

Utfallet i ansvarsprövningen

För perioden 2011 – 2021



Innehåll

Sammanfattning	4
Om insamlingen	5
Ansvarsprovningen i kommuner och regioner	6
Fullmäktiges roll i ansvarsprovningen	6
En demokratisk förankrad revision	7
Grunder för kritik	8
Analys av ansvarsprovningen 2011 - 2021	9
Anmärkning	9
Anmärkningar 2011–2021	10
Avstyrkt ansvarsfrihet	12
Avstyrkt ansvarsfrihet 2011–2021	13
Att inhämta förklaring	16
Inhämtat förklaring 2019–2021	16
Motivering av beslut	18
Motivering av beslut 2011–2021	19
Uttalande om att godkänna årsredovisningen	21
Ansvarsprovningen av år 2021	23
Anmärkningar för år 2021	23
Avstyrkt ansvarsfrihet för år 2021	25
Inhämta förklaring 2021	26
Motivering av beslut 2021	27
Avslutande kommentar	29
Olika användning av instrumenten för kritik	29
Förbättringspotential i fullmäktiges hantering	30
Bilaga	31
Redogörelse över fallen med avstyrkt ansvarsfrihet 2021	31
Källförteckning	34

Förord

Revisionen i kommuner och regioner samt fullmäktiges ansvarsprövning fyller en viktig funktion i den lokala och regionala demokratin. Revisionen är en funktion som granskar och prövar att verksamheten sköts ändamålsenligt, ekonomiskt tillfredsställande och med tillräcklig intern kontroll. Genom riktad kritik från revisionen får verksamheten en möjlighet att bli mer effektiv och utvecklas. Genom att revisionen uppmärksammar de brister som finns värnas även medborgarnas intressen, demokratin och rättssäkerheten. I fullmäktige fyller ansvarsprövningen en viktig funktion för medborgerlig insyn och tillit till den kommunala demokratin. I den här rapporten görs en analys över utfallet i ansvarsprövningen i samtliga kommuner och regioner under perioden 2011 – 2021 med fördjupning för 2021.

Stockholm, mars 2023

Lena Langlet

Chef för demokratisektionen

Sveriges Kommuner och Regioner

Sammanfattning

Denna rapport syftar till att ge en överblick över ansvarsprövningen i kommuner och regioner under 2011–2021 med fördjupning för år 2021. Rapporten bygger på revisionsberättelser och protokoll från fullmäktiges sammanträde då revisionsberättelserna behandlades. Rapporten handlar till stor del om revisorernas instrument för kritik som regleras i kommunallagen; riktiga anmärkning eller bedömning om avstyrkt ansvarsfrihet. Om revisorerna använder sig av dessa ska fullmäktige inhämta en förklaring från de ansvariga. Fullmäktige kan sedan välja att hålla med revisorerna eller att göra en annan bedömning. Om revisorerna har riktat anmärkningar eller bedömt avstyrkt ansvarsfrihet i revisionsberättelsen ska fullmäktige alltid också motivera sitt ställningstagande.

I rapporten framgår att de vanligaste grunderna för kritik under perioden har varit relaterade till brister i styrning och intern kontroll av antingen verksamheten eller ekonomin.

Fullmäktige ställer sig i genomsnitt bakom hälften av anmärkningarna från revisorerna. Av revisorernas bedömning om avstyrkt ansvarsfrihet ställer sig fullmäktige i genomsnitt bakom en tredjedel och nekar ansvarsfrihet. Under 2011-2021 har andelen anmärkningar eller bedömningar om avstyrkt ansvarsfrihet av revisorerna varit fler i regioner än i kommuner, relativt sett. Regionfullmäktige har även ställt sig bakom en större andel av revisorernas anmärkningar eller bedömningar och avstyrkt ansvarsfrihet än fullmäktige i kommuner.

I majoriteten av fallen där revisorer riktat anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet motiverar fullmäktige sitt ställningstagande och inhämtar förklaringar från ansvariga nämnder/styrelser. Dock görs detta inte i alla fall, och det går att skönja en nedåtgående trend i inhämtandet av förklaring. Detta är viktigt att uppmärksamma eftersom fullmäktiges ansvarsprövning och en korrekt hantering i processen är betydelsefullt för tillit till det demokratiska systemet.

Om insamlingen

SKR har sedan 2002 samlat in utfallet i ansvarsprovningen i kommuner och regioner. Det handlar om de fall då revisorerna i en kommun eller region och/eller fullmäktige riktat anmärkning eller avstyrkt/nekad ansvarsfrihet för någon styrelse, nämnd eller beredning. Vid vetskap om anmärkning eller nekad ansvarsfrihet i kommunalt bolag eller kommunalförbund så har även dessa tagits med i analysen. Insamlingen byggde de första åren på frivillig rapportering. Från och med provningen av år 2019 görs en totalundersökning där SKR årligen samlar in revisionsberättelser och fullmäktigeprotokoll från samtliga kommuner och regioner.

I denna rapport presenteras utfallet i ansvarsprovningen under perioden 2011–2021, med fördjupning för år 2021. Observera att ansvarsprovningen alltid sker efterkommande år, dvs. år 2021 prövades under våren 2022.

Ett ”fall” är en anmärkning eller avstyrkt/nekad ansvarsfrihet. Det betyder att om revisorerna i en kommun har gett anmärkning till en nämnd och avstyrkt att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för en annan nämnd, så räknas det som två fall. Om det är en gemensam nämnd som fått anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet så räknas den som ett nytt fall i varje kommun, eftersom utfallet kan vara olika i de olika kommunerna.

Ansvarsprövningen i kommuner och regioner

Ledamöter i kommunala styrelser och nämnder har ett uppdrag som är förenat med ansvar. Uppdraget är att förvalta och genomföra verksamhet enligt fullmäktiges mål och beslut, till givna förutsättningar, ibland kallat revisionsansvar eftersom det granskas och prövas av revisorerna i kommunen/regionen. Det kan sägas vara ett blandat politiskt, ekonomiskt och juridiskt ansvar. Ansvaret är i grunden gemensamt (kollektivt) i meningen att ledamöterna tillsammans ansvarar för verksamheten i styrelsen eller nämnden. Ledamöterna har samtidigt ett individuellt ansvar för att delta i arbetet, följa mål, beslut och föreskrifter och agera inom uppdraget.¹

Fullmäktiges roll i ansvarsprövningen

Fullmäktige i en kommun eller region ska senast den 30 juni varje år besluta om ansvarsfrihet ska beviljas eller nekas för föregående års verksamhet. Varje styrelse, nämnd och beredning och dess ledamöter ska prövas. Ansvarsprövningen av en gemensam nämnd sker i var och en av de samverkande kommunerna eller regionerna.²

Fullmäktige tar emot revisionsberättelsen från revisorerna och om den innehåller anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet riktat mot någon nämnd ska fullmäktige inhämta en förklaring från berörd part. Vid beslutet i ansvarsfrågan ska fullmäktige även motivera sina ställningstagande i protokollet.

Vid beslut om att vägra ansvarsfrihet kan fullmäktige återkalla uppdraget för styrelse, nämnd eller enskilda ledamöter. Kommunen kan också väcka talan om skadestånd.³

¹ Läs mer i skriften ”Fullmäktiges ansvarsprövning – formella krav och praktisk hantering” (2020)

² SFS 2017: 725. *Kommunallag* 9 kap. 35§.

³ SFS 2017: 725. *Kommunallag* 4 kap. 9§ och 5 kap. 25§.

En demokratisk förankrad revision

Den kommunala revisionen är oberoende och granskar på fullmäktiges uppdrag och därigenom också indirekt för medborgarna. I *God revisionsred i kommunal verksamhet* framgår att ”revisionen bidrar genom sin granskning och prövning till en effektiv verksamhet samt till att värna demokrati, mänskliga rättigheter och rättssäkerhet.”⁴

Revisorerna lämnar varje år in en gemensam berättelse till fullmäktige med en redogörelse för resultaten av granskningen av verksamheten och den ekonomiska redovisningen under föregående budgetår.⁵

Revisorernas självständighet

Varje revisor fullgör enligt kommunallagen sitt uppdrag självständigt.⁶ Det innebär att en revisor enligt kommunallagen har rätt att ha en egen uppfattning som inte kan röstas bort. Revisorernas självständighet ställer krav på samarbete och överenskomna arbetssätt. I god revisionsred framgår att revisorerna bör eftersträva en gemensam ställning i revisionsarbetet.⁷ Det är inte alltid möjligt och eftersom revisorerna är självständiga i sitt granskningsuppdrag kan olika revisionsberättelser med skilda bedömningar lämnas. Om revisorerna lämnar flera revisionsberättelser ska fullmäktige hantera samtliga.⁸

Uttalanden i revisionsberättelsen

Med det samlade resultatet av årets granskning uttalar sig revisorerna om:

- Styrelse nämnder och beredningar har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.
- Styrelse, nämndernas och beredningarnas interna kontroll varit tillräcklig.
- Räkenskaperna är rättvisande och om fullmäktige kan godkänna årsredovisningen.⁹

⁴ Sveriges Kommuner och Regioner [SKR] (2022). *God revisionsred i kommunal verksamhet 2022*, s.16

⁵ SFS 2017:725. *Kommunallag* 12 kap. 12§.

⁶ SFS 2017:725. *Kommunallag* 12 kap 7§.

⁷ SKR (2022). *God revisionsred i kommunal verksamhet 2022*, s. 23

⁸ SKR (2020). *Ansvarsprövningen i fullmäktige. Formella krav och praktisk hantering*, s.24.

⁹ SKR (2022). *God revisionsred i kommunal verksamhet 2022*, s.53

Uttalandet om att godkänna årsredovisningen är inget lagkrav men har utvecklats till etablerad praxis.¹⁰

Revisorerna måste ta ställning i ansvarsfrågan. Revisorerna kan

- rikta anmärkning,
- tillstyrka att ansvarsfrihet beviljas, eller
- avstyrka att ansvarsfrihet beviljas.

Grunder för kritik

När revisorerna riktar anmärkning eller avstyrker ansvarsfrihet ska de i hänvisa till en eller flera grunder. Detta underlättar förståelse och jämförelser.¹¹

Grunderna för kritik är:

1. Bristande måluppfyllelse – verksamhet
2. Bristande måluppfyllelse – ekonomi
3. Ohörsamhet/obstruktion eller passivitet
4. Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning
5. Brister i styrning och intern kontroll av verksamhet
6. Brister i styrning och intern kontroll av ekonomi
7. Otillräcklig beredning av ärenden
8. Obehörigt beslutsfattande
9. Ej rättvisande räkenskaper.¹²

En kritisk händelse kan även ha medfört negativa konsekvenser eller skador, vilket kan påverka revisorernas bedömning om allvarligheten och ge ytterligare motiv för kritik. Det kan handla om:

- Ekonomisk skada
- Förtroendeskada eller annan immateriell skada
- Verksamhetsskada.¹³

¹⁰ ibid

¹¹ SKR (2022). *God revisionssed i kommunal verksamhet 2022*, s.55.

¹² SKR (2022) *God revisionssed i kommunal verksamhet 2022*, ss.56–58

¹³ SKR (2022) *God revisionssed i kommunal verksamhet 2022*, ss.58–59

Analys av ansvarsprövningen 2011 - 2021

Anmärkning

Anmärkningar har under lång tid varit en del i ansvarsprövningen. Enligt 1953 års kommunallag skulle revisionsberättelsen innehålla ett särskilt uttalande om anmärkning:¹⁴:

Revisorerna skola avgiva berättelse, innehållande redogörelse för resultatet av deras granskning med uttalande, huruvida anmärkning beträffande räkenskapernas förande eller förvaltningen i övrigt föreligger eller icke. Framställes anmärkning, skall anledningen till denna angivas i berättelsen.¹⁵

Detta utvecklades i både 1977 års och 1991 års kommunallagar. Dock fanns inget krav på att fullmäktige skulle ta ställning till anmärkningar.¹⁶ Detta ändrades år 2006 då det blev bestämt att fullmäktige skulle ta ställning till en anmärkning som riktats från revisorerna. Det blev även lagstadgat att fullmäktige får rikta egna anmärkningar, även om revisorerna inte gjort det.¹⁷ Detta för att förtydliga fullmäktiges suveräna beslutanderätt i dessa frågor.¹⁸

Enligt nuvarande kommunallag (2017:725) får anmärkningar riktas mot nämnder, fullmäktigeberedningar och de enskilda förtroendevalda i dessa organ. Anledningen till anmärkningen ska framgå av revisionsberättelsen. Om revisorerna riktat en anmärkning ska fullmäktige inhämta en förklaring från berörd nämnd och ta ställning till om fullmäktige ska ställa sig bakom revisorernas anmärkning. Fullmäktige får rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Fullmäktiges ställningstagande ska motiveras.

¹⁴ SOU 2004:107. *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting*, ss. 61–62

¹⁵ Proposition: 1953:210. *Kungl. Maj. ts proposition nr 210*. 4 kap. 64§

¹⁶ SOU 2004:107. *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting*, s. 100.

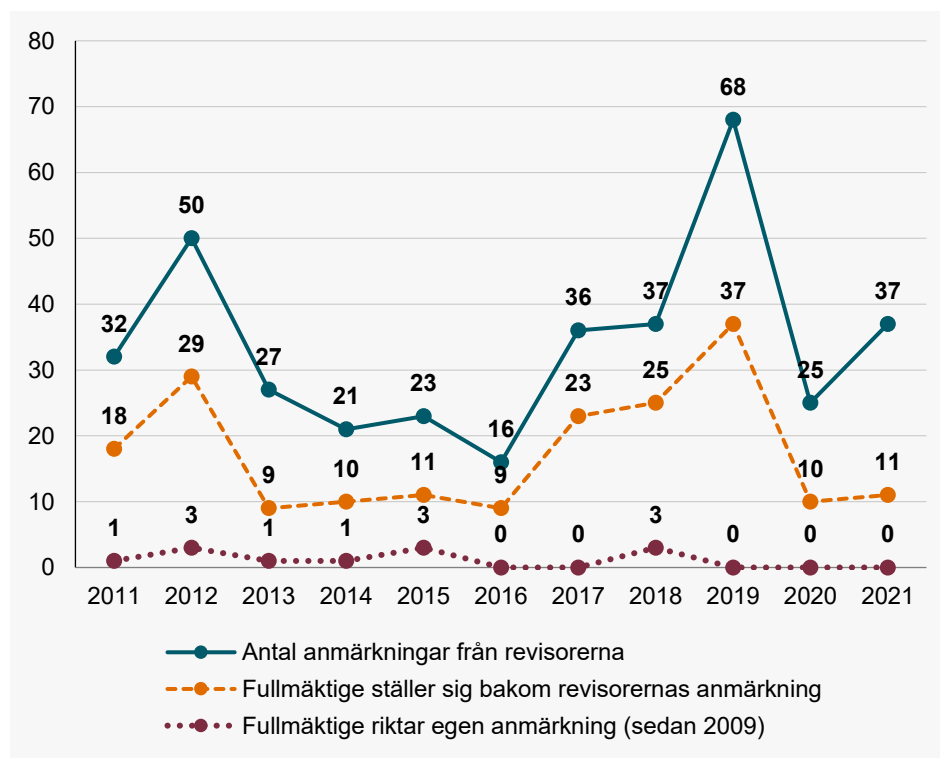
¹⁷ SFS 2006:369. *Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)* 5 kap. 25 a§.

¹⁸ SOU 2004:107. *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting*, s.96

Anmärkningar 2011–2021

Nedanstående figur visar utfallet för anmärkningar år 2011–2021.

Diagram 1: Riktade anmärkningar 2011-2021

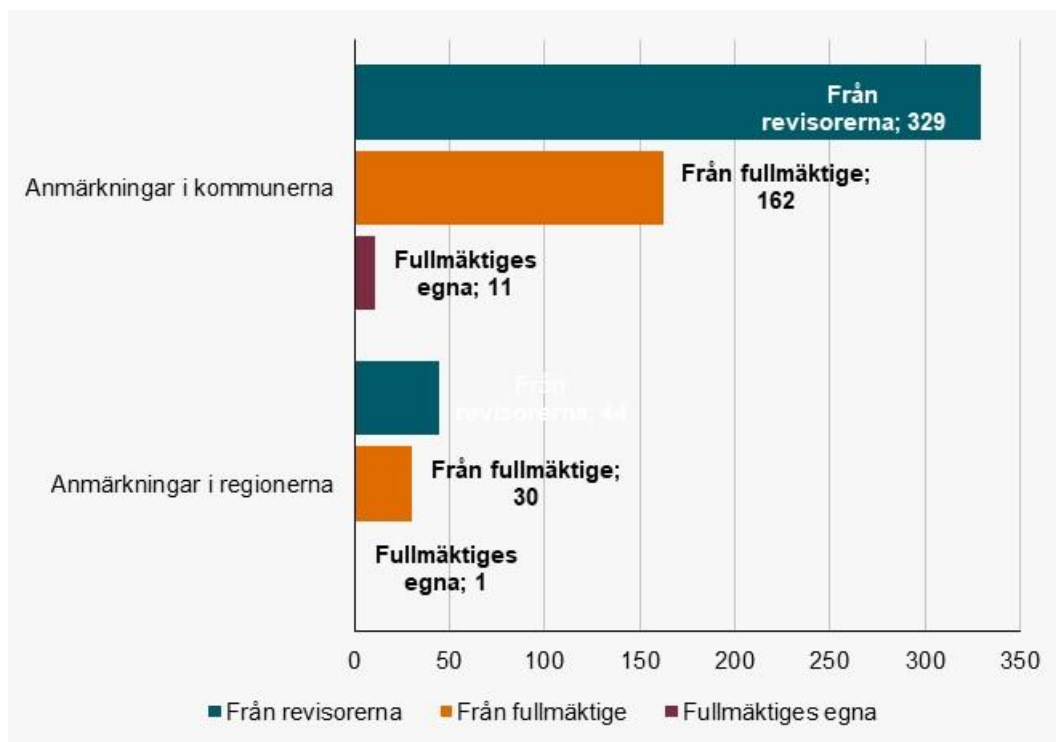


Av diagrammet framgår att revisorerna riktar fler anmärkningar i revisionsberättelserna än vad fullmäktige ställer sig bakom. Det genomsnittliga antalet anmärkningar från revisorerna per år totalt i hela landet är 34 st. Det genomsnittliga antalet anmärkningar som fullmäktige ställer sig bakom är 18 per år, vilket är ungefär hälften.

Det framgår också att fullmäktige har riktat få egna anmärkningar under perioden, drygt en per år i genomsnitt.

Nedanstående figur visar det totala antalet riktade anmärkningar uppdelat på kommun och region.

Diagram 2: Riktade anmärkningar i kommuner respektive regioner 2011-2021



I diagrammet framgår att det relativt antalet kommuner och regioner har riktats fler anmärkningar i regionerna än i kommunerna, trots att anmärkningarna i kommuner är numerärt fler.

Av figuren framgår även att regionfullmäktige varit överens med revisorerna om fler anmärkningar än kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige har varit överens med revisorerna i ungefär hälften av fallen medan regionfullmäktige varit överens med revisorerna i 68 % av fallen.

Grunder för kritik - anmärkningar

Tabellen nedan visar grunderna för kritik vid anmärkningar under 2018–2021. Mätningen startar år 2018 eftersom grunderna för kritik då ändrades i god revisionsedd.

Tabell 1: Använda grunder för riktade anmärkningar 2018-2021

Grund	Antal	Andel
Bristande måluppfyllelse verksamhet	12	6%
Bristande verksamhet ekonomi	26	13%
Ohörsamhet/obstruktion	13	6%
Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning	3	1%
Brister i styrning och intern kontroll av verksamhet	59	29%
Brister i styrning och intern kontroll ekonomi	61	30%
Otillräcklig beredning av ärenden	3	1%
Obehörigt beslutsfattande	4	2%
Ej rättvisande redovisning	3	1%
Annat	21	10%
Totalt	205	100%

Den mest förekommande grunden för anmärkningar har varit ”brister i styrning och intern kontroll av ekonomi” och ”brister i styrning och intern kontroll av verksamhet”.

I analysen av anmärkningar sticker några årtal ut. År 2012 och 2019 riktades ett större antal anmärkningar, medan år 2014, 2016 och 2020 riktades färre anmärkningar. Ingen i av grunderna för kritik sticker ut för dessa år, utan fördelningen följer mönstret för övriga år. SKR har dock gjort närmare studier av ansvarsprovningen av år 2020, som var det första året under pandemin. Resultatet visade att många revisorsgrupper var försiktiga i sin bedömning av ansvaret och att man ofta valde att inte ge en anmärkning trots låg måluppfyllelse generellt. Detta på grund av de extraordinära omständigheterna.

Avstyrkt ansvarsfrihet

Ansvarsprovningen har en lång historia i svensk lagstiftning. I 1953 års kommunallag blev reglerna kring revisionsberättelserna tydligare och kraven om anmärkning och uttalande om ansvarsfrihet uppkom:¹⁹

¹⁹ SOU 2004:107. *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting*, ss. 61–62

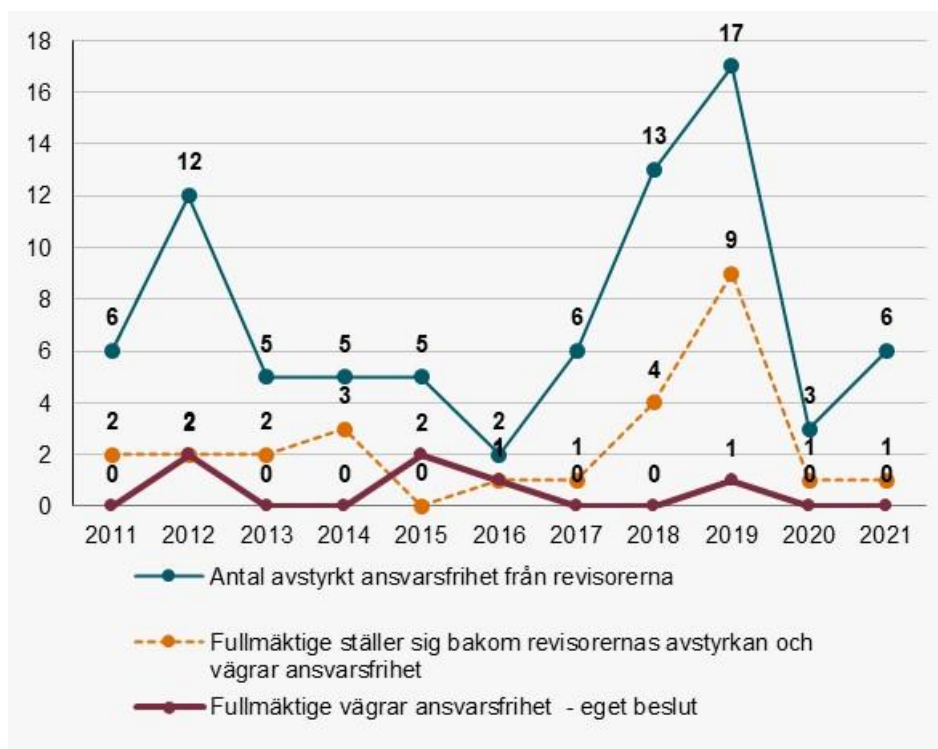
Revisionsberättelse skall ock innehålla särskilt uttalande, huruvida ansvarsfrihet för förvaltningen tillstyrkes eller icke.²⁰

Kravet på ett särskilt uttalande om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte gäller även i dagens kommunallag.

Avstyrkt ansvarsfrihet 2011–2021

I figuren nedan redovisas antalet bedömningar om avstyrkt ansvarsfrihet i revisionsberättelser och vägrad ansvarsfrihet i fullmäktige.

Diagram 3: Avstyrkt ansvarsfrihet 2011-2021



I figuren framgår att revisorerna gör fler bedömningar om avstyrkt ansvarsfrihet i revisionsberättelserna än vad fullmäktige vägrar ansvarsfrihet. Åren följer ungefär samma mönster där fullmäktige håller med ungefär en tredjedel av de bedömningar om avstyrkt ansvarsfrihet som kommer från revisionen. Ett undantag är år 2015, där revisorerna gjorde bedömningen om avstyrkt

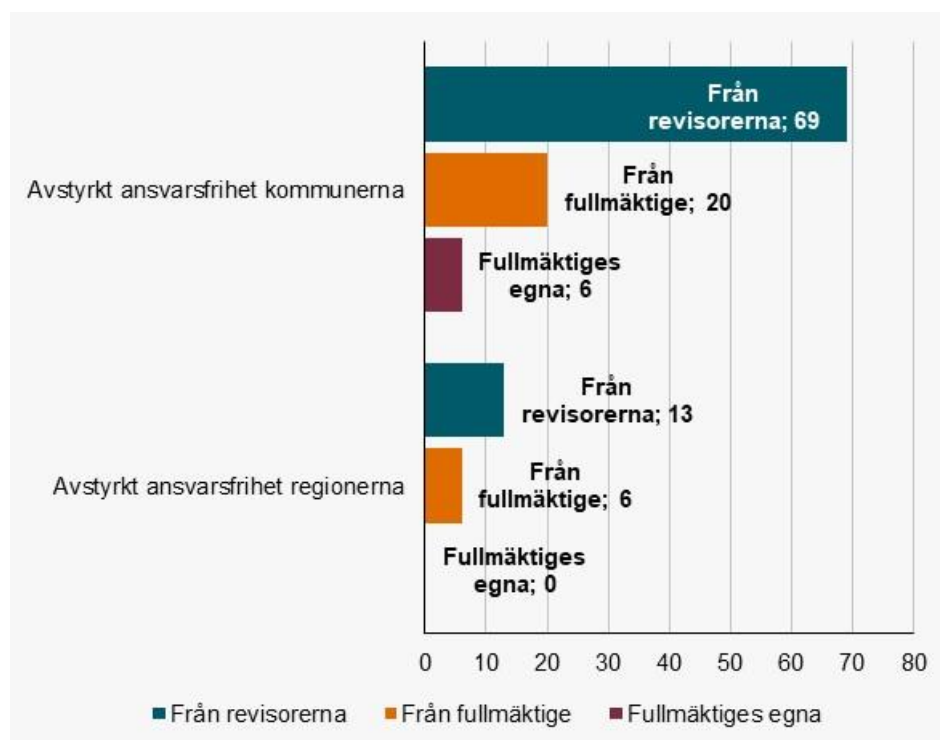
²⁰ Proposition 1953:210. Kungl. Maj:ts proposition nr 210. 4 kap. 64§

ansvarsfrihet i fem fall och fullmäktige inte ställde sig bakom någon av dessa utan vägrade i stället ansvarsfrihet i två andra fall. I båda dessa fall riktade revisorerna kritik i revisionsberättelsen men lämnade ingen anmärkning eller avstyrkte ansvarsfrihet. Kommunfullmäktige valde dock att vägra ansvarsfrihet på grund av allvarligheten i den riktade kritiken.

Det genomsnittliga antalet bedömningar om avstyrkt ansvarsfrihet per år totalt i hela landet är cirka 7 st. I genomsnitt vägrar fullmäktige ansvarsfrihet i drygt 2 fall per år. Medelvärde för antalet egna beslut av fullmäktige som vägrar ansvarsfrihet utan att revisorerna har avstyrkt ansvarsfrihet är 0,5 per år.

Figuren nedan visar det totala antalet bedömningar om avstyrkt ansvarsfrihet samt beslut att vägra ansvarsfrihet under 2011–2021, uppdelat på kommuner och regioner.

Diagram 4: Avstyrkt ansvarsfrihet i kommuner respektive regioner 2011-2021



Precis som för anmärkningar så framgår det att regionerna relativt sett har en högre andel avstyrkt ansvarsfrihet.

Av figuren framgår det också att regionfullmäktige har gjort samma bedömning som revisorerna och vägrat ansvarsfrihet i ungefär hälften av fallen, medan kommunfullmäktige har gjort samma bedömning i 29 % av fallen.

Grunder för kritik – avstyrkt ansvarsfrihet

Nedanstående figur visar de använda grunderna för avstyrkt/vägrad ansvarsfrihet under 2018–2021.

Tabell 2: Använda grunder för avstyrkt ansvarsfrihet 2018-2021

Grund	Antal	Andel
Bristande måloppfyllelse verksamhet	5	6%
Bristande verksamhet ekonomi	5	6%
Ohörsamhet/obstruktion	3	4%
Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning	1	1%
Brister i styrning och intern kontroll av verksamhet	32	41%
Brister i styrning och intern kontroll ekonomi	17	22%
Otillräcklig beredning av ärenden	2	3%
Obehörigt beslutsfattande	3	4%
Ej rättvisande redovisning	1	1%
Annat	9	12%
Totalt	78	100%

Den mest förekommande grunden för avstyrkt/vägrad ansvarsfrihet är ”brister i styrning och intern kontroll av verksamhet” följt av ”brister i styrning och intern kontroll av ekonomi”. Förhållandet är alltså det omvända jämfört med anmärkningar. Övriga grunder är relativt sparsamt använda.

År 2012, 2018 och 2019 gjordes fler bedömningar om avstyrkt ansvarsfrihet än normalt. Fallen dessa år följer samma fördelning över grunder för kritik som under 2018–2021 och ingen särskild grund sticker ut som anledningen till det högre antalet. För år 2016 och 2020 gjorde revisorerna färre bedömningar om avstyrkt ansvarsfrihet än normalt. SKR:s studier under pandemin visar att det, precis som för anmärkningar, fanns en försiktighet hos revisorerna kring

bedömningen om avstyrkt ansvarsfrihet, trots att många kommuner och regioner hade låg måluppfyllelse.

Att inhämta förklaring

Att fullmäktige ska inhämta en förklaring från ansvariga som får kritik har en lång tradition i kommunallagen. I propositionen för 1953 års kommunallag stod:

Berättelsen skall jämte de förklaringar över framställda anmärkningar, som ordföranden infördrar, framläggas till granskning och avgörande hos fullmäktige.²¹

Detta har utvecklats vidare och nu framgår i kommunallagen att:

Fullmäktige ska dock från de ansvariga hämta in förklaring över

1. anmärkning som framställts i revisionsberättelsen, och
2. revisorernas uttalande att ansvarsfrihet inte tillstyrks.²²

Skillnaden mellan åren är i tidigare versioner av kommunallagen framgick inte uttryckligen att fullmäktige ska inhämta förklaring om revisorerna avstyrkt ansvarsfrihet, utan hänvisningen var till anmärkningar i bred bemärkelse. Kravet om att inhämta förklaring om ansvarsfrihet inte tillstyrks av revisorerna trädde i kraft 2006.²³ I propositionen *Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting* framgår att detta varit praxis sedan länge, men att tydliggörandet behövdes eftersom inhämtandet förklaring bedömdes vara ett viktigt underlag för att fullmäktige ska kunna göra välgrundade motiveringar och ställningstaganden.²⁴

Inhämtat förklaring 2019–2021

SKR har sedan 2019 noterat i samtliga fall huruvida förklaring har inhämtats från ansvarig nämnd/styrelse. Ett ”fall” är en anmärkning eller avstyrkt/nekad ansvarsfrihet. Om revisorerna i en kommun har riktat anmärkning till en nämnd och avstyrkt att fullmäktige ska bevilja ansvarsfrihet för samma nämnd, räknas

²¹ Proposition 1953:210. *Kungl. Maj:ts proposition nr 210*. 4 kap. 65§

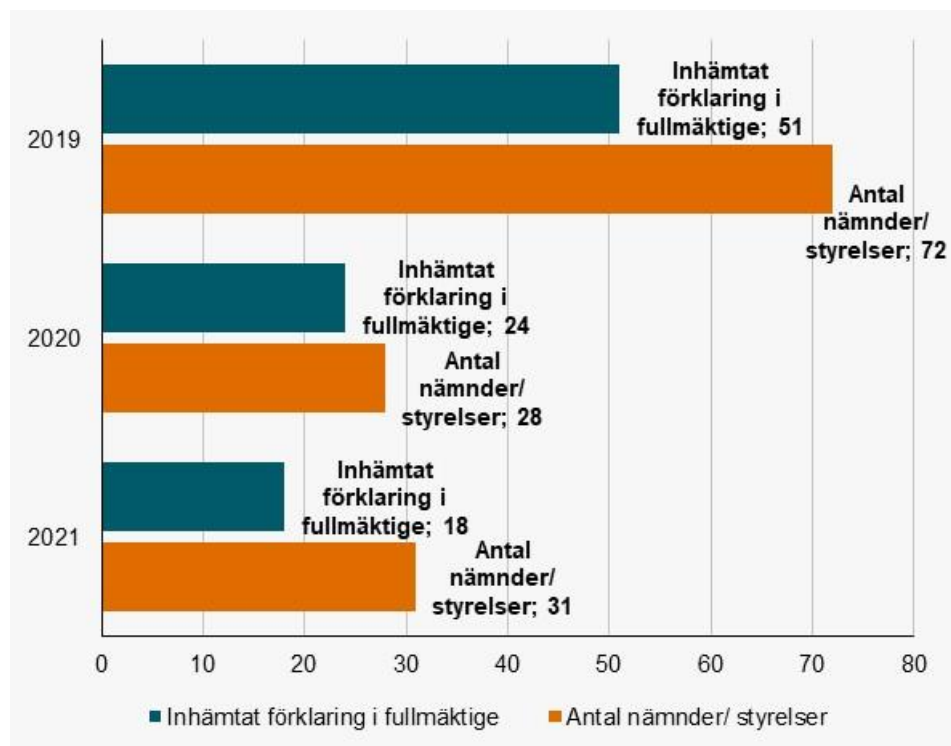
²² SFS 2017:725. *Kommunallag*. 5 kap. 32§

²³ Detta trädde i kraft med *Lagen (SFS: 2006:369) om ändring i kommunallagen (1991:900)*.

²⁴ Proposition 2005/06:55. *Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting*, s.26.

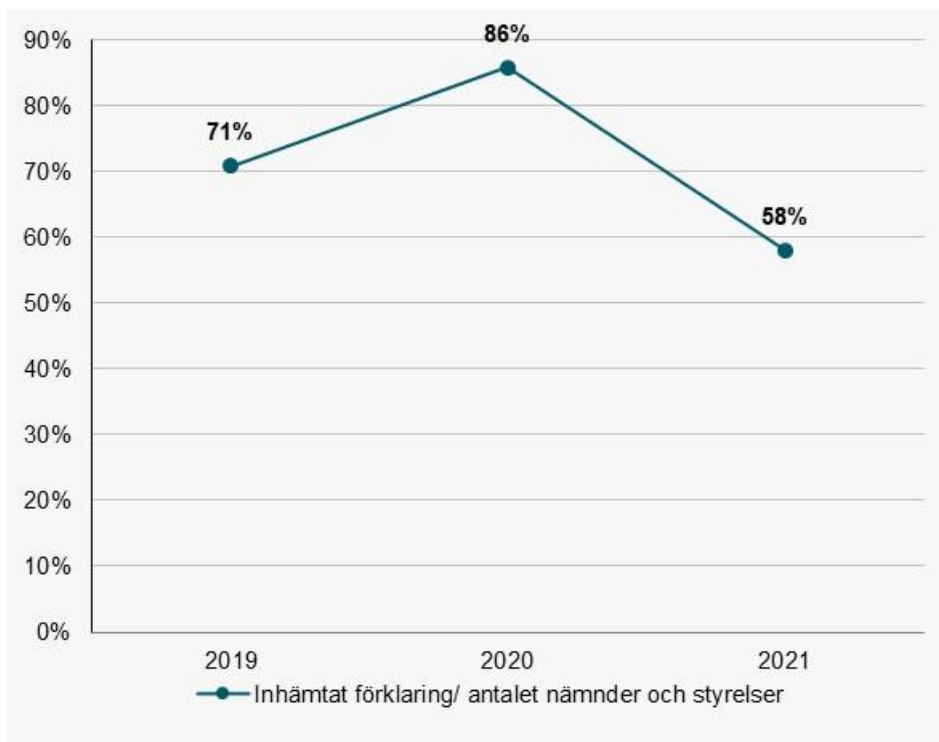
det som två fall. Nedanstående figur visar antalet inhämtade förklaringar per antalet nämnder/ styrelser med ett eller flera fall.

Diagram 5: Inhämtat förklaring 2019-2021



I genomsnitt har 44 nämnder per år haft ett eller flera fall (anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet). Fullmäktige har inhämtat förklaring från 71% av dem.

Diagram 6: Procentuell fördelning över inhämtade förklaringar 2019-2021



2019 inhämtades förklaring från 71 % av det totala antalet nämnder/styrelser som fått anmärkning och/eller avstyrkt ansvarsfrihet i revisionsberättelsen. 2020 inhämtades förklaring från 86 % och år 2021 från 58 %. Det går är svårt att säga baserat på endast tre år om fullmäktige blir bättre eller sämre på att inhämta förklaringar, men den senaste siffran är den lägsta under de studerade åren.

Motivering av beslut

I kommunallagen framgår att beslutet om ansvarsfrihet ska motiveras om det inte är ”uppenbart obehövt”.²⁵ Kravet infördes år 2006.²⁶ I propositionen framgår att fullmäktige alltid ska motivera sitt ställningstagande till en anmärkning, oavsett om de håller med eller inte.²⁷ Motiveringen innebär att fullmäktige ska redogöra för vilka omständigheter som legat till grund för beslutet. Omfattningen av motiveringen kan bedömas i varje enskilt fall men

²⁵ SFS 2017:725. *Kommunallag*. 5 kap. 24§.

²⁶ SFS 2006:369. *Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)* 5 kap. 25 a§.

²⁷ Proposition 2005/06:55. *Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting*, s.27.

om fullmäktiges uppfattning skiljer sig från revisorernas är det väsentligt att beslutet innehåller en redovisning av de omständigheterna som motiverar till fullmäktiges ställningstagande.²⁸ I de fall där fullmäktige följer revisorernas förslag kan motiveringen vara en hänvisning till revisionsberättelsen.²⁹

I propositionen anges flera anledningar som skäl för att fullmäktige bör motivera sitt beslut. Fullmäktige kan väga in andra omständigheter och göra en annan bedömning än revisorerna. Genom en motivering synliggörs fullmäktiges perspektiv på de av revisorerna påpekade omständigheterna. Detta innebär en ökad öppenhet gentemot medborgarna. I de fall där fullmäktige inte håller med om revisorernas kritik kan motiveringen ge en helhetssyn på bedömningen.³⁰

Motivering av beslut 2011–2021

Motivering av beslut avseende ansvarsfrihet ska ske i varje enskilt fall.

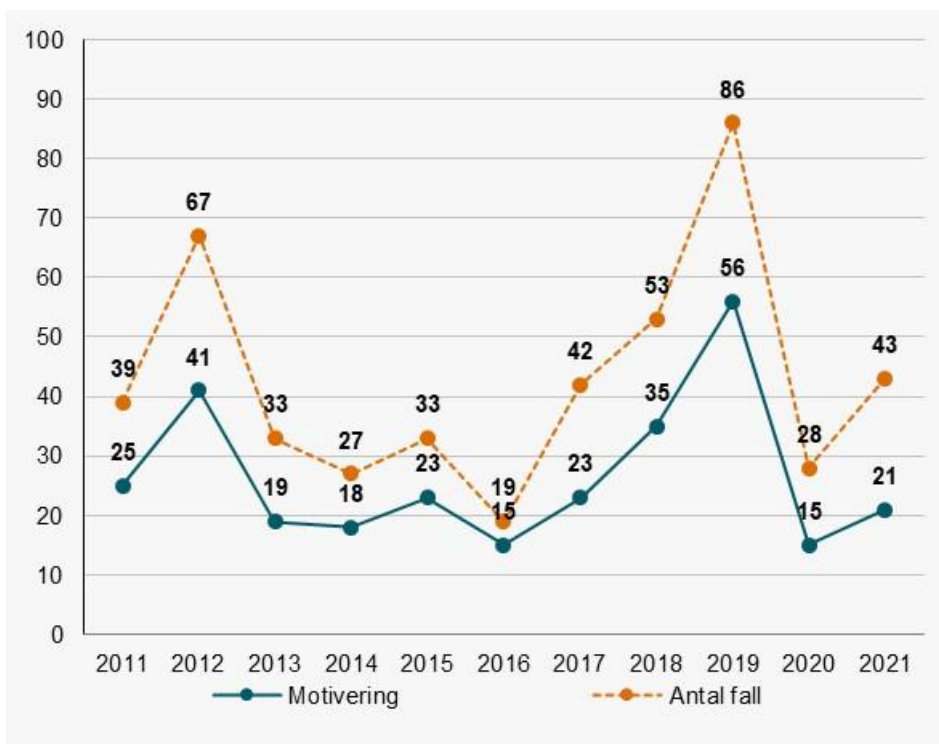
Nedanstående figur visar fullmäktiges motiveringar per antalet fall under 2011–2021.

²⁸ Proposition 2005/06:55. *Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting*, s.27

²⁹ Proposition 2005/06:55. *Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting*, s.55–56

³⁰ Proposition 2005/06:55. *Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting*, s.25.

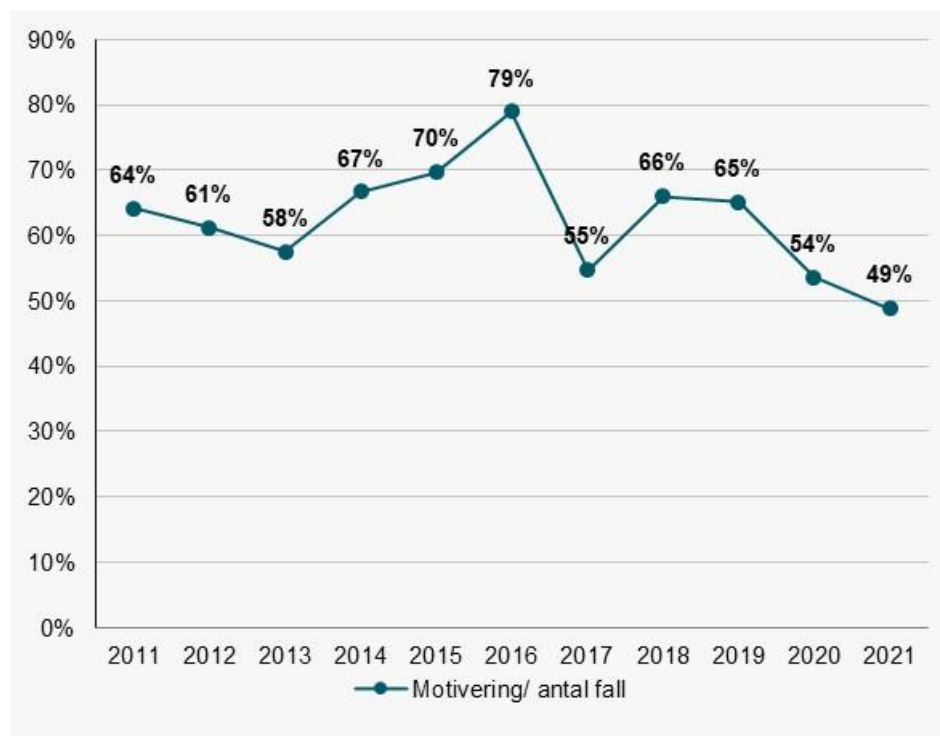
Diagram 7: Motivering av beslut i fullmäktige



Medelvärdet per år för antalet fall under 2011–2021 är 43 st. Medelvärdet för att fullmäktige motiverar sitt beslut är 27 per år. Under 2011–2021 har fullmäktige har motiverat sitt ställningstagande i 62 % av fallen.

Nedanstående figur visar en tidslinje över andelen motiveringar.

Diagram 9: Procentuell fördelning av fullmäktiges motivering per antalet fall 2011-2021



Figuren visar en uppåtgående kurva fram till 2016, följt av en nedåtgående kurva fram till och med 2021. Det är svårt att avgöra varför kurvan går nedåt och varför en lägre andel kommuner och regioner motiverar sitt ställningstagande. Det är dock viktigt att uppmärksamma den negativa trenden.

Uttalande om att godkänna årsredovisningen

Det är inte lagstiftat att revisorerna ska göra ett uttalande till fullmäktige om årsredovisningen. Att uttala sig om årsredovisningen kan godkännas av fullmäktige har däremot utvecklats till praxis och god revisions sed.³¹ Det finns idag inget som hindrar fullmäktige att godkänna en årsredovisning som revisorerna inte bedömer kan godkännas,

I utredningen ”En god kommunal hushållning” föreslogs att det ska införas ett lagkrav på att revisionsberättelsen ska innehålla ett uttalande om huruvida

³¹ SKR. *God revisions sed i kommunal verksamhet 2022*, s. 28, 53.

resultat- och balansräkningen i årsredovisningen är rättvisande, samt att fullmäktige ska inhämta en förklaring från de ansvariga om revisorerna lämnat ett uttalande om att resultat- och balansräkning inte är rättvisande.³²

SKR har tittat närmare på revisionsberättelserna för år 2019–2021 för de fall där revisorerna har gjort ett uttalande om att avstyrka årsredovisningen. Majoriteten av revisionsberättelserna innehåller ett uttalande om årsredovisningen men alla revisionsberättelser gör inte det. År 2019 avstyrkte revisorerna att fullmäktige skulle godkänna årsredovisningen i åtta fall, år 2020 i sju fall och 2021 i åtta fall. I samtliga fall har, till SKR:s vetskap, fullmäktige ändå godkänt årsredovisningen.

³² SOU 2021:75. Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner. *En god kommunal hushållning*, s. 298

Ansvarsprövningen av år 2021

Längre tillbaka i tiden har SKR samlat de fall där revisorer eller fullmäktige gett anmärkning eller avstyrkt/nekad ansvarsfrihet i en databas. Denna är inte längre öppen, men SKR följer ansvarsprövningen varje år och ämnar årligen publicera utfallet i en kortare rapport.

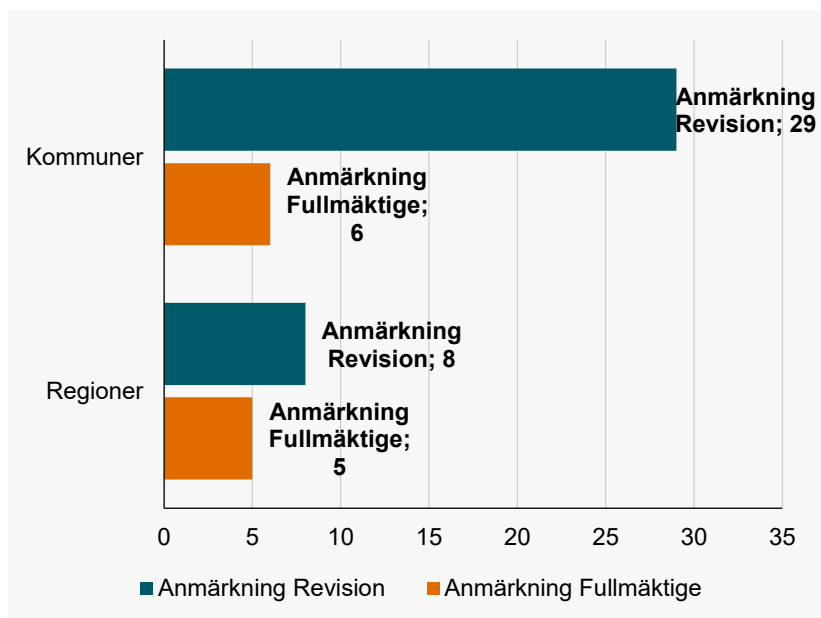
Anmärkningar för år 2021

För år 2021 riktade revisorerna 29 anmärkningar i 23 kommuner och åtta anmärkningar i tre regioner, totalt 37 st. Det innebär att det för år 2021 riktades fler anmärkningar än medelvärdet för den senaste tioårsperioden (34 st för 2011–2021).

Fullmäktige ställde sig bakom 11 av de 37 anmärkningarna, vilket motsvarar 30 %, en lägre andel än genomsnittet 2011-2021, som var 52 %. En orsak till den lägre andelen det kan vara att en revisor i en av kommunerna riktade sju anmärkningar mot kommunstyrelsen och kommunfullmäktige inte ställde sig bakom någon av dem. En annan bidragande faktor kan vara att revisorerna i fem kommuner lämnat mer än en revisionsberättelse. Då en revisionsberättelse från en revisor riktar anmärkning och en annan inte gör det ser det ut i statistiken som att fullmäktige går emot revisorerna men egentligen håller fullmäktige med en annan revisionsberättelse, som saknar anmärkning.

Nedanstående figur visar antalet anmärkningar för år 2021 uppdelat på kommuner och regioner.

Diagram 10: Antalet riktade anmärkningar år 2021



Nedanstående tabell visar fördelningen av grunder för kritik vid anmärkningar. Observera att en anmärkning kan hänvisa till flera grunder.

Tabell 3: Använda grunder för riktade anmärkningar år 2021

Grund	Andel
Bristande måloppfyllelse verksamhet	13%
Bristande verksamhet ekonomi	12%
Ohörsamhet/obstruktion	4%
Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning	0%
Brister i styrning och intern kontroll av verksamhet	27%
Brister i styrning och intern kontroll ekonomi	25%
Otillräcklig beredning av ärenden	0%
Obehörigt beslutsfattande	0%
Ej rättvisande redovisning	0%
Annat	19%
Totalt	100%

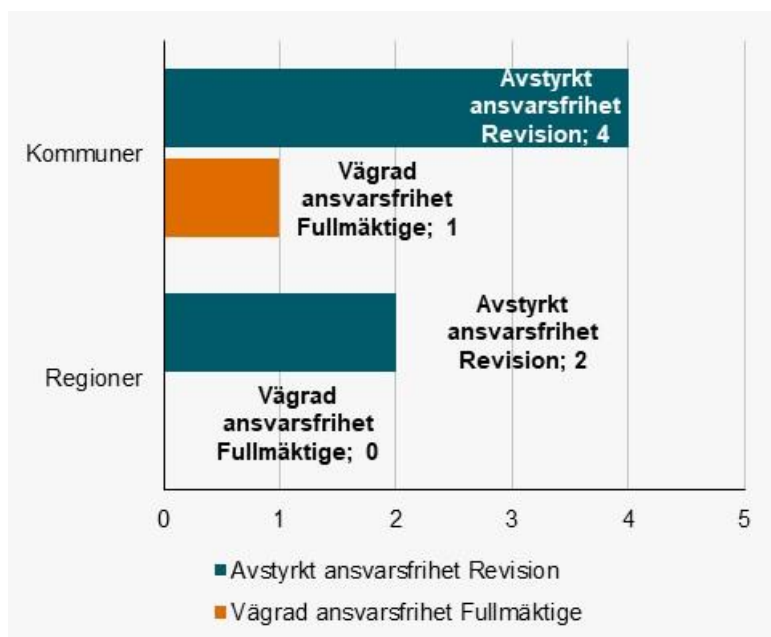
Grunderna följer ungefär samma fördelning som för genomsnittet 2018–2021. Kategorin ”annat” är stor även år 2021. Den innehåller grunder som inte finns i God revisionsred, exempelvis ”bristande lagefterlevnad”.

Avstyrkt ansvarsfrihet för år 2021

För år 2021 bedömdes sex fall, fyra i kommuner och två i regioner, till avstyrkt ansvarsfrihet av revisorerna. Av dessa blev endast ett fall i en kommun vägrad ansvarsfrihet i fullmäktige.

Nedanstående figur visar fördelningen uppdelat på kommuner och regioner.

Diagram 11: Antalet bedömningar om avstyrkt/ vägrad ansvarsfrihet år 2021 uppdelat kommun/region.



Fullmäktige avstyrkte ansvarsfrihet i linje med revisorerna i 17 % av fallen, vilket är lägre än genomsnittet 2011-2021, som var 33 %. En orsak till den lägre andelen kan vara att revisorerna i fem av fallen lämnat in flera revisionsberättelser. Då ser det ut i siffrorna som att fullmäktige går emot revisorerna när man beviljar ansvarsfrihet men egentligen håller fullmäktige med en annan revisionsberättelse än den som avstyrkt.

Nedanstående tabell visar använda grunder för bedömningen om avstyrkt ansvarsfrihet år 2021. Mönstret följer ungefär samma fördelning som under 2018–2021. Mest vanligt är att avstyrka att fullmäktige bevilja ansvarsfrihet på grund av brister i intern styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi. Observera att ett fall kan hänvisa till flera grunder.

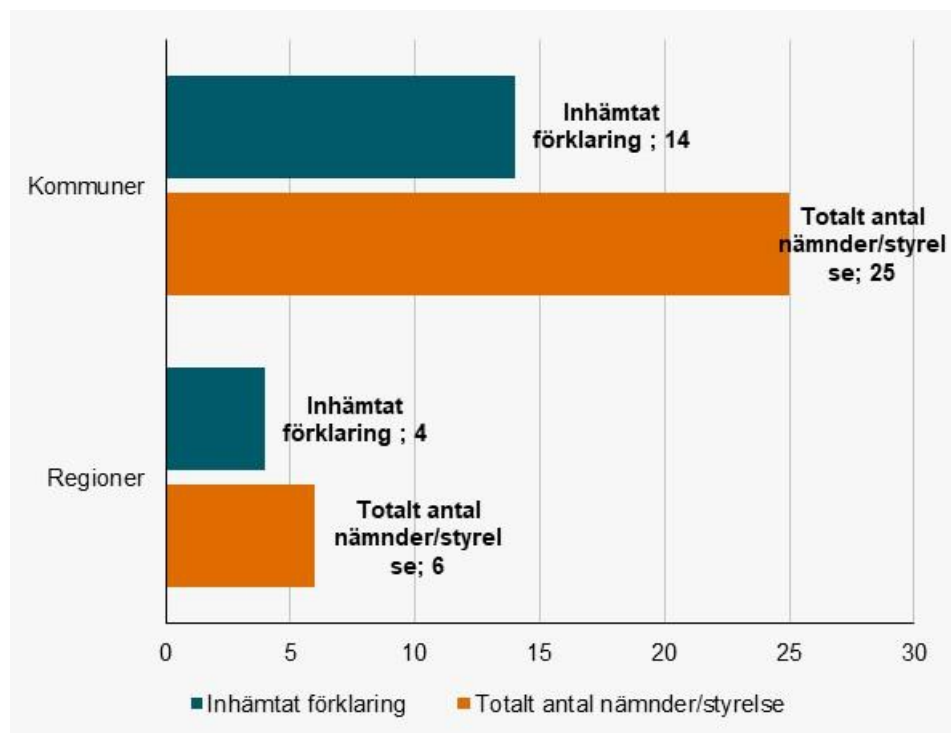
Tabell 4: Använda grunder för avstyrkt ansvarsfrihet 2021

Grund	Andel
Bristande måluppfyllelse verksamhet	14%
Bristande verksamhet ekonomi	10%
Ohörsamhet/obstruktion	10%
Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning	0%
Brister i styrning och intern kontroll av verksamhet	24%
Brister i styrning och intern kontroll ekonomi	14%
Otillräcklig beredning av ärenden	0%
Obehörigt beslutsfattande	0%
Ej rättvisande redovisning	5%
Annat	24%
Totalt	100%

Inhämta förklaring 2021

För år 2021 inhämtade fullmäktige förklaring av 18 nämnder/styrelser av totalt 31 med ett eller flera fall vilket motsvarar 58 %. Nedanstående figur visar antalet inhämtade förklaringar per antalet nämnder/styrelser fördelat per kommun och region.

Diagram 13: Inhämtat förklaring 2021



Figuren visar att av 25 nämnder/styrelser som i kommunerna har ett eller flera fall med anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet, inhämtade fullmäktige förklaringar från 14, vilket motsvarar av 56 % .

Av regionernas sex nämnder/styrelser med ett eller flera fall inhämtade fullmäktige förklaring av fyra vilket motsvarar 67 %.

I samtliga fall där revisorerna gjorde bedömningen om avstyrkt ansvarsfrihet inhämtade fullmäktige förklaringar, såväl i kommuner som i regioner.

Motivering av beslut 2021

I ansvarsprövningen av år 2021 motiverade fullmäktige sitt beslutsfattande i 21 av totalt 43 fall, vilket motsvarar i 49 % av fallen. Nedanstående figur visar fördelningen av fullmäktiges motiveringar för kommuner respektive regioner.

Diagram 14: Motivering av beslut 2021



Regionfullmäktige motiverade sitt beslut i samtliga tio fall där anmärkning eller bedömningen om avstyrkt ansvarsfrihet riktades från revisionen. Kommunfullmäktige motiverade sitt beslut i endast en tredjedel av fallen.

Det är vanligare att fullmäktige motiverar sitt beslut om det rör sig om avstyrkt ansvarsfrihet än om det är en anmärkning från revisorerna. I de fallen med avstyrkt ansvarsfrihet i revisionsberättelsen motiverade kommunfullmäktige sitt beslutsfattande i tre av fyra fall. Vid fall med en anmärkning i revisionsberättelsen motiverade kommunfullmäktige sitt beslutsfattande i endast 28 % av besluten.

Det framgår att i ansvarsprövningen av år 2021 har regionfullmäktige generellt sett en högre andel motiverade beslut än kommunfullmäktige.

Avslutande kommentar

Olika användning av instrumenten för kritik

Instrumenten för kritik som används av revisionen och av fullmäktige har utvecklats under åren och det har tillkommit gemensamma grunder för kritik som en del av god revisions sed för att öka förståelsen för revisionens ställningstaganden. I rapporten framgår att genomsnittet för anmärkningar från revisorerna över den senaste 10-årsperioden är 34 st. per år i hela landet. För avstyrkt ansvarsfrihet är det lägre, 7 st. i genomsnitt totalt i hela landet. I betydligt många fler revisionsberättelser finns formuleringar om kritik eller brister, men utan att revisorerna använder de formella instrumenten för kritik; anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet. En väsentlig skillnad mellan att rikta kritik i revisionsberättelsen utan att rikta anmärkningar/avstyrka ansvarsfrihet är att fullmäktige då inte har ett lagstadgat krav att inhämta förklaring samt själva ta ställning till kritiken.

Även om det finns ansvarsprövningsgrunder i God revisions sed så kan det skilja sig från kommun till kommun avseende hur allvarliga brister som revisorerna anser vara skäl nog för att rikta anmärkningar eller göra bedömning om avstyrkt ansvarsfrihet. Efter pandemiåret 2020 hade revisorerna relativt få anmärkningar och bedömningar om avstyrkt ansvarsfrihet trots att många kommuner och regioner hade ovanligt låg måluppfyllelse.

Varje revisor är självständig och har rätt att lämna in en egen revisionsberättelse, men det finns en risk att detta gör det svårt för fullmäktige, som kan hamna i resonemang kring vilken revisionsberättelse som har mest ”riktig” uppfattning.

Sammanställningen över den senaste 10-årsperioden visar att i regionerna är andelen revisionsberättelser med formell kritik (anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet) högre än i kommunerna. Regionfullmäktige har även ställt sig bakom en större andel av revisorernas anmärkningar eller bedömningar och avstyrkt ansvarsfrihet än fullmäktige i kommuner. Om det betyder att det varit större brister i regionerna eller att revisorerna och fullmäktige i regionerna är mer benägna att använda de formella instrumenten är svårt att bedöma.

Förbättringspotential i fullmäktiges hantering

Det är fullmäktige som bär ansvaret och har suverän beslutanderätt att varje år besluta om ansvarsfrihet ska beviljas eller nekas och om de ställer sig bakom eventuella anmärkningar. Genom ansvarsprövningen får medborgarna signaler om hur fullmäktige anser att verksamheten har fungerat.

För att alla ska ha insyn i fullmäktiges ställningstagande krävs det att fullmäktiges motivering till ställningstaganden är tydligt formulerat i protokollet för varje enskilt fall. Om fullmäktige gör en annan bedömning än revisorerna är det viktigt att motiveringen finns tillgänglig.

Andelen regionfullmäktige som ställer sig bakom revisorernas bedömningar är större än andelen kommunfullmäktige.

Det är svårt att säga om fullmäktige blir bättre eller sämre på att inhämta förklaringar, men den senaste siffran, 58 %, är den lägsta under de tre senaste åren. Det är en andel som behöver stiga. Samma sak gäller motiveringen då fullmäktige fattar beslut om anmärkning eller ansvarsfrihet. Här är trenden negativ, och allt färre beslut motiveras.

SKR bedömer att fler riktade insatser till fullmäktige behövs för att ansvarsprövningen ska fungera fullt ut, särskilt gällande inhämtade av förklaring från ansvariga nämnder och motiveringen av beslut.

Revisionens granskning och fullmäktiges ansvarsutkrävande fyller en viktig funktion i den lokala och regionala demokratin. Den skyddar och tillvaratar kommunens eller regionens intressen och tillgångar och sätter ljuset på nämnders och styrelsers ansvar för att styra och leda verksamheten.

Bilaga

Redogörelse över fallen med avstyrkt ansvarsfrihet 2021

Alingsås

Revisorerna i Alingsås lämnade in tre revisionsberättelser. Den första var underskriven av åtta revisorer och avstyrkte att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för samhällsbyggnadsnämnden. Den andra var underskriven av två revisorer och tillstyrkte att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för styrelsen och nämnderna. Den tredje var underskriven av en revisor och tillstyrkte att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för styrelse och nämnder men riktade en anmärkning mot samhällsbyggnadsnämnden. Den första och den tredje revisionsberättelsen var överens om att samhällsbyggnadsnämnden brustit i styrning och intern kontroll samt bristande lagefterlevnad avseende bygglovsbeslut. Den andra revisionsberättelsen skiljde sig från övriga i det att ingen kritik riktas mot samhällsbyggnadsnämnden. Utöver detta är de tre revisionsberättelserna lika.

Kommunfullmäktige inhämtade förklaring från samhällsbyggnadsnämnden och kommunfullmäktiges presidium föreslog att fullmäktige skulle besluta enligt majoriteten av revisorerna, revisionsberättelse 1, och avstyrka ansvarsfrihet. Kommunfullmäktige avstyrkte ansvarsfrihet för samhällsbyggnadsnämndens ledamöter med motiveringen brister i styrning och intern kontroll samt bristande lagefterlevnad vad avser bygglovsbeslut. Vid fullmäktiges sammanträde beslutades även att de ledamöter och ersättare som hade uppdrag under 2021 som fortfarande har uppdrag i samhällsbyggnadsnämndens skulle entledigas.

Huddinge

Huddinges revisorer lämnade in två olika revisionsberättelser. Den första revisionsberättelsen var underskriven av sex revisorer och tillstyrkte ansvarsfrihet för styrelse och nämnder bedömningen att verksamheten bedrivits på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den andra revisionsberättelsen var underskriven av en revisor som riktade en gemensam anmärkning mot nämnderna, sju anmärkningar mot kommunstyrelsen, avstyrkte att kommunstyrelsen skulle beviljas ansvarsfrihet och avstyrkte att årsredovisningen skulle godkännas av fullmäktige.

Fullmäktige inhämtade förklaring från kommunstyrelsen avseende anmärkningarna och bedömningen om avstyrkt ansvarsfrihet. Fullmäktige inhämtade inte en förklaring avseende den gemensamma anmärkningen mot nämnderna.

Fullmäktige beslutade att bevilja ansvarsfrihet för styrelsen och samtliga nämnder. Fullmäktige motiverade beslutet med att referera till kommunfullmäktiges presidium som gjorde bedömningen att de brister som framfördes i den andra revisionsberättelsen inte var av sådan väsentlig art att styrelsen ska vägras ansvarsfrihet.

Fullmäktige tog inte ställning till de riktade anmärkningarna mot vare sig nämnderna eller kommunstyrelsen och motiverade därmed inte heller beslutet att inte rikta anmärkningar.

Köping

Revisorerna i Köpings kommun lämnade in två olika revisionsberättelser. Den första revisionsberättelsen var underskriven av fyra revisorer och den andra av en revisor. Revisionsberättelserna var i stort överensstämmande och bedömde att styrelse och nämnder har bedrivit verksamheten på ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Bägge bedömde även att räkenskaperna var rättvisande och att den interna kontrollen varit tillräcklig.

Det som skiljer revisionsberättelserna åt är att den andra revisionsberättelsen avstyrkte ansvarsfrihet för kommunstyrelsen. Revisorn gjorde bedömningen att kommunstyrelsen brutit mot kommunallagen vid skapande och tillsättning av en styrelse i ett nybildat företag utan kommunfullmäktiges godkännande.

Fullmäktige inhämtade förklaring av kommunstyrelsen och beslutade att bevilja kommunstyrelsen ansvarsfrihet. Protokollet innehåller ingen motivering av beslutet.

Tyresö

Revisorerna i Tyresö kommun lämnade in en gemensam revisionsberättelse. I revisorernas granskning framgick det brister i byggnadsnämndens hantering av bygglovsärenden. På grund av denna brist i styrning och intern kontroll valde revisorerna att avstyrka ansvarsfrihet för byggnadsnämnden.

Fullmäktige inhämtade förklaring från byggnadsnämnden och beslutade att bevilja ansvarsfrihet. I protokollet hänvisas till att byggnadsnämnden hade vidtagit åtgärder för att styra upp processer och rutiner.

Region Jämtland Härjedalen

I region Jämtland Härjedalen lämnade revisorerna in två revisionsberättelser. Den första var underskriven av tre revisorer och yrkade på två anmärkningar och två bedömningar om avstyrkt ansvarsfrihet för regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Den andra revisionsberättelsen var underskriven av fem revisorer och riktar anmärkning mot regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden men tillstyrker att de beviljas ansvarsfrihet.

Bortsett från bedömningen om avstyrkt ansvarsfrihet i den första revisionsberättelsen är revisionsberättelserna lika. Bägge riktar anmärkning till regionstyrelsen för bristande styrning, ledning och måluppfyllelse. De riktar också anmärkning till hälso- och sjukvårdsnämnden på grund av bristande styrning och ledning samt bristande måluppfyllelse. I övrigt gör de också bedömningen att regionstyrelsens interna kontroll inte varit tillräcklig samt att de brustit i sin uppsiktsplikt över hälso- och sjukvårdsnämnden.

Fullmäktige beslutade att rikta anmärkning mot regionstyrelsen och mot hälso- och sjukvårdsnämnden, däremot beviljades de ansvarsfrihet. Regionfullmäktige inhämtade förklaring från bägge parter och refererade till regionfullmäktiges presidium i sitt slutgiltiga beslut. De inhämtade förklaringarna och fullmäktiges presidium gjordes bedömningen att revisionsberättelserna inte beaktat coronapandemins inverkan på all verksamhet i regionen. Detta hade enligt presidiet påverkat förutsättningarna för regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att fullgöra sina uppdrag. Presidiet höll däremot med om viss kritik från revisorerna och gjorde därmed bedömningen att rikta anmärkning.

Källförteckning

Proposition 1953:210. *Kungl. Maj.ts proposition nr 210.*

Proposition 2005/06:55. *Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting.*

SFS 1977:179. *Kommunallag.*

SFS 1991:900. *Kommunallag.*

SFS 2006:369. *Lag om ändring i kommunallagen (1991:900).*

SFS 2017:725. *Kommunallag.*

SKR. *Ansvarsprövningen i fullmäktige. Formella krav och praktisk hantering.* Stockholm: Sveriges kommuner och regioner. 2020.

SKR. *God revisionssed i kommunal verksamhet 2022.* Stockholm: Sveriges kommuner och regioner, 2022.

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

SOU 2021:75. *Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner. En god kommunal hushållning.*

Utfallet i ansvarsprövningen

Fullmäktige beslutar varje år om styrelse, nämnder och beredningars ansvarsfrihet för föregående verksamhetsår. Revisionen är oberoende och granskar årligen all verksamhet på fullmäktiges uppdrag och lämnar berättelse till fullmäktige för utfallet. Den här rapporten ger en överblick över hur ansvarsprövningen har sett ut under tidsperioden 2011-2021 med ett särskilt fokus på utfallet för 2021.

Upplysningar om innehållet
Anna Eklöf, anna.eklof@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-8047-134-3
Text: Elin Rapp, Anna Eklöf, Lotta Ricklander
www.skr.se