

Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet

Olle Lundin

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2010:6*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Förord

I Sverige ligger ansvaret för stora delar av den offentliga verksamheten på kommunal nivå. I kommunerna arbetar ca 70 procent av alla offentligt anställda, och de kommunala ansvarsområdena omfattar verksamheter av central betydelse för medborgarnas vardag, t.ex. sjukvård, barnomsorg, skola och äldreomsorg. En väl fungerande granskning och kontroll av den kommunala sektorn har därför stor betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen i stort, för medborgarnas förtroende för de offentliga verksamheterna och ytterst för demokratin.

Det viktigaste organet för att granska den kommunala verksamheten är den kommunala revisionen. Revisionens grundkonstruktion med förtroendevalda revisorer är dock problematisk. Den innebär att makten över och ansvaret för granskningen av verksamheten vilar på en funktion utsedd på partipolitiska grunder. Att revisionen ofta innebär granskning av de egna partikamraterna kan naturligtvis vara svårt att förena med de väldigt höga krav på oberoende som revision normalt brukar förknippas med. Någon samlad statlig granskning och uppföljning förekommer inte, främst för att det anses svårt att förena med det kommunala självstyret.

Det är mot denna bakgrund naturligt att Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att självständigt bidra till att bredda och fördjupa underlaget för samhällsekonomiska avgöranden – intresserar sig för frågan om den kommunala revisionens funktion och effektivitet.

I denna rapport till ESO analyserar docent Olle Lundin den kommunala revisionen, dess historiska framväxt och dess funktion i nuvarande kommunalrättsliga och konstitutionella system. Analysen utmynnar i ett antal förslag till åtgärder för att förbättra revisionens funktion, bl.a. att revisorerna ska befrias från uppgiften att uttala sig om de förtroendevaldas ansvar. Därigenom ges revisionen möjlighet att fokusera på sin kunskapsskapande roll och att leverera

ra sakliga underlag för fullmäktiges hantering av ansvarsfrågorna. För att få ett bättre fungerande ansvarsutkrävande på lokal nivå föreslås också att kommunalfullmäktige ska ges möjlighet att rösta om misstroendeförklaring mot en nämnd eller enskilda förtroendevalda. Ytterligare en central slutsats i studien är att den kommunala sektorn, med sitt självstyre, i grunden är en problematisk konstruktion. Fullmäktiges ledamöter har ofta uppdrag i den förvaltande nivån, nämndnivån, vilket i praktiken innebär att de förväntas ta ställning till frågor om ansvar gällande sig själva. Det är ett problem som inte kan åtgärdas enbart genom förbättringar av den kommunala revisionen. Den vidare frågan om förutsättningarna för en samlad effektiv granskning och uppföljning från den nationella nivån diskuteras inte i denna studie.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av docent Shirin Ahlbäck Öberg, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang, ansvarar dock författaren själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten. Det är min förhoppning att rapporten ska utgöra ett bra underlag i diskussionen om granskningen av den kommunala verksamheten.

Stockholm i september 2010

Lars Heikensten
Ordförande för ESO

Författarens förord

Kommunal och landstingskommunal verksamhet utgör huvuddelen av den offentliga verksamhet som bedrivs i Sverige.¹ Den verksamhet som bedrivs inom dessa sektorer är av central betydelse för svenska medborgares vardag.² Sjukvård, barnomsorg, skola, äldreomsorg, planering av närområden, bo och byggande är några exempel på områden som är direkt avgörande för vardagslivet och som den enskilde åtnjuter eller konfronterar i princip varje dag. Den kommunala verksamheten är av stor betydelse både på ett individuellt och på ett samhällligt plan.

Den här rapporten behandlar det organ som vanligen lyfts fram som det viktigaste granskningsorganet i den kommunala sektorn. Ett organ som också beskrivs som en väsentlig del av det lokaldemokratiska systemet och det lokala självstyret.³ Men också ett organ som det senaste femton åren har varit ifrågasatt och omdebatterat. Föremålet för rapporten är den *kommunala revisionen*.

Frågan om den kommunala revisionens effektivitet och funktion är till stor del frågan om förtroendet för revisionen. Förtroendefrågan är central men mycket större än enbart en fråga om den kommunala revisionen. Diskussionen kring och utredandet av den kommunala revisionen handlar till inte oväsentlig del om förtroendet för den kommunala sektorn, och den kommunala organisationen generellt.

¹ Med kommun avses i denna rapport både kommun och landsting om inget annat uttryckligen sägs. Det är naturligt då den centrala regleringen, kommunallagen (SFS 1991:900) reglerar både kommunal och landstingskommunal verksamhet och organisation och skiljer i princip inte dessa åt, rent rättsligt. Sedan finns stora skillnader mellan den kommunala och landstingskommunala sektorn, det är dock en annan sak.

² Om man tittar på antalet anställda i offentlig sektor är ca 15 % av dessa i den statliga sektorn, ca 16 % i landstingen och ca 55 % i kommunerna. Det ger en uppfattning av den kommunala och landstingskommunala sektorns storlek och väsentlighet. Se SCB:s Offentlig ekonomi 2009.

³ Se exempelvis titeln på SOU 1998:71 *Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument*.

En väsentlig och relevant fråga i sammanhanget är om det är nödvändigt att behandla den kommunala revisionen återigen. Saken har diskuterats i ett flertal utredningar och skrifter. Organet har också genomgått en rad smärre förändringar. Fokus i diskussionen har primärt legat på frågan om den kommunala revisionens oberoende och förhållandet till de politiska partierna. Problemet som diskuterats har varit att de förtroendevalda revisorerna utses på partipolitiska grunder att granska sina egna partikamrater. Revisionens oberoende, och förtroendet för revisionen, är därmed i fara. Det finns dock fler aspekter att ta upp. Avsikten med denna rapport är bl.a. att söka placera in revisionen i det större kommunalrättsliga och konstitutionella systemet. Därtill ska eventuella problem lyftas fram och även förslag till förbättringar diskuteras.

Att enbart fokusera på frågan om oberoende och partipolitisering är att göra det lätt för sig. För att över huvud taget kunna identifiera om det föreligger något problem måste hela systemet beaktas. Frågan är om kanske den kommunala revisionen fått klä skott för en mer generell frustration avseende den kommunala sektorns tillkortakommanden. Ställer vi högre krav på den kommunala revisionen än på övriga delar av den kommunala organisationen och verksamheten? Ställer vi högre krav på kommunal verksamhet än på övrig offentlig verksamhet? Kan den kommunala revisionen verkligen förväntas vara det universalmedel som ska lösa de problem som kan finnas i en kommunal organisation? Att lagstiftaren ibland använt revisionen som en schweizisk armékniv, ett multiverktyg, framgår bl.a. av att revisionen ålagts alltfler uppgifter de senaste åren för att lösa problem som kanske mer rör förhållandet mellan stat och kommunen än kommunens verksamhet i sig.

Avsikten med denna rapport är att behandla den kommunala revisionen ur ett bredare, kontextuellt perspektiv. Ett flertal frågor kommer att behandlas:

- -Hur ser systemet egentligen ut? Vad ska revisorerna göra och vilken funktion ska de fylla?
- -Varför ser det ut som det gör? Framväxten av systemet, på vilka grunder har olika ändringar gjorts?
- -Hur kan den kommunala revisionen bli bättre? Eller hur kan granskning, kontroll och ansvarsutkrävande i kommunal sektor bli bättre.

Rapporten kommer att på ett grundläggande sätt beskriva kommunen, kommunalrätt, revision och ansvarsfrågor. I avslutningen diskuteras några förändringsförslag. Klart är att den kommunala revisionen varit och kanske fortfarande är ifrågasatt. Min uppfattning är dock att det verkliga problemet inte riktigt identifierats ännu.

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	15
1 Kommun, kommunalt självstyre och staten	19
2 Allmänt om den kommunala revisionen	23
3 Revisionsbegreppet	27
3.1 Allmänt	27
3.2 Förutsättningar för behov av revision och hur detta behov fylls	28
3.3 Behovet av revision och den kommunala revisionen	32
4 Ansvar och ansvarsutkrävande i kommunal verksamhet	35
4.1 Allmänt om ansvar	35
4.2 De förtroendevaldas och de anställdas ansvar, särskilt tjänstefelet	36
4.3 Det kommunala ”trotset”, lag- och domstolstrots	40
5 Framväxten av den kommunala revisionen	43
5.1 Inledning.....	43
5.2 Socknen före 1800-talet.....	44

5.3	1817 års förordning om sockenstämma och kyrkoråd	45
5.4	1862 års reform.....	46
5.4.1	Kommunalstyrelse på landet	47
5.4.2	Kommunalstyrelse i staden	49
5.4.3	1930 års kommunallagsöversyn.....	50
5.5	1953 års kommunallag.....	51
5.6	1977 års kommunallag.....	54
5.7	Summering av den historiska bakgrunden och 1991 års KL.....	57
5.8	Det senaste decenniets förändringar	60
6	Kontroll av kommunal verksamhet	65
6.1	Inledning.....	65
6.2	Laglighetsprövning (kommunalbesvär)	66
6.2.1	Allmänt	66
6.2.2	Besvärsrätt	68
6.2.3	Besvärfrist	69
6.2.4	Processuella begränsningar.....	69
6.3	Förvaltningsbesvär	72
6.4	JO:s och JK:s tillsyn.....	73
6.4.1	Inledning.....	73
6.4.2	Riksdagens ombudsmän (JO)	73
6.4.3	Justitiekanslern (JK)	75
6.5	Statliga förvaltningsmyndigheters tillsyn	75
6.6	Analys	77
7	Den problematiska kommunala revisionen	79
7.1	Inledning.....	79
7.2	De kommunala revisorernas enighet.....	79
7.3	Revisionens huvudman	81
7.4	Den rättshistoriska belastningen.....	83

8	Fallstudie	87
9	Analys och förslag till åtgärder	95
9.1	Inledning.....	95
9.2	Fullmäktiges motiveringsplikt i ansvarsfrågan.....	95
9.3	Revisionens uppgift	97
9.4	Ansvarsfrihet, hur då och från vad?	99
9.5	Frågan om revisionens huvudman	101
9.6	Kommunen är en problematisk konstruktion	102
10	Avslutande reflektion	105
	Referenser	107
	Förteckning över tidigare rapporter till ESO	111

Sammanfattning

Det organ som ska granska den kommunala verksamheten är den kommunala revisionen. Det är ett organ som kritiserats, ifrågasatts och utretts under de senaste femton åren. Den primära orsaken till kritiken är hur revisionen är konstruerad. I varje kommun ska det finnas minst fem revisorer som på partipolitiska grunder utses av fullmäktige. Revisionen är fullmäktiges instrument för att granska förvaltningen, de kommunala nämnderna. Till sin hjälp har de förtroendevalda revisorerna antingen anställda tjänstemän eller så biträds de av externa inhyrda krafter, och ibland både och. Det är dock de förtroendevalda revisorerna som beslutar om granskningens inriktning, omfattning och slutligen hur eventuell kritik ska formuleras. De förtroendevalda revisorerna har makten över och ansvaret för granskningen av den kommunala verksamheten. Att revisionen innebär granskning av de egna partikamraterna är en tämligen självklar grund för kritik av systemets utformning. En av grundbultarna i revision är att den ska vara oberoende och bl.a. därmed åtnjuta förtroende.

I den här rapporten diskuteras den kommunala revisionen och frågor som varför systemet ser ut som det gör, den historiska framväxten m.m. behandlas. Revisionen, och hela den svenska kommunalrätten, har sina grunder i 1862 års kommunalförfattningar. Det svenska samhället, och kommunsektorn, har genomgått stora förändringar sedan dess. Flera sammanslagningar av kommuner har gjorts och de har minskat från flera tusen till dagens 290. Regleringen har dock inte förändrats i motsvarande mån. Det finns rättshistoriska rester som möjligen borde rensas ut eller åtminstone ses över. Det gäller kommunalrätten generellt men också revisionen. Ett exempel är laglighetsprövningen (tidigare kommunalbesvär) som innebär att i princip alla kommunmedlemmar kan överklaga alla beslut fattade i nämnder och fullmäktige. När det fattades ett fåtal beslut och antalet

kommunmedlemmar var lågt då kunde detta rättsmedel fylla en funktion. I dag är det i princip omöjligt för en kommunmedlem att hålla sig informerad om de beslut som fattas och prövningens funktion blir snarast slumpmässig. Lägg därtill att det finns processuella begränsningar som ålägger den enskilde klagande en närmast omöjlig uppgift att visa att det kommunala beslutet är olagligt.

Vad gäller revisionen så är frågan om ansvarsfrihet, som är högst central för revisorerna, fullständigt överspelad av både rätts- och samhällsutveckling. Ansvarsfriheten bygger på att kommunen kunde stämma enskilda förtroendevalda för att bevaka kommunens ekonomiska rätt. Det var i högsta grad relevant när den kommunala nämndens verksamhet var av omfattningen att ekonomin kunde hanteras av en person och pengarna kunde rymmas i en cigarrlåda. Det vore i dag högst anmärkningsvärt, och sannolikt rättsligt omöjligt, att stämma socialnämndens ordförande för att nämnden återigen överskridit budgeten med 25 miljoner. Tanken på de förtroendevaldas skadeståndsansvar i dylika situationer är passé.

En översikt av kontroll och tillsyn över kommunal verksamhet visar att det finns en rad olika institutioner, rättsmedel och organ. Flera av dessa är dock av extraordinär natur och den kommunala revisionen blir därför väsentlig. Förekomsten av s.k. kommunalt lag- och domstolstrots, som inte synes avta i frekvens, visar att det finns behov av att se över ansvarsfrågorna vid vissa typer av kommunala beslut och ageranden. Att lagstiftaren har accepterat det s.k. kommunala trotset och inte vidtagit åtgärder trots att många förslag lagts innebär att kommunen är en svår miljö för revisorerna att granska och att det är svårt att väcka frågor om utkrävande av ansvar. Om inte lagstiftaren har en vilja att lösa dessa frågor så finns en risk för att frågor om ansvar och ansvarsutkrävande uppfattas som lågprioriterade eller icke-existerande av de förtroendevalda i kommunen.

I några exempel redovisas hur revisionen kan hamna i problem, frivilligt eller ofrivilligt. Eftersom revisorerna är skyldiga att uttala sig i ansvarsfrihetsfrågan får de en central roll i ansvarsutkrävandet och det finns en uppenbar risk för att de ska dras in i det politiska spel som äger rum i fullmäktige då sådana frågor behandlas. Det är således inte lyckat att revisorerna ska uttala sig i den frågan. Dessutom skapar den ordningen en oklarhet för kommunmedlemmar och andra intressenter. Om revisorerna avstyrker ansvarsfrihet men fullmäktige beviljar det ändå, vilket har hänt ett

flertal gånger, blir systemet svårbegripligt. Lägg därtill att det faktiskt helt saknas regler eller riktlinjer för när ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras. Systemet framstår då som närmast slumpmässigt.

Rapporten utmynnar i ett flertal förslag och slutsatser. Det första förslaget innebär att revisionen ska bli enbart kunskapsskapande. Revisionen ska skapa ett underlag för fullmäktige som sedan i sin tur har att hantera ansvarsfrågorna. På så sätt kan revisionen undgå att bli indragen i den politiska diskussion som naturligt följer då ett eventuellt ansvarsutkrävande hanteras. Revisorerna ska inte uttala sig i ansvarsfrågan och ansvarsfrihet bör över huvud taget utmönstras ur kommunallagen. Fullmäktige behöver dock ett instrument för utkrävande av ansvar. Exakt hur det bör se ut hanteras inte i denna rapport men någon form av misstroendeförklaring bör införas så att fullmäktige har möjlighet att agera mot en nämnd eller enskilda förtroendevalda.

En brännande fråga är om de förtroendevalda ska ha kvar sitt inflytande över revisionen. I ett teoretiskt systematiskt perspektiv torde det vara klart att de bör avlägsnas. Den partipolitiska kopplingen hotar revisionens oberoende. Att diskutera frågan om revisionens huvudman är viktigt och relevant. Om revisionen frikopplas från ansvarsfrågan blir också en sådan diskussion enklare. Den kunskap som revisionen levererar kan teoretiskt inhämtas från privat eller statligt håll. Revisionens huvudman diskuteras dock inte vidare i denna rapport.

Rapporten avslutas med en reflektion om att kommunen som den ser ut i dag är en mycket problematisk konstruktion. Denna problematik har drabbat den kommunala revisionen på ett ibland oförtjänt sätt. Det finns en personell sammanblandning mellan fullmäktige och nämnderna. Den stora majoriteten av fullmäktiges ledamöter har också uppdrag i den förvaltande nivån, nämndnivån. Det innebär i praktiken att fullmäktigeförsamlingen i princip ska ta ställning till frågor om ansvar gällande sig själva, dvs. hur man utfört sitt uppdrag i en annan kapacitet. Därav många problem och situationer där fullmäktige kommit till en helt annan slutsats än revisorerna. Fullmäktige har inte sällan en mildare syn på ansvarsfrågan än vad revisorerna haft. Grovt uttryckt kan systemet beskrivas så att fullmäktiges ledamöter ger i uppdrag till revisorerna att granska när ledamöterna fullgör sina uppdrag i nämnderna. Oavsett hur man vässar eller skapar oberoende i fråga om revisorerna kommer det problemet att kvarstå. Här kanske

lagstiftaren borde börja överväga att skapa en tydligare skillnad mellan fullmäktige och nämnder på det personella planet. En de facto maktindelning saknas i princip i den kommunala sektorn. Det har ingenting med den kommunala revisionen att göra.

Summary

The governing body charged with reviewing the municipal activity is the Municipal Audit. This is a governing body that has been criticized, questioned and investigated during the last fifteen years. The primary cause of the criticism is the way in which the Audit is constructed. In every municipality there should be at least five auditors. These are appointed by the Municipal Assembly. The Audit is the Assembly's instrument to review the administration, the municipal committees. The auditors are appointed on a party political basis, just like the committees' members. In order to assist them, the auditors either have internally employed or externally hired assistance, and sometimes both. It is, however, the appointed auditors who decide the direction and scope of the audit, and finally how possible critique shall be formulated. The appointed (on the basis of party politics) auditors have the power over, as well as the responsibility for, the review of the municipal activity. That the audit involves scrutinizing members of one's own party is obvious grounds for criticism of the system's construction. Independence is a key component in the auditing process, a component needed to inspire confidence in the process.

In this report, the Municipal Audit and questions of why the system looks the way it does, the historical evolution of it, are discussed. The Audit and the entire Swedish municipal law have their roots in the municipal regulations of 1862. The Swedish society and the municipal sector have since undergone significant changes. There have been several mergers of municipalities and they have been reduced from several thousand down to the present 290. However, the regulation has not changed accordingly. There are historical legal residues that possibly ought to be cleared away or at the least reviewed. This is true for the municipal law in general, but also for the Municipal Audit. One example is the appeals-function (*laglighetsprövning, kommunalbesvär*) rendering all

municipal members a right to appeal all decisions and resolutions made in the committees and assembly. At the time when there were few resolutions made and the number of municipal members was low, then this legal remedy could be useful. Today it is practically impossible for a member of a municipality to keep informed about the resolutions passed and thus the function of Kommunalbesväret becomes rather capricious. In addition, there are limitations in the process, which demands a nearly impossible burden of proof onto the complainant to show that the resolution is illegal.

Regarding the Audit, the question of the *freedom from liability*, which is central to the auditors, has been made redundant by both legal and societal development. The freedom from liability presumes that the municipalities are able to sue individual officials to safeguard the municipalities' financial rights. This was highly relevant when the municipal committee's activity was fairly parochial and its finances could be handled by a single person and its money could fit into a cigar box. Today it would be highly remarkable, and likely legally impossible, to sue for example the chairman of the social services committee because the committee has exceeded its budget. The thought of the public officials' liability in such situations is passé.

An overview of control and supervision over municipal activity shows that there are lots of different institutions, legal remedies, and governing bodies. Several of these, however, are of extraordinary nature and thus the Municipal Audit becomes crucial. The occurrence of breaches of municipal law and court decisions, a phenomenon that does not seem to diminish in frequency, indicate a need to review the questions of liability for certain types of municipal decisions and acts. That the legislator has accepted the municipal breach and failed to take any measures despite many proposals show that the municipality is a difficult arena for the auditors to review and raise questions about liability. If the legislator is not willing to resolve these questions there is a risk that questions about responsibility and liability are perceived as low or even nonexistent priorities by the elected officials.

A few examples show how the audit becomes troublesome, intentionally or unintentionally. Because the auditors have a central role in the question of assigning liability, the auditors are required to comment on the matter of freedom from liability, there is an obvious risk that the auditors are pulled in to the political game

that exists in the Municipal Assembly when a possible liability matter is handled. It is thus not prudent for the auditors to comment on the matter. Furthermore, the order creates confusion for the municipal members and other interests. If the auditors oppose freedom from liability but the assembly grants it anyway, which has occurred on a number of occasions, the system becomes difficult to understand. Additionally, there is a complete lack of rules or guidelines for when freedom from liability should be granted or denied. Thus the system appears arbitrary.

The report brings forth a number of proposals and conclusions. The first proposal is that the Audit should only create knowledge. The Audit should create a foundation for the Assembly, which in turn can handle the matter of liability. This way, the Audit can avoid being drawn in to the political discussion that inevitably follows when a possible liability matter is handled. The auditors should not comment on the matter of liability, and the question of freedom from liability should be removed entirely from municipal law. The Assembly does, however, need an instrument to claim liability. Therefore, it is suggested that the Assembly should be armed with a possibility to motion a vote of no confidence regarding a committee or individual elected officials.

One burning question is if the elected officials still should have influence over the Audit. In theory, this influence should of course be abolished immediately. The party political connection threatens the independence of the Audit. The question of the political influence on the Audit is a complex problem but not further discussed in this report.

The report is concluded with a reflection that the municipality, the way it looks today, is a problematic construction. These problems have affected the Municipal Audit in a sometimes undeserved manner. There is a personal connection between the Assembly and the committees. A large majority of the members of the Assembly also have assignments on the administrative level, the committee level. In practice, this means that the Assembly rule about liability matters involving themselves, i.e. how they have performed their assignments in another capacity, holding another public office. Thereof stems problems and situations where the Assembly comes to different conclusions than the auditors. The Assembly does not seldom have a more lenient disposition on the matter of liability than the auditors. Roughly stated, the system can be described as the members of the Assembly giving the auditors

the assignment of reviewing how said members perform their duties in the committees. Regardless of the auditors' autonomy, the problem will persist. Here perhaps, the legislator should consider creating a clearer distinction between the Assembly and the committees on a personal level. A de facto separation of power is virtually nonexistent in the municipal sector. This, however, has nothing to do with the Municipal Audit.

1 Kommun, kommunalt självstyre och staten

Den rättsliga form för lokalt och regionalt självstyre som den i stort ser ut i dag infördes 1862. Kommuner och landsting är de rättssubjekt som tillskapades för att handha självstyre på lokal och regional nivå. Kommunernas rötter sträcker sig längre tillbaka än 1862 års reform, medan landstingen var en administrativ nyhet.⁴ Karaktäristiskt för kommun och landsting är att de omfattar bestämda geografiska områden och har, tvångsvis anslutna, medlemmar som kan vara både juridiska och fysiska personer.⁵ De rättsliga förutsättningarna för medlemskapet anges i lag och det är inte möjligt att utträda så länge dessa kvalificerande förutsättningar föreligger.⁶

Kommunerna är juridiska personer och kan i egenskap därav utföra rättshandlingar. Kommunen kan därför i vissa fall uppträda som en, i vart fall delvis, privaträttsligt reglerad juridisk person, exempelvis i egenskap av arbetsgivare eller fastighetsägare. Trots det råder inget tvivel om att en kommun är att beteckna som en i första hand offentligrättslig juridisk person. Det visar bl.a. kommunens beskattningsrätt som är fastslagen i 1:7 RF, regeringsformen, den tvångsvisa anslutningen av medlemmar och omfattningen av det bestämda territoriet som regleras i 1:4 KL, kommunallagen (1991:900), samt den kombinerade medlems- och statskontroll laglighetsprövningsinstitutet som stadgas i 10:1 KL.

⁴ Med 1843 års sockenstämmoförordning tillskapades för första gången en enhetlig reglering av sockenväsendet. Se Kaijser 1959 s 11 f. Kommunernas historiska rötter är således längre än landstingens, vilket kanske kan förklara att förslag till landstingens upplösande ibland förekommer medan liknande förslag i fråga om kommunerna aldrig förekommit i den juridiska diskussionen. Se även Marcusson s 15.

⁵ Jfr 1:7 RF där uttrycken "primärkommun" och "landstingskommun" används. Terminologin i kommunallagen är dock det i gängse språkbruk vanligare "kommun" och "landsting". Se Warnling-Nerep 1995 s 152. Fortsättningsvis benämns dessa olika kommuntyper endast för kommuner.

⁶ Marcusson s 15 f.

Dessa faktorer utgör grundläggande skillnader i förhållande till privaträttsligt reglerade rättssubjekt. Framför allt tydliggör elementet av tvångsassociation denna skillnad till den på frivillighet grundade privaträttsliga sektorn. I litteraturen har påpekats det märkliga i kommunens rättsliga karaktär.⁷ Den rika floran på hel- och delägda privaträttsliga verksamhetsformer som används i kommunal verksamhet visar ytterligare på kommunens dragning åt det privata. Inom kommunerna används också gärna uttrycket ”den kommunala koncernen” som ska inbegripa kommunen, som rättssubjekt, samt de av kommunen hel- och delägda företagen och inte sällan ett holdingbolag där företagen sorterats in. Synen på kommunen, både bland de verksamma inom kommunen och kommunmedlemmarna, kan därför ibland bli en blandning av offentligt och privat. Det är inte alltid en lyckad kombination.

Kommunen kan sägas ha en mellanställning mellan staten och dess medborgare. Statens medborgare är också medlemmar i en kommun och ett landsting. Inte sällan tilldelas medborgarna individuella rättigheter som, om inte annat p.g.a. begränsade resurser, kommer i konflikt med det kollektiva tänkande som ska prägla den kommunala sektorn. En kommun ska agera för, och medlemmarnas hopsamlade resurser ska förbrukas med, det lokala kollektivets bästa för ögonen. De individuella rättigheter som garanteras av staten genom lagstiftning, och som ska implementeras av kommunerna, kommer ofta i konflikt med de kommunala kollektiva intressena. Här finns en inbyggd motsättning mellan statliga, individuella rättigheter, och kommunala, kollektiva intressen. En motsättning som åtminstone delvis kan förklara att det finns en ständig spänning mellan stat och kommun.

En annan förklaring är att det finns en demokratisk konkurrens på flera nivåer. De folkvalda som utgör den statliga lagstiftande församlingen, riksdagen, och de folkvalda som utgör den beslutande kommunala församlingen, fullmäktige, är två grupper som är direktvalda till sina uppdrag av medborgare och kommunmedlemmar. Båda grupperna har en stark demokratisk legitimitet. Det är inte självklart att den ena gruppen ska underordna sig den andra. Det kan tvärtom vara så, framför allt i en mindre kommun,

⁷ Warnling-Nerep menar att kommunen är *“en i flera avseenden säregen juridisk person”*. Warnling-Nerep s 152. Sundbergs beskrivning av kommunen som ett rättssubjekt med ett janusansikte, bestående av en offentligrättslig och en privaträttslig sida, avser visserligen förhållanden som rådde för ett trettiotal år sedan men den har trots det fortfarande viss relevans. Se Sundberg 1964 s 30 f.

att den lokalt valda känner både större ansvar och legitimitet då det finns, eller kan finnas, åtminstone viss personkännedom mellan den som valts och de som valt. Motstridiga intressen och demokratisk konkurrens kan därför vara två aspekter som gör att stat och kommun ibland har ett besvärligt förhållande till varandra.⁸

I 1:1 2 st RF anges att folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I förarbetena anges att den kommunala självstyrelsen har stor betydelse för den svenska demokratin samtidigt som det påpekas att kommunerna är instrument för den samhälleliga reformpolitiken.⁹ Det kommunala självstyret, som innebär att det ska finnas en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna, hamnar ofta i konflikt med de statliga kraven på kommunerna. Kommunerna är ibland ovilliga instrument för statliga reformer då dessa tenderar att inskränka det kommunala självstyret. Principen om det kommunala självstyret bör dock ses i skenet av de kommunalrättsliga regleringarna, som anger de yttersta gränserna. I förarbetena till kommunallagen anges att självstyrelsen "*aldrig [kan] vara total*".¹⁰ Vidare påpekas att det är riksdagen som bestämmer om kommunernas befogenheter och åligganden. Graden av självstyre är ytterst beroende av samverkansformerna mellan staten och den kommunala sektorn.¹¹ Det innebär att omfattningen av självstyrelsen kan variera mellan olika samhällssektorer. Hur stort utrymme den kommunala självstyrelsen ska ha är en avvägningsfråga som avgörs av politisk debatt och politiska beslut. Omfattningen av den kommunala självstyrelsen kan därför variera både i och över tiden. Frågan om kommunal självstyrelse är alltså enkel som princip men komplicerad när det gäller dess konkreta tillämpning. Den naturrättsliga synen på det kommunala självstyret stämmer inte riktigt överens med den nuvarande lagstiftningen, även om förarbetena till RF i viss mån anknyter därtill.¹²

Principen om den kommunala självstyrelsen har en stark förankring och sedan länge en direkt koppling till den kommunala

⁸ Tilläggas bör också landstingen som blir en tredje, regional, nivå.

⁹ Prop. 1973:90 s 188-191.

¹⁰ Prop. 1990/91:117 s 23.

¹¹ Prop. 1990/91:117 s 23.

¹² Se prop. 1973:90 s 188 ff. Det bör noteras att kommunalt självstyre är ett rättsligt fenomen. Diskussionen kring hoten mot självstyret baseras ofta på argumentet att den kommunala ekonomin endast räcker för att uppfylla de av staten ålagda uppgifterna. Det må vara ett nog så relevant argument i praktiken. I ett rättsligt perspektiv är det emellertid svårt att hävda att det kommunala självstyret hotas då ytterligare uppgifter åläggs kommunerna. Det finns alltid en kärna av självstyre stadgad i de allmänna kompetensreglerna i 2 kap. KL.

demokratin. Kommunal självstyrelse utan kommunal demokrati är i och för sig möjlig, men det framstår i dag som en helt orimlig tanke. Den kommunala demokratin är den faktor som betyder mest för att legitimera den kommunala självstyrelsen. Begreppen har blivit intimt förknippade.¹³

Det kommunala självstyret har också kommit till uttryck i kommunallagen, där det anges att kommunerna och landstingen på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter. Det innebär att kommuner och landsting själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Detta är grunden för den kommunala allmänna kompetensen som regleras i 2 kap. KL.

Det kommunala självstyret är ett argument som ofta framhålls i diskussionen kring kommunalt lag- och domstolstrots. Avsaknaden av sanktioner riktade mot kommuner eller förtroendevalda förklaras ofta med det kommunala självstyret. Därtill ska läggas det rättshistoriska arvet. Rättshistorien visar att tanken att en kommun ska efterleva lagar och regler inte alls är självklar. Besvärsinstitutet är utformat så att olagliga beslut botas genom lagakraftvinnandet och det är upp till kommunmedlemmarna, primärt, att tillse lagligheten i den kommunala verksamheten. Om ingen överklagar de kommunala besluten så accepteras de av rättsordningen. Besvärsinstitutet beskrivs därför ibland som det ultimata uttrycket för det kommunala självstyret.¹⁴ I skenet av detta blir en rad företeelser i kommunal verksamhet mer begripliga.

Kommunen och det kommunala självstyret är starkt förankrade i det offentliga allmänna medvetandet. Skyddet för det kommunala självstyret är i rättslig mening mycket svagt. I politisk mening är det dock mycket starkt. Att invända att en föreslagen reform är ”en inskränkning i den kommunala självstyrelsen” kan ofta vara ett argument som innebär att reformen uteblir.

¹³ Se SOU 2001:49 s 69 f.

¹⁴ Se Kaijser/Riberdahl 1983 s 629 f.

2 Allmänt om den kommunala revisionen

Här följer en översiktlig och allmän beskrivning av den kommunala revisionen. Beskrivningen tar främst sin utgångspunkt i de regelverk som finns avseende revisionen.

Den kommunala revisionen är det enda organet i den kommunala organisationen som har en utpräglat granskande uppgift. Av 3 kap. 8 § KL framgår att för granskning av den verksamhet som bedrivs inom en nämnds verksamhetsområde och av en fullmäktigeberedning ska det finnas revisorer. Revisionens granskningsområde kan i huvudsak beskrivas som den kommunala förvaltningen i vid mening.

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen, främst det nionde kapitlet. Där framgår att deras uppdrag är att granska den kommunala verksamheten och att därvid särskilt pröva hur de av fullmäktige utsedda förtroendevalda har utfört sitt uppdrag.¹⁵ Granskningsobjekten är alltså i princip nämnderna, och kommunstyrelsen, och de förtroendevalda ledamöterna däri.

För varje mandatperiod ska fullmäktige utse minst fem revisorer.¹⁶ Revisorerna ska årligen lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. Berättelsen ska innehålla ett uttalande om huruvida ansvarsfrihet för de förtroendevalda i styrelsen, nämnder och fullmäktigeberedningar tillstyrks eller inte. De har också en möjlighet att rikta en motiverad anmärkning mot nämnder, fullmäktigeberedningar eller enskilda förtroendevalda. Det är sedan fullmäktige som prövar frågan om ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga.¹⁷ En väsentlig del av revisionens funktion är alltså att ge ett underlag och vara rådgivande i fullmäktiges

¹⁵ Se 9 kap. 9 § KL.

¹⁶ Se 9 kap. 2 § KL.

¹⁷ Se 9 kap. 16-17 §§ och 4 kap. 10 § KL.

ansvarsutkrävande i förhållande till de förtroendevalda i förvaltningen.

Det stadgas uttryckligen i 9 kap. 7 § att varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt. Det innebär bl.a. att en revisor därför kan anföra en egen mening i revisionsberättelsen eller avge en egen revisionsberättelse. I formell mening finns det flera olika revisorer som i princip kan bedriva egen granskning och avge rapporter och revisionsberättelser oavhängigt av övriga revisorer.¹⁸

Revisorernas granskningsuppgift omfattar all den verksamhet – undantaget myndighetsutövning mot enskild – som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed. De ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.¹⁹

Begreppet ”god revisionssed”, som styr granskningens omfattning, och vad som avses med det är inte fastställt utan ska förändras kontinuerligt och hänsyn ska enligt förarbetena tas till den kommunala sektorns särart.²⁰ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) dokumenterar på eget initiativ god revisionssed i kommunal verksamhet och utger regelbundet en skrift om detta. Det finns dock inget särskilt organ, utöver SKL som är en intresseorganisation, som fastställer den goda revisionsseden avseende kommuner.

Revisorerna ska i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god kommunal revisionssed. De sakkunniga ska ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som krävs för att fullgöra uppdraget. Vidare ska de sakkunnigas rapporter tillfogas revisionsberättelsen.²¹ De sakkunniga kan vara anställda, som i de flesta större kommuner där det finns egna revisionskontor, eller tillfälliga uppdragstagare, vanligen revisionsföretag.²²

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar till revisor för verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller om någon närstående

¹⁸ Som vi senare ska se är det dock ovanligt med s.k. delade revisionsberättelser, dvs. att revisorerna är oeniga och därför avger separata yttranden eller berättelser.

¹⁹ Se 9 kap. 9–10 §§ KL.

²⁰ Se prop. 1998/99:66 s 65 f.

²¹ Se 9 kap. 8 och 16 §§ KL.

²² Den marknaden domineras av ett fåtal mycket stora aktörer.

är redovisningsskyldig i verksamheten. En revisor kan inte heller bli vald till ledamot eller ersättare i en nämnd, styrelse eller beredning och inte heller till ordförande eller vice ordförande i fullmäktige.²³ Det föreslås att detta ska utsträckas till att även omfatta fullmäktiges ledamöter, dvs. att den som är revisor inte samtidigt får vara ledamot av fullmäktige.²⁴

Nämnderna och de enskilda ledamöterna och ersättarna är liksom de anställda skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar de behöver. Revisorerna har också rätt att inventera de tillgångar som nämnderna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör nämndens verksamhet.²⁵ Det saknas dock rättsliga verktyg att backa upp denna skyldighet med sanktioner.²⁶

I de kommunala företagen finns både yrkesrevisorer som utses av stämman och lekmannarevisorer som utses av fullmäktige. De senare ska utses bland kommunens eller landstingets revisorer. Yrkesrevisorn tar fram revisionsberättelsen till stämman och uttalar sig i den om räkenskapernas riktighet och om styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning. Lekmannarevisorn redovisar sina iakttagelser i en granskningsrapport som ställs till stämman och som tar upp om bolagets verksamhet skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om bolagets interna kontroll är tillräcklig. Granskningsrapporten ställs till stämman och därtill biläggs revisionsberättelsen som information till fullmäktige.²⁷

Sammanfattningsvis är den kommunala revisionen fullmäktiges instrument för att granska förvaltningen. Revisorerna utför sin granskning på uppdrag av fullmäktige och återrapporterar resultatet

²³ Se 4 kap. 6 § KL.

²⁴ Se Ds 2009:11 och prop. 2009/10:46.

²⁵ Se 9 kap. 12 § KL.

²⁶ Indirekt kan detta göras genom att tredskande nämnder kan kritiseras av revisorerna och i förlängningen entledigas av fullmäktige.

²⁷ Se 3 kap. 17 § och 9 kap. 16 § KL. Revision av de kommunala företagen kommer inte annat än undantagsvis att beröras i denna rapport. Regleringen är privaträttslig och endast kompletteringen med lekmannarevisorer gör den speciell i ett kommunalrättsligt perspektiv.

till uppdragsgivaren, fullmäktige. Det är sedan fullmäktigeförsamlingen som tar ställning till frågan om ansvarsfrihet, dvs. huruvida ansvar ska utkrävas av en eller flera förtroendevalda. Revisionen har således en central roll i processen kring ett eventuellt ansvarsutkrävande.

3 Revisionsbegreppet

3.1 Allmänt

I en framställning om den kommunala revisionen framstår det ganska naturligt att revision som sådan måste behandlas, åtminstone grundläggande. Vad avses egentligen när någon ska bedriva revision och vad ska detta tjäna till? Revision, som begrepp och företeelse, återfinns i princip överallt inom det västerländska samhällslivet. Viss typ av revision framstår dock som mer välutvecklad och genomreglerad än annan. Dessutom är det ibland tämligen väsensskilda verksamheter som benämns med samma begrepp. Intresset för revision får sägas ha ökat. Flera avhandlingar har behandlat olika typer av revision.²⁸ Reformen av den statliga revisionen med tillskapandet av Riksrevisionen 2003 innebar också att diskussionen kring revisionen som företeelse fick förnyad aktualitet.

Ordet "revision" härstammar från det latinska ordet *revidere* som betyder att se tillbaka.²⁹ Den ursprungliga betydelsen av ordet ger en tydlig bild av hur revision uppfattades tidigare. Den skulle vara en efterhandskontroll, en tillbakablick på verksamhet, åtgärder och beslut. Diamant uttrycker att revision är en efterhandsgranskning av ett granskningsföremåls ekonomiska rapporter och/eller aktiviteter.³⁰

För att bättre förstå begreppet "revision" krävs inledningsvis att två faktorer beaktas.³¹ *Den första* är att revision är ett både vagt och mångtydigt begrepp. Det är svårt att ge en slutgiltig definition som avgränsar revision från annan närliggande verksamhet. Det kan exempelvis ibland vara svårt att skilja på rollen som konsult i

²⁸ Se A. Diamant Revisors oberoende, Uppsala 2004, S. Ahlbäck-Öberg, *Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Uppsala 1999, och O. Lundin, *Kommunal revision – en rättslig analys*, Uppsala 1999.

²⁹ Moberg s 21.

³⁰ Diamant s 86.

³¹ Nedanstående resonemang bygger i stor utsträckning på Lundin 1999 s 71 ff.

ekonomiska frågor och revisorsrollen. Dessutom förändras begreppet och ändrar betydelse i takt med utvecklingen inom verksamhetsområdena. Mångtydigheten ligger däri att begreppet har olika betydelse inom olika områden. Det gäller även rent rättsligt. Revision i kommunallagens mening är inte detsamma som i aktiebolagslagen eller regeringsformen. Vid en diskussion av begreppet är det därför av vikt att det relevanta rättsområdet hålls i minnet. *Den andra* faktorn av betydelse är syftet med revisionen. Detta syfte har ett starkt samband med revisionens intressenter. Om intressenten är erkänd av rättsordningen utformas revisionen så att denne får sina intressen tillgodosedda.

Det faktum att "revision" har olika betydelser i de olika regelverken skulle kunna innebära att varje jämförelse blir meningslös. Den välreglerade bolagsrevisionen framstår som väsensskild från stats- och kommunrevision. Det finns emellertid grundläggande gemensamma nämnare som gör en jämförelse meningsfull och det grundläggande och ursprungliga syftet med revisionen är i princip detsamma för alla tre revisionstyperna; att informera huvudmannen om uppdragstagarens prestation. Kopplat till detta är vanligen att det finns en möjlighet till återkoppling, ansvarutkrävande från huvudmannens sida.

3.2 Förutsättningar för behov av revision och hur detta behov fylls

Den första och grundläggande förutsättningen för revision är att två aktörer interagerar i roller av huvudman och uppdragstagare. Uppdragstagaren är ansvarig inför huvudmannen för den uppgift han eller hon utför.³² Ansvaret kan exempelvis manifesteras i en lagstadgad redovisningsskyldighet.

Den andra förutsättningen är att huvudmannen inte har möjlighet att själv informera sig om och värdera uppdragstagarens uppträdande. Den bakomliggande orsaken kan exempelvis vara uppdragets komplexitet eller omfattning. Huvudmannens *otillräcklighet* i informationshänseende är därför en förutsättning.

³² Det är det rättsliga ansvaret som här är av intresse. Jämför Flint som räknar upp en rad olikartade förhållanden där han menar att revision är nödvändig. Exempelvis då information behöver vara trovärdig, revisorn får då ett slags notarius publicus-funktion. Flint använder begreppet "accountability" i en rad olika betydelser varav rättslig ansvarighet är en. Se Flint s 20-41, ssk s 24 f.

Dessa två nu nämnda förutsättningar reser krav på att en tredje part, en informatör, som kan tillfredsställa huvudmannens informationsbehov. Värdet av informatörens verksamhet är till stor del beroende av *trovärdigheten*. Om informationen som denne avger sätts i fråga blir konstruktionen tämligen meningslös. Både huvudman och uppdragstagare, ytterst även en domstol, bör ha tilltro till informatören. För att trovärdighet ska kunna uppnås krävs två egenskaper hos informatören: kompetens och oberoende. Det kan även uttryckas så att kompetens och oberoende är en förutsättning för att informationen ska vara sakligt korrekt och inte färgad av otillbörliga hänsyn. Oberoendet tillför dock den ytterligare dimensionen att intressenten, och andra, också *tror* att så är fallet. Den sista punkten avseende trovärdigheten är att revisionens resultat ges offentlighet. En tyst och osynlig revision kan knappast erhålla någon trovärdighet.

Oberoendet har en objektiv och en subjektiv sida. Den subjektiva är den enskilde revisorns förmåga att agera oberoende, utan att ta otillbörliga hänsyn. Denna är i princip omöjlig att undersöka och/eller reglera fram. Man kan konstruera ett regelverk som ökar möjligheterna för en enskild att uppfylla det subjektiva oberoendet. Slutligen är det dock upp till den enskilde att agera oberoende i varje given situation. Det objektiva oberoendet är enklare att hantera och diskutera. Uppfattas revisionen som oberoende av en utomstående, rimligt välinformerad, betraktare?³³

Informatörens kompetens förutsätter även att han eller hon har full frihet att undersöka och rapportera.³⁴ En informatör som är begränsad i det avseendet och exempelvis saknar tillgång till vissa handlingar eller uppgifter har inte genomfört en fullständig granskning av objektet.

Slutligen krävs, för att informatören ska kunna informera och framför allt värdera, att det finns en viss allmänt erkänd *standard* utifrån vilken uppdragstagarens prestation ska bedömas. Det måste därför finnas värdepunkter och mått för prestationen. I annat fall uteblir momentet av värdering. Kunskapen om denna standard är tillsammans med oberoendet informatörens viktigaste egenskaper.

³³ Här kan det ibland i diskussionen kring den kommunala revisionen ha brustit. Inte alla kritiker har varit informerade på en rimlig nivå.

³⁴ Flint uttrycker det så att revisionen ska ha "*freedom from investigatory and reporting constraints*". Flint s 22.

Utifrån detta tentativa resonemang kan ett antal grundläggande förutsättningar beträffande revision ställas upp.³⁵

- Två aktörer interagerar och förhållandet kan beskrivas som ett huvudman-uppdragstagarförhållande.
- Uppdragstagaren är ansvarig inför huvudmannen.
- Huvudmannen behöver information om och värdering av uppdragstagarens prestation och huvudmannen kan inte själv tillfredsställa behovet av information och värdering.
- Någon måste fylla behovet av information och värdering. Denne informatör ska ha följande egenskaper:
- Informatören ska vara trovärdig. För trovärdighet krävs:
 - a. Kompetens
 - b. Oberoende
 - c. Offentlighet
- Informatören har tillgång till allmänt erkända bedömningsgrunder eller normer mot vilka uppdragstagarens prestation kan värderas.

De första fyra punkterna anger de grundläggande förutsättningarna för behov av revision. I bolagssammanhang sker detta då de som tillskjuter kapitalet, aktieägarna, inte längre har den direkta kontrollen av verksamheten dvs. då en separation av ägande och kontroll ägt rum.³⁶

Inom stat och kommun är systemet konstruerat så att behovet av revision är grundläggande. Då riksdagen utser en statsminister för styrande av riket, då regeringen utser en generaldirektör för styrande av en myndighet eller då kommunfullmäktige utser en nämnd ansvarig för viss verksamhet uppstår ett naturligt behov av revision. Ett resonemang analogt med det ovan förda om separation av ägande och kontroll kan självfallet föras. I det här fallet är det emellertid inte relevant att diskutera i termer av ägande. Det är snarare en fråga om finansiering av verksamheten. Då kontrollen av viss verksamhet är separerad från finansieringen uppstår behov av revision, eftersom finansiären vanligen har en

³⁵ Jfr Diamant s 87. Där uppställs en liknande lista på relevanta faktorer.

³⁶ Se Fant s 15-18. Fråga uppstår därför vilket syfte revision har i företag där det saknas separation av ägande och kontroll t.ex. där endast en eller ett fåtal aktieägare finns och dessa är även involverade i ledningen av bolaget. Revisionens syfte och intressenter är då närmast att spåra hos staten eller potentiella investerare. Trots att aktieägarna är revisionens uppdragsgivare utgör de inte den primära intressentgruppen eftersom informationsbehovet saknas.

önskan men också ett ansvar att informera sig om verksamhetsutförarens prestation.³⁷

Parallellen med det i bolagssammanhang relevanta resonemanget om ägande/finansiering och kontroll är dock inte tillräcklig beträffande offentligrättslig verksamhet. Ytterligare dimensioner rörande aspekter av rättsstatlighet och demokrati komplicerar bilden. För att en komplett bild av de grundläggande förutsättningarna för revision i offentligrättslig verksamhet ska erhållas krävs alltså komplettering av punkterna.

Det *demokratiska idealet* förutsätter att de direktvaldas vilja, t.ex. fullmäktiges, får genomslag i så stor utsträckning som möjligt, dvs. även utanför de beslutande församlingarna.³⁸ Revisionen fyller en väsentlig funktion vid granskningen av förvaltningens implementering av de direktvaldas, fullmäktiges, beslut. Det kan uttryckas så att granskningen av överensstämelsen mellan de beslutande församlingarnas beslut och förvaltningens verksamhet utgör en väsentlig faktor vid legitimeringen av den offentliga förvaltningen.

Det *rättsstatliga idealet* förutsätter bl.a. att den offentliga verksamheten präglas av legalitet och rättsligt ansvarsutkrävande. Revisionen fungerar då som granskare av legaliteten och ger huvudmannen möjlighet till ansvarsutkrävande beträffande den som inte uppfyller detta krav.³⁹ De demokratiska och rättsstatliga idealen innebär därför *självständiga* krav på revision av offentlig verksamhet. Dessa självständiga krav är oberoende av och går utöver de beslutande församlingarnas huvudmannaintresse. De markerar vidare en väsentlig, djupgående skillnad mellan offentligrättslig revision och privaträttslig sådan.

De offentligrättsliga aspekterna på revision som här anförts innebär att de punktvis uppställda förutsättningarna för revision bör kompletteras med ytterligare två punkter.

³⁷ Om inte annat har finansören ett *politiskt* ansvar, dvs. ansvar inför väljarna, att informera sig om uppdragstagarens verksamhet.

³⁸ Det kan även sägas vara sant i bolagsrättsliga sammanhang. Bolagsledningens iakttagelse av stämmans beslut är av intresse för revisionen. Det är emellertid i egenskap av huvudman som stämman meddelar sina beslut och intresset av följsamheten härrör från huvudmanna- och intressentrollen. Det finns i bolagssammanhang inget demokratiskt ideal som reser *självständiga* krav på revision.

³⁹ Notera att revisionens uppgift som granskare av legaliteten i den offentliga förvaltningen inte är primär vare sig i statlig eller kommunal verksamhet. Det finns andra organ för denna typ av granskning, t.ex. JO, JK, länsstyrelserna m.fl. De statliga och kommunala revisionsorganen har dock laglighetsgranskning, i viss utsträckning, som en deluppgift och fyller därvidlag en funktion i fråga om upprätthållandet av legaliteten i den offentliga förvaltningen.

- Ett demokratiskt system kräver revision för att granska vilket genomslag de direktvaldas beslut får i förvaltningen, dvs. i vilken mån de beslutande församlingarnas beslut implementeras av förvaltningen.
- Ett rättsstatligt system kräver revision för att garantera legalitet och ge möjlighet till rättsligt ansvarsutkrävande.

De sista två punkterna kan beskrivas så att revisionen stärker legitimiteten i den offentliga verksamheten. Genomslaget av de direktvaldas beslut samt legaliteten höjer legitimiteten och därmed även förtroendet för det offentliga systemet. Det ovan sagda visar att revision av offentlig verksamhet är ett mer komplicerat problemområde än revision av privat verksamhet, och delvis rör problemen olika aspekter av revisionen. Detta kan möjligen förklara den brist på utbyte av diskussion och tankar mellan offentlig och privat revision som finns trots att det är uppenbart att beröringspunkterna är fler än skillnaderna.

3.3 Behovet av revision och den kommunala revisionen

Föregående avsnitt syftar till att ge en grundläggande, mer allmän bild av behovet av revision. Utifrån det resonemanget kan följande, översiktliga, punkter ställas upp:

1. Ett huvudman – uppdragstagarförhållande föreligger. Uppdragstagaren är ansvarig inför huvudmannen.
2. Huvudmannen behöver information om och värdering av uppdragstagarens prestation och huvudmannen kan inte själv tillfredsställa behovet av information och värdering.
3. Ett behov av en informatör uppstår.
 - a. Denne informatör ska vara trovärdig. För trovärdighet krävs:
 - i. Kompetens
 - ii. Oberoende
 - iii. Offentlighet
 - b. Informatören ska ha tillgång till allmänt erkända bedömningsgrunder eller normer mot vilken uppdragstagarens prestation kan värderas.⁴⁰

⁴⁰ Det måste kunna gå att bedöma om verksamheten bedrivits på ett bra sätt eller om förutsättningar för ansvarsutkrävande föreligger.

4. Ett demokratiskt system kräver revision för att granska om fattade beslut har implementerats av förvaltningen.
5. Ett rättsstatligt system kräver revision för att ge möjlighet till rättsligt ansvarsutkrävande.

Dessutom krävs en möjlighet för huvudmannen till återkoppling. Huvudmannen måste kunna utkräva ansvar av uppdragstagaren. Återkopplingsmöjligheten utgör den 6:e och sista punkten på denna lista som är ett slags grundläggande beskrivning av revisionens utgångspunkter och förutsättningar

6. Huvudmannen måste kunna återkoppla revisionens resultat i förhållande till uppdragstagaren, utkräva ansvar.⁴¹

En inledande tillämpning av dessa punkter på den kommunala revisionen ger följande. Revisionens akilleshäl har uppfattats vara oberoendet. De partipolitiska bindningar, som revisorerna har till granskningsobjekten är ofrånkomliga och svåra att bortse från. Problematiken har utretts ett flertal gånger utan att märkbara förändringar åstadkommits. Att revisorerna utses på partipolitiska grunder till att granska egna partikamrater är en grundläggande brist hos den kommunala revisionen.

Det finns även andra aspekter som inte uppmärksammats i tillräcklig utsträckning. Punkten 3b är också en problematisk aspekt av revisionen. Mot vad utvärderas granskningsobjektets prestation? Det saknas kriterier för när exempelvis anmärkning ska riktas eller när ansvarsfrihet ska avstyrkas. I princip den enda skriftliga dokumentation som finns är SKL:s skrift God kommunal revisionsred. Utvärderingen av granskningsföremålets verksamhet behandlas dock sparsamt där. Då måste också hållas i minnet att SKL endast är en kommunal intresseorganisation och inget auktoritativt eller objektiva organ. Denna punkt 3b, erkända bedömningskriterier, hänger intimt samman med punkt 6, möjlighet till utkrävande av ansvar. Det saknas reglering, praxis eller för den delen sed gällande när ansvar ska utkrävas. Självfallet finns en rad exempel på när ansvar har utkrävts men det finns också praxis som visar på motsatsen, dvs. att ansvar inte utkrävts i situationer där misskötsel konstaterats.⁴² Till den allmänt kända

⁴¹ I Shirin Ahlbäck's avhandling Att kontrollera staten ställs tre förutsättningar upp för att ansvar överhuvudtaget ska kunna utkrävas: 1. det går att urskilja vem som är ansvarig, 2. det finns kunskap om verksamheten bedrivits bra eller dåligt, 3. det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar, Ahlbäck 1999 s 35.

⁴² Rikhaltig revisionspraxis och fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen återfinns i Ansvarsprövningsbanken, www.skl.se.

problematiken kring den kommunala revisionens oberoende ska också läggas bristen på bedömningskriterier som i sin tur påverkar ansvarsutkrävandet. Eftersom revisorerna i dagens reglering är tvingade att ta ställning i frågan om ansvarsfrihet är denna oklarhet angående ansvarsutkrävandet ett problem för revisionen, och dess trovärdighet, som sådan. Revisorerna hamnar i en situation där det saknas vägledning för när ansvar ska utkrävas trots att de är tvingade att ta ställning till frågan. Det blir en bedömningsfråga och inte sällan har revisorerna och fullmäktige gjort helt olika bedömningar med en enorm oklarhet som följd.

4 Ansvar och ansvarsutkrävande i kommunal verksamhet

4.1 Allmänt om ansvar

Eftersom revisionen är central när det gäller fullmäktiges ansvarsutkrävande av den kommunala förvaltningen finns det anledning att här beskriva ansvar och ansvarsutkrävande i fråga om kommunal verksamhet och beslutsfattande.

Skälen till att ha ett system för ansvarsutkrävande är flera. Ett av de grundläggande skälen är att ansvarsutkrävande är en förutsättning för förvaltningens legitimitet. För att medborgarna ska kunna känna förtroende för att förvaltningen sköter sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt och exempelvis inte tar mutor eller ovidkommande hänsyn vid beslutsfattandet måste det, i en förlängning, finnas någon form av ansvarsutkrävande, för att kunna stävja och sanktionera den typen av agerande. Tadelningen av den offentliga förvaltningen mellan en statlig och en kommunal sektor sammantaget med det relativt starka kommunala självstyret i Sverige skapar särskilda förutsättningar för kontroll och ansvarsutkrävande.

Vad menas då med ansvar och ansvarsutkrävande? I Sverige har man inom stats- och förvaltningsrätten fokuserat på *kontroll* snarare än *ansvarsutkrävande*.⁴³ Ansvarsutkrävande är dock ett vidare begrepp än begreppet kontroll. Det anglo-amerikanska begreppet "accountability" ger en god bild av problematiken. Begreppet är mycket svåröversatt. Den språkliga betydelsen är: Förmågan att kunna redovisa (to give accounts). En person som är "accountable" har ett ansvar att kunna redovisa hur han/hon hanterar sin uppgift när den person han/hon svarar inför begär det. Accountability innebär en betoning av ansvaret som en relation

⁴³ Det är exempelvis symptomatiskt att 12 kap. regeringsformen har rubriken "kontrollmakten", medan begreppet "ansvarsutkrävande" inte fått någon egen rubrik.

mellan den som utkräver ansvaret och den ansvarige. När man ska analysera frågan om ansvarsutkrävande måste man därför ställa sig följande frågor:

- *Vem* eller vilket organ är ansvarig, dvs. vem är uppdragstagare?
- *Vem* eller vilket organ är man ansvarig inför, dvs. vem är huvudman?
- För *vad* är man ansvarig, dvs. vad är uppdragets innehåll?

Frågan om ansvaret och möjligheter till utkrävande därav kan således beskrivas i termer av *identifikation*. För att systemet ska kunna fungera krävs att det är möjligt att identifiera uppdragstagaren, huvudmannen och uppdragets innehåll. Den sista frågan som är relevant, då identifikationen är genomförd, är hur ansvaret ska utkrävas. För att ett ansvarssystem ska kunna existera krävs effektiva instrument både för identifikationens genomförande och för ansvarets utkrävande. De två första punkterna är vanligen oproblematiske. Att identifiera huvudman och uppdragstagare är i normalfallet enkelt. Huvudman för exempelvis socialtjänst är kommunen, genom fullmäktige, och uppdragstagare i förhållande till fullmäktige är den ansvariga nämnden.

Ansvar är således kopplat till själva utkrävandet därav. Att inneha ansvar innebär att något slags konsekvens kan inträffa. En konsekvens som är negativ för den som innehar ansvaret. Någon slags sanktion måste därmed finnas för att ett utkrävande av ansvar ska kunna ske.

4.2 De förtroendevaldas och de anställdas ansvar, särskilt tjänstefelet

Inom den kommunala sektorn finns olika typer av sanktioner som har sin spets riktad mot olika typer av personkategorier. Det finns två grupper av personkategorier inom den kommunala organisationen, de anställda och de förtroendevalda. Den senare gruppen kan i sin tur delas in i de direktvalda, som är fullmäktiges ledamöter och valda till uppdraget direkt av kommunmedlemmarna, och de indirekt valda, utsedda av fullmäktige till

uppdrag framför allt i nämnderna. Dessa båda olika typer av valda ledamöter benämns förtroendevalda i kommunallagen.⁴⁴

De förtroendevalda och de anställda har i stora avseenden liknande ansvarsbilder. Det straffrättsliga ansvaret är i princip identiskt. Den stora och principiellt viktiga skillnaden är att en viss kategori, ledamöter av fullmäktigeförsamlingen, är explicit undantagna ansvar för tjänstefelsbrottet.⁴⁵ Motivet till det är tudelat. Fullmäktige ska i normalfallet inte behandla ärenden innefattande myndighetsutövning vilket är ett av rekvisiten för brottet, och stadgandet blir därför irrelevant i förhållande till den gruppen.⁴⁶ Vidare anses det att ansvar i förhållande till ledamöterna av fullmäktige primärt ska utkrävas i allmänna val av kommunmedlemmarna.⁴⁷

Den stora skillnaden mellan de anställda och de förtroendevalda är att de innehar varsin unik ansvarstyp. De anställda har ett arbetsrättsligt ansvar med sanktioner såsom löneavdrag, avstängning m.m. De indirekt förtroendevalda har ett revisionsansvar med entledigande och/eller skadestånd som sanktioner.

När revisionen diskuteras så är det indirekt de förtroendevaldas ansvar som i förlängningen blir intressant. Endast denna grupp har revisionsansvar och det är också enbart denna grupp som är det direkta föremålet för revisionens granskning. Därför finns anledning att titta närmare på denna grupps straffrättsliga ansvar då det egentligen är den enda ansvarsform som är ”skarp”, som inrymmer någon form av rättslig sanktion. Därför följer här en översiktlig redogörelse för tjänstefelsansvaret.

Enligt 20:1 brottsbalken (BrB) ska den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för *tjänstefel*. Om uppsåt föreligger och brottet är grovt ska han dömas för *grovt tjänstefel*. Det centrala rekvisitet är vid *myndighetsutövning*. Stadgandet avser både förtroendevalda och tjänstemän. Ett viktigt undantag finns. Den som är ledamot av en beslutande statlig eller

⁴⁴ Se 4 kap. 1 § KL. Det görs ingen skillnad i terminologin mellan fullmäktiges och nämndernas ledamöter, vilket är märkligt då skillnaden i rättslig status är betydande.

⁴⁵ Se 20 kap. 3 § brottsbalken (BrB).

⁴⁶ Här kan man dock notera att det i och för sig är sällsynt att fullmäktige utövar myndighet mot enskild men att det inom plan- och byggregleringen finns sådana typer av beslut som fattas av fullmäktige och innehåller moment av myndighetsutövning. Det innebär att det tämligen frekvent fattas beslut om myndighetsutövning av fullmäktigeförsamlingarna, totalt sett i Sverige, och dessa fattas helt utan att de normala rättsliga sanktionerna finns.

⁴⁷ Fullmäktigeledamöternas rättsliga ansvar är i princip ointressant då revisionen diskuteras. Därför görs ingen ytterligare fördjupning av detta här.

kommunal församling, t.ex. kommunfullmäktige, är inte underkastad ansvar för dessa brott. Det är endast i egenskap av fullmäktigeledamot som en person inte kan fällas till ansvar för tjänstefel. Det är relativt sällsynt att fullmäktige fattar beslut om myndighetsutövning. Denna typ av beslut ligger i huvudsak på nämndnivå. En fullmäktigeledamot kan således inte ställas till ansvar för deltagande i fullmäktiges beslutsfattande.⁴⁸ Tanken är att denna grupp har ett politiskt ansvar inför sina väljare.⁴⁹ En följd av det är att fullmäktige även är undantagen JO:s och JK:s granskning.⁵⁰

Det straffrättsliga tjänsteansvaret var kraftigt inskränkt mellan 1976 och 1989.⁵¹ Anledningen till detta var den hämmande inverkan som alltför stränga ansvarsregler ansågs ha på den offentliga förvaltningen.⁵² Före 1975 års ämbetsansvarsreform, som medförde en straffrättslig inskränkning, var det straffbara området betydande och omfattade gärningar som ibland var bagatellartade. Straffbarheten omfattade även obetydliga förseelser som berodde på oförstånd eller oskicklighet och domstolarna belastades i onödan.⁵³ Tjänstefelet ersattes, under perioden 1976-89, med *myndighetsmissbruk* som var betydligt svårare att utkräva ansvar för. Reformen hade i huvudsak tre syften; att avsevärt inskränka det straffbara området, att tydliggöra den personkrets som var underkastad straffansvar samt att närma den offentliga tjänstens sanktionssystem till den privata. Reformen byggde på en privaträttslig grundsyn på det offentliga anställningsförhållandet. Förseelser i tjänsten blir då att betrakta som i första hand ett brott mot anställningsavtalet och inte mot allmänheten. I konsekvens därmed är de sanktionsmedel som förekommer i privaträttsliga avtalsförhållanden att anse som tillräckliga. En viktig skillnad mellan privat och offentlig tjänst ansågs dock fortfarande finnas. Utövandet av myndighet var specifikt för den offentliga funktionären och allmänhetens intresse av en korrekt myndighetsutövning medförde att detta område fortfarande efter reformen var kriminaliserat.⁵⁴

⁴⁸ Se Warnling-Nerep s 471 och där gjorda hänvisningar.

⁴⁹ Se Ds 1983:7 s 121 och Warnling-Nerep s 471-473.

⁵⁰ Se exempelvis Warnling-Nerep s 471-473.

⁵¹ För en detaljerad redovisning av tjänsteansvarsreformerna se Warnling-Nerep s 455-468.

⁵² Prop. 1975:78 s 145.

⁵³ BrB-kommentaren s 386 f.

⁵⁴ BrB-kommentaren s 440-443.

Förändringarna i det offentliga tjänsteansvarssystemet blev kritiserade.⁵⁵ En rad motioner väcktes under åren efter ansvarsreformen med krav på utvärdering av förändringarna. Ett omfattande utredningsarbete genomfördes vilket till sist mynnade ut i att tjänsteansvaret utökades 1989.⁵⁶ Motiveringen var att ett sanktionssystem som inte var effektivt riskerade medföra att allmänhetens förtroende för rättsväsendet minskade.⁵⁷ Denna ändring *i riktning* mot det gamla tjänstefelet utökade det bestraffningsbara området och gäller än i dag. Rekvisitet ”vid myndighetsutövning” innebär dock en avsevärd inskränkning i jämförelse med rättsläget innan 1976. Ansvaret blir därmed kopplat till en relativt liten del av den totala verksamheten och beslutsfattandet inom den kommunala sektorn.

Av intresse i sammanhanget är JK:s förslag, från 1997, till kriminalisering av misshushållning med allmänna medel. Straffansvaret skulle även komma att omfatta oaktsamhet. Enligt JK skulle straffbestämmelsen komplettera 20:1 BrB, som i vissa fall visat sig otillräcklig.⁵⁸ Förslaget hade vissa förtjänster. Framför allt innebar det en kriminalisering av vårdslöst förfarande som ekonomiskt skadar huvudmannen. För sådana situationer återstår vanligen i dag det arbetsrättsliga ansvaret för arbetstagare. Vad gäller förtroendevalda är det svårare att finna möjligheter till ansvarsutkrävande. Att tillämpa en sådan, av JK föreslagen, straffbestämmelse torde emellertid medföra vissa svårigheter och ställer stora krav på domstolarnas kompetens i förvaltnings-ekonomiska frågor. Förslaget genomfördes inte och rättsläget ändrades inte. Emellertid visar JK:s förslag på ett problem som identifierats men ännu inte åtgärdats.

Den som utrustats med offentlig makt rör sig i princip alltid inom det straffbara området i sitt beslutsfattande, även då befogenheterna överskrids grovt.⁵⁹ Exempelvis torde en kommunal nämnd som fattar beslut om tvångsåtgärder som den rättsligt sett saknar röra sig inom detta område. Nämndledamöterna kan då åtalas för tjänstefel. Ett annat exempel är då ett fattat beslut i och för sig är materiellt riktigt men meddelats först sedan ett irrelevant

⁵⁵ Se bl.a. Riberdahl 1979 s 139-142.

⁵⁶ Se BrB-kommentaren s 442-449 där bakgrunden till 1989 års reform redovisas.

⁵⁷ Prop. 1988/89:113 s 7 ff.

⁵⁸ Se JK-rapporten 1997 s 129-132.

⁵⁹ Se exempelvis JO 93/94 s 26 där en domare åtalades och dömdes för tjänstefel p.g.a. att han förverkat villkorligt medgiven frihet för en åtalad trots att laga grund saknats för detta.

villkor uppfyllts, t.ex. om en nämnd meddelat byggnadslov först om sökanden ekonomiskt bidrar till viss kommunal verksamhet.

I fallet JO 1968 s 205 var det fråga om ett kommunalråd tillika ordförande i drätselnämnd och byggnadsnämnd som åtalades för tjänstefel. Ett bolag hade ansökt om bygglov och fått avslag. I samband med förhandlingar med kommunen hade ordföranden i byggnadsnämnden begärt att det sökande bolaget skulle utge bidrag till en ideell förening där han dessutom var ordförande.⁶⁰

Den som överskrider sin delegerade befogenhet att utöva myndighet är också innefattad av tjänstefelsstadgandet. Straffansvaret kan således överflyttas inom en organisation.⁶¹

Tjänstefelsbrottet omfattar således även kommunala förtroendevalda och anställda. Tjänsteansvaret beror dock på verksamhetens karaktär. I sådan förvaltning som handhar den huvudsakliga kommunala myndighetsutövningen, exempelvis ärenden om ekonomiskt försörjningsstöd eller bygglov, är ansvaret omfattande, medan kultur- och fritidsförvaltningen sällan eller aldrig utövar sådan verksamhet. Inte heller torde en kommunstyrelse, som har det övergripande ekonomiska ansvaret i kommunen, i normalfallet tänga området för myndighetsutövning. Värt att notera är, som ovan nämnts, också den avsevärda inskränkning av det kriminaliserade området som ansvarsreformen, 1976 och 1989, medförde. En avkriminalisering som löstes med ett större arbetsrättsligt ansvar för de anställda men som inte hanterades alls avseende den mycket stora gruppen förtroendevalda inom den kommunala sektorn. För den gruppen innebar ansvarsreformen helt enkelt en ansvarslöshetsreform.

4.3 Det kommunala "trotset", lag- och domstolstrots

Föregående avsnitt visar att för att tjänstefel ska aktualiseras krävs ett moment av myndighetsutövning. Det är en av förklaringarna till att den s.k. trotsproblematiken växt fram i kommunal sektor. Olika typer av kompetensöverskridanden och liknande kan ofta inte sanktioneras av rättssystemet. Ett rättsfall från 1988 är centralt och mycket belysande i det avseendet. I NJA 1988 s 26 fattade kommunfullmäktige i Gullspåns kommun beslut om att ingå ett

⁶⁰ Fallet kommenteras i Sundberg-Weitman 1981 s 303 f.

⁶¹ Notera att det ytterst blir en straffrättslig bedömning av ansvarets placering vilket är en utomordentligt komplicerad bedömning att göra. Se vidare Lundin 1999 s 496 ff.

avtal med en enskild näringsidkare. Avtalet var mycket förmånligt för näringsidkaren och innebar i själva verket ett förtäckt stöd. Beslutet överklagades och domstolen meddelade inhibition, verkställighetsförbud. Oavsett domstolens förbud så verkställde kommunstyrelsen fullmäktiges beslut och ingick avtalet med näringsidkaren. JK initierade en granskning och väckte åtal i fallet mot styrelsens ledamöter.

HD konstaterade att fullmäktiges beslut och styrelsens senare verkställighet baserade sig enbart på kommunallagen. Besluten kunde inte karaktäriseras som myndighetsutövning och ansvar för tjänstefel kunde inte utkrävas. Kommunstyrelsens ledamöter friades således trots att man verkställt ett beslut i strid med domstols förbud. Fallet implicerar att verksamhet reglerad enbart av KL inte rymmer moment av myndighetsutövning och inte utövas under det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. Sådana kompetensöverskridanden kan således inte sanktioneras straffrättsligt.

Gullspångsfallet, och även andra fall, listan kan göras lång, initierade en rad olika utredningar. En mängd olika åtgärder har föreslagits.⁶² Några konkreta ändringar av rättsläget har dock inte genomförts och läget är alltså likadant i dag. Dylika ärenden med s.k. kommunalt trots dyker upp regelbundet och lagstiftaren uppmärksammar problematiken i olika sammanhang men ett helhetsgrepp har ännu inte tagits.⁶³

Det kommunala lag- och domstolstrotsset är inte en företeelse som verkar försvinna.⁶⁴ Tvärtom synes fenomenet vara relativt vanligt. Kommunalt besväret som företeelse kan nästan sägas uppmuntra detta då kommunala beslut som är olagliga blir lagliga då besvärstiden runnit ut. Kommunmedlemmarna anses då ha accepterat beslutet, oavsett om det strider mot exempelvis den kommunala kompetensen. Förekomsten av denna ”trots”-problematik riskerar att undergräva rättsmedvetandet, och respekten för rättsreglerna, inom den kommunala organisationen. Eftersom en rad rättsregler inte backas upp med sanktioner finns heller ingen egentlig anledning att efterleva regelverket.

⁶² Se exempelvis SOU 1993:109 *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots* och Ds 1995:27 *Kommunalt domstolstrots och lagtrots*.

⁶³ Se vidare avsnitt 8 Fallet Nyköping – Ryanair som beskrivs där är ett tydligt exempel på en serie händelser där ansvar aldrig utkrävts trots att en mängd olika rättsregler satts åt sidan mer eller mindre medvetet.

⁶⁴ För den som vill studera fenomenet vidare finns Ds 2000:53 *Kommunalt domstolstrots*, och Warnling-Nereps *Kommunalt lag- och domstolstrots*.

Kommunallagen kan då snarare betraktas som en inspirationskälla för de kommunala beslutsfattarna än en regelmassa som faktiskt ska följas. ”Trots”-problematiken skapar en situation där kommunerna kan uppfattas som ett slags laglös frizon.⁶⁵

Problematiken kring det kommunala ”trotset” kan utvecklas nästan i det oändliga. Detta är dock inte rätt plats för dylikt. Det är dock väsentligt att ha i medvetandet att en sådan företeelse finns och att den inte är särskilt ovanlig. En vanlig uppfattning bland förtroendevalda är att de inte har något egentligt ansvar för beslut och verksamhet utöver det som kommunmedlemmarna kan utkräva i allmänna val. Ovanstående visar att det till viss del också är sant. Mycket som är olagligt är osanktionerat och då uteblir ansvaret, i rättslig mening. I denna miljö av, åtminstone delvis, laglöshet verkar den kommunala revisionen och ska granska och föreslå ansvarsutkrävande. Det är självfallet ingen helt enkel uppgift och kanske bör vi inte ställa högre krav på revisionens effektivitet än på lagstiftarens egen förmåga att hantera bångstyriga kommuner.⁶⁶

⁶⁵ Exempelen kan göras oerhört många. Ett exempel härrör delvis från sportvärlden och har att göra med Charlotte Kallas framgångar i skidspåret. Efter hon vann Tour de Ski i början på 2008 uttalade kommunalrådet i hennes hemkommun Pajala att hon ska få en fastighet eftersom hon var en reklampelare för kommunen. Dagen efter uttalade kommunalrådet att så fick man visst inte göra. Han förtydligade dock med att säga att om ingen överklagar så kan man faktiskt göra så i alla fall. Se vidare Aftonbladets Sportblad 2008-01-09.

⁶⁶ Det bör för rimlighetens skull inflikas att bångstyriga delar av det allmänna finns inte bara i den kommunala sektorn. I kommunerna finns dock den allmänna möjligheten att besvära sig över de kommunala besluten, kommunalbesvär eller laglighetsprövning, som tydliggör när kommunerna agerat i strid med lag. Kommunernas tillkortakommanden, i rättslig mening, blottläggs och frågan om sanktioner reses. En sådan allmän besvärsmöjlighet finns inte avseende den statliga sektorns beslut och åtgärder. Om en sådan funnes skulle kanske en liknande situation uppdagas även i den sektorn.

5 Framväxten av den kommunala revisionen

5.1 Inledning

För att förstå den kommunala revisionen, dess funktion och plats i systemet, är det nödvändigt att sätta in den i dess rättshistoriska sammanhang. Revisionen, och kommunalrätten generellt har sina rötter i 1800-talet och vissa ålderdomliga yttringar blir mer begripliga om bakgrunden är mer klar.

Dagens kommunallagstiftning behandlar revisionen i ett eget kapitel. Institutet har vuxit enormt i betydelse. I slutet på 1800-talet var den kommunala revisorn endast en bokförings- och siffergranskare som utsågs på årsbasis. Dessa benämndes årsrevisorer.

Jämfört med dagens kommun var 1800-talskommunen en liten ekonomisk enhet. Den ringa ekonomiska omsättning som kommunerna hade gjorde att den revisionella verksamheten knappast var betydande på något sätt. De genomförda kommunsammanläggningarna medförde att kommunernas storlek ökade dramatiskt. I takt med att de kommunala uppgifterna blev fler ökade omsättningen och det uppkom ett behov av kontroll och effektivisering av den ekonomiska förvaltningen. Revisorernas uppgifter ökade och deras betydelse växte. I dag är kommunrevisorn förtroendevald och uppdraget löper under en fyraårig mandatperiod. Det har således skett en förändring och uppdraget som revisor har numera politiska dimensioner. Den kommunala revisionens utveckling är en viktig del av den moderna kommunens framväxt.

I detta avsnitt beskrivs utvecklingen av det lokala självstyret och revisionen i kronologisk ordning med början i socknen, dvs. i ursprunget till våra dagars kommuner och landsting. Utfärdandet av 1862 års förordningar om lokalt självstyre innebar att det

gjordes en klar distinktion mellan landskommun och stadskommun.⁶⁷ Till detta kom en helt ny rättsfigur, landstinget. Dessa tre former av lokalt självstyre reglerades separat i tre olika förordningar.

5.2 Socken före 1800-talet

Sockenstämman hade ursprungligen ingen allmän kompetens att handha sockenbornas gemensamma angelägenheter. Om en förvaltningsuppgift inte var en i författning stadgad skyldighet ansågs den vara frivillig för socknen. Sådana frivilliga uppgifter krävde enhällighet av stämman. Man betraktade sådana beslut som ett slags privaträttsliga överenskommelser mellan de närvarande. De var därför naturligt att de sockenbor som röstade mot i princip inte var bundna av beslutet.⁶⁸

Under 1500- och 1600-talen utvecklades och omorganiserades den statliga lokalförvaltningen. Sverige delades in i län och varje län delades in i fögderier. En effektiv statlig förvaltning eftersträvades. Även den lokala självstyrelsen utvecklades under perioden. 1600-talet uppvisar ett välutvecklat sockensjälvstyre med församlingsprästerna som ledare. Det beslutande organet var sockenstämman som samlades minst en gång om året under församlingsprästens ledning. På stämman behandlades en mängd olika frågor, främst av kyrklig natur. Andra spörsmål än kyrkofrågor var också en angelägenhet för stämman, t.ex. fattigvård och uppsikt över lösdrivare. Inte minst fattades beslut om de gemensamma arbeten som skulle utföras i socknen. Denna lokala självstyrelse var stadfäst i prästerskapets privilegiebrev från 1650. Bestämmelserna i dessa privilegiebrev fungerade som ett slags lag om lokalt självstyre fram till år 1817.⁶⁹

⁶⁷ Redan innan 1862 års författningar var den rättsliga regleringen av de organisationsformer som återfanns i stad och land olikartade.

⁶⁸ Se Inger s 83-85.

⁶⁹ Inger s 83 f.

5.3 1817 års förordning om sockenstämma och kyrkoråd

1817 utfärdades förordning om sockenstämma och kyrkoråd i landets församlingar.⁷⁰ Genom denna förordning fick sockensjälvstyret en mer fullständig författningsreglering. Förordningen ersätter de allmänna bestämmelser om sockensjälvstyrelse som tidigare fanns i prästerskapets privilegiebrev och de särskilda bestämmelser som fanns utspridda i åtskilliga smärre författningar. Den brukar betecknas som början till vår nuvarande kommunalstyrelse.⁷¹

Förordningen innebar att socknen erhöll rättssubjektivitet. Den blev en juridisk person skild från medlemmarna med förmåga att företa rättshandlingar. Redan på medeltiden hade lokalkyrkan kunnat kära och svara i processer och nu fick också sockenmenigheten den rätten.⁷² Det slogs också fast att stämman är socknens representativa organ. Ytterligare ett tecken på att förordningen skulle effektivisera lokalförvaltningen var att enligt 10 § var stämmans beslut verkställbara direkt om omständigheterna fordrade "*skyndsam verkställighet*". Det fanns dock möjlighet för den statliga besvärmyndigheten att inställa verkställigheten om den skulle finna skäl därtill.

Besvär över sockenstämmans eller kyrkorådets beslut var också något som reglerades i 1817 års förordning. I 9 § finns bestämmelser om överklagande av stämmans beslut och i 15 § om överklagande av kyrkorådets beslut. Besvärstiden var i båda fallen tre veckor från beslutets kungörande och det anges även i paragrafen att besvärshänvisning bör medfölja beslutet. Besvär bestämmelserna liknar i stor utsträckning de som återfinns i den nu gällande kommunallagen.⁷³ Socknens beroendeställning i förhållande till statsmakterna stod att återfinna i besvärsinstitutets utformning. Under 1817 års förordning kunde de statliga besvärmyndigheterna pröva det klandrade beslutet såväl ur laglighetssynpunkt som i lämplighetshänseende. Besvärmyndigheten hade också möjlighet att sätta ett nytt beslut i stället för det som stämman eller kyrkorådet fattat. Den statliga överprövningen var

⁷⁰ Kungl. Maj:ts förordning 26/2 1817 angående sockenstämmor och kyrkoråd.

⁷¹ Sundberg 1936 s 5 f.

⁷² Kaijser 1962 s 31.

⁷³ Jämför med de besvär bestämmelser som återfinns i 10 kap. KL. Besvärstiden på tre veckor har bibehållits men även andra likheter finns.

således vittgående och det kommunala självstyret var ur den aspekten mycket begränsat jämfört med dagens system.

5.4 1862 års reform

1862 genomfördes den fram till dess största reformen av det lokala självstyret. 1862 års förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad samt om kyrkostämman, kyrkoråd och skolråd anses vara grunden för det lokala självstyret vi har i dag. Reformen föregicks av många debatter i riksdagen, och detta ansågs som en av de stora frågorna på den tiden. Det går att urskilja två tydliga linjer i debatten kring det lokala självstyret, den konservativa och den liberala. Båda linjerna strävade efter en vidgad kommunal medverkan i samhällslivet men motiven bakom denna strävan och formerna för det lokala självstyret skilde sig åt.⁷⁴

Enligt Kaijser var 1862 års reform en blandning av gamla och nya idéer med både inhemskt och utländskt ursprung. Tankegodset hade olika ideologisk bakgrund och resultatet bör betraktas som en blandning, främst av liberala och konservativa idéer om lokalt självstyre.⁷⁵

De liberala kämpade för en förstärkning av den kommunala självstyrelsen. Deras idéer hämtades främst från naturrätten och den franska revolutionens demokratiska ideal. Liberalerna eftersträvade ett fritt styrelseskick vilket förutsatte att medborgarna var vakna och vana att delta i allmänna göromål. Enligt de liberala idéerna skulle ett starkt lokalt självstyre fostra sådana medvetna medborgare. Rätten till lokalt självstyre framstod för liberalerna som en naturlig rättighet för människorna, och kommunerna skulle vara kraftcentra för utveckling och upplysning. De radikalaste liberala riktningarna hävdade att kommunen var jämbördig med staten och hade samma anspråk på suveränitet inom sitt maktområde.⁷⁶

De konservativa hämtade sina argument från romantikens statsläror, hegelianismen och den historiska skolan. Man menade att den lokala menigheten skulle betraktas som en länk mellan de enskilda människorna och staten. Den egentliga makten låg dock hos staten som ytterst reglerade den lokala verksamheten. Den

⁷⁴ Kaijser 1962 s 62. Se också Marcusson 1992 s 25-29 där det kort redogörs för några av tankarna bakom 1862 års förordningar.

⁷⁵ Se Kaijser 1962 s 60-66.

⁷⁶ Kaijser 1962 s 62 f och Marcusson 1992 s 26.

kommunala självstyrelsen skulle detaljregleras och underkastas en långtgående statskontroll, enligt de konservativa idéerna. Kommunen var att uppfatta som en integrerad del av statsorganismen som hade att utföra de sysslor som staten ålade den.⁷⁷

Det utfärdades en förordning för kommunalstyrelsen i stad och en för landet.⁷⁸ Frågan om en gemensam förordning för land och stad diskuterades inte särskilt ingående utan det ansågs självklart att lands- och stadskommuner behövde olika regleringar.⁷⁹

5.4.1 Kommunalstyrelse på landet

1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet⁸⁰ innebar betydande förändringar för sockensjälvstyret. Rent organisatoriskt medförde det att sockenstämman delades i två delar, kommunalstämman för de borgerliga angelägenheterna och kyrkostämman för de kyrkliga. Kommunalstämman kunde i vissa fall ersättas av ett mindre och mer lätthanterligt organ, kommunalfullmäktige. Sockennämnden efterträddes av kommunalnämnden som blev kommunens centrala förvaltnings- och verkställighetsorgan. Inom kyrkoförsamlingen erhöll kyrkorådet motsvarande ställning och inom skolväsendet fanns skolrådet. Kyrko- och skolråd kunde dock förenas till ett organ.

Inom sitt eget verksamhetsområde, den kommunala självverksamheten, fick kommunen en mer självständig ställning i förhållande till statsmakten. De statliga myndigheternas kontroll inskränkte sig till en granskning i efterhand av att kommunen inte missbrukade sina maktbefogenheter. Kontrollen skulle ske med underställnings- och besvärsinstituten. Underställning innebar att vissa kommunala beslut blev beroende av en statlig myndighets godkännande för att bli verkställbara. Det rörde sig t.ex. om beslut angående ordningsstadgan eller hälsofrågor.

Besvärsinstitutet förändrades från att ha varit tämligen omfattande till att bli en ren laglighetsprövning. Den statliga överprövningsmyndigheten, länsstyrelsen, skulle endast kunna pröva lagligheten av kommunala beslut fattade inom det kommunala

⁷⁷ Kaijser 1962 s 62 f och Marcusson 1992 s 26.

⁷⁸ Stockholms stad reglerades särskilt i kunglig förordning av den 23 maj 1862 om kommunalstyrelse i Stockholm. Dessutom utfärdades kunglig förordning av den 21 mars 1862 om kyrkostämman samt kyrkoråd och skolråd.

⁷⁹ Se betänkandet s 30.

⁸⁰ SFS 1862:13 Förordning om kommunalstyrelse på landet.

självverksamhetsområdet och inte som tidigare också lämpligheten. Motiven bakom denna inskränkning av statens överprövning var i princip att den kommunala självstyrelsen skulle förstärkas. Staten skulle respektera gränserna för kommunernas självstyre och i så stor utsträckning som var rimlig låta dessa verka däri. Det tidigare systemet med laglighets- och lämplighetsprövning samt det förhållandet att besvärsmyndigheten kunde sätta ett eget beslut i stället för det överklagade medförde att den kommunala kompetensen underkändes. Ett sådant system ansågs felaktigt. Det var fullt rimligt att *förhindra* att kommunen verkställde vissa, ur statlig synvinkel, felaktiga beslut. Det ansågs däremot inte rimligt att *tvinga* kommunen att i stället göra något annat. Kommunen jämfördes i det fallet med en enskild person och det var således rimligt att staten kunde förbjuda visst, av staten oönskat, handlande av enskild men staten skulle inte kunna tvinga den enskilde att företa en annan handling än den förbjudna. Ett minimum av statlig inblandning var, enligt förarbetena, eftersträvansvärt.⁸¹ Denna förändring av besvärsinstitutet är en viktig del av reformen och måste betraktas som grundläggande för det kommunala självstyret än i dag.

I diskussionen om det kommunala självstyret gjordes en klar skillnad mellan det område som var starkt reglerat av statliga föreskrifter där kommunen ålades att utföra vissa uppgifter, t.ex. omhändertagande av de medellösa inom kommunen, och det område som i princip var oreglerat, det s.k. självverksamhetsområdet, där kommunen var fri att handla eller att underlåta detta. Det sistnämnda området utgjorde kärnan av det kommunala självstyret och där hade staten ingen rätt att tvinga kommunen till visst handlande. I det statligt reglerade området var utrymmet för självstyre mycket litet och om kommunen gjorde sig skyldig till försumlighet eller oriktig verkställighet där, ankom det på den berörda statliga myndigheten att agera och tvinga kommunen till rättelse. Inom detta område skulle statligt ingripande vara oberoende av om besvär väckts i saken eller inte.⁸²

Granskning av kommunens räkenskaper och verksamhet bedrevs av kommunens revisorer. I 72 § stadgas att kommunalstämman utser revisorer. Deras uppgifter var att granska kommunalnämndens och andra av stämman tillsatta styrelsers räkenskaper och förvaltning. Revisionsberättelsen skulle sedan

⁸¹ Betänkandet s 29-31.

⁸² Betänkandet s 30.

lämnas till stämmans ordförande som hade till uppgift att infordra förklaringar över eventuella anmärkningar i berättelsen. Kommunalstämman beslutade sedan om anmärkningarna skulle förfalla och ansvarsfrihet meddelas eller om laga åtgärder skulle vidtas för att bevara kommunens rätt. Revisionsinstitutet diskuteras inte nämnvärt i förarbetena till 1862 års förordningar. Ett studium av dessa ger mycket lite i det avseendet. Det första årtiondet fanns därför en viss tveksamhet om hur revisionsarbetet skulle bedrivas och vilka befogenheter revisorerna hade.⁸³

5.4.2 Kommunalstyrelse i staden

I 1723 års prästprivilegier stadgas att i städerna skulle kyrkoråd och sockenstämma hållas precis som vanligt. Den redan uppkomna praxis som fanns skulle fortfarande vara gällande och följas. Den borgerliga självstyrelsen i städerna sträckte sig långt tillbaka i tiden och handhades av borgarna under ledning av borgmästaren och rådet eller magistraten. De författningsändringar som kom på 1700-talet och fram till mitten på 1800-talet gällande den lokala självstyrelsen avsåg i första hand organisationen på landet. Stadens organisation var redan välutvecklad. De förändringar som berörde städerna var främst riktade mot kyrkoförsamlingarna och deras angelägenheter. I 1817 års förordnings första bestämmelse stadgas att i *“de Stads-församlingar, der Sockne-Stämmor förut warit bruklige, må de ock på lika sätt hädanefter hållas.”* Förordningen berörde således endast kyrkorådets aktiviteter i staden.⁸⁴ Utvecklingen gick dock mot att även organisationen i staden behövde reformeras. 1843 års författningar om sockenstämmor och kyrkoråd kom att gälla fullt ut såväl i stad som på landet.⁸⁵

Den allmänna rådstugan var ett forum för stadens röstberättigade invånare. Det stadgas i 8 § att vid *“allmän rådstuga utöfwa stadens samtliga röstberättigade innevånare kommunens beslutande rätt”*. Magistraten och rådstugan verkade ofta sida vid sida men utvecklingen gick mot ökad makt för magistraten.

⁸³ Se Hammarskjöld 1926 s 108 f. Den motion som redovisas visar den tveksamhet som fanns angående revisionens genomförande och revisorernas befogenheter. Motionen gällde frågan om vilka handlingar revisorerna hade rätt att utfå av nämnderna vid utförandet av sitt uppdrag och förslag till tydligare lagstiftning i den frågan.

⁸⁴ Förordningen reglerar sockenstämmor och kyrkoråd och om sockenstämman i staden inte berörs är det endast stadens kyrkoråd som påverkas av förordningen.

⁸⁵ Sundberg 1936 s 10-12.

Magistraten hörde ofta den allmänna rådstugan i olika frågor men fattade självt det formella beslutet.⁸⁶

Granskningen av stadens räkenskaper och förvaltning gjordes av stadens revisorer. I 71 § stadgas att drätselkammaren, som sköter stadens räkenskaper, ska överlämna räkenskaperna till magistraten som i sin tur ska lämna dem vidare till revisorerna. Stadens revisorer utförde sin granskning och resultatet redovisades i revisionsberättelsen. Berättelsen gavs till magistraten, som hade till uppgift att infordra förklaringar över framställda revisionsanmärkningar. Stadsfullmäktige eller, om sådan saknas, allmänna rådstugan, beslutade vidare om framställd anmärkning skulle förfalla och ansvarsfrihet beviljas eller om laga åtgärd skulle vidtas för att bevara stadens rätt.

Den samhälleliga utvecklingen under 1900-talets första hälft ställde krav på kommunerna som de hade svårt att motsvara. Befolkningsökning, sociala reformer och större kommuner p.g.a. statens kommunindelning gjorde att landsting och kommun framstod som otillräckliga och föråldrade. Krav på reformer av organisation och verksamhetsområden för kommun och landsting restes. 1953 utfärdades den nya kommunallagen och ett år senare kom en ny landstingslag. Innan dessa stora reformer genomförts gjordes en omfattande genomgång av de olika lagar som reglerade det lokala självstyret och det arbetet, 1930 års kommunallagsöversyn, lade grunden för 1950-talets reformer.

5.4.3 1930 års kommunallagsöversyn

En ny lag om kommunalstyrelse på landet utfärdades den 6 juni 1930. Lagen byggde på ett förslag framlagt två år tidigare. Avsikten var att ge större formell likformighet åt sakligt överensstämmande lagrum i den landskommunala och den stadskommunala författningen.⁸⁷

I början av 1900-talet växte den kommunala sektorn snabbt. Kommunernas uppgifter blev allt fler, framför allt inom den sociala sektorn, och den kommunala budgeten ökade i omfattning.⁸⁸ Det skapade ett behov av en mer ingående reglering av revisionsinstitutet. Under tjugotalet kom ett antal motioner där det

⁸⁶ Sundberg 1936 s 10-12.

⁸⁷ Sundberg 1964 s 8 f.

⁸⁸ Se Inger s 272.

kommunala revisionsinstitutet behandlades. Bland annat föreslogs att revisorerna skulle väljas för granskning av det nästföljande årets verksamhet. Därigenom skulle nämnderna kunna få råd av revisorerna under året.⁸⁹ Revisorerna kunde då i större utsträckning verka för en effektivare verksamhet. 1930 års översyn av kommunallagarna ledde till genomförandet av förslaget samt att revisorerna fick rätt att under året göra inventering av räkenskaperna.

De nya revisionsreglerna innebar en stor förändring av karaktären på revisorernas arbetsuppgifter. Tidigare betydde granskningen endast en kontroll i efterhand av kommunens räkenskaper men de nya reglerna gav revisorerna möjlighet att på ett mer positivt sätt påverka den kommunala verksamheten. Utvecklingen mot våra dagars kommunrevisor som vid sidan av rollen som kontrollant av räkenskaperna också är rådgivare åt den kommunala förvaltningen är tydlig. Den nya lagstiftningen innebar ett stort steg framåt för revisionsinstitutet.

Efter 1930 års revidering av kommunallagarna gjorde kommunförbunden stora insatser för att på frivillig väg förbättra den kommunala förvaltningen, särskilt den ekonomiska. Landskommunernas förbund införde en rådgivningsverksamhet som t.ex. kunde vara behjälplig i frågor om revision.⁹⁰

5.5 1953 års kommunallag

Redan under arbetet med 1930 års kommunallagar fördes diskussioner om möjligheten att sammanföra de landskommunala och stadskommunala bestämmelserna i en gemensam lag. Frågan sköts dock på framtiden. Under de två följande decennierna utjämnades skillnaderna mellan landskommunen och staden. På landet uppkom stadsliknande bebyggelse som ibland var större än de mindre städerna. Landskommunen ställdes därför inför samma problem och uppgifter som stadskommunen. Staden påverkades av den statliga kommunindelningsspolitiken som medförde att många städer ökade sin geografiska utbredning med landsbygdsområden. På så vis utvecklades landskommunen och staden åt samma håll och likheterna blev snart större än skillnaderna. Att

⁸⁹ Se SOU 1928:2 s 22. Där redovisas ett antal motioner som rör revisionen.

⁹⁰ Frieberg 1963 s 864.

skapa en enhetlig kommunallag som var gällande för både land och stad sågs i ett sådant läge som helt naturligt.⁹¹

Innan 1953 års kommunallag trädde i kraft genomfördes en omfattande kommunsammanslagning. Landskommunerna minskade i antal från ca 2200 till ca 800. Tillsammans med stadskommunerna uppgick antalet primärkommuner 1952 till 1037. Målet med reformen var att skapa kommunenheter med resurser som var tillräckliga för att uppnå ”godtagbar” kommunal förvaltningsstandard i hela riket.⁹² Sammanslagningarna ändrade väsentligt förutsättningarna för den kommunala verksamheten och förvaltningen.

Den 18 december 1953 utfärdades en för land och stad gemensam kommunallag. Genom den avskaffades i princip kommunalstämman. Tidigare hade stämman varit ett forum för kommunens samtliga medlemmar och den sammanträdde med jämna mellanrum för att fatta beslut i för kommunen viktiga frågor.⁹³ Jämsides med stämman fanns både kommunfullmäktige och olika styrelser och nämnder men det var stämman som var det ytterst beslutande organet. När kommunerna eller tidigare socknarna var relativt små var stämman ett demokratiskt och hanterbart organ som kunde fungera effektivt. Men då kommunerna växte i storlek och antalet ledamöter i stämman ökade blev det snart i praktiken omöjligt att låta stämman sammanträda och än mindre fatta beslut. Det är inte svårt att tänka sig de praktiska problem som uppstår när en stämma med tusentals ledamöter ska tränga in sig i en gemensam lokal och försöka fatta beslut. Stämmans storlek gjorde därför att den inte längre betraktades som ett fungerande organ.⁹⁴ 1953 års kommunallag avskaffade således kommunalstämman och den direkta demokratin.

Den samhälleliga utvecklingen under 1900-talets första hälft medförde en verksamhetsexplosion. Den ökande kommunala verksamheten och kommunsammanslagningar gjorde att den kommunala budgeten och förvaltningen ökade i omfattning.⁹⁵

⁹¹ Prop. 1953:210 s 51 f.

⁹² Se SOU 1945:38 och prop. 1946:236. För en kort historik kring denna, den s.k. första sammanläggningsreformen, se SOU 1978:32 s 55-57.

⁹³ Exempelvis fattade man beslut om införande eller avskaffande av kommunfullmäktige. Se 8 § i lag om kommunalstyrelse på landet och 8 § i lag om kommunalstyrelse i stad.

⁹⁴ Det anses i förarbetena som självklart att kommunmedlemmarna i en normalstor kommun inte själva kunde utöva beslutanderätten vid en stämma. Det var praktiskt omöjligt då dessa medlemmar utgjorde en ansenlig skara. Se t.ex. prop. 1953:210 s. 50.

⁹⁵ Inger s 272.

Revisionen växte i betydelse i takt med att förvaltningen blev alltmer svåröverskådlig.

Direktiven för kommunallagskommittén nämnde bl.a. att den kommunala revisionen skulle uppmärksammas. Den stora nyheten i utredningens förslag var att land och stad skulle få samma kommunallag.⁹⁶ Ur revisionsteknisk synvinkel kunde dock detta medföra problem. Skillnaderna mellan landskommuner och stadskommuner ansågs vara så stora och deras ekonomiska verksamheter så olikartade att revisionsarbetet skulle skilja sig åt väsentligt. Därför kunde inte revisionsreglerna göras för detaljerade.⁹⁷

Utredningen innehöll synpunkter på revisionsregelverket. Antalet revisorer skulle höjas från två till tre för att minoriteten i fullmäktige skulle få större möjlighet att bli representerad vid revisionen. Det ansågs vidare att revisorerna skulle ha rätt att *”när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar, som kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd ombänderbar, samt taga del av räkenskaper och andra handlingar, som beröra förvaltningen.”*⁹⁸ Det medförde att de kommunala revisorerna fick rätt att även granska förvaltningen av de statliga medel som kommunala organ förvaltade. Ett gammalt problem löstes i och med detta. Det faktum att statlig kontroll utövades över sådana medel gjorde att en viss tveksamhet tidigare fanns huruvida de kommunala revisorerna skulle granska dessa eller ej. Efter den nya lagen fick alltså kommunrevisorerna rätt att granska användandet av dessa statliga medel. Utredningen ville inte uttala sig om den statliga kontrollen skulle fortgå vid sidan om den kommunala.⁹⁹ Vidare ansågs det att föreskrifter om revisionsberättelsens innehåll skulle införas. Berättelsen skulle innehålla en redogörelse för resultatet av granskningen och ett uttalande om anledning till anmärkning förelåg eller ej. Ett förslag till fullmäktige om ansvarsfrihet borde beviljas eller vägras skulle också ingå i revisionsberättelsen. Det hade hänt att revisorerna inte uttalat sig om ansvarsfriheten och det ansågs mycket olyckligt att fullmäktige gick miste om den så centrala informationen.¹⁰⁰

Utredningens förslag mottogs positivt av såväl remissinstanser som departement. Departementschefen yttrade endast att

⁹⁶ SOU 1952:14 s 60.

⁹⁷ SOU 1952: 14 s 305.

⁹⁸ SOU 1952:14 s 321.

⁹⁹ SOU 1952:14 s 321.

¹⁰⁰ SOU 1952:14 s 306.

utredningen framfört bärande skäl för lagändringarna, och remissinstanserna tillstyrkte i princip förändringarna.¹⁰¹ Vissa önskemål framfördes av remissinstanserna om lagstadgat kompetenskrav hos kommunrevisorerna. Fackrevisorer borde ingå i skaran av kommunala revisorer ansågs det.¹⁰² Frågan hade diskuterats i konstitutionsutskottet tidigare, men någon lagändring hade inte kommit till stånd.¹⁰³ Departementschefen ansåg, precis som konstitutionsutskottet några år innan, att det var önskvärt att revisionen bedrevs mer fackmässigt men att denna kompetenshöjning måste komma till stånd på frivillig väg.¹⁰⁴

5.6 1977 års kommunallag

Den kommunallagsutredning som tillsattes 1974 hade bl.a. i uppgift att skapa en enhetlig kommunallag för landsting och primärkommun samt anpassa lagstiftningen till moderna förhållanden.¹⁰⁵ Eftersom denna lag skulle ersätta de tre lagar som reglerade den kommunala verksamheten i primärkommun, landstingskommun och Stockholms kommun var det naturligt att denna övergripande författning fick karaktär av ramlag.¹⁰⁶ Kommunerna borde få möjlighet att anpassa verksamheten till de speciella förhållanden som råder just där. Med denna ökade handlingsfrihet skulle också följa ett ökat ansvar. Det mesta av detaljregler skulle nu sopas bort ur kommunalregleringarna.¹⁰⁷

Mellan 1953 års och 1977 års kommunallag genomfördes ännu en omfattande kommunindelingsreform. Välfärdsstatens utveckling ställde nya krav på kommunerna och verksamheten inom exempelvis områden som skola och hälsovård ökade. Kommunernas nya uppgifter krävde kommuner av viss storleksordning. De mindre kommunerna hade svårt att ekonomiskt fullgöra dessa uppgifter. 1974 var kommunindelingsreformen genomförd. Antalet primärkommuner minskade från 1006 till 278. Denna andra stora kommunsamman-

¹⁰¹ Prop. 1953:210 s 183, 186.

¹⁰² Prop. 1953:210 s 178 f.

¹⁰³ Se t.ex. KU nr 17/1935, 18/1937, 12/1944.

¹⁰⁴ Prop. 1953:210 s 186.

¹⁰⁵ SOU 1974:99 s 41, 67 ff.

¹⁰⁶ Prop. 1975/76:187 s 3.

¹⁰⁷ Prop. 1975/76:187 s 220.

slagningsreform innebar förändrade förutsättningar för den kommunala verksamheten.¹⁰⁸

De sista decennierna hade antalet förtroendevalda i kommunerna minskat drastiskt till följd av kommunsammanslagningarna. I vissa kommuner hade antalet halverats, och detta ökade avståndet mellan förtroendevalda och kommunmedlemmarna. Det var inte längre vanligt att den enskilde kommunmedlemmen personligen kände någon förtroendevald, vilket ansågs inverka menligt på den kommunala demokratin. En princip bakom 1977 års kommunallag blev därför att den representativa demokratin måste utvecklas och informationsutbytet mellan folkvalda och kommunmedlemmar måste öka.¹⁰⁹

Revisionsbestämmelserna i 1953 års lag hänför sig till största delen till den kommunallagsöversyn som gjordes 1930. Bestämmelserna var allmänt skrivna och gav därför liten ledning för de kommunala revisorerna. 1974 års utredning föreslog därför att revisionen skulle få ett eget kapitel för att "*markera revisionens oberoende ställning och självständighet*" gentemot förvaltningsorganen.¹¹⁰ Utredningen konstaterade att revisionsarbetet hade förändrats i takt med den kommunala förvaltningens expansion och kommunsammanslagningar. Revisorernas uppgift bestod numera till största delen av förvaltningsrevision, vilket bl.a. innebar att effektiviteten hos förvaltningen granskades och inte räkenskaperna.¹¹¹ Revisionsarbetets nya inriktning skulle avspeglas i lagens utformning, dock utan att lagen detaljreglerade arbetet. Ramlagskaraktären skulle bibehållas, då detta gav kommuner av olika storlek möjlighet att anpassa revisionsarbetet efter sina behov. Utredningen föreslog därför att bestämmelsen om revisorernas uppgifter skulle skrivas allmänt, så att lagtexten inte gav intryck av att endast räkenskapsgranskning skulle bedrivas. Förvaltningsrevisionens vikt skulle framhävas, och för att ge ytterligare tyngd åt denna föreslogs också en regel som skulle innebära en skyldighet för nämnderna att utlämna upplysningar till revisorerna.¹¹² De ovan nämnda förslagen skulle alltså understryka den kommunala revisionens ökade betydelse i lagen.

Tidigare utsågs revisorerna för ett år i taget. Den nya kommunallagen införde en mandatperiod som var lika lång som

¹⁰⁸ Se SOU 1961:9 och prop. 1961:180. En historisk översikt ges i SOU 1978:32 s 57-59.

¹⁰⁹ Prop. 1975/76:187 s 224 f.

¹¹⁰ SOU 1974:99 s 328.

¹¹¹ SOU 1974:99 s 327.

¹¹² SOU 1974:99 s 337.

fullmäktiges. Motivet anges vara att förstärka revisionens effektivitet som kontrollinstrument och ge möjlighet till granskning av flerårsprojekt.¹¹³ Revisionens förändrade uppgifter, där redovisningsrevisionen får träda tillbaka till förmån för förvaltningsrevisionen, ställer krav på utökad längd på uppdraget. Granskning av räkenskaperna är en verksamhet som naturligen bedrivs årsvis, medan utvärdering av förvaltning många gånger utsträcker i tid.¹¹⁴

Valbarhetsvillkoren för revisorerna förändrades. Tidigare kunde personer som inte var kommunmedlemmar väljas till revisor. 1977 års kommunallag ändrade det och medlemskap uppsattes som vallbarhetskrav. Det gamla motivet till att inte endast medlemmar kunde inneha revisorsuppdrag var att fullmäktige skulle ha möjlighet att tillföra kompetens utifrån. 1974 års kommunallagsutredning ansåg att detta inte var nödvändigt eftersom de flesta av fullmäktige utsedda revisorerna numera biträdades av sakkunniga.¹¹⁵ Valbarhetskretsen begränsades därför till de egna medlemmarna. Man kan säga att de av fullmäktige utsedda revisorerna därmed tar ett par steg in på den politiska arenan, då valbarhetsreglerna blir identiska med övriga förtroendevaldas.

För att de allmänna reglerna om revision skulle kunna tillämpas praktiskt tillkom en helt ny regel som skulle ge fullmäktige möjlighet att skapa ett mer detaljerat regelverk, ett revisionsreglemente. Ett sådant reglemente skulle anpassa revisionen till de olika kommunernas behov.¹¹⁶ Departementschefen instämde, det förelåg ett behov att fylla ut de allmänna regler som nu tillskapades.¹¹⁷ Han ansåg även att förvaltningsrevisionens ökade betydelse borde främjas.¹¹⁸ I övrigt fann han utredningens förslag genomtänkta och motiverade. Det beklagades dock i propositionen att de problem som uppstod vid revision av specialreglerade

¹¹³ Se SOU 1974:99 s 332 f. I betänkandet redogörs även för en historik angående revisorsuppdragets längd, då frågan tidigare varit uppe till diskussion, bl.a. i samband med förändring av uppdragslängden hos Riksdagens revisorer. Se vidare SOU 1974:99 s 329 f.

¹¹⁴ Se Frieberg 1963 s 863.

¹¹⁵ SOU 1974:99 s 333 f. Även kommunsammanslagningarna var ett argument, dvs. kommunmedlemmarna utgjorde numera en så stor skara att det rimligen borde finnas sakkunniga att utse till uppdraget där.

¹¹⁶ SOU 1974:99 s 344 f.

¹¹⁷ Prop. 1975/76:187 s 537.

¹¹⁸ Prop. 1975/76:187 s 532.

nämnder inte kunde lösas genom lagstiftning.¹¹⁹ Förhållandet till myndighetsutövningen var ännu inte helt klarlagt.¹²⁰

5.7 Summering av den historiska bakgrunden och 1991 års KL

Denna avslutande summering tar sikte på de kommunalrättsliga revisionsreglernas utveckling. Avsnittet avslutas med en kort beskrivning av den senaste kommunallagsreformen.

Det lokala självstyret i Sverige står på en stadig historisk grund. Socknen, som är föregångaren till kommun och landsting, kan spåras så långt som till medeltiden och den kan även ha förkristna rötter. Tanken om ett starkt lokalt självstyre är stark, och styrkan synes inte avta med tiden.

I takt med att kommunernas uppgifter växte utökades också den ekonomiska förvaltningen. Den alltmer komplexa förvaltningen krävde ett kontrollinstrument, den kommunala revisionen utvecklades och uppgifterna förändrades. Lagregleringen av revisionen var från början mycket blygsam. 1930 års översyn av kommunallagarna medförde bl.a. att revisorerna valdes för granskning av nästföljande års verksamhet. Det var en viktig förändring eftersom de då kunde granska den fortlöpande verksamheten och ge goda råd till nämnderna. Revisionen blev både ett kontroll- och rationaliseringsinstrument.

1953 års kommunallag innebar att lands- och stadskommuner kom att lyda under samma kommunallag. Kommuntyperna ansågs dock fortfarande vara så olika att revisionsreglerna inte kunde göras för detaljerade. Kommunernas skiftande revisionsbehov gjorde att denna reglering fick karaktären av ramlag. De nya revisionsreglerna gjorde ett förtydligande i fråga om revisorernas verksamhetsområde. De statliga medel som kommunala organ förvaltade skulle granskas av kommunrevisorerna. Vidare gavs tydligare regler angående revisionsberättelsen. Den skulle numera innehålla specifika uttalanden om anmärkningar och ansvarsfrihet. På så vis ökade revisionsberättelsens kvalitet som fullmäktiges beslutsunderlag.

¹¹⁹ Prop 1975/76:187 s 533.

¹²⁰ Den nuvarande kommunallagen innehåller dock ett stadgande, 9:8 KL, som reglerar förhållandet till den specialreglerade verksamheten.

1977 års kommunallag medförde att kommun och landsting reglerades av samma lag. Avsikten med lagen var att ge dessa båda organ en möjlighet att anpassa sig till de snabba förändringar som man ansåg präglade samhället. Det skulle ske med en lag som i stor utsträckning hade karaktär av ramlag. De allmänt hållna bestämmelserna skulle ge en flexibilitet i både organisation och verksamhet. Revisionen gavs en ökad betydelse. Revisionsreglerna samlades i ett eget kapitel för att markera dess självständighet och oberoende. Kommunens revisorer utförde till största delen förvaltningsrevision i stället för som tidigare räkenskapsgranskning. Denna utveckling ansågs vara positiv av lagstiftaren och därför skrevs lagrummet som reglerade revisorernas uppgifter om. Den nya regeln var allmänt hållen så att revisorerna inte skulle begränsas av lagen som tidigare hade gett intryck av att den revisionella uppgiften var räkenskapsgranskning. Kommun-sammanslagningsreformerna där antalet kommuner minskar från ca 2600 till 280 förändrar revisionens förutsättningar. Den ökade kommunstorleken är en väsentlig förändringsfaktor då revisionens utveckling beaktas.

Sammanfattningsvis kan sägas att den kommunalrättsliga regleringens utveckling präglas av en övergång från detaljregleringar med flera regleringar för olika typer av organ för lokalt självstyre till en gemensam lag. Även om många förändringar ägt rum är det ändå tydligt att dagens kommunallag är fast förankrad i 1862 års förordningar om lokalt självstyre. En stor del av bestämmelserna ser i dag ut som de gjorde för över hundra år sedan. Debatten kring 1862 års reform är aktuell också i dag. Argumenten för ett ökat kommunalt självstyre eller för ökad statlig kontroll är desamma nu som då.

Särskilt tydlig blir det historiska arvet då revisionsinstitutet granskas närmare. De grundläggande bestämmelserna om kommunal revision har förändrats mycket lite sedan början på 1900-talet. Revisionsreglernas karaktär av ramlag har bestått sedan 1862, då det endast stadgades att revisorer skulle finnas. Trots detta har den kommunala revisionen utvecklats från den rena siffergranskningen till en mer sakinriktad granskning, förvaltningsrevision. En väsentlig faktor är även revisorsuppdragets karaktärsförändring, från årsvis vald siffergranskare till förtroendevald politiker med uppdrag att granska och utvärdera, i princip hela verksamheten, under en mandatperiod sammanfallandes med

fullmäktiges. Därmed får också uppdraget likheter med uppdragen för nämndernas ledamöter.

Kommunernas alltmer komplexa ekonomiska förvaltning samt revisionens förändrade inriktning har lett till en ökad betydelse av den kommunala revisionen. Den anses numera vara ett viktigt kommunaldemokratiskt granskningsinstrument.

Denna rättshistoriska bakgrund leder fram till den nu gällande kommunallagen. 1991 års kommunallag medförde en rad förändringar som innebär att andra förutsättningar gäller för dagens kommunrevision. Här ska pekas på de väsentligaste förändringarna som påverkar kommunrevisionen.¹²¹

- Friare organisation, kommunen får större frihet att bestämma organisationens utseende. De obligatoriska nämnderna försvinner och organisationsfriheten blir nästan total.
- Införande av högre grad av mål- och resultatstyrning. Det gäller både i lagstiftningshänseende och i fråga om de statliga bidragen som blir mer generella.
- Individuellt ansvar för nämndledamöter vilket innebär ökat fokus på ansvarsfrågan.

Dessa tre faktorer är de som tydligast åstadkommer en ökad betydelse av revisionen. Organisationsfriheten och mål- och resultatstyrningen ställer krav på en effektiv kontroll och granskning. Det individuella ansvaret är en skärpning av ansvarsbilden och visar lagstiftarens vilja att ge ökade möjligheter till ansvarsutkrävande. Revisionen har där en central roll. Andra förändringar har också betydelse för ett ökat intresse av en effektiv revision. Exempelvis det stora antalet kommunala företag, som ger den kommunala organisationen ett splittrat utseende. Nämndernas insyn i och kontroll över dessa företag är begränsad och revisorerna har då en viktig roll att spela. Skärpta krav på god ekonomisk hushållning spelar även en roll. Revisorernas uppdrag blir med det som bakgrund än viktigare. Även övergången från specialdestinerade till generella statsbidrag ställer nya krav på kontroll och granskning av den kommunala verksamheten.¹²²

Avslutningsvis kan därför sägas att den kommunala revisionens betydelse har ökat och den senaste kommunallagsreformen visar att

¹²¹ För en sammanfattning av reformen se prop. 1990/91:117 s 3 f.

¹²² Se vidare om målen med övergången till generella statsbidrag i SOU 1991:98 s 155 f.

granskningen av den kommunala verksamheten blir än viktigare då friheten på det lokala planet ökat högst väsentligt. Att behovet av en välfungerande revision ökat kan möjligen också förklara lagstiftarens intresse, det senaste decenniet, av att försöka förbättra systemet.

5.8 Det senaste decenniets förändringar

Under senare år har den kommunala revisionen varit föremål för två större översyner. Den första genomfördes av en parlamentarisk utredning som tillsattes 1997 under namnet Kommunrevisionsutredningen och som kom med sitt betänkande, *Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument* (SOU 1998:71) året därpå. Utredningen ledde senare fram till propositionen *En stärkt kommunal revision* (prop. 1998/99:66) vars förslag antogs av riksdagen.¹²³ Under 2003 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att se över den kommunala revisionen. Utredningen överlämnade betänkandet *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:107). Betänkandet låg till grund för propositionen *Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting* (prop. 2005/06:55), vars förslag antogs av riksdagen.¹²⁴

Med anledning primärt av dessa utredningar har det skett ändringar i lagstiftningen kring den kommunala revisionen. Dessa ändringar beskrivs kortfattat nedan.

-Jävsfrågor

Kommunallagens jävsregler för förtroendevalda och anställda i nämnder utvidgades till att även omfatta de förtroendevalda revisorerna¹²⁵. Samtidigt infördes en regel att revisorerna ska besluta samfällt i jävsfrågor.¹²⁶

-Förtroendevalda revisorer ska biträddas av sakkunniga som ska ha viss kompetens

Ett krav infördes att revisorerna i sin granskning ska biträddas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som de

¹²³ Se bet. 1998/99:KU30, SFS 1999:621.

¹²⁴ Se bet. 2005/06:KU 27, SFS 2006:369.

¹²⁵ 9 kap. 4 och 6 §§ KL.

¹²⁶ 9 kap. 5 § KL.

själva bestämmer.¹²⁷ De sakkunnigas rapporter ska bifogas de förtroendevalda revisorernas revisionsberättelse. Syftet var att stärka revisorernas ställning. För att markera betydelsen av revisionens arbete lagfästes att de sakkunniga ska ha den insikt och den erfarenhet av kommunal verksamhet och kommunal revision som fordras för att kunna fullgöra uppdraget. En lagreglering infördes även för att revisorerna i sin granskning ska biträdas av sakkunniga i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionssed.¹²⁸

-Initiativrätt i fullmäktige och nämnder

Varje revisor fick rätt att löpande under året i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar väcka ärenden som rör granskningen.¹²⁹ Syftet med regleringen var att markera revisorernas självständighet gentemot uppdragsgivaren, fullmäktige. Det ger också en möjlighet att faktiskt initiera förändringsåtgärder.

-Rätten till information

Revisorernas rätt till information förtydligades och skärptes så att det även explicit framkommer i lagen att revisorerna inte bara har möjlighet att få upplysning från nämnderna som kollektiv, utan att även de enskilda ledamöterna och ersättarna i nämnderna har upplysningsskyldighet i förhållande till revisorerna.¹³⁰

-Valbarhet

För att markera revisionens objektivitet och opartiskhet begränsades valbarheten för revisorerna. En regel infördes att en revisor inte ska vara valbar till uppdrag som ordförande eller vice ordförande i fullmäktige, ledamot eller ersättare i nämnd eller fullmäktigeberedning, eller som ledamot eller suppleant i kommunala företag.¹³¹

¹²⁷ Skrivningen är något märklig. Tanken är dock att revisorerna ska ges tillräckliga resurser för att kunna anlita extern expertis och att revisorerna själva ska ha bestämmanderätten avseende denna expertis.

¹²⁸ 9 kap. 8 och 16 §§ KL.

¹²⁹ 4 kap. 17-17 a §§ och 5 kap. 23 § KL.

¹³⁰ 9 kap. 12 § KL.

¹³¹ 4 kap. 6 § KL.

-Förstärkt ansvarsprövning

Betydande ändringar gjordes i reglerna om fullmäktiges ansvarsprövning. För det första infördes ett stadgande att fullmäktige ska motivera sitt ställningstagande i frågan om ansvarsfrihet. En sådan motivering ansågs vara av intresse oavsett om fullmäktige valt att följa revisorernas förslag eller inte. För det andra infördes en regel om att fullmäktige aktivt ska ta ställning till eventuella anmärkningar från revisorernas sida och motivera sitt beslut. På detta sätt synliggörs revisorernas bedömningar, vilket regeringen ansåg vara viktigt ur ett kommunaldemokratiskt perspektiv. För det tredje beslutades att fullmäktige kan rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det.¹³² För det fjärde lagfästes revisorernas rätt att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.¹³³ Revisorer gavs därmed en ovillkorlig rätt att delta vid det fullmäktigesammanträde när revisionsberättelsen behandlas.

-Antalet revisorer ökas och revisorsersättare tas bort

Minimiantalet revisorer ökades från tre till fem, samtidigt som revisorsersättarna avskaffades.¹³⁴

-Kommunalt domstolstrots

Efter förslag i en departementspromemoria om kommunalt domstolstrots (Ds 2000:53) gavs revisorerna en utvidgad granskningsmöjlighet. Granskningen kan därefter också innefatta hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar. Revisorerna ålades också en anmälningsskyldighet gentemot berörd nämnd och fullmäktige, om misstanke finns att beslut i allmän förvaltningsdomstol åsidosatts.¹³⁵

-Verkställande av egna beslut

Genom en lagändring, som initierades i Den nationella utvecklingsplanen för vård och omsorg om äldre, utökades revisorernas möjlighet att granska hur nämnder verkställer egna gynnande beslut enligt socialtjänstlagen. På samma sätt har revisorerna nu också möjlighet att granska hur nämnder verkställer egna gynnande beslut enligt lagen om stöd och service till vissa

¹³² 5 kap. 25a § KL.

¹³³ 5 kap. 31 § KL.

¹³⁴ 9 kap. 2 § KL.

¹³⁵ 9 kap. 9-10 §§ KL och prop. 2001/02:122.

funktionshindrade.¹³⁶ Tanken är att revisorerna ska bli en resurs för att komma till rätta med lagtrotset inom socialtjänstområdet.

Under 2000-talet har således den kommunala revisionen genomgått smärre, men tämligen många, ändringar som på olika sätt syftat till att förstärka revisionen. En av de intressantaste, och kanske märkligaste, är det som benämns förstärkt ansvarsprövning. Denna riktar sig primärt mot fullmäktiges hantering av revisionens resultat. Ändringen innebär bl.a. att fullmäktige ska motivera sitt ställningstagande i frågan om ansvarsfrihet. Oavsett om fullmäktige valt att följa revisorernas förslag eller inte. Syftet är att tvinga fullmäktige att ta ställning och redovisa sina motiv. Detta är inte helt oproblemiskt och en anomali i kommunalrätten. Fullmäktigebeslut ska som huvudregel inte motiveras. Motiveringen är den diskussion som föregåtts i församlingen innan beslutet fattas.¹³⁷ Dessutom ska fullmäktige aktivt ta ställning till framförda anmärkningar från revisorernas sida. Vidare kan fullmäktige rikta anmärkningar på eget initiativ, dvs. även om revisorerna inte gjort det. Utöver detta har revisorerna fått ytterligare uppgifter som primärt riktar sig mot lagenligheten i den kommunala verksamheten, bl.a. s.k. kommunalt domstolstrots.

Införandet av jävsregler för revisorer var en administrativ nyhet. Tidigare fanns inga sådana regler. Lagstiftaren gjorde det också väldigt lätt för sig då de vanliga jävsreglerna för ärendehandläggning i nämnderna gjordes tillämpliga på de förtroendevalda revisorerna. Utan någon fördjupad analys kan konstateras att jävsreglerna för ärendehandläggning ska tillämpas just på handläggning av ärenden som utmynnar i beslut. Beslut som i sin tur riktar sig mot enskilda och/eller påverkar enskildas rättsställning. Revisorerna kan sägas handlägga ärenden men dessa ärenden påverkar egentligen ingenting i rättslig mening. Riktningen på revisorernas verksamhet och beslut är helt intern. Fullmäktige är primärt mottagare av resultatet av revisorernas verksamhet och verksamheten har sin riktning mot de granskade nämnderna och förtroendevalda. Det är svårt att få någon av de klassiska jävsgrunderna, förutom delikatessjävet, tillämpliga på revisionen. Ett exempel kan ges. Om en revisor också bedriver privat näringsverksamhet och inom ramen för denna har affärsförbindelser med den egna kommunen uppkommer frågan om jäv om denne ska granska den verksamhetsgren där dessa förbindelser

¹³⁶ 9 kap. 10 § KL och prop. 2005/06:115.

¹³⁷ För ytterligare diskussion kring denna motiveringsplikt se avsnitt 7.

finns. Ingen av jävsgrunderna är tillämpliga. Det finns inget egentligt ärende som någon är sakägare i osv. Delikatessjävet passar knappast heller då den grunden ska tolkas tämligen restriktivt och klassiska exempel är uppenbar vän- eller fiendskap. Däremot framstår det som tämligen olämpligt att revisorn faktiskt granskar den verksamheten. För att stärka revisionen borde självfallet lagstiftaren utveckla egna jävsgrunder för denna verksamhet. Dessa jävsgrunder borde då tolkas extensivt för att stärka förtroendet för revisionen.

Denna historiska genomgång visar att revisionen utvecklats sakta men tämligen säkert. Betydelsen av den kommunala revisionen har ökat betydligt. Den senaste kommunallagsreformen 1991 som bl.a. innebär minskad statlig styrning och kontroll medför att revisionen får en betydelse den aldrig tidigare haft. Skillnaden i omfång och komplexitet hos den kommunala verksamheten i dag i jämförelse med 1862 är gigantisk. Den kommunala revisionen måste därför vara något annat i dag än för trettio, hundra eller etthundrafemtio år sedan. Därför blir också lagstiftarens iver att förbättra mer begriplig. Ett av problemen är dock att grundkonstruktionen står kvar, förtroendevalda granskar förtroendevalda och ansvarsfrihetsfrågan anses fortfarande vara av stor betydelse trots att innebörden är oklar.

För att revisionens betydelse ska bli ännu tydligare innehåller nästföljande avsnitt en allmän beskrivning av hur kontrollsystemet i den kommunala sektorn närmare ser ut. Framställningen utgår från att detta system är relativt okänt för läsaren.

6 Kontroll av kommunal verksamhet

6.1 Inledning

För att förstå revisionens roll och funktion i det kommunala systemet bör en mer kontextuell beskrivning göras. Det finns en rad olika instrument för granskning och kontroll av den kommunala verksamheten. Revisionen är en av de viktigaste. Revisionsgranskningen kan beskrivas som generell och huvudsakligen framåtsyftande. Det är inte ett instrument för rättelse i det enskilda fallet och det är i princip, i vart fall i formell mening, opåverkat av kommunmedlemmarnas synpunkter och önskningsar.

Kontrollen av den kommunala verksamheten samt kommunala tjänstemän och förtroendevalda sker på en rad skilda sätt. Den viktigaste och i det enskilda fallet mest omfattande och effektiva kontrollen återfinns inom besvärsinstitutet. Enskildas möjlighet att överklaga kommunala beslut är en, för kommunmedlemmar och för enskilda, grundläggande rättighet och del av det samhälleliga kontrollsystemet. Det finns två olika typer av besvärsinstrument, förvaltningsbesvär och laglighetsprövning, tidigare kommunalbesvär. Typiskt för denna typ av kontroll och överprövning är att den sker på initiativ av den enskilde.

Den kommunala revisionen kan betraktas som ett rent kommunalinternt granskningsinstrument. För tjugo år sedan var den kommunala revisionen ett tämligen ointressant institut. I dag är det dock inte så ovanligt att revisorerna är kritiska i sina rapporter och får ofta genomslag i media. Revisionen har förstärkts och bidrar i dag, oftast, till en bättre fungerande kommunal verksamhet.

I det följande ges en översiktlig beskrivning av systemet för granskning och kontroll av den kommunala verksamheten. Det är i

vid mening en beskrivning av rättsmedel, tillsynsmyndigheter och kommunala interna organ.

6.2 Laglighetsprövning (kommunalbesvär)

6.2.1 Allmänt

Laglighetsprövning regleras i 10 kap. KL. Institutet benämndes tidigare "kommunalbesvär" och detta begrepp används ofta även i dag. Ordet "laglighetsprövning" är en beskrivning av vad domstolen gör vid prövningen, nämligen endast en laglighetsprövning.¹³⁸ Huvudregeln inom kommunalrätten är att i princip alla beslut fattade av fullmäktige och nämnderna är överklagbara. Detta följer av 10 kap. 1-2 §§. Vidare kan beslut fattade av den beslutande församlingen i ett kommunalförbund, partssammansatta organ, förbundsstyrelsen, annan nämnd eller partssammansatt organ i ett kommunalförbund samt beslut fattade av revisorerna rörande den egna förvaltningen också överklagas.

Enligt 10 kap. 3 § är besvärsreglerna i kommunallagen subsidiära. Finns andra regler i specialförfattning ska dessa tillämpas i stället. Sådana besvärsregler återfinns inom de flesta specialregleringar framför allt när det är fråga om myndighetsutövning mot enskilda. I fråga om kommunal verksamhet finns sådana specialregleringar i mycket stor omfattning, exempelvis inom socialtjänstområdet eller plan- och byggområdet. Den enskilde berörde har då vanligen möjlighet att anföra förvaltningsbesvär mot ett beslut rörande honom själv.¹³⁹

Väsentligt att komma ihåg är att avseende möjligheten att anföra kommunalbesvär mot beslut av fullmäktige är beslutets innebörd irrelevant. Det behöver inte vara fråga om något slutligt beslut eller att beslut ska ha viss rättsverkan. I princip alla beslut fattade av den beslutande församlingen, fullmäktige, kan överklagas genom

¹³⁸ Laglighetsprövning har således två betydelser. En för vad domstolen gör och en för själva besvärsinstitutet. Det medges även i förarbetena att begreppsbytet inte är helt lyckat men avsikten var att öka läsbarheten och förståelsen av kommunallagen. Se prop. 1990/91:117 s 132 f.

¹³⁹ Undantag finns dock. Exempelvis återfinns sådana i Skollagen där viss myndighetsutövning inte kan överklagas med förvaltningsbesvär utan det subsidiära rättsmedlet kommunalbesvär får då användas i stället.

kommunalbesvär oavsett om beslutet avser innehåll i skrivelser, remisser eller liknande.¹⁴⁰

En annan sak är det dock med beslut fattade på nämndnivå. Utgångspunkten är att alla beslut kan överklagas med kommunalbesvär. Två viktiga inskränkningar finns dock. Beslutet får inte vara av rent förberedande eller rent verkställande art. Dessa inskränkningar framstår som mycket logiska och syftet är självfallet att undvika att möjlighet till överklagande uppstår två gånger och på så vis onödigt förlänga besluts- och verkställande processen. Förberedande beslut på nämndnivå återkommer ju i fullmäktige där slutligt beslut fattas och besvärmöjlighet följaktligen uppstår. Verkställighetsbeslut på nämndnivå har ju föregåtts av ett annat beslut, det som verkställs, fattat av fullmäktige eller nämnd.¹⁴¹ Avgörande för att ett beslut ska betecknas som rent förberedande eller verkställande är att beslutet inte ska innefatta en självständig prövning från nämndens sida.¹⁴²

Beslut fattade av tjänstemän är något mer problematiska. Om beslutet fattas på delegation är saken klar. Då fattar tjänstemannen beslut å nämndens vägnar och det behandlas som ett nämndbeslut i besvärshänseende och kan som huvudregel överklagas.¹⁴³ Mer oklart är det då en tjänsteman fattat beslut utan att någon delegation föreligger. Exempelvis har de anställda kompetens att utföra ren verkställighet, exempelvis att debitera någon en avgift enligt en i förväg uppställd taxa, utan att detta särskilt måste delegeras.¹⁴⁴ Sådana beslut kan då inte överklagas.¹⁴⁵ Det är således

¹⁴⁰ Några undantag finns dock. Exempelvis fullmäktiges beslut om att anta detaljplan, enligt Plan- och bygglagen, ska överklagas till länsstyrelsen. Se 13 kap. 1-2 §§. Man kan således anföra förvaltningsbesvär mot fullmäktiges beslut i detta fall. Det rör sig dock om en modifierad form av förvaltningsbesvär. Se vidare 13 kap. 8 §. Även upphandlingsregleringen innefattar modifierande regler av rätten att anföra kommunalbesvär. Av 7 kap. 5 § Lag om offentlig upphandling framgår ett förbud mot att anföra kommunalbesvär på beslut inom lagens tillämpningsområde. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut kan endast överprövning begäras av en potentiell leverantör.

¹⁴¹ En annan sak är att det kan vara problematiskt att fastställa vad som rent förberedande eller är rent verkställande. I ett klassiskt rättsfall, RÅ 1978 2:32, beredde kommunstyrelsen ett underlag för fullmäktiges beslut avseende placering av ishall. I underlaget hade styrelsen prioriterat ett av flera förslag och på så vis bundit tillgängliga resurser på visst sätt för ett av alternativen. Regeringsrätten menade då att styrelsens beslut inte var av rent förberedande art och kunde därför överklagas.

¹⁴² För en redogörelse av äldre rättspraxis se Kaiser/Riberdahl 1983 s 598 ff.

¹⁴³ Detta gäller också då beslutet fattas av ett utskott på delegation av nämnd eller då beslut fattas av en enskild nämndledamot. Observera dock att s.k. ordförandebeslut, beslut som enligt lag tillkommer på ordföranden att fatta, t.ex. kallelse till sammanträden eller upprätthållande av ordningen på sammanträdet, i normalfallet inte anses överklagbara. Se RÅ 1944 ref 66 om beslut att utvisa störande mötesdeltagare, ej överklagbart.

¹⁴⁴ För vidare studier avseende de anställdas kompetens se Höök 2000 s 132 ff.

¹⁴⁵ Eftersom de inte räknas upp i 10 kap. 2 § KL.

väsentligt att komma ihåg att många beslut fattade inom den kommunala förvaltningen faktiskt inte kan överklagas även om detta kan vara det första intrycket då 10 kap. studeras.

6.2.2 Besvärsrätt

Av 10 kap. 1 § följer att varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få kommunens och landstingets beslut överprövat i länsrätt. Det är alltså det kommunala medlemskapet som styr rätten att använda sig av institutet kommunalbesvär. För att utröna vem som är kommunmedlem måste 1 kap. 4 § konsulteras. Där framgår att den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där också är medlem av kommunen. För medlemskap i ett landsting krävs att man är medlem i en kommun inom landstinget. En rättsföljd av medlemskapet är alltså rätten att överklaga kommunens beslut. Besvärsrätten tillkommer alla medlemmar.¹⁴⁶ Det krävs således inte att man på något vis är berörd.¹⁴⁷ Eller rättare sagt, man är berörd i egenskap av kommunmedlem då kommunen fattar beslut. Den ursprungliga tanken var att medlemmarna skulle ha möjlighet att övervaka att de gemensamma medlen faktiskt förbrukades till gemensamma angelägenheter.

Rekvisiten för medlemskap innebär att alla, oavsett rättslig status, som äger en fastighet inom kommunen har besvärsrätt. Det innebär att en annan kommun eller landsting, kan ha besvärsrätt i egenskap av fastighetsägare. Detsamma gäller staten eller olika typer av företag. Det innebär också att enskilda kan vara medlem i flera olika kommuner och därmed ha rätt att besvära sig över deras beslut. Att fastighetsägande grundar medlemskap och därigenom besvärsrätt kan tyckas vara en anomali inom kommunalrätten. Det har emellertid en historisk förklaring. Tidigare fanns en skyldighet att erlagga en kommunal fastighetsskatt. Därigenom var det också logiskt att fastighetsägare var medlemmar, eftersom de bidrog till de gemensamma kommunala resurserna. När denna skatt avskaffades, övervägdes att avskaffa fastighetsägande som grund för medlemskap. Emellertid drogs slutsatsen att det var väsentligt att den som ägde fastighet i kommunen också kunde överklaga

¹⁴⁶ Den som inte är myndig har dock enligt praxis ingen besvärsrätt. Se RÅ 1979 2:43.

¹⁴⁷ Vilket är avgörande för besvärsrätten då förvaltningsbesvär ska användas som besvärsmedel.

kommunala beslut eftersom sådana beslut ibland påverkade fastigheten. Den kommunala besvärsrätten ger fastighetsägaren en möjlighet att bevaka sin rätt i vissa sammanhang.¹⁴⁸

6.2.3 Besvärfrist

I 10 kap. 6 § stadgas om besvärstidens längd och dess löpande. Överklagande ska ha inkommit till länsrätten, eller kommunen, inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Om inte beslutet anslagits eller om protokollet inte justerats börjar inte besvärstiden att löpa.

Den enskilde ska alltså själv ta reda på vad som beslutats i fullmäktige och nämnder och sedan gå vidare med ett överklagande. Innehållet i de fattade besluten behöver inte anslås utan det räcker med att själva tillkännagivandet anslås. Den som så önskar får sedan själv gå vidare och ta reda på mer exakt vad som beslutats genom att studera protokollet. För att besvärstiden ska löpa ut måste anslaget om protokolljustering vara uppsatt på anslagstavlan hela besvärstiden ut. I annat fall vinner inte beslutet laga kraft och kan sålunda överklagas.

En förklaring till de måhända märkliga besvärfristreglerna är att besvärsrätten tillkommer en sådan vid krets. Individuell underrättelse, som ju är det normala vid förvaltningsbesvär, är knappast praktiskt möjligt.

6.2.4 Processuella begränsningar

Institutet laglighetsprövning är i många avseenden ett mycket speciellt rättsmedel. Det finns ett antal processuella begränsningar som innebär att rättsmedlet inte alltid är effektivt och det ställer alltid stora krav på den enskilde klagande både vad gäller arbetsinsats, snabbhet och saklig kompetens.

Kommunalbesvär brukar beskrivas i litteraturen som ett slags allmän medborgerlig kontroll av kommunen.¹⁴⁹ Det finns en allmän möjlighet att begära domstolskontroll av de kommunala besluten och vid felaktigheter, i rättslig mening, få besluten upphävida.

¹⁴⁸ Se mer om bakgrunden för fastighetsägande som grund för medlemskap i prop. 1990/91:117 s 25 f.

¹⁴⁹ Se t.ex. Kommunallagskommentaren s 396.

Institutet liknar den möjlighet att begära domstols prövning av ett stämmobeslut som en aktieägare har enligt aktiebolagslagen.

Den första processuella begränsningen avser den enskildes bevisbörda. Av 10 kap. 10 § framgår att domstolen inte får beakta andra omständigheter än de som anfördes av klaganden skriftligen innan besvärstiden, tre veckor, gått ut. Detta är ett rent motsatt förhållande än vad som normalt gäller inom förvaltningsprocessrätten.¹⁵⁰ Således måste alla relevanta besvärsfakta, sakomständigheter, anföras skriftligen innan besvärsfristen löpt ut.¹⁵¹ Emellertid finns utrymme för att vidareutveckla, förtydliga och precisera sin talan.¹⁵² Viktigt att notera är att det är den klagande som måste anföra de besvärsfakta som ligger till grund för ett upphävande. Att domstolen kan utläsa det ur kommunens genmäle eller att fakta kommit till domstolens kännedom på annat sätt är inte relevant. Den enskildes börda i dessa typer av processer är mycket stor och det krävs att den klagande besitter stor kompetens inom området.¹⁵³

Utrymmet i denna typ av process för processledning från domstolens sida är ytterst begränsat. Det framgår explicit av 10 kap. 12 § att domstolen inte får förelägga den klagande att avhjälpa brister i sin besvärsskrivelse som avser grunderna för besvären, dvs. sakomständigheterna.

Den andra processuella begränsningen är domstolens prövning och grunderna för besvären. I 10 kap. 8 § stadgas grunderna för domstolens prövning. De olika förutsättningar som ska föreligga för att besvären ska ha framgång och det överklagade beslutet upphävas anges i fyra punkter. Ett beslut ska upphävas om det inte tillkommit i laga ordning, t.ex. om nämnden eller fullmäktige inte var beslutsför. Ett beslut ska också upphävas om det hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, t.ex. om fullmäktige beslutat att utge stöd till en enskild näringsidkare i strid med andra kapitlets kompetensregler. Vidare ska ett beslut upphävas om det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, t.ex. om en nämnd fastställt en avgiftstaxa. Slutligen ska ett beslut upphävas av domstolen om beslutet i något avseende strider mot lag eller annan författning, t.ex. om fullmäktige

¹⁵⁰ Se nedan angående förvaltningsbesvär.

¹⁵¹ Muntligen anförda besvärsfakta, på telefon angivna till en tjänsteman hos domstolen, fick inte beaktas i fallet RÅ 1982 2:42.

¹⁵² Se RÅ 1994 ref 65.

¹⁵³ Därtill bör noteras att det saknas möjlighet att få rättshjälp i dylika processer.

beslutar om inskränkning av ekonomiskt försörjningsstöd i strid med socialtjänstlagen.

Domstolens prövning är sålunda begränsad till lagligheten av beslutet, dvs. beslutets lämplighet är inte en fråga för domstolen.¹⁵⁴ Emellertid är det i någon mån en sanning med modifikation. När det kommer framför allt till en prövning av beslutets överensstämmelse med de allmänna kompetensreglerna i andra kapitlet kommunallagen blir inte sällan frågan om beslutets ändamålsenlighet, lämplighet m.m. av relevans. Kompetensreglerna är oftast så vagt uttryckta och bygger just på en tanke om att kommunen ska hantera frågor som är ändamålsenliga för en kommun att hantera. Hänsyn ska då tas till det kollektiva medlemsintresset med bl.a. beaktande av samhällsutveckling m.m. Det är då svårt att säga att domstolens prövning är begränsad strikt till enbart lagligheten av beslutet.

Den tredje processuella begränsningen är resultatet av överprövningen. Rättsföljden av ett med framgång anfört kommunalbesvär är att det överklagade beslutet helt eller, i undantagsfall, delvis, upphävs.¹⁵⁵ Det är fråga om en ren kassationsprövning. Det framgår explicit av 10 kap. 8 § att något annat beslut inte får sättas i det överklagade beslutets ställe. Denna begränsning kan sägas vara en logisk följd av det lokala självstyret. Det vore märkligt, i ett lokaldemokratiskt perspektiv, om en förvaltningsdomstol kunde ändra ett fullmäktige- eller nämndbeslut. Just förekomsten av kommunalbesvär, möjligheten att initiera domstolskontroll i stor utsträckning har lagts på de egna medlemmarna och framför allt att domstolen har en begränsad kompetens, brukar ibland betraktas som ett utflöde av det starka kommunala självstyre som finns i Sverige. Enkelt uttryckt innebär det att en kommun kan bryta mot en rad regler och föreskrifter så länge ingen kommunmedlem överklagar.

Att processen är kassatorisk innebär också att det krävs att kommunen accepterar domstolens utslag, nämligen att upphäva beslutet. Det finns inget som hindrar att en kommun fattar ett likadant beslut igen, som det som överklagades och upphävdes. Att en kommun gör så är en variant av s.k. kommunalt domstolstrots. Det finns heller inget som hindrar att kommunen hävdar att man är

¹⁵⁴ Vilket ju är av högsta intresse vid förvaltningsbesvär.

¹⁵⁵ Om ett beslut innehåller olika delar som kan skiljas ut från varandra kan domstolen upphäva endast den del som man funnit olaglig. T.ex. om en taxa givits retroaktiv effekt kan den "retroaktiva delen" av beslutet upphävas men taxan i övrigt stå sig. Se exempelvis RÅ 1928 ref 65.

förhindrad, t.ex. på grund av civilrättslig bundenhet, att låta verkställigheten återgå.¹⁵⁶

För att kommunalbesvärsprocessen ska bli effektiv och ett faktiskt medel för kontroll krävs att kommunen ”spelar med” och s.a.s. accepterar spelets regler. Det saknas i princip möjligheter att tvinga kommunen att efterleva domstolens utslag i dessa typer av processer.

6.3 Förvaltningsbesvär

Förvaltningsbesvär är en möjlighet för enskilda att få en överprövning av fattade beslut rörande sin egen sak. Denna process återfinns inom de specialreglerade områdena, t.ex. inom socialtjänsten, där behovet av rättsskydd är större och inslaget av utövande av offentlig makt stort. Väsentligt att komma ihåg är att en mycket stor del av den kommunala verksamheten är specialreglerad. Möjligheten att anföra förvaltningsbesvär mot olika typer av beslut är också rikhaltig. Eftersom möjligheten att klaga med hjälp av kommunalbesvärsinstitutet är subsidiär, förekomsten av förvaltningsbesvär utesluter möjligheten att anföra kommunalbesvär, finns det ett stort antal beslut fattade av den kommunala förvaltningen som inte kan angripas med kommunalbesvär utan endast med förvaltningsbesvär.

Det individuella intresset är avgörande för besvärsrätten. Besvärsmyndigheten, förvaltningsdomstol eller annan förvaltningsmyndighet, har en vidsträckt kompetens och liknande processuella begränsningar som angetts angående kommunalbesvären återfinns inte här. Exempelvis är inte besvärsmyndighetens prövning begränsad till enbart lagligheten, även ett besluts lämplighet kan sättas ifråga. Vidare har den klagande möjlighet att i högre instans utfå ett beslut av en annan innebörd än det som överklagades. Besvärsmyndigheten kan alltså göra positiva ändringar i det överklagade beslutet eller helt ersätta beslutet med ett nytt. Besvärsmyndigheten har i princip samma befogenheter som beslutsmyndigheten. Förvaltningsbesvär kan således vara ett effektivt rättsmedel när det är fråga om att utkräva sina rättigheter från det allmänna.

¹⁵⁶ Vilket gjordes i bl.a. Nyköpingsfallet, se avsnitt 8.

6.4 JO:s och JK:s tillsyn

6.4.1 Inledning

Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) är statliga organ som utövar tillsyn över offentliga funktionärer, dvs. tjänstemän och förtroendevalda. Enkelt uttryckt är JO riksdagens granskningsorgan och JK är regeringens. Själva granskningsfunktionerna är i vissa avseenden tämligen likartade även om JK har ett stort antal andra uppgifter utöver själva granskningsuppdraget medan JO-ämbetet har en mer renodlad granskningsfunktion.

6.4.2 Riksdagens ombudsmän (JO)

JO:s verksamhet och granskning regleras i lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän.¹⁵⁷ Av 2 § framgår att under JO:s tillsyn står kommunala myndigheter och tjänstemän vid dessa myndigheter. Av samma paragraf framgår också att kommunfullmäktige inte står under denna tillsyn då det är en beslutande församling. I 3 § stadgas att JO särskilt ska tillse att förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens stadgande om saklighet och opartiskhet, dvs. 1 kap. 9 § RF, samt att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte tröds för när i den offentliga verksamheten. Av samma stadgande framgår även att JO i sin granskning ska beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

JO:s granskning är främst inriktad på enskildas rättigheter i förhållande till det allmänna. Läggt därtill att granskningen ska utföras med respekt för det kommunala självstyret så kan slutsatsen dras att det är framför allt de nämnder som ansvarar för de specialreglerade områdena, t.ex. socialtjänstområdet, som hamnar under JO:s granskande öga. Det tillhör ovanligheterna att exempelvis nämnder med ansvar för kultur- och fritidssektorn granskas.

Granskningen initieras ofta av anmälningar från enskilda, inte sällan den som drabbats av en oförrätt. JO agerar dock även ex officio och genomför inspektioner och andra undersökningar vilka i sin tur kan initiera ett mer specifikt granskningsärende. Det faktiska utrymmet för att agera på eget initiativ har dock av

¹⁵⁷ Den konstitutionella grunden återfinns i 12 kap. 6 § RF.

resursskäl minskat de senaste åren. Institutionen blir därmed mer och mer att beteckna som ett slags allmänhetens klagomur och inget egentligt tillsynsorgan.

Den skarpaste sanktion som ämbetet förfogar över är möjligheten att väcka åtal mot enskild befattningshavare, förtroendevald eller tjänsteman. Det är dock mycket ovanligt att denna sanktion riktas mot en kommunal befattningshavare.¹⁵⁸ Det vanliga är att JO nöjer sig med att avsluta granskningsärendet med ett uttalande om eventuella felaktigheter förekommit i ärendet och hur saken borde skötts i förhållande till gällande lagstiftning. Det framgår av 6 § i instruktionen att ombudsmannen får göra uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

JO har även möjlighet att anmäla felande arbetstagare till den myndighet som har att besluta om disciplinpåföljder. Om JO finner att beslutet om disciplinpåföljd är felaktigt kan han vid domstol föra talan om ändring av myndighetens beslut. Emellertid gäller det inte kommunala arbetstagare då JO:s kompetens i detta fall grundas på att disciplinpåföljden stadgas i lag. För de kommunala arbetstagarna följer dessa av kollektivavtal.¹⁵⁹

För att JO:s uttalanden ska få spridning även till de myndigheter som inte är involverade i ett granskningsärende publiceras viktigare sådana ärenden i en årligen utgiven ämbetsberättelse. JO har en mycket viktig funktion i utvecklande av förvaltningsrättsliga principer och god förvaltningssed. Det är dock väsentligt att komma ihåg att det är förvaltningsdomstolarna, främst Regeringsrätten, som har sista ordet och JO:s uttalanden har inte samma rättsliga status som rättspraxis.

En anmälan till JO kan aldrig innebära att rättelse erhålls i det enskilda fallet. Ombudsmannen saknar befogenhet att överpröva och upphäva beslut. Ämbetet innebär sålunda endast en möjlighet att få ett erkännande av att man kanske behandlats felaktigt av en myndighet eller tjänsteman och att sanktioner kan riktas mot en eller flera enskilda befattningshavare.¹⁶⁰

¹⁵⁸ JO väcker relativt sällan åtal och när så sker så är det vanligen poliser, domare eller åklagare som är föremål för åtal.

¹⁵⁹ Se vidare i 6 § 3 st i JO-instruktionen. För arbetstagare verksamma inom hälso- och sjukvården är dock läget ett annat eftersom deras disciplinansvar stadgas i lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

¹⁶⁰ En enskild som drabbats riktigt illa kan naturligtvis med JO:s uttalande i handen driva en skadeståndsprocess mot det allmänna. Uttalandet torde därvidlag utgöra tämligen kraftfulla bevisfakta.

6.4.3 Justitiekanslern (JK)

Justitiekanslerns tillsyn över den kommunala verksamheten och de kommunala befattningshavarna är tämligen likartad som den JO utför och regleringen av JK:s kompetens i förhållande till den kommunala sektorn är nästan identisk med den som reglerar JO-ämbetet.

I lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn stadgas i 3 § att kommunala myndigheter och enskilda befattningshavare hos dessa myndigheter, tjänstemän och förtroendevalda står under JK:s tillsyn. Även här är fullmäktigeförsamlingen och dess ledamöter undantagna och JK ska också i sin granskning respektera det kommunala självstyret.

Justitiekanslern spelar en väsentligt mindre roll i fråga om granskning av den kommunala sektorn och utvecklande av förvaltningsrättslig praxis. Förklaringen är att JK har en rad andra uppgifter vid sidan av granskningsfunktionen, exempelvis ska JK särskilt övervaka tryck- och yttrandefriheten enligt dessa båda grundlagar.¹⁶¹

De typer av ärenden där JK har granskat kommuner rör ofta utlämnande av allmänna handlingar.¹⁶² Mer sällan är det fråga om granskning av specifika kommunala verksamhetsområden, t.ex. socialtjänsten. Inte heller får JK:s uttalanden samma spridning som JO:s ämbetsberättelse.

Även Justitiekanslern har en möjlighet att väcka åtal mot enskilda befattningshavare då de felat grovt. I 5 § i lag om justitiekanslerns tillsyn stadgas att JK får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget. Det vanliga är dock att granskningsärendena avslutas med olika uttalanden om hur gällande rätt ska tolkas. Inte heller JK:s granskning innebär rättelse i det enskilda fallet.

6.5 Statliga förvaltningsmyndigheters tillsyn

Det finns ett stort antal statliga förvaltningsmyndigheter som utövar tillsyn över den kommunala verksamheten. Dels utövas

¹⁶¹ Se 6 § förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

¹⁶² Se exempelvis JK-beslut 2005-03-30 Angående kritik av kommuns hanterande av utrikessekretess eller JK-beslut 2004-09-28 Angående frågan om det finns en rättighet att få en pappersutskrift av innehållet på en CD.

statlig tillsyn inom vissa områden där kommunen bedriver faktisk verksamhet, exempelvis skolområdet där Skolinspektionen har det centrala tillsynsansvaret och dels utövas statlig tillsyn inom områden där kommunen också utövar tillsyn. Den statliga tillsynen blir då ett slags övertillsyn, tillsyn över hur den kommunala tillsynen bedrivs, exempelvis miljöområdet där bl.a. Naturvårdsverket har det centrala tillsynsansvaret.

De statliga tillsynsmyndigheternas kompetens i förhållande till tillsynsobjekten, kommunerna, varierar kraftigt. Det vanliga är att tillsynsmyndigheten i princip saknar maktmedel att tvinga en kommun att efterleva lagar och regler inom granskningsområdet. Tillsyn blir då ett slags allmän tillsyn och styrningen av kommunen får ske med "mjuka" medel, exempelvis skriftväxling, upprättande rapporter eller utfärdande av rekommendationer. Exempel på mer kraftfulla sanktioner kan dock hittas inom olika specialområden.

Om en kommun inte verkställer en förvaltningsdomstols dom inom skälig tid rörande försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) eller insatser enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kan länsstyrelsen, enligt 16 kap. 6a § SoL och 28a § LSS, ansöka hos länsrätten att kommunen ska erlägga en särskild avgift. Det finns alltså möjlighet att tvinga kommuner att erlägga en sanktionsavgift då de inte snabbt nog verkställer domstols dom.

Liknande, men mindre kraftfulla sanktioner, återfinns inom exempelvis livsmedelområdet. Enligt 24d § i livsmedelslagen (1971:511) kan regeringen på ansökan av Livsmedelsverket besluta att tillsynsansvaret för viss verksamhet ska överflyttas från kommunen till verket. Detta under förutsättning att kommunen grovt eller under längre tid har åsidosatt sin tillsynsskyldighet. Sanktionen mot kommunen består däri att staten helt enkelt tar över tillsynen. Det kan i egentlig mening inte beskrivas som en sanktion utan ett sätt att få tillsynen att fungera.

Sådana typer av sanktioner där tillsynsmyndigheten med rättsliga medel kan gå in och styra eller i extremfallet t.o.m. överta ansvaret för viss verksamhet är relativt ovanliga i det svenska systemet. Utvecklingen innan 1991 års kommunallag trädde i kraft var dock att staten frångick den relativt starka styrning av kommunerna som dithills funnits. Krav på underställning m.m.

började mönstras ut och saknas i princip i dag.¹⁶³ Emellertid synes pendeln sakta börja svänga tillbaka. De mer kraftfulla sanktionerna som ovan berörts är införda efter år 2000. I förslaget till ny skollag föreslås Skolinspektionen få möjlighet att med vite förelägga en kommun att vidta åtgärder för att leva upp till de lagar och regler som gäller inom skolområdet.¹⁶⁴

6.6 Analys

Genomgången av systemet för kontroll och tillsyn av kommunal verksamhet visar att det är ett skiftande område. De instrument som finns uppvisar olika egenheter och fyller helt olika syften.

Domstolsprövningen av kommunala beslut är ett centralt korrigeringsmedel. Skillnaderna mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär är stora och väsentliga. De båda instituten har helt olika syften. Förvaltningsbesväret är effektivt i fråga om att för enskilda utkräva rättigheter eller få sin rätt i förhållande till kommunen prövad. Kommunalbesvärsprocessen präglas av hänsyn till det kommunala självstyret. De praktiska och processuella svårigheter som den enskilde klagande måste övervinna för att ha framgång är många och stora. Inte sällan utvecklas vissa enskilda i en kommun till s.k. rättshaverister och genom erfarenhet och envishet uppnår de den kompetens som krävs för att ha framgång i dessa processer.¹⁶⁵ Här bör påminnas om att rättshjälp inte kan komma ifråga för den enskilde i en kommunalbesvärsprocess.

Översikten visar att systemet generellt är präglad av respekten för det kommunala självstyret. Kommunalbesvär inte bara präglas av det utan är också ett uttryck för självstyret. Det uttrycks ibland i litteraturen att kommunalbesvär är ett uttryck för det kommunala självstyret just för att institutet som sådant bl.a. accepterar rättsvidriga beslut. Exempelvis kan besluten, oavsett rättsenlighet, verkställas omedelbart. Om det senare skulle upphävas krävs endast rättelse i den mån det är möjligt. Dessutom innebär lagkraft-

¹⁶³ I ordningslagen (1993:1617) finns numera ett krav på att kommunerna anmäler sina lokala ordningsföreskrifter till länsstyrelsen, enligt 3 kap. 13 §. Tidigare skulle dessa underställas länsstyrelsen för att över huvud taget bli gällande.

¹⁶⁴ Se Ds 2009:25 s 623 ff.

¹⁶⁵ Rättshaverist är en märklig beteckning. Ofta är det fråga om en enskild som använder sig av de rättsmedel som lagstiftaren tillskapat just för att ge möjlighet till överprövning och få laglighets- och ibland lämplighetsaspekter prövade av domstol eller annat överprövningsorgan.

vinnandet att besvärstiden förlöper och att olagliga beslut blir lagliga.

JO och JK är begränsade i sin tillsyn av självstyret och framför allt är de extraordinära tillsynsinstitut med ytterst begränsade resurser. Den kommunala revisionen blir därför ett viktigt instrument för granskning av den kommunala verksamheten. Att fullmäktige är den primära avnämaren av revisionen är odiskutabelt. Kommunmedlemmarna, både som kollektiv och enskilt, är dock också en oerhört väsentlig intressentgrupp. Även det statliga intresset för revisionens resultat ökar. De senaste årens förändringar, eller snarare utökningar, av revisionens uppgifter visar att både det enskilda och det statliga intresset av revisionen ökar. Att revisionen ska granska förekomsten av domstolstrots och kommunens agerande inom socialtjänstområdet visar detta tydligt. Det blir därför än mer angeläget att den kommunala revisionen är välfungerande.

7 Den problematiska kommunala revisionen

7.1 Inledning

Den kommunala revisionen har nu varit relativt omdiskuterad under åtminstone mer än ett decennium. Ett flertal utredningar har företagits.¹⁶⁶ Den tunga kritiken avser huvudsakligen revisionens oberoende där det partipolitiska inslaget uppfattas som mycket problematiskt. Symptomatiskt för alla dessa utredningar är att just den frågan fått väldigt litet utrymme och att några konkreta åtgärder inte föreslagits i den delen. Det är heller inte så konstigt eftersom direktiven till utredningarna vanligen haft innebörden att revisionen ska utredas och förbättringar föreslås inom ramen för befintligt system.¹⁶⁷

Uppmärksamheten och diskussionen kring den kommunala revisionen har sannolikt varit av godo. Revisorerna är mycket medvetna om de problem som anses vidhäfta institutet och vanligen görs stora ansträngningar för att söka visa att de är de facto oberoende. Undersökningar visar att den kommunala revisionen har ett relativt gott rykte bland de närmast berörda, dvs. de förtroendevalda i kommunerna.¹⁶⁸

7.2 De kommunala revisorernas enighet

Att den kommunala revisionen inte är tillräckligt oberoende har hävdats i olika sammanhang och försök att stärka oberoendet har gjorts flera gånger. Den stora kritiken grundar sig i att revisorerna

¹⁶⁶ Se avsnitt 5.9.

¹⁶⁷ Se exempelvis dir 2003:97.

¹⁶⁸ Se exempelvis Den kommunala revisionens förtroende, SKL 2007, undersökning av Caroline Nyman och Karin Tengdelius.

är utsedda på partipolitiska grunder och ska granska sina egna partikamrater. Utan tvivel inverkar det menligt på revisionens trovärdighet, bindningarna till granskningsobjekten, de förtroendevalda i nämnderna, är mycket tydliga. Detta är odiskutabelt den kommunala revisionens akilleshäla. Däremot synes detta problem i praktiken inte vara så stort. Om revisorerna mer eller mindre regelmässigt tog partipolitiska hänsyn borde detta visa sig. Revisorerna har nämligen sin politiska härkomst från olika partier, från minoritet och majoritet. Konstruktion är sådan att revisionen inte är ett kollektivt organ, utan varje revisor är sin egen. Det innebär i sin tur att varje revisor kan besluta om en egen inriktning på granskningen, anlita egna sakkunniga m.m. I förlängningen också upprätta egna rapporter och en helt egen revisionsberättelse. Revisorer med härkomst från majoriteten borde då skygga för att granska problematiska områden medan revisorer från minoriteten borde göra tvärtom. En oenighet borde rimligen uppstå redan vid valet av granskningens inriktning. Sådana individuella soloräder av revisorer eller att revisorerna bryts sönder i partiblock är extremt ovanligt.

SKL har i en rapport från 2007 undersökt hur ofta revisorerna är oeniga. Frågan har, som ovan berörts, viss bäring på om revisorerna tar partipolitiska hänsyn. Resultatet av den undersökningen är att oenighet är mycket ovanligt. Endast i 4 kommuner och 2 landsting har detta inträffat under 4 år.

Under den undersökta perioden, åren 2002-2005, har minst 1 160 revisionsberättelser skrivits och revisorerna har varit oeniga i dessa 4 gånger dvs. 0,3% av revisionsberättelserna. För landstingens del är samma siffra att minst 80 revisionsberättelser lämnats och att 2,5% av dessa renderat oenighet hos revisorerna så att de skrivit olika slutsatser i revisionsberättelserna.¹⁶⁹ Huruvida det i dessa fall tagits partipolitiska hänsyn är självfallet svårt att dra slutsatser om. Klart är dock att fenomenet med oeniga revisorskollektiv är väldigt ovanligt. Det är snarare så att revisorerna vanligen är eniga då kritik avges. I de fall då revisionsberättelsen är ”oren”, dvs. innehåller kritik, är revisorerna oeniga i ca 3% av fallen.¹⁷⁰ Utan att ytterligare fördjupa sig i denna problematik kan man konstatera att empirin tyder på att den kommunala revisionen inte tar partipolitiska hänsyn. Här kan man naturligtvis invända att det räcker om revisionen tar sådana ovidkommande hänsyn i ett fall av tusen. I så

¹⁶⁹ Rapporten s 3.

¹⁷⁰ Rapporten s 3.

fall är systemet dåligt. Den invändningen är mycket relevant och hållbar och på sikt kanske det är nödvändigt att se över de partipolitiska kopplingarna. Empirin visar dock att problemet, om det finns något, inte är särskilt stort.

Självfallet kan slutsatsen att revisorerna inte tar partipolitiska hänsyn, baserat på en undersökning om revisorernas eventuella oenighet, ifrågasättas. Revision är mycket mer än själva resultatet av granskningen. Det är dock viktigt att vara medveten om att varje revisor kan genomföra egna granskningar och avge egna rapporter och revisionsberättelser. Anledningen till att varje revisor har en egen kapacitet är just att balansera majoritet mot minoritet och skapa en möjlighet till en fullgod granskning av den kommunala verksamheten. Den politiska härkomsten hos en revisor kan därmed balanseras mot de andra revisorernas partipolitiska bakgrund. Det är därför inte särskilt vågat att påstå att empirin åtminstone tyder på att revisorerna inte tar partipolitiska hänsyn. Det faktiska oberoendet, dvs. hur revisorerna de facto agerar, synes inte hotat av att revisorerna är utsedda på partipolitiska grunder. Empirin tyder på att revisionen agerar på ett oberoende sätt. En annan sak är om revisionen uppfattas som oberoende av en utomstående betraktare, det kan inte undersökas genom att granska revisionsberättelser.

7.3 Revisionens huvudman

Det senaste lagförslaget rörande revisionens oberoende utmynnar endast i förslaget att den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige inte ska vara valbar som revisor.¹⁷¹ Det är en utökning av den krets som inte är valbar till uppdraget och innebär en tydligare renodling av förhållandet mellan revisionen och fullmäktige. Därutöver innebär förslaget inget. Det lämnas exempelvis inget förslag om att ändra till statligt eller privat huvudmannaskap. Trots att detta diskuterades tämligen ingående i den rapport från Statskontoret som föregick departementspromemorian.¹⁷²

De förslag på ändrade huvudmän för den kommunala revisionen som diskuterats är framför allt privat eller statlig huvudman.

¹⁷¹ Se prop. 2009/10:46.

¹⁷² Se "Oberoendet i den kommunala revisionen" (Ds 2009:11) och Statskontorets rapport "En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder" (2008:4).

Statskontorets förslag går i huvudsak ut på att uttalandet om ansvarsfrihet ska överföras från revisionen till en av fullmäktige utsedd revisionsberedning. Revisionen ska alltså, enligt förslaget, inte längre ta ställning till ansvarsfrågan. Vidare ska revisionsberedningen, enligt förslaget,

- bereda fullmäktiges beslut om budget m.m. för revision,
- bereda eventuella upphandlings- och avtalsfrågor rörande externrevision,
- föra en dialog med externrevisionen om önskvärda granskningar,
- ta emot revisionsrapporter från externrevisionen och eventuella lekmannarevisorer samt bereda fullmäktiges beslut i dessa revisionsärenden,
- vid behov initiera ärenden i fullmäktige och granskade nämnder,
- informera fullmäktige om pågående granskningar m.m. samt eventuellt initiera egna granskningar som fullmäktige eller beredningen anser angelägna att göra men som inte revisionen arbetar med.

Revisionsuppdraget ska däremot vara kvar i princip oförändrat. Därefter ska det som benämns externrevision utföras av antingen en privat aktör eller av en statlig myndighet, Riksrevisionen. Det privata alternativet innebär att efter upphandling utses ett privat bolag att utföra själva revisionen.

Riksrevisionen som externrevision skulle enligt förslaget innebära bl.a. följande:

1. Revision av kommuner och landsting blir ett statligt ansvar.
2. Ändring krävs i regeringsformen för Riksrevisionens nya uppdrag.
3. Mottagare av revisionens rapporter är fullmäktige i kommuner och landsting.
4. En revisionsberedning inrättas under fullmäktige för att bereda fullmäktiges beslut i revisionsärenden.
5. De landsting och kommuner som har anställda sakkunniga revisorer får avveckla dessa eller omvandla verksamheten till en internrevision.¹⁷³

¹⁷³ Se rapporten s 72.

Statskontorets rapport innebär en rad konsekvenser för revisionen och den kommunala sektorn. Här saknas anledning att ytterligare diskutera dessa förslag. I all korthet kan dock sägas att de är problematiska då de medför stora systematiska förändringar som slår in i den kommunala självstyrelsens kärna. Att en privat aktör eller en statlig myndighet skulle granska kommunala förtroendevalda och uttala sig om utförandet av deras politiska uppdrag och indirekt deras fortsatta lämplighet som förtroendevald framstår som främmande för det lokala självstyret. Att det är fullmäktige och kommunmedlemmarna vid valurnan som har denna uppgift torde knappast vara öppet för diskussion. Ett sådant byte av huvudman skulle innebära en förändring av den kommunala organisationen och självstyret på det mest grundläggande planet. Dessutom är risken stor att den externa revisionens resultat skulle åtnjuta mycket liten legitimitet bland de förtroendevalda själva i kommunen. Frågan är om inte dessa förslag driver kravet på oberoende något för långt. Oberoendet ska vara tillräckligt för att revisionen ska vara trovärdig. Oberoendet behöver därför inte vara totalt. Här kan påminnas om den privaträttsliga revisionen där aktörerna, revisionsbyråerna, är oberoende i förhållande till granskningsobjekten på många sätt utom ett grundläggande och väsentligt. Revisionsbyråerna får ekonomisk ersättning för sin granskning och denna ersättning, och chansen till nya uppdrag, är beroende av granskningsobjektens välvilja. Där finns också en allvarlig brist i oberoendehänseende.

7.4 Den rättshistoriska belastningen

Den kommunala revisionen, och kommunalrätten generellt, har sina rötter i slutet på 1800-talet och början på 1900-talet. Utvecklingen har varit mycket långsam och i vissa avseenden marginell. Regelverket kring revisionen har framför allt förändrats det senaste decenniet och då främst genom detaljförändringar. Om revisionen placeras in i ett rättshistoriskt perspektiv blir det mer tydligt hur institutet är tänkt att fungera.

När revisionen infördes och utvecklades för ca 120 till 150 år sedan var omsättningen i en svensk normalstor kommun tämligen blygsam.¹⁷⁴ Utan att fördjupa sig i detaljer så skulle revisionen

¹⁷⁴ Detta gäller inte avseende de större städerna. Den modell som vi har i dag skapades dock med regleringen kring landskommunerna för ögonen. Stadskommunerna var mer

hantera en mycket liten organisation, ofta utan anställda. Det som skulle granskas var den kommunala nämndens beslut och verksamhet. Oftast fanns enbart en nämnd med ett fåtal ledamöter. De finansiella medlen fanns samlade på en och samma plats, kanske i en cigarrlåda. Den kommunala revisionen bestod av en person, utsedd på årsbasis. Granskningen var av redovisningskaraktär, primärt att tillse att de medel som skulle finnas också faktiskt fanns, i cigarrlådan. Om något saknades var nämndens ledamöter solidariskt ansvariga att personligen, av egna medel, täcka upp det som saknades. Det fanns ett ansvar för nämndens ledamöter att tillse de kommunala medlen och utöva uppsikt och tillsyn över dessa. Stämmans beslut om ansvarsfrihet var, och är, en skadeståndsrättslig konstruktion och innebär att, om sådan beviljas, stämman avsäger sig rätten att driva en skadeståndsrättslig process mot nämndens ledamöter för att bevaka kommunens ekonomiska rätt. Beslutet om ansvarsfrihet handlar således om en eventuell framtida ersättningsskyldighet för nämndens ledamöter mot kommunen, inget annat. Att ledamöterna är solidariskt ansvariga förklarar också varför det tidigare, innan 1991, endast var nämnden i sin helhet som beslutet om ansvarsfrihet riktade sig mot. Samtliga ledamöter var ju ansvariga för den ekonomiska skadan och skyldiga att gemensamt täcka förlusten.

Revisorn, som utsågs av stämman, kunde lika gärna vara en utsocknes person som en kommunmedlem. Några valbarhetshinder förelåg inte. Det ansågs ibland vara en fördel att utse en person utifrån som helt saknade bindningar till de som granskades. Det stärkte revisionen. Nämndens personliga ansvar var kopplat till den fråga som ställdes varje år till stämman, om de granskade skulle få ansvarsfrihet eller om ett ekonomiskt anspråk skulle ställas på nämndledamöterna. Ansvarsfrihetsfrågan var i den kommunala revisionens barndom därför en högst relevant fråga att ställa som hade en faktisk betydelse. Tilläggas kan också att den tidiga kommunens verksamhet och omfattning gjorde att uppdraget som revisor kunde genomföras av lekmän. Där såg man inget problem. Det som huvudsakligen krävdes var integritet och mod.

En intressant detalj som tydligt visar revisionens rättshistoriska arv är reglerna och uppfattningen kring revisionens granskningsområde. En begränsning som sakta växte fram i äldre revision och

välreglerade och hade statliga inslag. Det är alltså en kommunallag som skulle hantera mindre kommuners problem och verksamhet som återfinns i dagens regelverk, och det gäller alltså även den kommunala revisionen.

slutligen kodifierades är att revisionen som utgångspunkt inte ska granska kommunens myndighetsutövning. Denna begränsning är något märklig och har relativt nyligen varit under översyn. Några ändringar gjordes dock inte. Det brukar vanligen anges att anledningen till att revisionen inte ska granska myndighetsutövning är att där finns redan en välfungerande granskning med förvaltningsbesvär, tillsynsmyndigheter m.m. Det är därför onödigt att revisorerna ska granska detta.¹⁷⁵ Den argumentationen är inte hållbar eftersom den kommunala verksamheten granskas av ett otal olika tillsynsmyndigheter och dubbelgranskning återfinns överallt i den kommunala verksamheten.

Bakgrunden, och den verkliga anledningen till begränsningen, är dock att i äldre kommunal förvaltningen ansågs myndighetsutövningen ske på direkt uppdrag av staten. De medel som förbrukades i denna verksamhet var statliga och därför saknades ett kommunalt revisionsintresse.¹⁷⁶ Situationen är naturligtvis helt annorlunda i dag. Men denna begränsning finns fortfarande kvar, även om den är något uppluckrad. Det är dock märkligt att en sådan rättshistorisk rest och begränsning fortfarande lever kvar trots att de faktiska förutsättningarna fullständigt förändrats.

En ytterligare aspekt som ska beröras här är kommunalbesvärets (laglighetsprövningen) utformning och funktion. Det har egentligen inget med revisionen att göra men kommunalbesväret betraktas som en viktig del av det kommunala kontrollsystemet och det finns därför skäl att ta upp det här för att ge ytterligare perspektiv åt i vissa delar föråldrade kontrollmekanismer. Kommunalsbesväret har beskrivits i tidigare avsnitt så här kommer endast de rättshistoriskt relevanta delarna att beröras.

Besvärberättigade är alla kommunmedlemmar, dvs. alla medlemmar kan överklaga. I princip alla beslut fattade av fullmäktige och nämnderna är överklagbara. Alltså allt kan överklagas av alla. För att det ska kunna hanteras, och för att besvär-rätten ska kunna utnyttjas, krävs att medlemmarna underrättas om de kommunala beslut som fattas, dvs. de som kan överklagas. Det är ohanterligt att skicka hem individuella underrättelser om besluten, därtill är medlemmarna och besluten sannolikt för många. Därför kretsar kommunalbesvären kring en kommunal anslagstavla. Besluten som fattas ska anslås på denna anslagstavla. Först då börjar besvärstiden löpa, då anses kommunmedlemmarna vara

¹⁷⁵ Se avsnitt 5.9.

¹⁷⁶ Se Sundberg 1942 s 447 f.

underrättade. Av kommunmedlemmarna kräver rättssystemet att de regelbundet går till denna anslagstavla och tar del av vad som där anslås. Konstruktionen kan tyckas vara en ålderdomlig rest från förr.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Här förtjänar att påpekas att den tekniska utvecklingen faktiskt medfört att "anslagstavlan" känns mer funktionell i dag. Många kommuner anslår besluten så de blir tillgängliga via Internet och den, elektroniska, anslagstavlan blir därmed mycket lättillgänglig för kommunmedlemmarna.

8 Fallstudie

Det finns ett antal fall som är mycket intressanta ur flera olika aspekter, men framför allt ur ansvarsprövningssynpunkt. I detta avsnitt kommer några sådana fall att redovisas och diskuteras. Den väsentligaste källan i det avseendet är Ansvarsprövningsbanken som finns på SKL:s hemsidas Där redovisas revisionsberättelser, fullmäktigeprotokoll m.m. rörande revisorernas granskning. Det finns även två fall som prövats av förvaltningsdomstolarna som är mycket betydande för när själva ansvarsfrågan blir problematisk. Det ena fallet är från Öland och prövades slutligen av Regeringsrätten. Det andra fallet är från Mora och prövades av kammarrätt men fick inget prövningstillstånd i Regeringsrätten.

Ölands kommun 1996

Det enda fall som prövats av Regeringsrätten, RÅ 1999 ref 5, härrör från Öland.¹⁷⁸ Under ett kommunstyrelsesammanträde tappar en av ledamöterna humöret och går till handgripligheter mot ordföranden. Efter visst tumult måste mötet avbrytas. Det straffrättsliga efterspelet leder till att den förtroendevalde, här benämnd P, dömes till böter för ringa misshandel. Det hela verkar tämligen oproblemiskt. I kommunalrättsligt hänseende leder emellertid händelseförloppet till en rad märkliga och rättsligt intressanta skeenden.

Den förtroendevalde P kritiserar av kommunrevisorerna och ansvarsfrihet avstyrks i revisionsberättelsen, främst p.g.a. händelserna på kommunstyrelsens sammanträde.

Revisionsberättelsen har följande innehåll; de valda kommunrevisorerna riktar en anmärkning mot P och avstyrker att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för denne. Anledningen till

¹⁷⁸ Ärendet har kommenterats av mig i Juridisk Tidskrift 1999/2000 nr. 3.

anmärkningen anges vara att P vid kommunstyrelsens sammanträde "gått handgripligen till väga mot kommunstyrelsens ordförande och skymfat denne". Vidare anges att P "vid ett flertal tillfällen skriftligt smädat och förnedrat kommunens politiker och tjänstemän på ett sådant sätt, att verksamheten och Borgholms rykte, enligt vår mening, lidit skada". Revisorerna menar att handlandet strider mot stadgandet i 1:2 RF som säger att den offentliga makten ska utövas med den respekt och värdighet som är utmärkande för ett demokratiskt samhälle.

Revisorernas kritik leder fram till att fullmäktige vägrar P ansvarsfrihet. Fullmäktige beslutar även att entlediga P från alla kommunala uppdrag. P överklagar dock dessa båda beslut av fullmäktige. Överklagandet resulterar i en principiellt intressant dom från Regeringsrätten.

Fallet är ett exempel på att revisionen går ärenden som avviker från själva syftet med revisionen. Att slå någon i huvudet med en pappersbunt kan möjligen tyckas upprörande men påverkar knappast i egentlig mening kommunens ekonomiska intressen eller verksamheten i övrigt. Revisionen användes där som ett verktyg i ett led att avlägsna en person som uppfattades som obekväm av majoriteten, Han vägrades ansvarsfrihet och entledigades från sina uppdrag, helt felaktigt skulle det senare visa sig vid Regeringsrättens prövning. Kommunrevisorerna avviker helt från det uppdrag de erhållit från fullmäktige.

Intressant är att historien leder fram till Regeringsrättens prövning av fullmäktiges beslut. Prövningen innebär ett underkännande av beslutet och visar att fullmäktiges ställningstagande i ansvarsfrihetsfrågan inte enbart kan vara en fråga om förtroende utan att vissa objektiva omständigheter måste föreligga. Fallet visar att revisionen, och ansvarsfrihetsfrågan, inte är verksamma instrument i fråga om att avlägsna, entlediga, förtroendevalda som inte längre åtnjuter fullmäktiges förtroende. Det är också ett exempel på när revisionen låter sig användas på ett sätt som inte alls var avsikten. Nämligen att avlägsna personer som uppfattas som besvärliga på något sätt.

Mora kommun 1997

Detta fall handlar främst om precisionen i revisionskritiken. I ärendet riktas skarp kritik mot kommunalrådet G av revisorerna i revisionsberättelsen, och ansvarsfrihet avstyrks. Han kritiseras bl.a. för att utgett stöd till Vasaloppet. Kritik riktas även mot sådant som han redan beviljats ansvarsfrihet för och sådant som ligger i kommande granskningsperiod. Dessutom kritiseras G för att han sålt aktier i ett kommunalägt energiföretag utan att ha delegation på detta.

Den av revisorerna framförda kritiken är i stora delar grundlös eller felaktig. Att beakta sådant som ligger utanför granskningsperioden eller som redan beviljats ansvarsfrihet för är ett formellt felgrepp av revisorerna. Stödet till det företag som arrangerade Vasaloppet påstås vara kompetensvidrigt. Det är dock fullständigt felaktigt. Att en kommun kan stödja både idrottsverksamhet och främja turism får anses vara klarlagt. Den sista punkten om kompetensöverskridande försäljning är dock mer substantiell. Där hade kommunalrådet försålt aktier utan delegation. Därefter hade han dock återrapporterat detta till kommunstyrelsen som hade godkänt detta i efterhand, s.k. ratihabering. Överträdelsen hade alltså botats i efterhand av behörigt organ.

Fullmäktige väljer dock att följa revisorernas rekommendation och vägrar ansvarsfrihet. Något entledigande följer dock inte på detta, utan fullmäktiges beslut är ett slags politisk markering. Till saken hör att fullmäktiges majoritet hade skiftat under perioden och kommunalrådet plötsligt hörde till den politiska minoriteten. Händelseförloppet kan knappast beskrivas på annat sätt än att det var en politisk strid. Det är väl naturligt att sådana förekommer i lokalpolitiken men olyckligt att revisorerna blir en del dem.

Precis som i Ölandsfallet är det här tydligt att revisionen går märkliga ärenden. Den kritik som riktas är huvudsakligen grundlös och felaktig, både på formella och materiella grunder. Kommunalarrådet vägras ansvarsfrihet, på grumliga grunder, men entledigas inte. Både Ölandsfallet och Morafallet är exempel där revisorerna borde ha ställt sig utanför den politiska turbulensen men valde att inte göra det. Tvärtom kastade man sig in i striden och lät sig villigt användas i politiska syften.

Nyköpings kommun 2003

Ett av det mer intressanta ärendena de senaste åren är Nyköpings kommun och hanteringen av visst stöd till flygbolaget Ryanair. Händelseförloppet tydliggör en rad märkligheter och tillkortakommanden med dagens system, både vad gäller kontroll och regelefterlevnad samt ansvarsutkrävande.

Av revisionsberättelsen för 2003 framgår bakgrunden till det som leder fram till att åtta av nio revisorer riktar anmärkning mot de ledamöter i kommunstyrelsen som deltagit i vissa beslut avseende avtal mellan kommunen och Ryanair. En av nio revisorer avstyrker att ansvarsfrihet beviljas för sex ledamöter av kommunstyrelsen i anledning av anmärkningarna rörande bristfällig handläggning i kommunstyrelsen. Det är framför allt två saker som gör att denna allvarliga kritik framförs. För det första borde ärendet förts till fullmäktige. Kommunstyrelsen har inte kompetens att fatta ett dylikt beslut. För det andra bedömdes avtalet som mycket riskfyllt, då summan skulle betalas i förskott. Samma revisor avstyrker även att ansvarsfrihet beviljas för sex ledamöter beträffande beslutet att verkställa utbetalningar trots verkställighetsförbud. Övriga åtta revisorer tillstyrker att ansvarsfrihet beviljas.

Bakgrunden är att kommunstyrelsen beslöt att godkänna ett förslag till "Avtal om marknadsföringsinsatser m.m." mellan kommunen och Ryanair plc, Irland. Ärendet hade tidigare inte förelegat för handläggning i kommunstyrelsen. Enligt uppgift delgavs kommunstyrelseledamöterna avtalet i samband med sammanträdet. Avtalet hade inte behandlats av kommunfullmäktige. Beslutet togs efter votering med sex röster mot fem och reservationerna blev också fem. En ledamot hade under handläggningen yrkat att ärendet skulle hänskjutas till avgörande av fullmäktige. Beslutet justerades omgående. Avtalets innebörd var att kommunen för vissa marknadsföringsinsatser under en tioårsperiod, i förskott skulle erlägga 55 miljoner kronor till Ryanair.

Beslutet överklagades enligt 10 kap. kommunallagen, laglighetsprövning. De grunder som åberopades av de överklagande var bl.a. att det var ett otillåtet stöd till enskild och att kommunstyrelsen saknat befogenhet att besluta i ärendet. Länsrätten meddelade verkställighetsförbud. När beslutet delgavs kommunen hade kommunstyrelsens beslut redan verkställts, innebärande att 40 miljoner kronor utbetalats till Ryanair.

För att ytterligare komplicera ärendet så överklagades kommunstyrelsens beslut enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) av en enskild med yrkande att länsrätten skulle förordna att upphandlingen skulle göras om. Grunden var att LOU inte hade tillämpats trots att det var fråga om upphandling. Länsrätten dömde också att LOU var tillämplig och att upphandlingen, beslutet att "köpa" marknadsföringstjänst, skulle göras om. Strax därefter beslutade kommunstyrelsen att utbetala resterande 15 miljoner kronor till Ryanair enligt avtalet, trots det rådande verkställighetsförbudet och trots att länsrätten beslutat att upphandlingen måste göras om.

Turerna var ganska många i den här historien. Klart är dock att det är ett av de mer flagranta uttrycken för *både* kommunalt lag- och domstolstrots. Det fanns flera situationer där kommunen hade kunnat börja respektera både lagen och domstols beslut. Men man valde att inte göra så. Motiveringen var att man ansåg kommunen civilrättsligt bunden av avtalet med avtalsbrott som följd om de ytterligare utbetalningarna ej gjordes. Intressant är att hela ärendet inleds med ett tydligt brott mot kommunallagens kompetensregler. Detta var ett typiskt ärende som enbart fullmäktige kunde ha hanterat. Beloppen var mycket stora och ärendet var av principiell betydelse. Eftersom detta även togs upp på styrelsemötet måste styrelsens anses vara medveten om lagbrottet. Efter det följer en rad beslut och åtgärder som är lagvidriga.

I fullmäktigeförsamlingen inleds en lång diskussion kring frågan om ansvarsfrihet för kommunstyrelsens ledamöter som deltog i beslut och verkställighetsbeslut. Med röstsiffrorna 33 för, 15 emot och 4 som avstår beviljades till sist ansvarsfrihet för samtliga granskade.¹⁷⁹

Hela förfarandet är mycket märkligt från början till slut. Under förloppet bröt kommunen sannolikt mot kommunallagen i flera avseenden, dels stöd till enskild näringsidkare och dels överskridande av kommunstyrelsens kompetens i förhållande till fullmäktige. Dessutom skulle den tjänst som påståtts upphandlats, hanterats enligt regelverket i LOU. Den revisorskritik som avges får sägas vara av allvarlig art. Emellertid är revisorerna oeniga om graden av kritik när det kommer till själva ansvarsutkrävandet. Den ende revisor som kräver vägrad ansvarsfrihet hörsammas inte av fullmäktigeförsamlingen, trots de uppenbara regelbrotten. Alla

¹⁷⁹ Se protokoll fullmäktige, Nyköpings kommun, sammanträdesdatum 2004 05 11 och 2004 04 13.

inblandade beviljas ansvarsfrihet. Det är i sig både märkligt och helt naturligt. Det är märkligt eftersom förfarandet framför allt reser frågan om när man annars ska vägra ansvarsfrihet. Regelbrotten är tydliga och av stor praktisk betydelse för kommunens ekonomi. Det är dock naturligt att de beviljas ansvarsfrihet av fullmäktige om församlingen tycker att det som skett egentligen är ganska bra, trots de juridiska problem som förelegat. Och fullmäktige har full frihet att göra den bedömningen. Hela historien reser dock frågor om ansvar och ansvarsutkrävande i kommunal verksamhet och påverkar bl.a. revisionen på ett negativt sätt. Förloppet påminner också om det s.k. Gullspångsfallet från 1988 där ett verkställighetsförbud ignoreras och inget ansvar utkrävs. Trots-problematiken fortlever.

Ludvika 2008

I revisionsberättelsen avseende 2008 kritiseras kommunstyrelsens ordförande, tillika kommunalrådet, kraftigt och ansvarsfrihet avstyrks. Bakgrunden är att kommunalrådet beviljat ett lån muntligen och utan säkerhet till ett lokalt transportföretag som bl.a. ombesörjde den kommunala färdtjänsten. Förfarandet kom att kritiseras bl.a. då kommunalrådet i ett senare skede försökte mörklägga transaktionen.

Fullmäktige beviljar inte ansvarsfrihet. Motivet är att kommunstyrelsens ordförande i detta fattat ett obehörigt beslut. Enligt fullmäktiges beslut ansåg ordförande att hon hade kommunens bästa för ögonen och ingen personlig vinning i transaktionen.

Kommunstyrelsens ordförande vägras alltså ansvarsfrihet bl.a. som en följd av allvarlig kritik från revisionen. Frågan om entledigande tas inte upp utan ordföranden fortsätter att utöva sitt uppdrag. Inget parti vill lyfta frågan om entledigande. I massmedia uttalar fullmäktiges ordförande att "han har fullt fortsatt förtroende" för det utpekade och kritiserade kommunalrådet. Hela händelseförloppet blir ganska förvirrande, framför allt för en iakttagande kommunmedlem. Fullmäktige vägrar alltså ansvarsfrihet men i övrigt händer inget alls. Kommunalrådet kritiserar av revisionen och kritiken får karaktäriseras som mycket allvarlig, just för att ansvarsfrihet avstyrks. Vad har då egentligen hänt i ansvarshänseende? Faktum är att det i praktiken inte hänt något

alls. Extra märkligt blir det då det uttalas från flera håll att man har fullt förtroende för kommunalrådet. Varför vägras då ansvarsfrihet?

Stockholms läns landsting 2002

Revisorerna riktar allvarlig kritik mot landstingsstyrelsen. Revisorerna riktar anmärkning mot och avstyrker ansvarsfrihet för de ledamöter i landstingsstyrelsen som tillhört den tidigare majoritet, som haft ansvar för verksamheten och de övergripande ekonomiska besluten. Enkelt uttryckt har styrelsen förfogat över budgeten på ett under åren upprepat nästan vårdslöst sätt, stora underskott har uppkommit. 2002 uppvisar landstinget ett underskott på flera miljarder för sjätte året i rad. En enig revisorsgrupp avstyrker ansvarsfrihet. Förfarandet leder fram till en infekterad politisk situation.

Hela processen, som är lång och utdragen och tungt media-bevakad, leder fram till att de kritiserade beviljas ansvarsfrihet. Tre av de ledamöter som avstyrkts ansvarsfrihet fick tunga poster i landstinget vid valet 2002. Flera av revisionens ledamöter byttes däremot ut och ordföranden fick inte förnyat förtroende.¹⁸⁰

Detta skeende är ett exempel på när revisionen hamnade mitt i en politisk strid, som de kanske själva initierade. Fallet är ett av flera fall som gjorde att lagstiftaren ansåg sig föranledd att lagstifta om fullmäktiges motiveringsplikt.¹⁸¹ Även här kan konstateras att det var ostridigt att ekonomin kraftigt försämrats under ett stort antal år. Revisorerna var av uppfattningen att åtminstone en del av skulden stod att finna hos landstingsstyrelsens ledamöter. Efter en lång och uppplitande politisk strid visade det sig att inget alls hände i fråga om ansvar och ansvarsutkrävande. Det enda som hände var att flera av revisorerna inte fick förnyat förtroende.¹⁸² Ur en landstingsmedlems perspektiv måste dock situationen just ur ansvarshänseende framstå som extremt otydlig och revisionens kritik och rekommendation i ansvarsfrågan var då tydligen felaktig, eftersom den inte alls följdes utan det synes som om det drabbade revisorerna i slutänden.

¹⁸⁰ För en detaljerad beskrivning se Kommunal ekonomi och politik, Ansvarsprövning med förhinder, av Caroline Nyman, Fredrik Nilsson och Birger Rapp, 2007.

¹⁸¹ Se bl.a. avsnitt 5.9.

¹⁸² Vilket naturligtvis kan bero på vilka skäl som helst, dvs. det behöver inte vara kopplat till den kritik som levererats.

Fallet är ett exempel på där revisionen hävdar sitt faktiska oberoende mot de granskade. Revisorerna är helt eniga i sin svidande kritik och avstyrker, enligt, ansvarsfrihet. De får dock inget gehör för sin rekommendation i ansvarsfrågan. Denna, i vissa avseenden, förvirrande situation hade sannolikt kunnat undvikas om revisionen frånhänts uttalandet i ansvarsfrågan, se nedan. Kritiken hade varit av samma tyngd men ansvarsutkrävande hade tydligare varit en fråga enbart för fullmäktige att hantera.

9 Analys och förslag till åtgärder

9.1 Inledning

I denna rapport har gjorts ett försök att beskriva och illustrera den kommunala kontexten och den kommunala revisionen. Ansatsen har varit relativt bred. I detta avsnitt dras ett antal slutsatser från denna redogörelse vilket leder fram till några förslag. Slutligen förs en diskussion om den grundläggande orsaken till att kontroll och ansvarsutkrävande är svårhanterligt i den kommunala organisationen.

9.2 Fullmäktiges motiveringsplikt i ansvarsfrågan

Relativt nyligen, 2005, infördes en regel i kommunallagen med innebörd att fullmäktige måste motivera sitt beslut i frågan om ansvarsfrihet om detta avviker från revisionens rekommendation. Det vill säga om revisionsberättelsen innehåller ett avstyrkande om ansvarsfrihet och fullmäktige beviljar ansvarsfrihet måste det motiveras. Avsikten med denna regel är att fullmäktige ska tvingas tydliggöra sitt ställningstagande och göra ansvarsprövningen mer meningsfull. Bakgrunden var ett flertal fall där revisionen riktat allvarlig kritik och avstyrkt ansvarsfrihet men fullmäktige inte följt denna rekommendation utan beviljat ansvarsfrihet.¹⁸³

Det införda stadgandet, 5 kap. 25a § KL, är ett symptom på att revisionen och ansvarsfrågan uppfattas som problematisk. Att fullmäktige väljer att inte efterleva revisionens rekommendation i ansvarsfrågan är alltså, enligt lagstiftaren, ett problem.

Här är det väsentligt att begrunda perspektivet. Bakgrunden var ju, som ovan påpekats, att fullmäktige beviljat ansvarsfrihet trots att revisionen avstyrkt. När revisionskritik avges riktar den sig i de

¹⁸³ Se prop. 2005/06:55 s 24 f.

allra flesta fall mot majoriteten i en eller flera nämnder. Det är ju enbart majoriteten som kan åstadkomma något, eller underlåta att åstadkomma något. Vid ett budgetöverskridande är det naturligtvis majoriteten i nämnden som borde agerat annorlunda. Den majoritet på nämndnivån, som revisionen granskar och ibland kritiserar, återspeglas i majoriteten i fullmäktige. Här måste vi hålla i minnet att ca 80% av fullmäktiges ledamöter har uppdrag i förvaltningen, dvs. i revisionens granskningsobjekt.¹⁸⁴ Är det då verkligen så märkligt att fullmäktiges majoritet är obenägen att utkräva ansvar av sina egna partimedlemmar och av sina egna kollegor i fullmäktige? Är det inte snarare fullständigt naturligt? Att revisionen gör en ”strängare” bedömning i ansvarsfrågan är i princip inbyggt i själva systemet.

Den införda motiveringsplikten är ett tecken på att ansvarsfrågan uppfattas som problematisk. Det är väsentligt att komma ihåg att huvudregeln är att fullmäktiges beslut inte ska motiveras. Motiveringsplikten i ansvarsfrågan är därför en systemfrämmande konstruktion. Största frågetecknet för motiveringsplikten är själva motiveringens innehåll. Eftersom det i princip saknas materiella regler för när ansvarsfrihet ska vägras blir det ytterst problematiskt att motivera ett beslut att vägra eller bevilja ansvarsfrihet. I förarbetena anförs att fullmäktiges beslut ska motiveras i den delen bedömningen skiljer sig från revisionens.¹⁸⁵ Om nu fullmäktigeförsamlingen, tvärtemot revisionens rekommendation, vill bevilja ansvarsfrihet så bör det rimligen bero på att ledamöterna inte tycker att det som revisionen lägger de granskade till last är tillräckligt allvarligt för att ansvar ska utkrävas. Det behövs knappast en särskild motivering för att denna slutsats ska dras. Dessutom synes det märkligt att fullmäktige, som helt och fullt äger frågan om ansvarsfrihet, ska behöva motivera sitt ställningstagande. Motiveringen blir i normalfallet i förhållande till den information som revisionen presenterar.

Stadgandet om motiveringsplikt är, som ovan påpekats, ett tecken på en existerande problematik. Nämligen att frågan om ansvar i det kommunala systemet är en svårhanterlig fråga. Revisionens uppgift i detta är primärt att leverera underlag för fullmäktiges ställningstagande. Det är i sig relativt okomplicerat. Hade revisionens uppgift enbart varit kunskapskapande hade

¹⁸⁴ Vi kommer inte ifrån det faktum att fullmäktiges ledamöter faktiskt, via revisionen, granskar sig själva i sin roll i förvaltningen.

¹⁸⁵ Prop. 2005/06:55 s 55 f.

sannolikt systemet varit mer lättbegripligt och åtnjutit ett större förtroende.

9.3 Revisionens uppgift

Den kommunala revisionen har fått fler uppgifter de senaste åren. Det är inte alla gånger uppgifter av uppenbar revisionell art som lagstiftaren ålagt revisionen. I den utsträckning avsikten varit att renodla och framhäva revisionens roll som neutral granskare och observatör kan snarast hävdas att vissa pålagor fått rakt motsatt effekt. I detta avsnitt diskuteras detta förhållande vilket utmynnar i ett förslag om att avlägsna en uppgift från revisionen. En revision som är enbart kunskapsskapande kan därmed åstadkommas. En revision som kan ställa sig utanför de stundom komplicerade, ibland hätska, diskussionerna om ansvarets utkrävande. Diskussioner som av naturliga skäl får en tydlig partipolitisk inriktning.

Av Limadeklarationen kan bl.a. utläsas att revisorerna enbart ska svara för resultatet av sin granskning, dvs. sedan är det upp till uppdragsgivaren hur detta resultat ska användas.¹⁸⁶ Detta framhölls också som väsentligt då dagens Riksrevision tillskapades.¹⁸⁷ Tanken är att revisionen ska vara kunskapsskapande. De åtgärder som ska vidtagas på grund av innehållet i revisionsrapporten eller liknande ligger på den politiska församlingen, revisionens uppdragsgivare, att besluta om. Denna utgångspunkt för revision av offentlig verksamhet gäller dock inte i dagens system för kommunal revision.

Den kommunala revisionen går i dag ett steg längre än att enbart vara kunskapsskapande. Revisorernas årliga berättelse till fullmäktige innehåller, vilket också följer direkt av kommunallagen, en rekommendation i ansvarsfrågan avseende de granskade. Frågan om ansvarsfrihet är i dagens system en väsentlig fråga för den kommunala revisionen. De fall och exempel som redovisats i tidigare avsnitt visar att just frågan om ansvarsfriheten är en komplicerad och känslig fråga. Där riskerar revisionen både att utsättas för påtryckningar och att bli oense. Det är också de fall där

¹⁸⁶ Limadeklarationen är en grundläggande överenskommelse som ingåtts av de länder som är medlemmar av INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). Deklarationen stadgar ett antal principer som ska gälla för de statliga revisionsorganens ställning, uppgifter m.m.

¹⁸⁷ Se Riksdagsskrivelse 1999/2000:RS1 Riksdagen och den statliga revisionen.

fullmäktige frångår revisionens avstyrkande av ansvarsfrihet som blir mycket oklara och svåra att förstå för en utomstående betraktare, exempelvis en kommunmedlem. Revisionens roll som granskare och inte som ansvarsutkrävande kan vara svår att förstå när revisionen hamnar i dessa politiska strider. Här finns en problematik som påverkar revisionens trovärdighet på ett menligt sätt.

I en artikel i Kommunal ekonomi och politik analyseras och påtalas problemet med själva ansvarsprövningen.¹⁸⁸ Två fall redovisas där revisorerna riktat kritik och fullmäktige står inför själva ansvarshandlingen. Utgången i fallen är helt olika och de båda fullmäktigeförsamlingarna hanterar frågorna olika. Där riktas också kritik mot att ansvarsprövningen är otydlig i dagens system.

I en internationell jämförelse kan konstateras att systemet med att låta revisorerna uttala sig i ansvarsfrågan är mycket ovanligt.¹⁸⁹ I flertalet länder sker prövningen av ansvar huvudsakligen i samband med allmänna val, dvs. ett politiskt ansvar utkrävs av medborgarna. Revisionens uppgift är att granska för att främja och därför förutsätts verksamheterna korrigeras enligt revisorernas förslag. Detta är förhållandet i t.ex. England, Nya Zeeland och Norge. I några länder finns en juridisk ansvarsprövning i den meningen att prövningen sker av domstol vid misstänkt brott. Här utkrävs ett ekonomiskt och/eller ett juridiskt ansvar, t.ex. Frankrike och Spanien.

Lokal politisk ansvarsprövning sker i Finland och Sverige varje år med revisionsberättelsen som grund. I Sverige prövas ansvaret endast för politiker, medan Finland även prövar ansvaret för tjänstemän. I både Finland och Sverige är revisionens uppgift att granska för att främja men också för att pröva ansvar. Det ansvar som utkrävs är ett politiskt, ekonomiskt och juridiskt ansvar.¹⁹⁰ Det svenska, och det finska, systemet med revisionen tätt kopplad till ansvarsprövningen är i den meningen unik. Att frikoppla revisionen från själva ansvarsfrågan skulle därför i viss mening vara en anpassning till internationella förhållanden.

Inom parentes kan påpekas att inom den privata revisionen pågår en diskussion om att avlägsna handlingen av frågan om ansvarsfrihet från revisionsberättelsen. I dagens aktiebolagslag finns ett liknande krav som i kommunallagen, att revisorerna ska

¹⁸⁸ Se Nyman/Nilsson/Rapp 2007.

¹⁸⁹ Se SKL 2005.

¹⁹⁰ SKL 2005 s 19.

uttala sig i ansvarsfrihetsfrågan. En utredning från 2004 påpekar det unikt svenska i det förhållandet och föreslår en översyn av reglerna för bolagsrevisionen.¹⁹¹ Att det förs en liknande diskussion också på annat håll, där riskerna för politiska förvecklingar torde vara mindre uppenbara, är i sig inget skäl att ändra på den kommunala revisionen men det visar på en intressant samtida utveckling.

Det synes naturligt att själva ansvarsfrågan ligger på fullmäktige helt och hållet. Att revisionens resultat ligger som grund för fullmäktiges ansvarsprövning är självklart. Även andra faktorer kan dock läggas som grund till prövningen och slutligen blir frågan om fullmäktige har fortsatt förtroende för just den nämnden eller den eller de förtroendevalda som är satta ifråga. Frågan om ansvar blir därmed en fråga om förtroende vilket är en självklar utgångspunkt. Då frikopplas ansvarsfrågan också från den rättsliga frågan, vilket frågan om ansvarsfrihet, i dagens system, faktiskt är.

-Den kommunala revisionen ska frikopplas från utvärderingen av själva ansvarsutkrävandet. Frågan om ansvarsfrihet ska helt och hållet överlämnas till fullmäktige.

9.4 Ansvarsfrihet, hur då och från vad?

Ett sätt att förbättra systemet och renodla revisionens uppgifter är, som ovan påpekats, att avlägsna revisionens uppgift att i revisionsberättelsen ta ställning i ansvarsfrågan. Frågan har, av naturliga skäl, en politisk laddning. I fullmäktige blir frågan om ansvarsfrihet naturligt politisk och revisionen riskerar att bli ett slagträ i denna diskussion. I fallen Mora och Öland, beskrivna i föregående avsnitt, används revisionen och revisionsberättelsen för att ”komma åt” politiska motståndare. Sådana exempel riskerar att radera allt förtroende som den kommunala revisionen kan tänkas åtnjuta av en utomstående betraktare. Den kommunala revisionen har då valt att bli politisk och därmed har systemet havererat. Fallen hade kunnat hanteras på annat sätt om fullmäktige exempelvis haft ett misstroendeinstrument till sitt förfogande. Revisionen hade inte då behövt användas på detta sätt.

Ett ställningstagande från revisionen i ansvarsfrågan hade möjligen haft viss relevans om ansvarsfriheten hade någon rättslig

¹⁹¹ Se vidare SOU 2004:47 s 251 f. Avsikten med det skulle dels att vara en renodling av rollen som revisor och dels en anpassning av de svenska reglerna till internationella förhållanden.

betydelse. Det kan dock knappast hävdas att så är eller har varit fallet i modern tid. Någon skadeståndsrättslig process i detta avseende har aldrig förts och frågan om de förtroendevaldas skadeståndsansvar har knappast någon faktisk betydelse. Att söka återvinna ett budgetunderskott för en nämnd genom att på skadeståndsrättslig grund stämma nämndens ledamöter ter sig märkligt och ohanterligt. Dessutom i rättslig mening mycket komplicerat i de flesta fall. Frågan om ansvarsfrihet är i dag i rättslig mening betydelselös. Endast i det avseendet att den som vägrats ansvarsfrihet kan entledigas från sitt uppdrag, en möjlighet som infördes så sent som 1991, spelar ansvarsfriheten någon som helst roll. Varför ska revisionen uttala sig om det? Dessutom har det vuxit fram en praxis där revisionen, och på senare år, även fullmäktige, riktar anmärkningar mot en nämnd eller enstaka ledamöter. Detta blir enbart ett slags politisk markering mot de kritiserade som saknar betydelse.¹⁹²

Eftersom ansvarsfrihetsfrågan är rättsligt och ekonomiskt ointressant finns ingen som helst anledning att efterfråga revisionens syn på saken. Fullmäktige måste få äga frågan om ansvarets utkrävande på egen hand. I dagens system saknas dock tydliga regler för hur fullmäktige ska kunna utkräva ansvar mot förvaltningsnivån. Det blir endast "omvägen" över revisionsansvaret som kan leda till entledigande. Här kan således behöva införas en kommunalrättslig nymodighet som kan liknas vid den misstroendeförklaring som av riksdagen kan riktas mot statsråd.¹⁹³ Det kan i detta sammanhang påpekas att det tidigare funnits en tanke om att nämndnivån ska ha en viss arbetsro i förhållande till fullmäktige. Fortfarande är det så i dag att det endast är undantagsvis som en förtroendevald på nämndnivå kan befrias från sitt uppdrag innan mandatperiodens slut. När möjligheten till entledigande p.g.a. vägrad ansvarsfrihet infördes var det sålunda en principiellt stor förändring som förändrade maktförhållandet mellan fullmäktige och nämndnivån. I äldre litteratur finns uttalanden om att nämnderna bör ha arbetsro och ska inte behöva ta hänsyn till tillfälliga svängningar i opinionen i fullmäktige. I dagens reglering är det dock så att det sannolikt behövs en möjlighet för fullmäktige att utkräva ansvar mot nämnderna.

¹⁹² Naturligtvis har det en politisk betydelse.

¹⁹³ Det motionerades i frågan om misstroendeförklaring på kommunal nivå, motion 1997/98:K509 *Kommunal demokrati*. Där var det då endast kommunstyrelse och majoritetskommunalaråd som skulle omfattas av denna möjlighet.

Att låta fullmäktige rikta en förklaring om misstroende mot en nämnd eller delar av en nämnd är därvid en möjlig åtgärd. En sådan borde kunna riktas när som helst under året på initiativ av en viss andel av fullmäktige och den borde naturligen initieras då resultatet av revisorernas granskning presenteras för fullmäktige. Detaljerna i ett sådant förfarande bör knappast vara komplicerade.

Ett eventuellt problem med att införa möjlighet till misstroendeförklaring kan vara att majoriteten kan missbruka den makten och rikta udden mot minoritetens representanter. Fullmäktiges majoritet skulle, teoretiskt, kunna förklara sitt misstroende mot minoritetens ledamöter och därmed rubba den politiska balansen i systemet. Emellertid kan ett sådant förfarande användas redan i dag. Revisionen och frågan om ansvarsfrihet skulle kunna användas på precis samma sätt av majoriteten. Mig veterligt finns inga exempel på att sådant gjorts på något uttalat sätt. Risken är sannolikt låg för att instrumentet misstroendeförklaring skulle missbrukas på sådant sätt.

Att införa misstroendeförklaring och frikoppla revisionen från ansvarsfrågan skulle tydliggöra revisionens roll i det kommunala systemet och renodla dess funktion till att enbart bli kunskapsskapande och bidra till underlag för fullmäktiges framtida beslut. Det skulle också ge fullmäktige det instrument för utkrävande av ansvar som församlingen i dag saknar. Vägen över revisionen och ansvarsfrihetsfrågan är en krokig och otydlig väg för utkrävande av ansvar.

- Inför ett system för kommunal misstroendeförklaring

9.5 Frågan om revisionens huvudman

En brännande fråga som har rests ett otal gånger är om det är lämpligt och klokt att den kommunala revisionen utgörs av förtroendevalda, dvs. politiker som granskar de egna parti-medlemmarna. Frågan är ytterst relevant och handlar primärt om revisionens oberoende och förtroendet för revisionen. Med ovan föreslagna konstruktion, att frikoppla revisionen från ansvarsfrågan, skulle det bli mindre kontroversiellt att avlägsna inslaget av förtroendevalda i revisionen. Frågan om den kommunala revisionens huvudman blir enklare att diskutera och det blir mindre dramatiskt att exempelvis låta statliga eller privata krafter ta över den kommunala revisionen. Intrånget i det kommunala självstyret

blir väsentligt mindre än om ansvarsfrågan skulle kvarstå hos revisionen.

Vi kommer knappast ifrån att de förtroendevalda revisorernas koppling till de politiska partierna påverkar förtroendet för den kommunala revisionen på ett menligt sätt. Det synes självklart. Revisorerna har ju kopplingar till granskningsobjekten, det är ofrånkomligt. Utan att diskutera olika tekniska lösningar i detalj så är huvudmannafrågan i sig relativt tydlig. Om man tänker sig att kommunen inte längre ska vara huvudman för revisionen återstår enbart ett statligt eller privat huvudmannaskap.¹⁹⁴ Onekligen stärks oberoendet oavsett vad som väljs i förhållande till dagens system. Banden till de lokala politiska partierna försvinner.

Denna rapport har dock inte som huvudsyfte att diskutera frågan om revisionens huvudman. Problematiken är komplex och handlar i princip om revisionens oberoende contra det kommunala självstyret. Frågan blir dock avsevärt enklare att diskutera om revisionen enbart är kunskapsskapande och frikopplad från ansvarsfrågan.

- Att renodla revisionens uppgift skapar nya förutsättningar för att diskutera revisionens huvudman.

9.6 Kommunen är en problematisk konstruktion

Oavsett vilka förändringar som genomförs avseende revisionens uppgifter, kompetens, sammansättning m.m. så kvarstår ett grundläggande problem. Som påpekats tidigare så innehar en mycket stor andel, ca 80%, av fullmäktiges ledamöter uppdrag i nämndnivån. Det är i sig inte anmärkningsvärt eller märkligt och kan säkert förklaras med att det inte finns tillräckligt många på kommunal nivå som är villiga att åta sig politiska uppdrag. Oavsett anledningen därtill är det olyckligt, ur ett kontroll- och ansvarsperspektiv, att den verkställande funktionen, nämndnivån, nästan totalt är sammanblandad med den beslutande, ”lagstiftande”, funktionen, fullmäktigeförsamlingen. Det problemet är inte helt enkelt att hantera, men förhållandet måste hållas i minnet. Granskningen av den kommunala verksamheten kan aldrig bli bättre än själva grundkonstruktionen, dvs. att fullmäktiges ledamöter fördelar uppdragen i nämnder m.m. bland sig själva.

¹⁹⁴ Vilket bl.a. diskuteras i Statskontorets rapport. Se vidare avsnitt 7.3.

Oavsett hur effektiv, oberoende och kompetent själva granskningen blir kommer frågan om ansvar att hanteras märkligt, ibland klumpigt och alltid obekvämt från fullmäktiges sida. Men det är i grunden inte ett problem som har med den kommunala revisionen att göra.

Det innebär också att även om revisionen frigörs från det partipolitiska inslaget och exempelvis överförs till staten så kvarstår hanteringen av resultatet inom det partipolitiska hägnet, nämligen frågan om ansvar för de egna, granskade, partikamraterna. Det kanske inte ens är partipolitiken som är grundproblemet utan att fullmäktigeförsamlingens ledamöter i faktisk mening ska ta ställning till en granskning av sig själva i egenskap av nämndledamöter m.m. Då är det av mindre vikt om själva granskningen utförs av privata aktörer, staten eller av de förtroendevalda själva. Revisionen kan aldrig bli bättre än det system som den verkar i. Kärnproblemet ligger i förhållandet mellan fullmäktige- och nämndnivån.

Det finns säkert många olika sätt att förbättra denna situation. Ett vore att den som utses till ordförande i en nämnd får ställa sin fullmäktigeplats till förfogande, dvs. en ersättare får kallas in. Det skulle medföra en viss förbättring vad avser förhållandet mellan fullmäktige och nämndnivå. Det optimala vore självklart att fullmäktiges ledamöter och nämndernas ledamöter är olika personer.

Ytterligare en dimension av problematiken är den ansvarslöshet som i vissa avseenden präglar den kommunala sektorn där varken domstolsutslag eller lag eller förordning så självklart behöver följas eller respekteras. I det avseendet är det lagstiftaren som helt enkelt accepterat en sådan ordning vilken innebär att ansvar ibland är en dunkel, och t.o.m. icke existerande, företeelse i kommunal sektor. Det kan inte den kommunala revisionen, oavsett form eller befogenheter, ändra på.

- Om man anser att kontroll och ansvar avseende den kommunala sektorn bör skärpas eller förbättras är det inte i första hand en översyn av den kommunala revisionen som bör vidtas utan en översyn av förhållandet mellan fullmäktige och nämnd. Förhållandet mellan fullmäktige och nämnd utgör, tillsammans med lagstiftarens acceptans av fenomenet kommunalt lag- och domstolstrots, de huvudsakliga problemen för den kommunala sektorn i dessa avseenden.

10 Avslutande reflektion

I rapporten föreslås några konkreta förändringar. Förändringar som är mer eller mindre komplicerade att införa. Utifrån denna genomgång är min bedömning att förutsättningarna för en välfungerande revision skulle förbättras om förslagen genomförs.

Det är inte revisionen som borde vara huvudfokus om kontroll och ansvar i den kommunala sektorn ska förbättras. De stora problemen rör inte revisionen. Det är snarare hela kulturen av bristande ansvar och sanktioner samt förhållandet mellan fullmäktige och nämnder som bör vara fokus för en framtida diskussion.

I dag saknas de facto en maktindelning på kommunal nivå. Så länge en sådan maktindelning saknas kan en förbättring av kontroll och ansvarssystemet inte åstadkommas även om revisionen i sig revideras och förändras.

Att en kommun, i form av fullmäktige eller nämnd, finner anledning att inte fästa avseende vid lagstiftning eller en myndighets beslut eller dom är i sig uppseendeväckande. Inte sällan synes de förtroendevalda uppleva att de agerar med stöd av ett lokalt demokratiskt mandat, dvs. den statliga regleringen eller den statliga myndighetens påbud överensstämmer inte med det lokala allmänintresset. Kommunerna har en rad uppgifter pålagda av staten som kanske inte alls passar i en lokal organisation. Många exempel finns där motstridiga intressen ska hanteras inom en och samma nämnd. Olika former av lokal tillsyn som riktar sig mot näringslivet kolliderar med kommunens intressen av att gynna det lokala näringslivet, t.ex. inom livsmedels- eller miljötillsyn.

Ytterligare ett exempel återfinns inom kommunalrätten där det i princip är lagvidrigt för en kommun att ekonomiskt stödja ett lokalt företag. Otaliga är de fall då kommuner understött lokala företag, i strid med kommunallagen, som befunnit sig i svårigheter med motiveringen att många kommunmedlemmar skulle förlora

sitt arbete om företaget försvann. Lika märkligt är det att staten ålägger kommunerna en rad olika uppgifter även på områden där nationell likhet är önskvärd. Det ligger i sakens natur att sådana pålagor och uppgifter kommer att hanteras på 290 olika sätt. Det är sålunda inte enkelt att utföra uppdraget att vara förtroendevald i en kommun.

Referenser

- Ahlbäck-Öberg, S., *Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Uppsala 1999.
- Bet. 1998/99:KU30 *En stärkt kommunal revision*.
- Bet. 2005/06:KU27 *Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting*.
- Diamant, A., *Revisors oberoende*, Uppsala 2004.
- Ds 1983:7 *Tjänsteansvar i offentlig verksamhet*.
- Ds 1995:27 *Kommunalt domstolstrots och lagtrots*.
- Ds 2000:53 *Kommunalt domstolstrots*.
- Ds 2009:11 *Oberoendet i den kommunala revisionen*.
- Ds 2009:25 *Den nya skollagen*.
- Fant, J-E., *Revisorns roll – en komparativ studie av revisorers, företagsledares och aktieägares attityder till extern revision i Finland och Sverige*, Helsingfors 1994.
- Flint, D., *Philosophy and principles of auditing – an introduction*, London 1995.
- Frieberg, A., *Den kommunala revisionens inriktning*, Svenska Stadsförbundets tidning 1963, s 862-868.
- Hammarskjöld, C.G., *Kommunallagarna*, nionde uppl., Stockholm 1926.
- Inger, G., *Svensk rätts historia*, Malmö 1988.
- Kaijser, F., *Kommunallagarna I – kommunindelning och kommunalförbund*, Stockholm 1959.
- Kaijser, F., *1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och ideopolitisk bakgrund*, Stockholm 1962.
- Kaijser, F./Riberdahl, C., *Kommunallagarna II – om Kommunallagen m.m.*, Älvsjö 1983.
- KU 1935:17 *Utlåtande i anledning av väckta motioner angående kvalificerade kommunala revisorer*.
- KU 1937:18 *Utlåtande i anledning av väckta motioner angående utredningen av frågan om det kommunala revisorsväsendet*.

- KU 1944:12 *Utlåtande i anledning av väckta motioner angående utökningen av den i vissa kommunallager föreskrivna tid, inom vilken revision skall vara verkställd.*
- Lundin, O., *Kommunal revision – en rättslig analys*, Uppsala 1999.
- Marcusson, L., *Mot en ny kommunalrätt*, Uppsala 1992.
- Moberg, K., *Bolagsrevisorn*, Stockholm 1986.
- Nyman. C./Nilsson. F./Rapp. B *Ansvarsprövning med förhinder*, i Kommunal ekonomi och politik, 2007.
- Nyman C. och K. Tengdelius, *Den kommunala revisionens förtroende*, SKL 2007.
- Nyman C., *Kommunal revision – en internationell utblick*, SKL 2005.
- Prop. 1946:236 *Med förslag till ny lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner m.m.*
- Prop. 1953:210 *Om införande av kommunallagen.*
- Prop. 1961:180 *Angående ändring i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.*
- Prop. 1973:90 *Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
- Prop. 1975:78 *Om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m.m.*
- Prop. 1975/76:187 *Om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.*
- Prop. 1988/89:113 *Om ändring i brottsbalken.*
- Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag.*
- Prop. 2001/02:122 *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots.*
- Prop. 2005/06:55 *Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting.*
- Prop. 2005/06:115 *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre.*
- Prop. 2009/10:46 *Oberoendet i den kommunala revisionen.*
- Rapport från Justitiekanslern 1997, *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning.*
- Riberdahl, C., *De förtroendevaldas politiska och juridiska ansvar*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1979, s 119-142.
- Riksdagsskrivelse 1999/2000:RS1 *Riksdagen och den statliga revisionen.*
- SOU 1928:2 *Förslag till lag om kommunalstyrelse (kommunallag).*
- SOU 1945:38 *Riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.*
- SOU 1952:14 *Förslag till kommunallag m.m..*
- SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning.*

- SOU 1974:99 *Enhetlig kommunallag*.
- SOU 1978:32 *Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar*.
- SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans*.
- SOU 1993:109 *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots*.
- SOU 2001:49 *Att vara med på riktigt*.
- SOU 2004:47 *Näringslivet och förtroendet*.
- Statskontorets rapport 2008:4 *En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder*.
- Sundberg, H.G.F., *Kommunalrätt – allmänna delen*, Stockholm 1936.
- Sundberg, H.G.F., *Kommunalrätt – allmänna delen*, Stockholm, 1942.
- Sundberg, H.G.F., *Kommunalrätt – samlad upplaga*, Stockholm 1964.
- Sundberg-Weitman, B., *Saklighet och godtycke i rättsskipning och förvaltning*, Stockholm 1981.
- Warnling-Nerep, W., *Kommuners lag- och domstolstrots*, Stockholm 1995.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.

- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.

- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exempler allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livsrytmen En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjustering produktivitet m.m.
- Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.

- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Pristlista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läke-medelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetens utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragstagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet - möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom vägsektorn.

- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.

- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.