Den goda revisionsseden är väl känd*

Med stöd av bl.a. den genomförda enkätundersökningen (bilaga 4) drar utredningen slutsatsen att den goda revisionsseden är såväl känd som utvecklad i kommuner och landsting. I Kommunförbundets och Landstingsförbundets skrift *God revisionssed i kommunal verksamhet* finns allmänna synpunkter och vägledande exempel som underlag för bedömningen i ansvarsprövningen. Där anges bedömningsgrunder som kan föranleda revisorerna att överväga anmärkning och/eller avstyrkt ansvarsfrihet. Det är dock viktigt att komma ihåg att den goda revisionsseden inte är en gång för alla given. Den formas och utvecklas successivt av revisorerna själva och utgår från den kommunala sektorns särskilda förhållanden, vilket också konstitutionsutskottet framhållit (bet. 1990/91:KU38).

God revisionssed betonar att revisionen måste grunda sin sammanfattande bedömning av om nämnder och fullmäktigeberedningar fullgjort sitt uppdrag på sakliga argument. Motsvarande krav på att fullmäktige skall lyfta fram sina bedömningsgrunder till insyn och debatt för allmänheten, finns däremot inte i författningar

eller doktrin – vilket ur ett demokratiperspektiv är anmärkningsvärt. I avsnittet *Ansvarsprövningen kan stärkas* (avsnitt 10) förslår därför utredningen att fullmäktige skall motivera sina beslut i ansvarsprövningsfrågan.

*Revisionens roll som demokratiskt kontrollinstrument måste värnas*

Den kommunala demokratin förutsätter att fullmäktige, styrelsen och nämnderna samt inte minst de politiska partierna diskuterar sättet att utöva, granska och bedöma ansvar. Ett otydligt ansvarsutkrävande kan undergräva förtroendet för den kommunala demokratin hos medborgarna, staten, media m.fl. intressenter.

Det är särskilt viktigt att fullmäktige reflekterar över revisionens roll som demokratiskt kontrollinstrument. Om fullmäktige sällan följer revisorernas förslag kan revisionen i medborgarnas ögon framstå som verkninglös. Uppdraget som revisor riskerar också att uppfattas som meningslöst.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att det egentligen finns goda förutsättningar för en välfungerande revision. Lagstiftarens avsikt är tydlig och i kommuner och landsting finns självständiga, erfarna revisorer med hög integritet. Lagen tillhandahåller instrumenten, men resultatet beror på hur reglerna faktiskt tillämpas. Det handlar nu om fullmäktiges förmåga, inställning och vilja om revisionen skall kunna fungera som ett skarpt demokratiskt kontrollinstrument i fullmäktiges och allmänhetens tjänst.

Revisionens roll som kommunaldemokratiskt kontrollinstrument måste både värnas och vårdas. Det är fullmäktige som i princip helt bestämmer revisionens förutsättningar. Genom valet av revisorer, beslutet om ekonomiska resurser och andra villkor för revisionen samt inte minst genom sina ambitioner vad gäller kommunikation och dialog – påverkar fullmäktige i stor utsträckning hur revisionen skall fungera.

Det är självklart också viktigt att revisorerna är synliga i olika sammanhang och aktivt verkar för att tydliggöra revisionens uppdrag, syfte och resultat.

## 5 Den svenska kommunala revisionen är unik

### Utredningens bedömning

Den svenska modellen där förtroendevalda granskas av förtroendevalda har en lång tradition och är unik.

Den kommunala revisionen har successivt utvecklats till fullmäktiges viktigaste kontrollinstrument och utgör därmed en väsentlig del i det kommunaldemokratiska systemet.

Under senare år har den kommunala revisionen stärkts och blivit mer offensiv. Revisionen har blivit tydligare, skarpare och mer framåtblickande.

Revisionens trovärdighet handlar både om revisorernas oberoende och om fullmäktiges och de politiska partiernas förmåga att hantera ansvarsprövningsprocessen på ett konstruktivt sätt.

### 5.1 Revisionen har gamla anor

Den svenska kommunala revisionen är en förtroendevald revision. Den vilar på regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse och kan spåras tillbaka till och långt förbi 1862 års kommunalförfattningar.

I takt med att kommunernas uppgifter ökade kring förra sekelskiftet växte den ekonomiska förvaltningen. Den alltmer omfattande förvaltningen krävde ett kontrollinstrument – den kommunala revisionen. Lagregleringen av revisionen var dock från början mycket blygsam.

*1930 års översyn* av kommunallagarna medförde att revisorerna valdes för granskning av nästföljande års verksamhet. Det var en viktig förändring eftersom revisionen då kunde fungera både som kontroll- och rationaliseringsinstrument.

*1953 års kommunallag* innebar att lands- och stadskommuner kom att lyda under samma lag. Kommunerna ansågs emellertid så

olika att revisionsreglerna inte kunde göras för detaljerade. Regleringen fick därför karaktären av ramlag. Reglerna om revisionsberättelsen blev dock tydligare. Den skulle nu innehålla specifika uttalanden om anmärkningar och ansvarsfrihet.

*1977 års kommunallag* innebar att kommuner och landsting kom att regleras av samma lag. Revisionen gavs en ökad betydelse och revisionsreglerna samlades i ett eget kapitel för att markera dess självständighet och oberoende. Lagstiftaren såg det som positivt att revisionen i allt större utsträckning ägnade sig åt förvaltningsrevision istället för som tidigare enbart räkenskapsgranskning. Regleringen avsåg att underlätta revisorernas inriktning på förvaltningsrevision.

*1991 års kommunallag* medförde en rad förändringar som innebar nya förutsättningar för den kommunala revisionen – bl.a. större frihet för kommuner och landsting att bestämma sin organisation, införande av högre grad av målstyrning samt individuellt ansvar för nämndledamöter. Detta ställer större krav på en effektiv kontroll och granskning. Det visar också lagstiftarens vilja att ge ökade möjligheter till ansvarsutkrävande.

Andra förändringar som under senare år ökat intresset för och betydelsen av en effektiv revision är t.ex. det stora antalet kommunala företag och skärpta krav på en god ekonomisk hushållning.

## 5.2 Revisionen har stärkts och blivit mer offensiv

Från år 2000 har den kommunala revisionen stärkts ytterligare genom olika lagändringar. Detta har bl.a. motiverats med att förändringarna i den kommunala verksamheten sedan 1960-talet inneburit ökad volym och komplexitet samt större beslutsbefogenheter för kommunerna. Behovet av förstärkning var också en följd av 1990-talets allmänna demokratidebatt och den stundtals mycket livliga debatten om revisionens oberoende och kompetens.

Innehållet i den kommunala revisionen har under senare år också påverkats av kommunernas och landstingens allt mer ansträngda ekonomiska situation. Revisorernas farhågor kring den kommunala ekonomin har – tillsammans med deras stärkta ställning och en allt mer professionell kår av sakkunniga biträden – drivit på denna utveckling. Detta har lett till en mer offensiv och tydlig revision.

Mot bakgrund av en genomgång av senare års ansvarsprövningsprocesser och utredningens diskussioner med förtroendevalda kan



vi konstatera att detta inneburit att revisorerna allt oftare kritiserat nämnder som inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att fullgöra sitt uppdrag i enlighet med fullmäktiges beslut, lag och förordning. Revisorernas kritik har även blivit skarpare och mer djupgående.

En viss omprioritering av revisionens inriktning har också genomförts från enbart bakåtblickande till mer framåtblickande. Det har bl.a. skett genom att revisorerna i många kommuner och landsting utvecklat sin dialog med ansvariga i nämnder för att förebygga och i god tid peka på risker och behov av åtgärder. Denna s.k. positiva revision kan numera sägas ha ett visst lagstöd genom revisorernas initiativrätt blivit lagfäst (4 kap. 17–17 a §§ och 5 kap. 23 § KL).

### **5.3 Revisionens uppdrag är omfattande och annorlunda**

#### **Revisorerna granskar all verksamhet**

Revisionen är fullmäktiges instrument för granskning av hela den kommunala verksamheten. Revisorerna skall med oberoende, självständighet, saklighet och integritet granska och främja verksamheten och följa nämnders ansvarstagande, beslutsfattande och verkställighet.

Den kommunala revisionen är unik när den prövar såväl att nämnder sköter verksamheten på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt, som att den interna kontrollen och styrningen är tillräcklig och att räkenskaperna är rättvisande. Den kommunala revisionen är också unik i det avseendet att den – till skillnad från t.ex. den statliga revisionen – förser fullmäktige med underlag inför den slutliga ansvarsprövningen. Den kommunala revisionen kan sammanfattningsvis sägas ha tre syften:

- att tillvarata kommunens respektive landstingets intressen
- att ge underlag till fullmäktiges ansvarsutkrävande
- att bidra till legitimitet och förtroende till den kommunala eller landstingskommunala verksamheten.

### Revisorerna utövar inte partipolitik

Att vara förtroendevald revisor är en speciell form av kommunalt uppdrag. De förtroendevalda revisorerna fattar inte några partipolitiska beslut. Revisorerna är en del av det politiska systemet – de rekryteras bland kommunmedlemmarna, nomineras av partierna och väljs av fullmäktige – men i sitt revisionsuppdrag utövar de inte partipolitik.

Den förtroendevalda revisorns kompetens består i att ha en politisk och ytterst medborgerlig förankring som grund för att pröva om den politik och de uppdrag som fullmäktige demokratiskt beslutar om också genomförs.

### Revisionens kännetecken är oberoende och objektivitet

Revisorerna har genom kommunallagen fått det viktiga uppdraget att bedriva en oberoende och objektiv granskning av kommunens eller landstingets verksamhet. Vikten av oberoende markeras i de valbarhetsregler och jävsbestämmelser som gäller för revisorerna. Den s.k. objektivitetsprincipen regleras i regeringsformen och innebär att opartiskhet och saklighet alltid skall genomsyra revisorernas agerande, bedömningar och uttalanden.

Det är viktigt att varje revisor är oberoende i förhållande till såväl granskade nämnder och fullmäktigeberedningar som uppdragsgivaren fullmäktige. Enligt god revisionssed skall oberoendet i förhållande till de granskade och uppdragsgivaren beaktas genom revisorernas rätt att

- självständigt välja vad som ska granskas
- självständigt välja angreppssätt, metoder och sakkunniga för granskningens genomförande
- självständigt göra analyser och bedömningar och föra fram dessa.

Oberoendet i förhållande till den eller de granskade är ovillkorligt, medan oberoendet i förhållande till uppdragsgivaren handlar om att revisorerna inte kan acceptera direktiv från fullmäktige i sådan utsträckning att självständigheten äventyras.

Revisorn måste också ha en oberoende ställning i förhållande till det parti och den majoritet som hon eller han sympatiserar med. Revisorer får aldrig ta partipolitiska hänsyn.

## 5.4 Revisionen har flera intressenter

I kommunallagen och dess förarbeten anges ingen annan intressent för revisionen än kommunfullmäktige. I den kommunala revisionens fall är det således bara huvudmannen fullmäktige som är erkänd av rättsordningen. Den kommunala revisionen har dock fler intressenter. Förutom de som granskas är det främst medborgarna och staten. Andra intressenter är t.ex. anställda, entreprenörer, leverantörer, kunder/brukare och långgivare.

### Revision i fullmäktiges intresse

Fullmäktige har fått i uppdrag av väljarna att leda kommunens eller landstingets verksamhet. För detta har fullmäktige till sitt förfogande bl.a. en politisk organisation bestående av nämnder och beredningar samt en kommunal tjänstemannaorganisation. Fullmäktige har också suverän makt att pröva och utkräva ansvar, vilket är tämligen unikt i offentlig verksamhet. Fullmäktiges ansvarsprövning avser såväl hela nämnder och beredningar som enskilda förtroendevalda.

Gentemot medborgarna är fullmäktiges ansvarsprövning en process som visar fullmäktiges bedömning av hur nämnderna genomfört verksamheten – dvs. om den bedrivits i enlighet med fullmäktiges mål och beslut eller inte. I fullmäktiges mandat från kommuninvånarna ligger också ett krav på kontroll. Revisorerna är fullmäktiges redskap för att granska hela den kommunala verksamheten och för att få underlag för den årliga ansvarsprövningen.

Genom kommunikation och dialog, revisionsrapporter och granskningspromemorior etc. återkopplar revisorerna resultatet av sin granskning till dels den/de som granskats, dels fullmäktige. Den avslutande revisionsberättelsen är enbart kvittot på en oftast omfattande granskning och dialog som skett under året med de granskade och fullmäktige.

Som revisorernas uppdragsgivare råder fullmäktige till stor del över revisorernas förutsättningar. Fullmäktige ansvarar för att revisorerna kan genomföra den revision som lagstiftaren avser. Fullmäktiges inställning och relation till revisorerna har därför stor betydelse för revisionens arbetsförutsättningar.

### Revision i medborgarnas intresse

Gentemot medborgarna är fullmäktiges prövning och beslut om ansvar inklusive beslut om vilka eventuella konsekvenser denna prövning skall leda till – en process som visar hur fullmäktige ser på den genomförda verksamheten, dvs. om den ligger i linje med fullmäktiges mål och beslut eller inte. Fullmäktiges diskussioner och beslut har betydelse för hur medborgarna bedömer situationen och för hur de agerar i kommande val. Revisionen, som på fullmäktiges uppdrag granskar hela den kommunala verksamheten, skall förse fullmäktige med underlag för denna slutliga ansvarsprövning.

*Kommunala förnyelsekommittén* framhåller i sitt slutbetänkande *Förnyelse av kommuner och landsting* (SOU 1996:169) att kommunrevisionen i Sverige är ett viktigt demokratiskt instrument för kontroll och insyn. Kommittén anför bl.a. att ”revisionen i kommuner och landsting skall ge allmänheten garantier för att den skattefinansierade verksamheten sker demokratiskt, effektivt, lagligt och offentligt och i övrigt i samklang med allmän moral och allmänt rättsmedvetande”. Kommittén framhåller också att ”revisorernas opartiska ställning och politiska mod är av stor betydelse för medborgarnas tilltro till rättsäkerhet och demokrati”.

Revisionen har en viktig roll som kunskapsförmedlare i det politiska systemet och till medborgarna. Revisionens uppdrag handlar bl.a. om att utifrån ett invånar- och medborgarperspektiv granska hur de kommunala medlen används. Kommun- och landstingsmedlemmarna får genom revisorernas granskning oberoende och objektiv information om den kommunala verksamheten sköts på ett bra sätt.

### Revision i statens intresse

Staten har det yttersta ansvaret för landets ekonomi. Den kommunala ekonomin utgör en betydande del av samhällsekonomin och den kommunala verksamheten finansieras delvis av statsbidrag. Staten har därmed ett intresse av att kommunerna har en god ekonomisk hushållning.

Staten har också det yttersta ansvaret för medborgarnas intressen. Oavsett om det är stat, kommun eller landsting som har ansvaret för viss verksamhet måste medborgarnas grundläggande krav på förutsebarhet och likvärdig behandling tillgodoses. Staten kan inte

heller acceptera att t.ex. medborgerliga fri- och rättigheter kränks i en enskild kommun eller landsting.

Under de senaste decennierna har inriktningen på den statliga styrningen förändrats även om bilden inte är helt entydig. Å ena sidan har utvecklingen gått mot att kommuner och landsting fått ökad frihet att bestämma över organisation, regeltillämpning och användningen av ekonomiska resurser. Å andra sidan har en utveckling i motsatt riktning kunnat iakttas. Exempel på det senare är bl.a. den ökade andelen rättighetslagstiftning och olika åtgärder från statens sida för att påverka den kommunala sektorns ekonomi. I dessa sammanhang har även de förtroendevalda revisorernas roll lyfts fram.

I enlighet med propositionen om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122) har revisorerna från den 1 juli 2002 fått vidgade möjligheter att granska ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, t.ex. LSS-ärenden. I *Ekonomiförvaltningsutredningens* betänkande (SOU 2001:76) framhölls bl.a. att revisorerna bör få en utökad uppgift i fråga om bedömningen av kommunernas ekonomi. Det gäller bl.a. bedömningen av resultat och måluppfyllelse i delårsrapporter och årsbokslut. Regeringen har i denna del följt utredningens förslag (prop. 2003/04:105). Riksdagen har fattat beslut i ärendet den 27 oktober.

## 5.5 Utredningens bedömning

En klart positiv utveckling av den kommunala revisionen har kunnat iakttas under senare år. Den kommunala revisionen har stärkts och blivit mer offensiv. Revisionen har också blivit tydligare, skarpare och mer framåtblickande.

Den svenska modellen där förtroendevalda granskas av förtroendevalda är unik. Genom förtroendevalda revisorer som arbetar oberoende och objektivt, men på uppdrag av fullmäktige, markeras en kommunaldemokratisk vilja att garantera fullmäktige insyn i och kontroll över hur beslut fattas i verksamheten och hur de fattade besluten genomförs.

Revisionens trovärdighet handlar enligt utredningens mening framför allt om två saker. Dels handlar det om revisorernas oberoende, dvs. deras förmåga att förhålla sig självständiga, opartiska och sakliga. Dels handlar det om fullmäktiges, och även de politiska

partiernas, förmåga och vilja att hantera ansvarsprövningsprocessen på ett konstruktivt sätt.

Ifrågasättandet av revisionens oberoende och partipolitisering förefaller i huvudsak ha klingat av. Till detta har sannolikt det förhållandet bidragit att revisorerna som regel är eniga i sina bedömningar och ställningstaganden. Den successiva utvecklingen av den goda revisionsleden har också inneburit att tydligheten och öppenheten i revisionen har ökat. De sakkunnigas oftast kompetenta och sakliga rapporter har säkerligen också bidragit till denna utveckling.

Genom revisionsansvaret är alla förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar ansvariga inför fullmäktige för hur de själva och deras förvaltningar sköter sina uppgifter. Den kommunala revisionen är fullmäktiges organ för att kontrollera hur de förtroendevalda tar sitt ansvar.

Fullmäktige har ett självklart intresse av en väl fungerande revision samt en nära och god relation till revisorerna. Medborgarna har också ett intresse av en välfungerande revision med självständiga och kompetenta revisorer. En sådan revision har stor betydelse för medborgarnas tilltro till demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Statlig styrning brukar motiveras av hänsyn till väsentliga allmänna intressen och de centrala politiska organens behov av att kunna genomföra en fastställd politik för landet i dess helhet. Det är också bakgrunden till riksdagens nyligen fattade beslut om att revisionen skall granska delårsrapporterna i kommuner och lands-ting. Utredningen vill dock särskilt betona att det är revisorernas uppdrag att inom ramen för revisionsanslaget pröva helheten utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning enligt god revisionsled. Det är viktigt att möjligheten att lagfästa uppdrag till revisorerna används sparsamt eftersom detta kan uppfattas in-teckna utrymmet för en oberoende granskning.

## 6 Ansvar i olika perspektiv

### 6.1 Demokratiskt perspektiv på ansvar

Av regeringsformen och kommunallagen framgår att kommunernas verksamhet vilar på principen om kommunal självstyrelse och demokrati. En grundprincip i den kommunala verksamheten är att det är *förtroendevalda* som ansvarar för beslutsfattande, verkställighet och granskning. I kommunallagen ges också kommunalrättsliga instrument för förtroendevaldas enskilda och gemensamma handlande.

Fullmäktige är kommunernas och landstingens högsta och enda direktvalda beslutande församling. Som folkvalda representanter står fullmäktigeledamöterna till svars och utkrävs ansvar av väljarna vart fjärde år vid de allmänna valen.

Fullmäktige utser i sin tur ledamöterna i nämnder och fullmäktigeberedningar samt prövar och utkräver ansvar – *revisionsansvar* – av dessa indirekt valda ledamöter. Revisionsansvaret följer av det uppdrag som dessa förtroendevalda fått av fullmäktige. Uppdraget handlar om att genomföra och förverkliga fullmäktiges mål, beslut och politiska intentioner. Fullmäktiges prövning av de indirekt förtroendevaldas revisionsansvar sker årligen.

De *förtroendevalda revisorernas* ansvar är att på fullmäktiges uppdrag granska och bedöma hur och fullmäktigeberedningar uppfyller fullmäktiges beslut och de uppdrag som lämnats. Utgångspunkten är att granskningen både skall förebygga oönskade effekter och stärka de förtroendevaldas ansvarstagande sett ur ett demokratiskt, rättsligt och ekonomiskt perspektiv.

Anställda i den egna förvaltningen eller i enskilda driftformer – har inte revisionsansvar, oavsett det inflytande de reellt har i de olika politiska arbetsprocesserna.

## 6.2 Rättsligt perspektiv på ansvar

Nedan ges en översiktlig beskrivning av olika ansvarsformer. Flera ansvarsformer kan förekomma samtidigt för en och samma gärning eller underlåtenhet. En mer ingående redovisning finns bl.a. i Björkman-Riberdahl *Det kommunala förtroendeeuppdraget*, 1997 samt i Lundin *Kommunal revision – en rättslig analys*, 1999.

### Politiskt ansvar – juridiskt ansvar

De förtroendevalda i kommuner och landsting utövar sitt uppdrag under två typer ansvar – *politiskt* ansvar och *juridiskt* ansvar. Det kan därför vara viktigt att först skilja på dessa ansvarsformer.

Det politiska ansvaret utkrävs av väljarna vid valtillfället genom att förtroendevalda inte får förnyat förtroende, dvs. när den förtroendevalde inte väljs för en ny mandatperiod. Politiskt ansvar kan utkrävas för impopulära politiska beslut, även om de är juridiskt fullt korrekta.

Juridiskt ansvar förutsätter någon form av juridiskt felhandlande som ytterst kan prövas av domstol. Förutsättningarna för det juridiska ansvaret finns uttryckta i rättsregler. Tre former av juridiskt ansvar kan utkrävas av förtroendevalda – *straffansvar*, *skadeståndsansvar* och *revisionsansvar*.

Utkrävande av de två först nämnda ansvarformerna sker i domstol. I fråga om skadeståndsansvar krävs dock att fullmäktige tar initiativ till ansvarsutkrävande. Revisionsansvaret är reglerat i kommunallagen, varför även detta ansvar kan ses som ett juridiskt ansvar. Eftersom ansvarsutkrävandet av lagstiftaren i huvudsak överlåtits till fullmäktige kan det dock ses som ett blandat politiskt och juridiskt ansvar.

### Olika ansvarsformer

#### *Straffansvar*

En förtroendevald kan liksom alla andra medborgare dömas till straffansvar som påföljd för ett begånget brott, men kan dessutom entledigas av domstol vid grövre brott. Det sistnämnda gäller om den förtroendevalde är ledamot eller ersättare i en nämnd som är myndighetsutövande. Det finns ingen rättslig immunitet för en



kommunalt förtroendevald. Till detta kommer ett särskilt straffansvar för offentliga funktionärer i 20 kap. brottsbalken som avser tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Detta ansvar kan utkrävas av både förtroendevalda och anställda.

#### *Skadeståndsansvar*

Enligt kommunallagen får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas om ansvarsfrihet vägras (5 kap. 25 b §). Detta innebär att de förtroendevalda verkar under ett skadeståndsansvar som kan aktualiseras vid brott. I vad mån de förtroendevalda har ett skadeståndsansvar även i andra ur revisions synpunkt intressanta fall – t.ex. vid vårdslös ekonomisk förvaltning – är oklart. I motsats till vad som gäller för t.ex. kommunala bolag finns inte något särskilt lagreglerat skadeståndsansvar för förtroendevalda. Den rättsliga problematiken har ingående behandlats av Lundin<sup>1</sup>.

Stat, kommun och landsting har ett långtgående skadeståndsansvar gentemot den enskilde vid vårdslös myndighetsutövning. Skadeståndsansvar drabbar dock i första hand kommunen eller landstinget, inte en enskild förtroendevald. En talan mot enskild förtroendevald skulle sannolikt vara meningslös eftersom denne sannolikt inte kan betala miljonförluster.

#### *Revisionsansvar*

Revisionsansvaret uppfattas, som framgått ovan, som ett blandat politiskt – juridiskt ansvar. Lagen anger formerna för ansvarsutkrävande och möjliga påföljder i form av entledigande eller skadeståndstalan samtidigt som fullmäktige själva avgör om och i vilka fall ansvar skall utkrävas. I praxis har vissa begränsningar utvecklats i fråga om att vägra ansvarsfrihet (avsnitt 10.9). Revisionsansvar kan utkrävas inte bara av nämnden som kollektiv utan också av en enskild politiker (9 kap. 17 § KL).

---

<sup>1</sup> Kommunal revision – en rättslig analys, 1999.

*Disciplinansvar*

Disciplinansvaret är ett arbetsrättsligt grundat ansvar som bara kan utkrävas av de anställda.

## 7 Så ser fullmäktige på revisionen och ansvarsprövningen

### 7.1 Ökad kunskap behövs om ansvarsprövningsprocessen

Varje år fattar alla fullmäktigeförsamlingar i Sverige beslut om att bevilja eller vägra ansvarsfrihet för förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar. Trots att denna process upprepas varje år, finns inte någon samlad kunskap om vad som egentligen utgör underlag för fullmäktiges bedömning och beslut i ansvarsfrågan. Det är inte klarlagt varför fullmäktige väljer att följa eller inte följa den kommunala revisionens förslag vid sitt slutliga ställningstagande i ansvarsfrågan. Det finns inte heller någon samlad kunskap om vilken betydelse den kommunala revisionens kontrollfunktion har i praktiken.

Mot denna bakgrund har utredningen anlitat forskaren Ann Britt Karlsson – doktorand vid Institutionen för statsvetenskap, Internationella Handelshögskolan i Jönköping. I hennes uppdrag har ingått att intervjua förtroendevalda i ett antal fullmäktigeförsamlingar i kommuner och landsting. Syftet med undersökningen har varit att få en ökad kunskap om fullmäktiges syn på dels den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt, dels ansvarsprövningsprocessen – hur den fungerar och hur den borde fungera.

Intervjuundersökningen har genomförts under tiden mars till september 2004 och bygger på samtalsintervjuer med ett 90-tal fullmäktigeledamöter i tolv kommuner och landsting. Urvalet av kommuner och landsting har gjorts för att få en så allsidig information som möjligt, dvs. synpunkter från fullmäktigeledamöter med olika erfarenhet av ansvarsprövningsprocessen. De intervjuade ledamöterna representerar kommuner och landsting i olika delar av landet, av olika storlek samt med olika organisation och partipolitisk styrning.

I undersökningen har intervjuresultatet relaterats till aktuella samhällsvetenskapliga teorier, kommunernas och landstingens

institutionella förutsättningar och frågeställningar i offentliga utredningar och forskning om demokrati och politiskt ansvar på lokal nivå. Undersökningen redovisas i sin helhet i rapporten *Den kommunala revisionen – med ansvar för granskning av det som räknas på lokal nivå*, som ingår som separat bilaga till detta betänkande. Nedan ges en sammanfattning av intervjuresultatet och forskarens viktigaste slutsatser.

## 7.2 Hur är det och hur borde det vara

### Den kommunala revisionen har stor betydelse i den lokala demokratin

De intervjuade fullmäktigeledamöterna framhåller att de förtroendevalda revisorerna är ansvariga för kontrollen av såväl demokratiska som ekonomiska värden inför fullmäktige. De anser att revisorernas bidrag i ansvarsprövningsprocessen är en avgörande förutsättning för att fullmäktige skall kunna upprätthålla det förtroende som de själva fått – nämligen att ta ansvar och verka för demokratins legitimitet ur ett lokalt perspektiv.

Ansvarsprövningsprocessens värde består i att fullmäktige får del av revisorernas samlade bedömning av hur nämnder och fullmäktigeberedningar tagit sitt revisionsansvar – en bedömning som bara revisorerna kan göra. Revisorernas revisionsberättelser och granskningsrapporter är viktiga underlag för fullmäktiges bedömning och beslut i ansvarsfrågan samt beslut om eventuella sanktioner.

Fullmäktigeledamöterna talar inte i första hand i termer av att öka revisorernas betydelse – deras betydelse är redan stor. Uppfattningen är att de förstärkningar som gjorts i lagstiftningen av revisionens funktion är bra och tillräckliga. Det som nu behöver ske är att byta ut gamla föreställningar och godtyckliga uttalanden om den kommunala revisionen mot kunskap om de förutsättningar som gäller för de olika politiska uppdragen.

Revisionen måste också ges mer utrymme i olika sammanhang. Fullmäktigeledamöterna vill ha mer dialog med revisionen om hur ansvaret bäst kan tas i de olika rollerna och vad som behövs i framåtsyftande bemärkelse för att revisionen skall kunna verka som granskare åt fullmäktige och allmänheten.

### **Det finns en stor respekt för de förtroendevalda revisorerna**

De intervjuade anser att uppdraget som förtroendevald kommunal revisor är mycket viktigt och krävande. Till revisorer utses personer med gott omdöme och hög integritet och sådana andra goda egenskaper som gör att de kan arbeta med de olika delarna i revisionsarbetet utifrån fullmäktiges perspektiv och därmed också medborgarnas samlade perspektiv.

Fullmäktigeledamöterna framhåller att revisorernas intresse är kommunen eller landstinget och den lokala demokratin – inte ekonomisk vinning eller maktpolitik. Revisorerna är inte maktpolitiker – de är ansvarspolitiker.

### **Revisorernas granskning bidrar till att fullmäktiges vision ger avtryck i verksamheten**

De intervjuade fullmäktigeledamöterna anser att den kommunala revisionens främsta funktion är att kontrollera och under hand stödja att de beslut som fullmäktige fattat blir genomförda, att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål, intentioner, anvisningar och ekonomiska ramar samt att nämnderna har en fungerande intern kontroll. Härigenom bidrar revisorerna till att fullmäktiges vision får avtryck i verksamheten.

Revisorernas arbete med att förekomma och förebygga oegentligheter och annan förtroendskada anses också viktigt, inte minst med hänsyn till att det bidrar till allmänhetens förtroende för kommunpolitiker.

### **Revisorerna bör granska mer på djupet och säga ifrån till fullmäktige när det behövs**

De intervjuade fullmäktigeledamöterna anser att revisorernas granskningsarbete bör inriktas mer på att djupgående analysera ansvarstagandet i de olika politiska ansvarsområdena, dess lokala förutsättningar, arbetsprocesser och resultat. Revisorernas uttalanden bör inte bara ge återblick utan också framåtblick. Fullmäktige vill gärna veta vilka resultat som deras beslut lett till i förhållande till vad som avsågs, sett ur olika perspektiv – ekonomiskt, laglighetsmässigt och demokratiskt.

Fullmäktigeledamöterna anser även att revisorernas återrapportering bör utformas så att den förmedlar vilka effekter som fullmäktiges beslut lett till. Sådan information kan användas som underlag för åtgärder i verksamheterna, som underlag för att förbättra fullmäktiges egna arbetsformer och för bedömning av de förtroendevaldas ansvarstagande. Det är därför viktigt att revisorernas rapporter är tydliga och att språket som används är riktat till de förtroendevalda och allmänheten.

Fullmäktigeledamöterna anser att revisionen alltför sällan ger någon konstruktiv kritik till fullmäktige, det borde revisorerna göra om fullmäktige t.ex. fattar helt orealistiska eller inkonsekventa beslut som försvårar genomförandet. De intervjuade vill att revisionen tydligare säger ifrån, även till fullmäktige när det finns anledning.

### **Fullmäktige kan tillvarata revisorernas information bättre**

De intervjuade anser att fullmäktiges samtal med revisorerna blivit väsentligt bättre under senare år. Revisionens rapporter har också blivit bättre.

Mycket av det viktiga som revisorerna ägnar sig åt tillvaratas under tiden som granskningar och ansvarsprövningsprocess pågår. Fullmäktige kan dock bli ännu bättre på att använda informationen från revisorerna för att vid behov korrigera och förbättra.

Fullmäktigeledamöterna anser också att revisorernas återrapportering av granskningsresultat bör ges en särskild utformning, så att den inte blir ett ärende i mängden av alla andra ärenden vid fullmäktiges möten.

Fullmäktigeledamöterna efterfrågar även mer kommunikation och informationsutbyte med revisorerna – såväl innan revisorernas granskningsplan fastställs, som när det finns granskningsresultat att återrapportera. Detta kan bidra till ett förbättrat ansvarstagande från de förtroendevaldas sida.

### **Hur granskas verksamheter som inte drivs i förvaltningsform**

Flera av de intervjuade fullmäktigeledamöterna är osäkra på vad som sker i olika former av företag och förbund – t.ex. entreprenader, kommunala företag och kommunalförbund – och vet inte

heller om de har rätt att få del av information om hur dessa sköter sig. För att kunna uttala sig i ansvarsfrågan vill fullmäktige få ökad insyn i och kunskap om vad som sker när uppgifter och makt delegeras att utföras i andra former än förvaltningsform.

### **Behovet av ökad kunskap och kontakt går som en röd tråd genom intervjuresultaten**

De intervjuade fullmäktigeledamöterna är självkritiska och anser att det i första hand är de själva som saknar tillräcklig kunskap om hur man kan ta till vara och utveckla revisionen som fullmäktiges och allmänhetens kontrollfunktion. Alla fullmäktigeledamöter är inte medvetna om att det är efterlevnaden av deras egna beslut som revisionen granskar, och att de har rätt att få återkoppling på om deras beslut följs.

Om revisionens information skall leda till förändringar och förbättringar måste det finnas en ömsesidig kunskap om och förståelse för varandras uppdrag och ett ömsesidigt intresse av att ge och ta emot information. Det gäller oavsett om avsikten med informationen är att öka nämndernas eller fullmäktiges problemlösningsförmåga under pågående verksamhetsår eller om det är för att ta ställning i ansvarsfrågan.

En förbättring av revisionens dialog- och kommunikationsförmåga efterfrågas. En bra kommunikation mellan fullmäktige, revisorerna och de granskade är helt avgörande för att samtliga funktioner – beslutande, verkställande och kontrollerande – skall kunna ta ansvar för det förtroende de fått i sina olika uppdrag. Särskilt viktigt är det att kontakten mellan fullmäktige och de förtroendevalda revisorerna är bra när det gäller svåra politiska beslut.

### **Maktpolitiken försvårar ansvarsprövningsprocessen**

I intervjuerna tar fullmäktigeledamöterna flera gånger upp ett särskilt problem. Det handlar om omfördelningen av makt från den direktvalda beslutande fullmäktigeförsamlingen till den indirekt valda verkställande styrelsen. Fullmäktigeledamöterna ger uttryck för att de känner sig i händerna på styrelsen och att fullmäktiges ställning har försvagats. Detta är enligt fullmäktigeledamöterna otillfredsställande ur demokratisk synpunkt, eftersom medlem-

marna i en kommun eller ett landsting – inte direkt kan utkräva ansvar av styrelsen och dess ledamöter – styrelsen är inte folkvald.

De intervjuade är självkritiska och menar att fullmäktiges presidium och fullmäktigeledamöterna själva måste se till att den ansvarsfördelning som gäller enligt kommunallagen verkligen följs. Avsaknaden av en tydlighet i beredning, kontroll och utvärdering av beslut ökar riskerna för maktmissbruk och minskar medborgarnas möjligheter till insyn.

### **Partipolitiken försvårar ansvarsprövningsprocessen**

En del av fullmäktigeledamöterna uttrycker att de inte alltid klarar av att stå emot trycket från en kraftfull partipolitik. I sådana fall kan revisorernas information, i stället för att tillvaratas för åtgärder med syfte att förbättra det politiska ansvarstagandet för kommunens eller landstingets bästa, användas för att kritisera de olika partierna.

När detta sker – dvs. när fullmäktige viker sig för någons intresse i stället för det som beslutats av fullmäktige i det gemensamma intresset och när fullmäktige har svårigheter att balansera motstridiga intressen – då är behovet extra stort av en oberoende kommunal revision. Revisorerna får då absolut inte agera partipolitiskt i sin funktion.

### **Områden som fullmäktige lyfter fram för att förbättra ansvarsprövningsprocessen**

Sammanfattningsvis lyfter de intervjuade fullmäktigeledamöterna fram ett antal områden som skulle kunna förbättra ansvarsprövningsprocessen och därmed även bidra till en ökad legitimitet och fördjupning av demokratin i samhället.

Fullmäktigeledamöterna betonar att den *roll- och ansvarsfördelning* som gäller mellan de olika funktionerna i den politiska organisationen måste tydliggöras och efterföljas i praktiken. Det handlar om att fullmäktige tar och tillåts ta sitt ansvar som det direktvalda högsta beslutande organet, att nämnderna tar sitt verkställande ansvar samt att revisionen utvecklas i sin lokalt kontrollerande funktion.



Fullmäktigeledamöterna anser vidare att det finns ett allmänt behov av *ökad kunskap* och kompetensutveckling i vad det innebär att vara förtroendevald i en kommunal demokrati. Det finns även ett stort behov av mer kunskap om revisionen och dess funktion som fullmäktiges kontrollorgan.

Fullmäktigeledamöterna framhåller dessutom att de själva måste ge mer utrymme för *kommunikation och dialog* med revisorerna, bl.a. i syfte att förbättra sina egna arbetsprocesser och sin egen problemlösningsförmåga.

Att bedöma de förtroendevaldas revisionsansvar är viktigt och svårt. För att detta skall ske på ett ansvarsfullt sätt måste *fullmäktige öppet redovisa sina lokalt situationsanpassade bedömningsgrunder*, vilket inte sker i dag. Detta tror de flesta kan bli svårt, men säger sig vara beredda att försöka. Förmågan att talas vid om det som är svårt och att kunna argumentera muntligt och skriftligt för de sakliga argument och bedömningar som ligger till grund för uttalanden i ansvarsfrågan, behöver tränas upp av såväl fullmäktige som revisorerna.

### 7.3 Forskarens viktigaste slutsatser av undersökningen

Den svenska kommunala revisionen är en demokratisk institution där förtroendevalda i en funktion granskar och bedömer förtroendevaldas ansvarstagande i en annan funktion. I revisionens uppdrag ingår granskning av de förtroendevalda som på fullmäktiges uppdrag tar politiskt ansvar för utveckling av demokrati, rättssäkerhet och ekonomi i kommunerna. Hittillsvarande uppmärksamhet och förstärkningen av revisionens betydelse i lagstiftning har främst skett för förbättrad kontroll sett ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt. Om revisionen särskilt uppmärksammar demokratiska aspekter och principer beror främst på fullmäktiges och revisionens lokala utformning.

Med ömsesidig respekt för de olika politiska funktionernas betydelse i samhället på lokal nivå, visar studien att revisionens funktion och ansvarsprövningsprocessen över lag kan utvecklas och tillvaratas bättre.

I fullmäktigeledamöternas beskrivningar är det inte alltid den konstitutionella principen om ansvarsfördelning, som i praktiken ytterst vägleder ansvarstagandet och ansvarsprövningsprocessen. Fullmäktigeförsamlingen kan dock bidra till att de förtroendevaldas

politiska ansvarstagande blir både ett medel och ett mål med ambitionen att de politiska arbetsformerna utvecklas och tydligt grundas på demokratiska principer som bygger på öppenhet.

De förtroendevalda revisorerna anger sina argument och på vilka grunder de bedömer de verkställande politikernas ansvarstagande. Om fullmäktige på motsvarande sätt i den lokala situationen öppet redovisar sina argument för bedömning och vilka åtgärder som vidtas för förbättring, så borde förutsättningarna för utveckling av såväl ansvarstagandet som ansvarsutkrävandet av de egna underlättas. Dessutom betyder det att väljarna får ökad insyn i politik och förvaltning samt en mer nyanserad återrapportering av vad som pågår mellan valperioderna.

## 8 Revisionsansvaret är en viktig form av ansvar

### Utredningens bedömning

Innehållet i det av lagstiftaren fastställda revisionsuppdraget ger – sammantaget med fullmäktiges och revisionens inriktning mot att värna såväl demokrati och rättssäkerhet som effektivitet – en ram för fullmäktiges ansvarprövning.

Det är angeläget att frågan om rätten att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut blir föremål för vidare överväganden.

Den nuvarande ordningen där enbart förtroendevalda har revisionsansvar skall bibehållas.

### 8.1 Vem har revisionsansvar

#### Förtroendevalda har revisionsansvar

Av 9 kap. 17 § kommunallagen framgår den krets som revisorerna kan rikta kritik mot i revisionsberättelsen. Där anges indirekt att det är de förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar som verkar under revisionsansvar. Detta faktum speglar att kommuner och landsting är politiskt styrda organisationer.

Den som har revisionsansvar är ansvarig inför fullmäktige och det är fullmäktige som årligen beviljar eller vägrar ansvarsfrihet. Revisorerna skall till- eller avstyrka ansvarsfrihet för de revisionsansvariga i sin revisionsberättelse.

Revisorernas granskning kan inte avse fullmäktiges beslut. Fullmäktige agerar på direkt uppdrag av väljarna. Däremot omfattas beredningen av fullmäktiges beslut av revisorernas granskning. Fullmäktige kan utkräva revisionsansvar på fyra olika sätt:

- vägra ansvarsfrihet för den eller de berörda ("politisk prickning")

- vägra ansvarsfrihet och entlediga den eller de berörda
- vägra ansvarsfrihet och väcka talan om skadestånd för den eller de berörda
- vägra ansvarsfrihet, entlediga och väcka talan om skadestånd för den eller de berörda.

Kommunallagen reglerar således revisionsansvaret för de förtroendevalda på ett sätt som tydligt markerar att det är dessa som har ansvaret för verksamheten. Av kommunallagen framgår också att revisionsansvaret kan vara kollektivt eller individuellt. Kommunens eller landstingets anställda är "biträden" till de förtroendevalda, men har inget direkt ansvar gentemot fullmäktige. Det gäller även personer i chefsställning, t.ex. förvaltningschefer.

### Anställda har inte revisionsansvar

Det kommunala förnyelsearbetet har inneburit en förskjutning i relationen mellan makt och ansvar. Makten över kommunens eller landstingets ekonomiska resurser har successivt förskjutits till verksamheten och främst dess ledande tjänstemän. Detta innebär enligt vad Kommunala förnyelsekommittén uttalade i sitt slutbetänkande *Förnyelse av kommuner och landsting* (SOU 1996:169) dels att politikernas inflytande minskat, dels att anställda – främst cheftjänstemän – fått ett ökat inflytande. Frågan är därför om det finns anledning att på nytt överväga om kommunens eller landstingets ledande tjänsteman skall ha revisionsansvar på samma sätt som t.ex. verkställande direktören i ett aktiebolag.

Denna fråga diskuterades i den föregående utredningen om den kommunala revisionen. I utredningens betänkande *Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument* (SOU 1998:71) framhölls bl.a. att en sådan utvidgning skulle leda till att den starka kopplingen mellan det politiska ansvaret och revisionsansvaret försvagades. Den klara rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställda skulle också bli oklar. Vidare skulle det innebära en ytterligare maktförskjutning från de förtroendevalda till de anställda. I den efterföljande propositionen *En stärkt kommunal revision* (prop. 1998/99:66) bedömde regeringen att något revisionsansvar inte skulle införas för cheftjänstemän eller övriga anställda. Riksdagen delade denna bedömning.

## Utredningens bedömning

Revisionsansvaret har en direkt koppling till det politiska ansvaret i kommunal verksamhet. Förvaltningscheferna är – liksom övriga anställda – att betrakta som biträden eller rådgivare till den nämnd som de är underställda, medan verkställande direktören i de kommunala företagen har en självständig ställning som bolagsorgan. Det går därför inte att enkelt dra några paralleller mellan dessa poster.

Enligt vår mening skulle en utvidgning av revisionsansvaret till att även avse ledande tjänstemän innebära att den klara rollfördelning som råder i dag mellan förtroendevalda och anställda skulle bli otydlig. Det skulle också kunna innebära en icke önskvärd maktförskjutning. Vi kan därför inte se att det finns anledning att föreslå ett revisionsansvar för ledande tjänstemän. Däremot omfattas alla anställda av det ansvar som finns inom bl.a. arbets- respektive straffrätten.

## 8.2 Vad innebär revisionsansvaret

Revisionsansvaret kan, som framgått i avsnitt 6.2, betraktas som en blandform av juridiskt och politiskt ansvar eftersom det är rättsligt reglerat i kommunallagen samtidigt som ansvarsutkrävandet i stor utsträckning överlåtits till fullmäktige av lagstiftaren.

Det är ledamöterna i nämnder och fullmäktigeberedningar som har revisionsansvar, dvs. de indirekt valda ledamöterna. Fullmäktigeförsamlingens ledamöter omfattas inte av revisionsansvar. Det är vanligt att fullmäktigeledamöter också är ledamöter i nämnd eller fullmäktigeberedning. Det är därför viktigt för framför allt de förtroendevalda själva att hålla sina roller som fullmäktige- respektive nämndledamöter åtskilda.

De förtroendevaldas revisionsansvar visar att de har det yttersta ansvaret för verksamheten, även om de har delegerat beslutsbefogenheter till anställda inom förvaltningen. Att de anställda inte har revisionsansvar är en markering som visar att det formella ansvaret för den kommunala verksamheten är ett politiskt ansvar som följer av den politiska demokratin. Genom revisionsansvaret är de förtroendevalda ansvariga inför fullmäktige för hur de själva samt deras anställda och andra uppdragstagare sköter sina uppgifter i genomförandet av den kommunala verksamheten.

Den kommunala revisionen är en demokratisk kontrollfunktion som är till för att granska och bedöma hur nämnder och fullmäktigeberedningar fullgör sitt uppdrag. Innehållet i revisionsansvaret har dock inte närmare kommenterats i förarbeten eller doktrin. I Lokaldemokratikommitténs betänkande *Förtroendevaldas särskilda ansvar vid domstolstrots och lagtrots* (SOU 1993:109) anges dock att det är den viktigaste formen av ansvar för de förtroendevalda.

### Utredningens bedömning

I 9 kap. 9 § kommunallagen anges att revisorerna skall pröva 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.

Enligt utredningens mening måste det av lagstiftaren fastställda revisionsuppdraget (9 kap. 9 § KL) ses som ett uttryck för revisionsansvaret. Revisionsansvaret avser därmed såväl ändamålsenlighet och ekonomi som räkenskaper och intern kontroll. I sin egenskap av fullmäktiges kontrollinstrument har den kommunala revisionen inriktningen att värna demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Denna inriktning ger en ytterligare dimension till revisionsansvaret. Sammantaget ger detta en ram för fullmäktiges ansvarsprövning.

Vilken innebörd revisionsansvaret ges i enskilda fall kan variera. Det beror på fullmäktiges bedömningsgrunder i varje särskilt fall då ansvar prövas, samt på vilka sanktionsåtgärder som fullmäktige väljer att använda om ansvarsfrihet vägras samt på eventuell domstolsprövning.

Den faktiska innebörden i revisionsansvaret utvecklas således successivt genom att fullmäktige i ansvarsprövningen tydligt anger sina bedömningsgrunder inom ramen för det av lagstiftaren fastställda uppdraget till revisionen samt den allmänna inriktning som följer av kommunernas och landstingens grundläggande uppgift – att värna såväl demokrati och rättssäkerhet som effektivitet. Den utvecklas också genom domstolspraxis.

I rapporten *Den kommunala revisionen – med ansvar för granskning av det som räknas på lokal nivå* (separat bilaga till betänkandet) belyses frågan om revisionsansvaret.

### 8.3 Revisionsansvar vid reservationer och avståenden

Utredningen har uppmärksammat på frågan om fördelningen av revisionsansvaret mellan de individuella nämndpolitikerna. Problemet har ingående diskuterats av Riberdahl i en artikel i *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 2003.

Bakgrunden är den utveckling som skett i en större kommun och som kan sägas innebära att oppositionens företrädare antingen reserverar sig mot nämndmajoritetens beslut, eller mer eller mindre systematiskt avstår från att delta i besluten. Det rör sig ofta om fall där det framgår att reservationen eller avståndet ytterst grundar sig på att oppositionen inte vill medverka till att nämnden genomför de målsättningar som fullmäktiges budgetbeslut eller andra riktlinjer innebär, vilka är bindande för nämnderna.

#### Det kommunala förtroendeuppdragets grunder

Enligt Riberdahl bör revisionsbedömningen utgå ifrån de skyldigheter som ingår i förtroendeuppdraget samt de aktionsmöjligheter som en enskild nämndledamot har för att leva upp till det ansvar som följer av uppdraget. Den enskilda ledamoten har flera instrument för att leva upp till sitt ansvar. Viktigast är initiativrätten och reservationsrätten.

Den grundläggande skyldigheten för en nämndledamot är att *närvara* vid nämndens sammanträden och att *delta i beslutsfattandet*. Det gäller ledamöter såväl från majoriteten som från minoriteten. Vidare ingår det en skyldighet att *förbereda sig* och *sätta sig in i ärendena* före sammanträdet.

De förtroendevalda har också rätt att *väcka ett ärende* hos nämnden (4 kap. 17 § KL). Därigenom har den enskilde förtroendevalde ansvar både för vad som inkluderas och vad som exkluderas när agendan sätts. De förtroendevalda har även ansvar för att ge direktiv eller ta fram alternativa lösningar så att det sker en tillfredsställande utredning och beredning av ett ärende innan det fattas beslut.

### Rätten att avstå

Rätten att avstå från att delta i ett beslut regleras i kommunallagen (4 kap. 20 §). Av lagen framgår inte i vilka sammanhang denna rätt är avsedd att utnyttjas. Röstplikt föreligger enbart i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild (4 kap. § 21).

I kommunallagen finns inget stöd för att skylla på partipiskan, det är en faktisk företeelse, inte en juridisk skriver Riberdahl. ”Att i oträngt mål avstå partivis betyder att den förtroendevalde inte tar det ansvar som följer med uppdraget.” Tumregeln är att man deltar i beslutsfattandet också i de fall när man inte gillar majoritetens förslag eller bakomliggande fullmäktigebeslut.

Även om lagen inte gör någon skillnad mellan rätten att avstå från deltagande i beslut i fullmäktige och i nämnder, så finns det betydande olikheter mellan dessa organ. Fullmäktiges ansvar är i detta sammanhang begränsat. Något revisionsansvar finns inte. Fullmäktiges roll i beslutsfattandet är inriktad på övergripande politiska prioriteringar. Nämnderna har däremot ett juridiskt och revisionellt ansvar för förvaltningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut. För nämnderna är därmed ansvaret stort och det partipolitiska handlingsutrymmet för verkställighet av fullmäktiges beslut begränsat.

### Rätten att reservera sig

Rätten att reservera sig är också reglerad i kommunallagen (4 kap. 22 §). Denna rätt har två funktioner. Den kan utnyttjas för att markera en avvikande uppfattning på rent politiska grunder. Den kan också utnyttjas för att frita sig från juridiskt ansvar.

### Den revisionella bedömningen

Rätten att reservera sig vid beslutsfattande har stor betydelse för bedömning av om revisionsansvar kan utkrävas eller inte. Det har även rätten att avstå från att delta i omröstning eller beslut. Om revisorernas kritik går ut på att en nämnd varit för passiv eller underlåtit att agera när detta krävts, kan den ledamot som sökt få nämnden att agera frias från revisionskritik.

Rätten att avstå är avsedd att användas endast undantagsvis, dels för att underlätta politiska markeringar, dels för att inte rubba den



partipolitiska balansen. Om en ledamot mer eller mindre systematiskt avstår från att delta i beslutsfattandet, fullgör hon eller han inte de skyldigheter som följer med uppdraget.

### Utredningens bedömning

Tillämpningen av lagar och genomförandet av fullmäktiges beslut skall ske på ett sådant sätt att förtroende och legitimitet för det offentliga åtagandet inte skadas. De förtroendevalda har ansvar för att beslut bereds, fattas, verkställs och att den interna kontrollen inom nämnden är tillräcklig.

Nämndledamöters rätt att avstå respektive rätt att reservera sig är en central fråga ur demokratisk synpunkt och också mycket viktig som en del i ansvarsprövningsprocessen. Enligt utredningens mening innebär partivisa avståenden problem ur revisionell synpunkt, eftersom ansvarsfrågan blir otydlig. Att i "oträngt mål" avstå partivis betyder att man inte tar det ansvar som följer av uppdraget.

Frågan om rätten att avstå kan dock inte endast ses ur ett revisionellt perspektiv, utan har en vidare kommunaldemokratisk betydelse. Utredningen anser därför att det är angeläget att frågan om rätten att avstå blir föremål för vidare överväganden.

## 9 God kommunikation och ökad kunskap är nödvändigt

### Utredningens bedömning

Det är grundläggande att fullmäktige och revisorerna har goda relationer. Särskilt fullmäktiges presidium är en betydelsefull samtalspart för revisorerna. Det finns dock inte någon anledning att lagreglera formerna för kommunikation.

Revisionsreglementet är ett instrument som kan utvecklas i olika avseenden, t.ex. vad gäller formerna för kommunikation mellan fullmäktige och revisorerna. Detsamma gäller fullmäktiges arbetsordning.

Fullmäktige har ett ansvar för att alla förtroendevalda får en god kunskap om såväl fullmäktiges och nämndernas som revisionens uppdrag och roll. Partierna har också ett ansvar i detta sammanhang.

### 9.1 Revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument

Som vi flera gånger konstaterat är revisorerna fullmäktiges instrument för den demokratiska kontrollen i kommuner och landsting. Revisorernas uppdrag är ytterst att pröva ansvarstagandet och uttala sig om detta till fullmäktige inför beslutet i ansvarsfrågan. Revisorerna bidrar härigenom till legitimitet och förtroende åt verksamheten. De är även förmedlare av väsentlig information och nödvändig kritik. Revisorerna kan dessutom genom sina insatser bidra till förbättring och utveckling av den kommunala verksamheten.

## God revisionssed förutsätter en öppen kommunikation

Enligt Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets skrift *God revisionssed i kommuner och landsting* är det viktigt att revisorerna har ett öppet förhållningssätt i sin kommunikation och strävar efter att vara lättillgängliga. De förutsätts ha en förebyggande och fortgående kommunikation med fullmäktige och med dem som granskas. Kommunikationen med fullmäktige bör bl.a. ske genom regelbundna träffar med fullmäktiges presidium. Enligt den enkätundersökning som Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet nyligen genomfört träffar fullmäktiges presidium revisorerna i genomsnitt 1,7 gånger per år (bilaga 4).

Enligt god revisionssed bör revisorerna ha en ambition att närvara vid fullmäktiges sammanträden – främst för att följa hur nämnder och beredningar återrapporterar till fullmäktige, men också för att kunna och följa och delta i det egna partiets fullmäktige-grupp.

God revisionssed förutsätter även att revisorerna i sin funktion har återkommande sammanträffanden med styrelsen och med andra nämnder i den utsträckning som revisorerna bedömer nödvändig för ett allmänt informationsutbyte om verksamheten och dess utveckling.

## Revisorernas initiativrätt och rätt att delta i fullmäktiges överläggningar

Revisorerna har genom initiativrätten i fullmäktige ett formellt redskap för kommunikation och information (5 kap. 23 § KL). Revisorerna har rätt att använda initiativrätten var för sig, men förutsätts enligt god revisionssed sträva efter att använda den gemensamt. Initiativrätten förutsätts vidare användas när det är fråga om grava iakttagelser och allvarliga situationer och där det finns behov av ett snabbt uppmärksammande. Revisorerna har även initiativrätt i ärenden som gäller den egna förvaltningen.

Den enkätundersökning som Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet nyligen genomfört visar att revisorerna använder initiativrätten restriktivt. Det är endast sexton kommuner och fem landsting som någon gång använt sig av initiativrätten i ett granskningsärende. Svaren tyder på att det finns en osäkerhet i vad som är

initiativrätt och vad som är annan överläggning eller kommunikation.

Det ligger numera i fullmäktiges hand att bestämma vilka andra än ledamöter som skall ha rätt att delta i fullmäktiges överläggningar men inte i besluten (5 kap. 21 § KL). Rätten att delta i överläggningarna skall regleras i arbetsordningen. I propositionen *En stärkt kommunal revision* (prop. 1998/9:66) framhölls att det för kommunerna och landstingen torde framstå som självklart att revisorerna – och om så behövs också de sakkunniga biträdena – ges en sådan närvarorätt. Regeringen fann därför inte att det behövdes någon särskild reglering av denna rätt att delta.

## 9.2 Behovet av ökad kunskap och kontakt är stort

Revisionens status inte alltid är hög och kunskapen om revisionens uppdrag och förutsättningar är ofta begränsad även hos uppdragsgivaren fullmäktige och hos de politiska partier som nominerar de förtroendevalda revisorerna.

Av rapporten *Den kommunala revisionen – med ansvar för granskning av det som räknas* på lokal nivå (separat bilaga till betänkandet) framgår att behovet av ökad kunskap och kontakt går som en röd tråd genom fullmäktigeledamöternas intervjusvar. Alla ledamöter i fullmäktige är inte medvetna om att det är verkställigheten av fullmäktiges beslut som revisionen granskar och att fullmäktige har rätt att få återkoppling om dess beslut fullföljs enligt de förutsättningar som är givna för genomförandet. Samma brist på kunskap är vanlig i nämnderna och i styrelsen.

Vid utredningens samtal med företrädare för riksdagspartierna betonade även dessa att utbildning för förtroendevalda är mycket betydelsefullt i alla typer av förtroendeuppdrag. Det är viktigt att de förtroendevalda är väl införstådda med vad det innebär att inneha ett uppdrag i t.ex. en kommunal nämnd eller beredning. Samtliga partiföreträdare ansåg även att det är mycket angeläget med information och utbildning om revisionens roll och uppdrag – både för revisorer och för andra förtroendevalda. Partierna hade dock som regel vare sig informerat eller utbildat sina medlemmar om revisorsuppdragets särskilda förutsättningar.

### 9.3 Revisionsreglementet kan utvecklas i olika avseenden

Fullmäktige kan utfärda anvisningar för revisionen i form av ett revisionsreglemente. Så gott som alla kommuner och landsting har ett revisionsreglemente. I reglementet regleras i första hand förvaltningsfrågor och inte frågor som har att göra med revisorernas granskningsuppdrag. Vanligen stadgas här de formella grunderna för revisorernas organisation, arbetsformer och samverkan – t.ex. antal revisorer, ordförandeskap, budgetberedning, krav på anteckningar. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har utformat ett underlag till revisionsreglemente.

I förbundens skrift *Fullmäktige & Revisionen (2004)* framhålls att det är viktigt att revisionsreglementet är uppdaterat och anpassat till den styrning som fullmäktige och revisorerna önskar. Att diskutera, ompröva och utveckla revisionsreglementet är därför en angelägen uppgift för fullmäktige och revisorerna i deras ömsidiga dialog.

I själva granskningen är det emellertid grundläggande att revisorerna kan arbeta självständigt och välja inriktning på ett sätt som upprätthåller revisorernas oberoende ställning. Samtidigt är givetvis dialogen mellan fullmäktige och revisorerna viktig, liksom att revisorerna har ett öppet förhållningssätt och är lyhörda för fullmäktiges förslag och synpunkter.

### 9.4 Utredningens bedömning

*God kommunikation mellan fullmäktige och revisorerna är angeläget*

Det är självklart grundläggande att fullmäktige och revisorerna har goda relationer. Särskilt fullmäktiges presidium är en betydelsefull samtalspart för revisorerna – dels löpande under året för att ta upp viktiga frågor, dels för att förbereda slutrevisionen.

Med stöd av utredningens samtal och intervjuer med förtroendevalda kan vi konstatera att det förefaller ha hänt en hel del i detta avseende under senare år. Detta hänger sannolikt samman med revisorernas allt mer utåtriktade verksamhet. Enligt utredningens bedömning finns dock i många kommuner och landsting fortfarande ett påtagligt behov av att utveckla innehållet i och formerna för kommunikationen mellan fullmäktige och revisorerna, inte minst processen före själva ansvarsprövningen.

En god kommunikation kan inte regleras genom lagstiftning. Det handlar istället om att både revisorerna och fullmäktige, särskilt fullmäktiges presidium, aktivt måste sträva efter en regelbunden, konstruktiv och respektfull kontakt och dialog. Båda parter har ett stort ansvar för detta. Behovet av kommunikation mellan fullmäktige och revisorerna kan tillgodoses på olika sätt, t.ex. genom:

- utbildning för fullmäktigeledamöter kring fullmäktiges roll som uppdragsgivare och revisionens roll som granskare
- återkommande möten med fullmäktiges presidium och gruppledarna för information och diskussion kring revisionens arbete och viktiga iakttagelser
- information till fullmäktige kring t.ex. revisionens fördjupade granskningar
- en stående punkt på fullmäktiges dagordning – t.ex. ”Revisionen informerar”.

Det är självklart också angeläget att revisorerna har en god kommunikation med dem som granskas, dvs. nämnderna och styrelsen. Det behövs för att få ett bra slutresultat och en god effekt av granskningen. En öppen dialog före, under och efter granskningarna underlättar också ansvarsprövningen efter verksamhetsårets slut och ger förutsättningar för ett förtroendefullt samarbete i de olika rollerna som uppdragsgivare, granskade och granskare.

Betydelsen av en god kommunikation och utbildning framgår tydligt av Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets skrift *God revisionsred i kommunal verksamhet*. Revisionsreglementet kan också vara ett instrument som kan utvecklas i olika avseenden, t.ex. vad gäller formerna för kommunikation mellan fullmäktige och revisorerna. Detsamma gäller fullmäktiges arbetsordning. Enligt utredningens mening finns det därmed inte någon anledning att ytterligare reglera formerna för kommunikation i kommunalagen.

#### *Det behövs en ökad kunskap*

Utredningen har noterat att det på många håll finns brister i kunskapen om revisionens uppdrag och roll, både hos fullmäktigeledamöter och hos nämndledamöter samt hos de politiska partierna.

För att den kommunala revisionen skall kunna fungera på det sätt som lagstiftaren avsett måste såväl fullmäktige, styrelsen och nämnderna som de politiska partierna reflektera över revisionsuppdragets särskilda karaktär och revisorernas ställning i det politiska systemet.

Fullmäktige måste bevaka att alla ledamöter har en god kunskap om såväl fullmäktiges och nämndernas som revisionens uppdrag och roll samt även en djup förståelse för det demokratiska innehållet i ansvarsprövningsprocessen. Återkommande information och utbildning om revisionen till såväl fullmäktige som de granskade är därför mycket angelägen för vidgad kunskap och förståelse. Enligt utredningens mening är det i första hand fullmäktige som skall svara för att sådan utbildning kommer till stånd.

Partierna har dock också ett ansvar i detta sammanhang, liksom revisorerna själva, när det gäller revisionens roll och uppdrag. De politiska partierna måste utbilda sina medlemmar och även genom mentorskap etc. stärka och stötta sina förtroendevalda i olika uppdrag. Revisorernas måste vara synliga och ”marknadsföra” sitt uppdrag. Det gäller inte minst gentemot det egna partiet.

Även revisorerna behöver återkommande satsningar på utbildning och erfarenhetsutbyte. En omfattande utbildning sker också främst genom Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, de stora revisionsföretagen samt STAREV (samarbetsorganet för förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting och regioner med egna revisionskontor).

## 10 Ansvarsprövningsprocessen kan stärkas

### **Utredningens förslag**

Om revisorerna riktat anmärkning skall fullmäktige besluta om anmärkningen även skall framställas från fullmäktiges sida. Fullmäktiges beslut skall alltid motiveras.

Fullmäktige kan rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Även detta beslut skall motiveras

Fullmäktiges beslut att bevilja eller vägra ansvarsfrihet skall också alltid motiveras.

Revisorerna skall alltid ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

### **Utredningens bedömning**

Omröstningen i ansvarsfrågan skall även fortsättningsvis vara öppen.

Fullmäktiges nuvarande sanktionsmöjligheter vid vägrad ansvarsfrihet – entledigande och skadeståndstalan – är tillräckligt kraftfulla. Någon skärpning föreslås inte.

De politiska partierna har ett stort ansvar för att agera på ett ansvarsfullt sätt när någon av de egna ledamöterna inte beviljas ansvarsfrihet.

### **10.1 Vad säger lagen**

#### **Revisorernas granskning**

Enligt 9 kap. 9 § kommunallagen granskar revisorerna årligen i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområde.

I 9 kap. 16–17 §§ anges att revisorerna varje år skall avge en berättelse till fullmäktige med en redogörelse för sin granskning.



Om en anmärkning framställs, skall anledningen till denna anges i revisionsberättelsen. Anmärkning får riktas mot nämnder och fullmäktigeberedningar samt mot enskilda förtroendevalda. Revisionsberättelsen skall innehålla ett särskilt uttalande om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte.

Revisorerna skall enligt 9 kap. 9 § pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk utgångspunkt tillfredställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisionsberättelsen kan ses som en speciell form av beredning i syfte att utgöra ett sakligt underlag för fullmäktiges ställningstagande vid ansvarsprövningen. Revisorerna har stor frihet att göra sina bedömningar i det konkreta fallet inom ramen för god revisionsred, men deras ställningstaganden måste vara sakligt grundade och de får inte vägledas av ovidkommande omständigheter, t.ex. partipolitiska ställningstaganden<sup>1</sup>.

### Fullmäktiges prövning

Fullmäktige skall enligt 5 kap. 25 a § kommunallagen årligen pröva om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Fullmäktige skall fatta sitt beslut i ansvarsfrågan före utgången av juni månad. Beslutet bör tidsmässigt ske före fullmäktiges beslut att godkänna årsredovisningen. Fullmäktige kan besluta i enlighet med revisorernas förslag, men också göra en annan bedömning. Fullmäktige har således suverän beslutanderätt i dessa frågor.

Om ansvarsfrihet vägras får skadeståndstalan väckas (5 kap. 25 b § KL) och/eller uppdraget återkallas för en enskild förtroendevald (4 kap. 10 § KL). Sammantaget leder detta i praktiken fram till följande valmöjligheter för fullmäktige:

- ansvarsfrihet beviljas
- ansvarsfrihet vägras utan annan påföljd ("politisk prickning")
- ansvarsfrihet vägras och kombineras med entledigande
- ansvarsfrihet vägras och kombineras med skadeståndstalan
- ansvarsfrihet vägras och kombineras med entledigande och skadeståndstalan.

---

<sup>1</sup> Kommunallagen – kommentarer och praxis; Hilborn m.fl.

I den juridiska litteraturen ses prövningen som ett blandat politiskt – juridiskt ansvar<sup>2</sup>. Kommunallagen anger inga kriterier för ansvarsprövningen. I princip har fullmäktige fria händer att *bevilja* ansvarsfrihet på vilka grunder som helst, även för olagligheter i verksamheten<sup>3</sup>. I fråga om att *vägra* ansvarsfrihet råder däremot inte full frihet. Frågan har prövats i två nyare rättsfall en Regeringsrättsdom (RÅ 1999 ref 5) samt en dom från Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 4043–1998). Under avsnittet 10.9 nedan redovisas kortfattat konsekvenserna av dessa båda domar.

## 10.2 Revisorerna granskar enligt god revisionsred

Vad som kan anses vara god revisionsred är inte närmare preciserat i lagtexten och rättspraxis utan utvecklas successivt genom en växelverkan mellan teori, praktik och lagstiftning.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har som vägledning för de förtroendevalda publicerat skriften *God revisionsred i kommunal verksamhet*. Den goda revisionsreden kan ses som en ”levande” normering som växer fram fortlöpande genom de erfarenheter som vinnas i den kommunala revisionen. Hittills har förbunden dokumenterat sin syn på vad som utgör god revisionsred vid tre tillfällen med några års mellanrum.

När det gäller frågan på vilka grunder som revisorer kan rikta anmärkning och/eller föreslå vägrad ansvarsfrihet anges i skriften *God revisionsred i kommunal verksamhet* följande exempel:

- bristande måluppfyllelse, ohörsamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige eller i föreskrifter
- bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll
- förtroendeskada eller annan immateriell skada
- ekonomisk skada
- obehörigt beslutsfattande
- icke lagenlig verksamhet, brottslig verksamhet
- otillräcklig beredning av ärenden
- ej rättvisande redovisning
- tidigare påtalade brister.

---

<sup>2</sup> Björkman-Riberdahl s. 130 och Lundin s. 313.

<sup>3</sup> RÅ 1960 ref. 38, Lundin s. 342-344.

### 10.3 Ansvarsprövningen under senare år

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet sammanställer sedan år 2003 resultatet av ansvarsprövningsprocessen i kommuner och landsting i den s.k. ansvarsbanken. Syftet är bl.a. att ge stöd till revisorernas och fullmäktiges arbete med ansvarsprövningen.

Ansvarsbanken innehåller som första del den ansvarsprövning som ägde rum år 2003 och som avser verksamhetsåret 2002. Banken innehåller alla de ansvarsprövningar som föranlett anmärkning eller avstyrkande av ansvarsfrihet. I några fall redovisas även ansvarsprövningar som är äldre för att tydliggöra ett sammanhang som sträcker sig bakåt i tiden. Avsikten är att banken varje år skall fyllas på med aktuella fall.

Av sammanställningen i ansvarsbanken framgår att det för år 2002 fanns totalt 55 fall av anmärkningar och/eller avstyrkt ansvarsfrihet i 30 kommuner och fem landsting. Den grund som revisorerna oftast åberopat för att rikta anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet är ”bristande styrning, uppföljning och kontroll”. Det är också vanligt att flera av den goda revisionsstedens kriterier finns med i en samlad bedömning.

I sex kommuner förekommer för år 2002 oenighet bland revisorerna när det gäller slutsatser i revisionsberättelsen. Det vanliga är då att den eller de revisorer som haft avvikande ståndpunkt lämnat en egen revisionsberättelse.

Av underlaget i ansvarsbanken kan vidare utläsas att revisorerna för år 2002 avstyrkte ansvarsfrihet i tio fall och att fullmäktige fattade beslut om ej ansvarsfrihet i tre fall – Stockholms läns landsting, Skåne läns landsting och Kristianstads kommun. I samtliga dessa tio fall har det varit debatt i fullmäktige. Av protokollen framgår vanligen endast vilka personer som yttrat sig. Av fullmäktiges protokoll framgår sällan att revisorerna haft kritik om revisorerna ”bara” riktat anmärkning – men ändå tillstyrkt ansvarsfrihet. Fullmäktige har inget krav på sig att föra upp sådana anmärkningar till dagordningen.

Enligt ansvarsbanken för år 2003 fanns totalt 38 fall av anmärkningar och/eller avstyrkt ansvarsfrihet i 24 kommuner och ett landsting. Revisorerna avstyrkte ansvarsfrihet i tolv fall och fullmäktige fattade beslut om ej ansvarsfrihet i tre fall – Norrköping, Vansbro och Västernorrlands läns landsting. Motsvarande uppgifter för landstingen har ännu inte sammanställts.

## Utredningens bedömning

I utredningens arbete har ingått att studera senare års ansvarsprövningsprocesser i kommuner och landsting. Av det underlag som vi inhämtat och de diskussioner som vi fört med ett stort antal förtroendevalda kan vi dra slutsatsen att de kommunala revisorerna ”inte går i den politiska ledningens eller sina partiers ledband”. De förtroendevalda revisorerna är självständiga och oberoende och har hög integritet. Vi har över lag noterat en opartisk och saklig hållning hos de förtroendevalda revisorerna när det granskats och bedömt förtroendevalda i nämnder oavsett partitillhörighet. Det gäller inte minst i de fall när revisorerna varit tvungna att rikta allvarlig kritik.

Vi kan också konstatera att i den absoluta majoriteten av alla ansvarsprövningssituationer är revisorerna och fullmäktige helt överens, dvs. i alla de situationer där båda bedömer att ansvarsfrihet skall beviljas. Det finns dock ett antal fall då revisorerna föreslagit vägrad ansvarsfrihet, medan fullmäktige beslutat att bevilja detta. I några av dessa fall har fullmäktige vägt in andra omständigheter och gjort en annan bedömning än revisorerna. Det har också förekommit några exempel där fullmäktigeförsamlingar och parti-grupper inte hanterat revisorernas kritik på ett konstruktivt sätt.

Vidare kan vi konstatera att vissa mönster kan iakttas i fullmäktiges ansvarsprövning i de fall revisorerna avstyrkt ansvarsfrihet. Vid ekonomisk brottslighet eller motsvarande blir prövningen relativt enkel liksom fullmäktiges beslut i ansvarsfrågan. Fullmäktige och revisorerna är då oftast helt överens. Om prövningen däremot handlar om att en nämnd eller enskild förtroendevald brustit i styrning och kontroll eller i övrigt i genomförandet av sitt uppdrag – är fullmäktige vanligen mer benägen att inte följa revisorernas linje och vägra ansvarsfrihet.

En orsak till detta är förmodligen att begreppet ansvarsfrihet är ”laddat”. En fullmäktigeförsamling kan ha svårt att använda ett så kraftfullt instrument som vägrad ansvarsfrihet mot en nämnd som fullmäktige själv utsett och mot förtroendevalda från egna partier. Vägrad ansvarsfrihet förknippas av många endast med oegentligheter. Vägrad ansvarsfrihet på grund av t.ex. bristande styrning kan kännas främmande för fullmäktige. I revisorernas samlade prövning ingår dock även andra aspekter än oegentligheter, främst styrning och kontroll samt måluppfyllelse. Oavsett orsaker är det djupt otillfredsställande om fullmäktige inte hanterar revisorernas kritik

på ett konstruktivt sätt. Ansvarsprövningsprocessen riskerar att uppfattas som meningslös. Signalsystemet gentemot medborgarna blir därigenom också otydligt.

Utredningen anser att det är nödvändigt att tydligheten i fullmäktiges ansvarsprövning förbättras. Ett sätt är att fullmäktige motiverar sitt ställningstagande i ansvarsfrågan – oavsett om fullmäktige följer eller inte följer revisorernas förslag. Av samma skäl är det angeläget att fullmäktige på ett tydligt sätt redovisar om de ställer sig bakom revisorernas anmärkning eller inte, samt klargör sina motiv för detta. En sådan ordning innebär att fullmäktige klargör sin syn på både de förhållanden som revisorerna kritiserat och på frågan om ansvarsfrihet.

Ett krav på att fullmäktige klart skall motivera sitt ställningstagande till revisorernas kritik innebär en viktig skillnad jämfört med dagens ordning. I ett antal fall där revisorerna i dag förefaller stå ensamma i sin kritik, kommer ett krav på motivering att ge en mer fullständig bild av fullmäktiges bedömning. Det blir också tydligt för nämnder och beredningar att de agerar på fullmäktiges uppdrag samt hur fullmäktige bedömer att de tagit sitt ansvar. För invånarna i kommunen eller landstinget innebär det en ökad öppenhet och insyn i den politiska processen.

Ett sådant innebär inte på något sätt en inskränkning i revisorernas oberoende granskningsuppdrag. Revisorerna prövar självständigt frågan om anmärkning skall riktas och skall även fortsättningsvis uttala sig i ansvarsfrihetsfrågan. Revisorernas bedömning och eventuella kritik kvarstår också alltid i revisionsberättelsen även om fullmäktige gör en annan bedömning.

#### **10.4 Fullmäktige skall ta ställning till anmärkning från revisorerna**

Revisorerna har enligt 9 kap.17 § KL möjlighet att framställa anmärkning mot nämnder och fullmäktigeberedningar samt mot enskilda förtroendevalda i sådana organ. Revisorerna kan rikta anmärkning utan att samtidigt föreslå vägrad ansvarsfrihet. Enligt kommunalagen skall fullmäktige besluta i fråga om ansvarsfrihet. Det finns däremot inte några lagkrav på att fullmäktige skall ta ställning till en anmärkning som revisorerna riktat mot någon nämnd eller enskild förtroendevald.

Om fullmäktige ställer sig bakom ett förslag från revisorerna om avstyrt ansvarsfrihet anses dock den bakomliggande anmärkningen "accepterad" av fullmäktige. Fullmäktiges hantering av revisorernas kritik kan dock se ut på olika sätt, vilka innebär att revisorernas kritik blir mer eller mindre synlig för medlemmarna i kommunen eller landstinget. Nedan ges en provkarta på olika tillvägagångssätt:

- Anmärkningen är "osynlig" hos fullmäktige. Av fullmäktiges protokoll kan inte utläsas om anmärkning förekommit. En kommun- eller landstingsmedlem måste då veta att det finns anledning att leta efter revisionsberättelsen för att få information om revisorernas bedömning.
- Anmärkningen framgår av protokollet, men inte av beslutet.
- Fullmäktige beslutar att anmärkningen skall "läggas till handlingarna". Anmärkningen framgår därmed av fullmäktiges beslut. Det innebär en markering från fullmäktiges sida att anmärkningen har observerats.
- Fullmäktige beslutar att bevilja ansvarsfrihet, men även att rikta anmärkning mot en nämnd. Detta förekommer ibland och innebär en tydlig markering av att revisionsberättelsen innehåller kritik. Det kan diskuteras om denna formulering innebär att fullmäktige tagit ställning till anmärkningen, eller om formuleringen betyder att anmärkningen bara transporteras vidare.
- Fullmäktige beslutar att ta upp eller inte ta upp anmärkningen som sin. I detta fall har fullmäktige uppfattat sig ha uppgiften att ta ställning till anmärkningen.

### Utredningens förslag

Det finns i och för sig inget lagligt hinder för fullmäktige att ta upp en anmärkning till behandling, men det är ovanligt. I normalfallet framgår därför revisorernas anmärkning enbart av revisionsberättelsen. Fullmäktige uttalar inte någon uppfattning i frågan och ställer sig än mindre bakom revisorernas kritik. Lagens krav är uppfyllda, men den allvarliga kritiken i revisorernas bedömning framgår inte på ett tydligt sätt. Fullmäktiges inställning till anmärkningen är formellt sett oklar, vilket kan leda till att revisorernas kritik kan uppfattas som betydelselös. Ur ett kommunaldemokratiskt perspektiv är det viktigt att revisorernas bedömningar blir synliga för kommun- eller landstingsmedlemmarna.

Enligt utredningens mening innebär nu beskrivna förhållanden en otydlighet i ansvarsutkrävandet, som kan försvaga innehållet i begreppet ansvarsprövning och i förlängningen undergräva den allmänna tilltron till ansvarsprövningssystemet. Vi föreslår därför att ansvarsprövningsprocessen förtydligas genom att en anmärkning från revisorerna alltid skall lyftas fram och att fullmäktige skall ta ställning till om de ställer sig bakom revisorernas kritik eller inte.

Utredningen föreslår således en lagändring med innebörden att om revisorerna enligt 9 kap. 17 § KL riktat anmärkning mot en nämnd, fullmäktigeberedning eller en enskild förtroendevald skall fullmäktige besluta om anmärkningen även skall framställas från fullmäktiges sida. Den föreslagna bestämmelsen innebär att när revisionsberättelsen behandlas på fullmäktiges sammanträde skall fullmäktige ta ställning till om de ställer sig bakom revisorernas anmärkning eller inte. Om fullmäktige inte delar revisorernas uppfattning kan fullmäktige avstå från att rikta anmärkning. Revisorernas anmärkning kvarstår dock även om anmärkning inte riktas från fullmäktiges sida. Både beslutet att följa respektive att inte följa revisorernas förslag om anmärkning skall motiveras.

Kravet på motivering innebär att fullmäktiges beslut skall innehålla en redovisning av de omständigheter som motiverar fullmäktiges ställningstagande. Omfattningen av fullmäktiges motivering får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I de fall fullmäktige avviker från revisorernas bedömning måste det av motiveringen framgå i vilket avseende fullmäktige gör en annan bedömning än revisorerna.

Av 5 kap. 31 § kommunallagen framgår att fullmäktige skall inhämta förklaringar över de anmärkningar som lämnats i revisionsberättelsen. Dessa förklaringar kan utgöra ett viktigt underlag för fullmäktiges motivering och ställningstagande. Fullmäktige måste dock alltid slutligt presentera en egen motivering baserat på det beredningsunderlag som finns. Det är ytterst fullmäktiges ordförande som skall tillse att beslutet är motiverat och att ärendet därmed kan behandlas av fullmäktige.

Om revisorerna inte riktat anmärkning, kan fullmäktige besluta att ändå rikta anmärkning mot förhållanden som fullmäktige för sin del anser oacceptabla. Ett sådant beslut skall motiveras. Utredningen föreslår att denna möjlighet förtydligas genom en ändring i lagtexten (5 kap. 25a § KL).

## 10.5 Fullmäktiges beslut i ansvarsfrågan skall motiveras

Den årliga granskningen avslutas med att revisorerna upprättar och lämnar sin revisionsberättelse för det gångna året. Revisorerna kan lämna en samlad revisionsberättelse för hela kommunens eller landstingets verksamhet eller avfatta en för varje nämnd. I revisionsberättelsen

- redogör revisorerna för resultatet av revisionen av det gångna året (9 kap. 16 § KL)
- framställer revisorerna eventuella anmärkningar och anger anledningen till dessa (9 kap. 17 § KL)
- uttalar sig revisorerna om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte (9 kap. 17 § KL)
- uttalar revisorerna om de tillstyrker eller avstyrker att årsredovisningen godkänns (god revisionsred).

När revisionsberättelsen lagts fram för fullmäktige skall fullmäktige ta ställning till revisorernas förslag i ansvarsfrihetsfrågan. Fullmäktige har en exklusiv rätt att besluta i frågan. Fullmäktiges beslut kan bli ett annat än revisorernas förslag. Det kan finnas flera orsaker till att fullmäktige inte följer revisorernas förslag om vägrad ansvarsfrihet, t.ex. fullmäktiges egna iakttagelser och analyser samt resultatet av den kontroll som sker inom ramen för styrelsens och nämndernas berednings- och beslutsprocess.

### Utredningens förslag

Vi vill börja med att understryka att frågan om att rikta anmärkning eller vägra ansvarsfrihet är mycket ingripande åtgärder. Det framstår därför som synnerligen viktigt att fullmäktige fattar sitt beslut i ansvarsfrihetsfrågan utifrån en omsorgsfull prövning i varje enskilt fall.

Ovan har utredningen föreslagit att fullmäktige alltid skall ta ställning till en anmärkning från revisorerna samt motivera detta beslut. Enligt utredningen är det rimligt att fullmäktige på samma sätt motiverar sitt beslut i ansvarsfrihetsfrågan.

En tänkbar möjlighet är att i lagstiftningen precisera på vilka grunder fullmäktige skall göra sin bedömning. En sådan precisering är dock svår att göra och kan medföra omfattande tolkningstvister i praktiken. Vilka omständigheter som skall kunna leda till beslut om



anmärkning eller vägrad ansvarsfrihet måste också kunna tillåtas följa den allmänna samhällsutvecklingen och utvecklingen av god revisionsred. En omfattande detaljreglering tenderar att inte kunna anpassas till utvecklingen och är även främmande för kommunallagens karaktär av ramlag.

Enligt utredningens mening är det således vare sig lämpligt eller möjligt att i lagen precisera vilka bedömningsgrunder som skall gälla för fullmäktiges ansvarsprövning. Utredningen anser ändå att det är rimligt att fullmäktige i sin prövning utgår från samma förhållanden som de som ligger till grund för revisorernas bedömning och som framgår av Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets skrift *God revisionsred i kommunal verksamhet*.

Utredningen har också bedömt det rimligt att fullmäktige alltid skall motivera sitt ställningstagande med anledning av revisorernas berättelse. Ur ett medborgarperspektiv framstår det som viktigt att väljarna får information om hur deras folkvalda politiker bedömer revisorernas kritik och vilka slutsatser bedömningen leder till. Ett krav på motivering förtydligar också fullmäktiges roll som ytterst ansvarig för nämndernas hantering av sitt uppdrag.

Utredningen föreslår således att fullmäktiges beslut att bevilja eller vägra ansvarsfrihet alltid skall motiveras. Omfattningen av motiveringen skall bedömas på liknande sätt som anges i ovan vad gäller fullmäktiges ställningstagande till anmärkning från revisorerna.

Fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald om denne vägrats ansvarsfrihet (4 kap. 10 § KL). Denna möjlighet infördes i 1991 års kommunallag. Fullmäktige har dock sällan valt att pröva frågan om entledigande i samband med vägrad ansvarsfrihet. Utredningen anser därför att det finns anledning att i detta sammanhang uppmärksamma fullmäktige på denna möjlighet (se även avsnitt 10.8).

## **10.6 Revisorerna skall alltid kunna yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen**

Kommunallagen innehåller inga bestämmelser om att fullmäktige skall ge revisorerna tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen. I Kommunförbundets och Landstingsförbundets skrift *God revisionsred i kommunal verksamhet* förutsätts dock att revisorerna deltar vid detta tillfälle. Enligt god revisionsred

är det lämpligt att revisorernas ordförande, eller den som revisorerna utser, föredrar revisionsberättelse samt granskningsrapport och revisionsberättelse från de kommunala företagen. Revisorerna förutsätts också svara på frågor och delta i debatten, men inte i beslutsfattandet (5 kap. 21 och 22 §§ KL). De revisorer som eventuellt är fullmäktigeledamöter deltar dock i beslutsfattandet.

Enligt den enkätundersökning om revisionen i kommuner och landsting som Kommunförbundet och Landstingsförbundet nyligen genomfört föredrar revisorerna alltid eller ibland sin revisionsberättelse i 79 procent av kommunerna, medan det händer sällan eller aldrig i 21 procent. I landstingen föredrar revisorerna i stort sett alltid revisionsberättelsen (bilaga 4).

### Utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 9 särskilt framhållit vikten av en väl fungerande kommunikation mellan revisorerna och fullmäktige. Regelbunden kontakt med möjlighet till informationsutbyte och diskussion behövs under hela verksamhetsåret. Fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen är dock det särskilda tillfälle när revisorernas granskning och prövning av det gångna verksamhetsåret slutligt skall redovisas och debatteras.

Oavsett om revisorerna haft anledning att rikta allvarlig kritik eller inte, är det angeläget att fullmäktige behandlar revisionsberättelsen på ett tydligt sätt. Såväl nämnder som allmänheten och övriga intressenter måste ges en god inblick i revisorernas iakttagelser och bedömningar, samt också i fullmäktiges ställningstaganden med anledning av revisorernas synpunkter.

Utredningen föreslår att revisorerna alltid skall ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen. Bestämmelsen ger alla revisorer en ovillkorlig rätt att delta vid det fullmäktigesammanträde där revisionsberättelsen behandlas. Bestämmelsen ger revisorerna en möjlighet, men ingen skyldighet, att delta. Utredningen vill framhålla vikten av att revisorerna utnyttjar denna möjlighet och på ett samlat sätt redogör för sitt arbete med granskning och prövning samt för sina slutsatser.

## 10.7 Omröstningen i ansvarsfrågan skall vara öppen

Enligt 5 kap. 42 § kommunallagen skall omröstning ske öppet utom i ärenden som avser val eller anställning av personal. Bestämmelsen motiveras inte närmare i propositionen *Den nya kommunallagen* (prop. 1990/91:117) utan det konstateras endast att anställning av personal normalt beslutas av nämnd, men att det i mindre kommuner kan förekomma att detta beslut tas i fullmäktige. Inte heller i propositionen till den äldre kommunallagen från 1977 (prop. 1975/76:187) förs någon närmare diskussion kring varför omröstning skall ske slutet i dessa fall.

Enligt 5 kap. 6 § riksdagsordningen skall alla omröstningar i riksdagen ske öppet. Något undantag från denna princip finns inte. I föreningsstadgar finns ofta reglerat att om omröstning begärs vid val av enskilda personer skall detta ske slutet. I 10 kap. aktiebolagslagen finns regler som innebär att val till styrelse skall ske slutet under vissa omständigheter.

### Utredningens bedömning

Enligt utredningens bedömning finns det inte något kommunalrättsligt hinder för att införa en möjlighet till sluten omröstning i samband med fullmäktiges ansvarsprövning.

Som skäl för sluten omröstning vid val och tjänstetillsättningar kan anföras att detta är personfrågor där integritetsskäl talar för att ingen skall behöva öppet redovisa sitt val mellan olika personer. Vid en omröstning om ansvarsfrihet skulle liknande skäl kunna anföras. Frågan om ansvarsfrihet handlar om förtroendet för enskilda personer. En vägrad ansvarsfrihet kan innebära att en fullmäktigeledamot måste uttala offentligt att hon eller han inte har förtroende för t.ex. en partikamrat. Den press detta kan innebära, talar för att en sådan omröstning bör ske slutet.

Ytterligare ett skäl för sluten omröstning är att det finns en risk att enskilda ledamöter utsätts för påtryckningar att följa partilinjen när förslag om vägrad ansvarsfrihet för en nämnd eller en enskild förtroendevald skall diskuteras. En sluten omröstning skulle markera att frågan skall prövas av varje ledamot utan partipolitiska hänsyn. Frågan om ansvarsfrihet är numera också mer känslig eftersom den kan leda till en påföljdsfråga – entledigande eller inte.

Samtidigt finns det tunga skäl som talar för offentlighet i ansvarsfrihetsomröstningar. I en representativ demokrati väljer medlemmarna i kommuner och landsting sina företrädare i fullmäktige, som i sin tur utser ledamöterna i nämnder och beredningar. Av fullmäktigeledamöter kan ansvar utkrävas i val, medan det är fullmäktige som skall utkräva ansvar av nämndledamöterna. Om revisorerna föreslår vägrad ansvarsfrihet och fullmäktige inte följer denna rekommendation, är det rimligt att kommun- och landstingsmedlemmarna får information om varför.

Ett problem med slutna omröstningar är således att väljarna inte vet hur de olika partiernas ledamöter röstade i frågan. Hypotetiskt skulle alla kunna ange att de röstade för att utkräva ansvar, men att ledamöter som representerar andra partier i fullmäktige röstade för ett beviljande av ansvarsfrihet. En sluten omröstning stämmer av detta skäl dåligt med grundtankarna i representativ demokrati. Kommun- och landstingsmedlemmarna har valt sina representanter och givit dem sitt förtroende att sköta de gemensamma angelägenheterna, för vilket de sedan står till svars i val. Väljarnas ansvarsutkrävande förutsätter att de kan informera sig om hur de förtroendevalda hanterat detta förtroende.

Sammanfattningsvis anser vi att en bestämmelse om sluten omröstning i ansvarsfrågan skulle innebära ett kraftfullt markerande av att varje fullmäktigeledamot har rätt att fatta beslut i ansvarsfrågan utan partipolitiska eller liknande hänsyn utan risk för att bli betraktad som illojal. En sådan bestämmelse skulle också vara en markering av att den kommunala revisionen i grunden handlar om sakfrågor och inte partipolitik.

Utredningen anser dock att det på ett principiellt plan är svårt att motivera en sluten omröstning. Huvudregeln är att omröstningar skall vara öppna. Öppenheten gör att fullmäktiges ställningstaganden blir kända för allmänheten, att de kan ifrågasättas och diskuteras och utgöra underlag för kommun- och landstingsmedlemmarnas ansvarsutkrävande vid nästa val. En bestämmelse om sluten omröstning skulle således stå i konflikt både med kommun- och landstingsmedlemmarnas krav på information och med kravet på möjlighet till ansvarsutkrävande i en representativ demokrati. Någon bestämmelse om sluten omröstning förslås därför inte.

## 10.8 Fullmäktiges sanktionsmöjligheter är tillräckliga

Enligt 4 kap. 10 § kommunallagen får fullmäktige *entlediga* en förtroendevald om den denne har vägrats ansvarsfrihet, eller genom en dom (som har vunnit laga kraft) har fällts för ett brott som ger fängelse i två år eller mer. Om fullmäktige inte beviljar ansvarsfrihet får fullmäktige också besluta att *skadeståndstalan* skall väckas (5 kap. 25 b § KL).

Revisorerna är inte skyldiga enligt kommunallagen att uttala sig i frågan om entledigande. Revisorerna kan dock om de så vill uttala sig i frågan.

Vid vägrad ansvarsfrihet får fullmäktige således ta ställning till om *entledigande* skall ske eller inte samt om skadeståndstalan skall väckas eller inte – dvs. om fullmäktige anser att det är rimligt med en sanktion utöver den ”politiska prickning” som den vägrade ansvarsfriheten innebär.

Vid bedömningen om en regel om entledigande skulle införas gjordes i förarbetena till 1991 års kommunallag (prop. 1990/91:117) jämförelser med misstroendeförklaring gentemot statsråd enligt regeringsformen och möjligheterna att entlediga ledamöter i bolagsstyrelser.

Ett system för utkrävande av ansvar kan enligt kommentaren till kommunallagen<sup>4</sup> motiveras med att det är viktigt för allmänhetens förtroende för kommunalförvaltningen. Utkrävande av ansvar bör grundas på fullmäktiges förtroende för dem som de utsett att ha kommunala uppdrag. Det är därför som fullmäktige får befogenhet att entlediga förtroendevalda.

### Utredningens bedömning

Utredningen har diskuterat nuvarande sanktionsmöjligheter samt behovet av eventuellt skärpt påföljd vid vägrad ansvarsfrihet, t.ex. automatiskt entledigande och/eller inskränkningar i valbarheten.

Vi kan konstatera att fullmäktiges rätt att entlediga förtroendevalda som inte fått ansvarsfrihet är en förhållandevis ny möjlighet samt att denna rätt hittills inte har utnyttjats i någon nämnvärd omfattning. Behovet av en sådan bestämmelse kan också vara mer principiellt än faktiskt. Erfarenheten visar att i de flesta fall när en

---

<sup>4</sup> Hilborn, fl. Kommunallagen – kommentarer och praxis, 2001

förtroendevald inte beviljats ansvarsfrihet tar hon eller han det politiska ansvaret och avgår självmant.

Det finns en uppfattning om att det är olämpligt att en förtroendevald kvarstannar på sitt uppdrag om ansvarsfrihet inte beviljats. Denna uppfattning är såvitt utredningen kan bedöma allmänt utbredd och stöds av våra samtal och intervjuer under utredningens arbete.

Att införa en bestämmelse som innebär att den som vägras ansvarsfrihet med automatik entledigas är enligt vår mening att gå för långt. Vi anser att nuvarande sanktionsmöjligheter är tillräckliga, dvs. att fullmäktige får återkalla ett uppdrag vid vägrad ansvarsfrihet.

Utredningen har inte heller funnit anledning att föreslå några inskränkningar i valbarheten för en förtroendevald som inte fått ansvarsfrihet. Ett sådant förslag skulle enligt vår mening innebära att fullmäktige får en alltför stark sanktionsmöjlighet i sin hand. Ett sådant förslag skulle också kunna medföra särskilda problem i samband med ansvarsprövningen efter ett majoritetsskifte.

Sammanfattningsvis anser utredningen att fullmäktiges nuvarande sanktionsmöjligheter – entledigande och skadeståndstalan – är tillräckligt kraftfulla.

Vi vill också lyfta hålla fram partiernas ansvar för att ansvarsprövningsprocessen skall fungera. I partiernas nomineringsansvar ingår inte bara att utse lämpliga personer, utan också att överväga förtroendet om någon ledamot inte beviljas ansvarsfrihet.

## 10.9 Överklagande av beslut rörande ansvarsfrihet

Kommunallagen anger inte på vilken grund fullmäktige kan vägra ansvarsfrihet. I den juridiska litteraturen anses att revisionsansvaret är ett blandat politiskt – juridiskt ansvar<sup>5</sup>. Av olika uttalanden i lagtext och doktrin<sup>6</sup> framgår också att möjligheten att överklaga ett beslut av kommunfullmäktige om vägrad ansvarsfrihet skall prövas i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen.

Sedan år 1999 finns ett prejudicerande avgörande, det s.k. Borgholmsfallet, där Regeringsrätten prövat ett överklagande av ej beviljad ansvarsfrihet (RÅ 1999 ref 5). I ett annat fall, det s.k. Mora-

<sup>5</sup> Björkman-Riberdahl, Hilborn, Riberdahl m.fl., Lundin.

<sup>6</sup> HGF Sundberg (Kommunalrätt, 1954, s. 456 och 455), Kaijser-Riberdahl (Kommunallagarna II, 1983, s. 573 och 574), Björkman-Riberdahl (Det kommunala förtroendeuppdraget, 1997, s. 130 f).

fallet, har Kammarrätten i Sundsvall år 2002 prövat ett överklagande av ej beviljad ansvarsfrihet.

*”Borgholmsfallet”*

En ledamot av kommunstyrelsen i Borgholms kommun hade ådömts ansvar för ringa misshandel för att ha slagit ordföranden i huvudet med sammanträdeshandlingar. I revisionsberättelsen föreslog revisorerna att ledamoten skulle vägras ansvarsfrihet för denna händelse och för att han vid ett flertal tillfällen skriftligt smädat och förnedrat kommunens förtroendevalda och tjänstemän på ett sådant sätt att verksamheten och kommunens rykte hade skadats. Fullmäktige vägrade ledamoten ansvarsfrihet och entledigade honom från uppdraget som ledamot av kommunstyrelsen.

Regeringsrätten ansåg att agerandet från ledamoten varit oförsvärligt från bl.a. ordningssynpunkt, men det hade inte haft någon reell betydelse för hur någon förvaltningsuppgift i kommunstyrelsen utförts. Det hade inte heller visats att kommunen lidit eller skulle komma att riskera att lida ekonomisk skada. Mot denna bakgrund upphävde regeringsrätten kommunfullmäktiges beslut.

*”Morafallet”*

Frågan om hur långt fullmäktiges ansvarsprövning skall sträckas har prövats i ett mål från Kammarrätten i Sundsvall i februari 2002 (mål nr 4043–1998). Ett kommunalråd hade vägrats ansvarsfrihet då han genomfört åtgärder han inte varit befogad till, bl.a. stöd till Vasaloppsarrangörerna. Vissa saker som revisorerna kritiserade hade dock inte hänt under det aktuella redovisningsåret. Frågan var då om detta faktum medförde att fullmäktige inte kunde vägra ansvarsfrihet. Länsrätten menade att så var fallet. Kammarrätten konstaterade att beslutet att ge stöd till bl.a. Vasaloppsarrangörerna var ett beslut som fattades under den tidsperiod som revisionsberättelsen avsåg. Det felaktiga beslutet var således ett skäl för revisorerna att rikta anmärkning.

I frågan om fullmäktige kunde vägra ansvarsfrihet anförde Kammarrätten att ”om det vid en revision framkommit skäl för anmärkning i sådana avseenden som innefattas i revisionsuppdraget, måste det enligt kammarrättens mening vara upp till kommunfullmäktige att avgöra om anmärkningen är av så allvarlig art att fullmäktiges förtroende skadats i sådan omfattning att ansvars-

frihet inte bör beviljas. Det kunde inte anses ankomma på förvaltningsdomstol att – efter att fog funnits för anmärkningen – göra någon bedömning av felets svårighetsgrad och låta en sådan bedömning av felets svårighetsgrad ligga till grund för frågan om att vägra ansvarsfrihet.”

Kammarrätten fann således att beslutet inte stred mot kommunallagen, varför den vägrade ansvarsfriheten stod fast. Kammarrättens dom överklagades till Regeringsrätten som inte beviljade prövningstillstånd.

## Utredningens bedömning

Frågan är vilka slutsatser som kan dras av Regeringsrättens ovan refererade dom när det gäller omständigheter som kan motivera fullmäktige att vägra ansvarsfrihet. I den juridiska litteraturen har domen kommenterats av bl.a. Lundin<sup>7</sup>. Enligt Lundin kan Regeringsrättens dom tolkas på följande sätt: En förtroendevald kan vägras ansvarsfrihet i två fall. Det ena är då den förtroendevalde agerat så att utförandet av en kommunal förvaltningsuppgift störs. Det andra är då den förtroendevalde framkallat ekonomisk skada eller risk för ekonomisk skada för kommunen. Hilborn m.fl.<sup>8</sup> kommenterar på följande sätt: ”Slutsatsen blir att ansvarsfrihet kan vägras enbart på vissa objektiva grunder. Fullmäktiges beslut om ansvarsfrihet är därmed inte endast en förtroendefråga”.

Med ”förtroendeskada” avses i skriften *God revisionssed i kommunal verksamhet* situationer då ekonomisk skada eller risk för sådan skada bedöms vara liten eller försumbar, men där nämndens eller den granskades agerande bedöms som mycket olämpligt.

Slutsatsen av Regeringsrättens dom blir att det faktum att fullmäktiges majoritet inte känner förtroende för en enskild ledamot inte räcker som skäl för vägrad ansvarsfrihet – om denne inte kan påvisas ha stört utförandet av förvaltningsuppgift eller försakat (riskerat försaka) ekonomisk skada för kommunen.

Slutsatsen av Morafallet torde vara att fullmäktige har ett tämligen omfattande utrymme att göra lämplighetsbedömningar – så länge de vilar på relevanta omständigheter. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte finns anledning att förslå någon ytterligare precisering i kommunallagen.

---

<sup>7</sup> Juridisk Tidskrift 1999-2000.

<sup>8</sup> Kommunallagen - kommentarer och praxis.



# 11 Revisorernas representativitet kan bli bättre

## Utredningens bedömning

Några särskilda kompetenskrav för revisorer som begränsar urvalet föreslås inte. Stor kommunal erfarenhet är en tillgång i det revisionella uppdraget.

Valet av revisorer skall ske med bredast möjliga representativitet i fråga om kön, etnicitet, funktionshinder m.m. Samtliga partier som finns representerade i fullmäktige skall om möjligt vara representerade i revisionen.

Det är angeläget att de politiska partierna har en genomtänkt nomineringsstrategi som slår vakt om revisorernas erfarenhet och oberoende, men även leder till förnyelse, förnyring och en jämnare könsfördelning i revisionen.

### 11.1 Rekryteringen av förtroendevalda behöver breddas

#### En god representativitet är viktig

I propositionen *En stärkt kommunal revision* (prop. 1998/99:66) framhåller regeringen att systemet med förtroendevalda revisorer förutsätter att fullmäktige kan utse personer med förmåga att medverka till en revision som fyller medborgarnas rättmätiga krav på oberoende, effektivitet och kompetens. Regeringen framhåller att det är viktigt med en god representativitet i fråga om ålder, 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 verksamheterna.

Regeringen framhåller vidare att samtliga partier i fullmäktige bör ges möjlighet att antingen vara representerade i revisionen eller att på annat sätt kunna följa revisionens arbete. Detta minskar risken för ovidkommande lojaliteter.

### Antalet förtroendevalda måste öka och snedrekryteringen brytas

Regeringens proposition *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80) utgår från flera utredningar – bl.a. Demokratiutredningens slutbetänkande *En uthållig demokrati* (SOU 2000:1) och Kommundemokratikommitténs betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* (SOU 2001:48).

I propositionen anges som en långsiktig målsättning att antalet förtroendevalda i kommuner och landsting skall öka. Propositionen pekar även på vikten av att snedrekryteringen bryts. Det är särskilt viktigt att fler personer med utländsk bakgrund väljs in och att åldersrepresentativiteten förbättras. Regeringen framhåller även den lokala nivåns och de politiska partiernas ansvar för att främja en sådan utveckling.

Kommundemokratikommittén redovisar ett antal studier av vilka framgår att antalet förtroendevalda har minskat kraftigt under hela den senaste 50-årsperioden och att flera medborgargrupper är underrepresenterade. Detta gäller särskilt yngre, äldre, personer med utländsk bakgrund och lågutbildade. Analysen visar också att kvinnor fortfarande är underrepresenterade, men sett över tiden har deras representation förbättrats avsevärt.

Kommundemokratikommittén genomförde även en undersökning av medborgarnas uppdragsvillighet. Studien visar att var sjätte medborgare skulle kunna tänka sig att tacka ja till ett kommunalt förtroendeuppdrag. Denna andel har i stort varit konstant över de senaste åren. Partiernas tilltagande svårigheter att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag handlade enligt kommittén till stor del om partiernas minskande antal medlemmar. Kommitténs undersökning visade emellertid att det finns många uppdragsvilliga medborgare som kan tänka sig att gå med i ett parti. Det finns även en relativt stor grupp passiva partimedlemmar som är villiga att åta sig kommunala förtroendeuppdrag, men som inte blivit tillfrågade.

Kommundemokratikommitténs studier visar också att förtroendeuppdrag i kommuner och landsting tar förhållandevis mycket tid i anspråk. Enligt enkätundersökningar till förtroendevalda hade tidsåtgången snarare ökat än minskat. Särskilt de som är yngre, heltidsarbetande och/eller småbarnsföräldrar upplevde problem att hinna med ett förtroendeuppdrag.

Kommundemokratikommittén menar att utvecklingen med minskat antal förtroendevalda måste vändas. I en demokrati har det ett särskilt värde att det finns en förhållandevis stort antal förtro-

endevalda – det bidrar till att underlätta folkviljans förverkligande, att öka den samlade demokratiska kompetensen i samhället och att minska risken för maktmissbruk. Fler förtroendevalda innebär också att uppdraget i sig bli mindre betungande, eftersom fler är med och delar på arbetsbördan.

Kommundemokratikommitténs slutsats är att de politiska partiernas rekryteringsarbete måste omfatta en vidare krets än dem som redan är aktiva i partierna. Förutsättningarna för att lyckas borde vara förhållandevis goda, eftersom det finns en reserv av intresserade. Det krävs dock ett stort arbete från partiernas sida med att bl.a. söka upp nya medlemmar och kandidater. Partierna måste också i större utsträckning än idag beakta behovet av god social representativitet vid nomineringar till fullmäktige, nämnder och beredningar.

## 11.2 Representativiteten i kommuner och landsting

Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde under 2003 på uppdrag av Justitiedepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet en totalundersökning av förtroendevalda i kommuner och landsting. Resultatet av undersökningen har sammanställts och analyserats i rapporten *Det nya sekelts förtroendevalda – Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003*. Syftet med rapporten var att undersöka hur många förtroendevalda det finns i kommuner och landsting, samt att studera ”hur väl de lokala politikerna representerar det svenska folket”.

### Förtroendevalda i kommuner och landsting – så ser de ut

Den nyss nämnda rapporten visar att kvinnor, unga, äldre, utländska medborgare, utrikes födda, lågutbildade, låginkomsttagare och privatanställda är underrepresenterade bland kommunernas förtroendevalda – och att män, medelålders, högutbildade, höginkomsttagare och offentliganställda är överrepresenterade. Ett liknande mönster finns bland de förtroendevalda i landstingen, även om kvinnorna inte är underrepresenterade i samma utsträckning.

Representativiteten varierar dock mellan partierna. I miljöpartiet och vänstern är kvinnor, unga och utrikes födda något bättre repre

senterade än i övriga partier. Snedfördelningen är störst i de borgerliga partierna, särskilt i moderata samlingspartiet. Där är såväl kvinnor som utrikes födda kraftigt underrepresenterade. Det samma gäller unga personer och låginkomsttagare.

Studien visar också att kvinnor är väl representerade i "mjuka nämnder" (t.ex. vård, omsorg och sociala frågor), medan de är sämre representerade i "hårda nämnder" (tekniska frågor). Detta visar att det finns en horisontell arbetsfördelning mellan könen. Det finns även en vertikal arbetsfördelning, som innebär att underrepresentationen ökar högre upp i den kommunala hierarkin. Kommunstyrelserna domineras av äldre, svenskfödda män. Det är även ovanligt att hitta yngre personer och utrikes födda på ordförandeposter i nämnder.

### Förtroendevalda revisorer – så ser de ut

För att också få en aktuell bild av de förtroendevalda revisorerna, har utredningen tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet gjort en specialstudie med utgångspunkt från nu nämnda totalundersökning. Studien har av förbunden sammanställts i en rapport som presenterar bilder av de förtroendevalda revisorerna, dels genom fakta dels genom analys av revisorernas representativitet. Jämförelser görs mellan kategorierna förtroendevalda kommun- och landstingsrevisorer, förtroendevalda i allmänhet samt befolkningen. Rapporten finns i sin helhet publicerad på Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundets hemsida [www.lf.svekom.se](http://www.lf.svekom.se). Ett utdrag ur rapporten finns i betänkandets bilaga 3.

Sammanställningen och analysen visar att den kommunala revisorn på flera sätt skiljer sig från såväl befolkningen som övriga förtroendevalda. Revisorn är – fortfarande – 59 år och man, därtill svensk, välutbildad och med goda inkomster. Andelen män är 77 % i landstingen och 79 % i kommunerna. Svenska folket består till 49 % av män och 51 % av kvinnor. Ingen förändring har skett sedan förra mandatperioden. Revisorerna har högre utbildningsnivå jämfört med såväl andra förtroendevalda som befolkningen. De har också väsentligen högre inkomster än både befolkningen och andra förtroendevalda.

### 11.3 De politiska partierna rekryterar och nominerar revisorer

Eftersom denna utredning inte haft formen av en parlamentarisk utredning har det varit viktigt att i särskild ordning inhämta synpunkter från de politiska partierna. Utredningen har därför haft samtal med företrädare för samtliga riksdagspartier. Exempel på frågeställningar som diskuterats vid dessa möten är:

- Hur ser partiet på de förtroendevalda revisorernas roll och ställning i den kommunala demokratin? Fungerar revisionen som ett demokratiskt kontrollinstrument? Är dagens revisorer tillräckligt oberoende?
- Vilken kunskap och erfarenhet bör en förtroendevald revisor ha?
- Hur ser partiet på ambitionerna att bredda rekryteringen så att personer med olika bakgrund finns representerade bland de kommunala revisorerna?
- Har partiet någon form av nomineringsstrategi för uppdraget som förtroendevald revisor.
- Finns det behov av att genom utbildning eller på annat sätt stärka de enskilda revisorerna för deras uppdrag?

I korthet förmedlade partiföreträdarna följande bild.

Grundinställningen var, med något undantag, att den förtroendevalda revisionen är ett viktigt inslag i den kommunala demokratin och att revisionen fungerar som ett demokratiskt kontrollinstrument – förutsatt att såväl fullmäktige som övriga nämnder och styrelsen lyssnar på revisionen och betraktar den som ett oberoende organ.

Alla var eniga om att revisionen är ett *politiskt* uppdrag – men inte ett *partipolitiskt* – vilket ansågs som en styrka. Det var en allmän uppfattning att revisorerna också klarar att hålla partipolitiken utanför – partiskiljande uppfattningar är mycket ovanligt. I de allra flesta fall är revisorerna eniga, trots att det händer att de utsätts för påtryckningar från sina respektive partier.

Partiernas företrädare var eniga om att revisionen har en hög integritet och kompetens, men att det finns ett stort behov av att öka kunskapen hos fullmäktige, nämnder och styrelsen om bl.a. ansvarsprövningsprocessen och vad den innebär. Revisionen ansågs förhållandevis okänd även hos allmänheten.

Vidare framhöll man att det är viktigt att revisorerna har erfarenhet av kommunal verksamhet. Kombinationen av de förtroendevaldas bredd och de sakkunnigas djup ansågs bra. Alla partiföreträdare underströk att revisionsuppdraget måste ha tyngd och status samt att revisionen inte får vara en reträttpost.

Flera av partiföreträdarna framhöll att revisionens ställning behöver stärkas ytterligare samt att revisionens instrument behöver utvecklas och förfinas. Det är viktigt att revisorernas ärenden och rapporter inte bara blir anmälningsärenden, utan att de föredras och debatteras i nämnder och i fullmäktige. Revisorerna måste ha en regelbunden kontakt med fullmäktige för att undvika dramatik i samband med ansvarsprövningen. Revisorerna bör helst också vara överens med fullmäktige om vilka bedömningsgrunder som är tillämpliga i ansvarsprövningen.

Vissa av partiföreträdarna tog upp revisionens inriktning. De menade att revisionen under senare år fått en inriktning mer mot helheten, dvs. såväl måluppfyllelse och ändamålsenlighet som ekonomi, räkenskaper och intern kontroll, vilket ansågs som mycket positivt.

De flesta ansåg att ett beslut om ej beviljad ansvarsfrihet måste få någon form av konsekvenser, annars är det ingen idé att ha någon ansvarsprövning. Flertalet partiföreträdare betonade att partierna har ett stort ansvar för att ansvarsprövningsprocessen skall fungera. I partiernas nomineringsansvar ingår inte bara att utse ”rätt” personer, utan också att agera på ett ansvarsfullt sätt när någon eller några ledamöter inte beviljats ansvarsfrihet. Det måste således finnas en fungerande prövning av förtroendet.

En särskilt formulerad nomineringsstrategi för revisorer fanns inte i något parti – ”det som gäller för andra förtroendevalda gäller också för revisorer, dvs. allmän duglighet, intresse för det aktuella uppdraget, medlemmarnas förtroende etc.”. Ett generellt mångfaldsarbete bedrivs inom partierna, men utan särskild inriktning mot vissa grupper av förtroendevalda.

Partiföreträdarna betonade att utbildning för förtroendevalda är mycket viktigt. Kompetens för att träda in i olika typer av uppdrag behövs på alla plan. Det är viktigt att vara väl införstådd med vad det innebär att ha ett uppdrag i en nämnd.

Partierna hade som regel inte särskilt informerat om vad revisorsuppdraget innebär. Samtliga partiföreträdare ansåg dock att det är mycket angeläget med information och utbildning om revisionens roll och uppdrag – både för revisorer och för andra förtroen-

devalda. Det är särskilt viktigt att betona oberoendet och kravet på hög personlig integritet, eftersom en revisor måste klara att ”granska sin partivän”.

Partiföreträdarna diskuterade även det generella problemet med rekrytering. Det var en allmän uppfattning att ”det inte finns någon kö av hugade partimedlemmar”. Uppdraget som revisor är inte heller det första som bemannas, eftersom det utestänger från andra uppdrag. Uppdraget som revisor uppfattades även som svårt och tidskrävande, vilket kan vara ett problem för t.ex. småbarnsföräldrar. Slutsatsen var att uppdraget som förtroendevald revisor behöver marknadsföras mer.

Sammanfattningsvis är det utredningens bild att partiföreträdarna vid samtalen hade en i stort sett gemensam syn på den förtroendevalda revisionens uppdrag, förutsättningar och sätt att fungera. Samtliga partiföreträdare insåg också vikten av att rekryterings- och nomineringsarbetet – när det gäller förtroendevalda i allmänhet och revisorer i synnerhet – måste utgå från en genomtänkt strategi och bygga på en god kunskap om de olika uppdragens karaktär och förutsättningar.

#### 11.4 Utredningens bedömning

*Det är bra om revisorerna har olika bakgrund*

Mot bakgrund bl.a. av att det är en väsentlig uppgift för revisorerna att granska ändamålsenligheten i hela verksamheten är det också viktigt att personer med olika bakgrund och synsätt finns representerade bland revisorerna. Det är en fördel för revisionen, liksom för all annan kommunal verksamhet – om de förtroendevalda har en representativitet som i huvudsak svarar mot befolkningen.

De förtroendevalda revisorerna har en relativt hög medelålder. En förklaring till detta är att dessa ofta haft andra kommunala uppdrag tidigare. Vi vill särskilt betona att stor kommunal erfarenhet är en tillgång i det revisionella uppdraget. För att bedöma om en nämnd levt upp till fullmäktiges beslut och intentioner krävs både politisk erfarenhet och god kännedom om lokala förhållanden. För revisionsarbetets bredd och styrka är det dock viktigt att sträva efter en något bredare åldersfördelning. Det är också mycket angeläget att sträva efter en jämnare könsfördelning.

Såväl fullmäktige som de politiska partierna har ett ansvar för att undanröja olika hinder som kan finnas för att uppnå en bättre social representativitet. Det handlar bl.a. om attityder och värderingar. Det handlar också om att genom utbildning m.m. skapa goda villkor för förtroendevalda att utföra sitt uppdrag.

Sammanfattningsvis vill utredningen framhålla att valet av revisorer skall ske med bredast möjliga representativitet i fråga om kön, etnicitet, funktionshinder m.m. Enligt vår mening är det också viktigt att sträva efter att samtliga partier i fullmäktige ges möjlighet att vara representerade i revisionen. Det kan dock vara svårt i vissa kommuner och landsting där det finns ett stort antal mindre partier i fullmäktige.

#### *Kompetenskrav får inte begränsa urvalet av förtroendevalda revisorer*

Lagen anger inte några krav på speciell kompetens för de förtroendevalda revisorerna. I utredningen har vi ibland stött på uppfattningen att en förtroendevald revisor bör ha en bakgrund som t.ex. yrkesrevisor, kamrer, bankman eller polis. Det kan därför behöva påpekas att uppdraget som förtroendevald revisor i likhet med andra förtroendeuppdrag inte kräver någon speciell yrkesbakgrund. Det viktiga är politisk erfarenhet och kunskap om den kommunala verksamheten samt personliga egenskaper som saklighet, oberoende och integritet. Därtill kommer också att uppdraget som förtroendevald revisor kräver mycket tid och engagemang.

I propositionen *En stärkt kommunal revision* (1998/99:66) framhöll regeringen att det är viktigt att de förtroendevalda revisorerna har politisk erfarenhet och kunskap om den kommunala verksamheten. Utredningen anser i likhet med vad som anges i propositionen att fullmäktige även fortsättningsvis skall ha valfrihet när revisorer utses. Valet bör dock ske med bredast möjliga representativitet. Några särskilda kompetenskrav som begränsar urvalet bör därför inte införas.



*Fullmäktiges ansvar för en god representativitet*

Fullmäktige har det yttersta ansvaret för en god representativitet i nämnderna. När det gäller val av revisorer måste fullmäktige särskilt beakta tre faktorer – tillräckligt antal, lämplig kompetens och bredast möjliga sociala representativitet.

Kommunallagen anger det antal revisorer som minst skall väljas (kap. 9 § 2 KL). Fullmäktige kan dock besluta att utse fler revisorer, vilket enligt vår bedömning är nödvändigt om fullmäktige skall kunna leva upp till lagstiftarens ambition att om möjligt alla partier blir representerade. Den samordnade revisionens krav på person samband mellan de förtroendevalda revisorerna och lekmannarevisorerna i de kommunala företagen förutsätter också att ett tillräckligt antal revisorer utses.

Under utredningens arbete har vi sett exempel på hur fullmäktige – som stöd till partierna vid deras nominering av förtroendevalda revisorer – låtit ta fram dels en översiktlig information om uppdraget som revisor, dels en ”checklista” med ett antal frågor som partierna bör ta ställning till. Sådana frågor är:

- Är den som nominerats som förtroendevald revisor jävig vid granskningen av någon nämnd?
- Är den som nominerats som lekmannarevisor tagen ur gruppen av förtroendevalda revisorer?
- Är den som nominerats som förtroendevald revisor/lekmannarevisor medveten om arbetsinsatsen?
- Har den som nominerats som förtroendevald revisor/lekmannarevisor en bred erfarenhet?
- Kan den som nominerats som förtroendevald revisor/lekmannarevisor bedriva uppdraget utan partipolitiska hänsynstaganden?
- Har gruppen revisorer sammantaget en god representativitet med hänsyn till partierna i fullmäktige samt allmänna jämställdhets- och integrationssträvanden?

*Partiernas ansvar för en god representativitet*

De politiska partierna måste nominera revisorer på ett medvetet och ansvarsfullt sätt så att revisionen kan fungera som det kommunaldemokratiska kontrollinstrument som lagstiftaren avsett. Enligt utredningens bedömning kan partierna – på såväl central som lokal

nivå – lägga betydligt större vikt vid rekryteringen och nomineringen av förtroendevalda revisorer, både för att få personer med bra kompetens och för att bredda den sociala representativiteten. Detta förutsätter en genomtänkt och utvecklad nomineringsstrategi som slår vakt om erfarenhet och oberoende, men även leder till förnyelse, förnygring och en jämnare könsfördelning i revisionen.