



# Ansvarsprövningen i fullmäktige

Formella krav och praktisk hantering



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner



# Ansvarsprövningen i fullmäktige

Formella krav och praktisk hantering



Upplysningar om innehållet:

Lotta Ricklander, [lotta.ricklander@skr.se](mailto:lotta.ricklander@skr.se)

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2020

ISBN: 978-91-7585-905-7

Text: Anna Eklöf och Lotta Ricklander

Foto: Thomas Henrikson, Hans Alm, Maskot/  
Folio, Scandinav bildbyrå, Rickard L Eriksson

Produktion: Advant

Tryck: LTAB, 2020

## Förord

Ansvarsutkrävande är en viktig grundsten i den kommunala självstyrelsen, i den lokala demokratin. Det bidrar till öppenhet, legitimitet och förtroende för den kommunala sektorn.

Varje år prövar fullmäktige hur styrelse, nämnder och beredningar har utövat sitt ansvar och beslutar om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte. Vad innebär det och hur går det till?

Skriften belyser vad ansvarsprövningen är och betyder, vilka formella regler som gäller och hur ansvarsprövningen kan hanteras i praktiken. Tydliga processer i ansvarsprövningen bidrar till medborgarnas insyn och kunskap om hur verksamheten fungerar.

Ansvarsprövningen utgår främst från revisorernas granskning, varför samspelet med revisorerna och användningen av deras granskningsresultat är väsentligt. Detta kommenteras i skriften.

Fullmäktige har också fler ansvarsprövningar att hantera, av kommunalförbund, finansiella samordningsförbund och kommunala företag. Skriften belyser även dessa och tar upp behovet av en samordnad tidplan för de olika ansvarsprövningarna.

Syftet med skriften är att ge vägledning till fullmäktigepresidier och fullmäktigeledamöter samt de tjänstepersoner som biträder fullmäktige i ansvarsprövningsprocessen.

Stockholm i december 2020

Lena Langlet

**tf sektionschef**

**Sektionen för Demokrati och styrning**

Sveriges Kommuner och Regioner

# Innehåll

7	<b>Kapitel 1. Ansvar och ansvarsutkrävande i den lokala demokratin</b>
8	Ansvarssystemet
10	Ansvarsutkrävande
10	Vad innebär fullmäktiges ansvarsprövning
12	Vilket ansvar är det som prövas
17	<b>Kapitel 2. Formella regler för ansvarsprövningen</b>
21	<b>Kapitel 3. Revisionens granskning ger underlag</b>
21	Revisionens uppdrag
22	Löpande underlag och dialog med revisorerna
24	Revisionsberättelsen
27	<b>Kapitel 4. Beredning, behandling och beslut</b>
27	Beredning
31	Behandling och beslut
34	Beslut om konsekvenser
37	<b>Kapitel 5. Fler ansvarsprövningar</b>
37	Gemensamma nämnder
38	Kommunalförbund
38	Finansiella samordningsförbund
39	Kommunala företag
41	Samordnad tidplan/process
43	<b>Läs mer</b>



# Ansvar och ansvarsutkrävande i den lokala demokratin

Kommuner och regioner är politiskt styrda organisationer med ett demokratiskt beslutsfattande. Uppdrag och ansvar är omfattande – det handlar om välfärdstjänster och myndighetsutövning, men också om infrastruktur, säkerhet och samhällsutveckling. Många verksamheter har en laglig grund och reglering som t. ex. socialtjänst. Andra råder kommuner och regioner själva över, på direkt uppdrag av sina medborgare, t. ex. kultur och fritidsfrågor.

Ansvar och ansvarstagande, tydlighet och transparens är centralt för rättssäkerhet, förtroende och legitimitet. Det måste vara möjligt för medborgaren att få veta vad som beslutas och vad som uträttas, vilka resultat och effekter det blir och vem eller vilka som är ansvariga. Det är en grundsten i den lokala demokratin och en förutsättning för ett ansvarsutkrävande från medborgarnas sida.



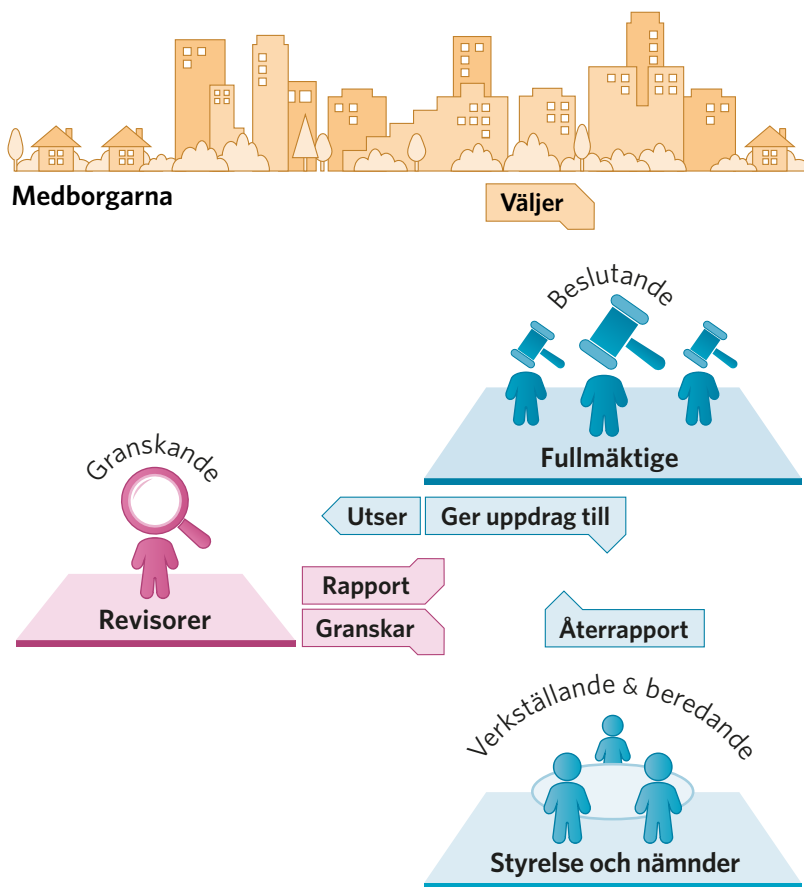
## Ansvarssystemet

Fullmäktige är den folkvalda församlingen, det beslutande organet. Fullmäktige ger uppdrag och ansvar till styrelse och nämnder att förvalta och genomföra verksamheten utifrån fullmäktiges mål, beslut och förutsättningar. Detta ansvar återspeglaras, granskas och prövas. Till sin hjälp för detta har fullmäktige revisionen som granskar och prövar.

I ansvarssystemet finns alltså tre aktörer:

- › beslutande och uppdragsgivare – fullmäktige
- › beredande och verkställande uppdragstagare  
– styrelse och nämnder
- › granskande – revisorer.

Utöver styrelse och nämnder finns ofta fler utförare eller uppdragstagare i systemet. Fullmäktige kan utse beredningar eller har överlåtit verksamhet till kommunala företag, kommunalförbund eller finansiella samordningsförbund.



Det kommunala ansvarssystemet, ur God revisionsred i kommunal verksamhet 2018. SKR.

## **Ansvarsutkrävande**

När medborgarna röstar i de allmänna valen vart fjärde år prövar de partiernas/politikernas ansvarstagande och förtroende för den mandatperiod som varit. Samtidigt ger medborgarna med sin röst uttryck för sin uppfattning om den kommande periodens politik. Mellan de allmänna valen prövar fullmäktige årligen ansvarstagandet i styrelse, nämnder och beredningar, d.v.s. de organ som fullmäktige har utsett att utföra verksamheten. Det är den politiska organisationen med de förtroendevalda ledamöterna som prövas, inte de anställda.

Fullmäktiges ansvarsprövning omfattar generellt även fler organ, som kommunalförbund och finansiella samordningsförbund, mer om det i avsnittet Fler ansvarsprövningar.

## **Vad innebär fullmäktiges ansvarsprövning**

Ansvarsprövningen har flera funktioner.

### **En del av styrningen**

Genom ansvarsprövningen uttrycker fullmäktige sin uppfattning om det som har utförts på fullmäktiges uppdrag det gångna året. Har det blivit som fullmäktige beslutat, uppnås de mål som är uppsatta, används budgeten på ett effektivt sätt, finns det en styrning och tillräcklig intern kontroll?

Fullmäktige godkänner (beviljar), kritiserar (anmärker) eller underkänner (nekar) nämndernas ansvarstagande. Ansvarsprövningen kan också ge skäl för fullmäktige att omdefiniera eller förtydliga uppdrag, besluta om nya direktiv eller förutsättningar etc. Fullmäktige kan genom ansvarsprövningen använda sin möjlighet att styra.

För att kunna pröva ansvaret behöver det finnas en tydlig bild att pröva gentemot, en tydlighet kring vad uppdraget innehåller och vad som ska åstadkommas. Ansvarsprövningen vilar därför mot fullmäktiges egen tydlighet i mål, riktlinjer, uppdrag och andra beslut.

## **En formell funktion**

Ansvarsprövningen har i grunden den formella funktionen att tillvarata och skydda kommunens eller regionens intressen och tillgångar.

Ytterst kan det ske genom att väcka skadeståndstalan mot den eller de som skadat kommunen eller regionen ekonomiskt.

De eller den som nekas ansvarsfrihet kan också skiljas från sitt uppdrag. Fullmäktige kan på det sättet visa att de inte längre har förtroende för berörda förtroendevalda att utföra sitt uppdrag.

## **Signaler till medborgarna**

När fullmäktige beslutar i ansvarsfrågan signalerar det också till medborgarna hur fullmäktige ser på den verksamhet som har utförts. Har det fungerat väl eller finns det brister som behöver uppmärksammas? Hur reagerar och agerar fullmäktige?

Ansvarsprövningen i fullmäktige är viktig i det lokala demokratiska systemet. Medborgarnas företrädare finns i fullmäktige och ska slå vakt om medborgarintresset. Om den årliga granskningen och ansvarsprövningen signalerar att det inte fungerar bra kan det få betydelse för hur medborgarna röstar i kommande val. En väl underbyggd granskning och en tydlig ansvarsprövning borde därför vara en angelägenhet för varje fullmäktige.

## Vilket ansvar är det som prövas

Styrelse och nämnder får uppdrag av fullmäktige som är förenat med ansvar. Uppdraget är att förvalta och genomföra verksamhet enligt fullmäktiges mål och beslut, till givna förutsättningar – styrelsens och nämndernas verksamhetsansvar. Detta ansvar är inte exakt definierat, men kommunallagens bestämmelser om uppdrag till styrelse och nämnder inringar ansvaret, KL 6 kap.

Styrelsen och nämnderna ska

- › genomföra de uppdrag fullmäktige definierat för styrelsen eller nämnden i reglemente eller genom särskilda beslut riktade till styrelsen eller nämnden
- › se till att verksamheten bedrivs enligt mål, beslut och föreskrifter från fullmäktige samt enligt lagar och förordningar
- › fatta beslut inom ramen för sitt uppdrag och besluta i de ärenden fullmäktige delegerat till nämnden
- › se till att det finns en tillräcklig intern kontroll och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt
- › redovisa/återrapportera uppdrag till fullmäktige
- › bereda ärenden till fullmäktige.

Styrelsen i kommunen eller regionen har därtill särskilda uppdrag att leda och samordna och ha uppsikt över övriga nämnder, företag och kommunalförbund samt att svara för den ekonomiska förvaltningen.

Verksamhetsansvaret benämns ibland även revisionsansvar eftersom det granskas och prövas av revisorerna innan fullmäktige fattar sitt beslut.

Ansvaret kan sägas vara ett blandat politiskt, ekonomiskt och juridiskt ansvar.

### **Kollektivt ansvar**

Ansvaret är i grunden gemensamt (kollektivt) i meningen att ledamöterna tillsammans ansvarar för verksamheten i styrelsen eller nämnden. Fullmäktige prövar i grunden styrelsens eller nämndens gemensamma ansvar. Om verksamheten inte har fungerat är det generellt hela styrelsen eller nämnden som är ansvarig eftersom situationen ofta är resultatet av en kedja med beslut eller icke-beslut. När hela styrelsen eller nämnden prövas omfattas även ersättarna.

### **Individuellt ansvar**

Ledamöterna i styrelse och nämnder har också ett individuellt ansvar för att delta i arbetet, följa mål, beslut och föreskrifter och agera inom uppdragets förutsättningar och ramar. Om ledamöter gör avsteg från detta kan det enskilda ansvaret komma att prövas. Det kan t. ex. handla om att en ledamot har fattat beslut utan att ha delegationsrätt, har bundit kommunen eller regionen genom att teckna ett avtal utan behörighet för detta eller på annat sätt agerat uppenbart felaktigt. Det kan också handla om att ledamöter avsiktligt handlat med passivitet eller bristande initiativ.

Ledamöter har också ett straffansvar i verksamhetsutövning som regleras av speciallagstiftning, generellt myndighetsutövning t. ex. miljötillsyn eller social vård och omsorg. De har givetvis också straffansvar vid mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Sådana brott prövas i domstol och inte i fullmäktiges ansvarsprövning och den enskilda får själv bära ansvar för eventuella påföljder.

### **Anställdas ansvar**

Anställda i kommuner och regioner har inte ansvar inför fullmäktige. Inom vissa verksamheter kan de dock ha ett ansvar reglerat i speciallagstiftning, t. ex. som läkare, men detta ansvar prövas inte av fullmäktige.

### **Ansvar för verksamhet i privat regi**

Fullmäktige kan besluta att överlåta verksamhet på privata utförare genom upphandling eller valfrihetssystem. En nämnd eller styrelse är fortfarande huvudman för verksamheten och har ansvar inför fullmäktige. Det innebär att se till att verksamheten bedrivs enligt mål, riktlinjer och föreskrifter, att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Undantag från detta är friskolor som är egna huvudmän och bedriver verksamhet med tillstånd och tillsyn av Skolinspektionen.

## **Revisionens ansvar**

Revisionen är fullmäktiges instrument för den demokratiska kontrollen. Revisionen granskar styrelse och nämnder. Granskningens resultat ger underlag till ansvarsprövningen, men också till förändring och utveckling i verksamheten. Revisorerna har alltså inget verksamhetsansvar på samma sätt som styrelsen och nämnderna. Mer om revisionens uppdrag i avsnittet Revisionens granskning ger underlag.





## Formella regler för ansvarsprövningen

Här sammanfattar vi de formella reglerna för ansvarsprövningen som finns i kommunallagen.

- › Fullmäktige ska behandla ansvarsprövningen senast 30 juni varje år.
- › Beslut i ansvarsprövningen ska ske efter att fullmäktige har godkänt årsredovisningen.
- › Underlaget till ansvarsprövningen är revisionsberättelsen samt årets revisionsrapporter som revisorerna lämnar till fullmäktige.
- › Prövningen avser föregående års verksamhet i styrelse, nämnder, beredningar och av enskilda förtroendevalda i dessa organ.
- › Fullmäktige ska för varje styrelse/nämnd bevilja eller vägra ansvarsfrihet och motivera sina beslut ”om det inte är uppenbart obehövt” – mer om det nedan.
- › Om revisorerna har riktat en anmärkning i revisionsberättelsen ska fullmäktige besluta om anmärkningen även ska framställas från fullmäktige eller inte. Beslutet ska motiveras. Avsikten är att fullmäktiges egen uppfattning ska bli tydlig i en situation där revisorerna är kritiska.

- Att fullmäktige ska ta egen ställning till en anmärkning från revisorerna innebär inte att fullmäktige kan rösta bort anmärkningen, den kvarstår oavsett om fullmäktige ställer sig bakom den eller inte.
- Fullmäktige kan också rikta en egen anmärkning, även om revisorerna inte har gjort det. Beslutet ska motiveras.
- Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen och därmed ansvarsprövningsfrågan utan föregående beredning av styrelsen eller nämnderna. Detta är logiskt eftersom det är styrelsen och nämnderna som är föremål för granskningen och prövningen.
- Om revisorerna har riktat en anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet i revisionsberättelsen ska fullmäktige inhämta förklaring från de berörda innan ärendet ska behandlas i fullmäktige.
- När fullmäktige behandlar revisionsberättelsen ska revisorerna och deras sakkunnig alltid ges tillfälle att yttra sig.
- De/den som är föremål för ansvarsprövningen är jäviga och får inte delta i beslutet, men får delta i överläggningen fram till beslut.
- Om fullmäktige har vägrat ansvarsfrihet för någon kan fullmäktige också utan ytterligare beredning besluta att den/de förtroendevaldas uppdrag ska återkallas.
- Fullmäktige kan också väcka skadeståndstalan mot förtroendevalda som de har vägrat ansvarsfrihet för. Om en sådan talan inte grundas på brott måste den väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades.

## LÄSTIPS!

Bestämmelserna om ansvarsprövningen finns i kommunallagen:

- Kraven på fullmäktiges ansvarsbeslut: 5 kap 24 §.
- Om beredningen: 5 kap 32 §.
- Om tidsordningen: 11 kap 21 §.
- Om entledigande och skadestånd: 4 kap 9 §, 5 kap 25, 32 §§.
- Om ersättare, jäv och beslutsförhet: 5 kap 46-49 §§.



# Revisionens granskning ger underlag

## Revisionens uppdrag

Fullmäktige behöver underlag för att kunna pröva och besluta om ansvaret. Det ger revisorerna, som utses av fullmäktige och är fullmäktiges instrument för den demokratiska kontrollen.

Revisorernas uppdrag är att årligen granska alla styrelser, nämnder och beredningar. De granskar om verksamheten, styrningen och ekonomi är ändamålsenlig, effektiv och tillförlitlig. Revisorerna är självständiga och ska vara och agera oberoende från dem som granskas. Revisorerna ska anlita sakkunniga yrkesrevisorer för granskningens genomförande.

Kommunens eller regionens revisorer är också utsedda till lekmanarevisorer i kommunens eller regionens aktiebolag och till revisorer i verksamhetsstiftelser. De har ofta även revisionsuppdrag i kommunalförbund och finansiella samordningsförbund. Sammantaget är dessa uppdrag omfattande och kan ge information om den samlande verksamheten i kommunens eller regionens olika organ.

Till grund för granskningen ligger en riskanalys för att avgränsa det som är mest väsentligt och riskfyllt. Revisorerna anlitar sakkunniga med olika kompetenser utifrån vad som ska granskas. Det är de sakkunniga som genomför granskningen. Resultatet dokumenteras och kommuniceras dels löpande med revisionsrapporter, dels i revisionsberättelsen där revisorerna också uttalar sig i ansvarsfrågan. I aktiebolagen heter lekmanarevisorernas slutdokumentation granskningsrapport.

Revisionens uppdrag regleras i kommunallagen 12 kap, för aktiebolagen även i aktiebolagslagen 10 kap och för stiftelser i stiftelselagen 4 kap. Granskningen ska därtill utföras enligt god revisions sed. Den goda seden utvecklas och dokumenteras återkommande av Sveriges Kommuner och Regioner<sup>1</sup>.

## **Löpande underlag och dialog med revisorerna**

Fullmäktiges presidium har vanligen en kontinuerlig dialog med revisorerna där granskningarna presenteras och diskuteras. Dialogen stärker kunskapen om tillståndet i verksamheten, som underlag för den kommande ansvarsprövningen. I dialogen kan revisorerna ge tidiga signaler om vilken bedömning de kommer att göra i revisionsberättelsen.

Det är också vanligt att revisorerna löpande informerar hela fullmäktige om sin granskning. I vissa kommuner och regioner har fullmäktige därtill valt att behandla och fatta beslut om revisionens granskningar för att stärka sin styrning över styrelse och nämnder.

Not. 1 God revisions sed i kommunal verksamhet 2018. SKR.

Information från och löpande dialog med revisionen ger fullmäktige kännedom om eventuella brister som kan behöva åtgärdas med olika initiativ. Det kan handla om att förtydliga uppdrag och inriktning i verksamheten eller att ge en nämnd i uppdrag att t. ex. ta fram en handlingsplan för att komma i balans. En aktiv behandling av revisionsresultaten kan också förebygga en senare och kritisk ansvarsprövning.

Det är bra om informationen och dialogen även omfattar de kommunala företagen och förbunden, så att de iakttagelser och bedömningar som lekmannarevisorerna/revisorerna gör i dessa uppdrag också uppmärksammas.

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

Om revisorerna avser att rikta anmärkning och/eller avstyrka ansvarsfrihet ska de givetvis också kommunicera sina iakttagelser och bedömningar med berörd styrelse, nämnd eller beredning.



## Revisionsberättelsen

När verksamhetsåret är avslutat, årsredovisningen har överlämnats och revisionen är färdig med sin granskning sammanfattar de granskningen med iakttagelser och bedömningar i revisionsberättelsen. Den ställs till fullmäktige och är det formella underlaget till ansvarsprövningen.

Det behöver finnas ett rimligt tidsutrymme från att styrelsen har avlämnat årsredovisningen till att revisionsberättelsen skall lämnas till fullmäktige så att revisionen hinner avsluta sin granskning.

I revisionsberättelsen uttalar sig revisorerna om ansvarsfrihet tillstyrks eller avstyrks och framställer eventuella anmärkningar samt anger anledningen eller grunden till dessa.

Generellt lämnar revisorerna en samlad revisionsberättelse, men det förekommer i undantagsfall att revisorerna lämnar separata berättelser för respektive styrelse, nämnd eller beredning. Eftersom revisorerna är självständiga i sitt granskningsuppdrag kan det i undantagsfall hända att revisorerna lämnar olika revisionsberättelser med skilda bedömningar, s.k. delad revisionsberättelse. Fullmäktige ska hantera samtliga revisionsberättelser.

Vanligen är det fullmäktiges ordförande som tar emot revisionsberättelsen av revisorerna och ser till att processen går vidare.

## Grunder för kritik

När revisorerna riktar anmärkning eller avstyrker ansvarsfrihet ska anledningen framgå i revisionsberättelsen. Utifrån praxis har över tid anledningarna formulerats i ett antal grunder som revisorerna hänvisar till. Dessa grunder är<sup>2</sup>:

- › bristande måluppfyllelse – verksamhet
- › bristande måluppfyllelse – ekonomi
- › ohörsamhet/obstruktion
- › icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning
- › brister i styrning och intern kontroll – verksamhet
- › brister i styrning och intern kontroll – ekonomi
- › otillräcklig beredning av ärenden
- › obehörigt beslutsfattande
- › ej rättvisande redovisning.

Det är vanligt att revisorerna använder flera grunder i kombination, t. ex. bristande måluppfyllelse och bristande styrning.

Revisorerna kan också ange bedömda effekter av de brister de funnit i sin granskning. Det kan handla om:

- › förtroendeskada eller annan immateriell skada
- › ekonomisk skada
- › verksamhetsskada.

Genom en fördjupad dialog mellan fullmäktige och revisorerna kan gemensamma synsätt utvecklas, vilket stärker såväl granskningen som ansvarsprövningen.

Not. 2 God revisionsred i kommunal verksamhet 2018, sid 42-46.



# Beredning, behandling och beslut

Figur 1: De olika momenten i ansvarsprövningsprocessen



## Beredning

Fullmäktige behandlar revisionsberättelsen och ansvarsprövningen utan beredning av styrelse eller nämnd eftersom dessa är föremål för ansvarsprövningen och därmed jäviga. Den beredning som behöver ske får i stället arrangeras inom fullmäktige. Beredningen handlar om att inhämta eventuella förklaringar, förbereda motivering av fullmäktiges beslut och se till att jävsproblematiken blir beaktad.

## Hur organisera

Det är oftast fullmäktiges presidium som har uppdraget att bereda ansvarsprövningen, alternativt fullmäktiges ordförande. Uppdraget regleras i fullmäktiges arbetsordning.

Om någon i presidiet själv är föremål för ansvarsprövning, p.g.a. uppdrag i styrelse/nämnd, kan jäv behöva beaktas i beredningen. Det blir särskilt aktuellt om revisionsberättelsen innehåller allvarlig kritik, anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet. Övriga i presidiet får då bereda ärendet.

Om fler i presidiet är jäviga blir detta så förminskat att ett alternativ kan vara att tillsätta en tillfällig eller permanent beredning av ansvarsprövningsfrågor.

Det kan finnas anledning att beakta dessa möjliga jävsituationer för presidiet redan i samband med valen i början av mandatperioden.

## Inhämta förklaring

Om revisorerna har framställt anmärkning och/eller avstyrkt ansvarsfrihet i revisionsberättelsen ska fullmäktige inhämta förklaring från berörd styrelse, nämnd, beredning eller enskild ledamot.

Presidiet ska då så snabbt som möjligt ta kontakt med berörda och begära in förklaring samt ge en tidsram för detta.

Avsikten med förklaringen är att de som är föremål för kritiken ska ges möjlighet att kommentera situationen. Förklaringen ska vara skriftlig så att alla i fullmäktige kan ta del av den.

Om det är en styrelse, nämnd eller beredning som ska lämna en förklaring ska hela organet samlas och ta ställning till den förklaring de ska lämna till fullmäktige. Ordföranden i styrelsen/nämnden eller beredningen ska omgående kalla till sammanträde i denna fråga. Givetvis kan enskilda ledamöter i styrelse/nämnd eller beredning också lämna egna förklaringar. Om en enskild ledamot är föremål för kritiken får denne själv lämna in sin förklaring.

Om styrelsen, nämnden eller beredningen har upplösts eller personsammansättningen förändrats t. ex. i samband med val, ska förklaring inhämtas av dem som hade uppdraget det år/den tid som kritiken avser, vilket alltså även kan vara ledamöter som har avgått eller inte återvalts. Presidiet bör då säkra att någon kallar samman de ledamöter som är berörda. Det är också viktigt att tydliggör villkoren för sammankomsten t. ex. vad gäller ersättningar.

Fullmäktige kan också besluta att själva rikta en anmärkning eller neka ansvarsfrihet, även om inte revisorerna gör det i revisionsberättelsen. Det finns inget formellt krav på att inhämta förklaring i ett sådant fall och fullmäktige kan fatta beslut direkt på ett yrkande. Men det kan givetvis ändå vara rimligt att förklaring inhämtas. I beredningen inför ansvarsprövningen kan det vara presidiet som föreslår att anmärkning ska framställas från fullmäktige och därför också inhämta förklaring före beslut. Om förslag på anmärkning istället kommer som ett yrkande under fullmäktigemötet kan någon, t. ex. ordföranden föreslå att ansvarsfrågan ska återremitteras till presidiet för att inhämta förklaring innan beslut fattas.

Om revisionsberättelsen innehåller allvarlig kritik, men inte uttryckligen anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet, kan givetvis presidiet också inhämta förklaring för att bredda beslutsunderlaget.

## Motivering

Fullmäktiges beslut i ansvarsfrågan ska motiveras om det inte är uppenbart obehövt. Syftet är att fullmäktiges ställningstaganden ska bli synliga och tydliga såväl för de som är föremål för prövningen som för medborgare och media.

Motivering innebär att göra tydligt vilka omständigheter som ligger till grund för beslutet, i synnerhet om fullmäktiges beslut skiljer sig från revisorernas bedömning i revisionsberättelsen. Kritik i en revisionsberättelse är en signal till fullmäktige att undersöka situationen och ta tydlig ställning till vad de själva tycker.

Motiveringen ska vara skriftlig och framgå av protokollet.

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

I en ansvarsprövning med kritiska förtecken förekommer ofta olika uppfattningar bland fullmäktigeledamöterna. Beslutet och motiveringen kan därför vara svåra att förutsäga, men det kan ändå vara klokt av presidiet att bereda behandlingen med förslag till beslut och motivering. Om andra yrkanden kommer under behandlingen behöver dessa kombineras med en tydlig motivering som också kan bli fullmäktiges genom beslut.

## **Underlag till fullmäktige**

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

- › revisionsberättelsen, en eller i undantagsfall flera
- › eventuella inhämtade skriftliga förklaringar
- › eventuellt förslag till beslut och motiveringar.

Det kan också vara bra att tydliggöra i vilken ordning fullmäktige kommer att behandla ansvarsfrågan för styrelsen, nämnderna och beredningarna så att jävsproblematiken kan hanteras, ersättare kallas in etc.

## **Behandling och beslut**

### **Ordning**

Behandlingen av revisionsberättelsen och beslut i ansvarsfrågan ska ske efter att årsredovisningen har godkänts av fullmäktige. Idealiskt är om årsredovisningen, revisionsberättelsen och ansvarsprövningen kan behandlas i ett flöde, innan de formella besluten fattas. Revisionens bedömningar med anledning av årsredovisningen behöver framgå redan när årsredovisningen behandlas. Revisorerna har granskat måluppfyllelsen och räkenskaperna, som är centrala i årsredovisningen, varför deras iakttagelser och bedömningar är väsentliga vid behandlingen av årsredovisningen.

Revisionsberättelsen i sig ska inte godkännas eller avvisas av fullmäktige. Den utgör underlag till fullmäktiges beslut i ansvarsfrågan och inleder det beslutsärendet.



## Revisorerna och de sakkunniga får yttra sig

När fullmäktige behandlar revisionsberättelsen ska revisorerna ges tillfälle att yttra sig. Ofta är det någon/några av revisorerna som redovisar resultatet av årets granskning och de bedömningar de har gjort i revisionsberättelsen. Alla revisorer har rätt att yttra sig eftersom de är självständiga. Det bör också ges möjlighet att ställa frågor till revisorerna så att de kan lämna de synpunkter och kommentarer som behövs.

Har fler revisionsberättelser lämnats ska respektive revisorer få möjlighet att yttra sig.

Även de sakkunniga som biträtt revisorerna har möjlighet att yttra sig när revisionsberättelsen behandlas.

## Beslut

Efter revisorernas presentation vidtar eventuell debatt och yrkanden. Yrkanden behöver framställas med en tydlig motivering, som fullmäktige eventuellt kan besluta om.

Fullmäktige gör sin egen samlade bedömning. Den ska vara väl underbyggd och beakta kraven på saklighet och opartiskhet, inte vara godtycklig eller vila på personliga motsättningar eller partipolitiska strider.

Utöver revisionens underlag och bedömningar kan fullmäktige väga in andra underlag och intryck, exempelvis:

- › den löpande återrapporteringen från och dialogen med styrelse, nämnder, beredningar, förbund och företag
- › egna iakttagelser, analyser och diskussioner samt kontakter med medborgarna
- › berednings- och beslutsprocessen inom det politiska systemet
- › resultatet av den interna kontrollen i verksamheten

## Beslut nämnd för nämnd

För så stor tydlighet som möjligt är det bra att behandla ansvarsfrågan nämnd för nämnd. Revisionsberättelsen innehåller ofta olika synpunkter och bedömningar för skilda organ.

En behandling nämnd för nämnd ger möjlighet att fokusera på varje organ – släppa fram debatt och yrkanden, hantera jävsfrågor och göra fullmäktiges beslut tydligt med motivering till respektive beslut.

## Hantering av jäv

Flertalet av fullmäktiges ledamöter har även uppdrag i styrelse, nämnd eller beredning och är därmed föremål för ansvarsprövning. De är då jäviga och kan inte delta i ansvarsbeslutet som avser den egna styrelsen/nämnden/beredningen eller den egna personen.

De får dock delta i överläggningen fram till beslut för att t. ex. förklara och försvara sitt handlande. Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd får också delta i överläggningen om den egna nämnden. Rätten att delta i överläggningarna gäller även om den enskilda förtroendevalda, ordförande och vice ordförande inte är ledamot i fullmäktige.

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

Ytterst faller det på fullmäktiges ordförande att se till att jävsfrågorna beaktas så långt det är möjligt i varje enskilt fall.

Om fullmäktiges ordförande själv är jävig i ansvarsprövningen får ordförandeklubban lämnas till någon av de vice ordföranden. Även för ordföranden kan ersättare kallas in.

För beslut i fullmäktige gäller generellt att minst hälften av fullmäktiges ledamöter måste närvara. Men om ledamöter måste lämna sin plats p.g.a. jäv kan fullmäktige fatta beslut med färre ledamöter, ytterst med endast en röstande person. Hur jäv har beaktats ska framgå av protokollet.

### **Ett samlat beslut möjligt**

Om revisorerna har lämnat en revisionsberättelse som tillstyrker att ansvarsfrihet beviljas för samtliga styrelse/nämnder och förtroendevalda – och inga andra yrkanden väcks – så kan fullmäktige fatta ett samlat beslut i ansvarsfrågan. I ett samlat beslut med acklamation kan ledamöterna inte anses skydda sig själva på ett otillbörligt sätt eftersom det inte finns några andra yrkanden än att bevilja ansvarsfrihet.

## **Beslut om konsekvenser**

Om fullmäktige beslutar att vägra ansvarsfrihet kan det leda till olika konsekvenser. Fullmäktige kan besluta att entlediga berörda ledamöter. Det förutsätter att någon yrkar på detta. Ett sådant beslut kan fattas direkt utan ytterligare beredning, men kan givetvis också bordläggas till ett kommande möte.

Fullmäktige kan även besluta att skadeståndstalan ska väckas. Så vitt SKR känner till har det aldrig hänt, men möjligheten finns i händelse av att kommunen eller regionen har åsamkats en identifierad ekonomisk skada. Ett beslut om skadeståndstalan ska beredas.

Beslut i ansvarsprövningen kan även leda till andra beslut som att förändra nämndstrukturen, förtydliga uppdrag eller ändra förutsättningar till en nämnd. Sådana beslut kräver också beredning.

Ett beslut om ändrad nämndstruktur t. ex. så att en nämnd läggs ner innebär i praktiken också att ledamöterna entledigas från detta uppdrag.

Det händer också att den/de som inte beviljas ansvarsfrihet själva väljer att lämna sitt uppdrag, utan att fullmäktige fattat beslut om detta.



## Fler ansvarsprövningar

Kommunens eller regionens verksamhet drivs i fler organisationsformer än styrelse och nämnder. Verksamhet kan vara överlämnad till kommunalförbund, finansiella samordningsförbund eller kommunala företag. Den kan också drivas i gemensamma nämnder tillsammans med andra kommuner och regioner.

Även dessa organ ansvarsprövas, men på lite olika sätt.

### **Gemensamma nämnder**

En gemensam nämnd ansvarsprövas av fullmäktige i varje samverkande kommun eller region, på samma sätt som övriga styrelser och nämnder inom den egna organisationen.

Det är alltså flera fullmäktigeförsamlingar som prövar nämnden och de kan komma till olika beslut. Om fullmäktige i en samverkande kommun/region vägrar ansvarsfrihet till nämnden kan detta fullmäktige som eventuellt följdbeslut entlediga sina egna ledamöter och ersättare i nämnden.

## **Kommunalförbund**

Ett kommunalförbund med eget fullmäktige ansvarsprövas av detta fullmäktige.

Ett kommunalförbund med direktion ansvarsprövas av fullmäktige i varje medlemskommun/-region. Har en förbundsdirektion tillsatt en eller flera nämnder är det förbundsdirektionen som ansvarsprövar nämnden/-erna. Revisorerna i kommunalförbundet ska då lämna en särskild revisionsberättelse för nämnden/-erna till förbundsdirektionen.

Samma regler och förfaringsätt gäller för dessa ansvarsprövningar som när en kommun eller region ansvararsprövar styrelse, nämnder och beredningar.

Det är alltså flera fullmäktigeförsamlingar som prövar ett kommunalförbund med direktion och de kan komma till olika beslut. Om fullmäktige i en medlemskommun/-region vägrar ansvarsfrihet till direktionen kan detta fullmäktige som eventuellt följdbeslut entlediga sina egna ledamöter och ersättare i direktionen.

## **Finansiella samordningsförbund**

Ett finansiellt samordningsförbund ansvarsprövas i princip på samma sätt som ett kommunalförbund med direktion. Det är fullmäktige i varje medlemskommun/-region som prövar styrelsens ansvar och för statens del prövas ansvaret av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Revisionsberättelsen ska lämnas till styrelsen i det finansiella samordningsförbundet och till förbundsmedlemmarna kommuner, regionen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Förbundet ansvarsprövas alltså av flera organisationer och dessa kan komma till olika beslut. Om någon av dessa beslutar att vägra ansvarsfrihet för styrelsen kan de som eventuellt följdbeslut entlediga sina egna ledamöter och ersättare i styrelsen.

## **Kommunala företag**

### **Aktiebolag**

I ett kommunalt aktiebolag är det bolagsstämman som prövar styrelsens och VD:s ansvar. Kommunen/regionen som ägare/delägare utser stämombud till stämman och fullmäktige kan ge instruktioner till ombudet om ägarens uppfattning i ansvarsfrågan.

Därför är det viktigt att fullmäktige tar del av och behandlar revisionsberättelsen från den auktoriserade revisorn och granskningsrapporten från lekmannarevisorn innan bolagsstämman äger rum. Revisionsberättelsen och granskningsrapporten ska lämnas till bolagets styrelse tre veckor för bolagsstämman och vara tillgängliga för ägarna minst två veckor före stämman. De ska också bifogas till kommunens/regionens revisorers revisionsberättelse.



## **Ekonomiska föreningar**

I en ekonomisk förening är det föreningsstämman som prövar styrelsens ansvar. Kommunen/regionen som medlem utser stämмоombud till stämman och fullmäktige kan ge instruktioner till ombudet om ägarens uppfattning i ansvarsfrågan.

På samma sätt som för ett aktiebolag är det därför angeläget att fullmäktige tar del av och behandlar revisionsberättelsen/-erna från den auktoriserade revisorn och den kommunala revisorn för att förmedla sin uppfattning till stämмоombudet.

Revisionsberättelsen/-erna ska lämnas till styrelsen tre veckor före föreningsstämman och finnas tillgängliga för medlemmarna minst två veckor före stämman. De ska också bifogas till kommunens/regionens revisorers revisionsberättelse.

## **Stiftelser**

En stiftelse ansvarsprövas generellt inte, men i kommunala verksamhetsstiftelser förekommer att stiftelsens förordnande/stadgar reglerar att ansvarsprövning av styrelsen ska ske i stiftarens fullmäktige.

Revisionsberättelsen/-erna från den auktoriserade revisorn och den kommunala revisorn ger underlag till prövningen. De ska vara lämnade senast fem och en halv månader efter utgången av stiftelsens räkenskapsår. De ska också bifogas till kommunens/regionens revisorers revisionsberättelse.

## **Handelsbolag/kommanditbolag**

I ett handels- eller kommanditbolag sker ingen ansvarsprövning, men revisionsberättelsen/-erna ska bifogas till kommunens/regionens revisorers revisionsberättelse.

## **Privata utförare**

Privata utförare av välfärdstjänster ansvarsprövas inte av kommunen eller regionen. Kommunen eller regionen är fortsatt huvudman för verksamheten. Den nämnd som har avtal med utföraren – och därmed svarar för styrning, uppföljning och kontroll – granskas av revisionen och prövas av fullmäktige i kommunen eller regionen.

## **Samordnad tidplan/process**

Det finns alltså flera ansvarsprövningsprocesser i fullmäktige och dessa kan behöva samordnas och tidsplaneras så att fullmäktige som beslutande organ och som ägare/stiftare/medlem kan ha ett reellt inflytande över de olika processerna. Det ökar också möjligheten att synliggöra resultat och ställning i dessa organisationer samt de olika ansvarsprövningsprocesserna för medborgarna.

Konkret innebär det att tidtabeller behövs för när årsredovisningar ska vara upprättade, när revisionsberättelser och granskningsrapporter ska lämnas och när fullmäktigemöten, bolagsstämmor och föreningsmöten ska avhållas.

Det är bra om fullmäktige tar initiativ till en sådan planering, gärna i dialog med revisorerna. När en sådan tidplan diskuteras kan det vara värdefullt att även lägga in tidpunkter under året för

dialog med revisorerna och återrapporteringar i fullmäktige från styrelse, nämnder, beredningar, förbund och företag. En tydlig årsplan för alla dessa aktiviteter ger alla parter ett bra underlag för sin planering och möjlighet att anlägga en helhetssyn på styrning, uppföljning, granskning och ansvarsprövning.

**Figur 2:** Exempel på en årlig tidplan i fullmäktige för ansvarsprövningsprocessen, dialog och återrapportering samt några andra viktiga beslutspunkter



# Läs mer

Kommunallagen.

Ansvaret som ledamot i nämnd. SKR.

God revisionsred i kommunal verksamhet 2018. SKR.

Fullmäktige & revisorerna. SKL.

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

Ta också del av informationen om ansvarsprövning på  
[www.skr.se/revision](http://www.skr.se/revision).



# Ansvarsprövningen i fullmäktige

Formella krav och praktisk hantering

Fullmäktige prövar varje år hur styrelse, nämnder och beredningar har utövat sitt ansvar och beslutar om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte.

Skriften belyser vad ansvarsprövningen är och betyder, vilka formella regler som gäller och hur ansvarsprövningen kan hanteras i praktiken. Den tar även upp ansvarsprövningen av kommunalförbund, finansiella samordningsförbund och i kommunala företag.

Syftet med skriften är att ge vägledning till fullmäktigepresidier och fullmäktigeledamöter samt de tjänstepersoner som biträder fullmäktige i ansvarsprövningsprocessen.

ISBN 978-91-7585-905-7

Beställ eller ladda ner på [webbutik.skr.se](http://webbutik.skr.se)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](http://skr.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner