

Förord

Utredningen om den kommunala revisionen har haft i uppdrag att göra en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt. I utredningens uppdrag har bl.a. ingått att analysera om nuvarande regler för fullmäktiges ansvarsprövning har fungerat tillfredsställande och att överväga möjliga åtgärder för att stärka och utveckla denna process.

Varje år fattar alla fullmäktigeförsamlingar i Sverige beslut om att bevilja eller vägra ansvarsfrihet för förtroendevalda i styrelser, nämnder och fullmäktigebereidningar. 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 olika delar av landet samt kommuner

och landsting av olika storlek och med olika organisation och partipolitisk styrning.

I undersökningen har intervjuresultatet relaterats till kommunernas institutionella förutsättningar, aktuella samhällsvetenskapliga teorier och diskussioner i offentliga utredningar och i forskning om demokrati och politiskt ansvar på lokal nivå. Delar av materialet kommer att vara underlag i forskarens avhandlingsarbete om förtroendevaldas ansvar i lokal demokrati.

Författaren svarar själv för innehållet i rapporten. På utredningens begäran har författaren ombetts att hålla framställningen på ett sätt som gör rapporten så tillgänglig som möjligt för alla intresserade läsare.

Utredningen anser att rapporten utgör ett värdefullt bidrag i den fortsatta diskussionen om hur ansvarsprövningsprocessen i kommuner och landsting kan utvecklas och förbättras.

Stockholm i oktober 2004

Peter Persson

/Elisabeth Englund
Maria Löfgren

Innehåll

Författarens förord	11
Sammanfattning	13
DEL 1 Vad är den kommunala revisionens ansvar?	23
Varför är det som det är med den kommunala revisionen?	23
Tillvaratar fullmäktige revisionens funktion?	23
Rapportens syfte och frågeställningar	24
Rapportens utgångspunkter och disposition	24
Del 2 Hur är det tänkt om kontrollen av politiskt ansvar i kommunerna	27
Vad är det för ansvarstagande som skall kontrolleras?	27
Maktdelning mellan beslutande, verkställande och kontrollerande politiska funktioner	27
Den svenska demokratimodellen – demokratiska procedurer enligt rättvisa principer	28
Representativ demokrati med inslag av direkt deltagande och dialog	30
Förtroendevaldas ansvarstagande och ansvarsutkrävande är demokratiska värden	32
Ansvar för demokratins värden	34
Ansvar för utveckling av demokrati, rättssäkerhet och effektivitet i kommunerna	35
Demokratilogiken som grund för ansvarstagande och ansvarsutkrävande	36
Ansvarsetiskt stöd för bedömning av förtroendevaldas ansvarstagande	38

Kommunalrättsligt stöd för bedömning av ansvars- tagande	39
Ett fritt mandat som granskas och utkrävs före, under och efter mandatperioden.....	41
Den kommunala revisionens funktion – granskare åt folk- valda och allmänheten	42
Granskare i fullmäktiges tjänst.....	42
Granskare i allmänhetens tjänst.....	43
Vad är ett demokratiskt kontrollinstrument?.....	44
Revisionssystem – interaktiva kontrollinstrument	44
Revisionsansvar – vad är det för ansvar som granskas?.....	50
Det viktigaste ansvaret för förtroendevalda	51
De förtroendevalda revisorernas särskilda utgångspunkter.....	57
Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen	57
Rättslig bedömning av kontrollinstrumentet	60
God sed för vägledning av granskning, bedömning och prövning.....	63
Slutsatser om vad förtroendevalda revisorer skall vara särskilt bra på.....	64
Slutsatser del 2: Kontrollinstrumentets bidrag till utveckling av demokrati, effektivitet och rättssäkerhet i kommunerna beror främst på fullmäktige.....	66
Ett demokratiskt kontrollinstrument – vart tog demokratin vägen?	66
Del 3 Hur är det i praktiken? Översikt av fullmäktiges beskrivningar	69
Om det ansvar som granskas av förtroendevalda revisorer	70
Vad är det som de förtroendevalda revisorerna granskar?.....	70
Vad borde de förtroendevalda revisorerna granska mera?.....	72
Kommentar om det ansvar som revisorerna granskar.....	72
Om den kommunala revisionens ansvar och funktion.....	75
Vad tar den kommunala revisionen ansvar för idag?.....	75
Vad borde den kommunala revisionen förbättra för att ta sitt ansvar?	76
Kommentar om revisorernas ansvar och funktion.....	77

Om vad som påverkar hur väl den kommunala revisionen fungerar.....	80
Partipolitisk maktpolitik försvårar ansvarstagande i de olika politiska funktionerna	80
De olika politiska funktionernas ansvarsdelning är okänd eller följs inte	81
Om hur det borde vara för att den kommunala revisionen skall fungera.....	83
Kommentarer om ansvarsdelningens påverkan på den kommunala revisionen.....	85
Om hur revisorer utses	89
Revisorer med stor integritet, god kommunikationsförmåga och kommunperspektiv	89
Hur borde det vara när revisorer utses?	90
Kommentarer om att utse revisorer.....	90
Hur är det med revisionens reglemente och revisionsbiträde	91
Hur borde det vara med revisionens reglemente och revisionsbiträde	92
Kommentarer om revisionens reglemente och revisionsbiträde	93
Hur det fungerar med beredning av revisionens budget	94
Hur det borde fungera med revisionens budget	94
Kommentarer om beredning av revisionens budget	95
Hur det är med revisionens granskningsplan	95
Hur det borde vara med revisionens granskningsplan.....	96
Kommentarer om revisionens granskningsplan.....	97
Om granskningsprocessen.....	98
Hur fungerar granskningsprocessen idag?	98
Hur borde granskningsprocessen fungera?	100
Kommentarer om granskningsprocessen	101
Om kommunikation mellan fullmäktige och revisionen.....	103
Hur är kommunikationen idag.....	103
Hur borde kommunikationen fungera	105
Kommentarer om kommunikationen.....	105
Om hur fullmäktige tillvaratar information från revisionen	108

Hur tillvaratas information från revisionens återkoppling idag?	108
Om hur fullmäktige borde tillvarata informationen från revisionen.....	109
Kommentarer om hur information från revisionen tillvaratas av fullmäktige	111
Om revisorernas bedömning och ansvarsprövning	114
Hur är det med revisorernas bedömning och ansvarsprövning idag	114
Hur revisorernas bedömning och ansvarsprövning borde vara	115
Kommentarer om revisorernas bedömning och ansvarsprövning.....	115
Om hur det är med fullmäktiges bedömning och åtgärder i ansvarsfrågan.....	116
Partipolitiken hindrar.....	116
Inte beviljad ansvarsfrihet behövs som en ”hygienfaktor” i offentlig förvaltning	116
Hur borde det vara med fullmäktiges bedömning och åtgärder?.....	117
Kommentarer om fullmäktiges åtgärder och bedömning i ansvarsfrågan	119
Övrigt – Fullmäktige betonar utbildningsbehovet.....	121
Kommentarer om utbildnings- och förbättringsbehov	121
Del 4 Sammanfattande slutsatser och nya frågor	123
Den kommunala revisionen är en viktig funktion för politisk demokrati på lokal nivå	123
Fullmäktige kan tillvarata revisionen bättre	125
Granskningsarbetets värde beror på revisorernas och revisionsbiträdenas kompetens.....	127
De förtroendevalda revisorerna har en särskild funktion	128
Partipolitisk makt och otydlig ansvarsdelning försvårar politiskt ansvarstagande	128
Hur kontrolleras det när olika mellanhänder utför uppdrag åt kommunen?.....	129
Fullmäktige tillvaratar inte de egna påverkansmöjligheterna	130

Osäkert om fullmäktige är mogna för öppen redovisning men det bör vara så	131
Ansvaret följer av lagstiftning men kan bara praktiseras av de förtroendevalda själva.....	131
Okunskap om revisionen som fullmäktiges och allmänhetens korrigerande funktion.....	132
Referenser	135
Bilaga 1 Studiens avgränsning, tillvägagångssätt och urval...	139

Författarens förord

Denna rapport presenteras på uppdrag av den statliga Utredningen om den kommunala revisionen. I rapporten behandlas främst fullmäktiges syn på revisionens funktion och på ansvarsprövningsprocessens betydelse för den lokala demokratin idag.

Underlaget för rapporten utgör också en del av det forskningsarbete, om de förtroendevaldas ansvar i den politiska demokratin och revisionens betydelse för demokratisering på lokal nivå i dag och i framtiden, som pågår vid institutionen för statsvetenskap, Internationella Handelshögskolan i Jönköping.

I rapporten behandlas översiktligt den kommunala revisionens funktion och ansvarsprövningsprocessens betydelse som en del i den svenska utformningen av folkstyret och kommunernas funktion att verka för demokrati, rättsäkerhet och effektivitet på lokal nivå.

Referensmaterialet som används i rapporten består dels av tidigare forskning och aktuella offentliga publikationer om förtroendevaldas ansvar i den politiska demokratin i kommunerna.¹

Rapporten bygger också på material från samtalsintervjuer med ledamöter som representerar fullmäktiges presidium och gruppansvariga/motsvarande för de partier som ingår i respektive fullmäktige, i ett urval av tolv kommuner, landsting och regioner i landet.

Min avsikt är att trovärdigt förmedla en översikt av de beskrivningar och erfarenheter som förmedlas om fullmäktiges och den kommunala revisionens funktion, arbetsformer och om gransknings- och ansvarsprövningsprocessernas betydelse i kommunerna idag.

Genom att tillvarata dessa beskrivningar ges en del förklaringar av varför det är som det är med den kommunala revisionen och fullmäktigeförsamlingens ansvarsprövning i lokal demokrati.

¹ Med kommuner avses kommuner, landsting och regioner i kommunallagens mening. Om inte alla tre omfattas i sammanhanget framgår det av texten.

De intervjuade delar med sig av erfarenheter från praktiken som, bland mycket annat, visar på skillnader i att ha partipolitisk makt och att ta politiskt ansvar i olika politiska funktioner, och konsekvenserna av det i lokal demokrati idag.

För fullmäktige har redan den kommunala revisionens granskings- och ansvarsprövningsprocess en stor betydelse som kontrollfunktion och för informationsåterföring till de granskade och fullmäktige. Men revisionens funktion kan utvecklas och tillvaratas bättre som stöd för de förtroendevaldas ansvarstagande och för fullmäktiges bedömning i ansvarsfrågan.

I sin granskning och ansvarsprövning redovisar revisorerna sina iakttagelser och motiverar sina bedömningar av ansvarstagandet i de olika aktuella situationerna. ”Revisorerna har argument” som redovisas öppet till berörda och som underlag för fullmäktiges ställningstagande i ansvarsfrågan. Sedan tar det slut med öppenhet, delaktighet, insyn och ansvarsetik i ansvarsprövningsprocessen. Fullmäktiges bedömning av revisionsansvaret som ligger till grund för beslut i ansvarsfrågan i den aktuella situationen redovisas inte. Respektive kommunfullmäktiges idéer och argument för vad som bedöms vara oönskat eller önskat handlande av de revisionsansvariga i den aktuella kommunspezifika situationen berör närmast de revisionsansvariga, revisorerna och allmänheten om revisionen skall vara fullmäktiges *och* allmänhetens demokratiska kontrollfunktion i kommunerna.

De medverkande i rapporten bidrar till att vi idag vet lite mer om hur det är med den kommunala revisionen och ansvarsprövningsprocessen i kommunerna.

Det väcker nya frågor att undersöka vidare och ger nya möjligheter att välja mellan olika alternativ att handla varav en del kanske kan bidra med att skapa en gnutta ökad legitimitet för den politiska demokratin i lokalsamhället i kommunerna idag.

Ett särskilt tack till er 87 förtroendevalda fullmäktigerepresentanter som medverkar i studien.

Jag vill också uttrycka ett varmt tack till alla er som på olika sätt har hjälpt och gjort det möjligt att genomföra fokusgrupperna och intervjuerna i kommunerna, landstingen och regionen och arbetet med studien.

I oktober 2004

Ann Britt Karlsson

Sammanfattning

Denna rapport har sammanställts på uppdrag av den statliga Utredningen om den kommunala revisionen (Fi 2003:9) för att belysa revisionens betydelse för den lokala demokratin. I uppdraget ingår att intervjua förtroendevalda i minst tio fullmäktigeförsamlingar om deras syn på revisionens funktion och ansvarsprövningsprocessen.

Det har visat sig att några få kommunala fullmäktigeförsamlingar inte har tillvaratagit informationen från de kommunala revisorernas prövning av revisionsansvaret på det sätt som de förtroendevalda revisorerna avsett. Det som dessa få men stora kommuners fullmäktigeförsamlingar gjort, har skapat rubriker i massmedia och den pågående Utredningen om den kommunala revisionen ställer frågan hur fullmäktige kan bortse från den information som fullmäktiges och medborgarnas kontrollinstrument förmedlar. Risken finns då att uppdraget som de förtroendevalda revisorerna har inte uppfattas meningsfullt.

Vad ger då förtroendevalda i andra fullmäktigeförsamlingar med erfarenheter av ansvarsprövning och ansvarsutkrävande för beskrivningar av revisorernas funktion och ansvarsprövningsprocessen? Några av dem som intervjuats representerar kommuner och landsting vars fullmäktige alltid har tillstyrkt ansvarsfrihet, andra inte.

Rapporten avser att bidra till ökad kunskap och överblick om den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt och om hur ansvarsprövningsprocessen fungerar eller borde fungera i lokal demokrati sett ur fullmäktiges perspektiv på revisionsansvaret.

De beskrivningar som tillvaratas här förmedlas från fullmäktiges perspektiv på den kommunala revisionen. Rapporten utgör en begränsad del av det insamlade material som för övrigt tillvaratas i ett

pågående forskningsprojekt om förtroendevaldas ansvar i lokala demokratiseringsprocesser.

Studien har genomförts under tiden mars till september 2004 och materialet har samlats in vid samtalsintervjuer med 87 fullmäktigeledamöter i tolv av landets kommuner, landsting och regioner. I de kommuner och landsting/regioner som medverkar i studien har representanter för de partier som ingår i fullmäktige samt fullmäktiges presidium inbjudits att delta. Från sina olika erfarenheter i kommunerna delar de med sig av beskrivningar av den kommunala revisionens betydelse och arbetsformer i ansvarsprövningsprocessen, hur det är och hur det borde vara. Urvalet av kommuner har gjorts för att få del av så mycket information som möjligt förmedlad av förtroendevalda med olika erfarenhet av ansvarsprövningsprocessen och fullmäktiges ansvarsutkrävande av förtroendevalda i styrelser och nämnder. De medverkande representerar olika kategorier av kommuner, landsting och regioner med olika representativitet, partipolitisk styrning och form av organisation.

Den kommunala revisionens institutionella utformning och systemet med förtroendevalda revisorer i lokal demokrati i Sverige vägleder valet av referenslitteratur i rapporten. Sedan 2002 framgår inte bara i Regeringsformen utan också i kommunallagens inledningskapitel att kommunernas verksamhet lokalt vilar på principen om demokrati. Där finns också kommunalrättsliga instrumenten som stöd för de förtroendevaldas enskilda och gemensamma handlande.

I rapportens andra del beskrivs det hur det är tänkt att det skall fungera, med makt- och ansvarsdelning mellan olika politiska nivåer och funktioner, i dagens representativa demokrati med inslag av direkt deltagande och dialog i kommunerna. Det är de för granskning- och ansvarsprövningsprocessen särskiljande demokratiska och ansvarsetiska förutsättningarna som beskrivs. Dessa utgångspunkter omfattar dem som har fått förtroendet att ta ansvar inom den politiska demokratin i kommunerna idag.

En sådan grundprincip i den kommunala verksamheten är att det är *politiskt* förtroendevalda som ansvarar för beslutsfattande, verkställighet och granskning. Fullmäktige är den högsta och enda direktvalda beslutande församlingen i kommunen. Som folkvalda står de till svars och utkrävs ansvar av folket vid allmänna val.

Revisionsansvaret följer av det uppdrag som förtroendevalda i styrelser, nämnder och fullmäktigeberedningar fått av kommunfullmäktige. Det är ett individuellt och gemensamt, politiskt demo-

kratiskt, juridiskt och ekonomiskt ansvar, för att *det*, som följer av i demokratisk ordning fattade beslut, genomförs så att avsikterna med beslutet förverkligas i kommunen.

De förtroendevalda revisorernas granskning och bedömning omfattar därmed ansvarsförhållanden där "det politiska" inslaget är framträdande. De förtroendevaldas olika biträden, (anställda i den kommunala förvaltningen eller genom andra privata eller ideella organisationer), omfattas inte av revisionsansvar, oavsett det inflytande som de har i de olika politiska arbetsprocesserna. Den gransknings- och ansvarsprövningsprocess som görs av "de egna" förtroendevalda, är en form av extern utvärdering, en kollegebetydelse av hur andra förtroendevalda har klarat av att ta sitt ansvar. Motsvarande institutionella form av utvärdering av "sina egna" finns också i andra system i samhället.

Utgångspunkten är att "det demokratiska kontrollinstrumentet", den kommunala revisionens granskningar och bedömningar av revisionsansvaret, är till för att minska oönskade effekter och behålla eller öka önskad variation av de förtroendevaldas ansvarstagande, sett ur demokratiskt, rättsligt och ekonomiskt perspektiv på kommunernas funktion i samhället.

Kommunrevisionens institutionella förutsättningar som demokratiskt kontrollinstrument finns, men det beror främst på fullmäktiges förmåga om den förtroendevalda revisionen tillvaratas som fullmäktiges och allmänhetens kontrollinstrument eller inte.

År 2000 förstärktes revisionens betydelse i kommunallagen, sett ur *effektivitets-* och *rättssäkerhetsperspektiv*. Men om den kommunala revisionen får den avsedda betydelsen i kommunernas *lokala demokratiska perspektiv*, mer än att den leds av förtroendevalda, beror på fullmäktige och vilka direktiv de ger till sina förtroendevalda revisorer, till de revisionsansvariga och i sina ägardirektiv, t.ex.

Det betyder att om kontrollinstrumentet är verkningsfullt eller inte beror på samspelet mellan fullmäktige och revisorerna och ytterst på om respektive fullmäktige tillvaratar revisionsfunktionen fullt ut som sin och allmänhetens demokratiska kontrollfunktion.

Det handlar också om revisorernas förmåga att initiera och kommunicera sina granskningsresultat med de granskade, vad det är revisorerna bedömer och hur de återför information om ansvarstagande till fullmäktige. Därefter beror det på vilka bedömningsgrunder, korrigerings- och sanktionsmöjligheter som full-

mäktige väljer att använda sig av i sina ställningstaganden och beslut i ansvarsfrågan.

I rapportens tredje del redovisas översiktligt de intervjuades uttalanden om betydelsen av den kommunala revisionen, hur det är eller borde vara med dess granskning och revisionens och fullmäktiges ansvarsprövningsprocesser i kommunerna idag.

Den gemensamma uppfattningen är att revisionen sedan ett fåtal år tillbaka är ett kommunalrättsligt välreglerat kontrollorgan vars kontroller i ansvarsprövningsprocessen, granskningsrapporter och revisionsberättelse är en absolut förutsättning för fullmäktiges årliga bedömning och beslut i ansvarsfrågan.

Fullmäktige ger den kommunala revisionen en stor betydelse i den kommunala demokratin. Den beskrivs som en avgörande förutsättning för att fullmäktige skall kunna förvalta det förtroende de fått som valda representanter att ta ansvar för och verka för demokratins legitimitet ur ett lokalt perspektiv.

Revisionens funktion *är* betydelsefull och fullmäktige behöver de förtroendevalda revisorerna, och deras sakkunniga biträden, för att veta *att* revisionen kontrollerar de förtroendevaldas revisionsansvar för genomförande av *det* fullmäktige beslutat. Fullmäktige behöver veta att de kommunala besluten genomförs och att styrelsers nämnders interna kontroll av verksamheterna fungerar oavsett i vilken form eller av vilka som besluten verkställs.

Fullmäktige skulle kunna tillvarata informationen från revisionens återkoppling på bättre sätt än vad som sker idag. Revisorernas återrapportering av granskningsresultat och bedömning av ansvarsprövning borde ges utrymme och en sådan utformning så att det inte blir ett beslutsärende i mängden av andra på fullmäktiges möten.

Resultaten visar också att den kommunala revisionens funktion och ansvarsprövningsprocessen tillvaratas som bäst när det är på följande sätt i kommunen;

- Partipolitisk maktpolitik ger vika för kommunal ansvarspolitik, i enlighet med kommunallagens och fullmäktiges intentioner;
- Makt- och ansvarsdelning mellan beslutande, verkställande och kontrollerande politiska funktioner framträder tydligt, i stället för att de försvagas eller suddas ut vid genomförandet av fullmäktiges beslut och i ansvarsprövningsprocessen;

- Fullmäktigeledamöter har tillräcklig kunskap om den förtroendevalda revisionens funktion för att ställa frågor om vilka direktiv de kan ge till fullmäktiges olika uppdragstagare eller i ägardirektiv och om resultat av revisorernas granskning och bedömning samt när de känner till vilken rätt till upplysningar de har och därmed kan vara delaktiga och ha inflytande i ansvarsprövningsprocessen när fullmäktige gör sin bedömning och fattar beslut i ansvarsfrågan;
- Fullmäktige tillvaratar sina påverkansmöjligheter vid utformning av revisionens och de granskades reglementen och direktiv/anvisningar och har en återkommande dialog, med bibehållen respekt för de beslutsbefogenheter och den ansvarsdelning som gäller för de olika politiska funktionerna.
- Förtroendevalda i styrelser och nämnder ges rättvisande, begriplig och konstruktiv kritik av revisorer som visar gott omdöme, hög integritet och god kommunikationsförmåga och som tar hjälp av sakkunniga med motsvarande kompetens inom granskningsområdet under tiden som de revisionsansvariga genomför fullmäktiges beslut – inte bara efteråt. Dessa 'revisorsegenskaper' är som viktigast när det "krisar till sig" och när revisionsansvariga inte tar ansvar på ändamålsenligt sätt;

Fullmäktige och revisorerna behöver ge mer utrymme för att informera varandra sett ur de olika funktionernas ansvar. Förmågan att talas vid om det som är svårt och att kunna argumentera muntligt och skriftligt för vilka sakliga argument och bedömningar som uttalanden om ansvarstagandet vilar på behöver tränas upp av fullmäktige, revisorerna och deras sakkunniga biträden.

Att redovisa bedömningar av revisionsansvarigas ansvarstagande i kommunen är svårt men viktigt att föra en öppen dialog om. Revisorerna redovisar redan idag öppet sina argument för bedömning och det borde fullmäktige också göra. För dem som varit med om när det riktats kritik från revisorerna och/eller avstyrkt ansvarsfrihet så har det varit väldigt "tufft". Det har gett lärdomar och nya insikter om hur oerhört viktigt det är att bedömning och beslut baseras på noggranna analyser om de förutsättningar och samband som gäller i sammanhanget för den specifika situationen för ansvarstagandet i den aktuella kommunen. För att bedömningsgrunderna skall kunna börja redovisas i en öppen och ömsesidigt

respektfull kommunikation i kommunerna behöver det framgå i lagstiftningen att det skall ske. För övrigt är uppfattningen att de förstärkningar som gjorts i lagstiftningen av revisionens funktion är bra och tillräckliga. De börjar ge avtryck i praktiken till förmån för ett på olika sätt förbättrat ansvarstagande i kommunerna. De viktigaste förändringarna är nu om fullmäktige och revisorerna fortsatt klarar av att fortlöpande utveckla användningen av fullmäktiges och allmänhetens demokratiska kontrollinstrument i kommunernas och lokalsamhällets praktik.

Den kommunala revisionen ges främst funktionen att kontrollera och genom granskningsarbetet under hand stödja, att de beslut som fullmäktige, efter avslutad partipolitisk debatt fattat, blir genomförda så att avsikterna med beslutet kan nås, att beslutsberedning och genomförande sker enligt fullmäktiges intentioner, anvisningar och ekonomiska ramar och att nämnder och styrelser har en fungerande intern kontroll så att de vet vad som sker inom verksamheterna.

Revisorerna skall bedriva ett fortlöpande granskningsarbete inriktat på att följa och mer djupgående analysera ansvarstagandet, de olika politiska ansvarsområdena och dess arbetsprocesser. Revisionens uttalanden skall inte bara ge återblick utan också framåtblick, baserat på fakta och specialkunskaper som behövs för att kunna uttala sig om den kommunala verksamhet som bedrivs idag. Fullmäktige vill veta vilka resultat besluten skapat i förhållande till vad som avsågs sett ur olika, ekonomiska, laglighets och demokratiska, avseenden.

Ingen partipolitik får påverka revisorerna i dess arbete, ”då är det kört”. Revisionen är fullmäktiges organ och därmed får det inte råda något tvivel om detta. Ett annat sätt att uttrycka det är att när fullmäktigeledamöter inte klarar av att fullfölja de beslut som fullmäktige fattat i demokratisk ordning, efter en öppen partipolitisk debatt, utan i stället faller tillbaka på partipolitiska eller andras förväntningar, då behöver de än mer en revision som står upp för fullmäktiges beslut. Den kommunala revisionen måste klara av att arbeta med de olika delarna i revisionsarbetet med helhetssyn från fullmäktiges perspektiv och därmed ur kommun-/landstings-/regioninvånarnas samlade perspektiv.

Över lag finns det stor respekt för de förtroendevalda revisorerna. Revisorernas intresse är i kommunen och den lokala demokratin, inte ekonomisk vinning eller maktpolitik. Revisorerna är inte maktpolitiker, de är ansvarspolitiker. Att vara förtroendevald

kommunal revisor anses som ett mycket betydelsefullt och krävande uppdrag. Till revisorer utses personer som har ett gott omdöme, hög integritet och flera goda egenskaper för att uthålligt och konsekvent sätta in olika aktiviteter i ansvarsprövningsprocessen i fullmäktiges helhetsperspektiv.

Fullmäktigeledamöterna pratar inte i första hand i termer av att öka revisionens betydelse. Den kommunala revisionens betydelse är redan stor för fullmäktige men den behöver tillvaratas bättre och utvecklas för att klara av att följa med i utvecklingstakten sett ur kommunalt ekonomiskt-, rättssäkerhets-, och demokratiseringsperspektiv. Det som behöver förändras är att revisionens funktion ges bättre utrymme i olika bemärkelse och att gamla föreställningar och godtyckliga uttalanden om den kommunala revisionen byts ut mot ny kunskap om vad som gäller och vad som behövs idag och i framtidsytande bemärkelse, åt fullmäktige och allmänheten. Det är också angeläget att revisorerna granskar och kan ge fullmäktige återkoppling om beslut genomförts och om avsikterna med beslutet uppnåtts, oavsett om de förtroendevalda har egna anställda, eller om genomförandet sker i andra former i samverkan med andra, som utför uppdrag med kommunala medel.

Revisionens återrapportering borde utformas så att den bättre kan tillvaratas av fullmäktiges ledamöter samt mer förmedla vilka effekter fullmäktiges beslut har gett för dem eller det som berörs av beslutet. Då skulle informationen från kontroll- och granskningsarbetet kunna användas både som underlag för åtgärder och bedömning av de förtroendevaldas ansvarstagande och som underlag för att förbättra fullmäktiges egna arbetsformer och direktiv.

Behovet av ökad kunskap för att motverka godtyckliga uttalanden och behovet av en bra/förbättrad kommunikation genom dialog går som en röd tråd genom intervjuresultaten.

Det är i första hand fullmäktigeledamöterna som saknar kunskap om vilka möjligheter som finns och som går att utveckla för att ta vara på det egna och allmänhetens kontrollfunktion. Om revisionens information skall leda till förändringar och förbättringar måste det också finnas ett ömsesidigt intresse att ge och ta emot information oavsett om avsikten med informationen är att öka de revisionsansvarigas eller fullmäktiges problemlösningskapacitet eller om det är för att överväga sanktionsform vid utkrävande av ansvar av förtroendevalda i styrelser, nämnder eller beredningar.

Revisorernas granskning bidrar till förbättrat ansvarstagande i flera avseenden och det är en påtaglig förbättring de senaste åren.

Fullmäktige beskriver värdet med revisionens granskningsprocesser och dess effekter i form av den information som revisionen förmedlar och som kan bidra till att problem tidigt synliggörs och kan åtgärdas under hand. Revisorerna skall arbeta så att oegentligheter eller missbruk av förtroende kan förekommas, det kan bidra till att allmänheten litar mer på kommunpolitiker.

Åtterrapporeringen av granskningsresultat är av värde för de granskade och för fullmäktige för förbättringar av pågående politiska arbetsprocesser och dess framtida utformning.

Ansvarsprövningsprocessens värde består i att fullmäktige får del av revisionens samlade bedömning av det politiska revisionsansvaret, denna bedömning kan bara revisorerna göra. Detta är ett viktigt underlag för fullmäktiges beredning av den egna slutliga bedömningen och för beslut om sanktioner och utkrävande av ansvar. Fullmäktige vill att revisionen tydligare säger ifrån, men avsikten är också att fullmäktige borde bli bättre på att använda den information som revisorerna ger.

Resultatet visar att dessa fullmäktigeledamöter beskriver att de förtroendevalda revisorerna är ansvariga för kontrollen av demokratiska och ekonomiska värden inför fullmäktige, som befolkningens företrädare i ett samhällsperspektiv och att de idag uppfattas arbeta oberoende och självständigt.

Revisionen borde också tänka mer på att fullmäktiges vision skall vägleda i praktiken. Revisionen ser fortfarande mest bakåt men borde se både bakåt och framåt då de granskar. Då kan bedömningen av de förtroendevaldas ansvarstagande både ske mot bakgrund av vad de gjort och klarat av som vad de gör för att klara av det bättre i framåtsyftande perspektiv. Enligt de intervjuade kan förtroendevalda revisorer göra detta när det politiska revisionsansvaret kontrolleras ur ett demokratiskt samhällsperspektiv och med valda representanter som visar trovärdighet genom mycket hög integritet och som tillvaratar det fria mandatet i sitt uppdrag. Revisorerna kan då ge ett underlag till fullmäktiges ansvarsutkrävande under tiden för mandatperioden för att kontinuerligt utkräva ansvar och sanktion – om fullmäktige klarar av att ta sitt ansvar.

Fullmäktige anser att det borde vara mer kommunikation med den kommunala revisionen såväl före granskningsplanen fastställs som mer kontinuerligt informationsutbyte när det finns säkra granskningsresultat att åiterrapportera som kan bidra till ett förbättrat ansvarstagande från de förtroendevaldas sida. Idag ger inte den kommunala revisionen någon konstruktiv kritik till fullmäktige

oavsett om de fattar orealistiska eller inkonsekventa beslut som försvårar premisserna för att klara av revisionsansvaret.

Områden som fullmäktige betonar för förbättring av ansvarsprövningsprocessen är;

- behovet av ökad kunskap och kompetensutveckling i de förtroendevaldas funktion i den politiska demokratin i samhället idag;
- att den roll- och ansvarsfördelning som redan gäller enligt kommunallagstiftningen mellan de olika politiska funktionerna i den politiska organisationen tydliggörs och följs i praktiken. Då gäller det att i praktiken tillåta fullmäktige att ta ansvaret som det direktvalda högsta beslutande organet, att styrelser och nämnder tar ansvar för att genomföra och ha uppsikt över att beslut som fattats ger avsett resultat och att revisionen utvecklas i den granskande funktionen i lokalsamhället;
- att fullmäktige klarar av att påverka förändringen av makt och ansvarsdelningen så att skillnaderna mellan de olika politiska funktionerna och därmed också revisionens funktion tydliggörs och får bättre genomslag i det praktiska politiska arbetet;
- att revisionen arbetar så att samtliga verksamheter granskas oavsett vem som biträder de förtroendevalda i utförandet eller i vilka driftsformer det sker, så att fullmäktige får en heltäckande återkoppling från revisionen.
- att återkopplingen från revisionen ges sådant utrymme i fullmäktige att informationen kan tas tillvara bättre, för fullmäktiges egna och de revisionsansvarigas ansvarstagande.

Revisionen ges en central funktion vad det gäller att öka legitimiteten och allmänhetens förtroende för "politiker" i kommunerna. "De egna" *folkevalda* revisorerna har också betydelse i form av att de har fått ett förtroende att ta ansvar i den lokala demokratin, vilket också stärker deras legitimitet när de ger sin bedömning av hur det offentliga åtagandet genomförs av de lokalt ansvariga politikerna. "De egna" förutsätts ha en högre grad av medvetenhet om de lokala förhållanden som råder i samhället där de folkevalda representanterna fått väljarnas förtroende för det politiska ansvaret. Därmed förväntas de känna till verksamheternas speciella villkor i bemärkelsen en allmän kännedom om det sammanhang som påverkat bygden, politiken eller verksamhetens organisation och inriktning. Detta betonas av de intervjuade som

samtidigt lyfter fram revisionens betydelse för att värna samtliga demokrativärden i kommunen.

Det är ingen brist på exempel som ges i form av partipolitiska motsättningar och maktpolitik i fullmäktige, styrelser och nämnder, som kan hindra initiativ till en öppen redovisning. De intervjuade tror det kan bli svårt att öppet redovisa sina bedömningar i ansvarsfrågan, men de flesta säger sig vara beredda att försöka, det är viktigt för att allmänheten skall kunna lita på kommunpolitiker.

Det svenska systemet med en demokratisk institution i form av den kommunala revisionen, där förtroendevalda politiker i en funktion självgranskar och bedömer andra förtroendevalda i en annan funktion, kan utvecklas och tillvaratas bättre.

Ett litet steg i en sådan riktning är att betydelsen av delningen av den politiska makten och ansvarsdelningen mellan den politiska beslutande fullmäktigeförsamling, styrelsers och nämnders verkställande och revisionens kontrollerande organ lyfts fram och ges förutsättningar att fungera i praktiken. Det är ett sätt att minska möjligheten till maktkorruption och undanlidande självkritik under mandatperioden. Motsättningar kan tydliggöras innan de blir svåra eller ohanterliga konflikter i lokalsamhället.

Den beslutande direktvalda fullmäktigeförsamlingen kan dessutom bidra till att politiskt ansvarstagande blir både ett medel och ett mål genom att i de politiska arbetsformernas demokratiska procedurer öppet visa hur de hanterar motstridiga mål och problem som finns i den fortsatta demokratiseringsprocessen.

Om fullmäktige, precis som de förtroendevalda revisorerna åtminstone anger vad det är som de bedömer de revisionsansvarigas ansvarstagande i förhållande till i den aktuella lokala situationen så blir det ändå ett riktmärke, även om de inledningsvis kommer att formulera sig trevande. Bedömningskriterier kan ge en öppen vägledning men det finns inget facit på hur det fungerar i praktiken.

Om fullmäktige börjar träna på att öppet formulera sina respektive bedömningsgrunder i den funktion de skall fylla, anpassad till den situation som är, förbättras förutsättningarna för ansvarstagande och underlättas ansvarsutkrävandet av de egna. Dessutom betyder det att allmänheten får ökad insyn över vad som görs med förtroendet i politik och förvaltning och en mer nyanserad återrapportering av vad som pågår mellan valperioderna från dem som tar politiskt ansvar.

1 Vad är den kommunala revisionens ansvar?

Varför är det som det är med den kommunala revisionen?

Den kommunala revisionen skall vara en granskare i fullmäktiges och allmänhetens tjänst men systemet med förtroendevalda revisorer i kommunerna har uppmärksamats och återkommande ifrågasatts i debatten de senaste åren. Kommunallagens ansvars- och rollfördelning har ändå i huvudsak stått oförändrad sedan 1860-talet och det är de förtroendevalda i den politiska demokratin som har beslutanderätten. I de statliga utredningarna och i Riksdagen har det varit en konsekvent linje att inte politisera den kommunala förvaltningen. Därför kvarstår de förtroendevaldas politiska ansvar för beslut, genomförande och kontroll av verksamheten i kommunerna, detta har till en del försvarats med demokratiargument. Den kommunala revisionen har rubricerats som ”ett demokratiskt kontrollinstrument” för att granska och pröva revisionsansvar i kommunerna men vad det innebär för fullmäktige saknas det väldokumenterade uppgifter om.¹

Tillvaratar fullmäktige revisionens funktion?

Vi vet t.ex. inte om fullmäktige använder revisionens information om granskningsresultat för utveckling av demokrati, effektivitet eller rättssäkerhet på lokal nivå eller om revisorernas ansvarsprövning är till stöd för fullmäktiges årliga bedömning och beslut i ansvarsfrågan.²

Om det finns någon överensstämmelse mellan kommunfullmäktiges bedömning av de revisionsansvarigas ansvarstagande, allmän-

¹ *Den Kommunala Revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument* SOU 1998:71, SOU 1993:109 s.37.

² Fullmäktiges ansvar enligt Kommunallagen 4:25a (1999:621).

hetens förtroende för de demokratiskt valda eller medborgarnas ansvarutkrävande vid allmänna val, är också okänt.

Kort sagt, det saknas kunskap, förklaringar och förståelse om de ansvarsrelationer som finns mellan revisionens funktion och olika ansvarsförhållanden i de politiska arbetsprocesserna, verksamheten och utvecklingen i kommunerna. De senaste åren har det presenterats en del forskning om revisionens roll i stat och kommun.³ Vilken betydelse kontrollen av det politiska revisionsansvaret har för de demokratiska processerna i kommuner och landsting saknas det dock kunskap om.

Rapportens syfte och frågeställningar

Avsikten är att rapporten skall bidra till ökad kunskap och överblick av den kommunala revisionens förutsättningar och funktions sätt och om hur ansvarsprövningsprocessen fungerar eller borde fungera i lokal demokrati sett ur fullmäktigeförsamlingens perspektiv idag.

De frågor som ställts till de intervjuade är:

- Vad är det för ansvar som de förtroendevalda revisorerna representerar i sin funktion i Er kommun/landsting/region idag?
- Hur kan man säkerställa att ansvarstagande och fullmäktiges prövning av ansvarsfrågan sker på ett ändamålsenligt sätt?
- Vilken kunskap får fullmäktige genom den ansvarsprövning som revisionen gör och vad används denna kunskap till?
- Hur tycker Ni som förtroendevalda att det *borde* vara?

Rapportens utgångspunkter och disposition

Rapporten handlar om den kommunala revisionens och ansvarsprövningsprocessens betydelse idag. Den tar sin utgångspunkt i teorier och aktuella institutionella förutsättningar som berör de förtroendevaldas ansvarstagande i kommunernas lokala demokrati idag. Därefter beskrivs vad de intervjuade förtroendevalda uttalar från sitt perspektiv i kommunfullmäktige om revisionens funktion och ansvarsprövningsprocessen.

³ Ahlbäck, S. (1999) *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Uppsala Universitet, Lundin, O, 1999. *Kommunal revision, en rättslig analys*, Justus förlag samt artiklar i Demokratiutredningens forskarvolym 1, SOU 1999:76.

Den kommunala revisionens funktion är att kontrollera förtroendevaldas revisionsansvar i kommunerna. För att kunna säga något om varför det är som det är med den kommunala revisionen gäller att först veta mer om hur det är tänkt och vad det är som skall klaras av med hjälp av den kommunala revisionen.

Det är oerhört viktigt att skilja på teoretiska beskrivningar av demokratiska idealtillstånd, programförklaringar och normer om hur det borde vara och på hur det är i praktiken i den kommunala vardagen där ansvaret för det givna förtroendet skall tas, kontrolleras och utkrävas. Men, om vi inte ägnar något utrymme åt att utveckla kunskaper eller pratas vid om det som allmänt uppfattas som eftersträvansvärt i det kommunala folkstyret är min uppfattning att risken ökar för att förenklade eller kortsiktiga lösningar får dominera. Då är risken stor att vi missar att ta vägledning av de samlade demokratiska och ekonomiska värdena som skapar förutsättningar för att allas lika värde i samhället, också skall märkas i praktiken. Därför ägnas rapportens 2 del åt några sammanfattande beskrivningar av teorier om demokrati och ansvarsetik. Där finns beskrivningar av den kommunala revisionens institutionella utformning och jag ställer frågor om vad det kan betyda för systemet med förtroendevalda revisorer i lokal demokrati i Sverige idag.

Med hjälp av forskning och statliga utredningar om kommunernas funktion och den svenska demokratimodellen belyser jag några av de faktorer som särskilt berör den kommunala revisionens funktion. Dessa källor bidrar också till att de mest centrala begreppen i sammanhanget kan börja redas ut, vad som menas med ett *demokratiskt kontrollinstrument* och vad det är för ansvar, *revisionsansvar*, som revisionen förväntas kontrollera. Avsikten är att ge svar på vad som särskiljer den kommunala revisionen från andra former av revision i samhället.

Fullmäktige som är den enda direktvalda och högsta politiska församlingen i kommunen förväntas använda revisionen och dess information och visa handlingskraft så att de som har fått maktbefogenheter av fullmäktige inte tar ansvar i eget utan i fullmäktiges och det allmännas intresse. I del 3 beskrivs vad de förtroendevalda fullmäktigeledamöterna, som tar politiskt ansvar i praktiken, uttalar. Rubrikerna i avsnittet har formulerats med stöd av vad de intervjuade beskrev som särskilt viktigt när de pratades vid om hur det är eller hur det borde vara gällande fullmäktiges och revisionens

ansvar, förutsättningar, funktion och en fungerande gransknings- och ansvarsprövningsprocess.

I del 4 presenteras en sammanfattande analys, de huvudsakliga slutsatserna och nya frågor som väckts efter att ha fått möjlighet att ta del av erfarenheter från dem som tar ansvar i kommunernas politiska demokrati idag.

I Bilaga 1 finns en sammanfattande metodbeskrivning med information om rapportens huvudsakliga avgränsningar, tillvägagångssätt och urval av kommuner i studien.

2 Hur är det tänkt om kontrollen av politiskt ansvar i kommunerna

Vad är det för ansvarstagande som skall kontrolleras?

I denna del beskrivs översiktligt några av de förutsättningar och normer som framträder som särskiljande för den svenska demokratimodellen och för systemet med den förtroendevalda kommunala revisionen och som därmed skiljer det från andra kontrollinstrument och former av ansvar i lokalsamhället i dag.

Maktindelning mellan beslutande, verkställande och kontrollerande politiska funktioner

Den kommunala revisionen är en kommunalrättsligt reglerad demokratisk institution på lokal nivå. Den har åtminstone funnits med sedan 1862 års kommunalförordningar då grunden för den politiska styrelsens organisation på nationell och lokal nivå lades.¹ Den är ett folkstyrt kontrollinstrument i den politiska demokratin i kommunerna utvecklad från idéer om demokrati som styrelseform och nödvändigheten av konstitutionella principer om maktfördelning. Avsikten är att skapa en så sund politisk ordning som möjligt genom att skilja på de politiska – lagstiftande/beslutande, verkställande och dömande/kontrollerande – makternas funktioner och beslutsbefogenheter för att minimera maktmissbruk och korruption av den beslutsmakt som medborgarna har överlämnat till den politiska styrelsen i samhället.

Vad medborgarna och de politiskt ansvariga i ett demokratiskt styrelseskick formulerar som *det politiska* ansvaret omprövas, förändras och utvecklas i förhållande till samhällsutvecklingen och de ideologier som utgör förebilder för utformning av ett gott samhälle. Det gäller också utveckling och fastställandet av kriterier för

¹ Demokratiutredningens forskarvolym 1, *Maktindelning*, SOU 1999:76, artiklar av Dahlkvist, Lundin, Riberdahl.

demokratiska procedurer och principer som är styrande för utformning av de tre politiska makternas beslutande- genomförande- och kontrollerande arbetsprocesser.

Den svenska demokratimodellen – demokratiska procedurer enligt rättvisa principer

Demokrati är inte någon garanti mot politiskt maktmissbruk av ansvarighet och förtroende som överlämnats av de röstberättigade i kommunen. Därför behöver maktens utövande kontrolleras och ansvar kunna utkrävas.

Vad är då demokrati? Demokrati i bemärkelsen folkstyre, är en politisk styrelseform. Men folkstyre är inte heller något entydigt begrepp. I folkstyrda stater utvecklas olika modeller av demokrati. Det finns stora skillnader såväl i länder med demokrati som i kommuner med demokrati trots att de politiska styrelserna fattar sina beslut med stöd av liknande procedurer som fastställts i demokratisk ordning och som har sitt stöd i landets grundlag, kommunallagstiftning och författningar.

Det är också viktigt att göra en distinktion av demokrati i betydelsen av en form av folkstyre och demokrati i betydelsen av demokratisk kultur som utvecklas i olika sociala system där människor genom meningsutbyte och gemensamma aktiviteter medverkar i samhällsutvecklingen. Dessa distinktioner gör det något lättare att beskriva eller reda ut varför den politiska demokratin kan fungera på så olika sätt och vad det kan vara som gör att det är så stora skillnader i det sociala samhällslivet trots att den folkvalda politiska styrelsen har tillkommit genom liknande institutionella former och procedurer.

Demokrati, oavsett om termen används i betydelsen ett statskick som innebär folkstyre med kollektiv medborgarmakt över staten eller om det används för att beskriva vad en demokratisk kultur kan innebära, behöver såväl ansvarstagande medborgare som ansvarstagande förtroendevalda. Det finns inte *en* teori om demokrati som kan vägleda hur detta samhälle kan se ut. Än mindre finns något idealt demokratiskt samhälle i praktiken. Demokratisering sker inte av sig självt eller av någon, det skapas tillsammans i ömsesidiga förbättringsprocesser.

Vad har Sverige av idag, för idéer om hur ett folkstyrt samhälle skall kunna utvecklas, som stöd för utformning av den kommunala

revisionens funktion att granska andra politiskt ansvarigas ansvar på lokal nivå?

I *En uthållig demokrati* (SOU 2000:1), formuleras att, om demokratin ska kunna behålla sin ställning av idéer som står över ideologierna, bör vi hålla fast vid att demokratin är en procedur som är överlägsen alla andra. Det är ett regelverk som står neutralt i förhållande till den politik som förs som en slags överideologi som skapar förutsättning för demokrati.

Efter att ha prövat de argument som under skilda tider förts fram stannar vi därför vid en demokratidefinition som inte tar ställning till beslutens innehåll. Därigenom undviks den risk som ett vittförgrenat demokratibegrepp kan innebära för skärpan i samtalet om såväl demokrati som ekonomi eller rättssäkerhet – och som i värsta fall kan leda till att man föredrar att rättssäkerheten eller effektiviteten utvecklas negativt därför att folkstyrelsen förstärktes, eller omvänt. Renodlingen kan förhoppningsvis också minska risken för att vi får en så slapp användning att kärnbetydelsen av folkstyrelsen förloras.²

I *En uthållig demokrati* ges också uttryck för demokrati som rättvis procedur³, demokrati är förenat med rättsligt reglerade procedurer för politiskt beslutsfattande där de demokratiska procedurerna handlar om att rättvist fördela legala maktresurser mellan medborgare. Därmed följer av demokrati att demokratiska spelregler i form av rättvisa procedurer skall följas vid fördelning av makten och att ansvar skall kunna utkrävas. Baserat på de normer, som ger stadga åt den demokratiska proceduren, lyfts några kännetecknande kriterier fram för en demokratisk procedur, som blir trovärdig för att den utmärks av demokratin rättvisevärden. Den ideala rättvisa proceduren som är förebild för det som skall uppnås sammanfattar jag så här:⁴

- Effektiv delaktighet, alla ska erbjudas ändamålseniga och jämlika möjligheter att delta.
- Begriplighet och förståelse, alla skall erbjudas jämlika möjligheter att sätta sig in i och värdera politiken och den politiska frågan.
- Jämlikhet skall råda i alla beslut. Allas röst har lika värde, alla skall tillförsäkras lika inflytande, lika möjligheter och lika vikt i besluten. Nödvändigheten av lika värde och jämlikhet i röst-

² SOU 2000:1 Citat från s. 46. Se vidare kapitlen ”Demokrati som rättvis procedur” och ”Demokratins förhållande till andra värden” s. 40–46.

³ SOU 2001:1, s. 40.

⁴ SOU 2001:1 s 40 ff., Prop 2001/02:80, Dahl (1998). Dahl (1999).

- rätten är en förutsättning för att personlig autonomi skall skötas och respekteras.
- Dagordningen skall kontrolleras och styras av folket. De som har folkets förtroende att fatta besluten och har ansvar för dess konsekvenser skall på motsvarande sätt ha slutlig kontroll över dagordningen.
 - Besluten skall omsättas i handling och utvärderas i förhållande till sina avsikter. Mandat med beslutsbefogenheter som i förväg överlämnas till valda representanter skall återredovisas efteråt.
 - Ansvar skall kunna utkrävas.

Representativ demokrati med inslag av direkt deltagande och dialog

Utvecklingen av den kommunala demokratin har sedan 1960-talet präglats av spänningen mellan idéerna om direkt demokrati och representativ demokrati.⁵

Demokratiutredningen argumenterade inte bara för en representativ demokrati byggd på rättvisa principer utan också för ”en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter”.⁶

De former av ansvar och ansvarsutkrävande i representativ demokrati som gäller idag är ett resultat av demokratin utveckling från att omfatta små geografiska områden till en utvidgning att omfatta länder med folkstyre och senare även i form av överstatliga organ som FN och EU. När samanslutningen är för stor för att medborgare gemensamt skall kunna delta i direkta överläggningar i gemensamma angelägenheter är det uppenbart att makten och ansvaret måste överlåtas till folkvalda representanter.

I idéerna om den representativa demokratin betonas också partiernas möjligheter att tävla om väljarnas röster. Därför är det viktigt att medborgarna genom fria val och politisk frihet kan välja mellan olika politiska alternativ och har möjligheter att byta ut den politiska styrelse som de inte har förtroende för. För att medborgarna skall kunna bedöma de förtroendevalda representanternas ansvars-tagande behövs en öppen redovisning av för vad, vilka och hur de

⁵ Denna demokratisyn har präglat livet i de små kommunerna där närheten mellan kommunmedlemmarna varit påtaglig. Före indelningsreformen 1952 var det anställda i förvaltningen få och det var vanligt förekommande att de förtroendevalda också rent praktiskt svarade för verkställigheten av beslut. Gustafsson, A. *Kommunal självstyrelse*, 1999. SNS Förlag, s. 228.

⁶ SOU 2001:1, citat s. 23.

förtroendevalda valt att göra med det förtroende de fått, så att ansvar kan utkrävas av dem som givit det.⁷

Doktrinen om direkt demokrati eller deltagardemokrati, hävdar att demokratin förverkligas i den mån medborgarna själva direkt deltar i den politiska beslutsprocessen. Att delta i de gemensamma besluten är snarare en plikt än en rättighet. Påverkansmöjligheten är central men teorin har ingen lösning på problemet att de som deltar mest också är de som kan hämta mest för egen del.

I deliberativ demokrati betonas argumentationens, överläggningars och dialogens betydelse för demokratin. Principen om majoritetsbeslut kan inte stå ensam och i den offentliga diskussionen finns en förpliktelse att ta hänsyn till det allmännas bästa. Offentlig debatt och kritik ger förbättrade kunskaper, höjer reflektionsnivån och ökar beslutsfattarnas ansvarstagande. Det gör också att de som har den politiska makten tvingas att ta hänsyn till samhälleliga intressen och värden. Därför är det viktigt med offentliga arenor för informationsutbyte där frågor av allmänt intresse ventileras öppet och där de egna intressena underordnas de bästa argumenten och det gemensammas bästa.⁸

Det betyder att de ansvariga i de demokratiska institutionerna behöver ge utrymme, i flera bemärkelser, för en sådan utveckling och som skapar möjligheter för deltagande, öppna överläggningar och diskussion i de politiska arbetsprocesserna.

I det svenska folkstyret idag är det tänkt så att den representativa demokratin med inslag av direkt deltagande och gemensamma överläggningar skapar förutsättningar för fortsatt demokratisering. Medborgarinflytandet sker på två nivåer, statlig och kommunal, och handlingsutrymmet som finns att tillvarata för de förtroendevalda i den kommunala demokratin, för sitt ansvarstagande och medborgarnas möjligheter till inflytande och ansvarsutkrävande, är beroende av makt- och ansvarsdelningen mellan den centrala statliga politiska styrelsenivån och den lokala politiska styrelsen.⁹

⁷ Holmberg, S.; Esaiasson (1988) *Folkevalda*, Bonniers, Stockholm, Holmberg, S. *Representativ demokrati*, Demokratiutredningens skrift nr 24, SOU 1999:64.

⁸ SOU 2000:1, ss. 21–23 samt Held, D. *Demokratimodeller* (1987) samt 2:a reviderade upplagan (1996), Daidalos, Göteborg, Eriksen och Weigård (1999) *Habermas politiska teori*. Studentlitteratur, Lund.

⁹ Dahlkvist M., Strandberg, U. *Kommunal självstyrelse som maktspridningsprojekt? Den svenska statstraditionen och den lokala politiska styrelsen*. Artikel i Demokratiutredningens forskarvolym 1, Maktdelning, SOU 1999:76.

Förtroendevaldas ansvarstagande och ansvarsutkrävande är demokratiska värden

Ansvarsutkrävande

De politiska ledarnas ansvarighet och medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar vid allmänna val är centrala demokratiska värden som uppstår genom att de förtroendevalda har fått sin makt att ta ansvar genom delegering av beslutsmyndighet från väljarna i kommunen.

Att kunna ställa någon till svars, ansvarsutkrävande (motsvarande engelskans *accountability*) är ett av de kriterier som används för att avgöra om en nations konstitution, författningar och institutioner är bättre eller mer demokratisk än en annan.¹⁰

Direkt deltagande är inte alltid möjligt och det är därför som de förtroendevalda behövs. Baserat på erfarenheter från länder med ett demokratiskt styrelseskick vet vi att de konstitutionella arrangemangen också får konsekvenser för andra värden. De politiskt valdas individuella ansvarstagande är ett sådant.

Att ansvara för ens egna handlingar och beteenden

Den mest grundläggande betydelsen av ansvar är att ansvara för ens handlingar och beteende.¹¹ Med ansvaret följer en auktoritet att handla, ett frihetsutrymme och möjlighet att välja mellan olika beprövade eller nya alternativ om det behövs för att nå avsikten med ansvaret i situationen.¹² Att vara ansvarig betyder också att ha eget omdöme och möjlighet att ta ansvaret och som förtroendevald, i den aktuella situationen, agera inom gränserna för det legala och politiskt demokratiskt legitima handlingsutrymmet för att åstadkomma vad som avses.¹³

Svenskans *ansvar* är etymologiskt besläktat med engelskans *answer* och har i grunden innebörden ”att avgiva svaromål”. Svenskans ”ansvar” är dubbelriktat med innebörden ”att stå till svars för någonting” och ”att kunna ställa någon till svars”.¹⁴ Här

¹⁰ Dahl, R. 1998. s. 125.

¹¹ Dwivedi, O. P., & Jabbara, J. G. (1988) *Public service accountability: A comparative perspective*. West Hartford, C T Kumarian Press. s. 5; Dunn, D. *Accountability, Democratic Theory, and Higher Education* (2003) Educational Policy, Vol 17 No. 1, s. 60–79.

¹² Friedrich, C. J., (Ed) 1960 *Nomos III* s. 189 ff.

¹³ *Ibid*, samt kapitel av Pennock och Knight, 1960 i *NOMOS III*.

¹⁴ Allmänt handlar det om ansvar för att följa på förhand uppgjorda regler, det implicerar förpliktelse och skyldighet att stå till svars för det som är gjort eller ogjort. Svaromål innebär i detta sammanhang att den som åtagit sig ansvaret kan belönas eller bestraffas för sitt hand-

gäller det ansvar som delegerats till de politiska ledarna i sitt demokratiska sammanhang inom ramen för demokratisk styrning och demokratiteori. Det är viktigt att placera in begreppen ansvar och ansvarighet i sitt demokratiska sammanhang i samhället för att dess betydelse och syfte rätt skall kunna förstås.¹⁵

Att stå till svars för sitt personliga handlande (motsvarande engelskans *responsiveness*) i betydelsen ett djupare moraliskt ansvar och lyhördhet att ta ansvar som de förtroendevalda visar i sitt handlande i det politiska uppdraget, är ett annat viktigt kriterium. Här är det snarare den egna övertygelsen och förmågan att ta ansvar, än det institutionella regelverket, som är det viktigaste.

De förtroendevalda måste acceptera att hållas ansvariga för och utkrävas ansvar av dem som de fått det offentliga förtroendet av. När inte deras initiativ och ageranden uppfattas önskvärda eller om de ansvariga har burit sig åt på ett sätt som väcker misstro hos dem som överlämnat makt och ansvar till dem, skall ansvar kunna utkrävas.¹⁶ Vid ansvarsutkrävandet skall den ansvarige också kunna beskriva de gränser inom vilka ansvaret har tagits, exempelvis ur vilka perspektiv som olika behov av åtgärder har definierats, vilka som är de avgörande argumenten för val av prioriteringar och överväganden av konsekvenser för olika handlingsalternativ.¹⁷

När de förtroendevalda känner till att med ansvaret följer att det kommer att granskas, prövas, bedömas och utkrävas kan det bidra till ett mer moget övervägande om vilka handlingar och beteenden som är lämpliga och därigenom tjäna som stöd vid genomförandet.

Ytterligare ett samband som behöver uppmärksammas gäller just definitionen av ansvaret, att det finns en överensstämmelse i tolkningen av dess innebörd mellan dem som givit ansvaret och den som tagit emot det. Detta ger de ansvariga stöd vid valet av handlingar och det ger dem som överlåtit ansvaret stöd vid bedömningen av om ansvaret fullgjorts eller inte.¹⁸

lande, otillräckliga handlande eller underlåtenhet att handla. *Ordbok över det svenska språket*, Svenska Akademien, spalt A 1818.

¹⁵ I en artikel betonar också Dunn betydelsen av att sätta in såväl de förtroendevaldas som deras biträdens ansvarssituation i sitt sammanhang inom ramen för demokratisk styrning och demokratiteori. Dunn, D. *Accountability, Democratic Theory, and Higher Education* s. 61.

¹⁶ Kapitlen av Friedrich (red), Knight och Pennock i *Responsibility* (1960) NOMOS III Pennock 1979; s. 267; Uhr 1993b.

¹⁷ Dahl, R. 1998 s. 140.

¹⁸ Dunn, D. s. 61 ff; Ref till Banfield, 1975, ss. 587–588; Uhr 1992 och 1993a. Uhr tar också upp betydelsen av att en dokumenterad förteckning/plan som beskriver hur ansvaret tagits och som kan användas som stöd vid ställningstagande om ansvarsutkrävande.

Ansvar för demokratins värden

Gentemot personer som har åtagit sig en uppgift i en offentlig tjänst finns det förväntningar från allmänheten på hur de tar sitt ansvar i uppdraget som de fått och tackat ja till. Uppdraget skall skötas så att det är möjligt att uppfatta att skötseln av uppdraget är förenligt med den politiska demokratins idéer, institutioner och processer. Hur institutionerna bäst utformas för att minimera riskerna för maktmissbruk, möjliggöra kontroll, medborgarnas insyn, och ansvarsutkrävande finns det olika idéer om. Gemensamt gäller ändå att ansvarstagandet är av central betydelse för att uppnå de värden som de demokratiska processerna är avsedda att skapa. Personer med ansvar för uppgifter i de demokratiska institutionerna förväntas sköta sina uppgifter på ett sådant sätt att demokratins värden; jämlikhet, frihet, solidaritet och rättvisa kommer att uppnås i samhället.¹⁹

Ansvar, ömsesidighet, öppenhet och olika former av överläggningar (dialog, debatt, diskussion) är de fyra processvärden som särskilt ofta aktualiseras i förhållande till den politiska demokratins institutioner.

Ansvar gäller både medborgarnas gemensamma ansvar för den politiska demokratin och det personliga ansvar, politiskt, juridiskt och moraliskt, som alla, inte minst innehavarna av politiker- och ämbetsmannaroller, har för sina åtgärder. I ansvaret ingår plikten för envar att säga ifrån när det sker något som är olagligt, fel och ont eller olämpligt.²⁰

För att kunna säga ifrån och reagera på det som inte är rätt eller lämpligt och för att bejaka dialog och diskussion fodras öppenhet. Utan öppenhet i de demokratiska processerna är det inte möjligt att tillgodose några av demokratins värden. Då blir diskussionen meningslös och den ömsesidiga respekten som bidrar till tillit och förståelse kan inte skapas och möjligheten att utkräva ansvar försvinner.

Demokratiutredningen lyfter fram betydelsen av att utveckla ett ”offentligt etos” hos de förtroendevalda och deras biträden som består av de demokratiska värden som är styrande för och skall förverkligas av statens och kommunernas verksamhet. Dessa demo-

¹⁹ Lundquist, L. (2001) *Medborgardemokratin och eliterna*. Studentlitteratur, Lund. s. 138, Friedrich (Ed) m.fl. i *NOMOS III* (1960), Held (1995), Eriksen Weigård (1999). Av kommunallagen framgår att ansvaret skall tas på ett ”ändamålsenligt” sätt.

²⁰ Lundquist (2001), citat s.139.

krativärden består av ekonomiska värden och särskilda demokrati-
värden;

De ekonomiska värdena är funktionell rationalitet (yrkesskick-
lighet), kostnadseffektivitet och produktivitet.

Demokrativärdena är politisk demokrati, rättssäkerhet och of-
fentlig etik.

Demokrativärdena beskrivs som det som är specifikt för den of-
fentliga sektorns verksamhet medan ekonomivärdena gäller för så-
väl privat som offentlig sektor.²¹

Ansvar för utveckling av demokrati, rättssäkerhet och effektivitet i kommunerna

Kommunernas principiella och grundläggande funktion att samti-
digt förena och värna om demokrati, rättssäkerhet, och effektivitet
på lokal nivå skapar inbyggda motsättningar i systemet.²² De de-
mokratiska värden som finns i verksamheternas olika uppgifter,
står inte bara i motsättning till varandra, de har olika syften, ka-
raktär och kräver olika metoder och arbetsformer.

Till detta kommer de spänningar som finns mellan olika politiska
och kommunideologiska inriktningarna för varför en decentra-
lisering till lokal nivå sker och vem som skall göra vad, hur och när i
lokal demokrati.²³ Dessa olika ideologiska inriktningar skapar också
olika ansvarsideologiska uppfattningar som ger konsekvenser för
de förtroendevaldas arbetsprocesser i beslut, verkställighet och
granskning i kommunerna.

För genomförandet av politiskt fattade beslut och inom ramen
för det som kommunalrättsligt kallas för den kommunala kompe-
tensen och det kommunala ändamålet, skapas alltfler former av
samverkansrelationer i syfte att bidra till utveckling i lokalsamhäl-
let. Det betyder att den förtroendevalda revisionens gransknings-
och ansvarsprövningsprocesser också behöver utvecklas kontinuer-

²¹ Etos, ett uttryck skapat med stöd av beaktande av teoretiska forskningsresultat, lagstiftning, förarbeten och tillämpningspraxis, *En utbållig demokrati* SOU 2000:1, s 249, se vidare *Maktdelning* SOU 1999:76, Demokratiutredningens Forskarvolym 1, Lundquist, L. (2001).

²² Bäck (2000) Montin (2002) Peterson Statsbyggnad (2002) Wallenberg (1996) *Förnyelse av kommuner och landsting* SOU 1996:69. Slutbetänkandet samt Bilaga V Montin (red) *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting*.

²³ Strandberg (1998), Pierre, J. *Decentralisering, governance och institutionell förändring* i (red) (2002a). Pierre, J. (Ed.) (2000) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford and New York: Oxford University Press.

ligt för att klara kontrollen av de förtroendevaldas verkställighet av fullmäktiges beslut så att oönskade effekter kan korrigeras och de önskade tas tillvara oavsett vem som fått uppdrag att biträda de förtroendevalda med genomförandet av uppgifterna.

Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet skall "ändamålsenligt" kunna förenas i politik och förvaltning oavsett formen för organisering vid utförandet av tjänsterna och utan att människors sammansatta behov och förmåga i samhället åsidosätts. Inom de förtroendevaldas ansvarsområden inryms verksamheter där allmänheten berörs, där ett ändamålsenligt ansvarstagande vid utförandet av de olika uppgifterna rimligtvis uppnås med olika system för styrning och intern kontroll. Den utveckling som sker i olika former av samarrangemang; samverkan och samordning i nätverk och partnerskap, mellan kommunerna och olika privata och icke offentliga aktörer, innebär för den kommunala revisionen att oavsett till vem som styrelser och nämnder delegerar uppgifternas genomförande så kvarstår de förtroendevaldas politiska ansvar och revisorernas ansvar för granskningen av hur revisionsansvaret tas och hur den interna kontrollen fungerar, för fullmäktiges och allmänhetens skull.²⁴

Demokratilogiken som grund för ansvarstagande och ansvarsutkrävande

I Förnyelsekommitténs utredning konstaterades att kommuner och landsting inte ensamma klarar av att utveckla medborgarskap, gemenskap och allmänintresse i kommuner och landsting.

Kommittén var dock enig om att;

”Den företagslogik som kan vara förträfflig på en nivå måste underordnas demokratilogiken.”²⁵

Utredningens slutsatser var att den kommunala demokratins fortbestånd och fördjupning förutsätter ett långsiktigt och gemenskapsorienterat förhållningssätt hos alla inblandade. Kommuner och landsting borde mer än tidigare tillvarata kommunerna som gemenskapsenheter och som rättsstatsenheter, i sin fortsatta organisationsutveckling.²⁶ Som rättsstatsenhet måste den kommunala självstyrelsens räckvidd stämmas av mot rättsstatligheten och den

²⁴ Det jag här generellt kallar för olika former av samarrangemang benämns även i svensk litteraturen oftast för *governance*.

²⁵ SOU 1996:169, citat s.122, SOU 1996:169, bilaga V.

²⁶ SOU 1996:169.

lokala politiska makten, som all annan offentlig makt, utövas under lagarna.²⁷ För att värna demokrati, rättssäkerhet och effektivitet betonade kommittén att ansvariga politiker på alla nivåer bör vinnlägga sig om att skapa en större klarhet i ansvarsförhållanden inom den politiska demokratin i flera avseenden för att medborgare skall kunna utkräva ansvar av de politiska ledarna på rätt nivå och i rätt funktion. Det gällde behov av klarhet i uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun och landsting. Det gällde uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan olika politiska funktioner och mellan förtroendevalda i styrelser och nämnder och deras chefstjänstemän i kommuner och landsting.

Det kommunaldemokratiska arbetet skall vara både ett mål och ett medel för att klara av att lösa komplicerade uppdrag, motstridiga mål och intressekonflikter med medborgarnas tilltro och förtroende i behåll. I försök att lösa styrningsproblemen i kommunernas politiska organisationer har det sedan 1980-talet hämtats förebilder från den privata företagssektorn.²⁸ Inte helt överraskande har det visat sig att det "företagsekonomiska" ansvarstagandet inte är den enda lösningen för att lyckas med att ta "det politiska" ansvaret. Det politiska ansvaret kan inte läggas över på politikernas anställda eller på andra samarbetsparter som behövs för genomförande av de uppgifter som följer av politiska beslut. När makt och ansvar skiljs åt hotas det demokratiska systemets legitimitet i kommunerna.²⁹ I ett ständigt föränderligt och i många avseenden okontrollerbart demokratiskt samhälle, är det viktigt ur legalitets och legitimitetsaspekter att kunna föra en öppen dialog om vad som är politiskt ansvar, hur det bäst kan tas och vilket stöd som behövs för att ansvarstagandet sker på legalt och legitimt sätt. Då är inte stöd i den konstitutionella utformningen, gällande lagstiftning, New public management inspirerade checklistor eller opinions-siffror tillräckliga rättesnören.

²⁷ RF 1:1, 3 st.

²⁸ Se t.ex. Bäck (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Förnyelse av kommuner och landsting, SOU 1996:169.

²⁹ Karlson, N. *Demokratins konstitutionella legitimitet*, i *Demokratins konstitutionella val* (2001), City University Press, Stockholm, Bäck (2000). Se också SOM institutets Väljarundersökningar som visar att det finns en misstro mot partierna för att de bara är intresserade av folks röster vid allmänna val, men inte av deras åsikter. Men det är inte det samma som misstro mot den politiska demokratin. Se Kommunförbundets och Landstingsförbundets rapport *Kommunpolitikern – Om demokratin* s. 13. Det finns inte lika stor misstro mot politiken och den politiska demokratin som mot politiker.

Den politiska funktionens uppgifter och beslutsmakt kan på förhand definieras men det politiska ansvaret är mer omfattande än uppgiften och dessutom vagare.³⁰

När de förtroendevalda i den aktuella situationen tar ansvar med hjälp av de i demokratisk ordning beslutade lagarna, dess många och ofta motstridiga mål och riktlinjer med ett tydligt inslag av personligt omdöme och visar en god vilja att göra sitt bästa i situationen och kan stå för det som är gjort, då blir skillnaden på när ansvar tas och inte tas synlig.

När demokratiutredningen, *En uthållig demokrati*, formulerar politiken för folkstyret på 2000-talet utgår försvaret för demokratin från moraliska principer. Den demokratiuppfattning som utredningen förmedlar omfattar inte beslutens innehåll, bara dess former.³¹ De som ska fatta de politiska besluten ges frihet, inom ramen för dessa demokratiska former och moraliska principer, att ta ansvar i uppdraget som förtroendevalda.

Ansvarsetiskt stöd för bedömning av förtroendevaldas ansvarstagande

För att fortsatt utveckla och demokratisera samhället behövs det ansvarstagande människor och det är av betydelse hur författning och lagstiftning utformas och att det finns institutionellt stöd för kontroll och ansvarsutkrävande. Vad är då rimliga krav att ställa för att de ansvarigas handlande skall kunna värderas etiskt?

Lundquist formulerar tre krav som svar på frågan:

1. Insiktskravet, att aktören *förstår* vad som är gott och ont, rätt och fel.
2. Autonomikravet, att aktören *kan* göra vad som är gott och rätt och undvika att göra vad som är ont och fel.
3. Kausalitetskravet, att aktören verkligen *vidtagit* den åtgärd som skall värderas etiskt.

³⁰ "When we consider political responsibility, it is clear that the area of accountability for choices, decisions, exercises of judgment, is broader than the area of duty. And it is vaguer." Pennock, J. R. *The problem of responsibility*, citat s. 9. I Friedrich, C. J. (Ed.) 1960. *Responsibility, Nomos III*. Citat s. 9.

³¹ SOU 2001:1, i kapitlet *Politik för folkstyre på 2000-talet*, s. 241, "Vårt försvar för demokratin utgår alltså från moraliska principer. Däremot inbegriper vår demokratiuppfattning inte beslutens innehåll, bara dess former."

Likväl måste en aktör ofta kompromissa såväl vid beslutsfattande som vid genomförande av åtgärder. Men, skriver Lundquist, eftersom det bara är insiktsfulla och autonoma individer som kan förväntas representera moraliskt ansvar, är personansvarsprincipen den som anknyter till den västdemokratiska normen och som kan relateras till politikernas ansvar inför väljarna. Kollektivansvarighetslinjen menar i stället att endera bär alla involverade individer ansvar för organisationens beslut eller också bär kollektivet ansvaret snarare än enskilda individer.³² Det individuella ansvaret har kommunalrättsligt stärkts för att inte alla i nämnden skall utkrävas ansvar för någon enskilds ledamots bristande ansvar.

Kommunalrättsligt stöd för bedömning av ansvarstagande

Kommunallagen, dess förarbeten samt tillämpningspraxis, uppdragsformuleringar och reglementen från fullmäktige definierar nämndledamöternas uppdrag.³³

Fullmäktiges roll är beslutsbefogenheter och ansvar inriktat på övergripande politiska prioriteringar och ärenden av principiell karaktär. I fullmäktige ges det utrymme för partipolitisk debatt och överläggningar inför beslut.

Fullmäktiges ledamöter omfattas inte av revisionsansvar. Det är nämnder, styrelser och fullmäktigeberedningar som omfattas av ett juridiskt och revisionellt ansvar för förvaltningen och för verkställigheten av fullmäktiges beslut. För nämnder och styrelser är därmed det partipolitiska handlingsutrymmet litet och revisionsansvaret stort.

”Att i oträngt mål avstå partivis betyder att man inte tar det ansvar som följer med uppdraget”.³⁴

I kommunallagen finns inget stöd för att skylla på partipiskan, det är en faktisk företeelse, inte en juridisk skriver Riberdahl. Varje

³² Lundquist, L. Kapitlet *Etik och förvaltning*, s. 130–139 i Rothstein, B. (2002a) (red) *Politik som organisation*. Se vidare Held (1996) som i kapitlet *Demokratisk autonomi*, behandlar autonomiprincipens betydelse i historiskt perspektiv för utveckling av demokratimodeller i ett framtidsytande perspektiv som berör samtliga olika politiska beslutsnivåer och med kombinationer av direktdemokratiska och representativa inslag. Han utvecklar en autonomiprincip som stöd för hur man avgränsar legitim makt baserad på en vilja att noga ange grundvalarna för demokratiskt samtycke för att inte inkräkta på andras rättigheter.

³³ För den som är närmare intresserad av ordförandens uppgifter och ansvar finns det en redogörelse för detta i Björkman, Riberdahl, a a s. 79–104.

³⁴ Riberdahl, (2003) *Nämndledamöters revisionsansvar vid reservationer och avståenden*. Förvaltningsrättslig tidskrift, november 2003, citat s. 489.

förtroendevald avgör själv under individuellt ansvar hur han eller hon handlar för att klara av uppdraget i nämndarbetet.

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 sina respektive styrelser och nämnder fungerar. Att sätta sig över en lag innebär att sätta sig över folkets yttersta företrädare.³⁵

För att leva upp till sitt ansvar har den enskilde förtroendevalde olika instrument att tillgå;

- De förtroendevalda är skyldiga att förbereda sig och sätta sig in i ärendena före sammanträdet och de har tillsynsskyldighet över förvaltningen.³⁶
- De förtroendevalda har ansvar för vilka frågor som står på agendan och har initiativrätt att väcka ett ärende hos nämnden även om det inte står på dagordningen. Därigenom har den enskilde förtroendevalde ansvar för vad som inkluderas och exkluderas när agendan sätts. Eventuell försummelse att agera kan därmed inte belastas någon annan än var och en av de förtroendevalda.³⁷
- Den kommunalrättsliga bedömningen är att en förtroendevald som utnyttjar sin initiativrätt, styrkt i protokoll, som agerar för att få nämnden att handla ändamålsenligt och enligt kommunalrätten kan gå fri ifrån utkrävande av revisionsansvaret.³⁸
- De förtroendevalda har också ansvar för att ge direktiv eller ta fram alternativa lösningar så att det sker en tillfredställande utredning och beredning av ett ärende innan det fattas beslut.
- En ledamot är skyldig att närvara vid nämndens sammanträden och att delta i beslutsfattande.
- De har också en rättighet att reservera sig för att markera en avvikande uppfattning t.ex. på rent politiska grunder. Reserva-

³⁵ "All offentlig makt utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna." *Sveriges grundlagar och riksdagsordningen*, 1999. Riksdagen, Stockholm, Citat RF 1:1 s. 17.

³⁶ Riberdahl, K., Promemoria *Nämndledamöters revisionsansvar*, 2002-05-06, Svenska Kommunförbundet.

³⁷ Kommunallagen 4:22.

³⁸ Riberdahl, (2003) *Nämndledamöters revisionsansvar vid reservationer och avståenden*. Förvaltningsrättslig tidskrift, november 2003, s. 479-489, Riberdahl, C., Promemoria *Nämndledamöters revisionsansvar*, 2002-05-06, Svenska Kommunförbundet.

tionsrätten vid beslutsfattande har stor betydelse för bedömning av om revisionsansvar kan utkrävas eller inte.

- De har även rätt att avstå från att delta i omröstning eller beslut.³⁹ Rätten att avstå är avsedd att användas endast undantagsvis och för att underlätta politiska markeringar för att inte rubba den partipolitiska balansen.⁴⁰ Riberdahl ger som exempel att om en ledamot mer eller mindre systematiskt avstår från att delta i beslutsfattandet fullgör han eller hon inte de skyldigheter som följer med uppdraget.
- Vid beslut som gäller myndighetsutövning föreligger däremot röstplikt.

Ett fritt mandat som granskas och utkrävs före, under och efter mandatperioden

Debatten om kommunal parlamentarism har påverkat utformningen av den nu gällande kommunallagstiftningen.⁴¹ Den kommunala parlamentarismen som metod att förbättra den kommunala demokratin har enligt forskningen haft betydelse för den politiska debatten men målet att skapa ett parlamentariskt system med fungerande majoritetsregeringar och en tydlig opposition har inte uppnåtts. I stället konstateras att tendensen till samregeringar och upplösning av gamla blockgränser fortsätter i kommunerna.⁴² Hur de förtroendevalda som valda representanter väljer att hantera olika intressenters önskemål och krav på lojalitet, är konkreta problem som det är upp till varje ledamot att själv ta ställning till. Den valda representanten i kommunen har ett personligt mandat, ett s.k. obundet mandat, vars ställning som förtroendevald regleras i kommunallagens fjärde kapitel. Några bestämmelser om partigruppernas ställning och roll finns inte alls i kommunallagen. Det är de förtroendevalda som är beslutsfattarna, fria att använda sitt mandat såväl i fullmäktige som i ansvaret att verkställa fullmäktiges beslut i styrelse- och nämndarbetet, fortfarande enligt kommunallagstiftningen där det inte står något om majoriteter eller minoriteter.

³⁹ Kommunallagen 4:20.

⁴⁰ Björkman, Riberdahl, 1997.

⁴¹ I 1977 års kommunallag infördes principer som avsågs stimulera den politiska debatten i kommunerna. Detta gjordes för att öka förutsättningarna för ansvarsutkrävande och för att vitalisera fullmäktigeinstitutionen.

⁴² Gustafsson, A., s. 235 f.

Mot bakgrund till de valdas fria mandat är det följdriktigt att medborgarna skall ha möjlighet att bedöma hur de valda hanterar den frihet och det förtroende som de fått. Forskarna i *Demokrati utan ansvar*⁴³ uppmanar till att sanktionsteorin i kombination med mandatteorin måste tillvaratas också i praktiken. För de förtroendevaldas uppgifter, handlingar och beteenden, betyder det att de, enligt mandatteorin formulerar vad de avser ägna sig åt i framtiden medan de enligt sanktionsteorin har att handla och bete sig så att de klarar en ansvarsprövning i förhållande till den förmåga de haft att fatta och genomföra de utlovade besluten.⁴⁴ Räcker det? Det är ju under tiden för mandatperioden som det blir något gjort. Det är då den kommunala revisionen kan tillvaratas som granskare åt det folkvalda fullmäktige och i allmänhetens tjänst.

Den kommunala revisionens funktion – granskare åt folkvalda och allmänheten

Granskare i fullmäktiges tjänst

Genom revisionsansvaret är de förtroendevalda ansvariga inför fullmäktige för hur de själva och deras biträden sköter sina uppgifter. Sett i detta perspektiv blir de förtroendevalda revisorernas ansvar att kontrollera vad och hur förtroendevalda i styrelser, nämnder och beredningar tar sitt ansvar för att på ett ändamålsenligt sätt verkställa att beslut genomförs inom ramen för de uppgifter och regelverk som gäller för kommunerna och med den inriktning som följer av uppdraget från fullmäktige så att de avsedda effekterna med de i demokratisk ordning fattade besluten uppnås. Kontrollfunktion för de förtroendevaldas revisionsansvar är den kommunala revisionen.

Från förtroendevalda med revisionsansvar, har också efterlyst att det måste finnas ekonomiska förutsättningar för att kunna ta ansvar för verkställande av beslut i den kommun de representerar. I domstol har förtroendevalda dömts även när de uttalat att de inte kan verkställa beslutet i kommunen på grund av att det saknas förutsättningar. Det har exempelvis gällt kommunala beslut om tillämpning av lagar som stiftats i demokratisk ordning på en annan

⁴³ Petersson, O., Holmberg, S., Lewin, L., Narud, H.M., (2002) *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002. SNS Förlag, samt med referens till Pitkin, H. (1967) *The Concept of Representation*. University of California Press. Berkeley.

⁴⁴ Ibid s. 21.

politisk nivå, beslut som följer av ramlagar och rättighetslagar, om vad som är skälig levnadsnivå i kommunen eller kommunmedlemmars rättigheter i den aktuella kommunen. Ett sådant fall som uppmärksammats var när förtroendevalda i Olofström kommun 1995 hävdade att den socialbidragsnivå som länsrätten fastställt var för hög för den kostnadsnivå som var rimlig i Olofström. De förtroendevalda som fattade beslutet dömdes till dagsböter.

Granskare i allmänhetens tjänst

Lokaldemokratikommittén, SOU 1993:90, efterlyste en särskild, grundlig översyn av den kommunala revisionen i syfte att stärka dess självständiga ställning.

Förnyelsekommittén, SOU 1996:169 påminde om och ställde sig bakom detta förslag för motverkande av att politisk makt koncentreras och försluts från insyn och debatt och för utveckling av den kommunala revisionens funktion som granskare i allmänhetens tjänst.

Kommittén efterfrågade kommuner och landstings självständiga initiativ och lokalt anpassade ansträngningar att utveckla revisionens oberoende ställning som granskare i allmänhetens tjänst. Kommittén betonade revisionens funktion att kontrollera och bidra till medborgarnas tilltro till rättssäkerhet och demokrati så att allmänheten ges ”garantier för att den skattefinansierade verksamheten sker demokratiskt, effektivt, lagligt offentligt och i övrigt i samklang med allmän moral och allmänt rättsmedvetande”.⁴⁵

De uppmärksammade behoven av att motverka oegentligheter och ekonomisk brottslighet inom de kommunala verksamheterna var tyngdpunkten i direktiven till Kommunrevisionsutredningen.⁴⁶ Uppdraget var att göra en översyn av den kommunala revisionen och att föreslå de lagändringar och andra åtgärder som ansågs motiverade för att öka effektiviteten och kompetensen i revisionsarbetet och stärka de förtroendevalda revisorernas självständiga ställning. Utredningens syn på systemet med förtroendevalda revisorer presenterades i termer av effektivitet och service åt kommuninvånarna.⁴⁷ I Den Kommunala Revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument presenterades förslag som medförde lagändringar

⁴⁵ SOU 1996:169, citat s. 130.

⁴⁶ Kommunrevisionsutredningen, dir. 1997:56.

⁴⁷ Ibid s. 52.

den 1 januari 2000 i kommunallagen, aktiebolagslagen och i lagen om årsredovisning m.m. i vissa företag. Utredningens uppdrag och resultat inriktades på överväganden om laglighetsgranskning, åtgärder för ökad effektivitet och säkring av kompetens och kunskap genom de förtroendevalda revisorerna och deras skyldighet att ta sakkunniga biträden till sin hjälp.⁴⁸

Det betyder att om den kommunala revisionen vidareutvecklas sett ur allmänhetens och den lokala demokratins perspektiv, beror på vad de oberoende revisorerna tar för självständiga initiativ till granskning, angreppssätt och bedömningar sett ur allmänhetens och den lokala demokratins perspektiv och om fullmäktige ger anvisningar i reglementen och uppdragsbeskrivningar till sina förtroendevalda kontrollanter där allmänhetens och demokratins perspektiv uppmärksammas.

Vad är ett demokratiskt kontrollinstrument?

Revisionssystem – interaktiva kontrollinstrument

”Organisationer som inte får ett slags signal när de gör något rätt, och ett annat slags signal när de gör något fel, kommer i längden att göra mer fel än rätt.”⁴⁹

Den förtroendevalda revisionen agerar på uppdrag av den direktvalda fullmäktigeförsamlingen och skall årligen följa, granska och med stöd av resultatet av den samlade årliga granskningen

⁴⁸ De förändringar som särskilt betonades eller förstärktes gällde kravet på att fullmäktige skall lyckas rekrytera och välja förtroendevalda revisorer som fyller medborgarnas rättmätiga krav på opartiskhet, effektivitet och kompetens, att valet av revisorer sker med bredast möjliga representativitet; att de förtroendevalda revisorerna skall biträdas av sakkunniga med speciell kompetens med kunskap om kommunal verksamhet, dess lagstiftning, förvaltning, styrsystem och god revisionssed inom kommunal revision; att revisorerna årligen skall granska samtliga delar av den kommunala verksamheten i styrelser, nämnder och företag; att revisionen mellan kommunens verksamheter i styrelser, nämnder och företag samordnas för att förbättra överblicken av den samlade kommunala verksamheten; varje revisors rätt att löpande under året väcka ärenden, som rör granskningen, i fullmäktige eller dess beredningar, styrelser och nämnder; vikten av att revisorerna kan skilja sina frågor från de partipolitiska och att revisorerna iakttar kravet på opartiskhet i sitt uppdrag; förtydligande om att de förtroendevalda som omfattas av revisionens granskningsuppdrag har individuell upplysningsskyldighet till revisorerna; tidigareläggning av överlämnandet av årsredovisningen till fullmäktige och revisorerna för att den skall ha god aktualitet och utrymme för diskussion om revisorernas iakttagelser samt att det är styrelser och nämnder som inom sina ansvarsområden ansvarar för att den interna kontroll som utförs är tillräcklig tydliggjordes. SOU 1998:71.

⁴⁹ Rothstein, B. (2002) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. SNS Förlag. Citat s. 242.

ansvarspröva de förtroendevalda. Då gör revisorerna sin bedömning i frågan om ansvarsfrihet som sedan lämnas till fullmäktige, som underlag till deras slutliga bedömning och beslut i ansvarsfrågan. Därefter tar fullmäktige ställning till om de förtroendevalda genomfört sina uppdrag enligt fullmäktiges beslut i de olika politiska organen.

Förtroendevalda revisorer i lokal demokrati kan ses som ett interaktivt kontrollsystem⁵⁰, där förtroendevalda granskar förtroendevalda för att få information om hur beslut och verksamhet genomförs i förhållande till dess avsikter. Denna kunskap kan användas för att de förtroendevalda skall;

- Vidta förbättringsåtgärder. Informationen används så att de förtroendevalda kan lära sig bli bättre på att klara av det politiska ansvaret genom att korrigera det som är oönskat och tillvarata det som är önskat.
- Vidta sanktionsåtgärder. Informationen används för att fatta beslut om olika typer av sanktion när inte de förtroendevalda följt uppdraget eller de demokratiska procedurerna och principerna.

Används kontrollinstrumentet?

Fullmäktige är kommunmedlemmarnas enda direktvalda och högsta beslutande församling i kommunerna men det saknas information och återkoppling till medborgarna i vilken omfattning eller på vilket sätt fullmäktige beaktar de politiskt ansvarigas förutsättningar och förmåga att klara av och förbättra demokratin, effektiviteten eller rättssäkerheten på lokal nivå. Om fullmäktiges bedömning alls omfattar de värden som utmärker de demokratiska arbetsformerna vet vi därför inte.

Den kommunala revisionen, med instämmande av fullmäktige, har tidigare främst kritiserat förtroendevalda för oegentligheter, ekonomisk brottslighet eller olämpligt agerande. Sedan år 2000 så har den stärkta kommunala revisionen främst avstyrkt ansvarsfrihet i de fall nämnder brustit i styrning och kontroll över verksamheten

⁵⁰ Luhmann, (1995). I sin teori om hur förändringar skapas i sociala system i samhället skriver Luhmann att det är genom en blandning av kognitiva förväntningar – att agera i tid i syfte att lära för att skapa en skillnad till det bättre och därmed öka förmågan att framgent klara av det som avses, och normativa förväntningar som inte har med lärande att göra utan som finns i syfte att behålla de normer som är gällande. 319 ff.

inom sitt ansvarsområde.⁵¹ I flera av dessa fall har fullmäktiges slutliga ställningstagande i ansvarsfrågan inte följt revisorernas förslag. Eftersom fullmäktige vare sig motiverar varför de beviljat ansvarsfrihet eller varför de inte följer revisorernas förslag så vet ingen (mer än möjligtvis de som deltog i beslutet) vad fullmäktige har för användning av informationen från det ”demokratiska kontrollinstrumentet”.

Förtroendet för de folkvalda i den politiska demokratin försvagas när de saknar förutsättningar eller visat bristande förmåga att sköta sig själva eller den verksamhet som omfattas av det politiska uppdraget. Från SOM undersökningarna och från datainsamling som CEFOS gjort åt Svenska Kommunförbundet, så vet vi att en majoritet av den svenska befolkningen tycker att det skulle vara ett mycket eller ganska bra förslag att i stället alltid låta experter fatta beslut i viktiga frågor.⁵² En stor majoritet av de tillfrågade förtroendevalda tycker däremot inte det, de tycker att det är ett dåligt förslag. De anser att de förtroendevalda skall fatta viktiga beslut. Gäller detta även de kommunala revisorerna så kvarstår ändå frågan vad fullmäktige har den kommunala revisionen till. Det behöver inte enbart bero på den kommunala revisionen att fullmäktige inte går på revisorernas linje. Det finns ju fler som kan ha intresse i frågan och därför borde frågan om bedömningen av de förtroendevaldas revisionsansvar hanteras med den öppenhet som följer av demokratins värden.

”Om fullmäktige sällan följer revisorernas förslag kan revisionen i medborgarnas ögon framstå som verkningslös. Uppdraget som revisor riskerar också att uppfattas som meningslöst”.⁵³

Vad medborgarna eller revisorerna tycker kommer inte att beskrivas här. Om det är så att fullmäktige uppfattar revisionen som verkningslös eller meningslös skall vi låta dem uttala sig själva om senare i rapporten.

⁵¹ Sammanställning från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2004.

⁵² Rapport från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2000), *Kommunpolitikern – Om demokratin*.

⁵³ Dir 2003:09, citat från s. 3.

Vad är en kontrollfunktion till för?

Den Kommunala Revisionen är en demokratisk institution som har *den* förtroendevalda kontrollerande politiska funktionen i kommunernas politiska organisation.

Det är ett kontrollinstrument som verkar genom granskning under ansvarsprövningsprocessen och kommunicerar *sina* iakttagelser med berörda och förmedlar sin information och bedömning till fullmäktige. Fullmäktige har i sin tur att ta emot revisionens ansvarsprövning utan omprövning av deras bedömning och slutligen själva bedöma vad som kan behöva göras och fatta beslut om ansvar skall utkrävas eller inte.⁵⁴

Här ger jag kontrollfunktionen en generell betydelse och definierar att den är till för **att minska oönskade effekter och behålla eller öka önskad variation av revisionsansvar.**⁵⁵

Med denna definition betyder det att om kontrollen skall ha någon effekt så behöver det finnas en beredskap att ta vara på den information som kommer från de förtroendevalda revisorerna. Revisorerna behöver ju också klara av att ägna sig åt det som den är till för, den kommunala revisionens uppdrag, på ett sådant sätt så att själva kontrollen i sig inte skapar oönskade effekter.

Avsikten med de granskningar och kontroller som görs är att ge information om hur de förtroendevalda har skött sitt revisionsansvar. Informationen från revisionen är till för att förbättra och korrigera det som behövs för att de avsedda effekterna med den kommunala verksamheten och fullmäktiges beslut skall uppnås.

Ur vems perspektiv kontrolleras och bedöms ansvarstagandet?

Revisorernas arbete förmedlar information som ger ny kunskap om de förtroendevaldas ansvarstagande. Vid utvärdering av politik och förvaltning är det kontrollsyftet och främjandesyftet som kan ge ny kunskap om det politiska ansvarstagandet. Poängen med kontroll-

⁵⁴ Andra demokratiska kontrollinstrument utanför den kommunala organisationen är JO och JK som utövar tillsyn av lagligheten, särskilt i styrelser och nämnder med specialreglerade verksamheter i kommunerna. Se Ahlbäck (1999) Tabell 1.3 *Kontrollinstrument som granskande informationsförmedlare eller mekanism för faktiskt ansvarsutkrävande*. Där ges en över-skådlig uppställning som gäller statliga kontrollinstrument, s. 45.

⁵⁵ Bunge, M. (1999) *Social Science under Debate. A philosophical Perspective*. University of Toronto Press, ss. 335 f. När Bunge, filosofen i samhällsvetenskap skriver om kontrollfunktionens betydelse i ett demokratiskt samhälle föreslår han att begreppet ges en generell definition med motsvarande innebörd.

syftet är att granska vad som skall förverkligas enligt meningen med fullmäktigebeslutet, det institutionella regelverk och de normer som gäller, och få svar på vad som har skett. Poängen med det främjande syftet är att få svar på om det som avses bli bättre efter genomfört beslut blir det.

Vad det är som revisionen ägnar sig åt att söka information och kunskap om styr förstås också över vilka perspektiv som tas som utgångspunkt för vad, hur och när kontroll sker och ur vilket perspektiv som den information som kontrollen ger analyseras.

När de förtroendevalda revisorerna kontrollerar de förtroendevaldas ansvar kan det göras ur flera relevanta perspektiv; det politiska-, myndighets-, medborgar-/kommunmedlem, brukar- personal-, andra utförande "mellanhänders"-, huvudmanna-, finansiär-, kreditgivare-, leverantörer- och kundperspektiv.

Beroende på vilket eller vilka av dessa perspektiv som tillåts dominera eller om det görs en samlad bedömning av genomförande och effekter sett ur samtliga dessa perspektiv påverkar förstås vilken information som ges tillbaka till fullmäktige och vad de kan tänkas använda informationen från revisionen och den nya kunskapen till.⁵⁶

Vad används revisorernas information till?

Under revisorernas gransknings- och ansvarsprövningsprocess arbetar de inte i något vakuum. Revisorernas förmåga att agera som kontrollinstrument och kommunikationen med de granskade påverkar vad och hur informationen från revisorerna hanteras och tillvaratas. När revisorerna låter sig påverkas i någons intresse förekommer det också visar Ahlbäck med sin forskning att information modifieras för att bättre passa de granskades egna intressen.⁵⁷

⁵⁶ Vedung (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*, ger fyra kontrollperspektiv. Jag nämner sex eftersom jag lägger till arbetsgivaransvaret och det personalperspektiv som därför inte kan bortses från. Med det sjätte perspektivet som jag kallar för "andra utförande mellanhänder" menar jag alla andra former av utförare i olika former av politiska konstellationer, privata ekonomiska eller ideella NGO, icke politiska organisationer, entreprenörer och anhöriga som utför uppgifter enskilt eller genom de nätverk de har tillgång till och där valda politiker genom politiska beslut är ytterst ansvariga för finansiering och/eller det som utförs.

Lundin/Riberdahl i Forskarvolym 1, *Maktdelning* SOU 1999:76 s. 242 ff. gör en intressentmodell avseende revision i offentlig verksamhet och nämner då följande intressenter: Huvudman, finansiär, medborgare/kommunmedlem, anställda, kreditgivare, leverantörer/kunder.

⁵⁷ Ahlbäck (1999) visar att det förekommer att RRVs tjänstemän förhandlar om sitt granskningsresultat till förmån för statliga myndigheters chefer.

Sedan kan fullmäktige använda informationen från revisorerna på det sätt de bedömer vara det mest framgångsrika för att minska oönskade effekter av hur de förtroendevalda tar sitt ansvar och för att behålla eller öka önskad variation av hur ansvaret kan tas. Det betyder som jag ser det, att fullmäktige skall kunna lära sig av den information som förmedlas från revisorerna och agera eller reagera med utgångspunkt från det.

Att granskas av sina egna – en sorts extern kollegebedömning

Den Kommunala förtroendevalda revisionen granskar de förtroendevalda verkställarnas revisionsansvar på den förtroendevalda fullmäktigeförsamlingens, beslutsfattarens, uppdrag.

Vad dessa funktioner har gemensamt, det kollegiala, är att de är förtroendevalda.⁵⁸ Meningen med de olika funktionerna skiljer dem åt, de har olika funktion och därmed olika ansvar i denna särskiljande funktion där den politiska makten delas upp mellan beslutande, kontrollerande och verkställande uppgifter. Om denna skillnad i makt och ansvarsdelning inte skulle märkas när de utför sitt arbete i praktiken, eller om den enes kunskaper och uppgifter ignoreras och inte tas tillvara för att klara av det egna ansvaret bättre är det dags att hissa varningsflagg för olika former, grader eller mönster av korruption.⁵⁹

Kollegebedömningen, i form av att förtroendevalda granskar förtroendevalda, är en form av *extern utvärdering*. *En utvärdering är extern eller intern relativt någon*. Det är inte givet att objektivitet är bättre i externa uppföljningar av konsulter som arbetar på uppdrag av myndigheten vars verksamhet de granskar. De kan vara intresse-

⁵⁸ Vedung (1998) kategoriserar utvärderingars organiserade princip ur ett statsvetenskapligt och samhällsvetenskapligt perspektiv. Han skiljer på (1) substans- och ekonomiska modeller, det är modeller som utgår från mål, förväntningar på resultat, effektivitet och produktivitet, och indikatorer som skall följas för det och (2) modeller som är direkt inriktade på interventionernas sakresultat. Det är institutionella modeller som pekar ut vilka personer som skall göra utvärderingen det regelverk och institutionella normverk som utvärdering skall följa. Som institutionella modeller för utvärdering i politik och förvaltning nämnder Vedung professionella modeller (kollegebedömning och självvärdering) och SOU-modellen. 49 ff.

⁵⁹ Avser inte att gå in på korruption och missbruk av makt i politisk demokrati för övrigt här. Här är korruption relaterat till kontrollfunktioner i politik o förvaltning sett ur kunskap om olika former av utvärdering. "Korruptionen ligger i undanglidandet" vid självutvärdering. Se Vedung (1998), citat s. 109.

rade av att få nya kontakter och uppdrag och då finns det risk för en inställsam rapport.⁶⁰

Granskningen och prövningen av hur andra förtroendevalda har klarat av sitt ansvar kan jämföras med att motsvarande system med granskning och ansvarsutkrävande av "sina egna". Dels förekommer den på andra nivåer i det politiska demokratiska systemet t.ex. där väljarna utkräver ansvar av sina folkvalda vart fjärde år. Denna institutionella form av granskning av sina egna finns också i andra system, exempelvis inom olika yrkesprofessionella system där inom institutionen examinerade (t.ex. auktoriserade revisorer, medicinskt ansvariga, advokater, forskare) kontrolleras av kollegor och döms av andra kollegor.

Granskningen och bedömningen är avsedd att användas så att skräret kan lära sig om vilka brister som finns, för kontroll, säkring och utveckling av kvalitet och förbättra de egnas anseende. Den som ansvarar för bedömningen har möjlighet att vidta åtgärder för förbättring- eller olika former av sanktion. De granskade kan t.ex. få kritik på det som behöver förbättras eller fråntas legitimation. Genom kollegebedömningen får de institutionellt ansvariga kunskap för att säkerhetssystem, rutiner, utbildning, etc. förbättras för att klara av ansvaret bättre i framtiden.

Vad är det som kännetecknar den kommunala revisionen och skiljer det från andra former av revision? Det särskiljande är att det är ett kontrollsystem inom det politiska demokratiska systemet, de politiskt direkt folkvalda utser sina egna politiska förtroendevalda kontrollanter. Vid kontrollen av de egna, krävs av den kommunala revisionen dessutom att de förtroendevalda revisorerna tar hjälp av sakkunniga biträden inom de speciella sakområden som behövs för att kunna granska de förtroendevaldas ansvarstagande inom dessa.

Revisionsansvar – vad är det för ansvar som granskas?

Vad är det då för "kollegialt" ansvar som kontrolleras? Genom allmänna val vart fjärde år kan medborgarna i kommunerna utkräva politiskt ansvar av de förtroendevalda som de själva valt direkt till fullmäktige.

⁶⁰ Vedung (1998). Det finns en enkel och överskådlig tabell på s. 106 ff samt ref. till Anderson & Ball (1978) s. 141 ff.

Fullmäktigeledamöterna kan i sin tur under tiden för mandatperioden utkräva ansvar av dem de valt som ansvariga för uppgifter i beredningar, styrelser och nämnder. Det är dessa indirekt förtroendevaldas ansvarstagande i uppdraget som de fått av fullmäktige, som granskas av de, på motsvarande sätt av fullmäktige utsedda revisorerna. Det som granskas och prövas av de förtroendevalda revisorerna kallas för revisionsansvar.

Det viktigaste ansvaret för förtroendevalda

Sett ur kommunalrättsligt perspektiv är det ett politiskt demokratiskt och juridiskt ansvar som kontrolleras och det görs av förtroendevalda revisorer som granskar andra förtroendevalda.

Den kommunala revisionen är en folkstyrd kontrollfunktion som är till för att granska och bedöma revisionsansvar. Det finns inte mycket skrivet om vad revisionsansvar är i förarbeten, forskning eller utredningar. I Lokaldemokratikommitténs särskilda betänkande om förtroendevaldas ansvar vid domstolströts och lagtröts framgång, trots de fåordiga beskrivningarna om vad det är, att revisionsansvaret är den viktigaste formen av ansvar för de förtroendevalda, att de förtroendevalda också är ansvariga inför fullmäktige för hur de anställda sköter sina uppgifter och att ”revisionsansvaret är således heltäckande”.⁶¹ Det finns omständigheter som gör att de förtroendevaldas olika biträden inte omfattas av revisionsansvar, det är ”den koppling som finns mellan revisionsansvaret och det politiska ansvaret”.⁶²

Vad som menas med revisionsansvar behöver tydliggöras för att åtminstone bli tydligare för dem som närmast berörs av det och som har förväntningar på sig relaterat till det. Otydlighet om vad det är för ansvar som revisorerna har rätt att vid kontroll ”lägga sig i” för att kunna fylla sin kontrollfunktion kan användas som argument för att försvaga revisorernas funktion eller att revisionsansvaret granskas sett ur något enstaka perspektiv i stället för att det granskas och tillvaratas sett i den politiska demokratins ansvar för demokrati, rättssäkerhet och ekonomi.

Om det finns otydlighet om vad det är som den kommunala revisionen har rätt att granska ökar risken för att ansvarsfrågor undviks vid kontrollen eller vid bedömningen av ansvarstagandet vilket

⁶¹ SOU 1993:109 ss. 35 ff, citat s. 36.

⁶² SOU 1998:71, citat s. 96.

ändå är en riskfaktor när olika aktörer kontrollerar och utvärderar sig själva. ”Ingen gräver i sitt anletes svett fram fakta, som är ofördelaktiga för en själv”.⁶³

Skall revisionen kunna förmedla information till fullmäktige i syfte att skapa förändring till det bättre så gäller det att minimera risken för att oönskade avvikelser i ansvarstagandet döljs. Ju tidigare de uppmärksammas desto större förutsättning att de kan korrigeras i fullmäktiges och allmänhetens tjänst. Att tydliggöra vad som ingår i revisionsansvaret ökar förutsättningarna för att de olika politiska funktioner kan ägna sig åt det som enligt kommunallagen avses i de beslutande, verkställande och kontrollerande funktionerna.

Revisionsansvar innehåller politiskt demokratiskt, rättsligt, och ekonomiskt ansvar

Förtroendevalda i kommuner och landsting omfattas av rättsligt och politiskt ansvar och de har ett ekonomiskt ansvar gentemot medborgarna och samhället. Det politiska revisionsansvaret regleras i kommunallagen och är direkt gentemot fullmäktige. I kommunallagen framgår att fullmäktige har två normativa sanktionsformer att använda sig av om fullmäktige beslutar vägra ansvarsfrihet. Det är att besluta om att återkalla det politiska uppdraget för den/de förtroendevalda (4:10) och att besluta att skadeståndstalan skall väckas gentemot den/de förtroendevalda (5:25 b).

Revisionsansvaret kan betraktas som en blandning av rättsligt, politiskt och ekonomiskt ansvar. Ansvaret är rättsligt reglerat i kommunallagen. Det utkrävs politiskt av fullmäktige och har det rättsliga ansvarets kausala ansvarsform när fullmäktiges ansvarsutkrävande beror på händelser som inträffat under löpande mandatperiod.⁶⁴ I kommunallagen regleras att revisorerna skall pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande och rättvisande sätt, om nämndernas interna kontroll är tillräcklig. De skall anmäla misstanke om ekonomiska brott och åsidosättande av förvaltningsrättsliga avgöranden.

I Kommunrevisionsutredningens betänkande framgår att ”Syftet med kommunal verksamhet är att i egen eller andras regi tillhanda-

⁶³ Vedung (1998) citat s. 108 f.

⁶⁴ Lundin s. 313.

hålla effektiv service till kommuninvånarna. Målet kan formuleras som maximal service per skattekrona.”⁶⁵

Det finns mest beskrivningar av det ekonomiska, mindre av det rättsliga och minst av det politiskt demokratiska ansvaret relaterat till revisionsansvaret. Det säger dock inget om hur viktigt det ena eller andra är för att politiskt ansvar skall kunna tas, granskas, prövas och utkrävas av förtroendevalda på lokal nivå. Det ansvars-tagande som är lättast att mäta behöver inte vara det viktigaste. Det går inte att intyga iakttagandet av beslut om politiska demokratiska processer och principer eller rättssäkerhet och laglighet med samma kunskaper och metoder som används för att kontrollera redovisningsskyldighet och rättvisande räkenskapsredovisning. Är det tänkt så att det skall granskas hur de förtroendevalda har följt de folkstyrda besluten sett ur kommunernas funktion att verka för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet på lokal nivå behöver kunskaper och metoder utvecklas och bedömningen i ansvarsprövningsprocessens omfatta samtliga tre funktioner.

Politiskt förtroendevalda är alltid ansvariga för den inriktning som beslutas

Kommunernas allmänna befogenheter och skyldigheter, de förtroendevaldas revisionsansvar och förutsättningarna för utkrävande av revisionsansvar som följer av dessa föreskrivs i kommunallagen. En grundprincip i den kommunala verksamheten är att det är *politiskt förtroendevalda* som ansvarar för beslutsfattande, verkställighet och granskning av dessa.

De förtroendevalda revisorernas granskning och bedömning omfattar därmed förhållanden där ”det politiska” inslaget är framträdande.

Det är vare sig möjligt eller önskvärt att involvera alla i alla beslut. Beroende på vilken demokratiinriktning som är vägledande i den aktuella situationen kommer inslaget av inflytande genom representativitet eller direkt deltagande att variera. En av huvuduppgifterna för den politiska demokratins ledare i representativ demokrati, i det här fallet fullmäktigeförsamlingens förtroendevalda, är att besluta vem som skall involveras i olika beslut. En generell ut-

⁶⁵ SOU 1998:71. Citat s. 52.

gångspunkt är att ju mer omfattande som människor påverkas av besluten desto viktigare är det att de skall delta i att fatta dem.⁶⁶

Vad som är eller borde vara ”politiska” uppgifter och politiskt ansvar och hur det bäst tas i kommunen kan det råda olika uppfattningar om beroende på vilken politisk och kommuneideologisk inriktning som representeras. Detta visar sig i den förda politiken och fullmäktiges beslut om den kommunala verksamhetens mål och inriktning och det påverkar troligtvis vad de förtroendevalda prioriterar att ägna sig åt i kommunen.⁶⁷

Ovan beskrevs att den svenska modellen av representativ demokrati på lokal nivå, bygger på fastställda rättvisepprinciper och procedurer med inslag av deltagande av och dialog med dem som berörs. Om den tänkta svenska modellen för demokrati skall märkas och utvecklas i den lokala demokratin är det av betydelse hur fullmäktige väljer att hantera sitt ansvar i demokratin.

Förtroendevalda är revisionsansvariga även när besluts genomförande överläts åt andra

I de svenska kommunerna idag, så är det de valda politiska representanterna som har det politiska ansvaret även när befogenheter att utföra uppgifter överläts till andra.

De förtroendevaldas revisionsansvar markerar att de har det yttersta politiska ansvaret för verksamheten. Det gäller även om de har delegerat omfattande maktbefogenheter till egna anställda eller andra biträden med olika för verksamhetens förhållanden specialiserad kunskap, som finns i eller utanför den kommunala politiska förvaltningsorganisationen. När uppdraget överläts att utföras av andra kan det ske med olika betoning på effektivitets- demokrati- eller rättssäkerhetsaspekter.

Att de förtroendevaldas biträden inte har revisionsansvar är en markering som visar att det formella ansvaret för den kommunala verksamheten är ett politiskt ansvar som följer av den svenska politiska demokratin. Även om makt och uppgifter principiellt fördelas och via uppdrag och delegation förs vidare, till biträden i administration och verksamhet, offentliga eller enskilda mellanhänder

⁶⁶ Bunge (1999).

⁶⁷ Strandberg (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Forskningen visar de politiska partiernas ideologiska skiljaktigheter om den kommunala självstyrelsen och hur utformningen av demokrati och effektivitet på lokal nivå i grunden påverkar det svenska samhällets utformning.

som skall verkställa och fatta situationsanpassade beslut om insatser, så är beslutet och ansvaret för det politiskt. Så betraktas det eftersom det ytterst handlar om att fördela gemensamma resurser och maktbefogenheter enligt överenskomna procedurer och principer i den politiska demokratin om vem som får vad, hur och när.

De förtroendevaldas revisionsansvar inför fullmäktige möjliggör för fullmäktige att få insyn och information för att göra sin bedömning av hur de revisionsansvariga sköter förtroendeuppdraget i kommunen. Medborgarna skall därmed försäkras möjlighet att få insyn så att de i ett öppet demokratiskt samhälle har förutsättningar att utkräva parlamentariskt politiskt ansvar av den politiska styrelsen, fullmäktige, på lokal nivå.

De förtroendevaldas biträden har inte något motsvarande ansvar, de har inget politiskt ansvar inför fullmäktige. Regering och riksdag har återkommande avvisat överväganden om att vidga kretsen av revisionsansvar till anställda, de tar inte *politiskt* ansvar. De förtroendevalda har revisionsansvar för att verksamheten, oavsett den utförs av de kommunalt anställda eller överläts på andra i annan regi, bedrivs enligt gällande demokratiska principer och procedurer och så att syftet med verksamheten uppnås.

Revisionsansvaret är både individuellt och kollektivt

Revisionsansvaret är lika för alla förtroendevalda som berörs och det är heltäckande till följd av att revisorerna granskar all verksamhet årligen. Tidigare var revisionsansvar kollektivt men sedan det förekommit att hela nämnder vägrats ansvarsfrihet, när felet begåtts av en förtroendevald och utan nämndens kännedom, ändrades detta. Sedan 1991 kan därför revisionsansvaret också utkrävas individuellt.

Det kollektiva revisionsansvaret är regeln eftersom utgångspunkten är att hela beredningen/styrelsen/nämnden är delaktig i och ansvarig för hela verksamheten.

I de situationer som det klart framgår att en enskild förtroendevald har försökt förhindra nämnden att agera mot fullmäktiges beslut eller gällande lagstiftning eller agerat så att en skada skett skall den enskildes agerande bedömas.

Revisorernas bedömningsgrunder av revisionsansvariga redovisas öppet

Fullmäktigeförsamlingens ledamöter omfattas inte av revisionsansvar. För de förtroendevalda som har uppdrag både i fullmäktige och i beredning/styrelse/nämnd är det därför viktigt att kunna skilja på i vilken funktion de förtroendevalda som blir föremål för kritik har agerat.

Om de förtroendevalda revisorernas egna förvaltningsuppgifter omfattas av revisionsansvar eller inte beror på i vilken form som fullmäktige valt att organisera revisorernas förvaltningsuppgifter. Den rättsliga bedömningen är att det är olämpligt att revisorerna bedriver verksamhet under revisionsansvar.⁶⁸

Revisionens granskningsprocesser är underlag för revisorernas ansvarsprövning. Ansvarsprövningen är deras samlade bedömning av hur revisionsansvaret har skötts. Om revisorerna riktar anmärkning mot förtroendevalda skall de ange orsaken till det och fullmäktige skall inhämta förklaringar över de anmärkningar som har framställts i revisorernas berättelse.⁶⁹

Fullmäktiges bedömningsgrunder redovisas inte alls

För fullmäktige finns idag inga motsvarande krav att ange orsaken till sitt beslut vid prövning av frågan om ansvarsfrihet⁷⁰. Är bedömningsgrunderna helt okända för de revisionsansvariga betyder det dessutom att deras handlande inte kan värderas ansvarsetiskt. Om grunderna för bedömning av ansvarstagandet redovisas relaterat till de förutsättningar som gäller för situationen och sammanhanget i kommunen, får de förtroendevalda veta vilka förväntningar fullmäktige har på dem och det går att följa upp och granska om det blir en skillnad till det bättre efter att det åtgärdats. Det betyder också att allmänheten kan bilda sig en uppfattning om vad fullmäktige gör av det förtroende de fått av väljarna och vad de bedömer som viktigt vid genomförandet av beslut.

Vilken betydelse revisionsansvaret ges i praktiken beror således på vilka riktlinjer eller utgångspunkter som fullmäktige gett som vägledning för den kommunala revisionens granskning och genomförande av ansvarsprövningsprocessen. Det beror också på

⁶⁸ Lundin (1999) s. 319.

⁶⁹ Kommunallagen 9:17.

⁷⁰ Kommunallagen 5:25 a och b samt 31.

fullmäktiges egna bedömningsgrunder för när revisionsansvar skall utkrävas eller inte och på vilka former av korrigerings- eller sanktionsåtgärder som fullmäktige i så fall väljer att använda sig av.

Hur förmedlas bäst information om det viktigaste ansvaret? Att förmedla information, enligt gällande regler för offentlighet och sekretess, baserad på fakta från granskning av revisionsansvarstagandet är revisorernas funktion. Att vara granskad och bli bedömd, få besked om resultatet av revisorernas analys av ansvarstagandet är rimligtvis både lättare att förmedla och ta emot när beskedet som ges uppfattas som positivt än negativt av den granskade, granskaren och bedömaren. Om revisorernas information förmedlas så att den kan tas tillvara av de granskade och fullmäktige och de vidtar de åtgärder de kan för förbättring i sina olika roller så håller också det för en ansvarsetisk bedömning. Då praktiseras de moraliska principer som den svenska demokratimodellen ska vila på av de folkvalda i fullmäktige och av de revisionsansvariga. För allmänheten innebär det en ökad öppenhet och insyn i den politiska processen i kommunen somt kan bidra till ökad tillit till förtroendevaldas handlande och ökad legitimitet för det politiska demokratiska systemet i kommunerna.

De förtroendevalda revisorernas särskilda utgångspunkter

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen

Följden av revisorernas funktion som fullmäktiges viktigaste kontrollinstrument är att den har en central betydelse i förverkligandet av de folkvaldas vilja och utfästelser. Granskningsuppdrag i förhållande till verkställande politiska funktionerna regleras formellt i författningar och respektive fullmäktiges lokala föreskrifter; kommunallagen (främst nionde kapitlet), revisionsreglemente och direktiv från fullmäktige. I egenskap av myndighet gäller för revisorerna vad som stadgas i regeringsformen och även bl.a. tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och förvaltningslagen. Därutöver gäller att revisorerna skall utföra uppdraget enligt de normer som framgår av *God revisionssed i kommunal verksamhet*.⁷¹

Från år 2000 förstärktes revisionens roll i lagstiftningen motiverat av att förändringar i den kommunala verksamheten sedan 1960-

⁷¹ Lundin, Riberdahl i *Maktdelning Demokratiutredningens forskarvolym*, SOU 1999:76, God Revisionssed i kommunal verksamhet 2002, i *Normer för redovisning och revision i den offentliga sektorn* (2002) FAR Förlag.

talet medfört ökad volym och komplexitet i de kommunala verksamheterna samt ökade beslutsbefogenheter för de förtroendevalda. Förstärkningen var också ett resultat av frågor som restes i 1990-tales allmänna debatt efter att det framkommit exempel på oegentligheter och korruption. Det väckte frågor om den kommunala revisionen klarade av sitt uppdrag.

Genom att ha demokratiskt valda representanter som arbetar oberoende på uppdrag av fullmäktige i den förtroendevalda revisionen markeras en kommunaldemokratisk vilja att garantera fullmäktiges insyn och kontroll över hur beslut fattas och hur de fattade besluten genomförs. Revisorerna är det enda formaliserade lagstadgade organet som har uppgiften att granska hur förtroendevalda fullgör sitt ansvar. Det betonas återkommande att revisionen skall vara ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument för bedömning av om nämnder, styrelser, beredningar och enskilda förtroendevalda lever upp till fullmäktiges politiska intentioner, mål och beslut. Revisionen är hela fullmäktiges verktyg och det är ett innevånar- eller medborgarperspektiv som bör sättas i förgrunden i dess arbete. Uppgiften är att leverera underlag för fullmäktiges årliga ansvarsprövning av samtliga förtroendevalda i nämnderna.

De olika granskningsinsatserna skall också genomföras för att åstadkomma direkta effekter som stöd för ändamålsenlighet och effektivitet.⁷²

Revisionsgranskningen kan ses som ett mått på hur väl eller illa de revisionsansvariga, individuell och kollektivt, sköter sitt uppdrag.

Revisorernas granskning gäller inte fullmäktiges beslut, fullmäktige agerar på direkt uppdrag av folket. Däremot omfattas beredningen av fullmäktiges beslut av revisorernas granskning.⁷³

Årlig granskning av all verksamhet i förvaltning och företag

Som ovan beskrivits är revisionsansvaret heltäckande och beskrivs som den viktigaste formen av ansvar för de förtroendevalda. Med förstärkningen av den kommunala revisionen följde att revisorerna årligen skall granska all verksamhet som bedrivs av nämnder, styrelser och fullmäktigeberedningar för att pröva om verksamheten

⁷² SOU 1998:71. *Den Kommunala Revisionen – ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument.*

⁷³ Kommunallagen 9:17.

sköts på ett enligt god revisionssed ändamålsenligt sätt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att räkenskaperna är rättvisande och om kontrollen inom nämnderna är tillräcklig.

Till revisorernas befogenhet hör också att granska lagligheten i förvaltningen i samband med förvaltnings- eller redovisningsrevision. Det politiska ansvaret kan utkrävas för beslut som bedöms olämpliga även om de är fullt lagliga ur ett rättsligt perspektiv.⁷⁴

Objektivitetsprincipen vägleder revisorernas oberoende ställning

Revisorerna skall med oberoende, självständighet, saklighet och integritet granska verksamheten i styrelser och nämnder. Revisorerna skall genomföra sitt uppdrag så att det fyller fullmäktiges och därmed medborgarnas rättmätiga krav på objektivitet, kompetens, och effektivitet. Den s.k. objektivitetsprincipen regleras i regeringsformen (RF 1:9) och innebär att saklighet och opartiskhet skall iakttas.

Genom förstärkningen fick revisorerna också krav på sig att anlita sakkunniga biträden. Därigenom säkras att yrkesrevisionella bedömningar tillvaratas inom områden där de förtroendevalda saknar kunskap och därmed inte kan uttala sig på ett trovärdigt sätt.

Den som granskas skall inte heller stå i beroendeförhållande till granskaren. Vikten av oberoende markeras och beaktas också i de valbarhetsregler och jävsbestämmelser som gäller för revisorerna.

Enligt god revisionssed skall oberoendet i förhållande till uppdragsgivaren och de som granskas beaktas genom att revisorerna;

1. Har rätt att självständigt välja vad som skall granskas
2. Självständigt väljer angreppssätt och granskningsmetoder och vilka sakkunniga som behövs som biträde för granskningens genomförande
3. Självständigt göra analys och bedömningar i den information som återförs till de granskade återrapportera dessa till uppdragsgivaren, fullmäktige.⁷⁵

⁷⁴ Kommunallagen kapitel 9. God Revisionssed i kommunal verksamhet 2002. Gustafsson, A. S. s. 127. Riberdahl, K. Revisionsansvar för landstingets styrelse, Svenska Kommunförbundet, Promemoria 2002-02-15.

⁷⁵ God Revisionssed i kommunal verksamhet 2002, i *Normer för redovisning och revision i den offentliga sektorn* (2003) FAR Förlag, s. 418.

Oberoendet som kriterium för trovärdigheten har betonats i diskussioner och forskning om revision på statlig som kommunal nivå. Vid en genomgång av olika faktorer som är avgörande för oberoendet är vissa mer kritiska för revisionens oberoende än andra. I sin avhandling om den statliga revisionens roll anger Ahlbäck samma aspekter som beskrivs i *God revisionsned i kommunal verksamhet*, som det revisionella oberoendets kärna; val av granskningsobjekt, granskningsmetod och slutsatsdragning.⁷⁶

Rättslig bedömning av kontrollinstrumentet

Trovärdighet – kompetens och oberoende

I sin rättsliga analys av den kommunala revisionen presenterar Lundin tre grundläggande faktorer för att den kommunala revisionen skall betecknas som ett meningsfullt kontrollinstrument ur ett rättsligt perspektiv. Dessa är trovärdigheten, bedömningsgrunderna och återkopplingen.⁷⁷

Trovärdigheten beror på revisionens kompetens och oberoende. Utan trovärdighet får kontrollinstrumentet ingen legitimitet från kommunmedlemmarna. Det är endast kravet på trovärdighet som fullmäktige kan påverka, sett ur rättsligt perspektiv.

Kompetensen bedöms för det första i form av rättslig kompetens. Denna garanteras genom att kommunallagen ger de kommunala revisorerna fri tillgång till granskningsobjektet, handlingar och andra nödvändiga uppgifter för uppdragets genomförande. Förtroendevalda och anställda är skyldiga att lämna uppgifter till revisionen.

För det andra ekonomisk kompetens, vilket innebär att revisionen skall garanteras de ekonomiska resurser som krävs för att genomföra uppdraget.

För det tredje kunskapsmässig kompetens i form av de kunskaper och den förmåga revisorerna själva har eller har tillgång till genom sakkunniga biträden med olika yrkesprofessionella kunskaper och förmågor som krävs för uppdragets genomförande.

Oberoendet gäller dels i form av s.k. objektivt oberoende som innebär att revisorerna inte får ha några bindningar till granskningsobjektet eller granskningens intressenter. I den kommunala

⁷⁶ Ahlbäck, S. (1999), s. 93 f.

⁷⁷ Lundin, O., 1999. *Kommunal revision, en rättslig analys*, Justus förlag.

revisionen finns partipolitiska bindningar inbyggda i systemet genom att förtroendevalda granskar förtroendevalda, vilket är den största bristen enligt Lundin. Det som Lundin menar är en bristande objektivitet är å andra sidan en tillgång för kompetensen sett ur den politiska demokratins perspektiv. För att bedöma om de revisionsansvariga har levt upp till fullmäktiges beslut och dess avsikter, krävs politisk erfarenhet och kännedom om de lokala förhållandena i kommunen. Det är något som de förtroendevalda revisorerna har och som ur demokratiperspektiv är en tillgång, om revisorerna personligen klarar av att hantera sin oberoende ställning, som kan bidra till att skapa legitimitet för de bedömningar som revisorerna gör.⁷⁸ Denna "brist"/"tillgång" har också skydd i kommunallagen för att vara ett kontrollinstrument för kontroll och insyn sett ur medborgarnas perspektiv.

Den andra formen av oberoende är s.k. subjektivt oberoende, med det menas revisorns personliga egenskaper och förmåga att bortse från oväsentliga fakta och endast beakta det sakligt relevanta.⁷⁹ Den Kommunala förnyelsekommittén betonade också att "Revisorernas opartiska ställning och politiska mod är av stor betydelse för medborgarnas tilltro till rättssäkerhet och demokrati."⁸⁰

Bedömningsgrunder för ekonomisk förvaltning och laglighet finns i kommunallagen

Den andra faktorn för ett meningsfullt kontrollinstrument är att det finns bedömningsgrunder eller värderingskriterier som är kända. Revisionens bedömningsgrunder är enligt Lundin delvis tillfredställda genom kommunallagens regler om kommunens ekonomiska förvaltning. Vid laglighetsgranskning återfinns bedömningsgrunderna i lagreglerna.

Kommunallagen anger också att revisionen skall granska enligt *God revisionssed i kommunal verksamhet*. Där finns viss vägledning för revisorernas arbete och lokala tillämpning vid redovisning av argument och grunder för bedömning av de granskades ansvarsta-

⁷⁸ SOU 1998:71, s. 52 ff.

⁷⁹ Persson har i en fallstudie i Sandvikens kommun använt sig av Ahlbäcks och Lundins aspekter för att pröva revisionens oberoende. Resultatet är inte generaliserbart men det kan ändå vara intressant att veta att författarens sammanfattande bedömning är att kommunens revisorer uppfattas som trovärdiga utifrån dessa kriterier. Persson, J. (2000) *Den kommunala revisionens trovärdighet*. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala.

⁸⁰ SOU 1996:169, citat s. 131.

gande. Dessa kritiserar dock av Lundin för att inte vara tillfredsställande utvecklade och kända.

Den kommunala revisionen har såväl stöd för och krav på sig att redovisa sina sakliga argument för sin sammanfattande bedömning och prövning av om de granskade tagit sitt ansvar, baserat på den aktuella situationen och de förutsättningar som sett ur olika perspektiv gällt för de ansvariga i sammanhanget i kommunen.

Det finns däremot inga motsvarande krav formulerade i kommunallagen, som lyfter fram betydelsen av att fullmäktige öppet redovisar sina lokalt situationsanpassade argument för bedömning när de tar ställning i ansvarsfrågorna. Därmed saknas garantier för att det sker en ansvarsetisk bedömning sett ur de ansvarigas perspektiv och för allmänhetens insyn och debatt sett ur demokrati-perspektiv.

Återkopplingen – rapporteringsfrihet och ansvarsutkrävande

Den tredje faktorn som betonas är *återkoppling*. För att revisionen skall vara ett meningsfullt kontrollinstrument förutsätts att informationen om granskningsresultatet återkopplas till de granskade och fullmäktige och att de har möjlighet att reagera. Kravet på återkoppling gäller revisorernas rapporteringsfrihet och fullmäktiges ansvarsutkrävande.

Rättsligt sett har revisorerna frihet att rapportera sina resultat individuellt och gemensamt. Revisorerna har en informerande och värderande roll när de återrapporterar sina resultat till fullmäktige, som sedan gör den slutliga bedömningen om ansvarsutkrävande.

Lundin ser fullmäktiges möjlighet att, i samband med revisionsberättelsens behandling, utkräva ansvar av de granskade som en förstärkning av revisorernas betydelse och som höjer effektiviteten hos revisionen som kontrollinstrument.

I fråga om återkoppling är den största bristen att revisionsansvaret inte är klarlagt. Ur rättsligt perspektiv, menar Lundin, att avsaknaden av uttryckliga rättsregler och rättspraxis gör att omfattningen av revisionsansvaret inte klart kan definieras.

Lundin sammanfattar sin bedömning i slutsatsen att de rättsliga förutsättningarna för kommunrevisionen som kontrollinstrument visserligen existerar men är beroende av fullmäktiges åtgärder. Om

kommunrevisionen är ett effektivt kontrollinstrument beror på kommunfullmäktiges vilja.⁸¹

I sitt avhandlingsarbete har Lundin undersökt revisionsberättelser under perioden 1984–1993 i 154 olika kommuner och kommit fram till att i tio fall av 1 540 reviderade budgetår avstyrktes ansvarsfrihet och i tre av dessa fall följde fullmäktige revisorernas rekommendation. Därmed är Lundins slutsatser bl. a. att det inte går att dra några generella slutsatser om vad som krävs för att ansvarsfrihet skall avstyrkas eftersom liknande fall har funnits utan att ansvarsfrihet avstyrkts och att det därmed saknas en enhetlig revisionspraxis.⁸²

God sed för vägledning av granskning, bedömning och prövning

Revisorerna skall utföra sitt granskningsarbete enligt innebörden i *God revisionssed i kommunal verksamhet* där ”etiska grundprinciper är vägledande”. God revisionssed utvecklas successivt över tiden av de förtroendevalda revisorernas sakkunniga biträden och i en diskussion med de förtroendevalda revisorerna själva. Den innebär att ”föredömliga och goda principer och tillvägagångssätt som är allmänt vedertagna skall följas när revision utförs”.⁸³ I god revisionssed finns allmänna synpunkter och vägledande exempel som stöd för bedömningen i ansvarsprövningen. Där ges också exempel på när revisorerna kan överväga att avstyrka ansvarsfrihet. Dessa är; 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; inte lagenlig verksamhet, brottslig gärning, otillräcklig beredning av ärenden, ej rättvisande redovisning samt om revisorerna tidigare har påtalat brister i de förtroendevaldas ansvarstagande som inte åtgärdats.

⁸¹ Lundin s. 476–481.

⁸² Lundin, O., 1999. *Kommunal revision, en rättslig analys*, Justus förlag, s. 429 ff samt s. 530–532.

⁸³ *God Revisionssed i kommunal verksamhet* 2002, citat från s. 418 och 417.

Slutsatser om vad förtroendevalda revisorer skall vara särskilt bra på

Revisorerna granskar andras ansvar och det som är av avgörande betydelse för att de skall kunna ta sitt ansvar att granska, pröva och ge bedömningsunderlag till fullmäktige är trovärdighet. Det innebär *lokal* legitimitet, politisk demokratisk kompetens, hög integritet och helhetsperspektiv på det demokratiska uppdraget från fullmäktige.

I trovärdighet innefattas faktorer som att ha hög legitimitet i den lokala politiken, förvaltningen och i allmänhetens ögon vid utförandet av revisionsuppdraget i kommunen. Trovärdigheten skapas också genom en hög kompetens i form av förmåga att handla partipolitiskt oberoende med utgångspunkt från funktionen som kommunal revisor och med god kännedom om vad det politiska ansvaret för alla i kommunens bästa innebär enligt fullmäktiges beslut och från medborgarnas perspektiv.

Från analysen av särskilt betydelsefulla ansvarsrelevanta egenskaper för kommunala revisorers trovärdiga beteende sett ur ett kommunalrättsligt perspektiv är det två faktorer som framträder.

Det är för det första hög integritet, både som revisorskollegium i funktionen som kommunal revisionsmyndighet i den politiska demokratin och som enskilda revisorer i rollen som fullmäktiges och medborgarnas revisor i kommunen.

För det andra är det förmågan att agera med helhetsperspektiv på det demokratiska politiska ansvaret i kommunen inför fullmäktige och allmänheten i kommunen som är avgörande för trovärdigheten.

Den demokratiska kommunala revisionen förlorar trovärdighet, legitimitet och missar helt ändamålet med revisionsfunktionen om den inte klarar av att granska och pröva de förtroendevaldas ansvarighet med utgångspunkt ur ett för den aktuella kommunen samlat perspektiv på kommunfullmäktiges politiska demokratiska beslut. Revisorerna skall granska de förtroendevaldas ansvarstagande för att fattade beslut genomförs på avsiktligt sätt i de kommunala verksamheterna åt allmänheten och fullmäktige, sett ur demokrati-, rättssäkerhets-, och effektivitetsaspekter.

För att revisorerna skall kunna granska och pröva hur de förtroendevalda klarat av att på ett ändamålsenligt, effektivt sätt genomföra fullmäktiges beslut så att dess avsikter förverkligas i praktiken, framgår tydligt att detta endast klaras av om revisorerna helt kan bortse från alla former av särintressen och oväld och har kunskap

om vad som är legalt och kan bedömas som legitimt i den aktuella lokala situationen i kommunen.

Förtroendevalda revisorer måste klara av att granska, analysera och i den sammanfattande bedömningen av revisionsansvaret, avhängigt den situation som gäller i det specifika lokala sammanhanget, samtidigt tillgodose kraven på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet i kommunerna.

Det innebär att revisorernas arbetsresultat och iakttagelser i praktiken kan utmana och korrigera såväl olika yrkesprofessionella som partipolitiska intressen, politiskt ledarskap och fördelning av makt sett ur olika perspektiv på det demokratiska uppdraget. Det granskades politiska demokratiska ansvar lokalt är beroende av och bedöms gentemot de förutsättningar som råder i sammanhanget och i den för ansvarstagandet aktuella situationen lokalt i kommunen.⁸⁴

Ytterligare en utmärkande egenskap som framträder i analysen är en god förmåga att kommunicera. Det gäller val av granskningsobjekt, metodologiskt angreppssätt och i dialogen om granskningsresultat under tiden som det granskas, vid återrapportering och sammanfattande bedömning av revisionsansvaret. Här tänker jag dels på vikten av att revisorerna har god förmåga att kommunicera med varandra internt, så att de kan stärka varandra i att handla på ett föredömligt sätt i den specifika rollen som revisorer, då de skall fatta beslut om granskningsobjekt, dess genomförande och de bedömningar som de gör under tiden för ansvarsprövningsprocessen i revisorskollegiet av andra förtroendevaldas demokratiska ansvars-

⁸⁴ Sett ur demokratiskt politiskt perspektiv på de förtroendevaldas roll som politiska ledare, har revisionen ett politiskt demokratiskt ansvar att säga ifrån när förtroendevalda i rollen som företrädare för offentlig makt inte följer de demokratiska spelreglerna. Här gör Lundin i sin rättsliga analys en helt motsatt tolkning vid belysning av ett exempel från Borgholms kommun 1996 (Lundin s. 322 f). Även om det dittills varit så att kommunala revisorer huvudsakligen utdelat kritik då *ekonomisk* skada uppstått för kommunen behöver det intet betyda att det är det enda rätta de skall ägna sig åt. Om så vore fallet betyder det t.ex. att förtroendevaldas *politiska* eller *rättsliga* ansvar inte skulle kunna kritiseras av revisorerna. I de exempel på statliga offentliga utredningar som behandlat den kommunala revisionens roll och som har påverkat såväl lagstiftning som revisionell teknologi och praktik framgår att revisionsansvaret också handlar om det politiska ansvaret i kommunen. En särskild punkt i God revisionssed i kommunal verksamhet tar t.ex. upp "Förtroendeskada eller annan immateriell skada". Det politiska demokratiska ledarskapets har betydelse för den politiska demokratins legitimitet och legalitet i den aktuella kommunen och det lokala samhället. Därmed är det ur lokaldemokratiskt perspektiv vare sig rimligt eller möjligt att revisorerna eller fullmäktige prövar och utkräver politiskt revisionsansvar lokalt i kommunerna efter centralt formulerade och detaljutformade bedömningsgrunder. Det som kan leda till avstyrkt ansvarsfrihet och utkrävande av ansvar i en kommun kan legalt och legitimt leda till tillstyrkt ansvarsfrihet i grannkommunen beroende på de förutsättningar och den situation som gäller i det lokala sammanhanget.

tagande. Det gäller också att revisorerna har förmåga att kommunicera utåt på ett bra sätt när deras granskning initieras och genomförs, när granskningsresultat och bedömningar förmedlas till de granskade, till uppdragsgivaren och till allmänheten så att de som tar emot informationen kan ha utbyte av den. Innehållet i informationen skall kunna användas för att korrigera och utveckla verksamheten enligt fullmäktiges avsikter. Det gäller att fullmäktige själva kan ta emot revisorernas information som underlag för det egna arbetet. Hur god kommunikationsförmåga revisorerna än har vid återrapportering till fullmäktige, så är det avgörande vad fullmäktige sedan gör med informationen.

Slutsatser del 2: Kontrollinstrumentets bidrag till utveckling av demokrati, effektivitet och rättssäkerhet i kommunerna beror främst på fullmäktige

Ett demokratiskt kontrollinstrument – vart tog demokratin vägen?

Relaterat till Förnyelsekommitténs uttalade strävan att samtidigt demokratisera, effektivisera och rättssäkra kommuner och landsting så bidrog Kommunrevisionsutredningen till en stärkt kommunal revision främst ur effektivitets- och laglighetsperspektiv. Bidraget till demokratiperspektivet var att revisorerna även fortsatt skall vara förtroendevalda och det framgår av utredningens titel att revisionen är ett demokratiskt kontrollinstrument. Kravet på sakkunniga biträden till de förtroendevalda revisorerna förstärker också den demokratiska institutionens förutsättningar så att samtliga förekommande sakområden och alla kommunala verksamheter skall klaras av att granskas.⁸⁵

Demokratin – räknas den på lokal nivå?

Att de förtroendevalda kommunala revisorerna är en viktig del av det demokratiska systemet på lokal nivå var en utgångspunkt i reformen år 2000. Detta kvarstår i de statliga utredningsdirektiven till pågående utredning.⁸⁶

Beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av fullmäktige som den högsta och enda direktvalda församlingen på lokal

⁸⁵ SOU 1998:71.

⁸⁶ Dir 2003:97.

nivå. Ansvar för förvaltning och verkställighet av fullmäktiges beslut har i första hand styrelsen och nämnderna. Inom den kommunala förvaltningen har enligt kommunallagen styrelsen som särskild uppgift att ha uppsikt över samtliga nämnders verksamhet och över kommunal verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller kommunalförbund som kommunen är med i.

De styrelser och nämnder som finns inom kommunens politiska organisation har ansvar för den interna kontrollens utformning och utförande inom sina olika uppgifts- och ansvarsområden oavsett till vilka de ger i uppdrag att utföra de olika verksamheterna.

Det ligger i fullmäktige och kommunmedlemmarnas intresse att verksamheten bedrivs på ett lagligt och ändamålsenligt sätt. De revisorer som fullmäktige väljer för granskning av nämndernas verksamhet är fullmäktiges viktigaste instrument för att kontrollera detta. De rättsliga förutsättningarna för kommunrevisionen som granskare åt allmänheten och fullmäktige existerar men det beror främst på fullmäktiges vilja, åtgärder och inriktning om detta "demokratiska kontrollinstrument" tillvaratas eller inte i kommunen.

Utgångspunkten är att granskningen och bedömningen av revisionsansvaret är att minska oönskade effekter och behålla eller öka önskad variation av de förtroendevaldas ansvarstagande sett ur demokratiskt, rättsligt och ekonomiskt perspektiv på kommunernas funktion.

Det betyder att om den kommunala revisionen har någon praktisk betydelse ur lokalt demokratiskt perspektiv, mer än att den leds av förtroendevalda påverkas av vad revisorerna och fullmäktige väljer att ägna sig åt. Det beror på;

1. Vilka utgångspunkter, medvetna ideologiska ställningstaganden och kontrollperspektiv, som fullmäktige har som stöd för utformning av kriterier som gäller för fullmäktiges bedömning av de revisionsansvarigas ansvarstagande och ansvarsutkrävande. Vad är det för ansvarstagande som fullmäktige värderar vid genomförandet sett i förhållande till utveckling av effektivitet, rättssäkerhet och demokrati i kommunen?
2. Fullmäktiges beslut om inriktning och direktiv om vad och hur beredningar/styrelser/nämnder skall genomföra fullmäktiges beslut.
3. Innehållet i fullmäktiges beslut om inriktning av revisionens arbete i form av reglemente, anvisningar och direktiv från full-

- mäktige som vägleder revisorskollegiets organisation, uppgifternas inriktning och angreppssätt,
4. Vad revisionen har med för utgångspunkter och kontrollperspektiv som kriterier för bedömning i sina granskningar, analyser och iakttagelser av de revisionsansvarigas ansvarstagande och om bedömningsgrunderna omfattar effektivitets-, rättssäkerhets- och demokratiaspekter.
 5. Om de revisionsansvariga känner till revisionens och fullmäktiges kriterier för bedömning av hur de skött sitt uppdrag så att deras handlande kan värderas ansvarsetiskt.
 6. Om och hur fullmäktige använder revisionens iakttagelser, granskningsresultat och underlag för ansvarsprövning vid sin bedömning av ansvarstagandet.
 7. Vilka korrigeringsåtgärder eller sanktionsåtgärder som fullmäktige använder till följd av revisionens anmärkningar eller vid utkrävande av revisionsansvar.

3 Hur är det i praktiken? Översikt av fullmäktiges beskrivningar

Disposition av del 3

I denna del presenteras resultaten från samtalsintervjuerna där de förtroendevalda i fullmäktige beskriver sina viktigaste erfarenheter av den kommunala revisionens ansvar, funktion och ansvarsprövningsprocessen i fullmäktige.

Syftet är att få ökad kunskap om vad det är som förtroendevalda i fullmäktige uppfattar som viktigt från sitt perspektiv om den kommunala revisionen och om ansvarsprövningsprocessen i fullmäktige.

Avsikten med redovisningen är att trovärdigt förmedla tydligt uttalade resultat, tendenser och förhållanden, som uppfattas som viktiga av de intervjuade fullmäktigeledamöterna. De ger många olika konkreta exempel på samma tema, som styrker uttalandet i respektive kommun. I denna beskrivning ger jag avkall på fullständighet och djup i redovisningen – alla exempel och nyanser av beskrivningar på teman finns inte med – för att i stället ge utrymme för fler av de olika faktorer som framträder som viktiga när deltagarna pratas vid i fokusgrupperna. Intervjufrågorna presenterades ovan under rubriken ”Rapportens syfte och frågeställningar” i del 1.

Rubriksättningen följer de huvudsakliga teman som framträder vid en analys av de intervjuades uttalanden om hur det är/borde vara gällande revisionens ansvar, granskningsarbete, ansvarsprövningsprocessen samt hur fullmäktige tillvaratar informationen från revisionen. Varje rubrik inleds med ett eller flera talande citat som väl exemplifierar vad de intervjuade anser vara viktigt. I kommentarer återger jag med egna ord hur de intervjuade resonerat för att få med fler av nyanserna.

Läsanvisning

Att använda halvstrukturerade frågor för det med sig att innehållet i svaret kan ge information som berör olika delar i sammanhanget samtidigt.

Alla frågor som ställts har berörts av alla, däremot har inte alla svarat på alla frågor med samma detaljeringsgrad eller gett samma utrymme åt de olika frågorna. Det beror på vad det är som de intervjuade har ansett varit viktigt att prata om i kommunen, lands-tinget eller regionen.

Frågorna har inte några på förhand givna svarsalternativ eftersom jag söker beskrivningar som förmedlar kunskap om vad det politiska ansvaret innebär idag för dem som praktiserar det.

En del av resultaten ger information om fler förhållanden än det som behandlas under just den rubrik där de står, ett uttalande kan samtidigt beskriva flera förhållanden som berör varandra, som framträder i olika sammanhang och påverkar helhetsintrycket. Därför finns det anledning att läsa igenom hela resultatdelen.

Ord och stavelser med fet stil i ett citat betyder att dessa har betonats kraftigt. Alla egennamn har ersatts med klammer om [ett ord som beskriver betydelsen anonymt] för att inte kunna härledas och identifieras till person.

Om det ansvar som granskas av förtroendevalda revisorer

Vad är det som de förtroendevalda revisorerna granskar?

Att styrelser och nämnder verkställer fullmäktiges beslut

”i kommunfullmäktige tar var och en ställning, och oavsett om man är överens om tagen eller inte så fattar man ett beslut och **det** tar man ansvar för”

”Vi har öppna sammanträden i fullmäktige och det är viktigt att den ideologiska debatten och besluten skall följas, nämnderna skall sedan följa sina reglementen och fullmäktiges fattade beslut.”

Eller för att ge ett annat exempel på svar vad det är för ansvar som revisionen skall granska:

”när man börjar som förtroendevald i en kommun är man olyckligt lyckligt ovetande om hur stort ansvaret är” – det är hur det ansvaret tas som revisorerna granskar.

Att ansvaret för det givna förtroendet tas; politiskt, juridiskt, ekonomiskt samhällsansvar

”Det är de politiska besluten som revisionen skall kontrollera. Man kan inte frikoppla den juridiska sidan och den politiska sidan. Det är viktigt att vi har kvar förtroendevalda revisorer”

”Ansvaret är ett förtroende, att agera i intresse för kommunens bästa”

”[Vi] måste kunna lita på beslutsunderlag, underlag baserade på kunskap och fakta, ha förtroende för tjänstemännens utredningsunderlag, ansvaret bygger på ett förtroende mellan förvaltning och politik”

”Det är oerhört viktigt att det sker på ett lagligt och rätt sätt”

”De skall följa ABL, skydda aktieägarna och skydda samhället här är det valda politiker och här är det ju då en skillnad mot på bolagssidan och det som det offentliga ska ta, vi har exempelvis haft bolag som ej har följt kommunfullmäktige beslut och lekman-revisorerna ska följa kommunfullmäktiges beslut för hur skall vi kunna sätta dit dem annars.”

Det finns också något uttalande som förmedlar en annan uppfattning om vad det är för ansvar som revisorerna skall granska:

”**inte** mitt politiska uppdrag utan mitt uppdrag i juridiskt avseende ...hur jag uppfyller dom krav som finns i förhållande till lagar... revisionens uppgift är **inte** att granska mina politiska visioner”.

Att fullmäktiges vision ger avtryck

”Det revisorerna går in och kontrollerar är ju också att fullmäktiges vision ger avtryck och vad det blir för effekter av det i praktiken, en form av politisk kontroll utav vad vi har gjort med förtroendet.”

Att intern kontroll och delegation fungerar – det är ju ändå ett politiskt ansvar

”...begreppet intern kontroll, alltså politikerna vet inte ner i detalj vad som händer i varje verksamhet men det är ändå så att det är politikerna som har ansvaret allra längst upp”

”I det här ansvaret kan man ju verkligen se hur det här ansvaret delegeras ner, även om man har delegerat från sig ansvaret så har

man inte släppt ansvaret helt och hållet, man har ju ändå ansvaret att det fungerar”.

Vad borde de förtroendevalda revisorerna granska mera?

Om beslut genomförs, avsikterna uppnås eller vad som annars hänt

”ja, de representerar ju faktiskt fullmäktige, därför att det är ju fullmäktige som ber revisorerna, genom att välja dem, och ge dem uppdraget att granska den här verksamheten som genomför våra beslut. Kom tillbaka och berätta för oss om de genomförs på ett korrekt sätt, om pengarna hanteras på bra sätt och om verksamheten stämmer överens med de beslut man har gjort. Och då är det ju revisorernas ansvar att då ha koll på vad det är för mål vi har beslutat om och budget, och sedan komma tillbaka med det här.”

”Och nu med de knappa resurserna som det kommer att vara så tror jag att det kommer att vara än viktigare för både förtroendevalda och för revisorer att mer följa det här mer djupgående, de komplexa resultaten... för att se också hur man skall lägga resurserna och dra lärdom utav det, för det är ju det vi vill”

Mer gentemot fullmäktiges inriktning och vision

”vill ha mera tryck på visionen”

Kommentarer om det ansvar som revisorerna granskar

Generellt gäller att efter den partipolitiska debatten och beslutet i fullmäktige så är det fullmäktiges beslut som skall följas och revisionen skall granska och pröva om så sker och återrapportera vad som hänt.

Sammantaget ges det revisionsansvar som de förtroendevalda revisorerna granskar, innebörden att det är det politiska, juridiska och ekonomiska ansvar som förtroendevalda i styrelser, nämnder och fullmäktigeberedningar i kommunerna har.

Ansvaret skall tas av förtroendevalda i styrelser, nämnder fullmäktigeberedningar och följer av att beslut fattats i demokratisk

ordning i fullmäktige eller på statlig nivå för att genomföras på kommunal nivå.

Med uppdraget från fullmäktige följer också ansvaret att lita på andras ansvarstagande i olika roller och funktioner, givet att de ansvariga i styrelser och nämnder ser till att deras ansvar för uppdragsbeskrivningar, intern kontroll och delegationen fungerar oavsett vem som sedan utför uppgifterna.

Att ta revisionsansvar beskrivs som att klara av att ta vara på det förtroende som givits av väljarna, fullmäktige, eller andra. Det är att klara av att göra sin bedömning genom att lita på andra, exempelvis på tjänstemän, biträden eller företag som utför uppgifter åt kommunen och på utredningsunderlag i form av faktabeskrivningar som presenteras av olika aktörer.

För fullmäktiges del handlar det också om att lita på andras information, att lita på revisorernas bedömning och resultat i granskningsrapporter och revisionsberättelsen.

Med hjälp av exempel från den egna kommunen ges beskrivningar av att fullmäktige inte alltid klarar av att ta sitt helhetsansvar, detta är främst när partiernas egna intressen tar över. Därför har fullmäktige krav och höga förväntningar på att kommunala revisorer kan och skall klara av att alltid se det politiska ansvaret för helheten enligt det beslut som fattats i demokratisk ordning.

Fullmäktige beskrivs ha ett särskilt stort ansvar att se till så att demokratins spelregler följs och att demokratin fördjupas. Fullmäktige har därför ett särskilt ansvar att värna det som kallas demokrativärden och som också omfattar ekonomiska värden. En del ger olika exempel på detta i form av beskrivningar att t.ex. invånare som berörs av beslut också skall ges information på ett sådant sätt att de vet vad som gäller, att fullmäktige visar sig mer ute bland kommuninvånarna och gör sig mer tillgängliga eller i form av exempel på beslut som fattats för att ge fler möjlighet att delta, lämna synpunkter eller påverka i beredningsprocessen, sådant som även borde ha inflytande över den kommunala revisionens funktion som fullmäktiges kontrollorgan.

I en del av intervjuerna används uttrycket kommunal revisionen i så olika betydelser och med så olika betoning på dess innebörd att det råder oenighet i gruppen om vad revisionen är till för eller vilka möjligheter fullmäktige har att ta tillvara dess information. Utan att här gå in på några orsaksförklaringar använder en del förtroendevalda uttrycket med betoning och utgångspunkt från ekonomiskt perspektiv och förvaltning av skattemedel medan andra me-

nar att den är både ett kontrollorgan för demokrati och för ekonomi och att detta hänger samman med att revisionen verkar i ett kommunalt och demokratiskt sammanhang.

Det är viktigt att den kommunala revisionen granskar och gör sina bedömningar sett ur medborgarnas perspektiv, att de kontrollerar att medborgarna kan överklaga beslut och att beslut följer rättssystemet, att de kan granska styrelser och nämnders interna kontrollsystem.

Revisionen skall granska hur fullmäktige beslut fullföljs och att styrelser och nämnder fullföljer fullmäktige beslut och använder sina budgetramar efter fullmäktiges beslut och fördelning. Den kommunala revisionen skall granska och säga ifrån om det finns nämnder som omfördelar resurserna utanför fullmäktiges ramar, eller om de tar in stora intäkter som inte budgeterats och själva bestämmer hur de förbrukar dessa inte budgeterade intäkter. Det finns en gräns för hur långt de kan gå för att de skall uppfattas respektera kommunfullmäktiges, det direktvalda organets beslut och den gränsen skall revisionen vara uppmärksam på. I *Ekonomiförvaltningsutredningens* betänkande (SOU 2001:76) framhålls 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, så tycker de förtroendevalda också och det skall vara och det sker redan i en del fullmäktigeförsamlingar. Det finns dock en rädsla för övertron på lagstiftning, uppfattningen är att allt inte skall behöva framgå i lag, men ibland är det säkrast att det är så. För kommunerna lokalt viktiga områden måste granskas även om de inte anges i lagstiftning. Där kan inte alla viktiga områden beskrivas, det måste klaras av ändå.

Om den kommunala revisionens ansvar och funktion

Vad tar den kommunala revisionen ansvar för idag?

Vad är den kommunala revisionens ansvar, vad innebär funktionen och vilken betydelse har den enligt fullmäktigeledamöterna?

Den förekommer brister, granskar och återrapporterar underhand, med framåtblick

”Revisionen har ju då till uppgift att granska och ... va lite visionärer också”

”Ja det är lite fel namn tycker jag, revision, det är ju inte bara återblick det är att ha lite framåtblick också.”

”Det är alltså **underhandsarbetet** som jag är glad för, revisionen är mycket mer sådan idag än för 10 år sedan, då uppfattade jag revisionen mera som efterhand medan idag är revisionen med på banan hela tiden och det tycker jag är alldeles rätt... det är den utvecklingen som jag vill se ännu mer av”

”Det viktigaste som revisionen kan göra är att arbeta tidigt...för mig är inte ...det där som kommer sen när det redan har skett utan...det konsultativa arbetssättet de har”

Att det är insyn och den informerar om vad som görs

”Eftersom det är sånt flöde utav beslut, sånt flöde utav värde, så klarar inte förtroendevalda, även om de är heltidsanställda, att hålla allt i sin hand utan där är det **oerhört** viktigt att revisionen finns och att den fungerar väl.”

”jag har oerhörd respekt för revisionen för jag tycker att de gör ett gediget arbete.”

Rapportera hur det är så att fullmäktige kan ge spelreglerna

”Det är revisionens rapport det måste vara deras rapport, men... fullmäktige måste få tycka om det här också, och ge just också de här spelreglerna tillbaka till [förtroendevalda i styrelser och nämnder]”

Den visar två verkningsfulla revisorsroller; de som säger ifrån

”Är det ett fel som begåtts, så är det fel och då kanske det skall lyftas fram och det skall lukta lite bestraffning om det, och det är fortfarande så att erhåller du en anmärkning från revisionen så uppfattas det degraderande...”

De som ställer konstruktiva frågor om resultat och konsekvenser

”Revisionens roll har ju faktiskt utvecklats även här och den har faktiskt blivit riktigt bra... och det är att hjälpa samtliga nivåer, att se till att de beslut som fattas blir genomförda, att man har en bra uppföljning, och också hjälpa till att se effekterna utav olika beslut och återföra kunskap och här har vi fått till en väldigt bra dialog med revisionen som jag förstår inte fanns förut, då det var mer kritik och pang i huvudet att nu här har man gjort fel minsann”...

”Nu är det mer dialog, **frågor** om hur vi gör, – så här är resultatet, vad anser ni? Hur skulle ni kunnat ha gjort det här annorlunda, och där tycker jag det har blivit bra och sen alla tre nivåerna, [fullmäktige, revisionen, styrelsen] så är det ju **allmänhetens ögon genom de förtroendevaldas** ögon in i alla nivåerna i en komplex verksamhet... som sjukvården, utbildning, kultur och trafik...”

Vad borde den kommunala revisionen förbättra för att ta sitt ansvar?

Det skall märkas att de granskar åt fullmäktige, allmänheten/ägarna

”Revisionens representanter och revisionen har att representera **kommunfullmäktige**... jag är inte odelat kritisk till hur de utför sitt uppdrag, revisionsuppdraget.”

”När revisionen är ute skall de [granskade] känna flåset i nacken,... revisorerna kan ge råd men hålla distansen, vi har haft revision där de gick **bolaget** till mötes, i stället för att gå i **ägarens** intresse så **får** det inte vara, och de kom ändå utifrån, från revisionsföretag.”

Bättre analyser på djupet och våga säga ifrån till rätt funktion när det inte fungerar

”det var väldigt orättvist att revisorerna själva som lekmän inte lyckades lysa igenom problemet utan då sköt de politikerna framför sig” [i stället för att fördjupa analysen och se var orsaken till problemet fanns så att det kunnat åtgärdas]

”Det finns mer som de kan, vi har stora områden där vi haft problem, exempelvis inom äldreomsorgen som de inte analyserar på djupet som de borde kunna, revisionen är feg och det är förvånande att revisionen inte oftare föreslår icke beviljad ansvarsfrihet för dessa.”

”med den täta kontakt vi har så vore det väldigt bedrövligt om det plötsligt vid bokslutet skulle komma fram att en nämnd har misskött sig så totalt, så mycket kontakt har vi ju”

”...revisorerna skall ju jobba på ett annat plan [än styrelsen] det är viktigt att vi ser dom skillnaderna va”.

Kommentarer om revisorernas ansvar och funktion

Den kommunala revisionens uppgift är att granska och bedöma förtroendevaldas revisionsansvar i bemärkelsen det sammantagna politiska ansvar som följer av att beslut har fattats i demokratisk ordning om ett åtagande som skall genomföras på kommunal nivå.

När revisorerna tar sitt ansvar skall det märkas genom att de företräder fullmäktiges ansvar för helheten och hela kommungemenskapen. Detta är fullmäktiges ansvar och därmed revisionens ansvar och så *borde* det alltid vara. Revisionen är fullmäktiges och befolkningens kontrollinstrument för att få insyn och kunskap. Och det är detta som revisorerna skall företräda sett ur fullmäktiges och allmänhetens perspektiv.

Fullmäktigerepresentanter från partier med få mandat i fullmäktige, som inte är representerade i de olika politiska organen eller som inte har någon revisor tycker det är väldigt viktigt att få höra revisorernas synpunkter även om de inte representerar lika många väljare som de större partierna. De understryker att de ändå har ett ansvar för att fullmäktiges beslut genomförs. Det är inte bara i mindre kommuner som det uttalas att de saknar kunskap om den kommunala revisionens funktion och inte vet vad det är som de får fråga revisorerna om eller vad de får uttala sig om i ansvarsfrågan.

Det är svårt att ta ansvar för att bedöma andras ansvarstagande utan information som ger stöd för en sådan bedömning. Det finns fullmäktigeledamöter i flera av fokusgrupperna som beskriver ett dilemma, att utåt sett uppfattas de ta ansvar i kommunens högsta beslutande organ men själva beskriver de att det inte finns utrymme att ta del av något underlag eller att de saknar kunskap om revisionens roll och rätten att få del av resultat och granskningsrapporter för att det endast är fullmäktiges presidium som står för kontakten eller dialogen med revisorerna.

En del av de förtroendevalda i fullmäktige säger sig inte ha någon kunskap om vad den kommunala revisionen är och kan därför inte uttala sig om hur det är eller borde vara. Revision förknippas då med granskning av bokföring och ekonomiska händelser. Sin ”okunskap” förklarar de med att det kan bero på att de själva eller det parti som nominerat dem är nya i politiken, att de aldrig deltagit i någon utbildning om uppdraget som förtroendevald där den kommunala revisionens funktion behandlats, att de har få representanter i fullmäktige och/eller inga/få partikollegor som representanter i styrelser/nämnder/presidium/ samt att de inte har någon representant i revisionen och därför har de aldrig haft någon kontakt med den kommunala revisionen.

En del intervjuade baserar sin uppfattning om revisionens funktion och arbetsformer med utgångspunkt från redovisningsansvar i ekonomiska termer i företaget och enligt aktiebolagslagen.

De intervjuade betonar att de förtroendevalda revisorernas biträde alltid måste klara av att förhålla sig oberoende och vara neutrala i förhållande till den verksamhet som bedrivs. Både egna och inköpta biträden måste alltid klara av att vara oberoende, göra sin uppgift från fullmäktiges och allmänhetens perspektiv och den kommunala lagstiftningen men så är det inte alltid. Här tycker de fullmäktigeförsamlingar som särskilt jobbat med att göra de olika politiska funktionerna tydligare för att de skall klara av att ta sitt ansvar i de olika rollerna, att det har blivit en väsentlig skillnad till det bättre de senaste åren.

Ett samstämmigt resultat är att kunskapen om den kommunala revisionen funktion och arbetsformer borde spridas till fler än de förtroendevalda revisorerna för att den skall kunna fungera som ett demokratiskt kontrollinstrument och därmed kontrollera och granska att de särskilda processer och demokrativärden som följer av folkstyret visas och förbättras i praktiken.

Den kommunala revisionen är ett kontrollinstrument som åt medborgarna och kommunfullmäktige borde ägna sig mer åt att på djupet analysera och återrapportera vilka effekter beslutens förverkligande har skapat i kommunerna.

Exempel som betonas är att det varit väldigt stora underskott som inte hanterats rätt, när styrelsen/nämnden inte har följt fullmäktiges tilldelade budgetramar utan finansierat utgifter genom att öka intäkterna utöver vad som budgeterats eller att underskott inte analyserats eller åtgärdats alls av ansvarig nämnd. Revisionen har då vare sig sagt ifrån eller analyserat dess problem på djupet trots uppfattningar om nämndens oförmåga att hålla sig inom ramarna för det som kommunfullmäktige har beslutat om.

Inom nämnderna görs analyser, inom styrelsen finns ett samordningsansvar och där görs analyser men revisionens granskning och analys har förväntningar på sig att klara av att göra en djupare analys av sammansatta frågor och ur ett helhetsperspektiv. Revisionens analyser skall vara mer djupgående och långsiktiga, inriktade på fullmäktiges avsikter och vilka konsekvenser beslutet gett i praktiken i kommunen/landstinget/regionen.

Revisionen beskrivs ofta i två olika roller. Den ena uppfattas som kontrollanten som ser och lyfter fram fel. Det är en fullt legitim roll och en anmärkning från revisionen är en mycket verksam sanktionsform som ingen vill drabbas av.

Den andra rollen, som revisionen tydligt har valt att lägga sig till med "på senaste tiden" uppskattas ännu mer. I den rollen bidrar revisionen med frågeställningar, konstruktiva och kritiska analyser i dialog med de granskade som underlättar för styrelser och nämnder att klara av det uppdrag de fått av fullmäktige.

Hur revisionen arbetar är av stor betydelse för att kontrollfunktion skall ge avsedd effekt. Det handlar om att utveckla arbetsformer som är stödjande och att granskningsarbetet genomförs med metoder som gör att det politiska ansvarstagandet kan granskas och kontrolleras under tiden och utan att ansvarsfördelningen förändras så att revisionen blir styrande.

Fullmäktige menar att revisionen kan och borde tillvaratas bättre av de förtroendevalda och i verksamheterna för att förekomma att oönskade tendenser får fotfäste i politik och verksamheter. De har och skall ha en särskild ställning, "som en satellit" till fullmäktige men det finns samband mellan de olika funktionerna ändå.

Om vad som påverkar hur väl den kommunala revisionen fungerar

Fokus för denna rapport är den kommunala revisionens ansvar, inte främst fullmäktiges eller utsedda styrelsers politiska ansvar. Det vore helt missvisande att inte ta med några av alla de beskrivningar som fullmäktigeledamöterna förmedlar om ansvarsfördelningen och om hur ansvaret för de beslutande, kontrollerande och verkställande funktionerna påverkar varandras möjligheter att agera i de olika rollerna.

Partipolitisk maktpolitik försvårar ansvarstagande i de olika politiska funktionerna

Partierna vill ha makt men de har också ett ansvar

”Partipolitiskt starka namn ska vara i fullmäktige... idag är de i styrelsen”

”jag utgår faktiskt från att, precis som [fler sagt] att dom politiker vi [fullmäktige] tillsätter i nämnderna gör så gott de kan och dessutom så är dom ju uppbackade av partier i de flesta fall, så det är ju inte så att dom bara sitter där själva och tycker till där utan har de inte fått några signaler inom sitt parti att de skall hugga på något, eller ta bort verksamheter och avskeda chefer osv. så är det inte så jäkla enkelt alltså”

”Partierna bara vill ha makt”

”Att man är klar över sin politiska roll, jobbar med den, och på något sätt tillämpar de spelregler som man är satt att spela efter, det tror jag är jätteviktigt”

”Och i och med att det finns en direktkanal mellan fullmäktige och revisionen – som då inte är underordnad styrelsen – så finns det en viss trygghet i att det.. inte sjabblas för mycket med partipolitiska och maktpolitiska, majoritets- och oppositionspolitiska störningar i det hela.”

”Men det kräver ju också att de som sitter där [i revisionen] är medvetna om att den förutsättningen, att den dagen man missar det [att det är fullmäktiges beslut som skall följas] då förlorar man [de kommunala revisorerna] sin legitimitet.”

”Denna [revisorernas] integritetsfråga är fruktansvärt viktig va, annars är det kört”

De olika politiska funktionernas ansvarsdelning är okänd eller följs inte

De politiska funktionerna; besluta, verkställa, kontrollera, påverkar varandra

”jag tror inte man uppfattar kopplingen mellan sitt nämnduppdrag och fullmäktige, så tydligt som systemet egentligen förutsätter att man skall göra”

”Vi måste visa också att det är inte styrelsen som bestämmer allting, det är faktiskt fullmäktige, det har också suddats ut dom här begreppen ... dom måste tydliggöras tycker jag...”

”det är inte fullmäktigeperspektivet som vinner, det kan jag tala om... De som sitter kring bordet är ju också ledamöter i fullmäktige, men de bejakar inte sitt fullmäktigeuppdrag, utan bejakar sitt styrelseuppdrag”

”när man sitter i nämnden då lånar man faktiskt beslutsmyndighet från fullmäktige, det tror jag inte är så klargjort eller tydliggjort för någon egentligen att det är det man gör”

Styrelser och nämnder har sitt kontrollansvar

”Det här med egenkontroll, det kan aldrig ersättas av en vanlig revision – jag avundas inte revisionen skulle nog aldrig ta på mig ett sånt uppdrag heller – tror att alla vi som sitter på den här nivån vet hur omfattande verksamheten är och hur svårbegriplig det är och att dom har ett uppdrag från fullmäktige för att fullmäktige själva inte klarar av och ha den här kontrollen på nämnder och styrelser, så tror man då att en sju-åtta personer med biträde av en revisionsbyrå skall klara det, så det är inte någon lätt uppgift... man är tvungen, gör fortfarande stickprov, kollar vissa upphandlingar, det är inte möjligt att de skall kunna säga att nu skall vi kolla hela den här sektorn eller kommunens ansvar inom det här området, det har man inga som helst resurser att göra”

Försök att öka fullmäktigeledamöters delaktighet för att fylla fullmäktiges funktion

”nu har vi klarare avgränsat vad fullmäktige skall göra och vad kommunstyrelsen skall göra – kommunstyrelsen som skall ha hand om årets budget och sedan så tänker vi i fullmäktige på det längre avståndet istället – det är fullmäktige som skal staka ut vart politiken skall gå...”

”jag tillhörde det som jag kallade den här s.k. röstboskapen som vi hade tidigare, *man satt tyst för man hade inte frågorna*, man hade ingenting där att göra, inget utbyte av alla stolarna och nu är det prio ett för mig som politiker att vara i fullmäktige jag tror inte jag har varit borta från ett enda fullmäktige.”

”vi har väl försökt att på vårt sätt...och har vi inte lyckats på alla sätt, så har vi i alla fall lyckats flytta fram positionerna något, men det innebär i sin tur att – för att komma fram, i demokratihänseende då måste man försöka ta mer makt till fullmäktige och lyfta upp beslutena där – så måste någon annan, i beredande ställning ha släppt ifrån sig viss makt och *det här är* en liten kamp naturligtvis. det är ju alltid så, ..., jag tror ju ändå, känner att det finns ett stöd här att ge mer makt åt fullmäktigeförsamlingen och vi försöker lyfta upp fler och fler frågor dit”

”...vi i fullmäktigepresidiet, liksom ni som gruppleddare, har ett särskilt ansvar, mer än vad en enskild fullmäktige ledamot har, det kan vara *vi* som stoppar deras möjligheter att känna sig delaktiga och därför måste vi tänka till på den frågan hela tiden – vara beredda och på ett prestigelöst omvärdera de sätt som vi jobbar på”

Det är lätt att styrelsen får dominera

”Styrelsen är då att vara ansvarig för verksamheten, det mer vardagliga, i kortare tids perspektiv, inom ramen för årsbudget”

”det klart vi har haft diskussioner om kommunstyrelsen kontra de övriga nämnderna. Där har vi haft diskussioner faktiskt, om var gränserna ska gå...vad som är helhet för kommunen, och vad som är facknämndens ansvar och där har vi väl haft en del... samtal kring att man har tyckt från någon nämnd ibland att nu har kommunstyrelsen tagit sig för stora... toner här va”

”men jag känner inte att vi i fullmäktige direkt har diskuterat särskilt mycket, rimligheten i de reglementen som finns och därmed delegation, det tycker jag nog inte man kan säga”

”Fullmäktiges presidium började med vid den nya mandatperioden, att sätta sig med alla bredningar och klargöra rollfördelningen, mellan revisionen och beredningarna och vad de hade för förväntningar på varandra, vilka resultat som skall levereras till fullmäktige, det var bra. Vi satte oss också med styrelsen och där vi klargjorde de olika rollerna, det är nog avgörande för att stämningen har blivit bättre, att vi just satte oss ner direkt.”

”... för förut var det väldigt lätt till att styrelsen skötte det där som (skratt..), för det var ju ändå vi [i styrelsen] som skulle bestämma på nå´t vis”

”Utav gammal vana så är det tjänstemännen som har gjort det här med beredning förut”

Om hur det borde vara för att den kommunala revisionen skall fungera

Det beror på fullmäktige

”... det har mer att göra med den avdomnade bild som fullmäktigeförsamlingen har tror jag. Alltså, fullmäktigeförsamlingens styrka är ju precis så stark som den själv vill att den skall vara.”

Att alla i fullmäktige vet vad revisionen gör

”Jag skulle också vilja ta upp, det här är det svårast området för mig, jag kan konstatera att som fullmäktige ledamot så vet jag ju väldigt lite vad revisionen gör, jag vet det här modernare arbetssättet och det har jag bejakat och det är bra att de går in på processerna och inte kommer och slår näven i bordet. Men som *fullmäktigeledamot* så vet jag *väldigt* lite”

”jag skulle ju faktiskt önska som fullmäktige ledamot att.., som fullmäktigeledamot kan jag ju inte ens önska eftersom jag inte ens då vet vad som är möjligt ...”

”[Om] vi ändå fick lite information alltså under resans gång alltså, dels kunde fullmäktigeledamöterna då få en bättre uppfattning om hur revisionen jobbar, jag tror nämligen att **väldigt många fullmäktige ledamöter som inte vet utan de tror** att det är det här

gamla – att revisorer det är dom som granskar siffror, en faktura, pärmar, – de vet inte ens att vi har proffs och revisionsbyråer – det finns ett enormt utbildnings- och informationsbehov för fullmäktigeledamöterna”...

”...jag tror det skulle vara viktigt att stärka fullmäktigeledamöterna, att de vet om det här det är, det är ju ingen hemlighet med det här, tycker det skall göras under pågående år att revisionens medborgarperspektiv kommer fram”

”Här är det ett stort glapp och det stora också med revisionens roll, att liksom fritidsledamot, ett fritidsfullmäktige som inte ens har tid och vet inte ens vad revisorernas bedömning ska anpassas till”

Att information från revisionen ges mer utrymme i fullmäktige

”Budgetöverskridanden skulle vara en betydligt svårare sak att, att ta politiskt ansvar för i nämnd och styrelse om revisionsberättelsen synliggjordes mer och gavs en tyngre betydelse.”

”Jag tycker då som fullmäktigeledamot att vi har alldeles eller ger oss alldeles för lite tid att bilda oss en uppfattning då efter revisionen varje år.”

”Vi får en sammanfattning, pm, och **inte ens jag** har läst mer än fragmentariskt dom underliggande rapporterna – och jag skall ju ändå ha all tid i världen, hur skall den siste ersättaren i partiet då kunna – **dom har ingen aning** om detta, dom vet knappt att rapporterna finns”.

Hur morsk törs man vara vid bedömningen av revisionsansvaret?

”Där kan det kanske vara så att, om vi nu tänker oss att fullmäktige skall dras till sammanträde och den här gången redogör revisionen för fjolårets verksamhet i nämnder och styrelser. Det klart att i denna församling som sitter och ska avgöra om det här är bra eller dåligt skött sitter naturligtvis ledamöter för de nämnder och styrelser som blir granskade. Och det finns väl någon slags känsla att man då inte går in alltför hårt..., möjligen, jag kan tänka mig det, att går man för hårdhänt fram med någon nämnd så kan man minsann få, få skit för det själv, för det kan ju vara en del av ens parti-

kamrater som sitter där och blir uthängda och då blir det väl min tur nästa gång.”

”Det kan ju finnas den sortens avstämning av hur pass mycket, hur pass morsk vågar fullmäktige då vara, om man skulle leva upp till den kraft och den rådande roll som systemet egentligen ger underlag för?”

”när du har satt dig i bolagsstyrelsen då representerar du endast det juridiska bolaget – oavsett varifrån du kommer och det gör ju att i vissa sakfrågor så blir ju problematiken väldigt svår”

”om du sitter där för från bolagets sida så bevarar du ju pengarna genom att se det så – men det är ju fel”

Kommentarer om ansvarsdelningens påverkan på den kommunala revisionen

När partipolitik och starka enskilda intressen tar överhand försvårar det för ansvarstagandet och det blir en svag otydlig gransknings- och ansvarsprövningsprocess.

Ett stort dilemma för fullmäktigeledamöterna är att många förtroendevalda sitter på flera stolar och att partipolitisk maktpolitik får större betydelse än fullmäktiges ansvar. Därför är revisionen viktig som fullmäktiges egna kontrollinstrument.

Maktpolitiska överväganden förstör den roll som förtroendevalda i styrelser och nämnder har att ta ansvar för genomförandet av fullmäktiges beslut. Därför är det viktigt att revisionen har den tydliga rollen som de har som fullmäktiges kontrollorgan. Om revisionen *”börjar svaja alldeles så lite på den rollen då har de ingen legitimitet längre”*.

I sammanhanget omnämns ofta att förtroendet för den kommunala revisionen i Sverige har skadats genom att det förekommit att kommunala revisorer har uppfattats agera partipolitiskt. Om så är fallet har den kommunala revisionen ingen funktion att fylla längre. På detta problem ses ingen annan lösning än att fullmäktige måste klara av att välja revisorer som med hög integritet och trovärdighet, i praktiken har visat att de kan ha detta viktiga förtroendeuppdrag och ta ansvar för helheten i det ansvar som följer av den politiska demokratin.

Att ta ansvaret som delegerats av fullmäktige i uppdraget till styrelser/nämnder försvåras när starka partipolitiska personer dominerar styrelse/nämndarbetet och som i stället för att ta det delegerade

ansvaret från fullmäktige fortsätter med partipolitisk maktpolitik i styrelsearbetet. En samstämmig uppfattning är att det är i fullmäktige som den partipolitiska debatten skall föras.

När de intervjuade samtalat om revisionens funktion har de relaterat sina beskrivningar till det sammanhang där den verkar i kommunen, landstinget eller regionen. Generellt menar de att alla förtroendevalda med ett politiskt ansvar borde ha mer kunskap om vad det innebär för de olika politiska funktionerna idag och varför funktionerna behövs för att det hela skall fungera i kommunen.

Det betonas att "förtroendevalda i styrelser och nämnder lånar beslutsmakt från fullmäktige" och det är inte så klart för alla att det är det man gör. Det ges olika beskrivningar av att detta med makten och ansvaret, de olika rollerna och ansvarsdelningen av är ett ständigt och tungt förbättringsområde som ständigt måste ses över och hanteras.

Hos dem som tagit krafttag för förbättring beskrivs att det underlättas av att beslutet om förändring är väl förankrat i en tidigare väl genomförd förankrings- och förberedelseprocess – "alla var eniga i beslutet".

Det är många exempel som ges att det är svårt för styrelsens förtroendevalda och det kan vara svårt för tjänstemän att fullfölja förändringen, de gör lätt som förut. Men fullmäktiges ledamöter har också blivit bättre på att ifrågasätta sig själva så att de inte faller tillbaka i ett tidigare invariant beteende. De har möten med de olika funktionerna och tränar sig i att se vilka frågor och vilken information som är av mer långsiktig och övergripande karaktär, som påverkar verksamheten principiellt eller som berör stora delar av verksamheten sett ur kommuninvånarnas perspektiv.

Det har gjort att alla har blivit duktigare på att ta sitt ansvar i den roll de då sitter där, även om samma förtroendevalda också kan sitta på flera stolar. Men att veta vilken stol man sitter på i de olika situationerna hjälper till för att ansvar för frågorna kan tas.

Ofta har det gjorts någon form av förändrad politisk organisation och fullmäktiges presidium har genom beslut i fullmäktige fått ansvar för att se till att ärendefördelningen blir rätt, att de politiska funktionerna sköter sina olika uppgifter och att frågorna hamnar på rätt ställe, vilket stöd dom behöver, att det blir en bra balans och så att fullmäktiges tid också läggs på rätt frågor. Där fullmäktiges presidium inte hade detta ansvar, framkom olika exempel på att det saknades. I grupperna uttalades då förväntningar riktade till fullmäktiges presidium från andra ledamöter men då klargjorde någon

från presidiet att de inte har den uppgiften och om det vore så finns det en risk för att alla andra slutar engagera sig i utvecklingsarbete.

Det efterfrågas mer gemensam utbildning för att få gemensam förståelse för förtroendeuppdraget, för ansvaret och hur helheten och delarna hänger ihop. Det är ett tydligt resultat även i kommuner som redan satsat på detta. Utbildning behövs varje ny mandatperiod för att ”motverka återfall” till tidigare invanda förväntningar och beteenden och för att nyvalda ska få möjlighet att delta aktivt i det politiska arbetet i sin funktion. Detta betyder också att de förtroendevalda behöver vara mer aktiva än förut för att ta den roll de fått utan att styras av andra.

Den kommunala revisionens funktion blir verkningslös om inte den ges utrymme eller tas tillvara t.ex. för att de andra politiska funktionerna i kommunen inte fungerar som det är tänkt. De intervjuade fullmäktigeledamöterna skyller **inte** ifrån sig utan resonerar mycket om hur de olika ansvarsförhållandena ser ut i respektive kommun och varför det kan vara så. De förtroendevalda revisorernas funktion och ansvarsprövningsprocessen kan inte ses isolerad från sambanden till andra politiska makter och processer.

Det framkommer också att det mesta i kommunerna handlar om praktisk politik, uppgifter som skall genomföras för att det skall fungera för dem som bor i kommunen eller landstinget. De politiska samtalen handlar då mer om hur de olika uppgifterna skall kunna lösas genom samarbete och fullmäktige förväntar sig att deras beslut genomförs.

Fullmäktige har valt kommunala revisorer för att fullmäktigeförsamlingen skall ha en övergripande kontrollfunktion som ser till att fullmäktiges beslut verkställs och genomförs.

Fullmäktigeledamöterna resonerar också om ifall de delegerar för mycket, om de delegerar fel uppgifter och vad de egentligen gör för att styrelser och nämnder skall klara av sitt uppdrag. Det måste vara en rimlig arbetsbörda till beredningar, styrelser och nämnder, menar de.

I de grupper där det jämförs med förut, i form av att det gjorts stora förändringar av den politiska organisationen eller där fullmäktige har beslutat att utveckla de olika politiska funktionerna, ges det fler konkreta exempel på att det hänt något. De intervjuade ger beskrivningar om att de är mer delaktiga som förtroendevalda idag, de har en mer samstämmig bild idag av vad som förväntas av fullmäktige, styrelsen, revisionen, och beredningarna och vad de olika funktionerna har för uppgifter för att det skall fungera som de

tänkt sig i deras kommun. Det betonas att det är befolkningsföreträdarperspektivet som måste komma fram i fullmäktigeförsamlingen och i revisionens utgångspunkter för granskning.

Flera av dem som ingår i presidierna i fullmäktige beskriver också att presidiet har fått som särskild uppgift att utveckla fullmäktiges arbetsformer vilket också inneburit att revisionen blivit synligare i fullmäktige.

I de grupper där fullmäktiges arbetsformer har förändrats gav de intervjuade uttryck för sin delaktighet i fullmäktiges arbete i form av exempel på händelser vid beredning, överväganden vid beslut om delegation eller om hur reglementen och direktiv utformats. Det gavs där fler konkreta exempel på att de intervjuade hade kunskap och kände sig väl informerade om vad fullmäktige förväntade sig av de olika politiska rollerna och kommunikationen mellan fullmäktige, styrelsen/nämnderna och revisionen. I dessa fokusgrupper gavs också fler underbyggda argument och beskrivningar om revisionens funktion. De förtroendevalda kände sig mer delaktiga antingen genom att de själva deltog i dialogen med revisionen i fullmäktige eller genom att de fick information från fullmäktiges presidium och därför kände sig mer informerade om ansvarsprövningsprocessen. De kunde också lättare ge argument och beskrivningar på vad som varit eller skulle kunna vara fullmäktiges bedömning och beslut i ansvarsfrågan.

Ansvarsfördelningen behöver bli tydligare i flera avseenden och ansvarsbegreppets innebörd förtydligas och relateras till de olika politiska rollerna. Den funktion och roll som fullmäktige ges i kommunen påverkar revisionens förutsättningar att utvecklas och agera i rollen som fullmäktiges kontrollorgan. Det är styrelsens roll som beskrivs som den som behöver försvagas om revisionen och fullmäktiges roll skall kunna förstärkas.

Styrelsen har en viktig roll i att se till att den interna kontrollen och samordningen fungerar, hur nämnderna sköter sin verksamhet under det löpande arbetet, granskar hur dom jobbar och sköter sina uppdrag, hur de klarar ekonomin och det är en viktig uppgift för styrelsen. Detta är inget som revisionen skall göra.

De olika politiska rollernas påverkan på varandra kan ske på olika sätt. Av de exempel som framkommer i beskrivningarna finns uttalanden som visar hur de kan förstärka varandra och hur de kan försvaga varandra.

Ett problem som återkommer är att många politiker, nominerade och föreslagna av partierna för politiska uppdrag i flera och olika

positioner, utses av fullmäktige att ta ansvar i flera olika funktioner samtidigt; som beslutande, verkställande och kontrollerande. Detta är ett stort bekymmer och det efterfrågas idéer för förbättring i försök att renodla de olika politiska funktionerna för att se om ansvarstagandet förbättras då.

En del löser sig genom att de förtroendevalda själva tar sitt ansvar och säger nej till motstridiga uppdrag. En del av de förtroendevalda tycker det är svårt att byta, andra vill inte acceptera att byta ansvarsperspektiv. Därmed suddas de olika rollerna ut och den starkaste makten vinner till nackdel för ansvarstagandet och risken kvarstår att fullmäktigeledamöter bedömer sitt eget/sina egnas ansvarstagande från andra utgångspunkter än fullmäktiges.

Den gemensamma uppfattningen är att revisorerna inte borde sitta på flera stolar, det är särskilt viktigt och det löser sig oftast genom att den utsedda revisorn själv tar sitt ansvar genom att säga nej till fler uppdrag. Revisorerna måste inte sitta med i fullmäktige, de håller sig informerade om vad som sägs i fullmäktigedebatten genom att komma till fullmäktige och lyssna som revisorer ändå.

Om hur revisorer utses

Revisorer med stor integritet, god kommunikationsförmåga och kommunperspektiv

”det skall vara förtroendevalda revisorer kommunalt också för de är också nära verkligheten som beslutsfattarna lever i för den är inte likadan här som [i grannkommunerna]”

”de får liksom gå in i det här revisorsarbetet med **stor integritet**...måste liksom värja sig, får inte falla i det här med partipolitiken.. det måste man liksom klara då”

”Men det viktigaste det är att revisionen måste sköta **sin** uppgift.”

”Revisionen får **aldrig** bli allierad med den de skall revidera.”

”Och det handlar ju också om att ta ansvar för helheten, att orka liksom tänka så”

”Det finns ett värde att ha förtroendevalda revisorer, utifrån den värld vi lever i, och dessutom är det så att varje revisor, även om det är så att man är självständig, och det är viktigt, så kommer man från

olika parti, och det är den dialogen också som jag tycker att man skall utnyttja bättre.”

...de är ständigt aktiva i processen, agerar förebyggande

”... vår revision då är väldigt väldig aktiv, ... den rullar lite grann i det tysta men den håller på **ständigt** och granskar och kontrollerar”

”Det är viktigt att man har en revision som hänger med i processen, att de förebygger att fel uppstår”

Hur borde det vara när revisorer utses?

Revisorer borde bara ha revisorsuppdrag

”Ingen borde sitta på flera stolar samtidigt”

”det kan bli problem med att fylla platserna [i mindre kommuner]”.

”dom styrande ska egentligen inte revidera sig själva”

De borde ha förmåga att agera förebyggande och i tid ...

”inte samla i byrålådan tills det är över och det kommer efteråt, att de måste vara med i processen, sända ut signaler i tid så att man kan korrigera”

”det kan ju inte vara bara kontroller efteråt, min revisor, som företagare har jag ju fortlöpande kontakt med, bollar nya förslag för att det *inte* skall gå fel”

Kommentarer om att utse revisorer

De förtroendevalda som utses till revisorer är främst personer med gott omdöme, som har hög integritet, kunskap om det lokala samhället, god förmåga att samtala och skriva om svåra saker. De ger uppdraget mycket tid och jobbar mycket och ofta i det tysta. De skall ha ett gediget intresse för den lokala utvecklingen och känna till vilken betydelse de kommunala verksamheterna har för den lokala samhällssituationen.

Det är viktigt att de är ett ”bollplank”, ”utan att ta över eller styra” och att de kan ta hjälp av ”proffs”.

De får gärna stärka representativiteten men för revisorer är det en bisak i förhållande till den övriga kompetensen. För andra för-

troendevalda är det mer viktigt att det är en god representativitet som speglar sammansättningen hos kommuninvånarna.

De skall inte vara anställda inom kommunens egna verksamheter och de förtroendevalda revisorerna skall inte ha sitt uppdrag under för lång tid, framför allt i de kommunala företagen är detta viktigt att de inte sitter där för länge.

Några menar att det kanske ger större förtroende om majoriteten också har majoritet i revisorskollegiet att då har man kanske större respekt för det som revisorerna säger. Då behöver det inte riskera att det som revisionen framför uppfattas som kritik från oppositionen.

Med få undantag gäller dock en oskriven regel; ”att *minoriteten har majoriteten i revisionen*”. Men, det kan vara speciella omständigheter som gör att ordföranden i revisionen ändå inte är från minoriteten. Kraven är höga på samtliga revisorer, därutöver är kravet om möjligt ännu högre på revisionens ordförande.

Uppfattningen är att det är viktigt och nödvändigt att man har förtroendevalda revisorer som har riktigt bra analytisk förmåga och kan prata med andra förtroendevalda om vad revisionsansvaret är även om det är svårt.

Den idealbild som beskrivs och som borde vara regel är att ingen förtroendevald, och det är särskilt viktigt att revisorer, inte sitter på flera stolar i olika funktioner samtidigt. Det är förståelse för undantag i mindre kommuner om det saknas valbara personer som kan ”fylla platserna”.

Hur är det med revisionens reglemente och revisionsbiträde

”Jo dom har ett reglemente som jag inte kan, men det har dom.”

”Det är och skall vara förtroendevalda som leder granskningen, med kompetens och sakkompetens utifrån och ett **minimalt** revisionskontor.”

Hur borde det vara med revisionens reglemente och revisionsbiträde

Reglementet borde kanske ses över

”det är ju en sak att ta upp med dem [fullmäktige] och titta på reglementet”

”måste erkänna att jag har inte läst igenom det så jag vet exakt vad det är, vet inte så jättenoga hur vi har formulerat oss däri men det är kanske något som vi kan titta över om man önskar att få en mer tydlig revision”

Förtroendevalda revisorer som tar sakkunnig hjälp för speciella områden

”Det skall vara en effektiv revision ja, men vi köper inte in tillräckligt med kompetens, det gäller att anlita specialister, ta exempelvis [namn på känsliga granskningar av företag och inom miljöområdet], bara vissa kan sånt, då måste det finnas medel avsatta.”

”det är bra med förtroendevalda revisorer och anställda också, men det skall inte *bara* vara det...jag tror att det skall finnas medel så att man kan granska speciella områden vid speciella tillfällen ...det är något som är väldigt viktigt så att man kan få tag i dom som är specialiserade inom ett område, granska detta som ett uppdrag, alltså av utomstående, det är jätteviktigt”

Biträden ska vara oberoende och kunna förmedla sina kunskaper till andra

”de här sakkunniga biträdena borde avge en egen revisionsberättelse... För det skulle ställa större krav på dem”

”Jag har också varit utsatt av det, där man granskade Barn- och utbildningsnämnden och man höll på ett helt år man pratade [kraftuttryck för obegripligt] inte en människa kunde förstå vad de så!”

”det är svårt att förstå vad proffs menar” [när de skriver för sig själva]

”det värsta som hänt under dom här åren jag varit politiker, så började revisorerna att läsa ett stycke till när de läste upp revisionsrapporterna, alltså **dom upphandlade rapporterna**, där de har en

lång formulering och avsäger sig allt ansvar för sin granskning, dom har bara gjort sitt”

”...som förtroendevald har man ju ett ansvar och det finns inga möjligheter att ta det om man inte får det stödet från den ekonomiska granskningen som man tidigare åtminstone formellt fick, nu är det ju så att man är själv hänvisad till att sätta sig och gå igenom hela bokslutet och bokföringen för en förvaltning och förstå alla oegentligheter, för de [auktoriserade revisorer] säger är ju att dom har bara gjort ett antal stickprov och sen så talar dom om det att utifrån det dom då har sett så, det är de väldigt noga med...”

”Man kan ju bara säga riksrevisionsverket så kan man ju undra om förtroendet är bättre där”

Kommentarer om revisionens reglemente och revisionsbiträde

Alla grupper uttalar sig inte med stöd av konkreta exempel om reglementet, revisorernas budget eller revisorernas biträden.

Fullmäktige ägnar sig inte mycket åt den kommunala revisionens reglemente, det som finns har oftast biträden hjälpt till att formulera och fullmäktige använder det inte aktivt för att styra sina uppdragstagare med. Fullmäktige kommenterar däremot att de kan och mer borde styra revisionens inriktning med hjälp av reglementen och anvisningar men de är osäkra på om de får göra det.

I en grupp nämnde ett par representanter för fullmäktiges presidium att det finns ett reglemente och en arbetsordning där inriktningen på revisionens arbetssätt och förhållningssätt har fastställts av fullmäktige och att detta kan ha påverkat att de har en revision som de tycker arbetar på ett bra sätt idag.

Revisorernas biträden måste klara av att arbeta med hög integritet, kunna prata om och skriva så att granskade och uppdragsgivare har en chans att förstå vad de menar. De skall känna till de demokratiska principer som gäller inom politiskt styrda områden i samhället, vara helt oberoende i förhållandet till företagets styrelsers intresse och all annan personal inom administration och verksamhet.

De som har egna anställda biträden anser att det skall vara ett fåtal anställda. De kan stå för kontinuitet, ge stöd vid upphandling och ha ett mer långsiktigt perspektiv på det som sker. De får absolut inte bli en del av den övriga administrationen eller förvaltningen eller vara allierade med personalen i verksamheterna på något sätt.

För övrigt skall de hellre finnas utrymme att arbeta med kompetenta specialister/generalister som kan förstärka när det behövs.

Revisionen skall inte ha någon stor egen förvaltning. Det nämns att det är viktigt att revisionen har medel att köpa in biträden som har kunskaper inom vissa fackområden och speciella granskningsprocesser och att det är viktigt att revisorerna tar hjälp av biträden vid särskilda omständigheter. Biträdena måste vara kunniga om vad de granskar, klara av att prata med människor i olika situationer och skriva begripliga rapporter som kan förstås av fler än dem själva.

Det refereras till skandaler med auktoriserade revisorer och uppfattningen är att vare sig auktoriserade revisorer eller de yrkesverksamma på RRV är mer tillförlitliga än förtroendevalda. Förtroendevalda kan aldrig fransäga sig något ansvar, det gör däremot de yrkesprofessionella.

Hur det fungerar med beredning av revisionens budget

Den bereds i särskild ordning helst av dem som aldrig granskas

”ekonomin för våra revisorer, den ligger på en fullmäktigeberedning”

”revisionen kostar ju en hel del pengar, och de gör en hel del rapporter och det är bra rapporter som underlag till en fortsättning”

Hur det borde fungera med revisionens budget

De borde alltid hålla sin budget, det är illa när revisionen sticker ut

”och så har dom [inköpta revisorerna] haft [kraftuttryck] svårt att hålla budget, och det gillar jag inte. Så var det ju här förra året, det var en som riktigt stack ut och det var revisionen, dom hade gått back 15 % alla andra hade gnetat som ...ja det tyckte jag inte var riktigt bra”

Kommentarer om beredning av revisionens budget

Uppfattningen är att anslaget till revisionens budget alltid skall beredas i särskild ordning. Det kan vara av en särskild fullmäktigeberedning eller av fullmäktiges presidium förutsatt att dessa ledamöter inte själva är föremål för revisionens granskning.

Betydelsen av kvalificerade biträden är angeläget. Men det är inte uppskattat när de har en prissättning som ligger högt över de arvodsnivåer som normalt förekommer inom kommunen. Det är illa omtyckt när revisionen inte håller sin egen budget.

Förtroendet för auktoriserade revisorer har naggats i kanten sedan skandaler med etablerade revisionsföretag uppdragats ute i världen. Att de dessutom friskriver sig från allt som de inte granskat nämns i kontrast mot att förtroendevalda alltid får ta ansvar för allt. Kort sagt revisionen har höga förväntningar på sig att vara en bra förebild och att konsekvent uppträda som en sådan i alla situationer.

Revisionens budget brukar vara väl underbyggd och få kan erinra sig att fullmäktige har gått emot dess begäran om anslag de senaste åren. Exempel ges som ligger några år tillbaka i tiden då ett fullmäktige avslög begäran. Orsaken var då att revisorerna inte hade uppträtt på ett korrekt och respektfullt sätt i kommunikationen med de granskade och i ett annat fall att alla behövde spara i kommunen.

Hur det är med revisionens granskningsplan

Några känner till vad revisorerna har för granskningsplan

” dom ger ju oss en revisionsplan i fullmäktige, där vi kan se vad som är på gång, och sedan så får vi rapporterna i syrelsen, så att vi kan yttra oss osv.”

” ...dom är ju helt självständiga att själva fastställa en revisionsplan men man kan väl ha en dialog ändå.”

Hur det borde vara med revisionens granskningsplan

Alla i fullmäktige borde informeras om vad som är på gång

”Fullmäktige är uppdragsgivare så vi borde väl kunna ha en dialog”

”Det är ingen annan än kommunfullmäktiges presidium som träffar revisionen och de ger sin plan på vad som skall granskas”

”jag anser att det faktiskt ska vara ett beslut kanske i fullmäktige om revisionsplanen, i dag så är det tvärtom, det kommer då klappat och klart till fullmäktige... det är ju så att den enda uppdragsgivaren de [den kommunal revisionen] har är fullmäktige och då bör man ha en djupare dialog tycker jag med uppdragsgivarna än vad man har idag”

”Formellt är det ju så att de arbetar på kommunfullmäktige uppdrag, jag önskar en närmare dialogform, det finns stora frågor att diskutera om inriktningen med dem”

”Vad man skulle efterlysa när det gäller revision i det här sammanhanget det är väl att, vi har ju en valperiod på fyra år, man skulle göra ett slags schema under den här 4-årsperioden, att den kommunala verksamheten lyses igenom då.”

... för att ge och få kunskap om ömsesidigt viktiga aktuella områden

”jag tycker att vi borde ha lite mera funderingar omkring vilka områden i kommunen som vi skulle vilja veta mer om och få säga det åt revisorerna. Vi kan ju aldrig styra dom men vi skulle väl åtminstone kunna rekommendera dom och säga att det här tycker vi vore intressant att få en närmare granskning av”

”för det mesta har de väl hittat vettiga områden att granska men det har väl hänt någon gång att det känts som om dom har kastat bort våra pengar”

...för att undvika dubbeljobb och onödiga kostnader

”det var något år som det blev dubbeljobb i stort sett, någon från revisionen och någon [NN] som gjort samma utredning och det är det man kan undvika då”

”Det har inte varit så att vi har talat om vad vi tycker är ett särskilt viktigt område, som vi vill att de tar med i granskningsplan.

Det är ju väldigt svårt att komma efteråt när de lagt upp sin årsplan och tycka något om det, utan vi skall ligga före även här”

Kommentarer om revisionens granskningsplan

Revisionen skall följa upp och granska att kommunfullmäktiges beslut genomförs. Det är självklart för fullmäktige att revisionen själva skall fastställa sin revisionsplan baserat på sin funktion och roll. Fullmäktige menar inte att styra revisionen men där det saknas kommunikation om planen så efterfrågas det. Fullmäktige vill därför veta *att* det granskas och *vad* som granskas av revisionen. De tycker också det är onödigt att det samtidigt genomförs två externa granskningar av samma objekt, vilket har förekommit.

I några av kommunerna förekommer möte mellan fullmäktige och revisionen om revisionsplanen, något som fullmäktige ser som värdefullt men fullmäktigeledamöterna tar inte gärna initiativ till möten med revisorerna.

Även fullmäktigeordförande är avvaktande och tar helst inga spontana kontakter, utöver de årsvisa/halvårsvisa kontakter som är inplanerade. Det beror på att det har pratats så mycket om oberoendet därför finns en rädsla för att alla kontakter missuppfattas av dem som vill det. Som fullmäktigeförsamling kanske det går att beröra frågan om att få information från revisionen men den dominerande uppfattningen är att risken är stor för att betraktas som styrande även om det inte är avsikten. Ansvaret för att träffas och förbättra dialogen mellan revisionen och fullmäktige läggs främst på revisionens ordförande.

Fullmäktigeledamöterna menar att en dialog om revisionsplanen inte behöver påverka trovärdigheten och oberoendet. Fullmäktige borde få ge information till revisorerna om vad fullmäktige särskilt arbetar med under året. Revisionen skall själva välja granskningsobjekt men fullmäktige tycker att de borde få bidra med information som stöd för revisorernas självständiga planering.

Om granskningsprocessen

Hur fungerar granskningsprocessen idag?

Nu är det en revision som tar tag i frågor så att det hjälper till

”revisionen, från att ha varit en revision som, i alla fall som jag har sett, bara varit inne och petat och rört i lite frågor, och utreder nåt här och utreder nåt där, så har det blivit en revision som tar tag i frågor och som även sänder upp bollar för att hjälpa oss. Det tycker jag är en väsentlig skillnad dom sista åren”

”de skall vara stödjande så att om de ägnar sig åt en löpande granskning och ser dom någonting så skall de komma och prata om det och inte vänta till någon rapport men, det är bra att dom inte gör det”

Rapporterna har blivit allt bättre

”Det har blivit allt bättre rapporter på senare tid, där har det blivit en ändring egentligen”

”Jag tycker att även de förtroendevalda revisorerna, de borde själva tycka till på det område där dom begärt revision, vi borde kunna få veta vad dom tycker också och inte bara vad deras yrkesrevisorer tycker”

Det är en bra dialog

”och...vi har ju också fått en bättre dialog med revisorerna än vad vi har haft tidigare”

”Och nu senaste gången tycker jag det var en jättebra dialog när man hade tittat efter vad vi hade fått för pengarna där tillsammans, styrelsen, revisionen och företrädarna för verksamheten, möttes och hade en dialog runt den rapporten, det tycker jag var jättebra”

”de har infört någonting att, kommer det en väldigt kraftfull rapport – väldigt kritisk och där det framkom uppgifter som var allvarliga – då informerade de oss i presidiet först så att vi kände till rapporten innan de offentliggjorde den för att vi skulle kunna svara på frågor som kunde komma, som kunde vara obekväma, som kunde vara svåra att kontrollera.”

De påverkar men får inte bli medansvariga

”revisionen är så tätt inne i verksamheten att man kan inte komma längre, jag känner så ibland att är revisionen verkligen självständig – alltså – dom är ju med och påverkar. De har varit inne i kommunstyrelsens sammanträdesrum så många gånger att man kan börja fundera på ...var går gränsen för när de också blir medansvariga för verksamheten?”

Det har blivit bättre efter en svår ansvarsprövningsprocess och förstärkt lagstiftning

”Vi har idag fått en helt annan revision efter den här processen än vad vi hade före, så helt olika revisorer, de vi hade var oerhört tuffa, fräna fräcka, på det viset jobbade de. Idag är det **dialog**. De andra de hade ingen kläm på hur man jobbar som revisorer..., det hade inte läst en stavelse i den tidigare kommunallagen eller i God sed”

”Den viktiga skillnaden är att revisionen inte längre kommer efteråt och säger hur det skulle ha varit. Nu följer de hela arbetsprocessen och för en dialog om resultaten”

”vi alla har lärt oss på den här resan”.

”Jag har respekt för revisionen. De gör sina egna bedömningar jag skall inte lägga mig i det, det gjorde jag inte innan den här händelsen och inte efteråt, jag förutsätter att dom gör ett bra jobb och jag skall inte ha synpunkter på det men sen vet jag ju, innan det här hände, jag var på ett sammanträde där den stämningen som var i det rummet, ja, det vill jag inte uppleva fler gånger, mellan revisionen och politiker...”

Granskningen idag förbättrar rutiner, uppföljning, ekonomiska styrprinciper

”det som har berört olika ekonomiska rutiner t.ex., det har ju faktiskt lett till att man har stramat upp en del rutiner och gjort lite förändringar, så det kan man säga att det har fått påtagliga resultat”

”man har ju gått ut på äldreomsorgen och intervjuat boende i äldreomsorg och så vidare va, de som är målgrupp för verksamheten, och motsvarande i skolvärlden och sådär, man försöker bilda sig en uppfattning om, hur uppfattar kunden den service vi ger, för vi är ju till för innevånarna, det är ju inte tvärs om”

”lite rutiner när det gäller bidragsgivningen, förslag på lite förändringar och så, det tog vi ju naturligtvis till oss då och uppföljningsarbetet blev lite annorlunda utformat”

...eller används för att kritisera majoriteten

”det enda konkreta i fullmäktige som man använder sig av den kunskapen som kommer fram genom revisionen är väl kanske lite galg-humoristiskt då att slå majoriteten i huvet med för det är ju oftast det som kommer fram, det är ju någon form av kritik och den kan man använda mot den som har makten; här har ni inte varit bra, här har ni inte lyckats”

”det där spelar ingen roll vilken sida det är som är majoritet eller opposition så att säga utan det ligger nästan i spelreglerna att oppositionen skall använda sig av kritik var man hels man hittar den och slå majoriteten i huvudet med det”

Hur borde granskningsprocessen fungera?

En djupare analys och kritik som riktas till de revisionsansvariga

”Det som förvånar mig är att man inte kollar mer eller från revisionens sida analyserar eller kollar delegationen, det borde man ju göra innan man skriver sin rapport, utan de riktar hela tiden skuldfrågan till styrelsen. Det är kanske så att vi skulle ta bort en chef i stället för anmärkning på styrelsen, jag menar, då handlar det om en kontinuerlig dialog med ansvarig nämnd.”

”det kan vara så att delegationen är bristfällig eller inte genomtänkt då är det sånt man skall peka på”

Kontakten med revisionen skall vara tätare, de ska säga ifrån även till fullmäktige

”Det finns exempel på att man från revisionen upptäckt eller misstänker oegentligheter eller vad det då kan vara, då bör man kanske ha en dialog med uppdragsgivarna och då menar jag inte hela fullmäktige utan mer kanske bara presidiet i alla fall – idag blir man ställd inför slutresultatet”

”Ett dilemma är att de är så försiktiga, de skulle kunna ta upp detta med de här nämnderna där det bara går år efter år och där de inte markerar, varför? Varför föreslår inte revisionen ej beviljad ansvarsfrihet, i kommunfullmäktige kan vi ju inte få igenom det om det inte är så. Men revisionen vill väl då förstås inte få nederlag i kommunfullmäktige, men det är ju inget nederlag, detta borde ju ha övervägts, det är ju revisionens funktion”.

Kommentarer om granskningsprocessen

Förstärkningen av den kommunala revisionens roll i lagstiftningen har bidragit till att den kommunala revisionen idag främst ses som en resurs i framåtsyftande bemärkelse. Det upprepas att det är mycket som har förbättrats de senaste åren, orsakerna kan vara flera. Det jämförs med att revisionen tidigare var mer okänd eller uppfattades som någon som kommer med anmärkningar när skadan redan är skedd.

I granskningsarbetet skall de presentera analyser och bedömningar med underbyggda argument med stöd av erfarenheter och kunskap om de förhållanden som råder. De skall bedöma inte döma.

Den kommunala revisionens gransknings- och ansvarsprövningsprocess beskrivs vara ett stöd för en del beslut om förbättringar. De exempel som ges gäller ekonomistyrning, förbättring av styrelser och nämnders ekonomiska rutiner i den politiska arbetsprocessen, för att skapa eller förbättra administrativa rutiner och som underlag för fullmäktiges bedömning i ansvarsfrågan.

Mycket av det som beskrivs som viktigt i granskningsprocessen handlar om att revisorernas granskning alltmer bidrar till att de ansvariga får stöd att tidigt uppmärksamma, korrigera eller stoppa oönskade händelser eller effekter tidigt, innan det ”hänt något”.

Det är tydligt uttalat i resultaten att de förtroendevalda i beredningar, styrelse och nämnder skall ta ansvar för att genomföra det som fullmäktige beslutat. De kommunala revisorerna skall granska att fullmäktiges beslut genomförs med de intentioner och avsikter som fullmäktige har.

För att fullmäktiges ledamöter skall kunna använda resultatet av gransknings- och ansvarsprövningsprocessen till förbättring av sitt och andras ansvarstagande samt för bedömning och beslut i an-

svarsfrågan behöver de få mer information och de efterfrågar information, som ges till *samtliga* förtroendevalda i fullmäktige.

Den kommunala revisionen behöver klara av att föra samtal om det som är svårt, de får inte undvika att tidigt förmedla konstruktiv kritik till dem som berörs i gransknings- och ansvarsprövningsprocessen. Ibland finns denna förmåga redan, ibland behöver den bli bättre.

Av dem som har erfarenheter av att bli ställda inför ett slutresultat som visar att oegentligheter har begåtts, så önskar fullmäktige att revisorerna kontaktar fullmäktige tidigare, så tidigt som möjligt. När revisionen upptäcker eller har underbyggda skäl att misstänka oegentligheter eller vad det då kan vara, då önskar uppdragsgivaren, fullmäktige, att de tar kontakt, inte med hela fullmäktige utan med presidiet. Inte för att fullmäktige skall gå in och styra revisionens arbete, men för att fullmäktige också är uppdragsgivare för de förtroendevalda som revisionen granskar och revisionens tidiga information kan ha betydelse för att de olika rollerna kan förstärka varandra.

Revisionen skall agera tidig och ge fortlöpande återkoppling för förbättring av möjligheterna att nå syftet med fullmäktige beslut och/eller för fullmäktige bedömning och beslut i ansvarsfrågan.

Det är viktigt att revisionen klarar av att genomlysna de processer och samband som skapar problem. När det finns tjänstemän som uppenbarligen inte har redovisat de fakta som finns får det inte göras så enkelt att det enbart är de förtroendevalda som blir syndabockar. Det löser inte problemet.

Är det hos tjänstemännen i förvaltningen och verksamheterna som svårigheterna finns så menar fullmäktige att det kan inte revisorerna åtgärda. Det är den ansvariga styrelsens eller nämndens ansvar. Revisorerna skall tidigt informera om misstankar om oegentligheter, brister och brott men sedan är det ansvariga i nämnder/styrelse/fullmäktige som måste gå vidare och åtgärda problemen. Revisorerna kan inte göra det. Det är inte deras uppgift.

Hur revisionen hanterar sin återrapportering är viktigt. En dominerande uppfattning är att fullmäktige borde få del av iakttagelser på ett sådant sätt att de kunde tillvaratas på annat sätt än att det bara blir *"papper som produceras för att ställas någonstans"*. Att man lämnar ut en rapport till media innan man har tagit upp den med de ansvariga berörda politikerna är inte heller bra. Informationen i möten och i rapporter måste förmedlas så att de förstås av dem som granskas för att bli meningsfull.

Men fullmäktige tar på sig en del av skulden. De utser revisorerna, som partierna nominerat.

Det finns också exempel på när revisionens förbättringsförslag inte har accepterats därför att det strider mot en princip som fullmäktige beslutat skall gälla lokalt. Revisorerna måste känna till och vara lyhörda för beslut som fattats för att den lokala demokratin ska få det innehåll som fullmäktige strävar efter.

I något fall dominerar partipolitiken ansvarstagandet både i fullmäktige och i styrelser, nämnder och beredningar, enligt de intervjuade. Där är uppfattningen att fullmäktige inte tar till sig revisionens kritik ur ett helhetsperspektiv. I stället tar praktisk partipolitik överhand i fullmäktige och där ges exempel på att revisionens iakttagelser används i partipolitiska syften i fullmäktige. Det är då den förtroendevalda revisionen behövs mest med förhoppningen om att revisionens information, trovärdighet och oberoende ställning skall få fullmäktige på bättre tankar;

”att vi då jämkar oss samman till något som vi tror är bra för [kommunens namn]och tar och ger”.

Om kommunikation mellan fullmäktige och revisionen

Hur är kommunikationen idag

Mästrandet försvinner i utbyte mot en tidig dialog

”det här mästrandet, om jag säger så, som man upplevde det ändå, det är borta. Nu har vi mera en öppen kanal och som vi kan diskutera”

”förut så kom revisorerna infarande när de såg brister och så blev det en diskussion kring det på två olika linjer där revisionen stod för sitt och de andra stod för sitt och så förde man diskussioner så på det här mer aggressiva sättet. Nu har det i stället utvecklats så att de är med hela tiden.”

”Och ser man då att det är någonting som kan gå snett så påpekar de det tidigt, inte när de är färdiga med sitt arbete, kommer inte längre efteråt och slänger fram papperet, här har ni, nu har ni gjort.. utan nu får man en öppen dialog och man kan förklara, förstå varandras roller och hitta möjligheter att göra det bra”

Dialog med revisionen varje fullmäktigemöte

”även revisorerna har en punkt som heter revisorernas dialog varje fullmäktige --där kan man ju också se att det gäller att pusha på även hur man använder den tiden man får, att det inte blir bara en ensidig dialog, jag vill ju att det ska vara en tvådialog med fullmäktige både från beredningar och från revisorerna det är lätt till att det blir bara rapporter – så får det inte vara”.

”Dom har ingen tidsbegränsning på att presentera det dom säger, men sen är det upp till oss också och verkligen lägga upp det på ett intressant sätt”

Den har vuxit fram en ömsesidig insikt

”då vid ansvarsprövningsprocessen, då [årtal] var det skarp ton, då var det var inga trevliga tillställningar minns jag”

”det har vuxit fram på något sätt och det är kanske en insikt från oss båda, både från fullmäktige och från revisorerna att man faktiskt måste göra något åt det, göra det hela mer dialogbaserat för att det skall ge effekt, att man inte bara ger en kritisk rapport och sedan beslutar man om den och sedan lägger man bort den, och struntar i resultaten, jag vet inte exakt vad det är som har gjort det men det har blivit liksom en bättre känsla, bättre förståelse för varandras roller det är något som vuxit fram. De har blivit bra.”

Otillräcklig information om hur olika förbund sköter sitt ansvar

”känner en viss oro då till exempel för olika former av kommunalförbund, gymnasieförbund, det är flera led av representativ demokrati som kommer långt ifrån den som har möjlighet att utkräva ansvaret det vill säga väljare”

”det tycker jag är bekymmersamt och jag tycker man ska vara väldigt restriktiv med att inrätta den typen av mellanliggande församlingar, jag kan inte sätta mig in nu efteråt i vad regionförbundet gjorde under förra året och jag tror att väldigt många av våra väljare känner så i dom frågor vi behandlar i fullmäktige—man bryr sig inte där för att det blir nog bra eller tvärtom”

Hur borde kommunikationen fungera

Det kan bara bli bättre om berörda väljer att prata vid

”Om man så att säga vill marknadsföra revisionen så får man ju inte bara stå och tala om att vi [revisionen] bestämmer själva allting utan ... man får ha en mer... ödmjukare dialog.

”det är ju det här med almanackor och tid och revisionen är också förtroendevalda så att det är också ett dilemma, och det är det överhuvudtaget. Att vara förtroendevald politiker idag *är ju* ett dilemma ofta har man ju ett arbete som man måste ta hänsyn till”

När det är som svårast är det som viktigast

”under kristider så att säga så skall man kanske förstärka revisionen än att göra tvärtom. Men samtidigt så fodrar det också en bra dialog då mellan presidiet i fullmäktige och presidiet i revisionen ...skulle vilja ha lite mer täta kontakter än det som faktiskt är”

”jag skulle vilja ha lite mer enskilda dialoger med revisionspresidiet än vad som förekommer”

”vill inte, menar inte att man skall gå in och styra revisionens arbete, för då är man helt och hållet inne på fel uppdrag själv, men idag är man väldigt noga med att påtala att [revisorerna] är självständiga, men man borde också komma ihåg att de *har* en uppdragsgivare. Det samarbetet i den rollen jag är ute efter.”

Kommentarer om kommunikationen

Om kommunikation pratas det mycket. Sammanfattningsvis gäller för detta tema:

Det är viktigt att revisionen klarar att föra en bra dialog. När det inte fungerar väl är fullmäktige dessutom osäker på om de har rätt att ta initiativ till möte – det kan missuppfattas. När fullmäktige tar kontakt finns det risk att någon säger att det inkräktar på revisorernas oberoende, på det sättet förändras inget och fullmäktige väntar på att revisionen tar initiativ. Och så fortsätter det utan förändring.

Det finns intervjuade som har erfarenheter av att revisionen inte klarat av att föra svåra samtal. De ”dåliga exempel” som ges inträffade före år 2000. När exempel ges på ”den förbättrade dialogen” så

har denna skapats genom insikt och vilja att få kontakt från båda håll. Den stärkta lagstiftningen har givit en hel del effekter och det finns fortsatta förväntningar på förbättringar och utveckling av revisionen från fullmäktiges ledamöter.

När det gäller svåra situationer och dilemman som de förtroendevalda står inför och som påverkar deras oförmåga att styra verksamheten inom givna ramar, är fullmäktige mer benägna att framhålla vikten av en bra kommunikation under granskningsprocessen än vikten av sanktionsmöjligheter i efterhand.

Hur revisionen genomför granskningar *metodmässigt* pratar inte fullmäktigeledamöterna om.

Däremot går 'en bra kommunikation' som en röd tråd genom intervjuresultaten. Det är vikten av en begriplig, saklig opartisk information baserad på fakta som förmedlas och revisorernas förmåga att med gott omdöme i den lokala situationen kommunicera med dem som berörs av revisionens arbete i gransknings- och ansvarsprövningsprocesser som fullmäktigeledamöterna betonar.

Det ges många olika exempel på hur viktigt det är med en saklig dialog mellan dem som berörs i gransknings- och ansvarsprövningsprocessen. Annars kan inte revisionen vara det stöd för förbättring och bedömning av politiskt ansvarstagande som fullmäktige behöver för att kunna ta sitt ansvar.

Fullmäktiges intresse är främst att förekomma att ansvarigheten brister och att komma tillrätta med problem så tidigt som möjligt och därför behöver de revisionen som informationsförmedlare. En stor del av värdet med den kommunala revisionen är att den fortlöpande ger information så att kriser och skandaler inte uppstår.

Fullmäktige vill också kunna informera utåt om revisionen som ett demokratiskt kontrollinstrument. Det kan vara till förtroendevalda i styrelser och nämnder, till partierna, till media eller andra kontakter i samhället. För att kunna göra det krävs att fullmäktige och revisionen har en dialog och en gemensam uppfattning om revisionens roll och betydelse i kommunen.

Det förekommer att revisionen har tid för 'rapport' och 'dialog' i fullmäktige likaväl som t.ex. beredningarna har det. Revisorernas rapportpunkt har innehållit redogörelser för granskningar de har gjort, dialog om revisionsplanen och vad som är på gång.

Det ges olika exempel som praktiserats och varianter på hur det skulle kunna gå att hitta nya vägar för att få en öppen dialog i fullmäktige om revisionens funktion, hur den kan användas bättre i kommunen och för att öka dialogen med fullmäktige. Exempel som

ges är att dialogen kan utvecklas genom ´bikupor´, olika former av storgruppsarbeten, fokusgrupper, revisionens dialogpunkt m.m. i fullmäktige.

Men, det förekommer också exempel på möten där det inte blir någon dialog av olika skäl.¹ Exempel ges:

- där revisorerna och dess biträden ´styr´ mötet och revisionen ger ensidig information, från sitt perspektiv;
- där det är revisionens köpta biträde som står för initiativtagande, utformning av mötet och styr vad det är som skall stå på agendan;
- där det är svårt att förändra något beroende på att kunskaper, uppfattningar om arbetsformer och om revisionens funktion är så olika mellan dem som möts så att informationen i mötet innehåller så stor osäkerhet att det blir ingen överenskommelse om någon förändring alls. Osäkerheterna handlar t.ex. om vilka möjligheter fullmäktige har att påverka revisorerna, vilka möjligheter fullmäktiges revisorer har att få insyn i de kommunala företagen (t.ex. i form av reglemente för revisionen, arbetsordning eller att de rättsliga möjligheterna till insyn och information för de kommunala revisorerna också omfattar de kommunala företagen);
- där det råder olika uppfattningar om fullmäktige har rätt eller inte att få information från revisorernas granskningsunderlag för bedömning i ansvarsfrågan.

Generellt gäller att fullmäktige helt enkelt behöver möta revisionen oftare för att pratas vid och allra oftast när det ´krisar´, för att fullmäktige också skall kunna handla bättre som fullmäktigeförsamling.

Revisionen behöver klara av att variera sin ´pedagogik´ bättre för att deras informationsöverföring och bedömningsunderlag skall kunna tillvaratas bättre. Revisorerna behöver ha en särskilt god förmågan att kommunicera och föra dialog också om riktigt svåra och känsliga förhållanden.

Det är lättare att pratas vid om det som inte fungerar bra när fullmäktige och de granskade sedan tidigare har kunskap om revisionens funktion och kan lita på (har goda erfarenheter av) att revi-

¹ Med en dialog menar jag att de som träffas, möts jämlikt och med ömsesidig respekt för att pratas vid och undersöka situationen, lyssnar på varandra och delar med sig av information från sina olika perspektiv. Då kan nya infallsvinklar på problemet upptäckas. Det måste inte utmynna i att man tycker lika.

sionen arbetar med hög integritet och är kända för att ha goda kunskaper om de villkor som gäller för det politiska arbetet och för de olika verksamheterna.

Det finns erfarenheter av och förväntningar på att revisorerna och deras biträden klarar av att möta förtroendevalda och anställda i konfliktfyllda situationer och hantera situationer där det kan råda motstridiga uppfattningar om vad som är "ändamålsenligt" exempelvis på kort och lång sikt och om ansvar för förtroendevalda i styrelser och nämnder.

Det har blivit en påtagligt bättre dialog de senaste åren. Förändringen är samstämmigt positiv i resultaten.

Det ges exempel på sådant de tycker har varit särskilt bra, som när revisionen och samtliga berörda ansvariga, i politiken och verksamheten, har mötts vid återkopplingen av granskningsresultat och kunnat pratas vid och ge varandra idéer på förbättrat ansvarstagande i de olika rollerna.

Den förbättrade dialogen mellan fullmäktige och revisorerna har skapats genom att antingen fullmäktige eller revisionen har initierat frågan för att de har känt ett behov utav att pratas vid. Flera beskriver att revisionen är mer närvarande i fullmäktige nu än vad den har varit tidigare. Revisorerna tillvaratas även av några fullmäktigeberedningar.

Om hur fullmäktige tillvaratar information från revisionen

Hur tillvaratas information från revisionens återkoppling idag?

Inte alls när fullmäktigeledamöterna inte vet vad de kan påverka

"...om man skall kunna utkräva ansvar som fullmäktigeledamot så måste ju då fullmäktigeledamöterna känna att de har möjlighet att påverka ...om man inte känner att man kan påverka speciellt mycket överhuvudtaget, *hur skall man då kunna utkräva ansvar?*"

Främst som stöd för fullmäktiges bedömning om utkrävande av ansvar

”Ja, revisionen det är det enda stödet som vi har för vår bedömning om ansvarstagandet”

”Ja,...revisionen har ju argument”

Några gör partipolitik av det i fullmäktige, då behövs revisorerna särskilt mycket

”kommunfullmäktige gör ju politik av det har det visat sig – det viktigaste är att revisionen arbetar tidigt och under hand i processen, som ett signalsystem för att förekomma oegentligheter – det viktigaste är inte själva ansvarsprövningen i sig”

”Så blev det ju i [NN], att en enhällig revision sa icke beviljad ansvarsfrihet, och så blev det politisk bedömning utav frågan i fullmäktige ändå och då kan man ju fråga sig vilket värde hade då revisionen bedömning över huvud taget, skall revisionen över huvud taget ha något förslag”

”om det skulle vara så att kommunfullmäktiges bedömningsgrunder är på partipolitiska överväganden så – revisionen får absolut inte vara partipolitisk utan... vara kommunfullmäktiges kontrollorgan och *värna* att de i demokratisk ordning fattade besluten genomförs enligt kommunfullmäktiges intentioner”

Om hur fullmäktige borde tillvarata informationen från revisionen

Till utvärdering och förbättrat ansvarstagande på ett konstruktivt sätt

”fokusera mindre på den här frågan om ansvarsfrihet och i stället använda revisorerna på ett **konstruktivt** sätt alltså, peka på möjligheter och naturligtvis hugga på oegentligheter – men att vi inte får politiker som skall stå i varje fullmäktige nu varje år och prata på gränsen till ansvarsfrihet eller inte, ansvarsfriheten avgörs ytterst av väljarna vart fjärde år...”

”Det blev väldigt tydligt när vi fick den här senaste rapporten av revisionen att vi måste se över vilka uppdrag vi ger.”

”De kan ju bidra rent konkret, när de fick de här pengarna vad gick dom till och där såg vi ju att där hade vi bara kastat ut pengar men inga anvisningar hur de skulle redovisas.”

”Där fick vi också en tankeställare att vi kan inte bara kasta ut beslut hur som helst utan vi måste se till att det finns anvisningar med så att de lätt går att följa upp”.

”När de kommer med en rapport, då tar vi till oss det och tror att vi ska rätta till något fel och det ska vi naturligtvis göra om det nu är något fel. Men det finns en annan bit i revisorernas arbete som vi som folk är lite dåliga på att ta tillvara och det är **hur går vi vidare**, utifrån den kunskap revisorerna ger oss”

”För de [kommunala revisorerna] är ju egentligen det enda organ som kan betrakta vad vi gör på ett relativt objektivt sätt för de gör det inte av något egenintresse så att säga, de gör det inte för att sälja... eller lösnummerbilagor va?”

”När vi har mål, som inte stämmer överens, med summan pengar som vi beslutar om. Då kommer ju nämnden i en situation där de antingen måste bryta mot det ena beslutet eller det andra, för man kan inte uppfylla båda, pengarna räcker inte till så mycket verksamhet, då får man antingen överskrida budget eller också inte utföra tillräckligt med verksamhet...och det klart, det är ju frågan då revisorerna ..., ja vad ska de säga om det? Det har de nog inte sagt något om någon gång.”

”revisorerna som rättvisans ingenjörer som det blivit idag, det tycker jag är en överdriven tro på att revisorer klarar det här, titta på RRV ...”

Att förmedla resultatet av revisionens arbete till partierna och begripliggöra det för pressen

”...det är svårt att klara av att ge information på ett sätt som följer offentlighetsprincipen, ... det tycker jag är en svår roll också som förtroendevald, att ha ansvar för ...”

”det är svårt att veta hur man ska hantera press ... man vill driva igenom någonting på ett visst politiskt sätt, samtidigt skall man ta ett ansvar för att man inte skadar kommunen.”

”Det är ju våran uppgift alltså mot väljaren och se till att det är ordentliga uppgifter, sanna uppgifter som de kan lita på”

”...och tyvärr är det de där skitsakerna som kommer upp i media – det är aldrig det här att ´nu har faktiskt den här verksamheten

skötts väldigt bra – men det kan man också utläsa i revisionsrapporterna, att här görs ett jättefint jobb! Men det är när det har missat någon representationsnota, som det blir uppmärksammat i media”

”Det är rätt lustigt att bli citerad eller vara med i en tidningsartikel som beskriver fullmäktige när man inte har sett journalisten på fullmäktige”

”det var ju det svåraste som fanns då [som förtroendevald revisor] att upptäcka att man var reviderad då under offentlighetsprincipen och första samtalet från pressen, vad har du för köttben till oss idag – var ju då attityden. Vi var tvungna att ha pressträff för att förklara vad vi hade gjort för någonting. [pressen] är så grund i sitt sätt att läsa och beskriva saker så att det blir väldigt fel”

Kommentarer om hur information från revisionen tillvaratas av fullmäktige

För att kunna tillvarata information från sitt eget kontrollinstrument gäller först att var och en av fullmäktigeledamöterna behöver veta vad den kommunala revisionen är, varför, åt vem och vad de kontrollerar. De som inte vet något alls kan inte delta eller påverka – de ställs utanför och följer dem ”som vet” i det årliga beslutet i ansvarsfrågan.

Fullmäktige är inte intresserade av revisionsrapporter där de olika nämnderna enbart får ”betyg” eller där nämndernas situationer presenteras utan att analyseras. Fullmäktige efterfrågar en mer fullständig och djupgående analys av vad de revisionsansvariga har gjort för att åstadkomma det som avsågs med de fattade besluten, vilka effekter de har gett sett ur olika perspektiv. Rapporternas kvalitet och begriplighet har förbättrats, men fullmäktige pratar sällan om hur de skall gå vidare utifrån den kunskap som rapporterna ger.

Fullmäktige menar generellt att de borde bli bättre på att ta tillvara revisionens granskningsresultat, de kritiserar sig själva för detta. Den dominerande beskrivningen är att fullmäktigeledamöterna är dåliga på att ta tillvara information som ges av revisorerna.

Revisionsrapporten för nämndernas arbeten under fjolåret borde få ta en större del av fullmäktiges tid i anspråk. Idag är de ett ärende i mängden av alla andra. Där tror de intervjuade att det finns en hel

del att göra för att ”återupprätta” eller ”anpassa” revisionen till den roll den behöver ha idag som fullmäktiges eget organ.

Fullmäktige anser sig behöva bli bättre på att utvärdera sina egna beslut. De behöver saklig information och skulle kunna tillvarata revisorernas information bättre för att börja utvärdera om avsikterna med besluten uppnåtts. Detta ställer krav på att såväl revisorerna, de förtroendevalda i styrelse/nämnder/beredningar som verksamhetsansvariga och fullmäktige också fattar beslut och använder instrument som gör det möjligt att både följa upp och utvärdera besluten.

Det finns också fullmäktigeledamöter som vet att de har delegerat uppdrag till en nämnd eller styrelse som är så omfattande att det inte räcker med den budget de fått. Då menar de att de vet redan att uppdraget till nämnden är orimligt och därför kommer de även fortsättningsvis att bevilja ansvarsfrihet. Kritiken som revisorerna ger faller då tillbaka på fullmäktiges svårigheter att fatta beslut som är möjliga att genomföra.

För att kunna ta ansvar och utkräva ansvar gäller att organiseringen av det politiska arbetet sker så att fullmäktige vet att de revisionsansvariga *tar och kontrollerar det delegerade ansvaret*. Det finns en oro för hur lång den här kedjan kan vara. Exempel ges på att det inte sker någon återrapportering alls från revisorer som utsetts att granska olika kommunalförbund, länstrafik, etc. trots att fullmäktige skall uttala sig i ansvarsfrågan. Det är svårt med indirekt ansvar, det kommer en ”okänd” rapport till kommunfullmäktige och de har bara att bevilja ansvar för regionförbund/kommunförbund trots att de inte vet något om hur det sköts.

Vad gör då fullmäktige med informationen som förmedlas? Samtliga ger exempel på att revisionens arbete och information *är* ett stöd som borde tillvaratas mer för att fullmäktige skall förbättra sitt eget arbete. Då skulle även förutsättningarna för förtroendevalda som arbetar på fullmäktiges uppdrag bli bättre.

Det framkommer att i kommuner där revisionen riktat kraftig kritik mot förtroendevalda eller styrelser/nämnder så har det gjort att fullmäktige blivit mer aktiv och ökat sin kunskap om ansvarighet i den politiska organisationen. De har på olika sätt handlat för att förbättra kommunikationen, protokollen, överblicken och/eller arbetsordningen mellan de olika aktörerna i den politiska organisationen. Men det är inte bara sådana tillfällen som bidragit till förbättringar eller korrigeringar genom revisorerna. Det sker också under tiden i arbetsprocessen när kommunikationen mellan revisio-

nen, de granskade och fullmäktige fungerar som fullmäktige önskar.

Återkopplingen till fullmäktige borde utformas på ett bättre sätt och utrymmet för bedömning om hur det är och vad som kan göras åt det borde ges väsentligt mer utrymme i fullmäktige.

Det framkommer också av intervjuade som själva sitter på flera stolar, att om alla förtroendevalda vore medvetna om att resultatet av deras arbete öppet skulle bedömas i fullmäktige i en ordentlig dialog vid återkopplingen av resultatet, så skulle de förtroendevalda göra mer för att ta sitt ansvar och bli bättre på det än i dagsläget. Då skulle även alla närvarande ledamöter i fullmäktige få mer information och i praktiken bli delaktiga i ansvaret att slutligen bedöma hur det delegerade ansvaret tagits.

Ett manifest, samstämmt resultat, uttalat från samtliga intervjuade grupper är att den förtroendevalda revisionen skall vara aktiv och den får absolut inte agera partipolitiskt.

Det sämsta som kan hända är att få en omröstning i fullmäktige om vad revisorerna skall granska eller om revisorernas bedömning av ansvarstagandet. Den risken nämns där uppfattningen är att partipolitisk makt dominerar över det av fullmäktige delegerade politiska ansvaret.

Fullmäktige kritiserar revisorerna och deras biträde för att de inte alltid klarar av att kommunicera sina granskningsresultat på ett samtidigt korrekt och begripligt sätt och detta menar de, har de också svårt att klara av själva. Det uppfattas svårt att klara av balansgången mellan att ta ansvaret för helheten, föra fram det egna paritets intressen och samtidigt ge saklig information som inte skadar förtroendet för kommunen.

Alla är överens om att det är en viktig uppgift för kommunfullmäktigeledamöterna att ansvara för en bra återrapportering utåt. Flera har satsat på att utveckla informationsteknologiska lösningar, för att kunna ge bättre information till och kommunicera interaktivt med kommunmedborgarna. I något fall finns ett nära samarbete med lokalradion för att alla kommuninvånare skall kunna lyssna på fullmäktiges möten i direktsändning. Sändningen bandas och banden finns tillgängliga för allmänheten på biblioteket. Några förelägger fullmäktigemöten på olika orter i kommunen för att allmänheten lättare ska kunna komma. En del utvärderar efter fullmäktigemötena vad allmänheten tycker om det.

Om revisorernas bedömning och ansvarsprövning

Hur är det med revisorernas bedömning och ansvarsprövning idag

Revisorernas bedömning är fullmäktiges stöd

”Revisionen, de är ju det stöd man får i fullmäktige för att bedöma ansvarsfrågan – det är ju vad revisorerna har tittat på och, och... vridet och vänt på”

Ibland är de fega och för sent ute

”vad de gäller frågan om ansvarsfrihet så tycker jag *dom är fega*, så jag tycker det finns en del i övrigt att önska, sen gör dom en hel del bra saker också i och för sig, så säga att dom är dåliga det är lite fel”

”...och där hade vi *mycket diskussion* med revisionen därför att vi [fullmäktiges presidium] tyckte att skulle dom ha föreslagit något annat [än ansvarsfrihet] så skulle dom ha gjort det för en två, tre år sen när det verkligen va dåligt, inte nu när det hela börjar gå åt rätt håll”

Revisionens information och prövning får inte bli ett beslutsärende i fullmäktige

”jag tror på idén att man *inte* skulle göra det i form av beslutsärende för då får man idiotvarianten att man får votering om det, utan man gjorde det i dialogform utan beslut...”

”den ultima fasan vore om vi skulle få voteringar om det”

”på det sättet skulle man kunna lösa det och det kanske även är bra att revisorerna får någon slags återkoppling på vad de sysslar med och det skulle kunna vara en framkomlig väg för att undvika omröstningar.”

”när dom kom med sin rapport så hade dom i alla fall föreslagit ansvarsfrihet, för dom insåg att vi hade inte gått på deras linje om dom hade föreslagit något annat”

Hur revisorernas bedömning och ansvarsprövning borde vara

Fullmäktige behöver revisorer som säger ifrån för att kunna göra sin bedömning

”Det kan ju vara så att nämnder som inte följer kommunfullmäktiges beslut kan riskera kommunen som helhet, det måste väl bedömas från fall till fall, stora ekonomiska överskridanden, underskott som är mer än 10 % har vi ju haft utan att det har föranlett någon egentlig ansvarsprövning, men hur långt kan då revisionen gå – *man använder ju inte instrumentet som det är idag*, balanskravet får inte riskeras enligt Kammarrättsdomen”

”Om kommunfullmäktige då inte beviljar ansvarsfrihet så borde ju inte revisionen ha gjort det heller, hur många år skall revisorerna kunna skriva samma sak i samma ärende upp till kommunfullmäktige utan att det blir något mer?”

”det är väl mer om det går mer ...käpprätt åt fel håll för en nämnd det är väl där som man i så fall får gå in och diskutera ansvaret”

Kommentarer om revisorernas bedömning och ansvarsprövning

Fullmäktige behöver revisorernas bedömning för att kunna göra sin egen. Fullmäktiges utgångspunkt är att följa revisorernas bedömning men då får den inte baseras på en bristfällig analys. Det finns förväntningar på revisorernas förmåga att göra djupare analyser än vad de gör idag vid sin bedömning av ansvarstagandet av hur fullmäktiges beslut genomförs av styrelser och nämnder och om avsikterna med beslutet uppnås.

Även om revisorerna gör sin egen bedömning och prövning och fullmäktige gör sin så behöver fullmäktige få del av revisorernas argument för sin bedömning och vad den baseras på för analys.

Revisorerna förväntas också bli bättre på att säga ifrån när revisionsansvar inte tas.

Fullmäktige beskriver också att fullmäktige många gånger redan har så tät kontakt med nämnderna vad det gäller nämndens ekonomiska uppföljning och det vore därför illa om det plötsligt vid bokslutet skulle komma fram att en nämnd har misskött sig så totalt, ”*så mycket kontakt som vi har* [mellan fullmäktige och nämnderna]”. Revisionens analyser måste gå mer på djupet för

bedömning av den löpande uppföljningen och den interna kontrollen som utförs av nämnderna och styrelsen.

Om hur det är med fullmäktiges bedömning och åtgärder i ansvarsfrågan

Partipolitiken hindrar

Det drabbar i så fall dem som sitter på flera olika uppdrag

”Om fullmäktige utkräver ansvar drabbar det oss som förtroendevalda som sitter på flera stolar och ...räkna med att få tillbaks det nästa gång...”

”Ett problem för att inte bevilja ansvarsfrihet, rent praktiskt är att då skall oftast hela nämnden eller styrelsen avgå, och det är inte speciellt lätt alltså om man kickar då hela [nämndens namn] så är det inte så lätt att hitta då nya politiker för hela nämnden då. Jag tror att [NN i NN kommun] hade den principen att alla nämnder som gick med underskott, där fick ordförande gå för att de var ofta partikamrater... och då kanske det är lite lättare att hantera”.

”det får ju inte bli på det sättet att en majoritet kan skydda sina egna hela tiden”.

”blir det på det sättet så tappar det sitt värde, om en majoritet kan skydda sina personer i en styrelse därför att de råkar ha majoritet i kommunen fast det är flagranta fel som har begåtts det är fasen mig inte bra alltså...det minskar trovärdigheten,... nu har inte vi haft nåt sånt problem här va men dom där två exemplen är lite uppseendeväckande tycker jag och det har väl funnits fler”.

Inte beviljad ansvarsfrihet behövs som en ”hygienfaktor” i offentlig förvaltning

Det är när det är något brottslig och medvetna oegentligheter

”Att inte bevilja ansvarsfrihet det betyder att det är något brottsligt.”

”oegentligheter”

”det beror på uppsåtet”

Undanhållande av information, överträdelser och grova fel

”och det finns annat som man skall slå ner på naturligtvis och det är undanhållande av information, grova räknefel, det är mannamåg, jävsfrågor, överträdde befogenheter och såna saker det är viktigt, det är någon sorts **hygienfaktorer** som är så viktiga i offentlig förvaltning, och här är det jätteviktigt att revisorerna klarar att se detta och att de har en oväld så att dom verkligen påtalar det också”

Att fullmäktiges beslut inte har följts ekonomisk eller politiskt

”Det är inte alls bara att det är något brottsligt, utan det är en förtroendevalds inte bara ekonomiska ansvar utan även politiska ansvar det handlar om...**det är ju det, det handlar om att följa besluten i kommunfullmäktige** exempelvis då en nämnd [nämndens och kommunens fullständiga namn nämns] som i flera år fått överskrida sin budget”

”Ja, det ska nog skötas miserabelt illa... och att man brakar iväg i något jätteunderskott alltså, helt oförberett...”

”ja det skall nog vara ganska långa perioder som det är vanskött, och att styrelsen/nämnden inte försöker, att man ej hittar de bakomliggande orsakerna”

”Underskott så att balanskravet riskeras”

Hur borde det vara med fullmäktiges bedömning och åtgärder?

Fullmäktiges ansvar är att göra en helhetsbedömning

”det kommunfullmäktige skall göra är ju en **helhetsbedömning**, alltså under vilka förhållanden som de har fått arbeta med sitt uppdrag, god – svag ekonomi, allmänt sett är toleransen större om det varit ett svagt ekonomiskt läge. Om det är lagstadgad verksamhet, där borde ju alla beslut granskas och där borde i några fall revisionen granska det.”

När ansvariga inte respekterar demokratin – underskott är odemokratiska

”Fullmäktige skall bedöma det utifrån helheten, ett helhetsansvar...under flera års överskridanden så borde ju då beslut som fattats finnas med i revisionsberättelsen och då borde det vara mer omfattande skrivningar än vad som görs nu [av revisorerna]”

”Alltså, *underskotten är ju odemokratiska*, nämnden respekterar ju inte demokratin. Och då är kommunstyrelsen en kontrollinstans men då blir det lätt enkla lösningar – man hamnar ju ofta i det här med anställningsstopp och inköpsstopp och såna saker och det blir inte direkt *till den ansvarige* som man markerar att man inte hantear pengarna på ett rätt sätt...sen finns det ju orsaker till att saker och ting kan uppstå ... då måste man ju också från den nämnden markera till kommunstyrelsen, till fullmäktige att man fixar inte det här, men då...så blir det en massa försvar om det ena om det andra.”

”...man skall angripa hur har vi hanterat dom pengar vi har och inte diskutera dom pengar man inte har, det är ju inte bara revisionen menar jag som är kontrollinstrumentet utan vi har ju en kommunstyrelse, vi har ju fullmäktige och dom kan ju också initiera frågor av den här karaktären för det blir *synnerligen odemokratiskt* att använda pengar som man inte har – då blir budgeten mer en pappersprodukt.”

”Det tycker jag är kopplat till det här med revisorerna, som skall pröva, inte bevilja ansvarsfrihet eller ej, för vi har ett antal organ längs vägen också som kan vara *dom* som bromsar.”

Ansvar och bedömningskriterier är svårt men viktigt för alla förtroendevalda

” Kommunfullmäktigeledamöterna behöver diskutera vad är ansvar och på vilka grunder beviljar man ansvarsfrihet”

”Alltså, jag tror också att man måste lära sig att hantera ansvarsfrågan...Och det där måste vi ju, det där måste man ju lära sig att hantera och det blir mer och mer aktuellt med tanke på hur det ser ut just nu [i kommunen]”

”Detta med våra bedömningskriterier är ju då jätteviktigt”.

Kommentarer om fullmäktiges åtgärder och bedömning i ansvarsfrågan

Uppfattningen är att det är många i fullmäktige som inte alls har förutsättningar att delta i ansvarsprövningsprocessen baserat på egna argument eller egen övertygelse. Uppfattningen är att förtroendevalda i fullmäktige, styrelser och nämnder i allmänhet inte känner till vad revisionen har för stöd för bedömningen av ansvarstagande. Det finns otillräcklig kunskap om kommunallagens bestämmelser, vilka instrument som står till de revisionsansvarigas eget förfogande för att ta ansvar och än mindre vad revisionen har för stöd för sitt arbete och sin bedömning av revisionsansvaret. Detta gäller dock inte alla, flera av de intervjuade är väl insatta i frågorna men vet att så är det inte för alla i fullmäktige.

Intervjuade som ingår i landstings-/regionfullmäktige och som har egen erfarenhet av att delta i kommunfullmäktiges arbete gör återkommande spontana jämförelser med, att en av de mest markanta skillnaderna mellan att vara "kommun- eller landstingspolitiker", är det stora avståndet mellan den "politiska världen" och "verksamheten" och kommuninvånarna. I kommunerna är det närmare till information om hur ansvaret tas sett ur olika perspektiv och konkreta situationer men i landstinget är fullmäktigeledamöter i princip helt beroende av revisorerna för att kunna bilda sig en uppfattning om situationen.

Hur fullmäktige bereder direktiv för genomförandet och förankrar sina beslut är avgörande för hur ansvaret kan tas och om det skall kunna utkrävas av de förtroendevalda i styrelse/nämnder.

De som av olika anledningar har förändrat den politiska organisationen (orsaker som nämns är att det är i syfte att tydliggöra rollerna, att en svag ekonomi har tvingat fram nya lösningar och krav på effektivare styrning och mer insyn i hur det fungerar i verksamheten, för ökad demokratisering, för att få bättre överblick av samordningsmöjligheter) tycker att det har ökat möjligheterna för att kunna ta ansvar för sina uppdrag i kommunen eller landstinget.

Bedömningsgrunder är viktigt för alla berörda, men det är ovant och svårt att formulera. Det finns så många olika intressen och perspektiv som gör sig gällande när det kommer på tal. Trots detta framkommer, som redovisas ovan, flera väl underbyggda argument och exempel från olika aktuella situationer i kommunerna. De intervjuade överväger omsorgsfullt hur de uttrycker sig. Alla vet inte om fullmäktige är mogna för att ta en diskussion om vad ansvaret

är men uppfattningen är att det ändå är viktigt att börja en sådan diskussion. Enigheten är stor om att krav på öppen redovisning av fullmäktiges bedömningsgrunder behöver ges stöd i lagstiftning för att inte bli bortförhandlad av de starkaste krafterna i den politiska praktiken.

Den dominerande uppfattningen är att det ändå måste vara bättre, för de revisionsansvarigas skull och för att öka legitimiteten för det politiska ansvarstagandet, att prata öppet om vad fullmäktige grundar sin bedömning på och att det är särskilt viktigt när fullmäktige, från sitt perspektiv gör en annan bedömning än vad revisionen har gjort. Som fullmäktige borde de klara av att formulera sig när revisionen i sin analys uppmärksammat och bedömt att ansvar medvetet inte tas för att *det* som beslutats skall bli gjort.

De intervjuades konkreta exempel på bedömningar och argument baseras på att de revisionsansvariga känner till sitt uppdrag och dess avsikter, att de vet vad revisionen granskar och bedömer, att de revisionsansvariga har haft möjlighet att agera på ett mer förredömligt sätt än vad de valt att göra i den aktuella situationen och att de känner till att de får stå för konsekvenserna av sitt handlande/icke handlande. Vilka villkor/förutsättningar som gällt för uppdraget i det aktuella sammanhanget för den aktuella nämnden eller styrelsen i kommunen och vad de revisionsansvariga har för motiv för sitt handlande är också viktigt att känna till. Bedömningen är situationsanpassad efter de specifika förhållanden som råder i respektive kommun.

Som stöd för bedömning nämns också revisorernas underlag. Revisorerna motiverar redan idag vad de grundar sin samlade bedömning på när de gör sin ansvarsprövning som de överlämnar till fullmäktige. När deras analyser är välgjorda och underbyggda så väger deras bedömning också tungt i fullmäktige. Även om uppfattningen är den att det alltid måste vara så att det är kommunfullmäktige som själva gör sin slutliga bedömning av det politiska revisionsansvaret och fattar beslutet om ansvarsfrihet baserat på fullmäktiges funktion, så är det några få som är tveksamma till om fullmäktige klarar att bortse från partipolitik. Tveksamheten till hur fullmäktige skall klara av att redovisa sina bedömningsgrunder är större i de grupper som samtidigt pratat mest om att det är partipolitiken som trots allt styr, att allmänheten har svagt förtroende dem/politiker och att det är svårt att förklara för folk och få förståelse för vad de gör och varför de handlar som de gör i politiken. Det finns också en viss tveksamhet baserat på att när bedömnings-

grunder och ställningstagande i ansvarsfrågan redovisas öppet är det risk för att det också kommer att drabba dem själva och deras egna partikamrater på andra stolar.

Övrigt – Fullmäktige betonar utbildningsbehovet

Om politiska arbetsprocesser, förtroendevaldas ansvar och instrument för ansvarstagande

”Om man då skulle ge en anmärkning, alltså okunskapen som kom fram ifrån fullmäktigeledamöterna, framföra allt ifrån oppositionen, yrkade faktiskt på att man inte skulle bevilja ansvarsfrihet för majoriteten, va ! alltså, man häpnar ju!”

”Och då så ser man ju då att där finns det mycket att göra vad det gäller information och utbildning, alltså, det är ju ingen politisk process det där, man har ju haft ett gemensamt ansvar under hela året!”

”Det förstod man inte, ... man hade ju inte under verksamhetsåret reserverat sig eller lagt alternativa förslag heller ...ja, det är en elementär brist i kunskaperna”

”det som man borde ha utbildning om i revisionen det är ju då de förtroendevaldas roll, alltså det är rätt så konfyst eftersom man har ett uppdrag åt fullmäktige – som man egentligen är självständig emot – och den rollen det behöver revisorerna ha utbildning i...de är dock politiskt valda och då gäller det att kunna hantera det på ett bra sätt”...och det märker jag att det gör man inte utan det måste man ha någon sorts utbildning i va.”

”Skall man förklara eller få förståelse för revisionens roll så bör man nog ha gemensamma utbildningar”

”vi har ju dom här förtroendemannautbildningarna, där revisionen kommer och rabblar upp alla sin lagar och regler, och jag tror, jag tror inte alla sitter och lyssnar ens, det är fel pedagogik att göra så, jag tror att det måste göras någonting gemensamt i det här...”

Kommentarer om utbildnings- och förbättringsbehov

De intervjuade som ingår i fullmäktiges presidium menar att de har ett försprång och är mer insatta i revisionens arbete och kommunallagens bestämmelser, likväl menar de att det behövs utbildning om ansvarsprövningsprocessen skall fungera bättre än idag.

Utbildningsbehovet är riktat mot flera håll. Det räcker inte med att fullmäktige eller revisionen själva förstår sin egen roll, det behövs gemensamma kunskaper om den demokratiska plattformen och vad det innebär idag att ta det politiska ansvaret i kommunerna/landstingen/regionen. Den rollen vill också fullmäktigeledamöterna få möjlighet att förstå mer om och förtroendevalda i styrelser och nämnder behöver också kunskap om de olika funktionernas betydelse och relationer till varandra för att fungera i de olika funktionerna och gemensamt.

Utbildningsbehovet som beskrivs har två inriktningar. Den ena handlar mer om att olika politiska funktioner samtidigt behöver få praktisk konkret information om de kommunalrättsliga instrument som finns till förfogande för ansvarstagandet i fullmäktige, styrelser/nämnder i uppdraget som förtroendevald.

Den andra inriktningen är både mer omfattande och djupare. Där formuleras fler frågor om vad som är det politiska demokratiska ansvaret idag, hur det skall kunna utvärderas, hur det skall kunna tas på olika nivåer i olika sammanhang, delegeras till olika aktörer i samhället, men ändå som folkvalda kunna beskriva vad som sker, stå till svars och demokratiskt utkrävas ansvar i kommunen av väljarna.

Det är få problem som formulerats relaterat till lagstiftning men det finns ett par exempel utöver resonemanget om bedömningsgrunder som beskrivits;

Det gäller delårsbokslut som några tycker borde granskas enligt lag, andra tycker att det inte behöver framgå i lagstiftning för om det är angeläget för kommunen så görs det ändå.

Det finns också exempel där fullmäktige menar att rätten för fullmäktigeberedningar att få bereda underlag för beslut inte ges tillräckligt stöd i kommunallagen. Det ges exempel på att fullmäktigeberedningars beredning tonas ner till förmån för styrelsens inflytande. Detta gör att befolknings- och medborgarperspektivet i beslut försvagas till förmån för förvaltnings- och administrativa perspektiv. Därutöver fördröjs beslut genom att styrelsen skall ha dem för beredning igen även efter att fullmäktige redan har haft dem under beredning och då blir det styrelsens och tjänstemännens perspektiv på genomförandet som blir tongivande.

4 Sammanfattande slutsatser och nya frågor

Den kommunala revisionen är en viktig funktion för politisk demokrati på lokal nivå

Den kommunala revisionens funktion är av central betydelse som fullmäktiges och allmänhetens demokratiska kontrollinstrument. Den har ansvaret att granska de förtroendevaldas revisionsansvar och de resultat som skapas av beslut fattade i demokratisk ordning att genomföras i kommunerna. Avsikten med den demokratiska kontrollfunktionen är att granskningen och bedömningen av revisionsansvaret skall minska oönskade effekter och behålla eller öka önskad variation av de förtroendevaldas ansvarstagande sett ur politiskt demokratiskt, rättsligt och ekonomiskt perspektiv i kommunerna.

Grundprincip i den svenska kommunala verksamheten är att det är politiskt *förtroendevalda* som i den politiska demokratin har ansvaret för beslutsfattande, verkställighet och kontroll. Det formella *politiska* ansvaret kvarstår även när uppdrag och omfattande befogenheter överläts att utföras av biträden – chefer, personal och uppdragstagare med för verksamheternas situation ändamålsenlig specifik kompetens- som finns i eller utanför den kommunala politiska förvaltningsorganisationen.

Revisionsansvaret följer av det uppdrag som förtroendevalda i styrelser, nämnder och fullmäktigeberedningar fått av fullmäktige. Det är ett politiskt, juridiskt, ekonomiskt ansvar för genomförande och förverkligande av det som fullmäktiges beslutat.

Språkbruket, vad som menas med revisionsansvar behöver förtydligas för att de berörda skall ha en gemensam utgångspunkt i vad det är för ansvar som förväntas tas av de verkställande politiska funktionerna och som kontrolleras av den kommunala revisionen som granskare åt fullmäktige och allmänheten.

De svenska demokratiidealerna, de demokratiska institutionella och kommunalrättsliga förutsättningarna är utformade och förberedda för att tillämpas och utvecklas i praktiken.

Det offentliga utredningsväsendet har under drygt tio år riktat omfattande och återkommande uppmärksamhet åt kommunernas och den lokala demokratins betydelse för samhällsutveckling. Den kommunala revisionen har funnits med, lite i utkanten, men ändå så pass att den omnämns, utan att behandlas och analyserats närmare ur demokratiperspektiv. De senaste årens statliga utredningar och kommunalrättsliga forskningsrapporter har förstärkt och lyft fram dess betydelse ur juridiskt och ekonomiskt perspektiv. Revisionens demokratiska dimensioner har begränsats till upprepat bekräftande av att de politiska styrelserna på nationell och lokal nivå behöver ett välfungerande folkvalt instrument för att kontrollera ”de egnas” ansvarstagande i kommunerna.

Beskrivningarna från de 87 förtroendevalda som representerar det direktvalda fullmäktige i tolv av landets kommuner/landsting/regioner förmedlar kunskap om praktiskt politiskt ansvarstagande. Termerna politik och partipolitik används ofta inledningsvis i grupperna som om de vore synonymer och då blir det resonemang som är svårt att få sammanhang i. När det klargjorts är resultaten samstämmiga, att den kommunala revisionen är något som fullmäktige räknar med och förväntar sig mer stöd av sett ur fullmäktiges och allmänhetens perspektiv.

Resultaten visar också att revisionens lokalt utvecklade funktion och arbetsformer har stor betydelse för om den fyller sitt ändamål eller inte.

Med stöd av hur det är tänkt och hur det beskrivs av fullmäktigeledamöterna, är slutsatsen att fullmäktiges och allmänhetens kontrollinstrument, revisorerna i den politiska demokratin är folkvalda och folkets företrädare, av legalitets och legitimitetsskäl.

Förväntningarna på den kommunala revisionen är stora och ökar allteftersom den visar för fullmäktige att den bidrar till att oönskade avvikelser kan förekommas och justeras utan negativ uppmärksamhet i media. Revisionen och de granskade ägnar sig åt en hel del viktiga saker under tiden för granskningsarbetet som ger stöd för genomförande av fullmäktiges beslut. För övrigt beror det mycket på de kommunala fullmäktigeförsamlingarnas handlande om det bli några konsekvenser av det demokratiska kontrollinstrumentet i praktiken.

För fullmäktige är det viktigt *att* veta att *det* som beslutats kontrolleras. Fullmäktige behöver få veta *att* revisionen, deras kontrollinstrument, granskar, kontrollerar och analyserar det politiskt ansvarstagandet i hela genomförandeprocessen och om de skillnader som skapas efter genomförda beslut ger avsedd effekt. Helst vill fullmäktige att revisorerna granskar tidigt och under hand som beslut genomförs så att brister i ansvarstagandet kan förekommas och åtgärdas så tidigt som möjligt.

Fullmäktigeledamöterna är självkritiska till sin egen okunskap eller oförmåga att fylla sin egen funktion som enda direktvalda och högsta beslutande församlingen i kommunen för att kunna tillvarata sitt eget och allmänhetens kontrollinstrument bättre.

Den förbättring av revisionens dialog-/kommunikationsförmåga som efterfrågas kan klara av ytterligare en del. 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 är svårt att ta politiskt ansvar i kommunerna. Svåra situationer uppfattas dessutom inträffa allt oftare och när så är fallet behövs revisorerna som mest. Då behöver den ömsesidiga insikten om betydelsen av en bra dialog märkas i praktiken så att de som berörs kan möta varandra med bibehållen respekt och integritet för att bättre ta ansvaret i sina olika politiska funktioner. Annars är det "kört" och då går det inte att skapa några framgångsrika problemlösningar för kommunen och de berörda.

Fullmäktige kan tillvarata revisionen bättre

Resultaten visar att den kommunala revisionen har stora förväntningar från fullmäktige och att den ges en stor betydelse som kan och borde tillvaratas bättre. Om den kommunala revisionen har någon praktisk betydelse ur lokalt demokratiskt perspektiv, mer än att den leds av förtroendevalda påverkas främst av om fullmäktige väljer att tillvarata kontrollinstrumentets demokratiska värde, den institutionella styrkan och det legitimitetsvärde som redan finns förberett för att användas i kommunerna.

Revisionen skall vara fullmäktiges och allmänhetens kontrollinstrument. Idag uppfylls detta till en del genom revisionens

enträgna, uthålliga underhandsarbete i styrelser och nämnder ”i det tysta”. Det förekommer i några kommuner att revisionen har fått ’särskilt’ utrymme i fullmäktige under senare år. Där är det mindre oklarheter varför, för vem, vad och hur revisorer kontrollerar. Det beror också på de förtroendevalda revisorernas förmåga att synliggöra och kommunicera sin roll i kommunen. Men förväntningarna på förbättringsåtgärder riktas vare sig främst eller enbart till revisorerna.

De intervjuade menar att fullmäktiges presidium och fullmäktigeledamöterna måste göra sitt som kommunens enda direktvalda och högsta församling för att den ansvarsdelning som gäller, enligt kommunallagen för de olika politiska funktionerna följs och att beredning, kontroll och utvärdering av beslut sett ur allmänhetens perspektiv ökar. Därutöver försvagas det demokratiska kontrollinstrumentet främst av partierna och de partipolitiker som mer är ute efter makt än vilja att ta eget och gemensamt ansvar för det givna förtroendet, att genomföra de beslut som fattats efter den partipolitiska debatten av fullmäktige och med den inriktning som gäller för kommunen.

Revisorerna, fullmäktige och de verkställande politiska funktionerna agerar i olika system inom den politiska demokratin, på olika nivåer och i helt skilda funktioner.

Fullmäktigeledamöterna är beredda på att det politiska ansvaret är svårt och kräver gott omdöme i många oförutsägbara situationer. Men när funktionernas uppgifter och ansvarsdelning är okänd för dem som fullmäktigeledamöter så uppfattar de sitt eget ansvar att bedöma och utkräva ansvar av andra som omöjligt. Denna avgörande svårighet sägs bero på okunskap och otillräcklig information om vad som ”gäller” för förtroendevaldas politiska ansvarstagande i olika funktioner. Det beror också på att de partipolitiskt starkaste personerna utses till kommunstyrelsen, att förtroendevalda har flera uppdrag i olika politiska funktioner (fullmäktige, styrelser, nämnder, förbund, etc.) och att dessa inte vill eller inte klarar av att byta ansvarsperspektiv när de flyttar sig från ett uppdrag till ett annat. Det sägs också bero på att omfattande makt delegerats till chefer eller på att det blivit så genom vanor som inte utvärderats och förändrats.

Det är ett tydligt resultat som visar att fullmäktigeledamöterna vill veta mer, få vara delaktiga och agera mer för att öppet och bättre tillvarata information från revisorerna.

De är tveksamma till sin förmåga men beredda att försöka redovisa sina bedömningar öppet och vad de gör för att korrigera oönskade avvikelser från fullmäktiges håll. Detta tror de inte är lätt men viktigt och avgörande för att framgångsrikt kunna förbättra tilltron till den politiska demokratin, åtminstone på lokal nivå. Då kan det egna demokratiska kontrollinstrumentet bättre fylla sin funktion – att för fullmäktige och allmänheten kontrollera att det som folkstyret beslutat genomföra blir gjort, att utfallet stämmer överens med beslutets avsikter och att oönskade avvikelser korrigeras fortast möjligt när det behövs.

Granskningsarbetets värde beror på revisorernas och revisionsbiträdenas kompetens

Kontrollen av det fullmäktige beslutat förväntas ske ur fler aspekter än ekonomi och rättvisande räkenskaper. Redovisningsteknik är inte medlet för att klara av att verkställa fullmäktiges beslut, det kräver kontroller av underlag för politiska bedömningar sett ur fler perspektiv i genomförandet. Tillämpning av lagar, besluts beredning, genomförande och resultat förväntas bli kontrollerade i förhållande till de demokratiska procedurer och principer som gäller för kommunen och enligt fullmäktiges beslut. I teori och praktik omfattar den kommunala revisionens kontroller samtliga demokratiska värden.

Det förekommer att revisorernas analys är för svag eller att de egentliga orsakerna till problem inte berörs. Detta har resulterat i att fel person/funktion kritiserats, att kritiken presenterats på fel sätt och att t.ex. svårigheter att följa ekonomiska ramar upprepas eller förvärras. De senaste åren har fullmäktige ändå kunnat märka att samtalen med revisionen och revisionens rapporter blivit väsentligt bättre. Att rapporterna är begripliga för allmänheten är mycket viktigt för att revisionen skall kunna vara fullmäktiges och allmänhetens demokratiska kontrollinstrument.

Revisorerna har egna eller upphandlade biträden, stöd och kunskaper om vad som bör göras och hur ansvar bäst utförs i praktiken i olika verksamheter. Detta stöd behöver tillvaratas mer och utvecklas för att hela den demokratiska arbetsprocessen och fler situationer i den politiska demokratins sammanhang skall omfattas av kontroll. Goda seder, metodologiska angreppssätt, normer, anvisningar och arbetsformer behöver utvecklas för att omfatta eko-

nomi, rättssäkerhet och demokrati, idag är det en tonvikt på redovisning och ekonomiska förhållanden.

Revisionens arbetsmetoder och analyser behöver klara av att kontrollera att beslut genomförs enligt demokratiska procedurer och principer som överenskommit för att rättssäkerhets-, ekonomi som demokratiseringsprocesser skall förbättras och utvecklas i kommunen. Beslut om genomförande av förbättringsbehov och tillvaratagande av lokal utvecklingskraft måste kontrolleras och granskas i fler termer än ekonomiska. Biträden inom olika specialområden är viktigt, men fullmäktige efterfrågar att de utvecklar sina analyser och sitt språk så att kritik riktas till den aktör/funktion som är orsak till problemet, att texter är läsbara för allmänheten och att samtal kan föras mellan dem som berörs med bibehållen och ömsesidig respekt.

De förtroendevalda revisorerna har en särskild funktion

De förtroendevalda revisorerna utses för att de är lokalt kända som trovärdiga personer med gott omdöme och hög integritet. De får aldrig huka för partipolitisk makt.

Den förtroendevalda revisionens funktion är viktig för fullmäktige och den har en särskild uppgift: att kontrollera vad som blir gjort genom folkstyrets beslut under tiden för mandatperioden. Det är en självständig funktion – precis som den beslutande och de verkställande funktionerna – som fått förtroende och uppdrag av fullmäktige- ”lånade” befogenheter från fullmäktige, fria att agera i sin funktion så är det är tänkt enligt kommunallagen och så uttrycks det av fullmäktigeledamöterna.

När den partipolitiska debatten är avslutad fattar fullmäktige beslut, ”*det* tar man ansvar för” som det uttrycktes av de intervjuade. Men de förklarar också öppet och trovärdigt att detta klarar fullmäktige inte alltid av.

Partipolitisk makt och otydlig ansvarsdelning försvårar politiskt ansvarstagande

En del av fullmäktigeledamöterna uttrycker att de inte alltid klarar av att stå emot trycket från kraftfull partipolitik även om det borde vara så. Då används informationen från revisorerna till att slå ner på

varandra i partierna i stället för att informationen tillvaratas för åtgärder för förbättrat politiskt ansvarstagande för kommunens bästa. Då ges vika för partiintresset i stället för att det fria mandatet tillvaratas sett från fullmäktiges håll.

När detta sker, att även de själva som direkt folkvalda viker sig för någons i stället för det gemensamma intresset; när de har svårigheter att klara av att öppet och med gott omdöme balansera motstridiga intressen sett ur ekonomiskt-, rättssäkerhets- eller demokratiskt politiskt ansvarsperspektiv – då är behovet extra stort av en kommunal revision med hög integritet som tar sitt ansvar i sin funktion.

I kommuner där fullmäktige har fullt upp med att hålla de partipolitiska känslorna i styr, väl medvetna om att de själva bättre borde klara av fylla sin funktion på *den* stolen – där pratas det mindre om att den kommunala revisionen också är allmänhetens och hela kommunens revisorer.

Där fullmäktige har gjort upp med sig själva, tydliggjort sin funktion och andras funktioner, eller där de samarbetar över parti och blockgränser för att värna om sin kommun oavsett det är ett lokalt styre med få eller flera partier – där efterlyses även att revisorerna skall ägna sig mer åt vad det blir för resultat för människorna och för kommunen av det som faktiskt blir gjort. Sedan skall revisorerna informera om det på ett för allmänheten begripligt sätt.

Hur kontrolleras det när olika mellanhänder utför uppdrag åt kommunen?

De intervjuades beskrivningar visar att de respekterar revisionen och räknar med att den fortsätter att utvecklas för att stödja förbättring av det politiska ansvarstagandet och genomförandet av fullmäktiges beslut. Ett område som fullmäktige inte vet om revisionen kontrollerar tillräckligt är vad som sker när andra än den "anställda" personalen utför uppgifter åt kommunen. Styrelser och nämnder har ansvar för den interna kontrollen inom sina ansvarsområden men fullmäktige är osäker på hur långt denna sträcker sig när uppdrag ges till andra än de egna utförarna. För att kunna uttala sig i ansvarsfrågan vill fullmäktige få ökad insyn och kunskap om vad som sker när uppgifter och makt delegeras och olika former av företag, förbund, privata och ideella organisationer får uppdrag att utföra olika uppgifter i samarrangemang med kommunen som be-

kostas eller delfinansieras av kommunala medel. Flera av de intervjuade är osäkra på vad som sker då och vet inte om de har rätt att ge direktiv eller få del av information från revisorerna om hur dessa sköter sina uppgifter. En del känner till granskningsrapporterna från de egna kommunala företagen men de dominanta resultaten visar det motsatta.

När dessa frågor ställs poängteras det av flera att det är mycket möjligt att det är bättre direktiv och kontroll av utförandet när det överläts på andra än de ”egna” verksamheterna.

Fullmäktige tillvaratar inte de egna påverkansmöjligheterna

Fullmäktige använder inte till fullo möjligheterna att besluta om inriktning i form av reglemente, anvisningar och direktiv som vägledning för revisorernas kontrollfunktion. Då vet inte heller fullmäktige vilka utgångspunkter och kontrollperspektiv, för vem och vad de kontrollerar eller i vilken omfattning revisorerna har fullmäktiges eller allmänhetens perspektiv som utgångspunkt i sin granskning och analys av hur förbättring av effektivitet, rättssäkerhet och demokrati utvecklas på lokal nivå.

Mycket av det viktiga arbete som revisorerna ägnar sig åt tillvaratas under hand som granskning och ansvarsprövningsprocessen pågår. Fullmäktige beskriver själva att de borde bli ännu bättre på att tillvarata informationen från revisorerna. Samtidigt efterfrågar de då djupare analyser från revisionen och mer konstruktiv kritik, även riktad mot fullmäktige, från revisorernas perspektiv sett.

Fullmäktige kan också bli bättre på att använda informationen från revisorerna mer för att korrigera och förbättra under hand. Detta betonas väsentligt mer än sanktionsåtgärder som kommer i efterhand när en oegentlighet redan har begåtts. I de medverkande kommunerna är det så att fullmäktige mer vill tillvarata och behöver revisorernas granskning och ansvarsprövning som underlag för sin egen bedömning och beslut i ansvarsfrågan.

Osäkert om fullmäktige är mogna för öppen redovisning men det bör vara så

Fullmäktige är tveksamma till sin egen förmåga, om de är ”mogna” för att öppet redovisa vilka utgångspunkter, ställningstaganden och kontrollperspektiv, som gäller för fullmäktiges bedömning och grunder för beslut om ansvarighet och ansvarsutkrävande av ”de egna” i sin kommun.

Även om de är osäkra på hur de kommer att klara av att formulera sina argument för bedömning, är uppfattningen att redovisning av fullmäktiges bedömningsgrunder är ett viktigt steg som kan förbättra öppenhet, insyn och legitimitet för demokratin och som stärker och förbättrar det politiska ansvarstagandet i kommunerna.

Uppfattningen är att det kan bli svårt men att det är viktigt att det blir så och att bedömning och ställningstagande måste baseras på de revisionsansvarigas lokala förutsättningar, samband och aktuella situationer som verkar i. Det framkom också noggrant övervägda exempel för när gränsen är nådd för vad som är acceptabelt. Flera av exemplen relaterades till erfarenheter och konkreta situationer i kommunen där de diskuterat principer eller som stöd för prövning av det politiska ansvaret och fullmäktiges bedömning och beslut i ansvarsfrågan. På motsvarande sätt som revisorerna gör sin analys med utgångspunkt ifrån god kännedom om den specifika situation och det sammanhang som gäller för de revisionsansvariga i ”sin” kommun är det en motsvarighet till en sådan öppen redovisning av fullmäktiges argument baserad på lokalt anpassad bedömning som avses.

Ansvar följer av lagstiftning men kan bara praktiseras av de förtroendevalda själva

Kravet på öppen redovisning av bedömningsgrunder behöver framgå och ges stöd i kommunallagstiftningen om det skall bli gjort. Men det som för övrigt beskrivs som åtgärder för att förstärka ansvarsprövningsprocessen har inte med starkare lagstiftning att göra. Ett villkor för förbättring är att det finns ett ömsesidigt intresse att lära om och lära av varandra sett ur den situation som är idag och ett gemensamt intresse av att bidra till en väl fungerande relation till berörda i de politiska arbetsprocesserna. Idag är inte ens alla fullmäktigeledamöter delaktiga i fullmäktiges ansvarsta-

gande, än mindre i bedömningen av andras. Förhoppningar om politiskt ansvarstagande på lokal nivå grusas av måttligt inspirerande självuppfattningar som beskrivs i form av "transportkompani" eller "röstboskap". Där trenden vänts beskrivs ett motstånd i den politiska förvaltningsorganisationen från en del av dem som får släppa taget om gamla vanor för att makt- och ansvarsdelning förändras. Men fullmäktigeledamöter som känner sig delaktiga uttrycker sin kännedom om fullmäktiges frågor, deltar i överläggningar mer än tidigare, har lättare att träffa allmänheten idag och inger hopp om framtiden i form av fördjupad lokal demokrati och möjligheter till utveckling i kommunerna. Det handlar också om att inte backa för arbetsinsatser, förändring av invanda attityder och vanor. Då är ansvar ett verb igen, det kan inte genomföras av lagstiftningen bara tas av dem som i praktiken vet att de berörs och som får vara delaktiga.

Okunskap om revisionen som fullmäktiges och allmänhetens korrigerande funktion

Alla ledamöter i fullmäktige idag har inte någon uppfattning om vad det är för beslut som revisionen granskar. De känner inte till vilken rätt fullmäktige har att få återkoppling av om deras beslut fullföljs enligt de förutsättningar som är givna för genomförandet. Vad fullmäktige utgår från vid sin bedömning av de revisionsansvarigas ansvarstagande är också oklart, både för dem som bedöms och för allmänheten. Det är inte i överensstämmelse med idéer om öppenhet och insyn i de demokratiska processerna och det är inte förenligt med ansvarsetiken.

Hur kan det vara så? Det är flera faktorer som återkommande visar sig förhindra detta. Det är dels det som beskrivs som makt och partipolitik i fullmäktige, därmed utgör fullmäktige sitt eget hot. Fullmäktige själva har inte tillvaratagit sin "självkorrigerande" funktion för att ansvarstagandet skall tas på ett mer "ändamålsenligt" sätt i de olika politiska funktionerna. Vare sig fullmäktige eller den kommunala revisionen, i funktionen som den granskande politiska makten, har haft förmåga att hantera problemet på ett sådant sätt att det gett bestående resultat.

Det är dels maktpolitik i styrelsen som upprepat beskrivs som problem. En majoritet i styrelsen tillåts omfördela makten mellan den direktvalda beslutande fullmäktigeförsamlingen och den indi-

rekt valda verkställande styrelsen. Därigenom styr av fullmäktige valda över mer än det som de av folket valda har beslutat i den aktuella kommunen/landstinget/regionen. Där är det majoriteten i styrelsen och partierna som utgör det hot, som främst omnämns, och som tillåter att makten omfördelas mellan den beslutande och verkställande politiska makten. Kommunmedborgarna kan inte utkräva ansvar av styrelsen och dess ledamöter, styrelsen är inte folkvald. Det är bara fullmäktige som kan utkräva ansvar av dem som de delegerat ansvaret till. För granskning, kontroll och prövning av detta delegerade ansvar, ansvarar den kommunala revisionen. De tre demokratiska makterna har relationer till varandra. De verkar genom demokratiska processer och förfogar inte över några tvångsmedel för att förändra relationerna till varandra.

Om revisionen skall ha en relation till fullmäktige som bidrar till förbättring av ”de egnas” ansvarstagande, behövs en gemensam uppfattning om vad revisionen är till för. Var och en behöver också klara av att ha en stark identitet i sin roll. Då går det lättare att föra en dialog med andra och öppet förmedla vad som är svårt. Med denna öppenhet ökar också informationsspridningen och kunskap kan förmedlas utåt.

Fullmäktige förväntar sig av revisionen att den fortsatt utvecklas som demokratiskt kontrollinstrument och som granskare i fullmäktiges och allmänhetens tjänst, att de alltid baserar sina granskningsresultat på fakta och att revisorernas bedömning sker i förhållande till avsikterna med fullmäktiges beslut. Revisorerna skall också bli bättre på att säga ifrån, även till fullmäktige. Deras resultat skall förmedlas med beaktande av gällande bestämmelser om sekretess, på ett för förtroendevalda och allmänheten begripligt språk för att vara legitimitetsskapande. Enligt fullmäktige bidrar det till att folk i allmänhet litar mer på kommunpolitiker. Det borde även förbättra väljarnas underlag för ställningstagande ansvarsutkrävande vid allmänna val.

Vi lär oss inte bara genom goda erfarenheter och inte heller enbart genom utveckling i teori eller praktik. Det finns ingen teori hållbar för prövning av politiskt ansvarstagande i den folkstyrda praktiken i ett ständigt föränderligt samhälle. Troligtvis har ingen med ansvar kunnat formulera en teori som går att omsätta i praktiken alla oförutsägbara situationer. Däremot har intervjuerna förmedlat att det finns förtroendevalda praktiker som tror att det enda sättet att växa i ansvar är att ansvar tas och att det ges möjligheter till fortsatt förbättring.

Kännedom om det som är, även om det borde vara gjort eller ogjort, kan bidra till att ge information till förändring av det som är oönskat och att lära sig av och behålla det som är önskat.

De intervjuade som ställt sina erfarenheter till förfogande för att bidra med sina aspekter på den kommunala revisionens funktion hör till dem som betonar den politiska demokratins och kommunernas demokratiska värde. Även om de intervjuade uppger att de, tillsammans med revisorer och övriga förtroendevalda, behöver träna sig på att föra dialog i situationer när det politiska ansvaret är svårt vill de inte bidra till att vare sig kritik eller konflikter som påträffas inom de förtroendevaldas ansvarsområde undviks så att de blir ohanterliga och riskerar den lokala demokratins legitimitet. Av dem som delat med sig vet vi redan att förtroendevalda kan föra dialog och sprida kunskap om svåra politiska bedömningar för att ansvarstagande skall kunna tillvaratas, förbättras och utkrävas.

Sedan några år tillbaka har den kommunala revisionen fått allt större betydelse som demokratiskt kontrollinstrument på lokal nivå. Den är åtminstone fullmäktiges garant för att det sker kontroll och informationsåterföring av vad och hur de förtroendevalda gör när de tar sitt revisionsansvar. Revisionens granskningar och ansvarsprövningsprocessen ger möjligheter till förbättrat politiskt ansvarstagande och är en förutsättning för fullmäktiges bedömning i ansvarsfrågan. Hittillsvarande resultat visar också att både revisionens funktion och fullmäktiges egen ansvarsprövningsprocess behöver utvecklas och tillvaratas bättre om den svenska modellen för folkstyre skall utvecklas så som det är tänkt på lokal nivå. Om revisionen skall vara fullmäktiges och allmänhetens kontrollfunktion är det en förutsättning att fullmäktiges, såväl som revisionens, bedömningsgrunder för de förtroendevaldas ansvarstagande är kända och redovisas öppet för dem som berörs av dem.

Referenser

- Ahlbäck, S. (1999). *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Uppsala Universitet. Uppsala.
- Björkman, U., Riberdahl, C. (1997), *Det kommunala förtroendeuppdraget*, Stockholm, Publica.
- Bunge, M. (1999) *Social Science under Debate. A philosophical Perspective*. University of Toronto Press, Toronto.
- Bäck, H. (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Liber, Malmö.
- Dahl, R. (1998), *On Democracy*. Yale University Press, New Haven and London.
- Dahl, R. (2001). *Demokrati som procedur, i "Idéer om demokrati"*. Tidens idéserie. Prisma,
- Dahl, R (2003). *Demokratin och dess antagonister*. Ordfront och Demokratiakademien, Stockholm.
- Dunn, D. (2003). *Accountability, Democratic Theory, and Higher Education*. Educational Policy, Vol 17:1.
- Dwivedi, O. P., & Jabbara, J. G. (1988) Public service accountability: A comparative perspective. West Hartford, CT Kumarian Press.
- Friedrich, C. J, (Ed) (1960). *Responsibility*. Nomos III. Yearbook of the American Society of Political and Legal Philosophy. The Liberal Arts Press, New York.
- Eriksen, O. och Weigård, J. (1999). *Habermas politiska teori*. Studentlitteratur, Lund.
- FAR *God Revisionssed i kommunal verksamhet 2002. Normer för redovisning och revision i den offentliga sektorn*. FAR Förlag.
- Held, D. (1996). *Demokratimodeller* Daidalos, Göteborg.

- Holmberg, S. och Esaiasson, P. (1988). *De folkvalda*. Bonniers, Stockholm.
- Gustafsson, A. (1999) *Kommunal självstyrelse*. SNS Förlag, Stockholm.
- Karlson, N. *Demokratins konstitutionella legitimitet, i Demokratins konstitutionella val* (2001), City University Press, Stockholm.
- Larfors, K. (2000) Kommunal revision – Oberoende eller inte? D-uppsats. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala.
- Luhmann, N. (1995). (Orig. 1984) *Social systems*. Stanford University Press, Stanford, California.
- Lundin, O. (1999), *Kommunal revision, en rättslig analys*. Justus förlag. Uppsala.
- Lundquist, L. (2001). *Medborgardemokratien och eliterna*. Studentlitteratur, Lund.
- Montin, S. 2002 *Moderna kommuner*. Liber, Malmö.
- Persson, J. (2000) Den kommunala revisionens trovärdighet. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala.
- Peterson, O. (2002). *Statsbyggnad – den offentliga maktens organisation*. SNS Förlag, Stockholm.
- Peterson, O., Holmberg, S., Lewin, L., Narud, H.M., (2002) *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002. SNS Förlag, Stockholm.
- Pierre, J. (Ed.) (2000) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Pierre, J. (2001) *Decentralisering, governance och institutionell förändring* i Rothstein, B. (red) (2001). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag, Stockholm.
- Pitkin, H. (1967) *The Concept of Representation*. University of California Press. Berkeley.
- Riberdahl, C. (2003) *Nämndledamöters revisionsansvar vid reservationer och avståenden*. Förvaltningsrättslig tidskrift, november 2003
- Rothstein, B. (red), (2002a), *Politik som organisation*. SNS Förlag.
- Rothstein, B. (2002b) Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. SNS Förlag, Stockholm.
- Strandberg, U. 1998, *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Gidlunds Förlag.

- Sveriges grundlagar och riksdagsordningen, 1999. Riksdagen, Stockholm.
- Vedung, E. (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund.
- Wallenberg, J. (1996). *Den instabila demokratin En strategi för den kommunala självstyrelsens framtid*. Kommentus Förlag, Stockholm.
- Wibeck, V. (2000), *Fokusgrupper. Om fokusgrupper och fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Studentlitteratur, Lund.

Offentligt tryck

- Kommunallagen 1991:900.
- Det nya seklets förtroendevalda Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003*. (2004) Justitiedepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.
- Kommunpolitikern – Om demokratin*. (2000) Svenska Kommunförbundet och Svenska Landstingsförbundet.
- Kommittédirektiv, Inrikesdepartementet. *Översyn av den kommunala revisionen*. Direktiv 1997:56.
- Kommittédirektiv, *En översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt*. Direktiv 2003:97.
- Regeringens proposition 1998/99:66 *En stärkt kommunal revision*
- Regeringens proposition 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet*
- Regeringsformen (1974:152)
- Riberdahl, C. Promemoria, *Nämndledamöters revisionsansvar*. 2002-05-06. Svenska Kommunförbundet.
- SOU 1993:109, *Lokal demokrati i utveckling*. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- SOU 1996:169 *Förnyelse av kommuner och landsting*. Slutbetänkandet. Stockholm. Fritzes.
- SOU 1996:169 *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting*. Montin (red) Bilaga V till slutbetänkandet. Stockholm. Fritzes.

- SOU 1998:71, *Den Kommunala Revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument*, Stockholm. Fritzes.
- SOU 1999:64, Holmberg, S. *Representativ demokrati*, i Demokratiutredningens skrift nr 24. .
- SOU 1999:76, *Maktdelning*, Demokratiutredningens forskarvolym 1. Artiklar av Ahlbäck, Dahlkvist, Lundin, Lundquist, Riberdahl, Strandberg.
- SOU 200:1 *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens betänkande.

Studiens avgränsning, tillvägagångssätt och urval

Rapportens avgränsning

Denna rapport handlar om vilken betydelse den kommunala revisionen och ansvarsprövningsprocessen har för fullmäktige i kommunerna idag.

Det finns inte tillgång till några tidigare studier med systematiskt grundade slutsatser inom problemområdet. Det som presenteras här är *ett* sätt att översiktligt börja beskriva den kommunala revisionens funktion, ansvar och ansvarsprövningsprocessen och dess relation till fullmäktige i kommunerna idag. I denna rapport är det endast intervjuresultat från fullmäktiges beskrivningar av den kommunala revisionens ansvar att granska och pröva de förtroendevaldas revisionsansvar som förmedlas. I rapporten begränsas, enligt uppdraget från utredningen, de teoretiska avsnitten och redovisning av metodologiska angreppssätt för att ge väsentligt mer utrymme åt resultaten från samtalsintervjuerna.

Former för ansvarsutkrävande av de förtroendevaldas biträden, i kommunal eller annan regi egen för utförande av uppgifterna, berörs inte i rapporten. De omfattas inte av revisionsansvar oavsett det inflytande de har över resultatet av de olika politiska arbetsprocesserna.¹

Begrepp och faktorer som påverkar ansvarsprövningsprocessen relateras till aktuella samhällsvetenskapliga teorier om sociala system, kommunernas institutionella förutsättningar och teoretiska spörsmål som förs fram i offentliga utredningar och forskning om demokrati och politiskt ansvar i svenska kommuner och landsting idag.

De intervjuade fullmäktigeledamöterna ombads dela med sig av sina erfarenheter och uppfattningar från fullmäktiges perspektiv på

¹ Om biträden uppträder som demokratins tjänare eller som maktavarnas drängar påverkar hur mycket oberoende kunskap om de politiska beslutens utfallen som förmedlas. Se vidare Demokratiutredningens forskarvolym 1, *Maktdelning* SOU 1999:76, s 6.

revisionen. Beskrivningarna som ges här är inte fullständiga utan avgränsas till det som de intervjuade betonat, det som de tycker är viktigast när de med utgångspunkt från frågorna samtalat i fokusgruppen. Rubrikerna har satts med stöd av de intervjuades uttalanden om den kommunala revisionens förutsättningar och funktions sätt. Analys och avslutande diskussion sker mot bakgrund av de frågeställningar och faktorer som redovisas i de inledande teoriavsnitten.

Sammanfattning av tillvägagångssättet

Det finns inte mycket systematiserad eller välgrundad information just om den kommunala revisionens funktion och betydelse för politiskt ansvar och ansvarsutkrävande i kommunerna. Det gör å ena sidan det hela enkelt eftersom det är lätt att formulera frågor som söker svar. Å andra sidan, för att kunna behandla frågorna krävs det att de hanteras tillförlitligt och inte utgår från ansvarlösa förenklingar. Detta är ett bidrag som kan komplettera tidigare beskrivningar för att förhoppningsvis bidra till ökad kunskap om hur det är tänkt, vad den kommunala revisionens ansvar är, hur det utförs och vad som bör göras för att den skall vara ett demokratiskt kontrollinstrument på lokal nivå idag och i framtiden.

För att kunna beskriva och föra resonemang om hur den kommunala revisionens funktion och ansvarsprövningsprocessen fungerar eller borde fungera behöver det finnas något som gemensamt går att relatera till. Beskrivningar av hur det är tänkt att fungera behövs så att de som pratas vid, åtminstone för tillfället, vet vad som kan menas med ett demokratiskt kontrollinstrument, de förtroendevaldas revisionsansvar och kommunal revision i kommunerna. Den kommunala revisionens institutionella utformning och systemet med förtroendevalda revisorer i lokal demokrati i Sverige vägleder valet av referenslitteratur i denna rapport.

Kommunallagens perspektiv på de förtroendevaldas ansvar är en utgångspunkt.

Sedan 2002 framgår inte bara i Regeringsformen utan också i kommunallagens inledningskapitel att kommunernas verksamhet lokalt vilar på principen om demokrati.

Därför ger jag utrymme till en reflektion om den svenska demokratimodellen och vad det är för särskiljande demokratiska värden och ansvarsetiska bedömningar som kan gälla för dem som har fått

förtroendet att ta ansvar som valda representanter i kommunerna idag. Efter hand i rapporten redovisas fler vägval som gjorts och hur jag har tänkt när texter har analyserats ur ett "ansvarsrelevant" perspektiv.

I denna rapport ges mest utrymme för att läsaren ska få del av resultat som samlats in vid samtalsintervjuer, i fokusgrupper (14 st) och enskilt/par (3 st). Samtliga intervjuer har bandats och därefter detaljerat skrivits av. Studien har genomförts under tiden mars till september 2004. I denna del av forskningen ingår totalt 12 kommuner, landsting och regioner i Sverige.

Fokusgruppsmetoden är en intervjubaserad undersökningsmetod. Den ger kvalitativ data med beskrivningar från de människor som har egna erfarenheter av det problemområde som studeras. Vad som undersöks är hur idéer, tankar, åsikter, värderingar, attityder, egna erfarenheter och meningssammanhang uttrycks i den aktuella gruppen, men det betyder inte att resultaten är generaliserbara till alla andra grupper. Fokusgrupper är lämpligt att använda för att generera idéer och när olika sätt att tänka och handla i olika situationer skall förstås bättre än tidigare. När jag använt mig av fokusgruppsmetoden i denna studie har jag huvudsakligen följt det tillvägagångssätt som Wibeck redogör för i sin bok². Deltagarna i gruppen har valts för att de är direkt förtroendevalda fullmäktigeledamöter. Fullmäktige är den kommunala revisionens uppdragsgivare och det är fullmäktige som årligen slutligen bedömer och fattar beslut i ansvarsfrågan om hur de förtroendevalda med revisionsansvar tagit sitt ansvar till kommunen.

Urval

Det är fullmäktigeförsamlingar i 12 kommuner, totalt 87 fullmäktigeledamöter som medverkat. Alla tillfrågade kommuner har tackat ja till medverkan. De medverkande kommunerna och antal medverkande fullmäktigeledamöter i respektive kommun anges nedan inom parentes; Aneby (9), Borgholm (6), Borås (9), Falun (9), Jämtlands läns landsting (9), Krokoms (7), Motala (9), Stenungsund (7), Strömstad (4) Tidaholm (2), Västerbottens läns landsting (10), Västra Götalandsregionen (6).

² Wibeck, V.S. (2000) *Fokusgrupper. Om fokusgrupper och fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Studentlitteratur. Lund.

Urvalet av kommuner har främst gjorts för att få del en så allsidig information som möjligt. Beskrivningar och kunskap förmedlas därför från förtroendevalda i kommuner med olika erfarenhet och tillämpning av ansvarsprövningsprocessen. De har t.ex. erfarit ansvarsutkrävande av fullmäktige, att revisorerna föreslagit icke beviljad ansvarsfrihet men fullmäktige beviljat ansvarsfrihet, att revisorerna gett anmärkning utan någon åtgärd från fullmäktige, beviljad ansvarsfrihet utan kritik från revisorerna, etc. De intervjuade representerar fullmäktigeförsamlingar i olika kategorier av kommuner och landsting, de har t.ex. olika förutsättningar i form av storlek, struktur, geografi, representativitet³, partisammansättning i den politiska ledningen, modell för styrning och utformning av den politiska organisationen i kommunen.⁴

³ *Det nya seklets förtroendevalda Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003.* (2004) Justitiedepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

⁴ Larfors, K. (2000) *Kommunal revision – Oberoende eller inte?* D-uppsats. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala s. 18. Kommunstorleken är en faktor som kan påverka revisorernas oberoende. För att minimera denna faktor har olika stora kommuner valts ut. Ett argument för att inte enbart ta med primärkommuner är att hälso- och sjukvårdsinstitutionerna tycker medborgarna är viktiga och de har stor egen erfarenhet av kontakt med dem enligt resultat från SOM institutets undersökningar, se även Rothstein, *Vad bör staten göra?*, kap. 6, samt, Rothstein, *Politik som organisation*, kap. 1 och 3