

Fullmäktiges ansvarsprövning

FORMELLA KRAV OCH PRAKTISK HANTERING

Förord

Den här rapporten handlar om fullmäktiges ansvarsprövning. Den belyser vad ansvarsprövningen är och betyder, vilka formella regler som gäller och hur ansvarsprövningsprocessen kan hanteras i praktiken.

Vår avsikt är att ge vägledning till fullmäktigepresidier och fullmäktigeledamöter samt de tjänstemän som biträder fullmäktige i ansvarsprövningsprocessen. Innehållet bygger på aktuell lagstiftning och dess förarbeten, på utvecklingen av praxis och på erfarenheter som kommuner och landsting delat med sig av till oss.

Ansvarsutkrävande och granskning är viktiga grundstenar i den kommunala självstyrelsen, i den lokala demokratin. De bidrar till att skapa legitimitet och förtroende för den kommunala sektorn. Fullmäktige har uppdraget att ansvarspröva och revisorerna är fullmäktiges redskap för den demokratiska kontrollen. Lagstiftaren har tydliggjort kraven på en transparent och tydlig ansvarsprövning i fullmäktige. Praxis visar att det finns behov av tydlig uttolkning och stöd i den praktiska hanteringen.

Eftersom ansvarsprövning och granskning hör samman är sambandet och samspelet mellan fullmäktige och revisorerna viktigt. En utvecklad dialog och kommunikation kan bidra till att utveckla såväl granskningen som ansvarsprövningen och stärka både fullmäktige och revisorerna. I skriften "Fullmäktige och revisorerna" belyser vi detta samband och samspel. Vår förhoppning är att båda dessa material kan förmedla kunskap, väcka eftertanke och ge stöd i det lokala arbetet.

Stockholm november 2012

Lennart Hansson
Sektionschef

Sveriges Kommuner och Landsting
Sektionen för Demokrati och styrning

Innehåll

Om ansvarsprövning	4
Ansvarsprövningen i den lokala demokratin	4
Vad betyder fullmäktiges ansvarsprövning?	5
Vilket ansvar är det som prövas?	6
Vad gäller formellt för ansvarsprövningen?	7
Hantering i praktiken.....	8
Löpande dialog med revisorerna.....	8
Revisionsberättelse	9
Beredning i fullmäktige	9
Inhämta förklaring.....	10
Motivering.....	10
Handlingar till fullmäktige	11
Behandling och beslut i fullmäktige.....	11
Samordnad tidplan för ansvarsprövningen	12
Praxis i ansvarsprövningen	14
Hur kan fullmäktige bedöma i ansvarsprövningen?	14
Revisorernas grunder för ansvarsprövning	15
Vad visar praxis?	16
Erfarenheter och lärdomar	17
Frågor till tankar och samtal	19
Läs mer.....	20

Om ansvarsprövning

Avsnittet belyser vad ansvarsprövning är och betyder, det behandlar ansvaret som granskas och prövas och redovisar de formella kraven på ansvarsprövningen.

Ansvarsprövningen i den lokala demokratin

En grundbult i den lokala demokratin är möjligheten till insyn och kontroll och att kunna utkräva ansvar. Det måste vara möjligt för medborgaren att få veta vad som beslutas och vad som utträttas, vilka resultat och effekter det blir och vem eller vilka som är ansvariga.

Granskning och ansvarsprövning är därför väsentliga delar i den demokratiska kontrollen, de bidrar till att skapa legitimitet och förtroende hos medborgarna, men också till styrning och säkerhet i verksamheten. Möjligheten att styra med mål, att arbeta med en fri nämndorganisation och med externa utförare ökar behovet av kontroll och granskning för att kunna utkräva ansvar.

De kommunala uppdragen är omfattande och av stor betydelse för samhällets utveckling och medborgarnas livssituation. Därför är det viktigt att granskningen och prövningen av ansvaret är transparent, tillräcklig och förtroendeingivande.

I kommunerna¹ sker ansvarsutkrävandet på två sätt – genom de allmänna valen vart fjärde år och med fullmäktiges årliga ansvarsprövning.

Allmänna val vart fjärde år

I de allmänna valen vart fjärde år kan medborgarna ge de förtroendevalda fortsatt förtroende eller inte. Valresultatet kan därför ses som en ”ansvarsprövning” av den avslutade mandatperioden samtidigt som medborgarna givetvis uttrycker sin uppfattning om den kommande periodens politik.

Årlig ansvarsprövning i fullmäktige

Fullmäktige prövar därtill årligen ansvaret i styrelse, nämnder, beredningar, kommunalförbund och finansiella samordningsförbund samt indirekt i kommunala företag – dvs. de som har fått olika uppdrag av fullmäktige. Prövningen avser det

¹ I rapporten använder vi begreppet **kommuner** som sammanfattning för kommuner, landsting och regioner

föregående verksamhetsåret. Det är den politiska organisationen med de förtroendevalda ledamöterna som prövas, inte de anställda.

Denna rapport handlar om fullmäktiges ansvarsprövning.

Samordnade ansvarsprövningsprocesser

Verksamheten drivs i flera olika former och ansvaret prövas på litet olika sätt beroende på organisationsform. För styrelsen, nämnder och beredningar är det fullmäktige som prövar ansvaret, likaså för kommunalförbund med direktion och för finansiella samordningsförbund. I kommunala aktieföretag är det bolagsstämman som prövar ansvaret och i ekonomiska föreningar föreningsstämman. I kommunala verksamhetsstiftelser förekommer det att fullmäktige prövar styrelsens ansvar.

Det finns alltså flera ansvarsprövningsprocesser och dessa kan behöva samordnas och tidsplaneras för att fullmäktige som beslutande organ och "ägare" ska kunna ha ett reellt inflytande över de olika processerna. Det ökar också möjligheten att synliggöra dessa olika ansvarsprövningsprocesser för medborgarna.

Mer om samordnad tidplanering på s 12.

Revisionen ger underlag

För att kunna pröva ansvar måste det finnas tillgång till information som är saklig och oberoende. Till grund för fullmäktiges prövning och beslut i ansvarsfrågan ligger revisorernas granskning. Revisorerna utses av fullmäktige och är fullmäktiges instrument för den demokratiska kontrollen. I den operativa granskningen biträds revisorerna av sakkunniga med olika kompetenser utifrån granskningens inriktning. Revisorerna är självständiga och ska vara och agera oberoende². Med sin granskning undersöker och prövar de om verksamheten, styrningen och ekonomin är ändamålsenlig, effektiv och tillförlitlig. Granskningens resultat ger underlag till ansvarsprövningen men också till förändring och utveckling i verksamheten.

Vad betyder fullmäktiges ansvarsprövning?

Ansvarsprövningen i kommunen fyller flera funktioner.

Led i styrningen

Genom ansvarsprövningen uttrycker fullmäktige sin uppfattning om verksamheten och förvaltningen under det gångna året – de godkänner, kritiserar eller underkänner, ger förändrade direktiv och förutsättningar. Ansvarsprövningen är därmed en del i en dialog och process för styrning mellan uppdragsgivaren fullmäktige och uppdragstagare i styrelse, nämnder och beredningar.

Men för att kunna pröva ansvaret måste det finnas en tydlig bild av vad uppdraget innebär och vad som ska åstadkommas. Ansvarsprövningen vilar därför tungt mot fullmäktiges egen tydlighet i mål, riktlinjer, uppdrag och andra beslut.

Formell funktion

Ansvarsprövningen fyller också en formell funktion av att tillvarata och skydda kommunens intressen och tillgångar. Ett beslut om att neka ansvarsfrihet med grund i en ekonomisk skada ger därför fullmäktige möjlighet att väcka skadeståndstalan³.

Att nekas ansvarsfrihet innebär att fullmäktiges förtroende för berörda förtroendevalda har skadats. Fullmäktige har därför i en sådan situation möjlighet att också entlediga dessa förtroendevalda.

² God revisionssed i kommunal verksamhet 2010

³ Kommunallagen 5 kap 25 b§ och 4 kap 10§

Fullmäktige kan också välja att ge ett förnyat förtroende, kanske med förtydligade förutsättningar. Praxis visar att de som nekas ansvarsfrihet i allmänhet själva väljer att lämna sina uppdrag (se vidare s 16).

Signaler till medborgarna

Ansvarsprövningen ger signaler om hur fullmäktige uppfattar att styrelse, nämnder och beredningar tar sitt ansvar. Den ”interna” ansvarsprövningen i fullmäktige är därför viktig i det lokala demokratiska systemet. Medborgarnas företrädare finns i fullmäktige och ska slå vakt om medborgarintresset. Om granskningen och ansvarsprövningen signalerar att det inte fungerar bra kan medborgarna komma att reagera i kommande val. En skarp granskning och en tydlig ansvarsprövning borde därför vara en angelägenhet för varje fullmäktige.

Vilket ansvar är det som provas?

När ledamöter i styrelse, nämnder och beredningar utses av fullmäktige får de ett uppdrag som är förenat med ett ansvar. Detta ansvar benämns i förarbeten och litteraturen som *revisionsansvar*. Det är inte exakt definierat till sitt innehåll i kommunallagen, men bestämmelserna om uppdrag för styrelse och nämnder inringar ansvarets innehåll.

Ansvar innebär att bedriva verksamheten enligt fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Ansvar innebär att se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I ansvaret ligger också att återrapportera till fullmäktige och att upprätta rättvisande räkenskaper.

Vem har ansvar?

Det är de förtroendevalda i styrelse, nämnder och beredningar som har revisionsansvar. Ansvaret är i grunden *kollektivt*, men i undantagsfall kan revisorerna och fullmäktige pröva ett *individuellt* ansvar t ex när en enskild ledamot agerat på ett uppenbart felaktigt sätt, utan behörighet eller i strid mot direktiv eller beslut. Det kan också handla om avsiktlig passivitet eller bristande initiativ. Anställda i kommunen har inte revisionsansvar.

Externa utförare av kommunal verksamhet har inte ett revisionsansvar gentemot fullmäktige. Ansvaret – inför fullmäktige och medborgarna – har den styrelse eller nämnd i kommunen som upphandlar/kontrakterar verksamheten eller som är tillståndsmyndighet och/eller bidragsgivare till verksamheten.

Vad gäller formellt för ansvarsprövningen?

Fullmäktige ska fatta beslut i ansvarsfrågan för föregående års verksamhet senast 31 juni. Prövningen avser styrelse, nämnder, beredningar och enskilda förtroendevalda i dessa organ.

Fullmäktige **ska**

- *bevilja eller vägra* ansvarsfrihet och motivera sina beslut, ”om det inte är uppenbart obehövt” (mer om det senare),
- *besluta* om en anmärkning från revisorerna även ska framställas från fullmäktige och motivera sitt ställningstagande.

Att fullmäktige tar egen ställning till en anmärkning från revisorerna innebär inte att fullmäktige kan ”rösta bort” anmärkningen från revisorerna, den kvarstår oavsett om fullmäktige ställer sig bakom den eller inte. Avsikten är att fullmäktiges egen uppfattning ska bli tydlig. De kan inte nonchalera en anmärkning som är en allvarlig signal om brister eller missförhållanden.

Fullmäktige **kan**

- *rikta* en egen anmärkning, även om revisorerna inte gjort det och ska motivera sitt beslut,
- *besluta* att återkalla uppdraget för förtroendevalda som de har vägrat ansvarsfrihet för; ett sådant beslut kan fattas direkt utan ytterligare beredning,
- *besluta* att väcka skadeståndstalan mot förtroendevalda som de har vägrat ansvarsfrihet för; om en sådan talan inte grundas på brott måste den väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades.

Fullmäktige **får** behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning. Eftersom revisorerna granskar och prövar styrelsen och nämnderna är det självklart olämpligt att dessa på något sätt skulle bereda ansvarsfrågan inför fullmäktige. Men har revisorerna framställt en anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet i revisionsberättelsen **måste** fullmäktige inhämta förklaringar från de berörda innan ärendet behandlas i fullmäktige.

När fullmäktige behandlar revisionsberättelsen ska revisorerna alltid ges tillfälle att yttra sig.

Regler i kommunallagen:

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| - om ansvarsprövningen: | 5 kap 25a-b, 31 §§ och i 4 kap 10 § |
| - om jäv, ersättare, beslutsförhet: | 5 kap 13, 19-20, 20a-b §§ |
| - om tidsordning: | 8 kap 18 § |

Hantering i praktiken

Avsnittet går igenom hur fullmäktige kan arbeta med ansvarsprövningen i praktiken.

Löpande dialog med revisorerna

Det är en fördel för ansvarsprövningen om fullmäktiges presidium har en kontinuerlig dialog med revisorerna och att revisorernas granskningar löpande rapporteras i fullmäktige. Genom dialogen och rapporteringen kan fullmäktige tidigt få signaler om tillståndet i styrelse och nämnder och om vilken bedömning revisorerna kommer att göra i revisionsberättelsen. Om fullmäktige får kännedom om missförhållanden och problem kan olika initiativ tas. Fullmäktige kan t ex förtydliga uppdrag och inriktning eller ge berörd nämnd uppdrag att ta fram en handlingsplan för att komma i balans. Det är viktigt att denna dialog och rapportering även omfattar de kommunala företagen, så att de iakttagelser och bedömningar som lekmannarevisorerna (motsv.) gör i sina uppdrag också uppmärksammas.

En tidig signal om en kritisk revisionsberättelse eller granskningsrapport ger fullmäktiges presidium möjlighet att tidsplanera ansvarsprövningsprocessen på ett lämpligt sätt. En kritisk ansvarsprövning kräver särskilt tidsutrymme till att inhämta eventuella förklaringar, överväga sina egna ställningstaganden och förbereda motiveringen av fullmäktiges beslut.

Läs mer om kommunikation och dialog mellan fullmäktige och revisorerna i skriften "Fullmäktige och revisorerna".

I avsnittet belyser vi fortsättningsvis stegen/momenten i ansvarsprövningsprocessen som fullmäktige behöver beakta.



Bild: Ansvarsprövningens steg

Revisionsberättelse

Revisionsberättelsen är fullmäktiges formella underlag i ärendet om att pröva och besluta om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte. I berättelsen rapporterar revisorerna om resultatet av sin granskning och uttalar sig om ansvarsfrihet tillstyrks eller avstyrks. I berättelsen framställer också revisorerna eventuella anmärkningar liksom motiveringen till dessa⁴.

Det är viktigt att revisionsberättelsen är tydlig så att det framgår vilken bedömning revisorerna gör. Det har betydelse för fullmäktiges beredning och behandling. Oftast lämnar revisorerna en *samlad* revisionsberättelse för kommunen, men det förekommer att revisorerna lämnar *separata* berättelser för respektive styrelse, nämnd eller beredning. Eftersom revisorerna är självständiga i sitt granskningsuppdrag händer det också att revisorerna lämnar olika revisionsberättelser med skilda bedömningar s.k. *delad* revisionsberättelse. Detta är relativt ovanligt.

Vanligen är det fullmäktiges ordförande som tar emot revisionsberättelsen av revisorerna och ser till att processen går vidare. Revisionsberättelsen ska ”stanna” i fullmäktige och inte lämnas till styrelsen för beredning, eftersom styrelsen är föremål för ansvarsprövning och därmed jävig.

Beredning i fullmäktige

Det finns skäl för fullmäktige att inom sig organisera någon form av beredning inför ansvarsprövningen i fullmäktige. Det beror på att processen innehåller formella krav som behöver förberedas rent praktiskt. Främst gäller detta att inhämta eventuella förklaringar, förbereda motivering av fullmäktiges beslut, planera handläggningen och beslutsprocessen i fullmäktige och se till att jävsproblematiken blir beaktad.

Olika former

I flertalet kommuner är det *fullmäktiges presidium* som har uppdraget att bereda ansvarsprövningen, alternativt *fullmäktiges ordförande i samråd med presidiet*. Några kommuner har inrättat en *särskild revisionsberedning*. Formen för denna beredning regleras i allmänhet i fullmäktiges *arbetsordning*. Om inte något särskilt bestämts är det fullmäktiges ordförande som ansvarar för att besluten blir formellt riktiga, vilket innebär att hon/han också svarar för att beredningen fram till beslut är riktig. Fullmäktige kan också tillsätta en *tillfällig beredning* t ex ett år då ansvarsprövningen blir särskilt svår eller jävsfrågan behöver en särskild lösning.

Ojävig beredning

För trovärdigheten i beredningen och ytterst i fullmäktiges beslut är det viktigt att denna beredning är så ojävig som möjligt dvs. att den/de som bereder ärendet om ansvarsprövningen inte själva (eller närstående) är föremål för ansvarsprövningen. Detta är särskilt viktigt när en revisionsberättelse innehåller allvarlig kritik, anmärkning och/eller förslag om avstyrkt ansvarsfrihet. I praktiken kan det vara svårt tillgodose kravet på en helt ojävig beredning eftersom flertalet ledamöter i fullmäktige, inklusive presidiet, även har uppdrag i styrelsen, nämnder och beredningar där deras ansvar prövas. Det faller ytterst på fullmäktiges ordförande att se till att jävsfrågorna beaktas så långt det är möjligt i varje enskilt fall. En möjlighet kan vara att tillsätta en tillfällig beredning om t ex hela presidiet visar sig vara jäviga.

Tänk efter före!

Att i förväg tänka igenom hur beredningen ska gå till och hur jävsfrågor kan lösas är klokt, gärna redan i samband med valen i början av mandatperioden.

⁴ Kommunallagen 9 kap 16-17§§

Inhämta förklaring

Om revisorerna har framställt anmärkningar och/eller avstyrkt ansvarsfrihet i revisionsberättelsen ska fullmäktige inhämta förklaringar från berörd styrelse/nämnd eller enskild ledamot innan ansvarsfrågan beslutas.

Förklaring innebär att styrelsen/nämnden eller den enskilda ledamoten ger sin bild av situationen – orsaker och verkan.

Förklaringen ska vara skriftlig så att alla i fullmäktige kan ta del av den.

Den/de som ansvarar för beredningen i fullmäktige (ytterst ordföranden) har ansvar för att så snabbt som möjligt ta kontakt med berörda och begära in deras förklaring samt ge en tidsram för detta.

Om det är en styrelse eller nämnd som ska lämna en förklaring ska hela nämnden samlas och formellt ta ställning till den förklaring de ska lämna till fullmäktige. Ordföranden i styrelsen eller nämnden ska omgående kalla till sammanträde i denna fråga.

Har styrelsen/nämnden ändrat personsammansättning t ex i samband med val, bör förklaring inhämtas av de ledamöter som har avgått eller inte återvalts dvs. de som hade uppdraget det år som granskningen och anmärkningen avser.

I en situation där fullmäktige överväger att rikta anmärkning och/eller vägra ansvarsfrihet, men revisorerna inte har riktat anmärkning och/eller avstyrkt ansvarsfrihet, bör fullmäktige också inhämta förklaring av de berörda. De är viktigt att ingen ”döms” ohörd.

Om revisionsberättelsen innehåller en mildare grad av kritik än anmärkning finns inte krav på att inhämta förklaring, men det står alltid fullmäktige fritt att göra detta för att bredda sitt beslutsunderlag.

De skriftliga förklaringarna utgör en del av beslutsunderlaget till fullmäktige och ska kommuniceras till ledamöterna före beslutstillfället.

Motivering

Fullmäktiges beslut i ansvarsfrågan ska motiveras. Syftet är att fullmäktiges ställningstaganden ska bli synliga och tydliga.

Motivering innebär att fullmäktige gör tydligt vilka omständigheter som ligger till grund för beslutet, i synnerhet om beslutet skiljer sig från revisorernas bedömning i revisionsberättelsen.

Kommunallagen lägger fast att fullmäktiges beslut ska motiveras ”om det inte är uppenbart obehövligt”. Med stöd av förarbetena till lagförändringen – som gäller från den 1 juli 2006 – tolkas detta så att fullmäktige *alltid* ska motivera sina beslut när revisionsberättelsen innehåller anmärkning och/eller avstyrkt ansvarsfrihet, men även annan allvarlig kritik. Kritik i en revisionsberättelse bör fungera som en signal till

fullmäktige att undersöka situationen och ta tydlig ställning till vad de själva tycker, som uppdragsgivare till de som ansvarsprövas.

Kritik från revisorerna som negligeras från fullmäktige och inte ger en reaktion i form av ett tydligt motiverat ställningstagande kan uppfattas som helt meningslös, inte minst utåt. Det kan bli svårt för medborgare och media att förstå fullmäktiges bevekelsegrunder för sina beslut och kan resa frågor om att fullmäktige skyddar ”sina egna”.

Det finns inga formella krav på hur en motivering ska vara formulerad; det beror på den aktuella situationen, vilka yrkanden som läggs och vilka beslut fullmäktige fattar.

Om fullmäktige gör samma bedömning som revisorerna kan fullmäktige välja att i sitt beslut hänvisa till revisorernas motivering i revisionsberättelsen. Om fullmäktige inte delar revisorernas uppfattning måste fullmäktige formulera en egen motivering.

Det kan vara klokt att den/de som har att bereda ärendet till fullmäktige förbereder denna fråga t ex genom ett förslag till motivering.

Handlingar till fullmäktige

Inför behandlingen i fullmäktige ska ledamöterna få de underlag de behöver för att kunna ta ställning. Det kan vara

- revisionsberättelsen, en eller flera
- inhämtade skriftliga förklaringar
- förslag till beslut med förslag till motiveringar
- förslag på hur ärendet ska behandlas i fullmäktige

Det senare kan handla om att tydliggöra i vilken ordning fullmäktige ska behandla ansvarsfrågan för styrelsen, de olika nämnderna och beredningarna så att jävsproblematiken kan hanteras, ersättare kallas in etc. Det kan också handla om att göra tydligt att behandlingen av revisionsberättelsen och ansvarsprövningen bör ske innan fullmäktige godkänner årsredovisningen (KL 8 kap 18 §).

Behandling och beslut i fullmäktige

Behandlingen i fullmäktige kan se olika ut beroende på den aktuella situationen och vilken bedömning revisorerna har gjort samt den tradition som råder i fullmäktige.

Revisorerna får yttra sig

När fullmäktige behandlar revisionsberättelsen ska revisorerna ges tillfälle att yttra sig (KL 5 kap 31 §). I praktiken går det oftast till så att någon av revisorerna redovisar det sammantagna resultatet av årets granskning och de bedömningar de har gjort i revisionsberättelsen. Har fler revisionsberättelser med olika bedömningar lämnats blir det en redovisning från respektive revisor/revisorerna. Alla revisorer har rätt att yttra sig eftersom de är självständiga. Det bör också ges möjlighet att ställa frågor till revisorerna så att de kan lämna de synpunkter och kommentarer som behövs.

Ett samlat beslut

Om revisorerna lämnar en helt ”ren” revisionsberättelsen – som inte innehåller några kritiska synpunkter eller anmärkningar samt tillstyrker att ansvarsfrihet beviljas till samtliga – och det inte heller framförs några andra yrkanden under behandlingen, kan fullmäktige rimligen fatta ett samlat beslut i ansvarsfrågan med acklamation. Ett sådant beslut behöver inte motiveras. Ledamöterna kan inte anses skydda sig själva på ett otillbörligt sätt eftersom det inte finns några andra yrkanden än att bevilja ansvarsfrihet.

Beslut nämnd för nämnd

I praktiken innehåller revisionsberättelsen ofta flera olika synpunkter och bedömningar - en nämnd kan få kraftig kritik, mot en annan riktas anmärkning och för de övriga lämnas inga kritiska synpunkter. Då är det lämpligt att behandla och besluta i ansvarsfrågan nämnd för nämnd. En sådan handläggning ger möjlighet att fokusera på varje organ för sig – släppa fram debatt och yrkanden, hantera jävsfrågor och göra fullmäktiges beslut tydligt med motivering till respektive beslut.

Hantering av jäv

Flertalet av fullmäktiges ledamöter har även uppdrag i styrelse, nämnd eller beredning. De är då jäviga och kan inte delta i ansvarsbeslutet som avser den egna nämnden eller den egna personen. Men de får delta i överläggningen fram till beslut för att t ex förklara och försvara sitt handlande. Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd får också delta i överläggningen om verksamheten i den egna nämnden. Rätten att delta i överläggningarna gäller även om den enskilda förtroendevalda, ordförande och vice ordförande inte är ledamot i fullmäktige.

Genom att hantera ansvarsprövningen nämnd för nämnd kan jävsfrågan hanteras på ett rimligt sätt. Ersättare kan gå in i detta ärende och därefter kan ordinarie ledamot återgå. Hur ersättare ska kallas in framgår av fullmäktiges arbetsordning.

Vanligen gäller att minst hälften av fullmäktiges ledamöter måste närvara för att fullmäktige ska kunna fatta beslut. Men om ledamöter p.g.a. jäv måste lämna sin plats kan fullmäktige fatta beslut med färre ledamöter, ytterst med endast en person.

Hur jäv har beaktats ska framgå av protokollet.

Konsekvensbeslut

Beroende på vilket beslut fullmäktige fattar i ansvarsfrågan kan det bli aktuellt med olika konsekvensbeslut. Har ansvarsfrihet vägrats kan fullmäktige besluta att entlediga berörda förtroendevalda utan ytterligare beredning. Andra konsekvensbeslut – som att väcka skadeståndstalan, förändra nämndstrukturen eller ge förtydligade uppdrag – kräver beredning före beslut.

Samordnad tidplan för ansvarsprövningen

Det finns flera ansvarsprövningsprocesser som behöver planeras tidsmässigt för att styra upp när årsredovisningar ska vara upprättade, när revisionsberättelser och granskningsrapporter ska lämnas och när fullmäktigemöten, bolagsstämmor och föreningsmöten ska avhållas.

En process är fullmäktiges ansvarsprövning av styrelsen, nämnder och beredningar. Den sker i allmänhet vid ett och samma fullmäktigemöte. Fullmäktige behandlar även ansvarsprövningen av eventuella kommunalförbund med direktion och finansiella samordningsförbund samt ibland också egna verksamhetsstiftelser, om stiftelseförordnandet stadgar detta. Ansvarsprövningen av förbund och stiftelser sker ofta vid ett senare fullmäktigemöte .

Ansvarsprövning sker också i de kommunala företagen. Som ”ägare” till kommunens företag har fullmäktige anledning att ha ett inflytande även över den ansvarsprövningen. Det sker genom att ge eventuella instruktioner till ägarombuden på bolagsstämman (motsvarande). Underlag för denna ansvarsprövning är lekmannarevisorernas (motsv.) granskningsrapporter samt yrkesrevisorernas revisionsberättelser, vilka bifogas till kommunens revisionsberättelse. Fullmäktige – eller den som fullmäktige delegerat utövat av ägarrollen till – behöver därför kunna ta del av dessa dokument före stämman (motsvarande) för att kunna ta ställning och ge eventuella instruktioner. Detta kan kräva en tydlig tidsplanering.

Det är bra om fullmäktige tar initiativ till en sådan planering, gärna i dialog med revisorerna. När en sådan tidplan diskuteras kan det vara värdefullt att även lägga in tidpunkter under året för dialog med revisorerna och återrapporteringar från styrelsen, nämnder, beredningar och företa. En tydlig årsplan för alla dessa aktiviteter ger alla parter ett bra underlag för sin planering och möjlighet att anlägga en helhetssyn på styrning, uppföljning, granskning och ansvarsprövning.

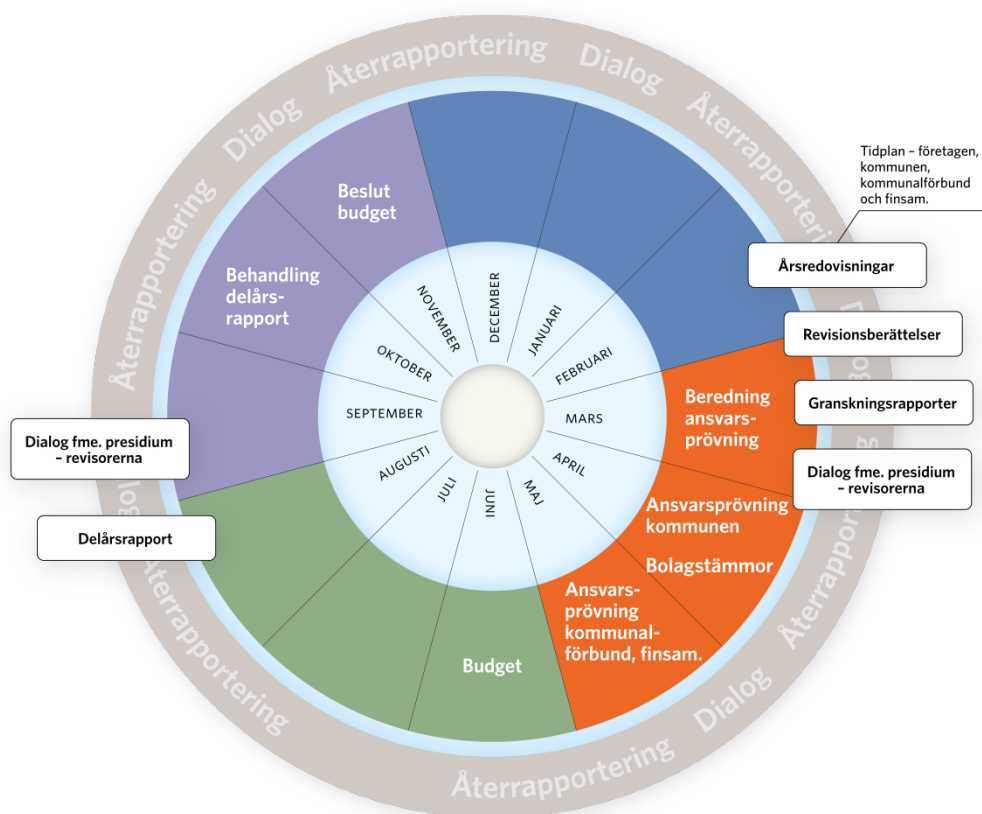


Bild: Exempel på en årlig tidplan i fullmäktige för ansvarsprövningsprocessen, dialog och återrapportering samt några andra viktiga besluts punkter.

Praxis i ansvarsprövningen

Avsnittet belyser möjliga bedömningsgrunder i ansvarsprövningen, ger en bild av praxisutvecklingen liksom erfarenheter och lärdomar om hur ansvarsprövningen blir framgångsrik.

Hur kan fullmäktige bedöma i ansvarsprövningen?

Vilka kriterier kan ligga till grund för fullmäktiges bedömning av ansvarstagandet? Hur allvarlig behöver en situation vara för att de ska rikta en anmärkning eller neka ansvarsfrihet? Vilka underlag kan fullmäktige behöva för sin bedömning?

En inte ovanlig uppfattning är att fullmäktige endast kan vägra ansvarsfrihet när en faktisk ekonomisk skada har uppkommit eller en brottslig gärning har begåtts, t ex trolöshet mot huvudman eller förskingring. Men praxis bekräftar inte denna uppfattning, i praktiken visar det sig att ansvarsfrihet vägras för flera olika situationer⁵.

Fullmäktige måste göra sin egen bedömning lokalt, lagstiftningen eller rättspraxis ger inte någon djupare vägledning. Det fullmäktige har att iaktta är kraven på saklighet och opartiskhet som stadgas i Regeringsformen. Bedömningen får inte vara godtycklig eller vila på personliga motsättningar eller partipolitiska strider.

Ett logiskt sätt att underbygga fullmäktiges bedömning i ansvarsfrågan är att koppla den till revisorernas uppdrag. Kommunallagen definierar revisorernas uppdrag att granska och pröva i fler dimensioner – ändamålsenlighet, effektivitet, räkenskaper och intern kontroll. Det är rimligen lagstiftarens avsikt att resultatet av granskningens alla dimensioner ska ligga till grund för revisorernas uttalande i ansvarsfrågan. Det är därför logiskt och rimligt att fullmäktige utgår från samma bredd i sin bedömning som revisorerna och tillämpar liknande bedömningsgrunder. Revisorernas bedömning kommer till uttryck i revisionsberättelsen (se nästa avsnitt).

Utöver revisorernas granskningar och bedömning ska fullmäktige givetvis också beakta andra underlag och intryck som kompletterar bilden, exempelvis:

- den löpande återrapporteringen från och dialogen med styrelse, nämnder, beredningar, förbund och företag,
- egna iakttagelser, analyser och diskussioner samt kontakter med kommunmedlemmarna,

⁵ Praxis fångas och publiceras i Ansvarsprövningsbanken, www.skl.se/revision under Ansvarsprövning

- den kontroll som sker löpande i berednings- och beslutsprocessen inom det politiska systemet,
- resultatet av den interna kontrollen i verksamheten,
- medias granskning, som en extern informationskanal.

Revisorernas grunder för ansvarsprövning

Revisorerna uttalar sin bedömning i ansvarsfrågan i revisionsberättelsen. Över lång tid har de förtroendevalda revisorerna utvecklat en god revisions sed för sina bedömningar. Det innebär att de utifrån praxis har kategoriserat typiska situationer, som var för sig eller tillsammans kan aktualisera frågan om revisorerna ska rikta anmärkning och/eller avstyrka ansvarsfrihet. Dessa grunder är⁶:

- *Bristande måluppfyllelse, ohörsamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige eller i föreskrifter.*
- *Bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.*
- *Förtroendeskada eller annan immateriell skada.*
- *Ekonomisk skada.*
- *Obehörigt beslutsfattande.*
- *Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning.*
- *Otillräcklig beredning av ärenden.*
- *Ej rättvisande redovisning.*

I praktiken är det vanligt att grunderna används i kombination t ex bristande måluppfyllelse och bristande styrning.

Revisorerna har även utvecklat en god sed i bedömningen av vilken grad av kritik som eventuellt ska framställas. Formellt finns instrumenten ”anmärkning” och ”avstyrka ansvarsfrihet”. Så här uttrycks praxis i God revisions sed 2010:

Om anmärkning:

”Praxis visar att revisorerna riktar anmärkning vid allvarliga brister men där konsekvenserna inte bedöms vara så stora att det finns behov av att avstyrka ansvarsfrihet. Anmärkning används också till styrelse eller nämnd när revisorerna vill uppmärksamma brister som om de inte åtgärdas kan eller kommer att leda till att revisorerna avstyrker ansvarsfrihet vid ett senare tillfälle. Revisorerna har ofta varit kritiska i revisionsberättelser tidigare år innan de väljer att rikta en anmärkning. När revisorerna väljer att vara kritiska men inte riktar anmärkning bör detta uttryckas på ett tydligt sätt.”

Om avstyrkt ansvarsfrihet:

”Praxis visar att revisorerna avstyrker ansvarsfrihet vid väsentliga och uppenbara brister i styrelsens eller nämnds ansvarstagande ett år. Avstyrkt ansvarsfrihet kan också vara aktuellt vid tidigare påtalade brister som inte förbättrats och/eller vid flera anmärkningar mot samma styrelse eller nämnd. Avstyrkt ansvarsfrihet behöver inte föregås av eller förenas med en riktad anmärkning.”

God revisions sed kan ge stöd även vid fullmäktiges bedömningar. Genom en fördjupad dialog mellan fullmäktige och revisorerna kan gemensamma synsätt utvecklas, vilket stärker såväl granskningen som ansvarsprövningen.

⁶ God revisions sed i kommunal verksamhet 2010, sid 53-55.

Fullmäktige har dock den yttersta beslutanderätten i ansvarsfrågan, de måste inte komma till samma slutsats som revisorerna. Men fullmäktige och revisorerna kan sträva efter att arbeta utifrån en gemensam plattform. God revisionsred understryker att revisorerna arbetar för en sådan plattform främst genom en bra kommunikation och dialog med fullmäktige.

Vad visar praxis?

SKL följer och analyserar praxisutvecklingen⁷ i ansvarsprövningen varje år, främst för att ge underlag till normeringen av god revisionsred i kommunal verksamhet. Men informationen kan också vara av värde för fullmäktige.

Antal fall

Varje år prövas ansvarstagandet i styrelser, nämnder och beredningar i 290 kommuner och 20 landsting/regioner samt i ett antal kommunalförbund, finansiella samordningsförbund och kommunala företag. I majoriteten av alla dessa prövningar beviljas ansvarsfrihet. Men i ett mindre antal fall per år bedöms situationen som mer kritisk.

Praxis visar att revisorerna från år 2007 i genomsnitt riktat sammanlagt 27 anmärkningar/år till styrelser, nämnder, beredningar eller enskilda ledamöter i dessa organ. Kravet på att fullmäktige ska ta egen ställning till revisorernas anmärkning har inte ännu fått fullt genomslag. Vi kan dock notera en utveckling med allt tydligare ställningstaganden, där fullmäktige i ca hälften av fallen ställer sig bakom revisorernas anmärkning.

Under samma tidsperiod har revisorerna avstyrkt ansvarsfrihet i ca 5 fall/år. Fullmäktige har i genomsnitt under dessa år nekat ansvarsfrihet i ca 3 fall/år.

Praxis visar också att fullmäktige allt oftare motiverar sina beslut, så som lagstiftningen kräver, men fortfarande saknas motiveringar i många fall. Det finns alltså utrymme för utveckling av såväl tydligare ställningstaganden som motiveringar i fullmäktige.

Bedömningsgrunder

De bedömningsgrunder som revisorerna återoppar i flertalet fall i sina revisionsberättelser är ”Bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll” samt ”Bristande måluppfyllelse” – ofta i kombination. Därefter följer ”Obehörigt beslutsfattande” och ”Otillräcklig beredning av ärenden”. Konkret innebär detta att de mest vanliga skälen för avstyrkt ansvarsfrihet är brister i budgetdisciplin och brister i den interna kontrollen.

Såväl revisorernas som fullmäktiges bedömningsgrunder har över tid breddats. När fullmäktige vägrar ansvarsfrihet handlar det allt oftare om stora brister i styrning, uppföljning och kontroll. Typiska kännetecken är stora ekonomiska underskott i en verksamhet med otydlig eller svag styrning. Det kan också handla om att styrelser eller nämnder inte klarat att nå fullmäktiges mål alternativt varit ohörsamma mot mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige.

Konsekvenser vid vägrad ansvarsfrihet

Om fullmäktige beslutar att vägra ansvarsfrihet kan det leda till olika konsekvenser. Fullmäktige kan besluta att entlediga berörda ledamöter och fullmäktige har möjlighet att rikta skadeståndsanspråk⁸. Praxis visar att fullmäktige i enstaka fall entledigar berörda ledamöter som vägrats ansvarsfrihet. Däremot har ett skadeståndsanspråk aldrig riktats mot någon styrelse, nämnd eller ledamot. Men formellt skulle ett sådant

⁷ Ansvarsprövningsbanken. www.skl.se/revision under Ansvarsprövning.

⁸ Kommunallagen 4:10 och 5:25b

anspråk kunna aktualiseras om kommunen har åsamkats en identifierad förmögenhetsskada.

I samband med anmärkningar och vägrad ansvarsfrihet väljer fullmäktige ofta att ge styrelsen eller nämnden fortsatt förtroende, men ger samtidigt tydliga uppdrag att komma till rätta med situationen. Det kan handla om krav på att presentera en åtgärdsplan, återkomma med rapportering av vidtagna åtgärder etc.

Praxis visar också att fullmäktige relativt ofta väljer att göra omstruktureringar t ex så att en nämnd som vägrats ansvarsfrihet läggs ner och uppgifterna överförs till styrelsen eller en annan nämnd. Följden blir då att ledamöterna som vägrats ansvarsfrihet inte längre har ett uppdrag.

Den mest vanliga konsekvensen är att ledamöter som vägrats ansvarsfrihet själva väljer att avgå.

Erfarenheter och lärdomar

Utifrån praxisutvecklingen och samlade erfarenheter kan några punkter lyftas fram som goda förutsättningar för en ansvarsprövning som fungerar bra och fyller kraven på tydlighet och transparens:

- Fullmäktige, styrelse, nämnder och beredningar har en gemensam kunskap om uppdrag, ansvar, granskning och ansvarsprövning. Det behövs återkommande utbildning och samtal om detta – framförallt i starten på varje mandatperiod – för att skapa en plattform att stå på när ansvar ska prövas.
- Fullmäktige (som uppdragsgivare) har en kontinuerlig dialog med styrelse, nämnder, beredningar och företag (som uppdragstagare) om uppdrag och förutsättningar, resultat, avvikelser och eventuella problem.
- Fullmäktiges presidium och revisorerna har en löpande dialog med möjlighet att tidigt lyfta fram kritiska situationer och diskutera möjligheter till åtgärder för att undvika en ”besvärlig” ansvarsprövning.
- Revisorerna har en tydlig och tidig dialog med de som granskas där kritiska synpunkter från revisorerna förmedlas under revisionsprocessens gång och inte kommer som en sen överraskning i revisionsberättelsen.
- Revisorernas granskningar rapporteras löpande i fullmäktige t ex som en stående punkt. Bra utrymme ges också för revisorerna att föredra revisionsberättelsen inför ansvarsprövningen.
- Tidsaspekten i ansvarsprövningen respekteras, så att beredningen med att inhämta förklaringar mm ges tillräcklig tid, liksom den politiska processen. Revisorerna signalerar så snabbt som möjligt till fullmäktiges presidium att en revisionsberättelse med anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet är på väg fram.
- Det finns en samordnad tidtabell för ansvarsprövningen i hela kommunen och koncernen – av styrelse, nämnder och beredningar, kommunalförbund och finansiella samordningsförbund samt kommunens företag. Det ger överblick och tydliga spelregler till alla inblandade. Tidtabellen styr när årsredovisningar, revisionsberättelser och granskningsrapporter ska vara färdigställda, när beslut ska fattas i lika organ etc.

- Fullmäktige har en bestämd ordning för hur ansvarsprövningen ska beredas inom fullmäktige. Det bör ske på ett så oberoende sätt som möjligt – genom presidiet, en särskild eller tillfällig beredning eller genom ordföranden. I beredningsarbetet kan fullmäktige också behöva ett tjänstemannastöd som biträder med förslag till beslut och motiveringar.
- Fullmäktiges presidium har inte samtidigt uppdrag i styrelse och nämnder. Ett oberoende presidium ger en styrka i dialogen med styrelse, nämnder och revisorerna liksom i ansvarsprövningsprocessen. Ett oberoende presidium kan också med trovärdighet behandla frågor om revisorernas budget och andra förutsättningar samt ha en dialog om vad som behöver granskas.

Frågor till tankar och samtal

- Viken betydelse har ansvarsprövningen i den lokala demokratin – för medborgarna, för fullmäktige, för styrelse och nämnder?
- Finns det en gemensam kunskap i kommunen om uppdrag, ansvar och ansvarsprövning och om revisionens funktion och arbete? Återkommande utbildning och samtal?
- Finns det en samordnad tidplan för ansvarsprövningen i hela kommunen – av styrelse, nämnder och beredningar, av kommunalförbund och finansiella samordningsförbund och av de kommunala företagen?
- Hur kan man bygga in beredskap inför en eventuell kritisk situation med anmärkningar och avstyrkt ansvarsfrihet?
- På vilket sätt arrangeras på bästa sätt beredningen av ansvarprövningen i fullmäktige så att hänsyn kan tas till jävsituationer?
- Kan fullmäktige ha stöd av den praxis som förtroendevalda revisorer utvecklat i God revisionssed när det gäller bedömning i ansvarsprövningen – grunder och gradering?
- Kan kommunikation och dialog mellan hela fullmäktige, fullmäktiges presidium och revisorerna utvecklas? När, om vad, hur, initiativ/ansvar etc.?

Läs mer

Kommunallagen. Kommentus förlag

God revisionsred i kommunal verksamhet 2010. SKL

Fullmäktige & revisorerna. SKL

Utveckla fullmäktige - Javisst men hur! SKL

Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting. SOU 2004:107

Ta också del av informationen och databasen om ansvarsprövning på www.skl.se/revision och där vidare under Ansvarsprövning.

Fullmäktiges ansvarsprövning

FORMELLA KRAV OCH PRAKTISK HANTERING

Rapporten handlar om fullmäktiges ansvarsprövning – vad den är och betyder, vilka formella regler som gäller och hur fullmäktige kan hantera ansvarsprövningsprocessen i praktiken. Den belyser också möjliga bedömningsgrunder och praxisutveckling.

Avsikten är att ge en vägledning för fullmäktigepresidier och fullmäktigeledamöter samt de tjänstmän som biträder fullmäktige i ansvarsprövningsprocessen.

Samband och samspel mellan fullmäktige och revisorerna behandlas i en parallell skrift ”Fullmäktige & Revisorerna”.

Upplysningar om innehållet
Karin Tengdelius, karin.tengdlius@skl.se
Elisabeth Englund, elisabeth.englund@skl.se
Lotta Liedberg, lotta.liedberg@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2012
ISBN: 978-91-7164-878-5
Text: Karin Tengdelius

Beställ eller ladda ned på www.skl.se/publikationer. ISBN 978-91-7164-878-5