

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.