



**EKONOMIHÖGSKOLAN**

Lunds universitet

**Företagsekonomiska Institutionen**

**Magisteruppsats**

FEK 591, VT 2006

# **Kommunal revision**

## **– Hur fungerar systemet med ansvarsprövning?**

Handledare: Ulf Ramberg  
Mikael Hellström

Författare: Jakob Eriksson 800904  
Kim Ljunggren 830813

# Sammanfattning

- Titel:** Kommunal revision – Hur fungerar systemet med ansvarsprövning?
- Seminariedatum:** 2006-06-05
- Ämne/Kurs:** FEK591 Magisterseminarium, 10 poäng
- Författare:** Jakob Eriksson, Kim Ljunggren
- Handledare:** Mikael Hellström, Ulf Ramberg
- Sökord:** Ansvarsprövning, Kommunal revision, Politiska organisationer
- Syfte:** Uppsatsens syfte är tredelat och är att besvara följande frågor:
- Vad leder fram till avstyrkt ansvarsfrihet i en kommun?
  - I vilken utsträckning ger revisorernas rekommendation, att avstyrka ansvarsfrihet i en kommuns revision, en effekt och vilken effekt ger det?
  - Fungerar systemet med ansvarsprövning eller finns det behov av förändring?
- Metod:** Uppsatsen är en kvalitativ fallstudie med en deduktiv ansats. Personliga intervjuer har genomförts med ordförande för de förtroendevalda revisorerna, ordförande för nämnder och kommunstyrelser samt ledamöter av kommunfullmäktige i tre kommuner.
- Teoretiskt perspektiv:** Uppsatsens teori består av instutionalia, agentteori och Brunssons teorier om politiska organisationer.
- Empiri:** Uppsatsens empiri har framkommit genom personliga intervjuer med ordförande för de förtroendevalda revisorerna, ordförande för nämnder/kommunstyrelser och ledamöter av kommunfullmäktige i Simrishamn, Osby och Högsby kommun.
- Slutsatser:** Vi har konstaterat att det är svårt att säga exakt vad som leder till att ansvarsfrihet avstyrks, då det saknas tydliga riktlinjer på området. De effekter som de förtroendevalda revisorernas rekommendationer kan ge beror väldigt mycket på en kommuns ekonomiska situation, de enskilda individerna i kommunen och kommunens politiska situation. De förtroendevalda revisorernas upplevda kompetens är också en faktor som påverkar om enbart en rekommendation ger en

effekt. Systemet med ansvarsprövning är idag behäftat med en rad brister, varav den skiftande kompetensen hos de förtroendevalda revisorerna och att politiska strategier påverkar kommunfullmäktiges beslut, är de allvarligaste. En lösning på problemet med den skiftande kompetensen, är att ändra urvalskriterierna för att välja förtroendevalda revisorer och att säkerställa deras kompetens med ökad utbildning. Att ge revisorsnämnden mandat att sköta hela eller en del av den kommunala revisionen är en bra idé, som tyvärr sannolikt inte kommer att kunna genomföras.

# Abstract

- Title:** Local government audit – How does the liability test work?
- Seminar date:** 2006-06-05
- Course:** Master thesis in business administration, 10 Swedish Credits (15 ECTS). Major: Accounting
- Authors:** Jakob Eriksson, Kim Ljunggren
- Advisors:** Mikael Hellström, Ulf Ramberg
- Key words:** Liability, Local government audit, Political organisations
- Purpose:** The purpose of this thesis is to answer these three questions:
- What leads to denied freedom of liability in local governments?
  - To what extent does the local government auditors' recommendation, to deny freedom of liability, give an effect?
  - Does the system concerning liability test work or are changes to the system required?
- Methodology:** The thesis is based on a qualitative case study using a deductive approach. Personal interviews have been conducted with the chairmen of the local government auditors, chairmen of local government committees and members of the local council in three local councils.
- Theoretical perspective:** The thesis' theory exists of institutionalism, agency theory and Brunsson's theories concerning political organisations.
- Empirical foundation:** The thesis' empirical foundation has emerged through personal interviews with the chairmen of local government auditors, chairmen of local government committees and members of the local council in Simrishamn, Osby and Högsby.
- Conclusions:** We have concluded that it is hard to say precisely what leads to denial of liability in local government, because of the lack of clear guidelines. The effects that the local government auditors' recommendations have, are quite different, and rely a great deal on the economy of the local community, the individuals on the local political committee and the political situation in the local community. The local government auditors' experience and knowledge is also a factor that affects however a recommendation yields an effect. The present system is flawed in a number of ways, and the biggest flaws are the varied experience levels among local government auditors and that the decision is influenced by political

strategies. A solution to one of the problems would be to change the methods of selection of local government auditors and to secure their qualifications with added education. Giving the national council of auditor's authority to take care of a part, or the entire local government audit is a good idea that however probably cannot be done.

# Förord

Vi vill tacka alla de personer som har varit vänliga nog att ta sig tid att ställa upp på våra intervjuer. Utan Er samarbetsvilja hade denna uppsats inte varit möjlig att genomföra. Vi vill rikta ett särskilt tack till Caroline Nyman och Staffan Ivarsson för den hjälp vi fått under uppsatsens inledande fas.

Vi vill även tacka våra handledare Ulf Ramberg och Mikael Hellström för det stöd och den hjälp vi fått under uppsatsens gång.

Tack!

Jakob Eriksson och Kim Ljunggren  
Lund, 29 maj, 2006

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b>	<b>10</b>
1.1	BAKGRUND	10
1.2	PROBLEMDISKUSSION	10
1.3	SYFTE	12
1.4	MÅLGRUPP	12
1.5	DISPOSITION	12
1.6	SAMMANFATTNING	13
<b>2</b>	<b>METOD</b>	<b>14</b>
2.1	ANGREPPSSÄTT	14
2.1.1	<i>Deduktiv ansats</i>	14
2.2	FALLSTUDIE	14
2.3	URVAL	14
2.3.1	<i>Urval av enheter till intervjuer</i>	15
2.3.2	<i>Urval av sekundärdata</i>	16
2.4	DATAINSAMLING	17
2.4.1	<i>Kvalitativ metod</i>	17
2.4.2	<i>Primärdata</i>	18
2.4.3	<i>Intervjuer</i>	18
2.4.4	<i>Observation</i>	19
2.4.5	<i>Sekundärdata</i>	19
2.5	ANALYSMODELL	20
2.6	KRITIK	20
2.7	SAMMANFATTNING	21
<b>3</b>	<b>INSTITUTIONALIA</b>	<b>22</b>
3.1	HUR STYRS EN KOMMUN?	22
3.1.1	<i>Kommunfullmäktige</i>	22
3.1.2	<i>Granskade nämnder och kommunstyrelser</i>	23
3.1.3	<i>Förtroendevalda revisorer</i>	24
3.2	REVISIONSANSVAR	25
3.2.1	<i>Anmärkingar</i>	25
3.2.2	<i>Ansvarsprövning</i>	25
3.3	SAMMANFATTNING	27
<b>4</b>	<b>TEORI</b>	<b>28</b>
4.1	AGENTTEORI	28
4.1.1	<i>Problem enligt agentteorin</i>	28
4.1.2	<i>Kontrollmekanismer</i>	29
4.1.3	<i>Kritik mot agentteorin</i>	30
4.2	AKTIONSORGANISATIONER/POLITISKA ORGANISATIONER	30
4.2.1	<i>Aktionsorganisationer</i>	30
4.2.2	<i>Politiska organisationer</i>	31
4.2.3	<i>Skillnader mellan aktionsorganisation och politisk organisation</i>	32
4.3	SAMMANFATTNING	33
<b>5</b>	<b>EMPIRI</b>	<b>34</b>
5.1	SIMRISHAMNS KOMMUN	34
5.1.1	<i>Kommunfullmäktige</i>	34
5.1.1.1	<b>Beslutsprocessen</b>	34
5.1.1.2	<b>Effekter</b>	35

5.1.1.3	<b>Lösningar/Förändringar</b> .....	36
5.1.2	<i>Nämnd/kommunstyrelse</i> .....	36
5.1.2.1	<b>Revisionsprocessen</b> .....	36
5.1.2.2	<b>Effekter</b> .....	38
5.1.2.3	<b>Lösningar/Förändringar</b> .....	39
5.1.3	<i>Förtroendevalda revisorerna</i> .....	39
5.1.3.1	<b>Revisionsprocessen</b> .....	39
5.1.3.2	<b>Effekter</b> .....	40
5.1.3.3	<b>Lösningar/Förändringar</b> .....	41
5.1.4	<i>Observation kommunfullmäktige</i> .....	41
5.1.4.1	<b>Beslutsprocessen</b> .....	41
5.1.4.2	<b>Effekterna</b> .....	42
5.1.4.3	<b>Lösningar/Förändringar</b> .....	43
5.1.5	<i>Sammanfattning Simrishamns kommun</i> .....	43
5.2	OSBY KOMMUN .....	43
5.2.1	<i>Kommunfullmäktige</i> .....	44
5.2.1.1	<b>Beslutsprocessen</b> .....	44
5.2.1.2	<b>Effekterna</b> .....	45
5.2.1.3	<b>Lösningar/Förändringar</b> .....	45
5.2.2	<i>Nämnd/kommunstyrelse</i> .....	45
5.2.2.1	<b>Revisionsprocessen</b> .....	45
5.2.2.2	<b>Effekter</b> .....	46
5.2.2.3	<b>Lösningar/Förändringar</b> .....	46
5.2.3	<i>Förtroendevalda revisorerna</i> .....	46
5.2.3.1	<b>Revisionsprocessen</b> .....	46
5.2.3.2	<b>Effekter</b> .....	47
5.2.3.3	<b>Lösningar/Förändringar</b> .....	47
5.2.4	<i>Sammanfattning Osby kommun</i> .....	48
5.3	HÖGSBY KOMMUN .....	48
5.3.1	<i>Kommunfullmäktige</i> .....	48
5.3.1.1	<b>Beslutsprocessen</b> .....	48
5.3.1.2	<b>Effekter</b> .....	49
5.3.1.3	<b>Lösningar/Förändringar</b> .....	50
5.3.2	<i>Nämnd/kommunstyrelse</i> .....	50
5.3.2.1	<b>Revisionsprocessen</b> .....	50
5.3.2.2	<b>Effekter</b> .....	51
5.3.2.3	<b>Lösningar/Förändringar</b> .....	51
5.3.3	<i>Förtroendevalda revisorerna</i> .....	51
5.3.3.1	<b>Revisionsprocessen</b> .....	51
5.3.3.2	<b>Effekter</b> .....	53
5.3.3.3	<b>Lösningar/Förändringar</b> .....	53
5.3.4	<i>Sammanfattning Högsby kommun</i> .....	54
5.4	SAMMANFATTNING .....	54
<b>6</b>	<b>ANALYS</b> .....	<b>56</b>
6.1	REKAPITULERING AV ANALYSMODELLEN .....	56
6.2	BESLUTS/REVISIONSPROCESSEN .....	56
6.2.1	<i>Analysnivå 1 – samband och mönster</i> .....	56
6.2.2	<i>Analysnivå 2 – Analys med hjälp av teori</i> .....	58
6.3	EFFEKTER .....	59
6.3.1	<i>Analysnivå 1 – samband och mönster</i> .....	59
6.3.2	<i>Analysnivå 2 – Analys med hjälp av teori</i> .....	61
6.4	LÖSNINGAR/FÖRÄNDRINGAR .....	63
6.4.1	<i>Analysnivå 1 – samband och mönster</i> .....	63
6.4.2	<i>Analysnivå 2 – Analys med hjälp av teori</i> .....	64
6.5	SAMMANFATTNING .....	65
<b>7</b>	<b>SLUTDISKUSSION</b> .....	<b>67</b>
7.1	REKAPITULERING AV SYFTET .....	67
7.2	FORSKNINGSFRÅGORNA BESVARAS .....	67
7.2.1	<i>Vad leder till avstyrkt ansvarsfrihet i kommuner?</i> .....	67



7.2.2	<i>Vilka effekter får revisorernas rekommendationer att avstyrka ansvarsfrihet?</i> .....	68
7.2.3	<i>Fungerar systemet med ansvarsprövning eller finns det behov av förändring?</i> .....	70
7.3	FÖRFATTARNAS SYNPUNKTER PÅ SYSTEMET MED ANSVARSPRÖVNING .....	71
7.4	REFLEKTION ÖVER STUDIENS SLUTSATSER .....	71
7.5	FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING .....	72
7.6	SAMMANFATTNING .....	72
<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>		<b>74</b>
<b>APPENDIX – INTERVJUGUIDER .....</b>		<b>77</b>
<b>APPENDIX 2 - DOKUMENT FRÅN KOMMUNFULLMÄKTIGES MÖTE I SIMRISHAMN .....</b>		<b>79</b>

## Figurförteckning

FIGUR 1: ANALYSMODELL, KÄLLA/INSPIRATION: OLSSON, MADESTAM, 2006 .....	20
FIGUR 2: DEN KOMMUNALA ORGANISATIONEN OCH INBÖRDES FÖRHÅLLANDENA, KÄLLA: LUNDIN, O. KOMMUNALREVISION – EN RÄTTSLIG ANALYS, (EGEN BEARBETNING) .....	22
FIGUR 3: EMPIRISK SAMMANFATTNING SIMRISHAMNS KOMMUN .....	43
FIGUR 4: EMPIRISK SAMMANFATTNING OSBY KOMMUN .....	48
FIGUR 5: EMPIRISK SAMMANFATTNING HÖGSBY KOMMUN .....	54
FIGUR 6: REKAPITULERING AV UPPSATSENS ANALYSMODELL .....	56
FIGUR 7: SAMMANFATTNING REVISION/BESLUTSPROCESSEN, ANALYSNIVÅ 2 .....	59
FIGUR 8: VILKA FAKTORER MEDFÖR ATT REVISORERNAS REKOMMENDATIONER GER OLIKA EFFEKT I DE OLIKA KOMMUNERNA?, ANALYSNIVÅ 2 .....	63

# 1 INLEDNING

---

*I detta inledande kapitel kommer vi att börja med att gå igenom bakgrunden till vår uppsats. Bakgrunden kommer sen att leda in oss på uppsatsens problem som är grunden till uppsatsens syfte. Vi kommer även att ta upp vilken målgrupp uppsatsen vänder sig till samt beskriva uppsatsens övergripande disposition.*

---

## 1.1 Bakgrund

För samhällsorganisation och uppgiftsfördelning har vi i Sverige tre olika nivåer, staten, kommunerna och landstingen. Staten har genom riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens möjligheter att utfärda förordningar, ett övergripande ansvar för verksamheten på alla nivåer. Kommunen är i Sverige en hörnsten i den offentliga sektorn och tyngdpunkten ligger på kommunerna. Kommunerna har ansvaret för de flesta funktioner som direkt berör den enskilde, främst beträffande social omsorg och utbildning. Landstingen har som uppgift att handha frågor som berör mer än en kommun, de uppgifter som kräver så stort befolkningsunderlag att de flesta kommuner inte klarat av dem., t.ex. sjuk- och hälsovård (Gustafsson, 1999).

Sedan 1950-talet har den kommunala verksamheten genomgått en rad större förändringar medan formerna för kommunalredovisning och revision endast genomgått mindre förändringar (Cassel, 2000). Kommuner och landsting svarar idag för ca två tredjedelar av den offentliga sektorns konsumtionsutgifter (Gustafsson, 1999). Den kommunala verksamhetens finansiering sker huvudsakligen genom skatter och avgifter. Både staten och den enskilde skattebetalaren har ett stort intresse av att den kommunala verksamheten är ekonomisk, effektiv och välfungerande. Därav finns således ett stort behov av en väsentlig kontrollfunktion av den kommunala verksamheten (Lundin, 1999). Denna kontrollfunktion utförs av den kommunala revisionen och är väldigt viktig både för fullmäktige och för medborgarna (Bohlin, 2003). För att medborgarna skall ha tilltro till revisorerna och deras uppdrag, är det viktigt att revisorerna både är och upplevs som oberoende och sakliga (Olson, 2003). Den kommunala revisionen har som uppgift att kontrollera att den kommunala verksamheten utnyttjar tillgängliga resurser på ett ekonomiskt försvarbart sätt (Bohlin, 2003).

Den kommunala revisionen kan ses som kommunfullmäktiges instrument för att granska den kommunala verksamheten. Det finns stadgat i kommunallagen att varje kommun måste ha minst tre revisorer. Revisorerna granskar kommunens och nämndernas verksamhet så att den bedrivs på ett ekonomiskt effektivt och försvarbart sätt, samt i överensstämmelse med fullmäktiges mål och riktlinjer. Revisorernas arbete resulterar i en revisionsberättelse som avges till fullmäktige varje år. I revisionsberättelsen anger revisorerna om de tycker att ansvarsfrihet skall av- eller tillstyrks för de granskade. Det är dock kommunfullmäktige som fattar det slutgiltiga beslutet i frågan om ansvarsfrihet. Kommunrevisionen spelar således en central roll vid utkrävandet av ansvar i organisationen (Lundin, 1999).

## 1.2 Problemdiskussion

Under senare år har kommunal revision varit ett ämne som det diskuterats mycket om. 2004 skrev Margareta Levander i sin artikel "Sex kommuner körde över sina revisorer" i Dagens

Industri, om hur revisorerna i kommunerna hade för lite makt. I denna artikel nämndes det bland annat att under 2004 hade tolv nämnder och styrelser i kommuner och landsting inte blivit beviljade ansvarsfrihet av revisorerna. Av dessa tolv fall, hade tio ändå blivit beviljade ansvarsfrihet av fullmäktige, trots revisorernas avstyrkande av ansvarsfrihet (Levander, 2004).

Ett exempel på det som nämns ovan är när revisorerna i Västernorrlands landsting 2002, upptäckte att kulturnämndens kontroll var bristfällig, och därför ej skulle beviljas ansvarsfrihet. På grund av den bristfälliga kontrollen hade kulturnämnden inte uppmärksammat att det förskingrades pengar och att det inte betalats skatter och avgifter för anställda skolungdomar. Efter att detta inträffade valde fullmäktige att inleda en utredning och att skjuta upp beslutet ett år. Beslutet, som togs våren 2004, var att bevilja ledamöterna i kulturnämnden ansvarsfrihet. Detta upprörde Carl Edblom, som var ordförande för revisorerna i Västernorrlands landsting, och därför avgick han. Kort därefter sa han att ”En oren revisionsberättelse måste leda till konsekvenser för de ansvariga. Det får inte vara möjligt att göra den till en politisk fråga och bara fortsätta som om inget hänt” (Levander, 2004).

En liknande situation uppstod 2002 inom Region Skåne. Enligt revisorerna hade regionstyrelsen inte levt upp till regeln om god ekonomisk hushållning, under en period på tre år. De hade dessutom inte genomfört tillräckligt kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med regionens ökade kostnadsutveckling i rimlig tid. Utöver detta ansåg revisorerna att regionstyrelsen inte hade samordnat regionens förvaltning på ett tillräckligt tydligt sätt, samt att deras uppsikt över fler olika nämnders verksamhet varit bristfällig. Revisorerna valde därför avstyrka ansvarsfrihet. Region Skånes fullmäktige beslöt efter revisorernas rapport att återremittera ärendet till fullmäktiges ordförande för inhämtande av yttrande i frågan om ansvarsfrihet. Drygt 2 månader senare valde fullmäktige att inte bevilja ansvarsfrihet. Dock röstade de även för att inte driva någon skadeståndstalan, och därmed klarades sig samtliga ledamöter i regionstyrelsen undan straff (Revisionsberättelse Region Skåne, 2002).

I Alvesta kommun föreslog revisorerna 2004, att kommunfullmäktige inte skulle bevilja ansvarsfrihet åt barn- och ungdomsnämnden för att de inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att anpassa verksamheten till de givna ekonomiska resurserna. Dessutom föreslog revisorerna att kommunfullmäktige inte skulle bevilja ansvarsfrihet för socialnämnden, då de inte heller hade vidtagit de åtgärder som krävdes för att anpassa verksamheten till de ekonomiska ramar som var fastställda. Socialnämnden hade dessutom under flera år kraftigt överstigit den ram de hade tilldelats. Kommunfullmäktige valde dock att bevilja ansvarsfrihet åt båda nämnderna. Dessutom valde kommunfullmäktige, under samma möte, att inte bevilja tilläggsanslag till revisorerna, som året innan fått sitt anslag sänkt (Revisionsberättelse Alvesta kommun, 2004).

Antalet nämnder och kommun/landstingsstyrelser som får avstyrkt ansvarsfrihet i Sveriges kommuner och landsting har de senaste åren hållit sig stabilt kring tre stycken per år. På senare år har dock antalet anmärkningar i Sverige från kommunernas och landstingets revisorer minskat från 51st år 2002 till 31st år 2004 (Ansvarsprövningsbanken, 2006).

Ulf-Johan Olson skrev i sin artikel, ”Den kommunala revisionen växer med uppgiften” (2003), i Balans, att erfarenheterna hittills visar att fullmäktige röstar efter partigränserna i ansvarsfrågan. Revisorernas samstämmiga förslag att avstyrka ansvarsfrihet för styrelsens majoritet under en mandatperiod är därför i de flesta fall bara ett hårt slag i luften. I praktiken blir styrelsens ansvarsfrihet en fråga för medborgarna att ta ställning till i val vart fjärde år.

Det finns många liknande fall som inte har beskrivits här, och med texten ovan i åtanke är det därför befogat att undra ifall revisionen har någon direkt effekt och ifall revisorerna har någon egentlig makt. Det är enligt vår mening därför intressant att undersöka följande frågeområden:

### **Besluts/revisionsprocessen**

Hur går besluts/revisionsprocessen till i en kommun, vad det gäller ansvarsprövning? – Vad tas det hänsyn till? – Vilka faktorer påverkar beslutet om ansvarsprövning i kommunfullmäktige? – Har revisorernas rekommendationer någon betydelse?

### **Effekter**

Ger avstyrkt ansvarsfrihet någon effekt i kommunen och i så fall vilken effekt? – Vilka faktorer påverkar möjligheterna att få fram en effekt?

### **Förändringar/lösningar**

Finns det behov av någon förändring i systemet med ansvarsprövning? – Hur skulle systemet kunna förbättras? – Vilka förslag finns?

## 1.3 Syfte

Ovanstående frågeområden leder oss in på uppsatsens syfte som är tredelat och är att besvara följande frågor:

- Vad leder fram till avstyrkt ansvarsfrihet i en kommun?
- I vilken utsträckning ger revisorernas rekommendation, att avstyra ansvarsfrihet i en kommuns revision, en effekt och vilken effekt ger det?
- Fungerar systemet med ansvarsprövning eller finns det behov av förändring?

## 1.4 Målgrupp

Målgruppen för denna uppsats är dels studenter vid högskolan som önskar fördjupa sig inom området kommunal revision, men framförallt ämnar vi att denna uppsats ska läsas av personer som tillhör de styrande inom kommunal verksamhet, för att skapa insikt och ge möjlighet till eftertanke, samt andra människor med intresse av ämnet kommunal revision.

## 1.5 Disposition

Denna uppsats är indelad i 7 kapitel:

**I kapitlet Inledning**, beskrivs bakgrunden till problemet och problemdiskussionen. Därefter följer uppsatsens syfte, som grundar sig på problemdiskussionen. Efter detta redovisas uppsatsens målgrupp.

**I kapitlet Metod**, redogörs för de metoder som vi använt för att införskaffa information och reliabiliteten och validiteten av denna information. Eventuell kritik mot dessa metoder redovisas också i detta kapitel under rubriken kritik. Slutligen presenteras den analysmodell som vi använt för att analysera den empiri som vi samlat in.

**I kapitlet Institutionalism**, beskrivs kommuners politiska system, den reglering som finns angående revision och vad det innebär att ha revisionsansvar.

**I kapitlet Teori**, presenteras de företagsekonomiska teorier vi valt att använda, som är agentteorin och teorier om politiska organisationer, som senare används i analysen.

**I kapitlet Empiri**, behandlas den empiriska data vi fått fram under vår undersökning.

**I kapitlet Analys**, analyseras den data som presenterats i kapitel fem med hjälp av innehållet i institutionalism och teorin, enligt vår analysmodell som vi redovisat i kapitel två.

**I kapitlet Slutdiskussion**, besvaras våra forskningsfrågor och en diskussion av våra slutsatser görs, dessutom ges förslag till fortsatt forskning.

## 1.6 Sammanfattning

I detta kapitel har vi först givit en allmän beskrivning om bakgrunden till de problem som finns angående ansvarsprövning i kommuner. Efter detta har vi i vår problemdiskussion bland annat visat på aktuella fall och redogjort de frågeområden vi avser undersöka. Denna uppdelning av frågeområden kommer senare att återkomma i uppsatsens empiri- och analyskapitel. Efter detta har vårt syfte presenterats, att besvara frågorna: Vad leder fram till avstyrkt ansvarsfrihet i en kommun? I vilken utsträckning ger revisorernas rekommendation, att avstyrka ansvarsfrihet i en kommuns revision, en effekt och vilken effekt ger det? Fungerar systemet med ansvarsprövning eller finns det behov av förändring? Dessa frågor avser vi besvara i uppsatsens slutdiskussion. Efter detta har vi kort redogjort för uppsatsen målgrupp och den övergripande dispositionen.

## 2 METOD

---

*I detta kapitel kommer vi att diskutera de metodologiska val vi har gjort före uppsatsen och under uppsatsens gång. Först beskrivs och motiveras vårt angreppssätt. Efter detta redogör vi för vårt urval och vårt tillvägagångssätt för att samla in information. Slutligen görs en granskning av eventuella svagheter och styrkor som våra val har gett upphov till, samt en presentation av den analysmodell vi ämnar använda.*

---

### 2.1 Angreppssätt

#### 2.1.1 Deduktiv ansats

Vi har använt oss utav en deduktiv ansats för att genomföra denna uppsats. Den främsta anledningen till att vi valt att göra detta, är att vi som ekonomistudenter hade vissa föreställningar om hur en revision genomförs redan innan vi började arbetet med uppsatsen. Eftersom det enligt Jakobsen (2002) finns en risk att användandet av en deduktiv ansats leder till att en forskare enbart söker den information han på förhand anser vara intressant, har vi medvetet valt att låta våra respondenter i vår undersökning berätta om sådant de anser vara viktigt, men som vi från början inte ansett ha särskild stor betydelse för vårt syfte.

Det har i arbetet med uppsatsen funnits vissa inslag av en induktiv ansats, då vi till stor del har utgått från den insamlade empirin för att finna samband och mönster, istället för att utgå från några tidigare formulerade teorier, och därefter jämföra vår insamlade empiri med dessa teorier, för att testa hållbarheten av dessa. Dock anser vi oss inte ha använt en helt induktiv ansats eftersom vi som tidigare nämnt, har haft en del föreställningar om hur en revision fungerar. Dessutom anses en helt induktiv metod av många vara omöjlig att uppnå (Jakobsen, 2002).

### 2.2 Fallstudie

Relaterat till uppsatsens syfte, att undersöka vad som kan leda fram till avstyrkt ansvarsfrihet, vilka effekter det kan få i kommuner samt om systemet med ansvarsprövning fungerar, tyckte vi att det var lämpligt att genomföra fallstudier. Anledningen till detta är att vi var intresserade av en specifik händelse, ansvarsprövning, och på en specifik plats, kommunen. Fallstudier är i dessa fall lämpliga, eftersom de hjälper en forskare att nå en djupare förståelse av en viss händelse eller när forskaren vill beskriva vad som är specifikt för en enskild plats, t.ex. en kommun (Jakobsen, 2002).

### 2.3 Urval

Vi har i denna uppsats gjort ett antal urval. Det första urvalet gällde valet av de kommuner som skulle undersökas. Efter vår inledande intervju med Staffan Ivarsson, ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Simrishamns kommun, bestämde vi oss för att välja Simrishamn som en av våra fallkommuner. För att finna ytterligare kommuner valde vi att kontakta Caroline Nyman, handläggare på Sveriges kommuner och landsting (SKL), för tips och idéer. Efter råd från Caroline använde vi oss utav ansvarsprövningsbanken på SKL:s hemsida. Där valde vi kommuner som var lika i storlek, relativt nära geografiskt, samt med likartade

förseelser gällande ansvarsfrihetsfrågor. Urvalet av kommuner blev därefter Simrishamns kommun, Osby kommun och Högsby kommun.

Därefter gjorde vi ett urval av de personer inom kommunen som vi ansåg kunde vara av intresse att genomföra intervjuer med. Vårt mål var att intervjua en förtroendevald revisor i varje kommun, en ledamot i en nämnd eller kommunstyrelsen samt en ledamot i kommunfullmäktige. Anledningen till att vi valde dessa tre grupper av personer, var att vi ville få en heltäckande bild av fenomenet ansvarsprövning, med dem som granskar, revisorerna, de som blir granskade, nämnder och kommunstyrelse, samt de som beslutar om ansvarsfrihet, kommunfullmäktige. Med detta urval av grupper ansåg vi att vi bättre skulle kunna förklara de samband och mönster som uppkommit i vår undersökning. I Osby kommun och Högsby kommun valde vi att enbart intervjua ordförande för de förtroendevalda revisorerna och ordföranden i kommunstyrelsen, då ordföranden både blev granskad och dessutom beslutade om ansvarsfrihet i kommunfullmäktige, medan vi i Simrishamn intervjuade en förtroendevald revisor, ordföranden i kommunstyrelsen samt ordföranden i tekniska nämnden. Vi är medvetna om att en kommunstyrelseordförande kan vara jävig i sin roll som medlem av kommunfullmäktige. Eftersom kommunstyrelseordföranden blir granskad, såväl som att besluta om ansvarsfrihet, kan ordförandens åsikter om ansvarsprövning skilja sig från de andra kommunfullmäktigemedlemmarnas.

Urvalet av källor till vår dokumentundersökning har grundat sig mycket på tidigare uppsatser inom området kommunal revision, men även genom förslag från våra handledare. Vi har granskat dessa uppsatser, deras källor och därefter funnit nya källor.

### 2.3.1 Urval av enheter till intervjuer

Det första steget i en urvalsprocess är att skaffa en överblick över alla enheter som är intressanta att undersöka ifall det funnits obegränsat med tid, pengar och analysmöjligheter (Jakobsen, 2002). För oss har den optimala teoretiska populationen varit samtliga kommuner i Sverige, där de förtroendevalda revisorerna avstyrkt ansvarsfrihet. I dessa kommuner har samtliga förtroendevalda revisorer, kommunfullmäktigeledamöter och samtliga nämndledamöter i de nämnder där ansvarsfrihet avstyrkts, varit av intresse för oss. Vårt optimala tidsperspektiv hade sträckt sig över de senaste 5 åren. Dock är detta ett realistiskt urval, och därför har avgränsningar på samtliga punkter gjorts.

Vi har, som tidigare nämnts, avgränsat oss till tre kommuner. Anledningen till detta var att vi ansåg att endast ett urval med färre kommuner inte hade givit oss någon nämnvärd representativitet. Ett urval på fyra kommuner eller fler, ansåg vi vara tidsmässigt problematiskt, och dessutom ansåg vi att det troligen inte gett särskilt mycket ytterligare intressant data än om vi valt tre olika kommuner. Tidsperspektivet har avgränsats till år 2003 och framåt. Anledningen till detta är att en längre tillbakagång kunde ha medfört att en del nyckelpersoner avgått, vilket i sin tur hade försvårat vår undersökning.

Vi har valt att göra ett urval av sju intervjuer. Initialt enades vi om att avgränsa vårt urval till cirka 5-10 intervjuer, då vi ansåg att detta var en realistisk målsättning, som samtidigt skulle medföra att vi fick in tillräckligt med olika synpunkter för att kunna besvara våra frågeställningar och framställa intressanta slutsatser. Enligt Jakobsen (2002) är detta antal intervjuer inom de ramar som anses passande. Att genomföra många intervjuer är ofta väldigt resurskrävande och leder till analysvårigheter, då intervjuer genererar väldigt detaljerad och nyanserad data som tar lång tid att analysera. De sju intervjuerna har varit uppdelade på tre

intervjuer i Simrishamns kommun, två intervjuer i Högsby samt två intervjuer i Osby. Anledningen till att vi enbart valt att intervjua två personer i Högsby och Osby kommun är att det funnits svårigheter att nå personer som har varit av intresse för vår undersökning. Dessutom har det från en del sagnats intresse att medverka, vilket har gjort det svårt att boka samt genomföra intervjuer med dessa personer. Vi är medvetna om att vår undersökning sannolikt hade blivit ännu bättre om vi hade lyckats genomföra intervjuer med dessa personer, men vi anser att informationen vi fått från Högsby och Osby kommun har varit tillräcklig för att vi ska kunna besvara de frågeställningar vi har i vårt syfte.

Intervjuobjekten har delats in i undergrupper, vilket enligt Jakobsen (2002) är vanligt. Indelningen har skett med hänsyn till intervjuobjektens arbete och förtroendeuppdrag, vilket innebär att vi har haft tre olika undergrupper. Den första gruppen är de förtroendevalda revisorerna i kommunerna, den andra gruppen är medlemmarna av kommunfullmäktige och den tredje gruppen är ordförandena för nämnder och kommunstyrelser. Vi har gjort antagandet att det ska finnas en viss samstämmighet i grupperna beroende på deras förtroendeuppdrag och uppgifter. Vi är medvetna om att det kunnat finnas skillnader i åsikter mellan kvinnor och män, skillnader som beror på politisk tillhörighet, ålder och andra personliga egenskaper, men på förhand har vi inte varit medvetna om dessa skillnader existerar eller vilka dessa skillnader eventuellt är.

Vi har som tidigare nämnts, inlett vår undersökning med att intervjua Staffan Ivarsson, förtroendevald revisor i Simrishamn. Anledningen till att vi valde att intervjua honom först, beror på att han är kunnig inom området och dessutom intresserad. Från början var denna intervju endast ämnad att ge oss en bra bakgrund och insyn i ämnet, så att vi efter intervjun skulle ha en bättre inblick i vilka kommuner och personer vi skulle intervjua. Under intervjun märkte vi dock att Simrishamns kommun var passande och att Staffan Ivarsson var en av de personerna som skulle intervjuas i Simrishamns kommun.

Vi har ansett att det viktigaste kriteriet hos våra intervjuobjekt var att personerna hade kunskap om de frågor vi ämnade undersöka, samt att de hade åsikter om frågorna. Vi har därför valt att fokusera på uppgiftslämnare som vi ansett kunde ge oss riktig och god information, vilket stämmer överens med Jakobsens (2002) anvisningar. Vi har även valt grupper av intervjuobjekt som vi från början har antagit skulle ha skilda uppfattningar och som skulle ge oss intressanta upplysningar om fenomenet ansvarsprövning.

### 2.3.2 Urval av sekundärdata

Vi har gjort två urval av sekundärdata. Urvalet av teorier och institutionalia, som redovisas i kapitel tre och fyra, har gjorts med hjälp av gamla uppsatser inom ämnet kommunal revision, samt tips från våra handledare. Angående agentteorin, kap 4, har vi valt att använda och hänvisa till flera olika källor, trots att de innehåller ungefär samma information, för att visa på teorins allmänna acceptans. Teorin angående politiska organisationer kommer från samma författare, Brunsson. Detta faktum innebär förstås att vår analys med hjälp av denna teori i högre grad kan ifrågasättas än om flera källor med liknande teorier hade använts. Anledningen till att vi inte använt fler källor är att det på området inte finns mycket liknande teori och forskning.

Den sekundärdata som använts i det inledande kapitlet, har vi främst erhållit från SKL:s hemsida, FAR:s hemsida, genom tips från våra intervjuobjekt samt råd från våra handledare.



## 2.4 Datainsamling

### 2.4.1 Kvalitativ metod

Vi har valt att använda en kvalitativ ansats i vår uppsats då vår fokus har legat på ord, och inte siffror. Vi har varit mest intresserade av att få fram personers uppfattningar angående vår uppsats problemfrågor och syfte. Kvalitativa data kännetecknas enligt Jakobsen (2002) av att informationen är i form av ord, kvantitativ data är i form av tal och siffror. Skillnaden mellan dessa två metoder kan beskrivas enligt följande:

”Medan kvantitativa data opererar med siffror och storlekar, opererar kvalitativa data med mening. Mening förmedlas i huvudsak via språk och handlingar.” (Dey, 1993)

Vi ser den kvalitativa ansatsens öppenhet som en stark fördel, då vi varit intresserade utav att få många olika vinklingar och åsikter angående uppsatsens problemfrågor och syfte. Vi tror att en alltför stark initial strukturering hade kunnat skada den data som vi ämnat få fram. Enligt Jakobsen (2002) sker en strukturering av data vid användningen av en kvalitativ ansats efter att informationen har samlats in. Vi är förstuds därför medvetna om att en strukturering av data har skett, men inte förrän i ett senare läge, än om vi valt att använda en kvantitativ ansats. Då sker en strukturering av data enligt Jakobsen (2002), redan innan informationen samlats in.

Då vår problemställning till en början varit relativt flytande och vi ansett att vi saknat fullständig insyn i problemet, har den höga flexibiliteten som den kvalitativa metoden ger, gynnat oss, då det tillåtit oss att förändra vår problemställning en aning under arbetets gång, alltefter att våra kunskaper förbättrats. Enligt Jakobsen (2002) är den höga flexibiliteten en av den kvalitativa ansatsens största fördelar. Vi har ansett att den interna validiteten har varit viktig i denna uppsats, då vi velat återge en korrekt bild av fenomenet ansvarsprövning i kommuner. På grund av detta har det för oss varit en fördel att använda den kvalitativa ansatsen.

Eftersom den kvalitativa ansatsen är resurskrävande (Jakobsen, 2002), har detta begränsat våra möjligheter till att genomföra många intervjuer och därmed minskat vårt urval av intervjupersoner. Dock har vi medvetet valt att prioritera fler variabler framför fler intervjuobjekt, eftersom vi ämnat nå en djup förståelse av ämnet. Alternativt kunde vi ha genomfört en enkätundersökning till samtliga av Sveriges kommuner. Vi tror dock inte att detta hade gynnat vår undersökning, då våra kunskaper om kommunal revision i början av arbetet med uppsatsen var relativt små, och enligt Jakobsen (2002) är en undersökning av detta slaget att föredra när bredd prioriteras istället för djup.

Vi är medvetna om att resultatet av kvalitativa undersökningar ofta inte är särskilt representativa. Vi anser oss därför osäkra ifall resultatet från denna undersökning kan generaliseras och tillämpas fullt ut eller till viss del på andra kommuner.

Vi har under undersökningens gång ofta upplevt känslan att aldrig bli klar. Under uppsatsens gång har nya idéer gällande potentiella intervjuobjekt och nya frågor framkommit, vilket har inneburit att vi har känt att det finns mycket relevant information som vi i denna uppsats inte haft tillgång till när vi ska göra vår analys. Dessutom har vårt dataunderlag varit väldigt omfattande, vilket har bidragit till att struktureringsprocessen har blivit tidskrävande. Detta är dock enligt Jakobsen (2002) vanliga problem som uppstår när kvalitativa studier genomförs.

### 2.4.2 Primärdata

Uppsatsens primärdata består i stor utsträckning av de intervjuer som vi genomfört. Dock har även en renodlad observation genomförts. Då vår forskningsansats är kvalitativ föll det sig naturligt att använda intervjuer som informationskälla. En fördel som vi ser med användandet av intervjuer är den flexibilitet och följsamhet som erbjuds, att kunna lägga upp uppsatsens informationsinsamlande på ett sätt som passar oss, vilket även Bryman (2001) poängterar.

### 2.4.3 Intervjuer

Våra intervjuobjekt har varit personer som har erfarenhet av kommunal revision och framförallt erfarenhet av fall då kommunalfullmäktige valt att bevilja ansvarsfrihet trots att revisorerna ansett att ansvarsfrihet ej skulle beviljas.

För att sätta oss in i ämnet och få en bättre helhetsbild, genomfördes först en intervju med Staffan Ivarsson, ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Simrishamns kommun, den 10 april 2006. Staffan Ivarsson arbetar också som direktör på Riksrevisionen i Stockholm och har skrivit ett antal artiklar om kommunal revision. Intervjun med Staffan Ivarsson genomfördes mer likt ett samtal än en traditionell intervju, där vi lyssnade mycket och ställde frågor efterhand som de dök upp, allt för att öka vår förståelse för ämnet. Efter detta genomfördes ytterligare två intervjuer i Simrishamns kommun. Den 18 april 2006 intervjuades Christer Akej, som är kommunalråd och ordförande i kommunstyrelsen i Simrishamns kommun samt medlem av kommunfullmäktige. Den 19 april 2006 intervjuades Christer Vigren, som är ordförande för tekniska nämnden i Simrishamns kommun.

I Osby kommun genomfördes två intervjuer. Den 20 april 2006 intervjuades Erland Nilsson, som är kommunalråd och ordförande i kommunstyrelsen samt medlem av kommunfullmäktige. Den 24 april 2006 intervjuades Per Johnmark, som är ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Osby kommun. I Högsby kommun genomfördes också två intervjuer. Den 26 april 2006 intervjuades Ewa Engdahl, som är kommunalråd och ordförande i kommunstyrelsen samt medlem av kommunfullmäktige i Högsby kommun. Även Helén Danielsson intervjuades den 26 april 2006. Helén Danielsson är ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Högsby kommun.

Med undantag av intervjun med Staffan Ivarsson genomfördes samtliga intervjuer på ett likartat sätt, då vi hade fått större kunskap om ämnet. Eftersom vi var intresserade av respondenternas syn- och ståndpunkter ville vi inte styra intervjuerna alltför mycket. Därför valde vi att genomföra semistrukturerade intervjuer. En annan faktor som vägde in vid beslutet att använda semistrukturerade intervjuer, var att vi valt att intervjua relativt få respondenter, vilket gjorde att det faktum att det är tidskrävande blev av mindre betydelse. Enligt Bryman (2001) och Jakobsen (2002) är det en fördel att använda semistrukturerade intervjuer, då forskaren undersöker få enheter och är intresserad av enheternas ståndpunkter.

För samtliga tre undergrupper utformades intervjuguiden med bestämda teman som vi ville undersöka. I de fall där vi har intervjuat samma person i egenskap av både ordförande i kommunstyrelsen och ledamot i fullmäktige, har vi använt oss av två olika intervjuguiden för att försöka separera rollerna. Frågorna i intervjuguiderna utformades på ett öppet sätt för att ge respondenterna en möjlighet att svara med egna ord. Vi höll oss inte strikt till ordningsföljden utan ställde frågorna i den ordning som kändes naturlig. Enligt Jakobsen (2002) finns det vissa nackdelar med att använda öppna frågor, såsom risk för skevhet vid

kodningen och att kraven på respondenten ökar. Vi är medvetna om dessa problem och har därför försökt överkomma dem genom att spela in intervjuerna för att lättare kunna återge och citera korrekt. Jakobsen (2002) riktar också kritik mot att spela in intervjuer, såsom att respondenterna kan bli fåordiga eller reagera negativt på att bli inspelade. Inför varje intervju har vi därför först frågat om respondenten har haft något emot att vi spelade in intervjun. Ingen av respondenterna har haft några invändningar mot detta och vi har heller inte märkt att de blivit störda av diktafonen. Under intervjuernas gång har vi fört noga anteckningar för att inte missa något om diktafonen skulle sluta fungera, samt för att visa att vi var intresserade av vad respondenten hade att säga.

#### 2.4.4 Observation

Anledningen till att vi valde att använda oss av en renodlad observation i vår undersökning, var att vi ville förbättra vår bild av beslutsprocessen vid ansvarsprövning i en kommun. Vi ansåg också att det var av stor betydelse för oss att närvara för att kontrollera att de uppgifter vi erhållit från våra intervjuer stämde med den faktiska verkligheten. Jakobsen (2002) betonar att forskaren får en bättre bild av människors verkliga beteende vid användande av en observation. Den 24 april, klockan 18.00 var vi närvarande vid kommunfullmäktigs möte i Simrishamn. Då detta var ett offentligt möte, var ett antal journalister och intresserade människor närvarande, vilket innebar att de berörda parterna visste att de blev observerade. Detta har förmodligen påverkat deras beteende till viss del, men trots detta anser vi att deras beteende varit relativt rättvisande, vilket enligt Jakobsen (2002) talar för en hög reliabilitet. Vi deltog inte i observationen genom att ställa frågor, utan höll en viss distans för att vi skulle undvika att påverka de berörda parternas beteende.

#### 2.4.5 Sekundärdata

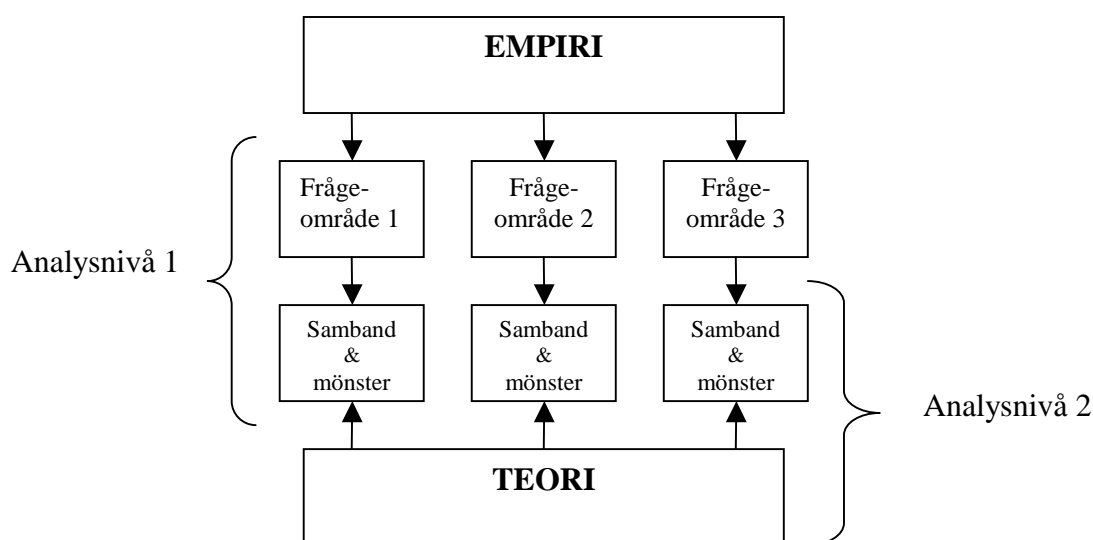
Den sekundärdata som vi använt oss av består främst av publicerat material från kommuner samt aktuell företagsekonomisk litteratur. Vi har även använt oss av lagar och propositioner inom kommunalförvaltning samt av relevanta artiklar från ansedda tidskrifter. Vid användning av sekundärdata är det viktigt att komma ihåg att dessa data är insamlad med ett annat ändamål i åtanke (Jakobsen, 2002). Vi är förstas medvetna om detta och därför har vi kritiskt granskat den sekundärdata vi använt, för att se ifall den är behäftad med fel och ifall det initiala ändamålet med informationen är så pass annorlunda att den blir irrelevant eller missvisande för vår studie. Trovärdigheten hos de källor vi använt oss utav anser vi vara hög. Framförallt informationen vi har begagnat oss med från Sveriges kommuner och landsting (SKL), anser vi vara särskilt trovärdig, då ändamålet med informationen inte varit att bevisa eller motbevisa någon tes, utan endast att redogöra och informera om faktiska förhållanden. Det är dock viktigt att poängtera att SKL trots allt är en partsorganisation som har som ändamål att främja kommuner och landstings intressen, vilket kan ha påverkat informationen.

Vi har framförallt varit intresserade utav kvalitativ sekundärdata och anledningen till detta är att vi lagt stor vikt vid olika personers tolkningar och åsikter. Dock har vi till viss del använt oss utav kvantitativ sekundärdata, men i betydligt mindre utsträckning. Ett exempel på detta är statistik avseende avstyrkande av ansvarsfrihet i kommuner för att kunna göra passande urval.

## 2.5 Analysmodell

I uppsatsens problemdiskussion har vi presenterat de tre frågeområdena som vi avser undersöka. Vår insamlade empiri och vår analys kommer att redovisas utifrån dessa frågeområden. Anledningen till att uppsatsen har detta upplägg var att vi ville skapa en struktur genom arbetet och öka läsarens överblick. Naturligtvis skedde denna strukturering också för att frågeområdena skulle genomsyra hela uppsatsen och hjälpa oss att besvara uppsatsens syfte i slutdiskussionen.

Analysen är uppdelad i två nivåer. Under nivå ett sker en sammanställning av empirin gällande samtliga kommuner och intervjuobjekt, uppdelat efter uppsatsens tre frågeområden, för att se om det finns några samband eller mönster. I nivå två analyseras de eventuella samband och mönster som vi funnit, med hjälp av den företagsekonomiska teori som presenteras i kapitel fyra.



### FRÅGEOMRÅDEN:

1. Besluts/Revisionsprocessen
2. Effekter
3. Lösningar/Förändringar

Figur 1: Analysmodell, Källa/Inspiration: Olsson, Madestam, 2006

## 2.6 Kritik

Undersökningens reliabilitet och validitet är två saker som vi har begrundat under undersökningens gång. På grund av att vi har genomfört en kvalitativ studie, med personliga intervjuer som vår huvudsakliga informationskälla, anser vi att undersökningens reliabilitet är hög, med stöd från bland annat Jakobsen (2002), då han skrivit att studier av detta slaget ofta har en hög reliabilitet. Det går visserligen aldrig att vara fullständigt säker på att personer inte ljugar för att framställa sig själv i ett annat ljus, men risken är enligt Jakobsen (2002), betydligt mindre när personliga intervjuer genomförs istället för telefonintervjuer och frågeformulär. Vi har dessutom upplevt att personerna vi intervjuat talat sanning, beroende på att de flesta personer vi talat med erkänt sina egna brister och fel. Dock kan vi inte utesluta att vissa personer har ljugit i någon fråga.

Eftersom vi framförallt använt personliga intervjuer för att samla in primärdata, har vårt urval varit relativt litet. Detta kan därför ha skapat en del problem med vår yttre validitet. Vi har dessutom endast undersökt små kommuner, vilket också kan ha inverkat negativt på vår yttre validitet. Enligt Eriksson (2001) är validitet ett mått för att mäta ifall en undersökning i realiteten mäter det forskaren avser att mäta.

”Inre validitet mäter överensstämmelse mellan de begrepp som används och de mätbara definitionerna av dem. Yttre validitet mäter överensstämmelse mellan det mätvärde man får när en jämförelse görs mellan den mätbara definitionen och verkligheten.” (Eriksson, 2001)

Med detta i åtanke är vi en aning tveksamma till att hävda att generaliserbarheten av våra resultat är fullständig. Vi anser att det krävs en studie med ett större urval för att säkerställa ifall resultaten verkligen är generaliserbara.

## 2.7 Sammanfattning

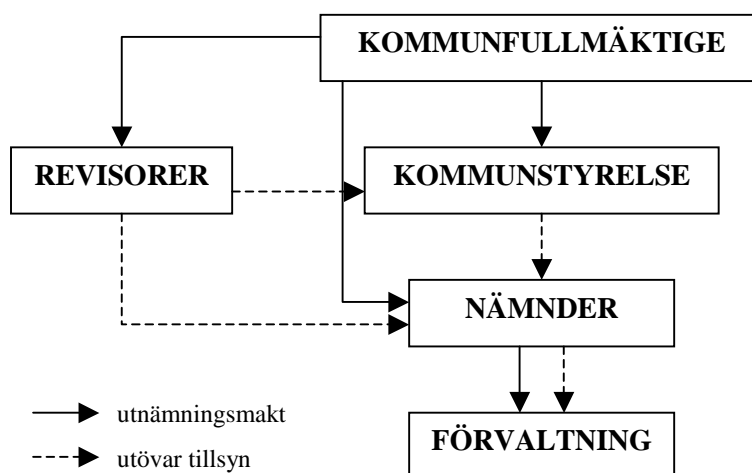
Vi har i detta kapitel redogjort för samt motiverat de metoder vi använt för att uppfylla uppsatsens syfte. Vi har valt att använda en kvalitativ ansats, då vi vill nå en djup förståelse om de problem vi har beskrivit i vårt syfte. Vi har använt oss utav semistrukturerade intervjuer för att vi har varit speciellt intresserad av de intervjuade individernas ståndpunkter. Vårt urval har bestått utav tre kommuner: Simrishamn, Osby och Högsby. Totalt har vi valt att intervjua tre förtroendevalda revisorer, tre ordförande av kommunstyrelser och en nämndeordförande. Vår primärdata har huvudsakligen insamlats genom personliga intervjuer, men även genom email och ett renodlat observationstillfälle. En stor del av våra teorier kommer från samma källa vilket vi inser kan skada vår analys, men tyvärr är nödvändigt då det saknas alternativ. Resultatet av vår datainsamling redovisas i de kommande kapitlen.

## 3 INSTITUTIONALIA

I detta kapitel sker en översiktlig presentation över hur den kommunala verksamheten ska fungera enligt de regler och den lagstiftning som styr. Vidare, relativt uppsatsen syfte, beskrivs de tre aktörerna som är inblandade i revisionsprocessen. Detta görs för att åskådliggöra samspelet mellan dessa aktörer och deras funktion i revisionsprocessen. Slutligen förklaras innebörden av att ha revisionsansvar och vilka konsekvenser det kan leda till.

### 3.1 Hur styrs en kommun?

Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet i kommunen och det är nämndernas uppgift att bereda och verkställa kommunfullmäktiges beslut. Det är kommuninvånarna som, genom val, utser ledamöterna till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige utser i sin tur ledamöter till de olika nämnderna, kommunstyrelsen samt de förtroendevalda revisorerna. Under varje nämnd finns sedan ett antal tjänstemän, som sköter förvaltningen. Nämnderna har ansvar och beslutanderätt för respektive förvaltning. Även Kommunstyrelsen är en nämnd, men har en rad särskilda uppgifter, såsom att leda och samordna förvaltningen och ha uppsikt över andra nämnders verksamhet. Revisorerna är kommunfullmäktiges verktyg, med uppgift att granska nämndernas verksamhet, inklusive styrelsen, för att sedan rapportera till kommunfullmäktige. Den kommunala organisationen är en organisation där både förvaltningen och det högsta beslutande organet styrs av förtroendevalda lekmän (Lundin, 1999).



Figur 2: Den kommunala organisationen och inbördes förhållandena, Källa: Lundin, O. Kommunalrevision – En rättslig analys, (Egen bearbetning)

#### 3.1.1 Kommunfullmäktige

Ledamöterna i kommunfullmäktige väljs av kommuninvånarna för en fyraårsperiod. Kommunfullmäktiges uppgifter är i huvudsak av övergripande art och stadgas i 3:9 kommunallagen (Lundin, 1999). Kommunfullmäktige skall fastställa mål och riktlinjer för kommunen, samt fatta beslut i frågor som är av övergripande betydelse för den kommunala

verksamheten (Bohlin, 2003). Beslut av övergripande karaktär får inte delegeras till nämnderna utan kommunfullmäktige ska fatta besluten (Lundin, 1999). Exempel på ärenden som kommunfullmäktige inte får delegera är: mål och riktlinjer för verksamheten; budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor; nämndernas organisation och verksamhetsformer; val av ledamöter och ersättare till nämnder, beredningar och revisorer; årsredovisning och ansvarsfrihet; folkomröstning (Gustafsson, 1999).

Ledamot av kommunfullmäktige saknar revisionsansvar för verksamheten, vilket kan ses som en naturlig följd av att kommunfullmäktige är revisionens uppdragsgivare. De beslut som fullmäktige fattar är i princip begränsade till ärenden av politisk natur (Lundin, 1999). Kommunfullmäktige utser kommunstyrelse och de övriga nämnderna, som de tycker behövs för att bereda och verkställa kommunfullmäktiges beslut och för att fullgöra de uppgifter som kommunen har. Kommunfullmäktige bestämmer vilka verksamhetsområden de ska ha och förhållandena inbördes (Gustafsson, 1999). Det faktum att kommunfullmäktige främst är ett politiskt organ, kan förklara det begränsade rättsliga ansvar som ledamöterna har. Konsekvenserna av beslut i kommunfullmäktige, bra eller dåliga, blir då en fråga för partierna och väljarna i kommunen (Lundin, 1999).

I propositionen ”Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting” 2005/06:55 förslås bl.a. att kommunfullmäktige måste motivera sina beslut vid ansvarsprövningen. Det föreslås också att fullmäktige skall kunna rikta egna anmärkningar, kommunfullmäktige måste dessutom alltid ta ställning till om man vill stödja den kritik som revisorerna eventuellt riktat och göra den till sin egen. Beslut väntas i riksdagen under våren 2006 och ifall propositionen godkänns, träder den i kraft vid kommunfullmäktiges ansvarsprövning våren 2007 (SKL, 2006).

### 3.1.2 Granskade nämnder och kommunstyrelser

Under kommunfullmäktige finns ett system med politiskt tillsatta nämnder, styrelser och tillhörande förvaltningsorgan. Nämndernas omfattning och befogenheter är ganska unik, sett ur ett internationellt perspektiv (Gustafsson, 1999). Nämnderna har hand om kommunens förvaltnings- och verkställighetsutövande. De bereder ärenden som kommunfullmäktige skall besluta om, men har också som uppgift att verkställa kommunfullmäktiges beslut. I de frågor som nämnderna har blivit delegerade av kommunfullmäktige, fattar de även beslut (Bohlin, 2003). De uppgifter som nämnderna har stadgas i 3:13 kommunallagen och nämnderna kan ses som kommunernas verkställande organ. En nämndledamot är förtroendevald och är ofta även ledamot i kommunfullmäktige (Lundin, 1999).

Det är ofta svårt att dra en skarp gräns mellan förvaltning och verkställighet i en nämnd. Med de förvaltande uppgifter som nämnderna har avses den löpande verksamheten dvs. tillämpningen av de bestämmelser som finns för den dagliga verksamheten för ett verksamhetsområde. Med verkställande uppgifter avses genomförandet av enskilda beslut från fullmäktige (Gustafsson, 1999).

Kommunstyrelsen är trots namnet en nämnd, men har aningen annorlunda uppgifter. Kommunstyrelsen kan ses som det ledande och samordnande organet och är något av en kommunal regering. Till de uppgifter som kommunstyrelsen har hör att: leda förvaltningen och ha uppsikt över nämndernas verksamhet, övervaka de frågor som kan påverka kommunens utveckling och ekonomiska ställning, gör framställningar som man i kommunstyrelsen anser nödvändiga hos fullmäktige och övriga nämnder. Alltså skall

kommunstyrelsen inte bara ha en administrativ roll i den löpande verksamheten, utan även vara aktiv och ta egna initiativ i kommunens olika intressen (Gustafsson, 1999).

En nämndledamot har både revisions- och skadeståndsansvar, de indirekt förtroendevalda har alltså ett rättsligt ansvar som går längre än de direkt valda. Enligt Lundin (1999) kan en anledningen till att det är så, vara att det inte lämpar sig att bedöma fullmäktiges verksamhet i en domstol, och att det då finns en risk att den politiska makten förflyttas till domstolarna och bort från de demokratiskt utsedda.

### 3.1.3 Förtroendevalda revisorer

Efter det att val av kommunfullmäktige genomförts, ska det nyvalda kommunfullmäktige välja förtroendevalda revisorer för granskning av verksamheten under den kommande mandatperioden (Lundin, 1999). Revisorerna skall årligen, enligt god revisionssed, granska all verksamhet inom nämndernas olika verksamhetsområden, detta innebär även en enskild ledamots verksamhet (Gustafsson, 1999). Således är det förtroendevalda som granskar andra förtroendevaldas prestationer (Bohlin, 2003).

Revisorernas uppgift är att granska om verksamheten sköts på ett ändamåligt sätt, från ekonomisk synpunkt, tillfredställande sätt, allt enligt god revisionssed. I och med att revisorerna är kommunfullmäktiges verktyg granskas inte kommunfullmäktige, utan det är nämnderna och förvaltningen som granskas. Revisorerna granskar inte bara att räkenskaperna är rättvisande utan även att den befintliga kontrollen inom nämnderna är tillräcklig. Det genomförs två olika typer av granskningar: dels redovisningsrevision, där man kontrollerar att en inkomst är styrkt genom siffer- och verifikationskontroll och dels förvaltningsrevision, där man kontrollerar effektiviteten och ändamålsenligheten i verksamheten (Gustafsson, 1999).

När en förvaltningsrevision genomförs, är det framförallt en kontroll av att kommunfullmäktiges beslut efterföljts. Revisorernas uppgift är att bedöma om verksamheten uppnår de politiska målen som satts upp och att detta sker med den avsedda kvaliteten och inom budgetens ramar. Det är nämnderna som har ansvar för den interna kontrollen, men revisorerna skall pröva om den finns och om den är tillräcklig (Gustafsson, 1999).

För att en revision skall fungera krävs att revisorn är helt oberoende, framför allt mot dem som granskas (Bohlin, 2003). I 9:6 kommunallagen står att varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt och avsikten med detta är att markera den enskilde revisorns oberoende ställning. Revisorerna är också oberoende av varandra på det sättet att varje revisor har rätt att avge en egen revisionsberättelse om det skulle uppstå någon oenighet mellan dem. Det framkommer i 9:12-13 kommunallagen att revisorerna själva svarar för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. Även denna regel är ett uttryck för revisionens särställning och oberoende. Revisorerna har inget ekonomiskt ansvar för sin förvaltning och då revisionen inte är en nämnd saknas granskning av deras förvaltning och de besitter inget revisionsansvar (Lundin, 1999).

Då de valda revisorerna endast är lekmän finns det enligt lagen möjlighet att anlita sakkunnig hjälp i form av yrkesrevisorer. Oftast är denna möjlighet också en förutsättning för att uppdraget ska bli väl genomfört, men även en skyldighet om de förtroendevalda revisorerna saknar kompetens. Trots allt ligger det yttersta ansvaret för revisionsuppdragets genomförande på de förtroendevalda revisorerna. De sakkunniga biträdena som anlitas besitter ofta en stor kompetens inom kommunal revision, men kan även vara specialiserade på



vissa områden. I några av Sveriges större kommuner har man infört egna revisionskontor som har till uppgift att bistå de förtroendevalda revisorerna (Lundin, 1999). Kommunala revisorer tillämpar ofta så kallad positiv revision eller sakrevision, där de gör påpekande och erinringar under arbetets gång, utan att senare ta upp det i revisionsberättelsen. Syftet med detta är att spara pengar och ge effektivitetsvinster (Gustafsson, 1999).

## 3.2 Revisionsansvar

Att inneha revisionsansvar innebär att man är ansvarig, inför kommunfullmäktige, för en viss del av den kommunala verksamheten och de medel som används däri. I den kommunala organisationen är det kommunstyrelsen och nämnderna som innehar revisionsansvar. Revisorerna granskar verksamheten och presenterar en gång om året resultatet i revisionsberättelsen. I denna revisionsberättelse kan revisorerna rikta anmärkningar och rekommendera till- eller avstyrkt ansvarsfrihet. Kommunfullmäktige beslutar sedan om ansvarsfrihet ska beviljas eller avstyrkas (Lundin, 1999).

### 3.2.1 Anmärkningar

I revisionsberättelsen kan revisorerna, som sagt, rikta anmärkning mot de revisionsansvariga. Denna anmärkning är en något mildare grad av kritik och som inte innebär att revisorerna avstyrker ansvarsfrihet (SKL, 2006). Lagtexten och förarbetena ger ingen vägledning om i vilka fall revisionsanmärkning ska eller kan användas. Enligt Lundin (1999) är den allmänna uppfattningen inom den kommunalrättsliga litteraturen att revisorernas omdöme är den bestämmande faktorn. Lundin (1999) anser att det borde vara positivt om en enhetlig praxis utvecklas på området, både för revisorerna och de revisionsansvariga. I SKL:s rekommendationer om god revisions sed står det att det är viktigt att revisorerna är införstådda med de kriterier som gäller för avstyrkande av ansvarsfrihet. Som exempel nämns handlande som både är oförsvarligt och som vållar kommun ekonomisk skada, framkomna brister som är väsentliga och som inte åtgärdas efter kritik (Lundin, 1999).

Då någon praxis inte är utarbetad vad gäller anmärkningar, växlar enligt Lundin (1999), kriterierna från kommun till kommun, men vissa tendenser går dock att se. En relativt vanlig orsak till revisionskritik i allmänhet är stora och/eller upprepade budgetöverskridanden. Ett annat skäl till kritik och anmärkningar är bristande kontroll från nämndens sida. Det kan vara frågan om brottsligt beteende på tjänstemannanivå eller bristande kontroll och uppföljning i allmänhet från nämndens sida. I övrigt avser kritik och anmärkningar vanligen enskilda åtgärder som vållat kommunen ekonomisk förlust, exempelvis upphandlingar (Lundin, 1999).

Revisorerna har enligt 9:15 kommunallagen en motiveringsskyldighet om man riktar anmärkningar. Det är i och för sig rimligt att revisorerna motiverar kritiken då det är kommunfullmäktige som gör den slutgiltiga bedömningen. Annars skulle beslutet bara fattas på revisorernas rekommendationer, och inte på de verkliga omständigheterna (Lundin, 1999).

### 3.2.2 Ansvarsprövning

Att pröva och utkräva ansvar, av de förtroendevalda i samhället, är en viktig del i vår demokrati. Genom ansvarsprövningsprocessen kommunicerar fullmäktige till medborgarna hur de tycker verksamheten har genomförts, om nämnder/styrelser och enskilda förtroendevalda har skött det ansvar som ålagts dem. Ansvarsprövningen är ett samspel mellan kommunfullmäktige och revisorerna, där kommunfullmäktige skall fatta beslut, grundat på

revisorernas granskning och bedömning. Oftast är ansvarsprövningen ingen komplicerad process och i de flesta fall beviljar också kommunfullmäktige ansvarsfrihet. Men ibland kan omständigheter göra att bedömning och beslut blir svårare, för såväl revisorer som kommunfullmäktige, att fatta (SKL, 2006). Beviljas ansvarsfrihet anser kommunfullmäktige att ansvar inte skall utkrävas för föregående års verksamhet (Lundin, 1999).

Vid granskning är det verksamheten och ansvaret som prövas för de revisionsansvariga. ”Har kommunfullmäktiges visioner, mål, beslut och riktlinjer uppnåtts och efterlevts? Är verksamheten ändamålsändig och ekonomiskt tillfredställande? Är räkenskaperna riktiga och den interna kontrollen tillräcklig?”(SKL, 2006) I uppdraget ingår att granska och bedöma all verksamhet varje år. Grunden för ansvarsfrihet kan variera men den vanligaste orsaken är bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten eller att man inte lyssnat eller följt kommunfullmäktiges mål eller riktlinjer. Andra grunder kan vara förtroendeskada eller annan immateriell skada. Mer ovanliga grunder kan vara bristande beredning, icke rättvisande redovisning och tidigare påtalade brister (SKL, 2006).

Kommunfullmäktige skall använda sig av revisorernas granskning och bedömning som grund vid beslutsfattandet vid ansvarsprövning. Det finns även andra faktorer som spelar in vid kommunfullmäktiges beslut, bl.a. har händelser i kommunen, under årets gång, stor betydelse. Kommunfullmäktige har suverän beslutanderätt vad det gäller ansvarsfrihet och kan besluta i enighet med revisorernas förslag, men kan också göra en egen bedömning (SKL, 2006).

Följderna för en revisionsansvarig som inte beviljas ansvarsfrihet kan bli entledigande, vilket innebär att personer blir tvungen att lämna sitt uppdrag, och/eller skadeståndskrav. Kommunfullmäktige kan utkräva ansvarsfrihet i tre olika varianter (Lundin, 1999). Även om en individ inte beviljats ansvarsfrihet kan man ändå få ett förnyat förtroende, men med denna skarpa kritik (SKL, 2006). Detta är snarast att se som en politisk prickning, vilket kan få mediala och politiska konsekvenser. Det saknar dock rättsliga konsekvenser, även om det i praktiken kan vara effektivt (Lundin, 1999). Kommunfullmäktige kan som alternativ välja att entlediga de som inte beviljas ansvarsfrihet. Entledigandet har rättsliga konsekvenser då de förtroendevalda skiljs från uppdraget. Den tredje varianten är då kommunfullmäktige vägrar ansvarsfrihet samt väcker talan om skadestånd. Skadeståndsansvaret kan på detta sätt betraktas som en förlängning av revisionsansvaret (Lundin, 1999). Det är dock inte ovanligt att den som inte beviljats ansvarsfrihet självmant beslutar sig för att lämna sitt uppdrag (SKL, 2006).

Frågan om i vilka fall kommunfullmäktige kan vägra ansvarsfrihet stadgas i 9:16 2 st kommunallagen och kan vara bekymmersam. Där sägs endast att kommunfullmäktige ska besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller ej. Det presenteras inga särskilda kriterier för avstyrkande av ansvarfrihet. Det kan då tyckas att frågan om ansvarfrihet är helt överlämnad till kommunfullmäktige. Konsekvenserna av det kan emellertid bli märkliga. Det finns en möjlighet att missbruka denna befogenhet, och exempelvis entlediga minoritetsrepresentanter i nämnderna (Lundin, 1999).

Det är av stor betydelse hur kommunfullmäktige beslutar i ansvarsfrågan, både vad det gäller den interna organisationen och hur invånarna ser på kommunen. Det visar nämnder och styrelser hur kommunfullmäktige ser på verksamheten och dess resultat, vad som varit bra respektive mindre bra. Det ger även signaler till medborgarna som kan påverka deras uppfattning om hur kommunen styrs när de går till val nästa gång. Det allmänna valet har två olika funktioner. Dels ett ansvarsutkrävande från invånarna sida för den gångna

mandatperioden, dels ett uppdrag och förtroende till ett nytt kommunfullmäktige att representera dem under de närmast fyra åren (SKL, 2006).

### 3.3 Sammanfattning

Syftet med detta kapitel har varit att ge en beskrivning över den kommunala organisationen, redogöra för de regler och lagar som styr den kommunala verksamheten, samt förklara innebörden av att inneha revisionsansvar.

Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet i kommunen och det är nämndernas uppgift att bereda och verkställa kommunfullmäktiges beslut. De förtroendevalda revisorerna granskar nämndernas och kommunstyrelsens verksamheter och rapporterar sedan till sin uppdragsgivare, kommunfullmäktige. Att inneha revisionsansvar innebär att man är ansvarig, inför kommunfullmäktige, för en viss del av den kommunala verksamheten och de medel som används däri. I den kommunala organisationen är det kommunstyrelsen och nämnderna som innehar revisionsansvar.

En anmärkning från revisorerna är en mildare grad av kritik och innebär inte att revisorerna avstyrker ansvarsfrihet. Den allmänna uppfattningen avseende anmärkningar är att det är revisorernas omdöme som avgör vilka förseelser som skall leda fram till en anmärkning. Ansvarsprövningen i en kommun är ett samspel mellan kommunfullmäktige och revisorerna, där kommunfullmäktige skall fatta beslut, grundat på revisorernas granskning och bedömning. Grunderna för avstyrkande av ansvarsfrihet kan variera men de vanligaste orsakerna är bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten eller att man inte lyssnat eller följt kommunfullmäktiges mål eller riktlinjer. När en nämnd eller kommunstyrelse inte beviljas ansvarsfrihet kan de bli entledigande och/eller skadeståndskyldiga. Dock kan de även få ett förnyat förtroende, men med denna skarpa kritik. Det är emellertid inte ovanligt att den som inte beviljats ansvarsfrihet självmant beslutar sig för att lämna sitt uppdrag.

## 4 TEORI

---

*I detta kapitel presenteras de företagsekonomiska teorier vi kommer att använda i vår analys. Inledningsvis kommer agentteorin att beskrivas och efter detta kommer Brunssons teorier om politiska organisationer att skildras.*

---

### 4.1 Agentteori

För att uppfylla vårt syfte har vi valt att använda oss utav agentteorin för att analysera den information vi har samlat in. Vi anser att agentteorin kan ge oss en teoretisk förklaring till varför de olika aktörerna inom kommunerna agerar på det sätt de gör.

Enligt Adams (1994), består ett företag av ett nexus av kontrakt mellan ägare av ekonomiska resurser och de som har som uppgift att sköta och kontrollera dessa. Ägarna av ekonomiska resurser brukar benämnas som principaler, och de som sköter de ekonomiska resurserna brukar benämnas som agenter. Dessa två aktörer antas enligt teorin agera rationellt, och därför sträva efter att maximera sin nytta.

I ett företag är aktieägarna den huvudsakliga principalen. Aktieägarna antas ha som främsta mål att maximera sina ekonomiska tillgångar, genom ökade vinster och en hög aktiekurs. Agenterna kan, men behöver inte, ha samma mål. Eftersom agenter agerar rationellt kan de antas välja att maximera sina egna ekonomiska tillgångar istället för företagets. Agenterna kan även välja att prioritera andra saker framför företagets ekonomiska utveckling, som exempelvis ökad fritid. I de flesta fall väljer principalerna att utöva någon form av bevakning av agenterna och utforma belöningssystem som har som uppgift att få agenternas mål att bli desamma som principalernas, för att motverka dessa problem (Anthony & Govindarajan, 2003).

Denna teori är först och främst riktad till affärlivet, men vi, såväl som många andra, anser att den är fullt applicerbar på kommuner och andra statliga institutioner, detta för att det finns principaler (kommuninvånare och kommunfullmäktige) och för att det finns agenter (nämnder och kommunstyrelser.). Vi är, med bakgrund av vårt syfte, främst intresserade utav förhållandet mellan kommunfullmäktige och nämnd/kommunstyrelse.

#### 4.1.1 Problem enligt agentteorin

Ett problem som beskrivs i agentteorin är informationsasymmetrin. Enligt agentteorin har agenter betydligt mer information än principaler. Detta medför att principalens möjligheter att kontrollera att agenten tillvaratar principalens intressen minskar (Mallin, 2004). Detta problem finns inom såväl företag som kommuner. Inom de kommunala nämnderna finns oftast betydligt mer information om nämndens motiv och handlingar än vad kommunfullmäktige har att tillgå när de ska besluta om ansvarsfrihet. Därmed är det svårt för kommunfullmäktige att besluta ifall nämnder och kommunstyrelse gjort vad som är bäst för kommunen. En agent kan även undanhålla så kallad privat information, som är av intresse för principalen. Detta problem kallas för ”moral hazard” (Anthony & Govindarajan, 2003).

Som tidigare har nämnts, agerar agenter och principaler enligt agentteorin, rationellt, för att maximera sin nytta. Detta innebär att en agent mycket väl kan tänkas sätta sina egna intressen

före principalens för att gynna sina egna intressen (Adams, 1994). Inom företag kan ökad nytta beskrivas som ökad rikedom. I en kommun är dock ökad nytta inte alltid samma sak som ökad rikedom. Det finns andra faktorer som spelar in, t.ex. vissa projekt inom kommuner kan ses som olika viktigt av olika personer. Vissa individer kan uppleva "fritid" som en stor nytta. "Fritid" ger ingen ökad nytta till kommunen, utan den snarare skadar kommuner, då vissa ärenden kan bli dåligt förberedda, vilket gör att underlagen till besluten kan vara missvisande och därmed kan felaktiga beslut tas. När en agent anser att "fritid" är att föredra framför arbete benämns agenten som "work avers" (motvillig till att arbeta). Agenter antas även ha en annan inställning till risk än principaler. Enligt Anthony & Govindarajan antas en agent vara riskavers. Detta innebär att agenten ofta är negativt inställda till investeringar som kan vara väldigt lönsamma. Anledning till detta är att agenten ofta har mycket av sin finansiella förmögenhet och sitt humankapital uppknutit i företaget. Principalerna är dock ofta riskneutrala. Dock är det svårt att jämföra ett företag med en kommun i detta fall. Troligen finns det dock ett samband även inom dessa organisationer, då organisationerna är hårt budgetstyrda.

#### 4.1.2 Kontrollmekanismer

För att motverka dessa problem, och för att försäkra sig om att agenter verkar för principalens välfärd, behövs en viss form av övervakning (Anthony & Govindarajan, 2003). Ett exempel på denna övervakning är kommunernas årsredovisningar. I en kommun genomförs årligen en revision av samtliga nämnder och kommunstyrelse. Denna revision granskar, som nämnts i tidigare avsnitt, både nämndernas/kommunstyrelsens förvaltning och det ekonomiska resultatet.

Övervakningen fungerar enligt Anthony (2003) bäst då agentens uppgifter är väl definierade, och den information som används i övervakningsprocessen är korrekt. Inom kommuner ställs ofta mål för nämnder och kommunstyrelser upp i förväg som en slags styrmekanism. I de fallen då målen är klara och gripbara bör därför övervakningen fungera bra, med texten ovan som stöd. I de fall då målen inte är påtagliga bör dock övervakningen försvåras och därmed ge en sämre bild av huruvida agenten agerat i enlighet med principalens intressen.

Ett annat sätt att få agenten att agera i enlighet med principalens intressen är att införa så kallade incitamentssystem. Detta ska få agenten att agera i överensstämmelse med de uppsatta målen. Ett vanligt exempel är en rörlig lön till agenten som baseras på någon önskad effekt, styrd av några lämpliga parametrar som exempelvis resultat eller försäljning. Detta existerar dock inte inom den kommunala verksamheten. Troligen hade detta system skapat stora motsättningar, och då kommuner inte styrs med vinstintresse, hade det kunnat bli kontraproduktivt. Det finns dessutom vissa yttre faktorer som kan påverka ett resultat, som agenter inte har någon kontroll över, såsom naturkatastrofer och det allmänna ekonomiska klimatet (Anthony & Govindarajan, 2003).

Enligt Adams (1994) går det att ifrågasätta motiven med att använda interna revisorer till att genomföra den externa revisionen. Han hävdar att det är ett sätt att minska övervakningskostnaderna och dessutom samtidigt signalera principalen att täckningen av övervakningen är densamma. Han nämner bland annat som exempel att cheferna kan välja att få bort de interna revisorerna från sina operationella uppgifter, över till den externa revisionen, för att få dem att förbise de eventuella bristerna inom organisationen.

Adams (1994) skriver även om fördelarna med outsourcing av revisionstjänster. Det framhålls framförallt att det upplevda oberoendet ökar med utomstående revisorer. Även ökad kvalitet, ökad flexibilitet samt lägre kostnader nämns som positiva effekter av utomstående revisorer. Dock kan anställandet av utomstående revisorer leda till minskad lojalitet och liten branschkunskap. Med detta i åtanke bör en kommun som anser att kännedom om kommunal verksamhet är den fundamentala egenskapen, använda sig utav interna revisorer, och kommuner som anser att kompetens och oberoende är de fundamentala egenskaperna, använda sig utav utomstående revisorer.

### 4.1.3 Kritik mot agentteorin

Agentteorin började diskuteras för mer än 40 år sedan. Trots detta används den sällan av chefer, när de ska besluta om belöningsystem. Det råder dessutom en debatt om huruvida anställda inom kommunala organisationer, där incitamentsystem inte kan användas, saknar den motivation som krävs för att vara målkongurent. Dessutom anser många att teorin är alltför förenklad och saknar verklighetsanknytning. Det har sagts att den inte tar hänsyn till ett antal parametrar som exempelvis icke-finansiella motiv och personliga egenskaper hos en agent. I denna uppsats är uttalandet om att kommunalt anställda inte kan vara målkongurenta av särskild betydelse för vår analys (Anthony & Govindarajan, 2003). Trots detta anser vi dock att agentteorin är en bra grund för vår analys.

## 4.2 Aktionsorganisationer/Politiska organisationer

För att analysera arbetsprocesser och beslutsprocesser angående frågan om ansvarsfrihet inom kommuner har vi valt att använda oss utav Nils Brunssons teorier om organisationer. Denna teori åskådliggör även skillnaderna mellan kommunal och privat verksamhet på ett bra sätt.

Enligt den traditionella synen av organisationer, är en organisations mål att organisera en gemensam aktion. Därmed är det naturligt att organisationer bedöms utifrån deras förmåga att organisera en sådan aktion. En aktion ska enligt denna teori resultera i produkter, vilket innebär att det i slutändan är produkterna som utvärderas. Enligt denna klassiska syn bygger allt på optimal koordinering inom organisationerna. Teorier av detta slag tar i allmänhet upp tre olika frågor som bedömningsgrund: 1. Hur ska arbetet organiseras för att det ska vara så effektivt som möjligt? 2. Hur ska rätt produkter väljas? 3. Hur ska den externa bilden av produkternas värde påverkas? (Brunsson, 2002).

### 4.2.1 Aktionsorganisationer

I stort sett all forskning kring aktionsorganisationer bygger på antagandet att aktionen är det fundamentala målet för en organisation (Brunsson, 2002).

När rekrytering inom dessa organisationer sker, är enighet och överensstämmelse de absolut viktigaste parametrarna. Detta innebär att en individ rekryteras på basis av att han/hon delar organisationens generella mål, eller åtminstone uppträder som om han/hon gör det. Aktionsorganisationer anställer inte individer som säger att de kommer att motarbeta den nuvarande företagsledningen.

Enighet och överensstämmelse är även viktiga principer gällande det pågående arbetet inom aktionsorganisationer. Dessa organisationer lägger ner mycket tid och kapital för att bibehålla enighet och överensstämmelse, för att se till att alla anställda drar åt samma håll.

Organisationen gör sitt yttersta för att undvika konflikter, och ifall konflikter uppstår gör den sitt yttersta för att lösa dem. Ofta löses konflikter med hjälp av organisationens hierarki (Brunsson, 2002).

Inom dessa organisationer skapas ofta en stark ideologi för att underlätta styrandet av dess medlemmar. Det formuleras regler som är avsedda att få medlemmarna i organisationen att agera i enlighet med organisationens mål, men en stark företagskultur är också ett bra sätt att styra medlemmarna. Aktionsorganisationer har ofta starka företagskulturer, med idéer som är komplexa och avgörande vilket gör att de leder till en hög grad av intern överensstämmelse. Tack vare detta finns det en stor chans att medlemmarna i organisationen reagerar likartat på problem och kommer fram till samma slutsatser och dessutom väljer likartade aktioner för att lösa problemen, därför undviker organisationen långvariga analyser och diskussioner som kan leda till konflikter och osäkerhet (Brunsson, 2002).

Beslutsprocessen inom en aktionsorganisation innehåller ofta väldigt få alternativ. Den starka företagskulturen bidrar till att det ofta är uppenbart vilket alternativ som ska väljas i en situation. Brunsson (2002) hävdar att det är företagskulturen som väljer aktionen och att inga andra alternativ därför behövs. Meningen med detta är att förstärka de olika medlemmarnas förväntningar och att motivera dem till att genomföra aktionen. Brunsson (2002) hävdar dessutom att beslutsprocessen inom dessa organisationer måste vara systematiskt irrationell för att organisationen ska fungera, då en rationell beslutsprocess ofta skapar osäkerhet och tvivel. Ofta bör endast ett alternativ övervägas, då fler alternativ kan skapa osäkerhet om vilken den rätta vägen är.

Aktionsorganisationer fokuserar på lösningar istället för problem. De agerar inte förrän de har en lösning. Detta innebär att dessa organisationer lättare finner lösningar. Efter att organisationen funnit en lösning organiserar de sig och agerar (Brunsson, 2002).

Slutligen går det att säga att aktionsorganisationer är begränsat rationella. De har ofta en förenklad samstämmig idé om hur den komplicerade omvärlden fungerar, långa beslutsprocesser med flertalet alternativ är därför ovanliga. I de fall då alternativa aktioner övervägs, blir beslutsprocessen ändå oftast irrationell.

#### 4.2.2 Politiska organisationer

Politiska organisationer skiljer sig avsevärt från aktionsorganisationer. I politiska organisationer finns inget behov av att producera koordinerade aktioner. Politiska organisationer reflekterar istället en mångfald av olika åsikter och värderingar hos olika grupper som ska tillfredställas. De olika grupperna inom denna miljö stödjer de politiska organisationerna för att få sina egna behov tillfredställda (Brunsson, 2002). Då en kommun är en politisk organisation passar denna beskrivning väl in.

Strukturen i en politisk organisation bygger på konflikter. Medlemmarna av en politisk organisation, i motsats till medlemmarna av en aktionsorganisation, tillhör organisationen för att de inte delar de andra medlemmarnas uppfattning om vad organisationen bör göra. Rekryteringen av medlemmar är uppbyggd på så sätt att medlemmarna ska ha olika åsikter (Brunsson, 2002).

Enligt Brunsson (2002) måste konflikter bibehållas inom organisationen för att den ska ha legitimitet. Ifall det inte uppstår några konflikter tappar organisationen så småningom

förtroendet för sina medlemmar. Konflikter bibehålls genom de olika politiska ideologierna, det finns olika fraktioner inom organisationen som har helt skilda värderingar och åsikter. Det räcker dock inte enbart att det finns olika ideologier för att få legitimitet, utan de måste kommunicera ut olikheterna till allmänheten.

Oftast vill medlemmarna i en politisk organisation inte se sig primärt som en medlem av denna, utan hellre som en medlem i det parti som står för den politiska ideologi som de delar. Medlemmarna väljer ofta att maximera kontakten med de personer som delar deras ideologi medan de försöker minimera kontakten med personer som inte gör det (Brunsson, 2002).

Enligt Brunsson (2002) kan en politisk organisation beskrivas som intellektuell. Detta beror främst på tre saker: 1. Den innefattar ett antal ideologier. 2. Den följer till stor del normerna för den rationella beslutsprocessen. 3. Den är främst fokuserad på problem.

Förekomsten av olika ideologier gör att det framkommer betydligt fler idéer än om det endast funnits en ideologi. Detta leder i sin tur till att det uppstår mycket diskussioner och livlig kritik. Livlig kritik minskar risken att felaktiga slutsatser görs. Med detta i åtanke går det att säga att den politiska organisation är väl utrustad för att hantera en komplex och föränderlig omvärld (Brunsson, 2002).

Den politiska organisationen följer som ovan nämnt den rationella beslutsprocessen. Det förs ofta långa diskussioner, med många alternativa tolkningar och lösningar, innan ett beslut tas. Den politiska organisationen har råd att agera på detta vis, då den inte är beroende av aktioner eller aktionsrationalitet. Behovet av att framhålla olikheterna och konflikterna inom organisationen förklarar också till viss del de tidskrävande beslutsprocesserna (Brunsson, 2002).

Politiska organisationer har som tidigare nämnts fokus på problem istället för lösningar. Svårösta problem hamnar ofta i centrum, ett exempel är att sänka arbetslösheten och samtidigt hålla ner inflationen. Dessa problem är mer eller mindre omöjliga att lösa, då ingen person i världen har funnit en lösning än (Brunsson, 2002).

I politiska organisationer uppmuntras misstänksamhet. Enligt Brunsson (2002) är det oppositionens uppgift att kritisera majoritetens åsikter och beslut. Eftersom alla idéer kritiserar blir det enklare för medlemmarna av den politiska organisationen att vara skeptiska, även till sina egna idéer. Detta försvårar dock nytänkande och genomförandet av nya innovativa och visionära idéer.

Vad de politiska organisationerna producerar är ibland svårt att fastställa. En stor del av det som produceras kan enligt Brunsson (2002) beskrivas som yttranden. Yttranden är menade att ge förståelse och skapa opinion om en eller flera specifika frågor. En annan produkt som utvinns i politiska organisationer är beslut. Beslut kan enligt Brunsson (2002) beskrivas som yttranden som medlemmarna i organisationen anser viktigt nog att klassificera i en separat kategori.

#### 4.2.3 Skillnader mellan aktionsorganisation och politisk organisation

Skillnaderna mellan aktionsorganisationen och politiska organisationer är många och väsentliga. Den viktigaste skillnaden är att aktionsorganisationer försöker undvika konflikter



till varje pris, medan det hos politiska organisationer är en nödvändighet, då politiska organisationer tappar sin legitimitet utan konflikter (Brunsson, 2002).

Beslutsprocesserna i de två olika organisationstyperna är också helt skilda. Den politiska organisationen agerar rationellt, vilket är resurskrävande, men samtidigt producerar mindre felaktiga slutsatser över tiden, medan den aktionsorganiserade organisationen agerar irrationellt, vilket är mindre resurskrävande men som kan bidra till att felaktiga slutsatser dras mer frekvent (Brunsson, 2002).

De båda organisationernas fokus är dessutom olika. Politiska organisationer fokuserar oftast på problem medan aktionsorganisationer oftast fokuserar på lösningar (Brunsson, 2002).

### 4.3 Sammanfattning

Syftet med detta kapitel har varit att presentera de teorier som vi ämnar använda i vår analys, för att förklara de samband och mönster som finns mellan våra fallkommuner och intervjuobjekt.

Enligt agentteorin kan ett företag beskrivas som ett nätverk av kontrakt mellan ägare av ekonomiska resurser, principaler, och de som har som uppgift att sköta och kontrollera dessa, agenter. I denna uppsats ses kommunfullmäktige som principal och nämnder och kommunstyrelser som agenter.

De två olika aktörerna antas enligt teorin agera rationellt, och därför sträva efter att maximera sin nytta. Enligt agentteorin har agenter betydligt mer information än principaler. Detta medför att principalens möjligheter att kontrollera att agenten tillvarar principalens intressen minskar. Detta fenomen kallas för informationsasymmetri. Agenter antas även ha en annan inställning till risk än principaler, vilket innebär att agenter kan välja att ta beslut som inte ligger i principalens intresse. För att motverka dessa problem, och för att försäkra sig om att agenter verkar för principalens välfärd, behövs en viss form av övervakning. Övervakningen är mest framgångsrik när agentens uppgifter är väl definierade och informationen som används i övervakningsprocessen är korrekt.

Det finns enligt Brunsson (2002) två olika typer av organisationer, aktionsorganisationer och politiska organisationer. De viktigaste skillnaderna mellan dessa typer av organisationer är att aktionsorganisationer försöker undvika konflikter till varje pris, medan det hos politiska organisationer är en nödvändighet. Dessutom är beslutsprocesserna i de två olika organisationstyper annorlunda. Den politiska organisationen agerar rationellt, vilket är resurskrävande, men samtidigt producerar mindre felaktiga slutsatser över tiden. Den aktionsorganiserade organisationen agerar irrationellt, vilket är mindre resurskrävande men som kan bidra till att felaktiga slutsatser dras mer frekvent. Den politiska organisationens fokus ligger på problem, medan aktionsorganisationen snarare fokusera på lösningar.

## 5 EMPIRI

---

*I detta kapitel redogörs det empiriska material som samlats in i våra tre kommuner. Kommunerna presenteras var för sig, med en kort introduktion och sedan en uppdelning på kommunfullmäktige, nämnder/kommunstyrelser och de förtroende valda revisorerna. Under denna uppdelning, redovisas empirin enligt de frågor som framkommer av uppsatsens syfte.*

---

### 5.1 Simrishamns Kommun

Simrishamns kommun ligger i sydöstra hörnet av Skåne. Kommunen är stor med skånska mått mätt. Med en största längd av 45 km och bredd av 15 km blir den totala ytan 393 km<sup>2</sup>. Av kommunens ca 20 000 invånare bor något mer än 6 000 i centralorten Simrishamn. Här finns också många små och medelstora tätorter. Inom kommunen finns många fritidshus som gör att kommunens befolkning ökar väsentligt sommartid. I Simrishamns kommunfullmäktige finns tio partier representerade (Simrishamns kommuns hemsida, 2006). Kommunens ekonomi har de tre senaste åren varit god och det har genererats ett positivt resultat samtliga år. Kommunens befolkningsmängd har de tre senaste åren minskat något, dock inte anmärkningsvärt. (Simrishamns kommuns årsredovisning, 2005).

#### 5.1.1 Kommunfullmäktige

##### 5.1.1.1 Beslutsprocessen

Beslutsprocessen om ansvarsprövning i Simrishamn är inte unik. Det första steget är att revisionen granskar bokslutet, sen överlämnas beslutet till kommunfullmäktige och då har kommunfullmäktige två saker att göra. För det första ska de fastställa bokslutet, det innebär att siffror är rätt räknade och redovisade, och det andra är att kommunfullmäktige ska ta ställning till frågan om ansvarsprövning. I Simrishamn har revisionen valt att inte bevilja ansvarsfrihet för tekniska nämnden, men det hindrar inte kommunfullmäktige från att avstyrka ansvarsfrihet för fler nämnder. Likväl som kommunfullmäktige inte behöver följa revisionen och avstyrka ansvarsfrihet, måste kommunfullmäktige inte heller följa revisionen och bevilja ansvarsfrihet.

Kommunalrådet nämner att det är väldigt svårt att dra gränser, ”hur dåligt ska du få sköta det för att du ska få ansvarsfrihet? Var går gränsen mellan anmärkning och icke ansvarsfrihet?” Varje fall är unikt och måste prövas och analyseras. ”Vad har man gjort och vad beror det på? Hur har man jobbat tidigare?” När det gäller ekonomin, handlar det mycket om vilken kontroll man haft på sin ekonomiska utveckling och vilka åtgärder som vidtagits.

Det kan alltid finnas effekter som beror på icke påverkbara händelser. I Simrishamn var tekniska nämnden tvungen att muddra en hamn till följd av stormen Gudrun, ett företag i hamnen gick i konkurs, en retroaktiv räkning från sydkraft och försäkringskostnader som blev dyrare än budgeterat. Det är svårt att hävda att tekniska nämnden underlätit något och sen hävda att de trots allt skulle de ha gjort något. ”Då säger vi ju att de skulle ha struntat i de åtgärderna som de kunde påverka, för att klara av kostnaderna för de som man inte kunde påverka och det är frågan hade det varit rätt? En nämnd får å andra sidan inte fatta sådana beslut själv, nämnden skall gå till fullmäktige och fråga”.

Kommunalrådet tror att kommunfullmäktige har en annan toleransnivå, än de förtroendevalda revisorerna, beroende av att politiken mer kommer med i diskussionen. ”I Simrishamn tycker jag att revisionen har varit en aning hård”, detta för att tekniska nämnden redovisat en del av underskottet i fullmäktige och en del av underskottet beror på en ny redovisningsprincip, som gjort att det har blivit 13 månader under 2005, så det finns vissa förmildrande omständigheter.

Enligt kommunalrådet påverkar det politiska läget i kommunen kommunfullmäktiges beslut. I Simrishamn är det en majoritet som styr och försöker hålla ihop. ”Det kommer in en politisk faktor som på något sätt inte borde vara politisk, för det borde vara en neutral granskning, som revisionen.” Det blir blockbildningar och det syns. ”Som gruppleddare för majoriteten i Simrishamn, är det ingen merit att man inte ger ansvarsfrihet till den tekniska nämnden, för det är en del i majoriteten, det är ju klart att jag vill ju medverka till att lyfta fram deras förtjänster.” Kommunalrådet tror däremot att oppositionen kommer att gå på revisionens linje, att man inte ska ge ansvarsfrihet.

Kommunalrådet tror inte att kommunens storlek spelar in i huruvida kommunfullmäktige lyssnar på revisionen. Däremot tillåts det nog större överträdelser i större kommuner, överträdelsens storlek står ju lite i relation till hur stor omsättning kommunen har, gränsen blir snävare i en liten kommun.

Revisorerna har en viktig och nödvändig funktion i Simrishamns kommun. ”De krävs någon form av granskning, det är en del i rättssäkerheten för medborgarna. Det är en trygghet även för de förtroendevalda, att det finns ett organ som ser till att man håller sig inom de ramar som är tillåtna.” Kommunalrådet tror inte att oegentligheter förekommer så ofta och i de fall som förekommer har det inte skett för egen vinning, utan av andra skäl. ”Det kan t.ex. vara politiska skäl, att man till varje pris vill genomföra ett projekt som man senare kan peka på och säga att det här har jag gjort.” Då kan ekonomin lätt glömmas bort och budgeten överskrids.

Enligt kommunalrådet är partierna i Simrishamn inte så bra på att utse förtroendevalda revisorer. Revisorer som tillsätts har i många fall varit före detta politiker, som får uppdraget för lång och trogen tjänst, av tradition är uppdraget en slags reträttspost. Kommunfullmäktige tycker kanske att personen kan verksamheten och har haft en central roll i kommunen. Enligt kommunalrådet kan en anledning till detta vara att en revisor måste vara väldigt kompetent och förstå systemet, vilket en person gör efter tjugo år i politiken. ”Men dessa politiker kanske inte är det allra bästa, alerta och kreativa personerna. Det kan vara bra att få en ny person, som inte är alldeles för låst i systemet. Det man borde ta hänsyn till är, att det är någon som är allmänt intresserad av kommunal förvaltning och har kompetensen.”

Kommunfullmäktige måste lägga oerhört stor vikt vid revisorernas rekommendation, annars visar de inte respekt för granskningsorganet, anser kommunalrådet. Kommunfullmäktige får förutsätta att de har kompetensen, då de inte jobbar ensamma, utan har stöd av sakkunniga biträden som har ett ekonomiskt kunnande och är utbildade revisorer.

### **5.1.1.2 Effekter**

Om man inte omorganiserar finns det bara två sätt att avsätta en politiker. ”Antingen ska politikern ha gjort ett brott som innebär minst 2 år i fängelse eller så beviljas politikern inte ansvarsfrihet.” Detta innebär att en ledamot eller en grupp av ledamöter som inte får ansvarsfrihet kan avsättas. ”Sedan behöver man ju inte avsätta dem bara för att de inte får

ansvarsfrihet, men det är ju en rätt allvarlig stämpel.” Det finns dessutom en etisk och moralisk sida som påverkar om man kan sitta kvar, ”har man kvar förtroendet? Kan man med hedern i behåll sitta kvar? Det är upp till var och en, i det läget.”

Var gränsen skall gå, vad det gäller ansvarsfrihet, är inte alltid solklar. Det finns alltid gränsfall och då är frågan vilken sida av linjen kommunfullmäktige skall stå. Det blir en bedömning, vilket inte är bra.

En anmärkning skall enligt kommunalrådet fungera som en väckarklocka. ”Det är som i fotboll med varning och utvisning. Två varningar så är du utvisad.” Hoppet från anmärkningar till avstyrkt ansvarsfrihet är ganska stort. Avstyrkt ansvarsfrihet kan sätta fokus på att det inte går att göra hur som helst. Även om kommunfullmäktige inte går på de förtroendevalda revisorernas linje och avstyrker ansvarsfrihet, kan uppmärksamheten föra med sig förändringar, då problemen har lyfts upp och väckt allmänhetens intresse. I Simrishamn är det fortfarande osäkert hur det kommer att gå, men revisorernas rekommendation har verkligen skapat en diskussion.

### **5.1.1.3 Lösningar/Förändringar**

Den nya propositionen, som kommer nu under våren 2006, som säger att kommunfullmäktige skall motivera ansvarsprövningen, har kommunalrådet har inga direkta synpunkter på. ”Det är för tidigt för att kunna veta om det blir bra, man får först se vad praktiskt blir av det.”

Kommunalrådet tycker inte det finns någon större anledning att förändra systemet med ansvarsprövning. Däremot borde det ske fler möten och skapas en bättre dialog med revisorerna, under hela året. Samtidigt skall inte revisorerna bli för insyltade i systemet, men det är också en balansgång, för revisionen kan inte vara inne så mycket att oberoendet faller.

Kommunalrådet tror inte att det skulle fungera att ha ett eget revisionskontor, då kommunen är för liten för att klara av det ekonomiskt. Tidigare har man i kommunen haft en revisorsassistent anställd, men hon blev inte ersatt när hon slutade. Möjligtvis skulle kommunen klara av att ha ett revisionskontor, om ett par mindre kommuner gick ihop. Det är dock svårt att konkurrera med de företag som är stora på kommunrevisionen. Simrishamn använder sig av Komrev, som har en stor speciallistkompetens.

## **5.1.2 Nämnd/kommunstyrelse**

### **5.1.2.1 Revisionsprocessen**

Tekniska nämnden i Simrishamn är inte alls inblandad i revisionsprocessen, ”det dyker bara upp ett papper, från revisionen, att man hittat en massa saker”. Det har inte förekommit någon diskussion under året det och sker ingen löpande dialog med revisorerna. ”Man försöker ju ha ett möte om året, men då pratar man andra saker som är intressantare.”

Ordföranden i tekniska nämnden anser att ifall nämnden fått vara mer involverade i revisionsprocessen hade de kunnat rätta till de saker som revisionen har synpunkter på, dessutom upplever de en del av synpunkterna som sakligt felaktiga. I det yttrande som tekniska nämnden lämnat som svar på revisionens kritik, har de ”sågat revisionsberättelsen”. I det här fallet anser ordförande att det överskridande som revisionen pratar om, ändrats från 8,4 miljoner kr till 340 000 kr. Hade det tidigare förts en diskussion med revisionen, hade

nämnden kunnat förklara detta. Enligt ordförande handlar det om plötsligt, utifrån kommande saker som gjort att det blivit så stora summer. Halva summan är ”rena budgettekniska finesser”, då man egentligen haft 13 månader istället för 12, så det är inget som tekniska nämnden kunnat påverka.

Revisionen i Simrishamn har enligt ordföranden i tekniska nämnden inte fungerat eller tagit fasta på relevanta frågor, utan genomfört något som känns som ”en politisk häxprocess”. Fokus i revisionen har enbart legat på hamnfrågor, troligen beroende på att ledamöterna i revisionen har båtar och ett eget intresse i hamnen.

Revisorerna anses vara petiga i sin granskning, allmänt svepande, oseriösa och ger kritik utan underlag. Fokus borde flyttas till de stora frågorna istället. Då 90 % av resurserna går på Sociala nämnden och Barn och utbildnings nämnden, borde fokus ligga där. Tekniska nämnden är en relativt liten nämnd, som kostar Simrishamns kommun ungefär 20 miljoner kronor årligen, resterande del är en form av entreprenadverksamhet. De 20 miljoner kronorna handlar om sådant som ”ingen vill betala för t.ex. park, vägar och gatubelysning”. Enligt tekniska nämndens ordförande är det inte konstigt om man drar över budgeten med 5-7 %, men 5-7 % på Sociala nämndens budget motsvarar väldigt mycket pengar, då de har ju en budget på över 300 miljoner kronor. Budgetering i Simrishamn sker 1,5 år i förväg, så det är svårt att förutse allt.

Problemen i tekniska nämnden är enligt ordföranden inte så stora som media har blåst upp det till. Anledningen till att problemen blivit så pass uppmärksammade är att åtgärderna av tekniska nämnden syns, ”och då kan det bli ett djävla liv när vi gör något”. Sociala nämnden och Barn och utbildningsnämnden är mer skyddade av sekretess därmed syns inte effekterna av deras arbete förrän flera år senare.

Det finns en viss risk att det politiska läget, partikamrater och vänskapsband, påverkar kommunfullmäktiges beslut i ansvarsfrihetsfrågor, I Simrishamn jobbar kommunfullmäktige i grupperingar. Det är enligt ordföranden i tekniska nämnden ”lite ge och ta i politiken”, och det går inte att få fram någonting om ”man hela tiden kör sitt eget race”. I Simrishamn är det 5 partier som styr i majoriteten och dessa försöker hålla ihop någorlunda, ”och den som inte säger att det sker ljuger.” Det kan enligt ordföranden vara farligt att ha ensam majoritet, då det kan vara nyttigt med en fräsch opposition i en kommun, avsaknaden av en sådan medför en risk för ”att man blir blind”.

Det är ordförande i tekniska nämnden som bestämmer vilka ärenden som skall komma upp i nämnden. Så om ordförande inte känner att ärendet är berett eller inte färdigbehandlat på tjänstemannanivå, blir det inget ärende av det.

I Simrishamn har ”majoriteten” majoritet i tekniska nämnden med siffrorna 4-3. Innan ett ärende beslutas, har de olika politiska fraktionerna i nämnden gruppmöte, där majoriteten blir överens och likadant med oppositionen. Det är ingen ovanlighet att det vid röstning blir 4-3, ”för sossarna är glada för att rösta emot”. Innan listan med handlingar skickas ut, sker ett presidemöte med ordförande, viceordförande och tekniska chefen. Där försöker parterna bli överens. När det sen kommer till nämnden har parterna haft nästan en vecka på sig att fatta beslut, vilket ofta leder till att det rutinmässigt klubbas igenom, men de ideologiska frågorna kan ibland ställa till problem.

Den inriktning som revisionen tagit den senaste mandatperioden har enligt ordföranden i tekniska nämnden inte varit bra. ”De har varit helt fel ute och bara sysslat med hamnfrågor hela tiden”. Det är viktigt att en revisor ser till väsentlighet och risk i sin granskning. Revisorerna måste se på riskerna med att det kan finnas folk som fuskar. Dessutom måste de stora frågorna prioriteras, ”där det trillar miljoner hela tiden, där man kanske på något sätt skall ha en styrning”.

Ordförande anser att politiken spelar in i revisorernas bedömning, särskilt i Simrishamn. Där har den politiska lekmanrevisionen, enligt ordförande, utan egentligen kunskap, sågat tekniska nämnden och inte beviljat ansvarsfrihet. Detta gör inte yrkesrevisorerna, de som har kunskapen. Det är enligt ordföranden ett rent politiskt spel och det är inte bra.

Allmänheten uppfattar kritiken från revisionen mycket starkt. Ifall revisionen är osaklig, kan den tyvärr användas som ett spel. Ordföranden önskar att kommunerna hade yrkesrevision, utbildade ekonomer, som tittar sakligt på det och sen lägger sina omdömen om detta. Då hade han tagit revisionen med respekt. Han anser att det är väldigt svårt att ta kritiken med respekt när det är de politiska motståndarna som ”sitter och säger att man är dålig”.

De förtroendevalda revisorerna behöver inte vara lokalt förankrade, det kan till och med vara bra om de kommer utifrån och ser det på ett nytt sätt, kunskapen är viktigare än den lokala förankringen. Tidigare var det så att revisorerna fick uppdraget för lång och trogen tjänst i kommunen, men på senare tid har det ju kommit en hel del yngre. Ordföranden anser att Simrishamn har en väldigt professionell ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Staffan Ivarsson, som jobbar på Riksrevisionen, men samtidigt är han ”lite väl mycket marknadsförare”.

#### **5.1.2.2 Effekter**

Enligt ordföranden i tekniska nämnden så spelar det ingen roll om tekniska nämnden beviljas ansvarsfrihet eller inte, då det endast är den politiskt moraliska aspekten som avgör. Kommunfullmäktige kan inte avsätta enskilda ledamöter, utan måste avsätta hela nämnden, så ifall de tycker väldigt illa om någon enskild ledamot, kan de inte säga att ”den här mannen får gå hem”. Antingen beviljas nämnden inte ansvarsfrihet av kommunfullmäktige och då kan kommunfullmäktige kräva att hela nämnden skall avgå oavsett parti, men de kan även tvångsförvalta nämnden under exempelvis kommunstyrelsen.

Det är en moralfråga om man kan sitta kvar om man inte blivit beviljad ansvarsfrihet, men inte entledigad. Blir man ordentligt och av sakligt skäl prickad av revisionen, anser ordföranden, att det nog är lämpligt att avgå, eftersom man då inte har skött sig, men det kräver att anmärkningen är saklig. I Simrishamn har revisionen vid två tillfällen tidigare riktat anmärkningar mot tekniska nämnden och dessa har använts som skäl för avstyrkande av ansvarsfrihet år 2005. Dock är detta inte enligt ordförande sakliga skäl, då den från år 2002 var från en annan mandatperiod och den från år 2003 inte blev godkänd av fullmäktige. Den enda effekten som kan erhållas av avstyrkt ansvarsfrihet, är den rent juridiska, att kommunfullmäktige kan avsätta nämnden eller sätta den under tvångsförvaltning. Det är inget ovanligt att en ordförande avgår efter en prövning av ansvarsfrihet i kommunfullmäktige.

En viktig fråga är hur revisionen skall agera om de inte lyckas se till att tekniska nämnden får avstyrkt ansvarsfrihet. Det är ju inget ovanligt att revisionen avgår om kommunfullmäktige

går emot deras rekommendationer, men återigen är det en moralfråga. Det finns inget formellt krav på att revisionen måste avgå.

### **5.1.2.3 Lösningar/Förändringar**

Ordföranden anser att revisorerna eventuellt inte bör vara politiker, ”det är ju lekmanarevisorer som dömer folk”. Det har funnits tankar på att oppositionen skall stå för revisionen, för att granskningen ska ske kritiskt, men ordföranden i tekniska nämnden tror inte på denna idé, ”för det blir så djävla mycket politik”.

Ordföranden i tekniska nämnden tycker att man skall ha yrkesrevisorer som genomför granskningen. Frågan huruvida de skall vara fast anställda eller inte, är svår. Det största problemet är att om en individ blir anställd i en kommun som yrkesrevisor får han/hon ett beroendeförhållande till makten, ”det är ju inte så lätt att sitta som tjänsteman nere på kommunkontoret och ha kommunalrådet vid kaffebordet varje dag som talar om för en att nu lägger du av annars får du sparken”. Det går alltid teoretiskt att avskeda yrkesrevisorn. Motiveringen kommer inte att röra revisionen, utan något annat. Därmed är det inte lämpligt att anställa en yrkesrevisor i kommunen, utan bättre att ha det utifrån, men det behöver inte alltid vara samma individ.

Det kan enligt ordföranden i tekniska nämnden även uppstå ett beroendeförhållande hos yrkesrevisorer som inte är anställda av kommunen, ”man kanske måste springa lite ärende där också för att komma i gunst nästa gång man ska upphandla”. En bra förändring vore att ha en fristående enhet, möjligen via någon form av lagstiftning, som tillsätts i någon form som liknar Riksrevisionen, för hela Skåne.

Dock bör staten inte ge sig in i kommunens värld. Det viktiga är oberoendet, yrkesrevisorn blir fri då han/hon inte ska tjäna någon. Yrkesrevisorn ska kunna tycka illa om någonting, men på saklig grund, ”det handlar om att kunskap och kanske den här friheten”.

## **5.1.3 Förtroendevalda revisorerna**

### **5.1.3.1 Revisionsprocessen**

I Simrishamns kommun går revisionsprocessen till så att de förtroendevalda revisorerna gör sin granskning och efter det skriver de en rapport med hjälp av de sakkunniga biträdena. Rapporten skickas sen till de berörda nämnderna och sedan till kommunstyrelsen, i egenskap av kommunfullmäktiges beredningsorgan. I de fall där revisorerna tycker att någon nämnd har misskött sig rekommenderar de att kommunfullmäktige skall avstyrka ansvarsfrihet. Det finns dock ett problem i att de olika förtroendevalda revisorerna kan utföra granskningen på olika sätt. De förtroendevalda revisorerna saknar ofta den kompetensen som krävs för att kunna genomföra en tung granskning. De kan använda sitt sunda förnuft och kolla lite och tycka det ser bra ut. Därför har de till sin hjälp sakkunniga biträden, som upphandlas, i detta fall Ernst & Young.

Men även här finns ett problem, de sakkunniga biträdena har utan tvekan kompetensen, men de har en beroendeställning i att de vill vinna nästa upphandling. Dessa faktorer tillsammans tycker ordförande gör att man får en svag revision.

Det som hänt i Simrishamn är att revisorerna informerat tekniska nämnden om de påpekande man hittat, tekniska nämnden delar inte revisorerna uppfattning. Oppositionen har, efter kritiken, plockat bort sin representant, vice ordförande i nämnden, för att visa att man tycker att nämnden misskött sig. Ordförande i tekniska nämnden, Christer Vigren, tycker inte att de i nämnden har gjort något fel och kommer därför att sitta kvar, tror ordförande för revisorerna.

Ordförande för revisorerna tror att oppositionen kommer att kräva att ansvarsfriheten för tekniska nämnden avstyrks, oavsett vad presidiet tar upp. Ett läge som då kan uppkomma efter detta, är att kommunfullmäktige säger att de hör vad revisorerna säger, men de vill ändå bevilja ansvarsfrihet. Kommunfullmäktige kan också bevilja ansvarsfrihet och låta nämnden sitta kvar, men sätta en tvångströja på dem. Kommunfullmäktige kan också avstyrka ansvarsfrihet och följa revisorernas rekommendation, då har de också möjlighet att avsätta nämnden. Det är ingen absolut följd av avstyrkt ansvarsfrihet, men det blir så klart en moralisk fråga om det går att sitta kvar som ledamot efteråt.

Det kan vara farligt att generalisera, men ordförande tror att politikerna försöker lösa saker lite smidigare i en liten kommun jämfört med en stor, ”de ska ju stå ut med varandra ett bra tag framöver och har personlig kontakt med de övriga i fullmäktige”. Anonymiteten är mycket större i en stad som t.ex. Stockholm, ”det blir mer avkönat där”.

Det viktigaste, då det gäller revisorerna, är att de är professionella, oberoende och kritiska i sin granskning. Det är lätt hänt, när man väljer revisorer, att man väljer någon som har varit med länge i kommunen och har god insikt i verksamheten, istället för att se till kompetens och prestationer.

Som nämnts tidigare, tycker ordförande att det är ett problem att de sakkunniga biträdena skall upphandlas, ”de har vunnit en anbudstävling där de pressat kostnaderna”. Varje gång det sakkunniga biträdet upptäcker brister blir det irritation och dålig stämning. Nästa gång det sakkunniga biträdet upptäcker något känner han sig mer pressad, ”han vill ju vinna nästa upphandling också och inte bråka för mycket”. Riskerna finns då att det sakkunniga biträdet ser mellan fingrarna, bara för att stå i god gunst. ”På sikt anser jag för att det är problem med konsulter som sitter och är inställsamma och hoppas att det skall vara en bra dag och alla skall vara glada”. Det bästa en konsult kan göra, om man tänker som en affärsman, är att hålla den här kommunen på gott humör. Ordförande för revisorerna tycker därför att det finns ett systemfel och det är det som han skrivit om i Kommunal Ekonomi, att man har en svag beställare, eller uppdragsgivare i kommunfullmäktige.

### **5.1.3.2 Effekter**

Orsaken till att kommunfullmäktige går emot revisorerna rekommendationer, fast de ser problemen, beror enligt ordförande för de förtroendevalda revisorerna på att: ”1. politikerna är naturligtvis svenskt konfliktradd. 2. politikerna är svenskt obenägna till att ta ställning. 3. de är för det mesta djupt okunnig. 4. politikernas fåfänga, dvs. att de tycker i sin hemmasnickrade logik, av hur en kommun ska fungera, att kritiserar vi en nämnd stänker det även på vårt parti.”

Konsekvenserna för revisorerna, av att kommunfullmäktige beviljar ansvarsfrihet för tekniska nämnden eller beslutar om någon mjukare variant än avstyrkt ansvarsfrihet, är olika då det finns olika synpunkter bland revisorerna. Ordförande tycker ”inte att det är hela världen, man har ju trots allt gått på revisorernas linje vad det gäller de andra sex nämnderna”, men



ordföranden tror att det finns personer som tycker att revisionen borde avgå, både bland revisorerna och utanför.

Ordförande för de förtroendevalda revisorerna anser att det i många fall inte spelar så stor roll vad kommunfullmäktige beslutar om, detta för att media i dagens samhälle har en så stor makt. Vad ordförande för de förtroendevalda revisorerna menar, är att debatten som media skapar kommer att lyfta fram problemen och om de kräver en förändring kommer detta också att ske oavsett vad kommunfullmäktige beslutar.

Revisorerna uttalar sig om väldigt mycket och ansvarsprövningen är en del av så mycket annat. Att avgå bara för att kommunfullmäktige har en annan uppfattning än vad revisorerna har, anser inte ordförande för revisorerna att man skall göra. Däremot kan man avgå på grund av personliga skäl, att man ”känner sig överkörd eller tappat suget”.

### **5.1.3.3 Lösningar/Förändringar**

Ordförande för de förtroendevalda revisorerna tycker att de samlade svagheterna i revisionen gör att det blir en så svag revision att det skulle behövas en statlig tillsyn över den kommunala revisionen. Det har blivit mycket kritik, angående den artikel som ordförande skrivit i Kommunal Ekonomi, där ordföranden presenterade förslaget att Revisorsnämnden skulle få mer makt över den kommunala revisionen.

”Det behövs någon form av överrock, starkare revisionskontor och professionella yrkesrevisorer som kan det här med förvaltningsrevision. Det finns ett problem i kommunerna med att konsulten håller tillbaka, de förtroendevalda revisorerna tror de kan vad de gör och de som bestämmer vill inte att något skall göras.”

Ordföranden tror att tiden för konsulterna på sikt är uträknade. Konsulterna måste på sikt avvecklas och ersättas med fastanställda yrkesrevisorer som svarar mot fullmäktige och kan gå ut med sitt kurage och sin integritet. ”Sedan kan man ju handla upp den mer slentrianmässiga räkenskapsrevisionen”.

Det viktigaste är att revisorerna ser till att det kommer fram högkvalitativa och rättvisande rapporter på de viktiga områdena. Sen vad kommunfullmäktige gör, ”det tycker jag är upp till kommunfullmäktige, det är de som bestämmer.” Ordförande anser att det behövs revisionskontor med fast anställd personal, ”det kan ibland bli ett problem med fast anställda, men det är ett problem med konsulter också.” Det går att få ut mer tid ur en fastanställd, som jobbar utan prestationskrav och vågar gå ut med sin integritet, förutsatt att han har uppbackning från någon statlig myndighet. ”Det finns inneboende att gör man ett bra jobb får man kicken, och det är inte bra.” Problemet med att alla små kommuner inte kan ha ett eget kontor, kan lösas genom att man delar med grannkommunerna och på så vis får en benchmarking.

## **5.1.4 Observation kommunfullmäktige**

### **5.1.4.1 Beslutsprocessen**

Beslutsprocessen om huruvida tekniska nämnden i Simrishamn skulle beviljas ansvarsfrihet blev lång och skapade stora diskussioner mellan majoriteten och oppositionen. Oppositionen uttryckte sitt missnöje flertalet gånger om hur arbetet i tekniska nämnden hade genomförts,

det sades även att medlemmarna av nämnden borde ha avgått. Majoriteten delade inte oppositionens uppfattning. De var visserligen överens med oppositionen om att det funnits brister inom tekniska nämnden och att åtgärder krävdes för att få ordning på problemet.

Revisorernas klagomål mot tekniska nämnden var att det fanns brister i nämndens styrning samt en bristande respekt mot de ekonomiska ramar kommunfullmäktige satt upp för nämnden. Dessutom riktade revisorerna kritik mot kommunstyrelsen, då de inte ansågs ha tagit sitt ansvar för att få ordning på situationen. Tekniska nämnden beskrevs som "icke-dokumenterad", då det fanns brister i dokumentationen av beslut. Revisorerna ansåg att det rådde likgiltighet hos medlemmarna i tekniska nämnden, då de inte försökt få ordning på underskottet i tid, som enligt revisorerna motsvarade cirka 8,4 miljoner kronor.

Ordföranden i tekniska nämnden valde först att påpeka att tekniska nämnden inte hade fått några ökade medel under de senaste tre åren. Gällande de ökade kostnaderna gällde enligt nämnden, en stor del så kallade "opåverkbara kostnader", dessutom hade nya redovisningsprinciper medfört att kostnader för 13 månader hade räknats mot årsbudget, vilket hade ökat på underskottet betydligt, och därför var verkliga underskottet endast cirka 340 000 kronor. Nämnden hänvisade slutligen till revisorernas delårsrapport, där inga klagomål hade tagits upp.

Innan det blev tid för röstning valde majoritetens ordförande Christer Akej att yrka på att tekniska nämnden skulle beviljas ansvarsfrihet och hade samtidigt förberett ett åtgärdsprogram för tekniska nämnden. Åtgärdsprogrammet innehöll ett antal kostnadsbesparingar samt ett minskande/förtydligande av nämndens befogenheter inom ett antal områden (Appendix 2).

Slutligen valde kommunfullmäktige att bevilja ansvarsfrihet åt tekniska nämnden för året 2005. Marginalen blev den minsta möjliga, då röstningen avgjordes med hjälp av kommunfullmäktiges ordförandes utslagsröst. Oppositionen ansåg att detta var en valpolitisk fråga, då de menade att det var nödvändigt för majoriteten att hålla ihop i ett valår. Oppositionen ansåg att vissa partier hade agerat fegt.

På förhand verkade utgången i frågan vara osäker, då oppositionen tillsammans med de förtroendevalda revisorerna hade starka argument, samtidigt som majoritetens ledare uppträdde en aning nervöst. Dock förändrades hans beteende efter en av pauserna under mötet, och blev mer glatt och självsäkert, vilket troligen berodde på att han fått en indikation på att han hade de röster han behövde för att bevilja ansvarsfrihet. Detta ger intrycket att beslutet inte var klart redan innan mötet, men åtminstone i hög grad diskuterat.

#### **5.1.4.2 Effekterna**

Effekterna av att tekniska nämnden beviljades ansvarsfrihet är bland annat att de har fått en "tvångströja" och idag inte själva får besluta om större investeringar än 200 000 kr. Huruvida nämnden kommer att hålla sig inom budget är i detta stadium svårt att svara på men det verkar som att det i fortsättningen kommer att mindre möjligheter att styra själva.

En del av de förtroendevalda revisorerna blev väldigt upprörda av kommunfullmäktiges beslut. En förtroendevald revisor har avgått i protest, Bengt Wieslander. Ordföranden för de förtroendevalda revisorerna blev dock inte nedslagen av beslutet att bevilja ansvarsfrihet, utan

fokuserade mer på att det troligen kommer positiva förändringar på grund av att frågan kom fram i ljuset.

### 5.1.4.3 Lösningar/Förändringar

Ingen av de deltagande på kommunfullmäktiges möte förslög några förändringar på beslutsprocessen, då detta troligen var fel forum för en sådan diskussion. De förändringar som skedde angående nämndens styrning har redan beskrivits under avsnittet ”effekter”.

### 5.1.5 Sammanfattning Simrishamns kommun

	<b>Besluts/ Revisions processen</b>	<b>Effekter</b>	<b>Förändringar/ lösningar</b>
<b>Kommun- fullmäktige</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Gränsdragning svår i ansvarsprövn.</li> <li>* Politiken spelar in</li> <li>* KF dålig på att utse revisorer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Etik &amp; moral avgör om man skall avgå</li> <li>* Anmärkning är en väckarklocka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Inte ändra på systemet</li> <li>* Fler möten, bättre dialog</li> <li>* Ej egna rev.kontor</li> </ul>
<b>Nämnd/ Kommunstyr- else</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Politisk häxprocess</li> <li>* Petiga, oseriösa</li> <li>* Viss risk för politisk påverkan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Moralfråga om avstyrkt ansvarsfrihet skall innebära avgång</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Yrkesrevisorer ist. för politisk revisor</li> <li>* Ej egna rev.kontor</li> <li>* ”Riksrevision” för Skåne</li> </ul>
<b>Förtroende- vilda revisorer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Konsulter – beroendeförhållande</li> <li>* Kompetens före lokal kännedom</li> <li>* liten kommun – snyggare lösningar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Media driver fram effekt</li> <li>* Revision ej avgå om KF går emot rekommendation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Egna rev.kontor</li> <li>* Yrkesrevisorer</li> <li>* Mandat rev.nämnd / statlig tillsyn</li> <li>* Kvalitativa rapporter</li> </ul>

Figur 3: Empirisk sammanfattning Simrishamns kommun

## 5.2 Osby kommun

Osby kommun ligger i nordöstra Skåne. Kommunen bildades år 1974, efter den stora kommunsammanslagningen. Kommunen har cirka 12 500 invånare, varav cirka 7000 bor i tätorten Osby. Kommunens yta motsvarar 57 855 hektar och är därmed en stor kommun, mätt till ytan (Statistik SCB). I Osby kommuns kommunfullmäktige finns sju partier representerade. De politiska blocken i kommunen ligger väldigt nära varandra, då majoriteten har 21 mandat och oppositionen har 20 (Osby kommuns hemsida, 2006). Kommunens befolkningens mängd har de tre senaste åren minskat relativt mycket i förhållande till antalet invånare. Kommunens ekonomi har efter ett par sämre år blivit bättre, då åtgärder vidtagits för att komma till rätta med kommunens ekonomi (Osby kommuns årsredovisning 2005).

## 5.2.1 Kommunfullmäktige

### 5.2.1.1 Beslutsprocessen

Beslutsprocessen gällande ansvarsprövning går i Osby kommun till enligt följande: Först upprättas bokslutet för året, dessutom läggs det kommunstyrelsen har arbetat med fram. Revisorerna har under året granskat detta fortlöpande. Efter detta lämnar revisorerna sina utlåtande till kommunfullmäktige om hur de tycker att verksamheterna har skötts, ”det är ekonomin i första hand, men även mål”. I de fall där det finns stora avvikelser krävs det att det finns godtagbara skäl, i de fall där det ej finns sådana skäl behövs en diskussion ifall ansvarsfrihet ska beviljas eller ej. År 2003 fanns det i Osby kommun ett stort underskott hos utbildningsnämnden, vilket ledde till att revisorerna rekommenderade att avstyrka ansvarsfrihet, medan kommunfullmäktige valde att bevilja ansvarsfrihet.

Det är enligt kommunalrådet svårt att säga hur pass allvarlig en överträdelse ska vara för att ansvarsfrihet ska avstyrkas. Det bör röra sig om grov misskötsamhet, när felaktiga beslut tagits, ”trots att man borde ha vetat bättre”. Beslut som tas av nämnder och kommunstyrelse, som de inte har befogenhet till, är allvarliga förseelser. ”Det är viktigt att man inte flippar ut från kommunstyrelsens sida”. I de fall när det rör sig om mycket pengar är det viktigt att föra fram frågan till kommunfullmäktige, vilket görs idag, dock har det inte alltid varit så förr, ”Då kom man bara i efterhand och sa att det blev 40 % dyrare, och så ska det inte vara”. Eventuella vänskapsband och det politiska påverkar inte beslutet om ansvarsfrihet särskilt mycket, enligt kommunalrådet.

Kommunfullmäktige lägger väldigt stor vikt vid revisorernas rapporter. I det fall då revisorerna inte ville bevilja ansvarsfrihet för utbildningsnämnden, valde kommunfullmäktige, som tidigare nämnts, att inte följa revisorernas linje. Anledningen till detta var att den dåliga styrningen inom nämnden berodde på att den bestod av mycket nytt folk, som inte var tillräckligt insatta från början, vilket fick räknas som förmildrande omständigheter.

Revisorernas roll har stärkts oerhört de senaste åren. Dock är det svårt att svara på om storleken på en kommun påverkar huruvida kommunfullmäktige lyssnar på revisorerna eller ej.

De kommunala revisorerna har en väldigt viktig roll, ”de kontrollerar oss”. Klara mål och bra ekonomistyrning är viktigt, för att de mål kommunfullmäktige har satt upp ska följas. I Osby finns en budget på 600 000 kr för uppdrag av de sakkunniga biträdena, det är förvaltningsrevisorernas uppgift att se till att målformuleringarna följs och sen informera de sakkunniga biträdena om vad de vill ha en djupare granskning av.

Något som är väldigt viktigt hos en revisor är han är observant och ser avvikelser. ”Man måste få en duglig kraft när man väljer en förtroendevald revisor”, vilket innebär att det är viktigt att personen har varit verksam inom kommunen innan, men att personen inte är för gammal, ”man brukade säga att den gamla kommunstyrelseordföranden var revisor”. Kommunalrådet tycker även att kunskap om kommunen är viktigare än kunskap om revision och ekonomi, då de sakkunniga biträdena har sakkunskap. Det kan hända att vissa förtroendevalda revisorer väljs ”för trogen tjänst”, men att det inte behöver vara fel, då de har bra kunskap om kommunen, fast det kan samtidigt vara ”något av en reträttpost”. Det finns troligen inte några problem med oberoendet hos vare sig de sakkunniga biträdena eller de

förtroendevalda revisorerna, då de har en viss yrkesetik och att de annars skulle bli utpekade, ”man hittar nog inte några det går att köpa”.

#### **5.2.1.2 Effekterna**

Det ska finnas starka skäl för att ansvarsfrihet inte ska beviljas, ”man ska ha misskött sig eller varit oaktsam”. Kommunalrådet anser att avstyrkt ansvarsfrihet bör innebära att man lämnar sin politiska post. I de fall då det rör sig om politiska skäl till att ansvarsfrihet har avstyrkts kan en person moraliskt sätt sitta kvar på sin post, dock tror han att detta är ytterst ovanligt, ”Det är tråkigt om det är ett sådant förhållande i en kommun”.

#### **5.2.1.3 Lösningar/Förändringar**

Det nuvarande systemet med ansvarsutkrävande behöver inte ändras. Kommunalrådet anser att revisorerna är ”mer på bettet än på exempelvis 80-talet”, dessutom anser han att de förtroendevalda revisorerna idag är bättre utbildade.

Införandet av ett gemensamt revisionskontor diskuterats i Osby och dess grannkommuner, dock hade det inneburit större kostnader och dessutom hade oberoendet hos revisorerna blivit sämre, då de hade befunnit sig på samma plats som de granskade.

Kommunalrådet tycker inte att utökad inflytande hos revisorsnämnden är en bra idé och han tycker framförallt inte att det borde ske någon mer statlig översyn över revisions- och beslutsprocessen.

### **5.2.2 Nämnd/kommunstyrelse**

#### **5.2.2.1 Revisionsprocessen**

I Osby beställs en granskning av kommunstyrelsen varje år. Denna planeras och genomförs av de sakkunniga biträdena. Under granskningen granskar revisorerna samtliga handlingar och genomför intervjuer med medlemmarna av kommunstyrelsen. Efter denna process återvänder revisorerna med sina iakttagelser och påtalar vad som borde ha gjorts bättre. Efter detta får medlemmarna av kommunstyrelsen möjlighet att förklara sina val och klargöra ifall revisorerna har missuppfattat något. Ordföranden i kommunstyrelsen anser att revisorerna är kunniga och att det finns en bra dialog mellan revisorerna och medlemmarna av kommunstyrelsen.

Revisorerna fungerar enligt ordföranden i kommunstyrelsen idag bra. Revisorerna i Osby är enligt kommunalrådet inte petiga, utan tar fasta på de relevanta frågorna, som enligt kommunalrådet främst är att ”saker och ting hamnar rätt” De fungerar som något av ett ”bollplank” under resans gång, och är till stor hjälp.

Arbetet inom kommunstyrelsen fungerar enligt ordföranden bra. Eftersom de politiska blocken i Osby kommun ligger väldigt nära majoritetsmässigt, har de valt att försöka främja samarbete mellan de politiska blocken. Oppositionen och majoriteten förbereder därför alla ärenden tillsammans. Av denna anledning går kommunstyrelsemötena i Osby kommun väldigt fort.

### **5.2.2.2 Effekter**

Effekterna av att de förtroendevalda revisorerna avstyrkte ansvarsfrihet för utbildningsnämnden i Osby var att det blev en ökad fokusering på problemet. Efter att ärendet avslutades har kommunen vidtagit åtgärder, gällande nya ekonomisystem, för att se till att stora underskott inte ska komma ”som en stor överraskning” i slutet av året.

### **5.2.2.3 Lösningar/Förändringar**

Kommunstyrelsens ordförande ansåg inte att det behövdes några förändringar i systemet med ansvarsprövning eller revisionen, då det i Osby fungerade bra.

## **5.2.3 Förtroendevalda revisorerna**

### **5.2.3.1 Revisionsprocessen**

I Osby kommun finns det sex stycken förtroendevalda revisorer och lika många ersättare. De förtroendevalda revisorerna träffas ungefär en gång i månaden och träffar revisorer från hela nordöstra Skåne ett par gånger om året för att jämföra och lära av varandra, dessutom träffar de kommunens sakkunniga biträden från Ernst & Young med jämna mellanrum.

De sakkunniga biträdena gör enligt den förtroendevalda revisorn ”grovjobbet”, medan de förtroendevalda revisorerna granskar kommunens verksamheter och dess måluppfyllelse. Utöver detta försöker de förtroendevalda revisorerna ”följa med i pressen” och på andra sätt finna de verksamheter som behöver genomgå en djupare granskning.

Det största problemet som en förtroendevald revisor stöter på är frågan ifall rätt saker granskas. Det gäller enligt den förtroendevalda revisorn att ”finna de kritiska punkterna” och vad som kan ”gå snett”, samt vilken sannolikhet som föreligger att det ”går snett”. Det kan röra sig om allt från olika organisationsfrågor till dålig uppföljning. Granskningen sker hos förvaltningarna, men det är nämnderna och kommunstyrelsen som revisorerna ska avstyrka eller tillstyrka ansvarsfrihet för. I de fall då nämnderna och kommunstyrelsen har bristande kontroll och otillräckliga styrmedel går revisorerna sedan in och påtalar problemen.

Enligt den förtroendevalda revisorn påtalas mindre brister först i revisionsberättelsen och oftast tar de berörda parterna till sig av denna kritik och agerar för att förbättra situationen. I de fall då detta inte inträffar, sker en skärpning av kritiken mot nämnden eller kommunstyrelsen, och ifall ingen ändring genomförs efter detta, lämnas en rekommendation till kommunfullmäktige om att avstyrka ansvarsfrihet, vilket inträffade år 2003 gällande utbildningsnämnden.

För att avstyrka ansvarsfrihet krävs enligt den förtroendevalda revisorn att de berörda inte tar till sig den kritik som revisorerna uttalar och försöker få ordning på problemen. Storleken på problemen är också av stor betydelsen, ”det ska röra sig om saker som är dyra för kommunen”.

Den förtroendevalda revisorn är medveten om att det är relativt vanligt att kommunfullmäktige väljer att bevilja ansvarsfrihet åt nämnder och kommunstyrelse i fall då revisorerna rekommenderat att avstyrka ansvarsfrihet. Troligen kan detta bero på att revisorerna ska göra sin granskning utifrån lagar och regler och vara opolitiska, medan det i kommunfullmäktige inte alltid är så. Vissa medlemmar av kommunfullmäktige kan anse att

revisorerna varit petiga och därför beviljat ansvarsfrihet. En annan anledning kan vara att medlemmar av kommunfullmäktige inte vill öka på "politikerföraktet", vilket kan skada dem själva.

Den förtroendevalda revisorn vet inte om en kommuns storlek påverkar huruvida kommunfullmäktige lyssnar på de förtroendevalda revisorerna. Dock är det oftast inom de sociala nämnderna och inom utbildningsnämnderna som de största problemen uppstår, då dess oftast är de mest personalintensiva och därför de dyraste.

Den förtroendevalda revisorn i Osby anser att en kombination av kunskap om kommunen och förståelse för revision är det viktigt hos en förtroendevald revisor. Han poängterar även att de förtroendevalda revisorerna ofta är väldigt olika personer. Sunt förnuft är grundstenen hos en förtroendevald revisor, utan det blir personen en belastning.

#### **5.2.3.2 Effekter**

Enligt den förtroendevalda revisorn upplevdes kommunfullmäktiges beslut att bevilja utbildningsnämnden i Osby ansvarsfrihet hos de förtroendevalda revisorerna "som ett slag i luften". Det har dock skett en påtaglig förbättring inom nämnden, dock är det mycket kvar innan det är riktigt bra. Enligt honom är en kommun som en "atlantångare", där det tar lång tid att "vända skutan" om man inte kastar av dem som gjort fel.

#### **5.2.3.3 Lösningar/Förändringar**

Den förtroendevalda revisorn anser att individer lyssnar på de synpunkter som de framställer och för det mest agerar för att genomföra de förändringar de föreslår. Han anser inte att det behövs något ökat inflytande från revisorsnämnden eller någon statlig översyn, men han framhåller att han tycker att den nya propositionen är bra, då den kräver att kommunfullmäktige måste motivera sitt val när de beviljar eller avstyrker ansvarsfrihet, och att det räcker, till en början.

Den förtroendevalda revisorn anser att egna revisionskontor kan vara en bra idé om det fungerar kostnadsmässigt, och frågan har varit uppe för diskussion, men dock verkar det inte som att det skulle bli billigare.

## 5.2.4 Sammanfattning Osby kommun

	<b>Besluts/Revisions processen</b>	<b>Effekter</b>	<b>Lösningar/ Förändringar</b>
<b>Kommunfullmäktige</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Gränsdragning svår i ansvarsprövn.</li> <li>* Krävs grov misskötsamhet</li> <li>* Kommun kunskap viktigast hos revisor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Bör lämna sin post vid avstyrkande av ansvarsfrihet, dock inte om det ligger politiska skäl bakom</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Inte ändra på systemet</li> <li>* Ej egna rev.kontor</li> <li>* Håll rev.nämnd och staten utanför</li> </ul>
<b>Nämnd/ Kommunstyrelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Bra dialog</li> <li>* Tar fasta på relevanta frågor</li> <li>* Bra samarbete mellan blocken i KS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Revisors rek. leder till ökad fokusering på problemet</li> <li>* Nya styrningssystem har införts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Inte ändra på systemet</li> <li>* Ej egna rev.kontor</li> <li>* Håll rev.nämnd och staten utanför</li> </ul>
<b>Förtroendevalda revisorer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Svårt att veta vad som är viktigast</li> <li>* Upprepning &amp; storlek på problem viktigast</li> <li>* Politik spelar in i KF</li> <li>* Kom- / Rev-kunskap lika viktigt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Enbart revisorers rek. kan ge effekt</li> <li>* KF:s beslut att inte följa revisionens råd känns tungt för revisorerna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Håll rev.nämnd och staten utanför</li> <li>* Nya prop. är bra</li> <li>* Egna rev.kontor bra om ekonomin tillåter det</li> </ul>

Figur 4: Empirisk sammanfattning Osby kommun

## 5.3 Högsby kommun

Högsby kommun ligger i Småland. Kommunens yta motsvarar 75 428 hektar och har ungefär 6100 invånare. Kommunen är som många av sina grannkommuner väldigt glest befolkad och är en av Sveriges minsta kommuner räknat till invånarantal (Statistik SCB).

I Högsby kommuns kommunfullmäktige finns åtta partier representerade. De politiska blocken i kommunen ligger väldigt nära varandra, då majoriteten har 21 mandat och oppositionen har 19, samt en ledamot som inte verkar tillhöra något av blocken. Kommunstyrelsens ordförande tillhör dock inte majoriteten, utan oppositionen. (Högsby kommuns hemsida, 2006). Kommunens befolkningssmängd har sedan år 1990 minskat med cirka 18 % och trenden de senaste tre åren är ungefär densamma. Kommunens ekonomi har efter en rad år med underskott, nu stabiliserat sig kring ett nollresultat (Högsby kommuns årsredovisning 2005).

### 5.3.1 Kommunfullmäktige

#### 5.3.1.1 Beslutsprocessen

Beslutsprocessen i kommunfullmäktige gällande ansvarsprövning går i Högsby kommun till enligt följande mönster: Revisorerna går igenom bokslutet för att se ifall det finns något att ha synpunkter om, ifall de finner något som de har synpunkter på lämnar de en skrivelse till det organ de har synpunkter om. Den berörda nämnden eller kommunstyrelsen får sedan svara på



revisorernas frågor, och ifall svaren anses tillräckliga slutar saken där. Efter att revisorerna gjort sin granskning lämnar de en rapport till kommunfullmäktige om huruvida de anser att de granskade ska beviljas ansvarsfrihet. Efter detta är det upp till kommunfullmäktige att beslut om ansvarsfrihet ska beviljas eller ej.

Kommunfullmäktige måste inte följa revisorernas rekommendationer, utan kan avstyrka ansvarsfrihet trots att revisorerna valt att rekommendera beviljad ansvarsfrihet. ”Revisorerna jobbar ju åt kommunfullmäktige, det är ju deras verktyg”.

Kommunalrådet tycker att det är svårt att säga hur pass allvarlig en förseelse ska vara för att ansvarsfrihet ska avstyrkas. När en individ gjort uppenbart dåliga affärer och tagit väldigt stora risker med skattepengar kan vara ett tillfälle då ansvarsfrihet inte bör beviljas. Individer som agerat vårdslöst bör därför fällas. Dock säger hon att, ”man måste ha rätt att misslyckas, om det finns en godtagbar förklaring till att man har misslyckats”, eftersom saker oftast görs för att man vill kommunens bästa, vilken hon inte anser att en person ska fällas för, dock är detta en bedömningsfråga.

Enligt kommunalrådet spelar storleken på kommunen inte in i huruvida kommunfullmäktige lyssnar på revisorerna, utan istället beror det troligen på de enskilda revisorernas upplevda kompetens. Dock tror hon att storleken på kommunen kan påverka vilka affärer som görs, då det går att gömma förluster på ett annat sätt i en större kommun, vilket inte går i en liten kommun. Troligen kan tyvärr vänskapsband och liknande faktorer spela in i beslutsprocessen om ansvarsfrihet. Det beror troligen på att alla känner varandra på mindre orter. Det är svårt att motverka detta. Kommunrådet tror att det finns en risk att beslutet om ansvarsfrihet för socialnämnden blev påverkat av detta.

De förtroendevalda revisorerna väljs genom att de olika partierna ger rekommendationer till kommunens valnämnd. Efter detta sätter valnämnden ihop ett förslag baserat på dessa rekommendationer. Det är väldigt sällsynt att någon motsätter sig ett partis förslag till revisor.

Det viktigaste hos en revisor är, ”kompetens, neutralitet och att inte vinkla grejer”. Det händer att vissa förtroendevalda revisorer blir valda för ”lång och trogen tjänst”, men att detta är något som partierna själv får välja.

Det är svårt att svara på hur stor vikt som läggs på revisorernas förslag, då det normalt yrkas att bevilja ansvarsfrihet. Oftast förs en dialog med revisorerna innan det går så långt som att avstyrka ansvarsfrihet. Dock var frågan om att avstyrka ansvarsfrihet uppe år 2004 i Högsby kommun, men det stannade vid en anmärkning till socialnämnden.

Samarbetet i kommunfullmäktige är enligt kommunalrådet bra, dock lider kommunen av att det finns en del äldre tjänstemän inom kommunen, som inte längre ”är på bettet”, vilket innebär att en del beslutsunderlag inte är så bra som de borde vara. Detta har gett upphov till irritation och diskussioner, dock är tonen mellan partierna i kommunfullmäktige bra.

### **5.3.1.2 Effekter**

Avstyrkt ansvarsfrihet innebär inte formellt att de som inte får ansvarsfrihet måste lämna sina uppdrag, men kommunalrådet anser att de borde lämna sitt uppdrag. Det är tveksamt ifall enbart hotet av att inte få ansvarsfrihet är tillräckligt för att få en positiv förändring inom en nämnd eller kommunstyrelse, ”vissa raljerar sig mot revisorerna och säger att vi måste hålla

ner kritiken”. Anmärkningar borde ge effekt, men det är inte självklart att de gör det. Anledning till detta är att individer som blir kritiserade bygger upp ett försvar och en övertygelse vilket kan göra det svårt att ta till sig kritiken.

### **5.3.1.3 Lösningar/Förändringar**

Kommunalrådet ställer sig en aning tveksam till den nya propositionen som bland annat tar upp att kommunfullmäktige i fortsättningen ska motivera sitt beslut i ansvarsfrihetsfrågor. Hon anser att det är ganska lätt att luta sig mot revisorerna, gällande motivering. Dock saknar Högsby kommun på många områden skrivna mål vilket kan göra att det är svårt att motivera besluten.

Det är svårt att finna något sätt att förbättra systemet med ansvarsutkrävande. Det viktigaste är att på något sätt lyckas ”strama upp det personliga ansvaret” hos de förtroendevalda revisorerna. Kommunalrådet tror inte heller att gemensamma revisionskontor mellan ett par grannkommuner är en bra lösning, då det blir kostsamt, och att det inte är där ”kruxet ligger”, utan det är de politiska revisorerna som måste höja sin nivå gällande småsaker.

## **5.3.2 Nämnd/kommunstyrelse**

### **5.3.2.1 Revisionsprocessen**

Granskningen av kommunstyrelsen består mest av så kallad ”pappersgranskning”. Kommunstyrelsens presidium blir även inkallat till samtal. I vissa svåra frågor tar medlemmarna av kommunstyrelsen själv kontakt med revisorerna.

Kommunstyrelsens ordförande anser att revisorerna har en viktig funktion. Hon säger att hon försöker hålla kontakt med revisorerna, för att se till att regler följs och att allt går rätt till. Hon pratar även med de sakkunniga biträdena. Personligen anser hon att de är en hjälp, men hon är medveten om att det finns de som tycker att det är en aning obehagligt med revisorer. Dialogen är för tillfället bra, även om man inte alltid kommer överens, men hon efterlyser en mer kontinuerlig kontakt med revisorerna. Det finns för tillfället inga problem med relationerna, kommunstyrelsens ordförande ser revisorerna mer som ett stöd än som en polis, ”de finns ju där ändå, då är det bättre att vi jobbar för samma sak”.

Det är viktigt att de förtroendevalda revisorerna är professionella och neutrala, ”det får inte gå politik i det”. Det finns enligt kommunstyrelsens ordförande en risk för det, eftersom det normalt är oppositionen som ska granska kommunstyrelsen. Hon anser inte att lokal kännedom är så viktigt, men att det kan vara en fördel, men det är av sekundär betydelse, ”När folk går på rykten, som man inte vet om det är sant, då tycker jag att det gått snett”.

För det mesta tar revisionen i Högsby fasta på de relevanta frågorna, men ibland kan det hamna på gräsrotsnivå. Ett exempel på när det hamnat på för låg nivå är när det saknades några penslar och lite färg från ett omdiskuterat EU-projekt. I fall med så små summor anser hon att det inte är professionellt att lägga resurser på att utreda och sen gå till pressen, utan det blir mer eller mindre ”förföljelse och löjesskimmer för allmänheten”. I detta fall anser hon att det hade kunnat lösas mycket smidigare, genom exempelvis en kort muntlig diskussion.

De nuvarande revisorerna fungerar enligt kommunstyrelsens ordförande relativt bra, men det finns en känsla av att de lutar sig för mycket på de sakkunniga biträdena. Detta upplever hon

som ett problem. Dock anser hon att Komrev, som är Högsby kommuns sakkunniga biträden, agerar professionellt och att det eventuella beroendeförhållandet inte bör inverka så mycket eftersom det bör ha en hög yrkesetik. Hon har större förtroende för de sakkunniga biträdena än för de politiska revisorerna. Hon poängterar också behovet av att ha någon med lite avstånd för att göra granskningen, då det är bra med "ett par fräscha ögon".

### **5.3.2.2 Effekter**

Avstyrkt ansvarsfrihet innebär inte formellt att de som inte får ansvarsfrihet måste lämna sina uppdrag, men kommunstyrelsens ordförande anser att de borde lämna sitt uppdrag. Det är tveksamt ifall enbart hotet av att inte få ansvarsfrihet är tillräckligt för att få en positiv förändring inom en nämnd eller kommunstyrelse, "vissa raljerar sig mot revisorerna och säger att vi måste hålla ner kritiken". Anmärkningar borde ge effekt, men det är inte självklart att de gör det. Anledning till detta är att individer som blir kritiserade bygger upp ett försvar och en övertygelse vilket kan göra det svårt att ta till sig kritiken.

### **5.3.2.3 Lösningar/Förändringar**

Kommunstyrelsens ordförande anser att det kunde ha varit en bra idé att sätta ett utbildningskrav på de förtroendevalda revisorerna, eftersom det rör sig om ett stort ansvar med fler hundra miljoner i omlopp. Utan ekonomisk bakgrund kan det "lätt bli en massa tyckande", vilket inte är önskvärt. Eventuellt kunde det varit en bra idé att ha företagare, som har kunskap om hur ekonomisk verksamhet sköts, som revisorer. Det kan vara svårt för någon som jobbat med något helt annat hela sitt liv att greppa uppdraget som förtroendevald revisor.

Kommunstyrelsens ordförande tycker, som i tidigare avsnitt sagts, att det borde vara mer kontakt med revisorerna. Hon tycker att de skulle vara en samtalspart året runt, för att avdramatisera verksamheten. En kontinuerlig dialog kan se till att saker kan lösas innan det går för långt, "det borde inte vara ett motsatsförhållande".

## **5.3.3 Förtroendevalda revisorerna**

### **5.3.3.1 Revisionsprocessen**

Enligt den förtroendevalda revisorn är en förtroendevald revisors uppgift att varje år granska kommunens verksamheter, på uppdrag av kommunfullmäktige. Förr gjordes detta endast vart tionde år. De har ett antal yrkesrevisorer som hjälper till med årsbokslutet och redovisningen. De förtroendevalda revisorernas uppgifter är istället att se ifall de beslut som kommunfullmäktige tar efterlevs. Ett vanligt exempel är att se ifall budgetens ramar följs.

En bedömning av vad som ska granskas görs utifrån väsentlighet och risk. Det som är mest väsentligt och mest riskfyllt prioriteras eftersom det inte finns resurser att, "göra djupdykningar i allt". Informationen för vad som ska granskas kommer mestadels från protokoll, men även tips från allmänheten. Tipsen från allmänheten brukar oftast röra mindre summor, men trots det måste de undersökas. Efter detta görs en bedömning ifall det ska göras en djupare granskning.

Förr var de förtroendevalda revisorerna mer polisiära, på så sätt att det gjordes granskningar i efterhand för att finna anledningen till varför något hade gått fel, numera ligger uppdragets fokus på att utreda ifall pengar kan användas på ett mer effektivt sätt, eller om det går att få ut

mer av en verksamhet, ”det är bättre att förbättra saker istället för att bara anklaga”. Uppdraget går också ut på att ha ett nätverk med andra revisorer. I dagsläget finns det fem revisorer i Högsby kommun, vilket det ska vara enligt den nya propositionen.

Eftersom det inte längre finns några nämnder i Högsby kommun, granskar i stort sätt revisorerna endast kommunstyrelsen. Enligt den förtroendevalda revisorn sker detta genom att revisorerna besöker de olika verksamheterna och pratar med dem som jobbar där, men det är ändå kommunstyrelsen som redogör för de förtroendevalda revisorerna om effektiviteten i verksamheterna, eftersom de har ansvar för den interna kontrollen.

Enligt den förtroendevalda revisorn är det svårare att revidera en kommun än ett företag, av den anledningen att det finns mer att ta hänsyn till. I en kommun finns inget vinstkrav, utan man ska göra vad som är bäst för kommuninvånarna, vilket hon upplever som diffust och svårt att mäta, ”har du ett bostadsbolag och du inte hyrt ut 90 % av dina fastigheter är det ju lätt att granska, i en kommun är det inte alltid så”. Något som ofta ställer till problem är att kommunerna inte är vana vid att sätta mål. Problemet är rikstäckande och en förbättring på området hade förenklat revisorernas arbete.

Det största problemet som brukar uppstå i granskningen i Högsby kommun är problemet med att få fram underlag för granskningen. Det kan även vara svårt att få tag i rätt personer. Komrev har enligt den förtroendevalda revisorn, i sin granskning av Högsby kommun ibland upplevt att det är svårt att få fram rätt papper. En annan sak som kan vara svårt är bedömningen med väsentlighet och risk, ”för det är inte alltid summan pengar som avgör, det kan ju vara så att det blir en förtroendekris för kommunen”.

För att en revisor ska avstyrka ansvarsfrihet krävs väldigt mycket, det görs mycket sällan. Det finns många olika steg innan ansvarsfrihet. Det finns olika starka påpekanden, anmärkningar och sedan avstyrkt ansvarsfrihet, ”När man kommer till att inte bevilja ansvarsfrihet ligger det väldigt mycket bakom”. Det behöver inte vara flera år av upprepade fel, utan det beror mycket på hur grov förseelsen är. Balanskravet, att man ska hålla budget, är det som har lett till många avstyrkande av ansvarsfrihet, ”Om man drar över år efter år, kan du inte som revisor bevilja ansvarsfrihet, då gör du inte rätt”.

I Högsby avstyrkte revisorerna ansvarsfrihet för sociala nämnden år 2004. Detta inträffade dock precis när nämnderna ändrades till utskott, vilket gjorde att det inte blev några efterverkningar, då nämnderna redan hade avvecklats. I det fallet rörde det sig om att nämnden hade fattat beslut som de inte hade rätt till, vilket bland annat gällde att en individ som blivit uppsagd hade fått avgångsvederlag, dessutom saknades dokumentation, vilket gjorde att hela processen inte kunde granskas.

Den förtroendevalda revisorn vet inte i vilken utsträckning kommunfullmäktige väljer att gå emot de förtroendevalda revisorernas rekommendationer. I Högsby följde kommunfullmäktige inte revisorernas rekommendationer angående socialnämnden, dock anser hon att kommunfullmäktige tog till sig av det revisorerna sa, och rättade till felet.

Den förtroendevalda revisorn tror att anledningen till att kommunfullmäktige kan vara mildare i sin bedömning vid ansvarsprovning beror på att revisorerna måste vara oberoende, medan det kravet inte finns i kommunfullmäktige, ”det kan finnas personliga kopplingar som gör personer som inte ska beviljas ansvarsfrihet får det ändå”. Att kommunfullmäktige inte är med i hela processen spelar säkert också in, då de endast ”har ett papper framför sig och inte

har hört och sett allt". Detta kan medföra att de som ska besluta inte tycker att saker är så farliga, dessutom har de nog inställningen att "hellre fria än fälla".

Den förtroendevalda revisorn hoppas innerligt att saker som valår inte ska spela in i revisorernas bedömning, dock tror hon att det kan göra det i kommunfullmäktiges bedömning i ansvarsfrågor. Hon tror däremot att den största anledningen till att kommunfullmäktige kan vara mildare i sin bedömning är känslan av att "det kan drabba mig nästa gång".

Storleken på kommunen är irrelevant i frågan om kommunfullmäktige lyssnar på revisorerna. Istället rör det sig om personens kompetens och respekt. Bra utredningar som leder till förbättringar är det som ger förtroende.

Dialogen med de granskade i Högsby kommun fungerar bra, men den går fortfarande att göra bättre, "Det ligger fortfarande kvar lite att man känner anti-revisor". Minst två gånger om året träffar revisorerna kommunstyrelsen och kommunfullmäktiges presidium, men det finns vissa tillfällen när det gäller något specifikt, som man leda till fler möten.

"Kompetens är a och o för en förtroendevald revisor". Den lokala kännedomen är ett plus, då den medför att allting går lättare och fortare, men utan kompetens och utbildning i vad revision är, blir man ingen bra revisor.

De kriterier kommunfullmäktige väljer revisorer efter har ändrats över tiden. "Förr skulle man vara gammal gubbe och i slutet av sin karriär, men det har ändrats varefter uppdraget har ändrats". Eftersom det numera inte rör sig lika mycket om siffror är det inte längre bankmän som primärt blir förtroendevalda revisorer. Som förtroendevald revisor går det att få utbildning via Sveriges kommuner och landsting, dock är ofta budgeten inte särskilt stor, vilket gör att samtliga revisorer inte kan medverka. I Högsby kommun försöker revisorerna skicka åtminstone en representant som kan informera de andra vid ett senare tillfälle.

### **5.3.3.2 Effekter**

Anmärkningar ger enligt den förtroendevalda revisorn en effekt när det gäller rena saker som inte är korrekta. Dock när det gäller oegentligheter, som rör något brottsligt måste revisorerna rapportera detta till kommunstyrelsen som tar beslutet om det ska polisanmälas och granskas ytterligare. Den förtroendevalda revisorn säger också att när revisorerna rekommenderar att avstyrka ansvarsfrihet är det "skarpt läge". Ifall kommunfullmäktige sedan beslutar att bevilja ansvarsfrihet ger detta intrycket att det som är felaktigt är "ok". I de fall ansvarsfrihet inte beviljas måste dock personen ställa sig frågan ifall de verkligen kan sitta kvar, eftersom deras förtroende kan vara eroderat.

### **5.3.3.3 Lösningar/Förändringar**

I nuläget anser den förtroendevalda revisorn inte att det behövs några förändringar i systemet med ansvarsprövning. Hon ser förslaget i propositionen om att beslutet om ansvarsfrihet i fortsättningen ska motiveras som en tillräcklig åtgärd. Dock anser hon att det inte finns tillräcklig förståelse för hur allvarligt en anmärkning är, "ofta skakar folk av sig det rätt lätt". Hon tycker att det idag finns för många steg av anmärkningar. Detta ställer enligt henne till problem i frågan, "hur långt man ska vidga sig innan man inte beviljar ansvarsfrihet?".

Den förtroendevalda revisorn tycker att det är en fördel att ha egna revisionskontor. Dock behövs det ändå konsulter, eftersom det finns vissa specialkunskaper som det bara finns behov av med långa mellanrum. En IT-granskning görs exempelvis endast vart tredje år. Det kunde ha varit en bra avlastning för de förtroendevalda revisorerna ifall ett par kommuner hade kunnat gå samman och anställt en revisionschef och en sekreterare.

Något som bör ändras är att öka medvetandet om vad de förtroendevalda revisorerna egentligen gör, då många individer fortfarande lever kvar med bilden att de i stort sätt ”granskar kaffekassan”. Jobbet som förtroendevald revisor likställs idag med de uppdrag som ger det lägsta arvordet, medan det i den nya propositionen skrivs att det ska likställas med de uppdrag som ger det högsta arvordet.

### 5.3.4 Sammanfattning Högsby kommun

	<b>Besluts/Revisions processen</b>	<b>Effekter</b>	<b>Lösningar/ Förändringar</b>
<b>Kommunfullmäktige</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Gränsdragning svår i ansvarsprövn., ex tagit stora risker med skattepengar</li> <li>* Vänskapsband kan påverka KF:s beslut</li> <li>* Viktigt revisor: neutral &amp; kompetent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Bör lämna sin post vid avstyrkande av ansvarsfrihet</li> <li>* Tveksamt om enbart revisorers rek. ger en effekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Tveksam till nya prop. med motivering</li> <li>* Måste förbättra personliga ansvaret</li> <li>* Mer kompetenta revisorer</li> </ul>
<b>Nämnd/ Kommunstyrelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Vissa tycker det är obehagligt med revisorer</li> <li>* Revisorer mer stöd än polis</li> <li>* Revision ibland på gräsrotsnivå</li> <li>* Kan gå politik i granskning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Bör lämna sin post vid avstyrkande av ansvarsfrihet</li> <li>* Tveksamt om enbart revisorers rek. ger en effekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Utbildningskrav på revisorer</li> <li>* Välj företagare till revisorer</li> <li>* Dialog året runt</li> </ul>
<b>Förtroendevalda revisorer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Revisorerna jobbar mer med att hjälpa än anklaga</li> <li>* Svårt att få fram underlag för granskning</li> <li>* Politik, personliga kopplingar påverkar KF</li> <li>* ” Det kan drabba mig nästa gång”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Anmärkning ger effekt när det rör sig om rena saker som är fel</li> <li>* Moralen avgör i fall en person kan sitta kvar på sin post</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ny prop. är bra</li> <li>* Inga förändringar behövs</li> <li>* Egna rev.kontor är bra, men konsulter behövs</li> <li>* Ökad kunskap om vad revisorer gör</li> </ul>

Figur 5: Empirisk sammanfattning Högsby kommun

## 5.4 Sammanfattning

Syftet med detta kapitel har varit att presentera den empiri vi samlat in under vår undersökning. De mest intressanta och relevanta åsikterna som framkommit i vår empiriska undersökning följer nedan. I nästa kapitel, analys, kommer en djupare genomgång av empirin göras för att se om det finns några samband eller mönster.

De tre fallkommunerna har olika ekonomiska förutsättningar. Simrishamns kommun har god ekonomi och liten utflyttning, medan Osby har något sämre ekonomi och lite högre grad av utflyttning. Högsby kommun har däremot väldigt hög utflyttning och dessutom betydligt sämre ekonomisk tillväxt. I Simrishamns kommunfullmäktige finns tio partier representerade, medan det i Osby kommun finns sju partier i kommunfullmäktige och i Högsby åtta.

Våra intervjuobjekt anser att det är svårt att veta var gränsen mellan anmärkning och avstyrkt ansvarsfrihet ligger, det är dock klart att det krävs grova förseelser. Enligt en del av intervjuobjekten spelar politiska strategier och personliga relationer in i beslutet om ansvarsprövning. Framförallt medlemmar av nämnder och kommunstyrelser anser att de förtroendevalda revisorerna ibland kan vara en aning petiga och osakliga. Det råder delade meningar om huruvida dialogen mellan förtroendevalda revisorer och de som granskas fungerar. Även om den förtroendevalda revisorns viktigaste egenskap råder det delade meningar, en del anser att kommunal kännedom är viktigast, medan andra anser att kunskap om revision är viktigast.

Våra intervjuobjekt anser att en nämnd eller kommunstyrelse som avstyrkts ansvarsfrihet bör avgå, men att det är en moralfråga. Huruvida enbart de förtroendevalda revisorernas rekommendation ger en effekt råder det mellan intervjuobjekten skilda åsikter.

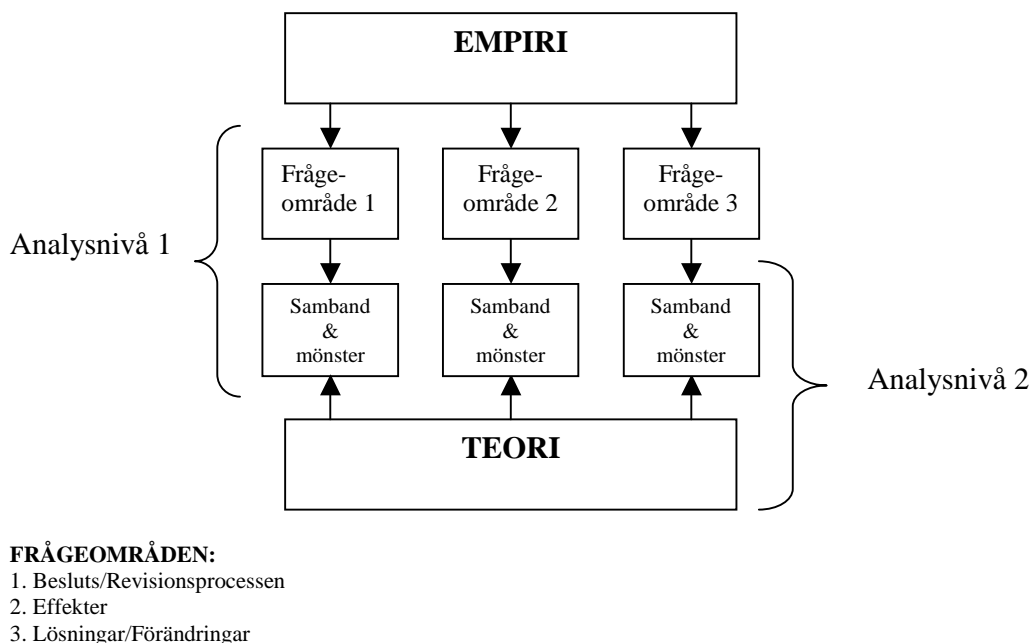
De flesta av intervjuobjekten tycker att systemet med ansvarsprövning idag fungerar bra, och att det inte behövs några större förändringar. Dock har det framkommit från ett antal håll att revisorerna borde utbildas i större utsträckning och att en centralstyrd organisation borde instiftas för att stärka den kommunala revisionen.

## 6 ANALYS

*I detta kapitel kommer vi att analysera den empiri vi presenterat i kapitel fem, med de teorier vi presenterat i kapitel fyra. Analysen kommer att ske enligt den analysmodell vi presenterat i kapitel två. Kapitlets struktur följer uppsatsens frågeområden, revisions/beslutsprocessen, effekter och lösningar/förändringar, dock sker ingen uppdelning efter kommuner.*

### 6.1 Rekapitulering av analysmodellen

Enligt uppsatsens analysmodell i kapitel två, ämnas analysen genomföras uppdelat på uppsatsens tre frågeområden, men på två olika nivåer. Under nivå ett sker en analys av empirin gällande samtliga kommuner och intervjuobjekt för att se om det finns några samband eller mönster. Under nivå två sker en analys med hjälp av den teori som presenterats, för att försöka förklara de samband och mönster som eventuellt uppkommer under nivå ett.



Figur 6: Rekapitulering av uppsatsens analysmodell

### 6.2 Besluts/Revisionsprocessen

#### 6.2.1 Analysnivå 1 – samband och mönster

Då det inte finns några bestämmelser i kommunallagen om i vilka fall de förtroendevalda revisorerna skall rekommendera avstyrkt ansvarsfrihet, samt i vilka fall kommunfullmäktige skall avstyrka ansvarsfrihet, blir det en bedömningsfråga (Lundin, 1999). Därav är det intressant att se vilka mönster som framkommit hos de tre grupper som vi intervjuat, vad tycker de är viktigast?



Vid en jämförelse av vad ordförandena för de förtroendevalda revisorerna anser vara viktigt, då de rekommenderar avstyrkt ansvarsfrihet, kan vissa mönster ses. De anser att det är viktigt att de berörda parterna tar till sig av den kritik som riktas. Ifall kritiken år efter år nonchaleras och inga försök att åtgärda problemen görs, är detta en grund för att rekommendera avstyrkt ansvarsfrihet. Ordförandena för de förtroendevalda revisorerna är också samstämmiga i att det finns olika steg innan det yrkas på avstyrkt ansvarsfrihet och att när detta väl görs, ligger det mycket bakom. Dock anser de att om förseelsen är väldigt grov, finns det inget som hindrar revisorerna från att direkt yrka på avstyrkt ansvarsfrihet. Det finns en del synpunkter som bryter mönstret. Ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Osby kommun påpekar att storleken på problemet är av väsentlig betydelse. Enligt ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Högsby kommun krävs det väldigt mycket för att revisorerna skall avstyrka ansvarsfrihet, och att det görs ytterst sällan.

Vid en jämförelse av vad de granskade, ordförandena för nämnderna och kommunstyrelserna, anser krävas för att ansvarsfrihet skall avstyrkas, kan även vissa mönster ses. De anser att det krävs grova överträdelser för att ansvarsfrihet skall avstyrkas. De poängterar också att kritiken från revisorerna måste vara neutral, saklig och inte politisk. Ytterligare en sak som eftersträvas av samtliga, är en bättre dialog med de förtroendevalda revisorerna. Ett exempel på detta är ordförande för tekniska nämnden i Simrishamns kommun, som anser att ifall nämnden hade fått förklara sin situation, hade en del av den kritik revisorerna framställt kunnat klaras upp, innan det ledde fram till en rekommendation om avstyrkt ansvarsfrihet.

Vid en jämförelse av kommunalrådets uppfattning om vad som ska leda fram till avstyrkt ansvarsfrihet, verkar mönstret vara att de anser att en förseelse skall vara grov, men att det är väldigt svårt att veta var gränsen skall gå. Enligt kommunalrådet i Simrishamns kommun måste varje fall prövas individuellt och det går inte att dra någon generell gräns, utan kommunfullmäktige måste se till den ekonomiska utvecklingen och hur nämnden utfört sitt uppdrag tidigare. Kommunrådet i Osby kommun anser att grunden för avstyrkt ansvarsfrihet är grov misskötsamhet och att felaktiga beslut tagits, trots att man borde ha vetat bättre. Kommunrådet i Högsby kommun tycker att det krävs att en individ gjort dåliga affärer och tagit väldigt stora risker med skattepengar, för att ansvarsfrihet skall avstyrkas. Kommunrådet anser att en individ har rätt att göra misstag, om det finns en godtagbar förklaring.

Det finns ett klart mönster vad det gäller de viktigaste egenskaperna hos en förtroendevald revisor. Det framkommer i nästan alla intervjuerna att det är viktigt att revisorerna inte är politiska i sin granskning. Samtliga intervjuobjekt anser att oberoende hos en förtroendevald revisor är viktigt. De flesta av intervjuobjekten anser även att kunskap om revision är väldigt viktigt. Dock bryter kommunalrådet i Osby kommun mönstret, då han anser att kommunal kännedom är viktigare än kunskap om revision, då han anser att de sakkunniga biträdena har den sakkunskap som krävs.

Ett mönster som framkommer är att intervjuobjekten har en relativt samstämmig bild av vad som krävs för att ansvarsfrihet skall avstyrkas, samt vilka egenskaper som är viktigast hos en förtroendevald revisor. Men trots detta följer inte kommunfullmäktige alltid revisorernas rekommendationer att avstyrka ansvarsfrihet.

En anledning till detta beror enligt de flesta av intervjuobjekten på att beslutsprocessen i kommunfullmäktige avseende ansvarsprövning, påverkas av politiska faktorer, som exempelvis valår, vilket även har observerats under det kommunfullmäktigemöte vi var

närvarande vid. Kommunalrådet i Högsby kommun tror även att personliga relationer kan påverka beslutet, då hon anser att individer känner varandra i en större utsträckning i en liten kommun. Kommunalrådet i Osby kommun bryter återigen mönstret och tror inte att politiska faktorer eller personliga relationer spelar in särskilt mycket i kommunfullmäktiges beslut avseende ansvarsprövning.

### 6.2.2 Analysnivå 2 – Analys med hjälp av teori

En anledning till att kommunfullmäktige väljer att bevilja ansvarsfrihet åt nämnder och kommunstyrelser i fall då de förtroendevalda revisorerna valt att rekommendera ett avstyrkande av ansvarsfrihet, kan förklaras med hjälp av Brunssons (2002) teorier om politiska organisationer. Eftersom kommunfullmäktige är en politisk organisation får medlemmarna antas främst värna om medlemmar med samma ideologi, istället för organisationen som helhet. Då nämnder har samma ideologiska majoritet som finns i kommunfullmäktige leder detta till att majoriteten i kommunfullmäktige väljer att skydda sina egna medlemmar och därför beviljar ansvarsfrihet. De förtroendevalda revisorerna måste enligt lagar och regler bibehålla neutralitet i sin granskning. Trots att de förtroendevalda revisorerna är medlemmar av en politisk organisation, bör dessa regler medföra att de påverkas mindre av de politiska ideologierna än kommunfullmäktige. Därmed kan de se mer till organisationen som helhet och därför i större utsträckning än kommunfullmäktige, anse att en nämnd eller kommunstyrelse bör avstyrkas ansvarsfrihet.

Ytterligare en anledning till att de förtroendevalda revisorerna i större utsträckning väljer att avstyrka ansvarsfrihet för nämnder och kommunstyrelser än kommunfullmäktige, kan till viss del förklaras med hjälp av agentteorin. Det existerar en informationsasymmetri mellan såväl kommunfullmäktige och revisorerna som mellan kommunfullmäktige och nämnder/kommunstyrelser. I förhållandet mellan kommunfullmäktige och nämnder/kommunstyrelse är kommunfullmäktige principal och nämnder/kommunstyrelse är agenter. Agenter har oftast tillgång till betydligt mer information än vad principaler har. Därmed kan kommunfullmäktiges bild av nämnders/kommunstyrelse felsteg bli missvisande. Detta innebär förmodligen att kommunfullmäktige kan få intrycket att felstegen inte är så allvarliga som de i verkligheten är. Visserligen är det vanligt att nämndeledamöter även är medlemmar av kommunfullmäktige och därför har all den relevanta informationen. Dock är det osäkert ifall de informerar sina partikamrater fullt ut om allt som gjorts och beslutats i nämnden. Samma problem kan uppstå i förhållandet mellan revisorer och nämnder/kommunstyrelse. Dock kan problemen ge upphov till motsatt effekt, det vill säga att revisorerna saknar information gällande bakomliggande orsaker till vissa avvikelser, eller att de inte tar hänsyn till dem (Anthony & Govindarajan, 2003).

En tredje möjlig anledning till att de förtroendevalda revisorerna i större utsträckning väljer att avstyrka ansvarsfrihet för nämnder och kommunstyrelser än kommunfullmäktige, kan vara att medlemmarna av kommunfullmäktige anser att ett avstyrkande av ansvarsfrihet är ett politiskt nederlag som kan komma att försämra bilden av deras eget arbete, medan de förtroendevalda revisorerna inte delar denna uppfattning, utan eventuellt kan se ett avstyrkande som ett bevis på att de genomfört sitt uppdrag på ett bra sätt.

	<b>Politiska ideologiers betydelse</b>	<b>Informationsmängd</b>	<b>Konsekvenser av avstyrkande</b>
<b>Kommunfullmäktige</b>	Högre	Mindre	Negativ, politiskt stänk
<b>Förtroendevalda revisorer</b>	Lägre	Mer	Positiv, Erkännande av revisionens effektivitet

Figur 7: Sammanfattning Revision/Beslutsprocessen, analysnivå 2

## 6.3 Effekter

### 6.3.1 Analysnivå 1 – samband och mönster

Avstyrkande av ansvarsfrihet kan ge upphov till tre olika former av effekter. Den mildaste effekten innebär i kort, att en nämnd eller kommunstyrelse inte blir beviljad ansvarsfrihet, men ändå får förnyat förtroende. Det blir inget rättsligt efterspel av denna variant, men dock kan avstyrkandet ge upphov till politiska konsekvenser och minskat förtroende i allmänhetens ögon. En hårdare effekt är när ledamöterna i en nämnd eller kommunstyrelse blir entledigade, det vill säga bortplockade från sin post. Den tredje möjliga effekten är att ledamöterna av en nämnd eller kommunstyrelse avstyrks ansvarsfrihet och att kommunfullmäktige samtidigt väcker en skadeståndstalan (Lundin, 1999).

Ett mönster som framträder vid en jämförelse av intervjuobjekten, är att effekterna av avstyrkt ansvarsfrihet har beskrivits på liknande sätt av samtliga intervjuobjekt. De har poängterat att avstyrkt ansvarsfrihet inte behöver innebära att ledamöterna av en nämnd eller kommunstyrelse entledigas, men att möjligheten finns. Eftersom avstyrkande av ansvarsfrihet i vissa fall kan fungera som en bricka i ett politiskt spel, är det inte en självklarhet att de som inte beviljas ansvarsfrihet ska avgå. Dock anser samtliga intervjuobjekt att det finns en moralisk aspekt hos dem som inte beviljats ansvarsfrihet som måste tas hänsyn till. Det rör sig om en hedersfråga ifall en person kan sitta kvar på sin post trots att personen inte beviljats ansvarsfrihet.

Det är intressant att ingen av intervjuobjekten har nämnt den tredje möjligheten, att avstyra ansvarsfrihet och samtidigt föra en skadeståndstalan. Troligen beror detta på att det är en extrem åtgärd, som endast skulle användas ifall personer begick något brott som inneburit ekonomisk vinning, vilket inte har förekommit i någon av kommunerna. Eftersom Simrishamn, Osby och Högsby är små kommuner, är sannolikheten att denna form av åtgärd skulle inträffa relativt liten, då det framkommit av intervjuerna att det råder en "alla känner alla"-mentalitet och att politikerna försöker sköta saker enklare och snyggare, än i större kommuner.

Det finns inget klart mönster gällande ifall enbart revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet ger en effekt, utan det råder delade meningar mellan kommunalråden. Kommunalrådet i Simrishamns kommun anser att enbart revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet ger en effekt, medan kommunalrådet i Högsby kommun har motsatt åsikt. Kommunalrådet i Simrishamns kommun hänvisar till den mediala uppmärksamhet som tekniska nämnden i Simrishamns kommun ådragit sig, vilket i sin tur lett till att kommunfullmäktige valde att initiera ett sparprogram och iföra restriktioner för tekniska nämnden. Kommunalrådet i Högsby kommun anser inte att enbart revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet ger en effekt, då hon anser att kommunfullmäktiges beviljande av ansvarsfrihet fungerar som ett godkännande av hela årets verksamhet. Dessutom finns det enligt kommunalrådet, vissa individer som bygger upp ett försvar mot revisorerna och därmed i slutändan inte anser att de har gjort något felaktigt, utan endast varit omotiverat kritiserade.

De åsikter som ordförandena av kommunstyrelser och nämnder i samtliga fallkommuner har, om de effekter som enbart revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet ger, skiljer sig en aning från kommunalrådets åsikter. Detta förstärker intrycket av att det inte finns något klart mönster mellan intervjuobjekten i denna fråga. Enligt tekniska nämndens ordförande i Simrishamns kommun, krävs det att revisorernas kritik är saklig för att en ledamot av en nämnd eller kommunstyrelse ska avgå. Dock går det att observera i hans beteende att han kan lida av det kommunalrådet i Högsby kommun beskrivit, att individer bygger upp ett försvar vilket i slutändan innebär att de som fått motstå kritik inte anser att de har gjort något felaktigt. Ordföranden i tekniska nämnden anser sig omotiverat kritiserad trots att nämnden överskridit sin budget med cirka 8,4 miljoner kronor, vilket motsvarar ungefär 42 % av nämndens totala budget. Dock finns det empiriskt bevis som pekar på att en effekt ändå kan ha framkommit i Simrishamns kommun. Trots att tekniska nämnden beviljats ansvarsfrihet, har kommunfullmäktige mer eller mindre försökt tvinga fram en förändring i tekniska nämndens beteende genom ett sparprogram och införda restriktionerna.

I Osby kommun har revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet för utbildningsnämnden givit en effekt. Revisorernas rekommendation har ökat fokus på problemen inom nämnden, dessutom har nya ekonomisystem införts för att minska risken för framtida problem av liknande slag.

Det går att se ett klart mönster hos de förtroendevalda revisorerna i Simrishamns, Osby och Högsby kommun, då samtliga är av den uppfattningen att när kommunfullmäktige väljer att bevilja ansvarsfrihet trots att revisorerna rekommenderat att avstyrka, ger detta en negativ effekt. Det kan uppstå missnöje bland de förtroendevalda revisorerna, vilket kan leda till att individer väljer att lämna sin post som förtroendevalda revisorer. Det råder dock delade meningar om det kan leda till förbättringar inom de utpekade nämnderna. Den förtroendevalda revisorn i Osby kommun har märkt av vissa förbättringar inom utbildningsnämnden, dock är situationen fortfarande inte bra, därmed är det relevant att ställa frågan ifall situationen i utbildningsnämnden hade förbättrats ytterligare ifall kommunfullmäktige valt att avstyrka ansvarsfrihet för nämnden och eventuellt entlediga dem. Den förtroendevalda revisorn i Högsby anser däremot att det inte blir några positiva förändringar inom nämnder och kommunstyrelser, om kommunfullmäktige väljer att bevilja ansvarsfrihet trots revisorernas rekommendationer att avstyrka ansvarsfrihet.

### 6.3.2 Analysnivå 2 – Analys med hjälp av teori

Skillnaderna i uppfattning hos de förtroendevalda revisorerna angående om enbart revisorernas rekommendation att avstyra ansvarsfrihet ger en effekt, kan bero på skillnader i de enskilda fallen då revisorerna avstyrkt ansvarsfrihet i de olika kommunerna. I Osby kommun rörde det sig om en relativt nykomponerad nämnd, medan det inte gjorde det i Högsby kommun. Dessutom har kommunalrådet i Osby kommun uppgivit att politiken i kommunen fungerar relativt friktionsfritt, med bra samarbete mellan de politiska blocken. Kommunalrådet i Högsby kommun anser även att det är bra samarbete mellan de politiska blocken i Högsby kommun. I Simrishamns kommun finns det enligt ordföranden i tekniska nämnden och kommunalrådet, starka motsättningar mellan de olika politiska blocken. Detta är även det intryck vi har fått genom vår observation av ett kommunfullmäktigemöte i Simrishamns kommun.

Enligt Brunssons (2002) forskning om politiska organisationer, anser vi att Osby kommun har vissa drag av en aktionsorganisation, trots att det är en politisk organisation. Då kommunstyrelsens ordförande i Osby kommun har redogjort att oppositionen och majoriteten i kommunstyrelsen förbereder de ärenden som ska beslutas om i kommunen tillsammans, skiljer detta sig från teorier om politiska organisationer. I politiska organisationer väljer ofta medlemmarna att maximera sin kontakt med individer som delar samma ideologi och minimera kontakten med individer som inte gör det. Beslutsprocessen i Osbys kommunstyrelse är relativt snabb och effektiv. Detta är en egenskap som tillhör aktionsorganisationer. Kommunalrådet i Osby kommun påpekar även att medlemmarna i kommunstyrelsen främst ser sig som medlemmar av kommunen och inte som medlemmar av den politiska ideologi de tillhör, och att deras mål är att göra vad som är bäst för kommunen. Därmed ligger mycket fokus på enighet, vilket också är en aktionsorganisationens egenskaper (Brunsson, 2002). Dock saknas uppgifter från övriga medlemmar av kommunfullmäktige, och därför är det svårt att svara på om denna syn delas av samtliga.

Anledningen till att det har skett en effekt i Osby kommun, hos utbildningsnämnden och i kommunens styrning, med det nya ekonomistyrningssystemet, beror sannolikt på de interna förhållandena i kommunen. Kommunalrådet har uppgivit att politikerna jobbar med samma mål, att göra det bästa för kommunen, och därför har fokus lagts på att lösa problemen med utbildningsnämnden, istället för att använda problemen som en politisk bricka och rikta massiv kritik mot sina politiska motståndare. Med detta i åtanke har Osby kommun många av de egenskaper som normalt återfinns i en aktionsorganisation. En aktionsorganisation är normalt lösningsorienterad, vilket medför att dessa typer av organisationer är bättre rustade för att organisera en gemensam aktion (Brunsson, 2002).

Simrishamns kommun följer inte samma mönster som Osby kommun, utan har mer de egenskaper som återfinns i Brunssons (2002) beskrivning av en politisk organisation. I Simrishamns kommun förbereds de ärenden som ska beslutas om i de olika politiska fraktionerna som medlemmarna tillhör, såväl i nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Därmed har ett medvetet val att minimera kontakten med personer av en annan politisk ideologi gjorts. Efter att vi observerat beslutsprocessen i kommunfullmäktige kan vi även säga att beslutsprocessen är lång och utdragen, och att det verkar som att vissa beslut eventuellt tas för att gynna de olika politiska fraktionerna, istället för kommunens allmänna intressen.

Under det kommunfullmäktigemöte som hölls för att besluta om tekniska nämnden i Simrishamn skulle beviljas ansvarsfrihet, riktades stora mängder kritik mot nämndens

ledamöter, som i sin tur intog försvarsställning. Förekomsten av förslag på lösningar på problemen fick en minst sagt sekundär position i debatten. Detta visar på att politikerna var mer inriktade på problemen än lösningar, vilket också är en egenskap som är framträdande i politiska organisationer (Brunsson, 2002). Det faktum att lösningar fick en sekundär position i debatten och att ledamöterna i tekniska nämnden ansåg att de inte kunde ha agerat annorlunda, talar för att enbart revisorernas rekommendation inte skulle ge en tillräcklig effekt i att förändra tekniska nämndens beteende.

I Högsby kommun har en del egenskaper som brukar finnas i aktionsorganisationer. Enligt kommunalrådet råder det ett bra samarbete inom kommunfullmäktige och samtliga partier arbetar med samma mål, att göra det bästa för kommunen. Beslutet att avskaffa samtliga nämnder i kommunen och låta kommunstyrelsen sköta deras uppgifter efter problemen med socialstyrelsen, pekar på en viss lösningsorienterad inställning. Eftersom organisationer med denna inställning ofta har lättare för att organisera en aktion (Brunsson, 2002), talar detta eventuellt för att enbart revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet kan leda till en effekt. Dock finns det enligt kommunalrådet, individer inom kommunen som väljer att "raljera sig mot revisorerna", vilket talar för att enbart revisorernas rekommendation inte räcker för att få fram en effekt.

Det finns stora skillnader mellan kommunerna. Detta kan vara en del av förklaringen till att effekterna, av de förtroendevalda revisorernas rekommendationer, är annorlunda i de olika kommunerna. Osby kommun och framförallt Högsby kommun är hårt drabbade av utflyttning och har en relativt ansträngd ekonomi. Detta medför att behovet av förändringar, av sådant som är kostsamt för dessa kommuner, är stort.

Det politiska samarbetet skiljer sig åt mellan de olika kommunerna. I Högsby och Osby kommun har kommunalråden uppgivit att det finns ett bra samarbete mellan partierna. I Simrishamns kommun finns det enligt kommunalrådet och ordförande i tekniska nämnden, starka motsättningar mellan blocken. Möjligtvis kan antalet partier i kommunen påverka samarbetsförmågan i kommunfullmäktige, då det finns fler partier representerade i Simrishamns kommunfullmäktige.

Det finns dessutom skillnaderna på de aktiva individerna i kommunerna. I Simrishamns kommun har de som granskats haft svårt att ta till sig av den kritik som riktats mot dem, då de anser att de förtroendevalda revisorerna varit petiga och osakliga. Detta kan medföra att effekterna av de förtroendevalda revisorernas rekommendationer blir mindre. I Högsby kommun anser även vissa individer, enligt kommunalrådet, att revisionen ibland sker på gräsrotsnivå och upplevs som jobbig, trots detta har det dock skett en positiv förändring. I Osby kommun hävdar kommunalrådet att de förtroendevalda revisorerna har ett bra anseende och förtroende hos de granskade. Dock är endast en individs åsikt, och därför kanske inte stämmer in på samtliga individer.

	<b>Ekonomisk situation</b>	<b>Enskilda Individer</b>	<b>Polititisk situation</b>
<b>Simrishamns kommun</b>	Mindre betydelsefullt	Betydelsefullt	Betydelsefullt
<b>Osby Kommun</b>	Betydelsefullt	Mindre betydelsefullt	Betydelsefullt
<b>Högsby kommun</b>	Betydelsefullt	Mindre betydelsefullt	Betydelsefullt

**Figur 8: Vilka faktorer medför att revisorernas rekommendationer ger olika effekt i de olika kommunerna?, analysnivå 2**

## 6.4 Lösningar/Förändringar

### 6.4.1 Analysnivå 1 – samband och mönster

Ett mönster som framträder bland kommunalråden är enigheten i att det inte behövs någon större förändring av systemet med ansvarsprövning. Vissa synpunkter om vad som kunde förbättras finns dock. Kommunalrådet i Simrishamns kommun anser att man borde ha fler möten och en bättre dialog med revisorerna, men att de inte får bli alltför involverade i kommunens löpande verksamhet. Kommunalrådet i Högsby kommun anser att revisorerna förlitar sig för mycket på de sakkunniga biträdena och efterlyser utbildningskrav för de förtroendevalda revisorerna.

Tekniska nämndens ordförande i Simrishamns kommun bryter mönstret bland de granskade och anser att de politiska revisorerna bör ersättas av yrkesrevisorer. Han anser även att det borde föras en bättre dialog mellan de förtroendevalda revisorerna och de granskade, vilket även kommunstyrelsens ordförande i Högsby kommun tycker.

Bland ordförandena för de förtroendevalda revisorerna finns det inget klart mönster, gällande behovet av förändring. Ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Osby och Högsby kommun tycker inte det behövs några större förändringar medan ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Simrishamns kommun anser att det finns ett systemfel och ett stort behov av förändringar.

Det råder delade meningar mellan intervjuobjekten, vad det gäller idén med egna revisionskontor. Samtliga av kommunalråden anser att det skulle bli för dyrt, då fallkommunerna är en relativt liten storlek. De förtroendevalda revisorerna ställer sig mer positiva till införandet av revisionskontor, om det går att lösa kostnadsmissigt samt att personalen inte får en beroendeställning. En intressant synpunkt, som både kommunalrådet och ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Simrishamns kommun presenterar, är förslaget att man kan dela revisionskontor med grannkommunerna och på så sätt spara pengar samt få möjlighet till benchmarking. Från flera olika intervjuobjekt kommer synpunkten att det kan vara bra att använda individer som inte är så insatta i kommunen för att se saker med "ett par fräscha ögon". Det är intressant att denna synpunkt kommer från både de förtroendevalda revisorerna, ordförande för nämnder och kommunalråden.

Vad det gäller användningen av konsulter kontra egna revisionskontor, finns det inget klart mönster. Ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Högsby kommun ser det som en fördel att ha ett eget revisionskontor, men anser att det ändå kommer att behövas specialister i form av konsulter. Ordförande för de förtroendevalda revisorerna i Simrishamns kommun har en annan åsikt. Han anser att upphandlingen av konsulter leder till en svag revision och dessutom tror han att konsulterna på sikt kommer att försvinna. Han hade föredragit professionella yrkesrevisorer med egna revisionskontor och någon form av central översyn från exempelvis revisorsnämnden eller någon statlig organisation. Ordförande i tekniska nämnden i Simrishamns kommun delar samma åsikt, med någon form av central översyn, dock anser han att den inte skall vara statlig. Statligt inflytande är något som de övriga intervjuobjekten inte tycker om, även idén med Revisorsnämnden förkastas av de flesta.

Ett mönster som framträder hos intervjuobjekten är att systemet med att utse förtroendevalda revisorer varit behäftat med en del brister. Enligt intervjuobjekten har uppdraget som förtroendevald revisor har setts lite som en reträttpost, och valet av förtroendevalda revisorer har ofta hamnat på gamla trotjänare inom kommunen. Dessa individer har ofta inte haft den rätta kunskapen om revision, men haft god kännedom om kommunen. Dock anser de flesta av intervjuobjekten att det har skett en viss förbättring i systemet med att utse förtroendevalda revisorer. Valet av förtroendevalda revisorer är kanske inget som direkt påverkar ansvarsprövningen, dock kan det indirekt göra det. Om kommunerna får in fler individer med kunskap om kommunalrevision, skulle det kanske kunna leda till att de förtroendevalda revisorernas granskningar blev mer underbyggda och respekterades mer i kommunfullmäktige.

Det har redan skett vissa förändringar som påverkar systemet med ansvarsprövning. Den nya propositionen, som presenteras under våren 2006, som bland annat ställer krav på att kommunfullmäktige skall motivera sitt beslut i ansvarsprövningen (SKL, 2006), ger positiva reaktioner från nästan alla intervjuobjekt. En del intervjuobjekt tycker dock att det är för tidigt för att kunna se om det är en bra förändring. Kommunrådet i Högsby kommun bryter mönstret och tycker inte problemet med ansvarsprövning ligger i kommunfullmäktiges motiverande, utan i kunskapsnivån hos de förtroendevalda revisorerna. Hon anser dessutom att det kan vara svårt att motivera beslutet i ansvarsprövningen, då Högsby kommun på många områden saknar skrivna mål.

#### 6.4.2 Analysnivå 2 – Analys med hjälp av teori

Enligt Agentteorin fungerar övervakning bäst när en agents uppgifter är väl definierade (Anthony & Govindarajan, 2003). En möjlig förändring vore därför att från något håll poängtera betydelsen av skrivna mål för nämnder och kommunstyrelser och att från kommunernas sida prioritera detta arbete. Detta hade förenklat de förtroendevalda revisorernas uppgift och samtidigt gett en större acceptans för deras synpunkter. I Högsby kommun hade troligen en del av revisorsföraktet försvunnit, ifall denna åtgärd hade vidtagits. Detta skulle kunna leda till en ökad förståelse för de olika uppgifterna och förbättringar inom kommunen. Införandet av den nya propositionen, som kräver att kommunfullmäktige ska motivera sitt beslut om ansvarsprövning, kommer sannolikt få den effekten att kommunfullmäktige blir bättre på att skriva mål för kommunstyrelsen och nämnder.

Egna revisionskontor skapar enligt agentteorin vissa problem. Denna uppbyggnad kan bidra till att de interna revisorerna fokuserar för mycket på den externa revisionen istället för de operationella uppgifterna. Detta kan i sin tur medföra att revisorerna förbiser de operationella



bristerna inom kommunen. Enligt agentteorin medför outsourcing av revision en högre grad av oberoende (Adams, 1994). Detta underbyggs ytterligare av bland annat Osby kommuns kommunalråd, som anser att ifall revisorerna befinner sig på samma plats som de granskade, blir det svårt för revisorerna att rikta kritik, då det uppstår en personlig relation mellan revisorerna och de granskade.

Agentteorin nämner dessutom att outsourcing av den kommunala revisionen leder till ökad flexibilitet, lägre kostnader och ökad kvalitet (Adams, 1994). Med detta i åtanke bör kommunerna använda sig av utomstående revisorer, då i stort sätt samtliga intervjuobjekt har ansett att dessa faktorer är de viktigaste i revisionen. Dock hade egna revisionskontor sannolikt medfört en ökad lojalitet och bättre kunskap om kommunen, dock är dessa egenskaper av underordnad betydelse enligt i stort sätt samtliga intervjuobjekt.

Eftersom de förtroendevalda revisorernas uppgifter har ändrats från att vara dömande till mer stödjande, kräver uppdragets art därför en mer aktionsorienterad individ, då fokus ligger på att finna lösningar istället för att hitta problem. Urvalskriterierna för att välja förtroendevalda revisorer bör därför ändras. Att välja förtroendevalda revisorer på grund av lång och trogen tjänst är numera ingen hållbar lösning. Osby kommuns kommunalråd är ensam i sin bedömning att kunskap om kommunen är viktigare än kunskap om revision. Resterande intervjuobjekt anser att kunskap om revision är viktigare. Ett sätt att se till att de förtroendevalda revisorerna inte väljs enbart på grund av lång och trogen tjänst, skulle kunna vara att införa utbildningskrav för revisorerna. Sannolikt hade denna åtgärd dock kostat kommunerna mer pengar, vilket gör att vi anser att det är osannolikt att åtgärd genomförs utan någon påtryckning utifrån.

För att förbättra relationerna mellan de förtroendevalda revisorerna och nämnder/kommunstyrelser finns flera förslag. Ett förslag är att involvera de förtroendevalda revisorerna mer i den kommunens löpande verksamheten under året, och att det sker en tätare kontakt. Dock kan detta få en negativ effekt, då det kan påverka de förtroendevalda revisorernas oberoende. En annan lösning för att minska motsättningarna skulle kunna vara att försöka informera nämnde- och kommunstyrelseledamöter bättre om de förtroendevalda revisorernas uppgifter. Idag finns det på vissa ställen en väldigt skev bild av vad de förtroendevalda revisorernas arbete och uppgifter innefattar.

Slutligen är det värt att nämna att ett mandat till revisorsnämnden eller en statlig enhet som har hand om den kommunala revisionen troligen inte är en genomförbar lösning, då det enligt våra intervjuer verkar det finnas en stark motvilja hos de flesta politikerna att släppa iväg beslutsmakt till något annat organ.

## 6.5 Sammanfattning

Syftet med detta kapitel har varit att analysera den empiri vi samlat in under vår undersökning.

Vi har med hjälp av vår analys upptäckt att det är svårt att peka på vad som leder till avstyrkt ansvarsfrihet. Politiska och personliga förhållanden, informationsasymmetrin, skillnaderna i konsekvenser för kommunfullmäktige respektive de förtroendevalda revisorerna är de tre viktigaste faktorerna som kan medföra att kommunfullmäktige ofta beslutar att bevilja ansvarsfrihet när de förtroendevalda revisorerna rekommenderat avstyrkt ansvarsfrihet

När det finns egenskaper i kommuner, som normalt återfinns i aktionsorganisationer, finns det en större chans att enbart revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet ger en effekt. Vi har dessutom funnit att det finns stora skillnader mellan de olika kommunerna, och att dessa medför att effekterna av enbart revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet skiljer sig mellan kommunerna. De tre faktorerna är ekonomisk situation, enskilda individer och politisk situation.

Vi har funnit att nedskrivna mål inom kommunen är viktigt, då det underlättar de förtroendevalda revisorernas arbete och ger ökad legitimitet till deras åsikter. Egna revisionskontor i mindre kommuner, leder sannolikt till försämrat oberoende, högre kostnader och försämrad kvalitet. Därmed är förmodligen konsulttjänster ett bättre alternativ. Urvalskriterierna för att välja förtroendevalda revisorer bör grundas på kunskap och kompetens och inte på gamla meriter. Idéer om att införa någon form av central enhet för kommunal revision är troligen inte en genomförbar lösning, då motståndet för idén är stort inom kommunerna.

## 7 SLUTDISKUSSION

---

*I detta kapitel börjar vi med att återge uppsatsens syfte. Efter detta besvaras uppsatsens forskningsfrågor med hjälp av den analys som redovisats i föregående kapitel. Därefter redogörs författarnas synpunkter på systemet med ansvarsprövning. Efter detta görs en reflektion över uppsatsens slutsatser. Därefter följer förslag på fortsatta studier och slutligen en sammanfattning av kapitlet.*

---

### 7.1 Rekapitulering av syftet

Uppsatsens syfte är tredelat och är att besvara följande frågor:

- Vad leder fram till avstyrkt ansvarsfrihet i en kommun?
- I vilken utsträckning ger revisorernas rekommendation, att avstyrka ansvarsfrihet i en kommuns revision, en effekt och vilken effekt ger det?
- Fungerar systemet med ansvarsprövning eller finns det behov av förändring?

### 7.2 Forskningsfrågorna besvaras

#### 7.2.1 Vad leder till avstyrkt ansvarsfrihet i kommuner?

I de kommuner vi har undersökt finns en relativt samstämmig syn på vad som kan leda till avstyrkt ansvarsfrihet. För att ansvarsfrihet ska avstyrkas krävs grova förseelser, det är dock svårt att veta var gränsen mellan anmärkning och avstyrkt ansvarsfrihet går. Varje fall måste prövas och analyseras individuellt, då det kan finnas särskilda omständigheter som påverkar bedömningen. Den mest frekventa anledningen till att ansvarsfrihet avstyrks verkar vara att balanskravet inte hålls. Stora budgetunderskott verkar få de förtroendevalda revisorerna att reagera och rekommendera att ansvarsfrihet avstyrks. Upprepade förseelser och brist på åtgärder verkar också leda till att de förtroendevalda revisorerna rekommenderar att ansvarsfrihet avstyrks. Revisorerna ska se till risk och väsentlighet, vilket innebär att deras fokus också ska ligga på saker som kan bli kostsamma för kommunen. Dock kan revisorernas kompetens och utbildning påverka ifall dessa frågor prioriteras. Oprofessionella revisorer kan ha svårt att se vilka de mest väsentliga och riskfyllda verksamheterna är, och därför fastna på småsaker som är av underordnad betydelse.

För att kommunfullmäktige ska avstyrka ansvarsfrihet verkar det krävas ett väsentligt budgetunderskott. När det förekommit oegentligheter i form av något brottsligt råder det dock ingen tvekan om att ansvarsfrihet avstyrks, dock verkar detta sällan förekomma, i alla fall i de kommuner vi har undersökt. Behörighetsöverskridande beslut som tas i nämnder och kommunstyrelser är också en allvarlig förseelse som kan leda fram till att ansvarsfrihet avstyrks.

Det framgår inte klart av kommunallagen och SKL:s rekommendationer, vad som krävs för att kommunfullmäktige respektive de förtroendevalda revisorerna ska avstyrka ansvarsfrihet. Det finns en viss översiktlig vägledning i SKL:s rekommendationer, men det lämnas mycket

utrymme till egna tolkningar och bedömningar. Detta medför att det kan finnas stora skillnader i vad som leder till avstyrkt ansvarsfrihet i olika kommuner.

En anledning till att kommunfullmäktige väljer att bevilja ansvarsfrihet i fall där de förtroendevalda revisorerna rekommenderar att avstyrka ansvarsfrihet, är det politiska spelets påverkan. Revisionens granskning ska vara politiskt neutral, dock ställer vi oss aningen tveksamma till att den faktiskt är det i alla kommuner, då de förtroendevalda revisorerna i grunden är politiker, dessutom är det i många fall oppositionen som utför revisionen. I kommunfullmäktige finns inget krav på neutralitet i bedömningen av ansvarsprövningen. Detta gör att personliga relationer och politiska allianser påverkar beslutet om ansvarsfrihet. Under valår verkar risken för detta vara mer framträdande, då de politiska allianserna måste presentera en enad front mot sina väljare. I kommuner där majoriteten och oppositionen står långt ifrån varandra åsiktsmässigt, verkar dessa faktorer också vara mer betydelsefulla än i kommuner där det råder bra samarbete mellan de politiska blocken och ett lugnt politiskt klimat.

Den informationsasymmetri som råder mellan både kommunfullmäktige och revisorerna samt mellan kommunfullmäktige och nämnderna/kommunstyrelserna kan i viss mån få vissa förseelser att framstå som mindre betydelsefulla och mindre skadliga. Det faktum att kommunfullmäktige inte har tillgång till all den information som nämnderna/kommunstyrelserna och revisorerna har, kan medföra att de saknar den fulla bilden av hur stort ett misstag är, speciellt om det rör sig om abstrakta saker, som vissa icke kvantifierbara mål inom exempelvis en socialnämnd.

Konsekvenserna av att avstyrka ansvarsfrihet för en nämnd eller kommunstyrelse är olika för de förtroendevalda revisorerna och för kommunfullmäktige. När kommunfullmäktige väljer att avstyrka ansvarsfrihet kan detta av dess medlemmar uppfattas som ett politiskt nederlag. För de förtroendevalda revisorerna kan avstyrkt ansvarsfrihet upplevas som ett erkännande, att revisorerna har utfört sitt uppdrag väl, och varit alerta och uppmärksamma.

Sammanfattningsvis kan vi säga att det är svårt att veta vad som leder till avstyrkt ansvarsfrihet i kommuner. Avsaknaden av klara riktlinjer gör att det till stor del blir en bedömningsfråga, där det politiska spelet, informationsasymmetrin och de olika konsekvenserna av avstyrkt ansvarsfrihet påverkar beslutet. Den vanligaste grunden till att ansvarsfrihet avstyrks verkar dock vara budgetöverskridande.

### 7.2.2 Vilka effekter får revisorernas rekommendationer att avstyrka ansvarsfrihet?

Revisorernas rekommendationer att avstyrka ansvarsfrihet kan i vissa fall leda till att kommunfullmäktige avstyrker ansvarsfrihet för en nämnd eller en kommunstyrelse. Detta inträffar dock sällan, ungefär tre gånger per år fördelat på 290 kommuner med otaliga nämnder och kommunstyrelser.

Effekterna av enbart revisorernas rekommendationer kan variera. Vi har funnit olika faktorer som påverkar ifall det sker en effekt eller ej. De viktigaste faktorerna är kommunens ekonomiska situation, de enskilda individerna i kommunen och den politiska situationen i kommunen, och även till viss del medias uppmärksamhet.

I kommuner med ansträngd ekonomi och negativ befolkningstillväxt är behovet av att lösa problem större, än i kommuner med god ekonomi och positiv befolkningstillväxt. Detta innebär troligen att kommuner med ansträngd ekonomi är mer villiga att genomföra förändringar för att lösa de problem som är kostsamma för kommunen. Därmed kan troligen en kommuns ekonomiska situation påverka ifall en effekt av enbart revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet framkommer.

En annan viktig del i huruvida en effekt nås av enbart revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet beror på de enskilda individerna som styr de nämnder och kommunstyrelser som revisorerna rekommenderat avstyrkt ansvarsfrihet för. Dessa individers inställning till den kritik som riktats mot dem och deras personliga "stolthet" kan påverka ifall de kommer att genomföra de nödvändiga förändringar som krävs. Individer som känner sig orättvist utpekade kommer sannolikt inte genomföra lika effektiva förändringar som individer som kan förstå och ta till sig den kritik som riktats mot dem. Individer som känner sig orättvist behandlade av de förtroendevalda revisorerna kan även se kommunfullmäktiges beviljande av ansvarsfrihet som ett godkännande, och detta medför i sin tur att de inte anser att några förändringar är nödvändiga. De förtroendevalda revisorernas upplevda kompetens påverkar även ifall det sker en effekt inom de nämnder och kommunstyrelser som har kritiserats. En förtroendevald revisor som upplevs som saklig och kompetent av dem som granskas har troligen en större chans att påverka förändring i nämnder och kommunstyrelser, utan att kommunfullmäktige avstyrker ansvarsfrihet. Ifall den förtroendevalda revisorn är saklig och kompetent, tas troligen revisorns åsikter på större allvar och det infinner sig en hög grad av respekt. När en förtroendevald revisor inte upplevs ha den kompetens som krävs kan motsatt effekt finnas. Saklig kritik kan förkastas då det inte finns förtroende och respekt för revisorn och dennes uppdrag.

Den politiska situationen i kommunen påverkar ifall en effekt nås av enbart revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet. I kommuner där det råder bra samarbete mellan de politiska blocken, tror vi att fokus flyttas från problemen till lösningar. Det finns därför en större chans att problemen blir åtgärdade istället för att problemen används som ammunition i en politisk pajkastning.

När revisorernas rekommendationer får mycket uppmärksamhet, av såväl kommunfullmäktige som media, blir ofta effekterna större. Det skapas då ett ökat fokus på problemet. Dock kan en överdrivet stor uppmärksamhet få motsatt effekt, då de kritiserade kan känna sig uthängda och därför inta en försvarsställning.

Sammanfattningsvis tror vi att enbart revisorernas rekommendation att avstyrka ansvarsfrihet ger en större effekt när en kommuns ekonomi är ansträngd. Om en kommun har god ekonomi, tror vi att de viktigaste faktorerna som påverkar ifall det blir en effekt eller ej är, de enskilda individerna och den politiska situationen i kommunen. Ifall de förtroendevalda revisorerna upplevs som kompetenta och ger saklig kritik kan detta påverka de enskilda individernas inställning, vilket kan framkalla en effekt. Bra politiskt samarbete inom kommunen ger troligen också ökade chanser till att en positiv effekt uppstår. Ett sätt att försöka framkalla en effekt är att använda sig utav media, dock kan det i vissa fall ge motsatt effekt.

### 7.2.3 Fungerar systemet med ansvarsprövning eller finns det behov av förändring?

Systemet med ansvarsprövning verkar idag inte fungera så bra som det var tänkt att göra. För tillfället råder det väldigt varierad kompetens bland de förtroendevalda revisorerna i kommunerna. Det finns säkert många kompetenta förtroendevalda revisorer, men det verkar finnas en hel del som saknar den nödvändiga kompetens som krävs för att utföra uppdraget på ett tillfredställande sätt. Granskningen av den kommunala verksamheten är väldigt viktig för kommuninvånarna, då det krävs att det kan säkerställas att deras skattepengar används på ett effektivt sätt.

För att förbättra den kommunala revisionen, skulle förändrandet av de kriterier förtroendevalda revisorer väljs utifrån kunna vara en tänkbar lösning. Det främsta kriteriet skulle i fortsättningen kunna vara kompetens och istället för lång och trogen tjänst. Idag används uppdraget som något av en reträttpost för gamla politiker. Om detta ändras skulle den kommunala revisionen kunna få större respekt hos både de granskade och kommunfullmäktige. För att säkerställa de förtroendevalda revisorernas kompetens hade de behövt genomgå mer utbildning än i dagsläget. Det är troligen inte hållbart att skicka en förtroendevald revisor på utbildning, och sedan låta denne återberätta utbildningens innehåll för de resterande förtroendevalda revisorerna.

Beslutsprocessen vid ansvarsprövning i kommunfullmäktige präglas idag väldigt mycket av det politiska spelet, vilket är naturligt med tanke på dagens system. Då ansvarsprövning är en så pass viktig del i vårt samhälle kan det tyckas konstigt att politiska motsättningar skall få påverka beslutet. Den nya propositionen som säger att kommunfullmäktige i fortsättningen ska motivera sitt val av beslut i ansvarsprövningen, visar att det finns en vilja att förbättra systemet. Dock är det i dagsläget svårt att uttala sig om hur pass effektiv åtgärden kommer att vara. Förmodligen kommer åtgärden främja arbetet med att ta fram mål inom de olika områdena i kommunerna, vilket troligtvis kommer att underlätta i beslutsprocessen för kommunfullmäktige samtidigt som det kommer att underlätta för de förtroendevalda revisorerna, då de lättare kan identifiera brister och finna stöd för sina åsikter. Propositionen hjälper till med att identifiera brister, men den ger ingen vägledning för att förenkla gränsdragningen mellan anmärkning och avstyrkt ansvarsfrihet. I dagsläget saknas klara riktlinjer om vad som skall leda till avstyrkt ansvarsfrihet.

Egna revisionskontor verkar, enligt våra intervjuobjekt, inte vara någon bra lösning. Då de sakkunniga biträdena kommer att arbeta på samma plats som de som granskas, kan detta sannolikt leda till att personliga relationer skapas och att granskningen därför mister en del av sin styrka. Dessutom uppkommer troligtvis ett beroendeförhållande mellan de sakkunniga biträdena i de egna revisionskontoren och kommunstyrelsens ordförande, då ordföranden förmodligen kan se till att det sakkunniga biträdet blir uppsagd om biträdet är alltför kritisk i sin granskning. Dock kan liknande problem även uppkomma med konsulter, då de upphandlas av kommunen, men dessa effekter torde vara av betydligt mildare grad. Ett tänkbart sätt att motverka detta problem kan vara att instifta något organ som utser och övervakar konsulterna. Ett exempel som framkommit är att ge revisorsnämnden ett mandat att sköta detta. Frågan är dock om detta är något som kommer att inträffa de närmaste åren, då det framkommit att kommunalpolitiker verkar ogilla allt som ger dem mindre bestämmanderätt i sina kommuner.

Sammanfattningsvis verkar systemet med ansvarsprövning inte fungera så bra som det var tänkt att göra. Beslutsprocessen i kommunfullmäktige präglas mycket av politiska strategier, men den nya propositionen visar att det finns en vilja att förbättra systemet. För att stärka den

kommunala revisionen hade en tänkbar lösning varit att ändra kriterierna för val av förtroendevalda revisorer, så att fokus hamnar på kompetens och inte på politisk erfarenhet. Egna revisionskontor verkar kunna leda till att revisorernas oberoende ifrågasätts, detsamma gäller dock för konsulter, men i mindre utsträckning. Ett förslag som framkommit är att ge revisorsnämnden mandat att kontrollera konsulterna och på så sätt eliminera beroendeförhållandet, dock är detta något som troligen inte kommer att genomföras då det verkar finnas ett stort motstånd.

### 7.3 Författarnas synpunkter på systemet med ansvarsprövning

Genom arbetet med uppsatsen har vi skapat oss en uppfattning om hur vi tycker systemet med ansvarsprövning borde förändras. Vi anser att systemet med ansvarsprövning är behäftat med en rad brister som gör att systemet inte fungerar på ett effektivt och önskvärt sätt.

Vi anser att kompetensen hos de förtroendevalda revisorerna måste höjas genom utbildning och ett bättre urval, detta då revision är ett område som ständigt förändras. En ökad kompetens skulle medföra att kommunfullmäktige och de granskade får en större respekt för revisionen och dess uppdrag.

Den förändring av systemet som vi anser vara att föredra, är en variant av det förslag som Staffan Ivarsson presenterade under vår intervju med honom. Vi anser att revisorsnämnden borde få mandat att kontrollera och sköta upphandlingen av sakkunniga biträden till kommunerna. På detta sätt elimineras risken att de sakkunniga biträdena får ett beroendeförhållande till kommunen och på samma gång får man ett organ som kontrollerar att de sakkunniga biträdena genomför sina uppdrag på ett korrekt sätt.

Vi anser att riktlinjer för avstyrkande av ansvarsfrihet måste utformas i kommunallagen. Detta är enligt oss nödvändigt för att få bort de bedömningsfaktorer som finns idag. Troligtvis leder detta också till en ökad respekt för både revisionen och beslutsfattandet i ansvarsprövningen.

Vi anser att politiska faktorer spelar in alldeles för mycket i beslutsprocessen vid ansvarsprövning i kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige måste lyssna och ta revisorernas rekommendationer på större allvar. Då klara riktlinjer utformas och kompetensen hos de förtroendevalda revisorerna höjs, samtidigt som de sakkunniga biträdena upphandlas och kontrolleras av revisorsnämnden, torde detta ge en starkare kommunal revision. Detta leder till att kommunfullmäktige måste lyssna på revisorernas rekommendationer och våga agera, trots att det kan "stänka på det egna partiet". Då vi anser att detta är den bästa lösningen kommer politikerna förhoppningsvis till slut till insikt och inser att alla gynnas av en sådan förändring.

### 7.4 Reflektion över studiens slutsatser

Vårt relativt lilla urval av intervjuobjekt och fallkommuner kan ha medfört att våra slutsatser inte är fullt generaliserbara på alla Sveriges kommuner. Eventuellt kan resultaten generaliseras på kommuner i samma storlek med liknande ekonomiska förutsättningar och politisk situation. Vi anser dock att en ny studie, med ett större urval av kommuner och intervjupersoner behövs för att säkerställa ifall en generalisering av detta slag kan göras.

Vi tror att vårt urval av personliga intervjuer har gett oss en bra och heltäckande bild av systemet med ansvarsprövning, då vi granskat information från tre håll, förtroendevalda

revisorer, nämnde-/kommunstyrelseledamöter och kommunfullmäktigeledamöter. Detta faktum tror vi har gett uppsatsens slutsatser en högre validitet. Dock hade fler intervjuer i Osby kommun och Högsby kommun gett uppsatsen en bättre validitet. Ifall valet att intervjua kommunfullmäktiges ordförande istället för ledamöter av kommunfullmäktige hade gjorts, hade detta eventuellt också kunnat höja validiteten i uppsatsens slutsatser. Ett annat val av kommuner hade även kunnat påverka validiteten i uppsatsens slutsatser. Eftersom samtliga av våra fallkommuner har valt att bevilja ansvarsfrihet åt de nämnder som blivit rekommenderade avstyrkt ansvarsfrihet av de förtroendevalda revisorerna, kan våra slutsatser om vad som leder till ett beslut av kommunfullmäktige att avstyrka ansvarsfrihet ha lägre validitet än om vi valt kommuner där kommunfullmäktige beslutat att avstyrka ansvarsfrihet för en nämnd eller kommunstyrelser. Vi tror att vårt val att genomföra personliga intervjuer har gett oss en högre reliabilitet än om vi gjort en enkätundersökning. Vi tror dessutom att valet av personliga intervjuer medfört att vi fått en mer rättvisande empiri än om vi valt att genomföra en enkätundersökning.

## 7.5 Förslag till fortsatt forskning

Under studiens gång har vi fått en bra insyn i den kommunala revisionen och framförallt i beslutsprocessen angående ansvarsprövning. Dock har vi upptäckt att det finns många outredda frågor inom området som skulle vara intressanta att undersöka. Nedan kommer vi därför att lämna ett antal förslag som vi önskar att någon annan blir intresserad av att undersöka.

1. Då vi anser att det behövs en ny studie med ett större urval för att fastställa ifall våra slutsatser är generaliserbara, vore det intressant ifall någon valde att genomföra en kvantitativ studie med samma eller liknande syfte som denna uppsats.
2. Finns det någon skillnad mellan den effekt som uppnås av revisorernas rekommendation av avstyrkt ansvarsfrihet i små respektive stora kommuner? Denna studie kan genomföras med kvalitativ ansats och ett liknande upplägg som denna uppsats.
3. Finns det någon skillnad mellan den effekt som uppnås av revisorernas rekommendation av avstyrkt ansvarsfrihet beroende på kommunens ekonomiska situation? Denna studie kan genomföras med liknande upplägg som denna uppsats.
4. Vad har historiskt lett fram till att kommunfullmäktige har avstyrkt ansvarsfrihet och ifall det har skett någon förändring över tiden? Denna studie kan genomföras som en dokumentstudie med ansvarsdatabanken och medarbetare på SKL som primär källa och eventuellt medlemmar av kommunfullmäktige som har avstyrkt ansvarsfrihet för en nämnd eller kommunstyrelse.
5. Vad blev effekterna av den nya propositionen? Denna undersökning kan göras med både kvalitativ studie med intervjuer och som en kvantitativ studie med en enkätundersökning. Dock kan den inte ske förrän år 2007 eller senare.

## 7.6 Sammanfattning

Vi har i detta kapitel redovisat de slutsatser vi har kommit fram till under uppsatsens gång. Vi har konstaterat att det är svårt att säga exakt vad som leder till att ansvarsfrihet avstyrks, då det saknas tydliga riktlinjer på området.



De effekter som de förtroendevalda revisorernas rekommendationer kan ge beror väldigt mycket på en kommuns ekonomiska situation, de enskilda individerna i kommunen och kommunens politiska situation. De förtroendevalda revisorernas upplevda kompetens är också en faktor som påverkar om enbart en rekommendation ger en effekt.

Systemet med ansvarsprövning är idag behäftat med en rad brister, varav den skiftande kompetensen hos de förtroendevalda revisorerna och att politiska strategier påverkar kommunfullmäktiges beslut, är de allvarligaste. En lösning på problemet med den skiftande kompetensen, är att ändra urvalskriterierna för att välja förtroendevalda revisorer och att säkerställa deras kompetens med ökad utbildning. Att ge revisorsnämnden mandat att sköta hela eller en del av den kommunala revisionen är en bra idé, som tyvärr sannolikt inte kommer att kunna genomföras inom de närmsta åren.

# Källförteckning

## Artiklar

Adams, M.B, (1994) *Agency Theory*, Emerald Group Publishing Limited,

Levander, Margaretha, (2004-10-27) Sex kommuner körde över sina revisorer, *Dagens industri*, Stockholm

Olson, Ulf-Johan, (2003) Den kommunala revisionen växer med uppgiften, *Balans nr 6-7* 2003, Stockholm

Olson, Ulf-Johan, (2003) *Oberoende offentlig revision – Är formen viktigare än innehållet?* *Balans nr 9*, Stockholm

## Litteratur

Anthony, Robert N., Govindarajan, (2003), Vijay, *Management control systems*, Mc Graw Hill/Irwin, New York

Bohlin, Alf, (2003), *Kommunalrättens grunder*, Norstedts Juridik AB, Stockholm

Brunsson, Nils, (2002), *The Organization of Hypocrisy*, Liber Ekonomi, Malmö

Bryman, Allan, (2001), *Samhällsvetenskapliga metoder*, Liber Ekonomi, Malmö

Cassel, Filip, (2000), *Behovet av kommunal externrevision*, SNS Förlag, Stockholm

Dey, Ian, (1993), *Qualitative data analysis: a user-friendly guide for social scientists*, Routledge, London

Eriksson, Lars Torsten et al, (2001), *Att utreda forska och rapportera*, Liber Ekonomi, Malmö

Gustafsson, Agne, (1999), *Kommunal självstyre*, SNS Förlag, Stockholm

Jakobsen, Dag Ingvar, (2002), *Vad, hur och varför?*, Studentlitteratur, Lund

Lundin, Olle, (1999), *Kommunal revision – En rättslig analys*, Iustus Förlag AB, Uppsala

Madestam, Niklas et al, (2006), *Vad driver effekt i kommunal revision – En fallstudie utifrån granskarnas och de granskades perspektiv*, Lunds Universitet

Mallin, Christine A, (2004), *Corporate governance*, Oxford University Press, New York

## Årsredovisningar/Revisionsberättelser

Avesta kommun, (2004)

Högsby kommun, (2005)

Osby kommun, (2005)

Region Skåne, (2002)

Simrishamns kommun, (2005)

## Elektroniska källor

[www.skl.se](http://www.skl.se), den 10 april 2006

[www.simrishamn.se](http://www.simrishamn.se), den 2 maj 2006

[www.hogsby.se](http://www.hogsby.se), den 2 maj 2006

[www.osby.se](http://www.osby.se), den 2 maj 2006

[www.scb.se](http://www.scb.se), den 2 maj 2006

[www.ystadsallehanda.se](http://www.ystadsallehanda.se), den 21 april 2006

## Muntliga källor

Akej, Christer, Ordförande Kommunstyrelsen, Simrishamns kommun, 2006-04-18, personlig intervju

Danielsson, Helene, Ordförande förtroendevalda revisorerna, Högsby kommun, 2006-04-26, personlig intervju

Engdahl, Ewa, Ordförande kommunstyrelsen, Högsby kommun, 2006-04-26, personlig intervju

Ivarsson, Staffan, Ordförande förtroendevalda revisorerna, Simrishamns kommun, 2006-04-10, personlig intervju

Johnmark, Per, Ordförande förtroendevalda revisorerna, Osby kommun, 2006-04-24, personlig intervju

Nilsson, Erland, Ordförande kommunstyrelsen, Osby kommun, 2006-04-20, personlig intervju

Vigren, Christer, Ordförande tekniska nämnden, Simrishamns kommun, 2006-04-19, personlig intervju

## Observation

Kommunfullmäktigemöte, Simrishamns kommun, 2006-04-24

# Appendix – Intervjuguiden

## Frågor till revisorer

1. Kan du beskriva lite hur arbetet går till som revisor i kommunal verksamhet?
2. På vilket sätt skiljer det sig från revision i ett företag?
3. Vilka problem brukar uppstå i revisionen?
4. Vad krävs för att en revisor ska göra en anmärkning?
5. Vad krävs för att en revisor ska avstyrka ansvarsfrihet?
6. Händer det ofta att kommunfullmäktige går emot revisorernas rekommendationer?
7. Hur går beslutsprocessen till?
8. Vilka faktorer tror du leder till att kommunfullmäktige är/har varit så villiga att bevilja ansvarsfrihet åt nämnder och styrelser som blivit avstyrkt ansvarsfrihet av revisor?
9. Har du något förslag på andra människor vi bör tala med?
10. Tror du att storleken på organisationen spelar in i huruvida fullmäktige lyssnar på revisorerna?
11. Finns det anledning att förbättra systemet med ansvarsutkrävande och hur skulle man i så fall gå till väga?

## Frågor Nämnder

1. Hur går det till när ni blir granskade?
2. Hur ser ni på revisorernas funktion?
3. Vad tycker du om revisorernas arbete?
4. Hur pass involverade är ni i revisionsprocessen?
5. Hur tycker du att revisionen fungerar? – Tar de fasta på de relevanta frågorna?
6. Vad tycker du de borde lägga vikt vid?
7. Tycker du att där finns några problem med systemet?
8. Ifall ja, vad hade du velat förändra/förbättra?
9. Vilka effekter/konsekvenser kan avstyrkt ansvarsfrihet innebära?
10. Hur fattar ni beslut i nämnden?
11. Vad får ni fatta beslut om?
12. Tror du att storleken på organisationen spelar in i huruvida fullmäktige lyssnar på revisorerna?
13. Hur pass allvarlig anser du att en överträdelse bör vara för att avstyrka ansvarsfrihet? – eventuellt något exempel?
14. Tror du att det finns en viss risk med att det politiska läget, med partikamrater och andra vänskapsband kan påverka fullmäktiges beslut?

## Frågor Fullmäktige

1. Hur går beslutsprocessen hos er till, när ni ska besluta om tillstyrkt/avstyrkt ansvarsfrihet?
2. Hur ser ni på revisorernas funktion?
3. Vad anser ni vara viktigt hos en revisor? Vad tar ni hänsyn till när ni ska välja en revisor?

4. Hur stor vikt lägger ni på revisorernas förslag, när ni ska besluta?
5. Vad tycker ni om den nya propositionen, som säger att fullmäktige ska motivera beslutet om ansvarsfrihet?
6. Tror du att det finns en viss risk med att det politiska läget, med partikamrater och andra vänskapsband kan påverka fullmäktiges beslut?
7. Vilka effekter/konsekvenser kan avstyrkt ansvarsfrihet innebära?
8. Hur pass allvarlig anser du att en överträdelse bör vara för att avstyrka ansvarsfrihet? – eventuellt något exempel?
9. Tror du att storleken på organisationen spelar in i huruvida fullmäktige lyssnar på revisorerna?
10. Finns det anledning att förbättra systemet med ansvarsutkrävande och hur skulle man i så fall gå till väga?

# Appendix 2 - Dokument från kommunfullmäktiges möte i Simrishamn

## **Angående ansvarsfrihet för tekniska nämnden**

Revisionen har avstyrkt ansvarsfrihet för tekniska nämnden under 2005. Grunden för detta är främst brist på respekt för den av kommunfullmäktige fastställda budgeten och brist på ekonomisk styrning.

Varje månad har tekniska nämnden till kommunfullmäktige redovisat månadsrapporter betr. det ekonomiska utfallet och till detta kopplat en årsprognos och förklaringar till budgetavvikelsen. Tidigt under året redovisade tekniska nämnden ett budgetöverskridande. Kommunstyrelsen uppmanade då tekniska nämnden att redovisa förslag till åtgärder. Efter sommaren steg det av tekniska nämnden redovisade budgetöverskridandet markant. Kommunstyrelsen upprepade då sina tidigare anmaningar. I augusti månad beslöt tekniska nämnden anhålla om tilläggsanslag för att täcka redovisade budgetöverskridande. De budgetöverskridande som då redovisades var opåverkbara av nämnden och av engångskaraktär. Redovisningen innehöll en retroaktiv elfaktura på 1 010 000 kr., muddring i Skillinge hamn 700 000 kr., minskade intäkter i hamnen till följd av att ett företag gått i konkurs 800 000 kr., ökade kostnader för outhyrda lokaler 445 000 kr. och ökade försäkringskostnader med 400 000 kr. Tillsammans blev detta 3 355 000 kr. Kommunfullmäktige beslöt då att inte bevilja något tilläggsanslag utan menade att detta fick lösas i samband med bokslutet. Totalt för 2005 redovisar tekniska nämnden ett budgetöverskridande exkl. VA på 5 834 000 kr. AV detta har tekniska nämnden anhållit om tilläggsanslag med 3 355 000 kr. enligt ovan.

Vidare har förvaltningen rättat till sina redovisningsformer så att de kostnader som uppkommer i slutet av året, men först betalas nästa år, skuldbokförs på det år då kostnaderna uppkommit. Denna justering medför en engångs merkostnad på 2 139 000 kr. Efter dessa justeringar redovisar således tekniska nämnden ett budgetöverskridande på 340 000 kr. Vi kan inte se att detta belopp är av den omfattning att av den anledningen nämnden kan nekas ansvarsfrihet.

Vi finner dock att revisionens påpekande beträffande tekniska nämnden i övrigt är berättigade och att revisionen gjort en noggrann och bra bedömning av bokslutet. Vi finner i likhet med revisionen att tekniska nämnden väntat för länge med att vidtaga åtgärder. Dock finner vi att efter genomgången enligt ovan och till följd av att flera faktorer som orsakat tekniska nämndens budgetöverskridande varit opåverkbara av nämnden att neka ansvarsfrihet är en för kraftfull åtgärd.

Det är viktigt att nu skapa förutsättningar för att framöver ha en bättre intern kontroll av tekniska nämndens verksamhet.

Förvaltningens driftskostnader kan delas upp i följande huvudområden: Personalkostnader, lokalkostnader, entreprenadkostnader (köpta kostnader) och kostnader för förbrukningsmaterial. Kostnader för ett basåtagande inom dessa olika huvudområden finns upptaget i driftbudgeten. I basåtagandet ingår kostnader för förvaltningens anställda personal, kostnader för de lokaler som förvaltningen disponerar, kostnader för tecknade avtal för entreprenader och beräknade kostnader för inköp av förbrukningsmaterial. Kostnader utöver budgeterat basåtagande får i normala fall inte förekomma. I de fall extraordinära kostnader skulle uppstå måste dessa prövas i särskild ordning. Tekniska nämnden måst då inhämta kommunfullmäktiges godkännande.

Vidare föreslår vi att riktlinjerna för tekniska förvaltningens debitering av personalkostnader ändras. Tekniska förvaltningen medges inte att låta personalkostnader avseende i driftbudget upptagen personal belasta olika projekt eller interna debiteringar.

En annan stor kostnadspost inom tekniska nämndens verksamhetsområde är investeringsbudgeten. Gjorda investeringar belastar kommunens kostnadssida under lång tid framöver. Det är därför viktigt att alla investeringar noga prövas innan de genomförs. Vi vill därför föreslå att alla enskilda investeringar innevarande år inom tekniska nämndens verksamhetsområde inom av kommunfullmäktige i samband med budgetbehandling fastställd totalram beslutades av kommunfullmäktige. Av praktiska skäl föreslår vi här en beloppsgräns på 200 000 kr. Det innebär att enskilda investeringar överstigande 200 000 kr. beslutas av kommunfullmäktige.

Vi föreslår

att tekniska nämnden beviljas ansvarsfrihet för 2005.

att kommunfullmäktige riktar anmärkning mot tekniska nämnden för 2005.

att åtgärder enligt ovan vidtages för att förstärka den ekonomiska kontrollen inom tekniska nämndens budget.