

Nämndledamöters ansvar



Innehåll

Inledning.....	1
Bakgrund.....	1
Nämnder och ledamöters uppdrag och ansvar	3
Nämnder och ledamöters revisionsansvar.....	4
Aktivitetskrav	5
Reservationsrätt	6
Rätt att avstå från att delta i beslut.....	7
Ordförandens särskilda ansvar	10
Ansvar för intern styrning och kontroll.....	11
Andra sätt att utkräva ansvar.....	14
Stadsrevisionens sammanfattande synpunkter	15

Inledning

Denna skrift har tre syften. För det första att belysa och förklara vad nämndernas lagstadgade ansvar innebär. För det andra att förklara vad nämndernas revisionsansvar innebär och för det tredje att redogöra för vissa väsentliga och grundläggande kriterier vid revisorernas bedömning av nämnderna.

Skriften har vuxit fram successivt under många år. Den har utvecklats allteftersom stadsrevisionen i Göteborg har haft behov av att belysa principiellt viktiga frågeställningar. Oftast har det rört sig om principiella frågor som de förtroendevalda revisorerna rest i samband med sin ansvarsprövning av nämnderna, eller i samband med frågeställningar som riktats till revisionen av ledamöter i stadens nämnder. Skriften kan alltså sägas ha vuxit fram i en dialog med nämnderna i Göteborgs Stad.



Bakgrund

Ledamöterna i en nämnd ansvarar gemensamt för nämndens verksamhet. Ledamöterna är utsedda av kommunfullmäktige och deras uppdrag innefattar att ansvara för nämndens verksamhet i enlighet med den lagstiftning som styr och reglerar kommunens verksamheter.

Revisorernas ansvarsprövning görs därför i hög utsträckning utifrån ett juridiskt perspektiv. Det

betyder att revisionen bedömer och yttrar sig om nämndernas styrning direkt eller indirekt är i samklang med de juridiska regelverk inom vilka nämnderna ska verka i sina beslut. Av detta följer att nämnderna också ska följa beslut och riktlinjer som fastställts av kommunfullmäktige, samt andra övergripande anvisningar som beslutats för staden.

Det ansvar som är förenat med det kommunala förtroendeuppdraget som nämndledamot aktualiseras varje år i samband med kommunfull-

mäktiges ansvarsprövning. Kommunfullmäktiges ställningstagande vid prövningen av nämndernas ansvar innebär att det fastställs om nämndernas verksamhet överensstämmer med lagstiftningen, kommunfullmäktiges uppdrag och mål samt andra riktlinjer. Ansvarsprövningen är ett viktigt beslutsled i en representativ demokrati. Ansvarsprövningen i kommunfullmäktige är obligatorisk, och regleras i kommunallagen.

Till grund för kommunfullmäktiges ställningstagande i ansvarsfrågan ligger revisorernas granskning av varje nämnd. Revisorerna ska enligt kommunallagen självständigt granska nämndernas verksamhet. Det betyder att det är

revisorerna som utan inblandning beslutar vad som skall granskas och fastställer de bedömningar som granskningarna utmynnar i. Revisorerna ska alltid utföra sitt uppdrag utan partipolitisk hänsyn och på objektiv grund. Det senare betyder att de kriterier som revisorernas ställningstaganden baserar sig på ska präglas av objektivitet och saktighet. Det innebär framför allt att revisorernas bedömning ska grunda sig på juridiska eller andra formaliserade kriterier för ansvarsprövningen eller på vad som i övrigt kan betraktas som god sed eller allmänt accepterad praxis.



Nämnder och ledamöters uppdrag och ansvar

Nämndernas uppdrag och arbetsformer regleras i kommunallagens sjätte kapitel. Nämndernas ansvar för verksamheten framgår av 6 §:

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Nämndens ledamöter deltar i ett kollektivt beslutsfattande där varje enskild ledamot har en grundläggande skyldighet att närvara vid nämndens sammanträden, att förbereda sig och sätta sig in i ärendena samt att delta i beslutsfattandet.

En nämnd kan ge någon annan i uppdrag att besluta i vissa ärenden eller i grupper av ärenden. Det är till exempel vanligt att nämnden delegerar vissa ärenden till förvaltningschefen eller till nämndens presidium. Det finns även stöd för att delegera ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden till en automatiserad beslutsfunktion. Med automatiserade beslut avses beslut som fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar aktiv del i själva beslutsfattandet. Denna möjlighet kan bidra till

snabbare beslut och kostnadsminskningar för offentlig förvaltning.

Det finns dock en rad beslut av mer principiell karaktär där det uttryckligen råder delegeringsförbud. Delegeringsförbudet regleras i kommunallagen 6 kap. 38 §, som även omfattar begränsningar för automatiserade beslutsfunktioner. Enligt denna paragraf får beslutanderätten inte delegeras när det gäller:

1. *ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,*
2. *framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,*
3. *ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,*
4. *ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller*
5. *ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.*

Beslutanderätten får inte heller delegeras till en automatiserad beslutsfunktion när det gäller

1. *ärenden där beslut överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap.,*
2. *ärenden där beslut enligt lag eller annan författning inte får överklagas,*
3. *ärenden om upphandling, eller*
4. *ärenden om valfrihetssystem.*

Observera att kommunallagen uttryckligen anger att den interna kontrollen utgör ett av nämndens ansvarsområden. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detta stadgande är av stor vikt ur revisionens synpunkt.

Ibland förekommer missuppfattningen att revisorerna ansvarar för den interna kontrollen, men så är alltså inte fallet. Däremot granskar och bedömer revisorerna nämndernas interna kontroll ur ett risk- och väsentlighetsperspektiv. Nämndens ansvar för den interna kontrollen utvecklas mer längre fram i denna skrift.

Bestämmelser rörande de enskilda nämndledamöterna har samlats i kommunallagens fjärde kapitel. Av särskild betydelse är bestämmelserna om nämndledamöternas initiativrätt § 19–21, bestämmelserna om omröstning och beslut § 24–26 samt om de enskilda nämndledamöternas reservationsrätt 27 §.

Nämnder och ledamöters revisionsansvar

Revisionsansvaret innebär att nämnden prövas utifrån sitt lagstadgade uppdrag och generella ansvar. Prövningen sker årligen. Kommunfullmäktige beslutar om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras. Normal praxis i fall där ledamöter inte beviljats ansvarsfrihet är att dessa lämnar sitt uppdrag. Kommunfullmäktige har också en möjlighet att besluta att ledamöter som inte beviljats ansvarsfrihet ska skiljas från sitt uppdrag.

Revisionen grundas på en samlad bedömning av nämndens beslut under det aktuella verksamhetsåret. Av kommunallagen framgår att revisionsansvaret kan vara kollektivt eller individuellt.¹ Huvudregeln är ett kollektivt revisionsansvar för nämnden i dess helhet. Individuellt revisionsansvar hör till undantagen. Detta har samband med att det enligt kommunallagen är nämnden snarare än de enskilda ledamöterna som ansvarar inför kommunfullmäktige för verk-

ställandet av de beslut och de prioriteringar som beslutats i kommunfullmäktige.

Individuellt ansvarsutkrävande är främst aktuellt när en enskild ledamot agerat självsvåldigt och i strid med lagstiftningen, nämndens beslut eller andra riktlinjer. I sådana fall kan kritik riktas mot en enskild ledamot. Individuell ansvarsprövning kan även aktualiseras när det gäller nämndens ordförande, vilket har samband med de särskilda befogenheter och skyldigheter som följer av uppdraget som ordförande. Detta utvecklas mer längre fram. Vid sidan av fall där kritik riktas mot enskilda ledamöter kan det undantagsvis även bli aktuellt att undanta enskilda ledamöter när kritik riktas mot nämnden i övrigt.

Kommunallagen innehåller ingen preciserad anvisning om på vilka grunder en anmärkning kan framställas eller när revisorerna inte ska tillstyrka ansvarsfrihet. Revisorerna gör en egen bedömning och tolkning ifråga om detta utifrån befintlig lagstiftning och god revisionssed. Det ska understrykas att såväl tolkningen som underlagen för tolkningen kan förändras över tid.

Revisionsansvaret innebär att nämnden är ansvarig för de beslut som har fattats av nämnden. Men det är viktigt att understryka att nämnden även är ansvarig i de fall då nämnden underlåtit att agera och fatta beslut. Nämnden bär alltså ett ansvar även i fall där nämnden varit passiv när den borde ha agerat. Det går alltså inte att undgå ansvar genom att inte delta i beslut eller genom att underlåta att fatta beslut. Detta är viktigt när nämndens ansvar prövas, eftersom kommunallagen ger varje ledamot en möjlighet att ta initiativ genom att väcka ärenden i nämnden och därav följer ett aktivitetskrav på den enskilde ledamöten.²

Det är kommunfullmäktige som beslutar om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte. Om revisorerna föreslår att ansvarsfrihet inte ska beviljas kan kommunfullmäktige ändå besluta att bevilja ansvarsfrihet, men av kommunallagen följer att

1 Kommunallagen 12 kap. 13 § (SFS 2017:725).

2 4 kap. 20 § (SFS 2017:725).

fullmäktige i så fall sakligt måste motivera varför revisorernas rekommendation inte följs.³

24 § Fullmäktige ska vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser, besluta om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras. Beslutet ska motiveras om det inte är uppenbart obehövligt.

Om revisorerna enligt 12 kap. 13 § riktat anmärkning mot en nämnd eller en fullmäktigeberedning eller mot enskilda förtroendevalda i sådana organ, ska fullmäktige besluta om även fullmäktige ska rikta anmärkningen. Fullmäktige får rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Beslut om anmärkning ska motiveras.⁴

Aktivitetskrav

Nämndens ansvar för verksamheten och för att genomföra det uppdrag kommunfullmäktige har gett nämnden⁵ gäller varje enskild ledamot oavsett om hen tillhör den politiska majoriteten eller minoriteten. När det gäller nämndledamöternas ansvar gör kommunallagen alltså ingen åtskillnad mellan ledamöterna på grundval av politiska hemvist. Vad begärs då av den enskilde ledamoten för att denne ska anses leva upp till de krav på aktivitet som förväntas?

Underlag för beslut tas som regel fram av förvaltningen. Ordföranden har ett särskilt ansvar under beredningen av förslag till beslut i nämnden, bland annat eftersom ordföranden styr vilka underlag som ska skickas med kallelsen till nämndens sammanträden. Det är dock ytterst alltid nämndens ansvar att se till att underlaget



motsvarar nämndens krav på underlaget, det vill säga att ärendet blir tillfredsställande berett.

Den enskilde nämndledamotens uppgift är att bevaka att en tillfredsställande beredning skett så att han eller hon har ett underlag för sitt ställningstagande. En ledamot kan i ett väckt ärende yrka på kompletterande utredning, återremiss eller komma med alternativa förslag eller yrka avslag. Den enskilde ledamoten har också möjlighet att väcka ett ärende hos nämnden genom initiativrätten⁶ – detta gäller även om ärendet inte finns på nämndens dagordning. Ytterligare ett betydelsefullt instrument för nämndledamöter att ta sitt ansvar ges genom möjligheten för en minoritet att begära extra sammanträde.⁷ Denna möjlighet kan bland annat användas då en nämndminoritet anser att majoriteten är för passiv i en fråga.

Som redan nämnts är huvudregeln att revisionsansvaret är kollektivt. Det finns dock undantag. Principiellt bör ansvar utkrävas av den som haft befogenhet eller skyldighet att agera, men underlåtit detta. Den som aktivt verkat för att bryta passivitet bör dock kunna frias från ansvar. En ledamot som utnyttjat sin initiativrätt för att åstadkomma ett ur revisionens synpunkt godtagbart beslut bör kunna frias från revisionsansvar för majoritetsbeslut. Samma sak gäller där ledamotens aktiva handlande syftar till att bryta majoritets underlåtenhet att fatta beslut. Ur revi-

³ Revisorernas möjlighet att rikta anmärkning mot en nämnd eller enskilda ledamöter regleras i kommunallagen 12 kap. 13 § (SFS 2017:725).

⁴ 5 kap. 24 § (SFS 2017:725).

⁵ 6 kap. 6 § (SFS 2017:725).

⁶ 4 kap. 20 § (SFS 2017:725).

⁷ 6 kap. 23 § (SFS 2017:725).

sionens synpunkt krävs dock alltid att ledamotens agerande i sådana fall kan styrkas av nämndens protokoll, där ledamotens yrkande eller förslag redovisas.

Vid bedömningen av ledamöter mot bakgrund av aktivitetskravet ska det observeras att det inte räcker att en ledamot varit aktiv i största allmänhet och lagt fram alternativa förslag till beslut. Förslaget eller förslagen ska dessutom vara godtagbara från revisionell synpunkt. Det innebär att det rimligen kan antas att förslaget skulle ha inneburit en annan inriktning eller ett annorlunda resultat för nämnden. Förslaget måste alltså vara relevant i relation till det resultat som förväntas eller krävs. Om revisionskritiken till exempel avser en underlåtenhet att agera vid ett kraftigt ekonomiskt underskott, innebär aktivitetskravet inte bara ett krav på alternativa förslag till beslut, utan att förslagen också skulle kunna antas leda till ett annorlunda ekonomiskt resultat.

Revisorernas ställningstagande i ansvarsfrågan baserar sig på samlad bedömning av nämndens agerande under hela året. Vid underlåtenhet att agera från nämndens sida är det sällan passiviteten kan avgränsas till ett enskilt nämndsamtmanträde. Återigen kan exemplet med ett negativt ekonomiskt resultat tjäna som illustration. Nämndens ansvar för det ekonomiska resultatet kan sällan avgränsas till ett enskilt sammanträde, vilket i sin tur får till konsekvens att det inte går att särskilja enskilda ledamöter vid ansvarsprövningen.

Reservationsrätt

Vad gäller i de fall en ledamot utnyttjat de möjligheter som redovisats ovan och ledamoten ändå inte kan acceptera nämndens beslut? Är ledamoten i detta läge ändå ansvarig för nämndens beslut? Ja, generellt gäller att ledamoten betraktas som ansvarig. Är ledamoten inte nöjd med nämndens beslut gäller aktivitetskravet, det vill säga att ledamoten är skyldig att lägga fram alternativa förslag till beslut. När även detta krav är uppfyllt, är enda möjliga undantaget om ledamoten uttryckligen reserverat sig mot nämndens beslut.

Rätten att reservera sig är reglerad i kommunallagen, 4 kap. 27 §:

27 § En förtroendevald som deltagit i avgörandet av ett ärende får reservera sig mot beslutet. Reservationen ska anmälas innan sammanträdet avslutas.

De enda formkrav som följer av lagstiftningen är att reservationen måste vara individuell. Det är alltså bara enskilda ledamöter som kan reservera sig. Det andra formkravet innebär att reservationen ska meddelas innan det aktuella nämndsamtmanträdet avslutas. En ledamot kan inte i efterhand reservera sig mot ett beslut som avgjordes under ett tidigare sammanträde.

Reservationen kan alltså få betydelse genom att den som reserverar sig kan undgå revisionskritik som riktas mot nämnden.⁸ Reservationen ska framgå av nämndens protokoll och det måste givetvis även framgå vilket beslut reservationen avser. Men revisorerna beaktar inte enbart reservationen som sådan i sin bedömning. Lika viktigt är sakskälen som ligger till grund för reservationen. Det är inget lagkrav att sakskälen

⁸ En reservation kan även få juridiska konsekvenser då det kan ha betydelse vid en prövning av eventuellt straffansvar eller skadeståndsansvar. Dessa båda former av ansvar prövas dock inte av revisorerna.



för en reservation noteras till protokollet, men ur revisionens perspektiv är det i de flesta fall ändå viktigt att sakskaalen går att utläsa av protokollet.

För att sakskaalen tydligt ska framgå bör ledamoten till protokollet alltså uttryckligen motivera sin reservation. Sakskaalen kan också utvecklas genom att ledamoten lämnar in en skriftlig bilaga som förs till protokollet. Det är sedan revisorerna som bedömer om sakskaalen är tillräckliga för att undanta ledamoten från kritik. Om sakskaalen *inte framgår* av protokollet eller dess bilagor, då finns risken att revisorerna saknar möjlighet att bedöma om reservationen ska ha betydelse i ansvarsfrågan.

Det förekommer att reservationsrätten tas i bruk för att markera en avvikande uppfattning på rent politiska grunder. Det är viktigt att framhålla att ur revisionens synpunkt äger politiskt motiverade reservationer i sig inte någon relevans vid ansvarsprövningen. Som påpekades inledningsvis ska revisorerna inte ta partipolitisk hänsyn vid sin bedömning.

Reservationsrätten kan bara användas då beslut fattas. Vid underlåtenhet att fatta beslut är läget ett annat. Då måste den enskilda ledamoten som påpekats ovan utnyttja sin initiativrätt för att försöka se till att frågan behandlas av nämnden. Skulle nämndens majoritet vidhålla sin passivitet kan den enskilde oavsett detta alltid utnyttja sin initiativrätt och därigenom åstadkomma ett protokollfört beslut. I anslutning till detta kan den

enskilde ledamoten reservera sig med motivering att nämnden enligt initiativtagarens mening är passiv och inte vidtar de åtgärder som behövs.

I nämnderna är det inte ovanligt med partireservationer. Syftet med en sådan reservation kan vara att göra en politisk markering. Det ska dock noteras att kommunallagen inte känner till partireservationer eller situationer där en partigruppering markerar ett ställningstagande genom att meddela att den inte deltar i ett beslut. Partireservationer har således ingen kommunalrättslig juridisk innebörd, och en partireservation innebär därmed inte heller att ledamöter undantas från revisionsansvar. Från juridisk utgångspunkt avgör varje ledamot själv och under individuellt ansvar om hen vill reservera sig eller avstå från att delta i beslut. Det förekommer också att särskilda yttranden eller anteckningar förs till protokollet, men detta har inte heller någon juridisk innebörd och saknar därför betydelse för revisionens bedömning i ansvarsfrågan.

Rätt att avstå från att delta i beslut

Rätten att avstå från att delta i omröstningar och beslut framgår av kommunallagen, 4 kap. 25 §, stycke ett.

25 § En ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut. Ordföranden är dock alltid skyldig att rösta, när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Endast vid ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda finns en lagstiftad röstplikt. Denna framgår av 4 kap. 26 §.⁹

Om en ledamot väljer att avstå från att delta i ett beslut skall detta anmälas och noteras i protokollet innan nämnden fattar beslutet. Det följer av den ordning i vilken omröstningarna genomförs. Även den som vill avstå från att delta i ett beslut som fattas med acklamation ska anmäla detta före beslutet. Observera att det alltså inte är möjligt att anmäla att man inte har deltagit i ett beslut efter att beslutet har fattats.¹⁰

Det är inte heller möjligt att reservera sig mot ett beslut i nämnden om rätten att avstå från att delta i beslutet har utnyttjats. Vill en ledamot utnyttja sin rätt att reservera sig, måste ledamoten också delta i beslutets avgörande.

En ledamot som har deltagit i en förberedande omröstning i ett ärende och som sedan har avstått från att rösta i huvudvoteringen har dock rätt att reservera sig mot det slutliga beslutet i ärendet.

Den nuvarande möjligheten att kunna avstå från att delta i beslut har diskuterats i två utredningar¹¹ där olika ståndpunkter framkommit. Jämförelser kan också göras med styrelseledamöter i statliga förvaltningsmyndigheter som

9 "Begreppet myndighetsutövning är komplicerat och mångfacetterat. Det ska vara fråga om en utövning av en befogenhet att bestämma om vissa förhållanden. Denna befogenhet ska grunda sig på ett stadgande i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen. Däremot avses inte befogenheter, som härrör från avtal och som alltså ytterst baseras på civilrättsliga regler.

Den offentlighetsrättsligt grundade befogenheten ska vidare utövas i förhållande till enskild. Det ska slutligen röra sig om bindande beslut som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Typiska utslag av myndighetsutövning är beslut varigenom den enskilde åläggs att göra, tåla eller underlåta något.

Även ett gynnande beslut kan vara resultat av myndighetsutövning om den enskilde, för att uppnå den önskade förmånen, är tvungen att vända sig till en myndighet och myndighetens tillämpning av offentlighetsrättsliga regler blir avgörande för utgången (prop. 1971:30 del 2 s. 331). I nämnderna bör ärendenas karaktär klargöras, innan handläggningen påbörjas. Senast inför en omröstning måste det vara klargjort om ett ärende i vilket nämnden ska besluta innefattar myndighetsutövning." *Prop 2016/17:171, ss.321-322*

10 Prop 2016/17:171, s.322.

11 Demokratiberedningen (SOU 1985:29) och Kommunallagskommittén (SOU 1990:24).

har röstplikt. I norsk och dansk kommunalrätt förekommer också bestämmelser om röstplikt.

I kommunerna har av tradition en ledamot haft rätt att lägga ner sin röst. Ett skäl som har anförts är att om en ledamot från ett politiskt parti har förhinder vid omröstningen, bör en annan ledamot från ett annat politiskt parti kunna kvitta ut sig så att styrkebalansen inte rubbas. I huvudsak har denna möjlighet diskuterats i praxis och litteratur när det gäller kommunfullmäktige. Den tillämpning som har utvecklats på nämndnivå har sällan avsett kvittningssituationer utan har mera framstått som politiska markeringar från minoritetens sida.

Kommunallagen preciserar inte i vilka situationer en ledamot har möjlighet att avstå från att delta i beslut. Möjligheten är generellt formulerad, med undantag från beslut som gäller myndighetsutövning. Samtidigt kan det ifrågasättas om en ledamot som konsekvent avstår från att delta i beslut lever upp till det ansvar som följer med nämnduppdraget. Utgångspunkten måste anses vara att rätten att inte delta i beslut utnyttjas sparsamt och i särskilda fall. Från kommunaldemokratisk synpunkt är det viktigt att den enskilde ledamoten deltar i beslutsfattandet. Den som avstår från att delta i beslut kan därtill drabbas av revisionsansvar. Möjligheten att inte delta i beslut innebär inte att ledamoten generellt undgår det aktivitetskrav som uppstår om nämnden underlåter att agera i situationer där beslut i nämnden är nödvändigt.



Ordförandens särskilda ansvar

Utöver de rättigheter och skyldigheter som varje nämndledamot har finns flera särregler för nämndens ordförande. Dessa regler har samband med ordförandeuppgiften och ordförandes särskilda roll före, under och efter ett sammanträde med nämnden. Det ger ordföranden en särställning i den kommunala beslutsprocessen och påverkar därmed ordförandens politiska och juridiska ansvar. De särregler som finns hittas i kommunallagen och i några fall i speciallagstiftningen. Ytterligare reglering finns i reglemente för nämnden. Reglementet kan dessutom kompletteras med andra riktlinjer.¹²

Under 1970-talet började utredningar och lagstiftning lägga allt större vikt vid nämndordförandens roll och ansvar. Detta sammanföll i tiden med kommunsammanslagningarna och en relativt kraftig expansion av de kommunala verksamheterna och åtagandena. Det började vid denna tid bli vanligt med heltids- eller deltidsarvodeerade nämndordföranden. De ökade behoven av styrning och kontroll över förvaltningarna, i syfte att säkerställa att de arbetade efter nämndernas intentioner, ansågs ställa ökade krav på dem som hade ansvaret att leda arbetet i de kommunala nämnderna. Samtidigt ansågs även de utåtriktade funktionerna mot massmedia och allmänhet öka i betydelse.¹³

Kommunallagen i kombination med nämndens reglemente innebär att nämndordföranden både har en möjlighet och en skyldighet att inta en mer aktiv roll än övriga ledamöter. Av det följer att nämndens ordförande har ett mer betonat ansvar att ta initiativ i frågor eller ärenden där så krävs. Det fräntar inte övriga ledamöter varken

ansvaret eller rätten till initiativ, men med ordförandes särskilda roll mellan nämndens sammanträden följer, att ordföranden också kan förväntas ha en större eller tidigare inblick i vilka initiativ ett ärende kräver. Det ska i sammanhanget också noteras att det ingår i nämndordförandes uppdrag att kalla nämnden till sammanträde. Kallelsen bör i normalfallet åtföljas av föredragningslistan med tillhörande handlingar. Det innebär att det i första hand är ordföranden som råder över vilka beredningsunderlag nämnden får.

Ordförandes ansvar delas i normalfallet inte med vice ordföranden i en nämnd. Huvudregeln är att vice ordföranden, eller i förekommande fall andre vice ordföranden, bär fullt ansvar endast vid tillfällen då denne träder in som ersättare för ordföranden. Nämndordföranden och vice ordföranden, samt i förekommande fall andre vice ordföranden, ingår i nämndens presidium. I den tidigare kommunallagen omnämndes presidiet inte överhuvudtaget, och saknade därmed särskild rättslig status i denna lag. I och med de ändringar som trädde i kraft 1 januari 2018 finns dock presidiet numera infört som begrepp i kommunallagen.



¹² Kommunfullmäktige är enligt kommunallagen 6 kap. 44 § skyldigt att fastställa reglemente för nämnderna.

¹³ (SOU 1975:41) Kommunal demokrati.

21 § Fullmäktige ska bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande. Dessa utgör tillsammans nämndens presidium. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen. Om den politiska majoriteten i fullmäktige har förändrats på ett sådant sätt att det parti som nämndens ordförande företräder inte längre ingår i den politiska majoriteten, får fullmäktige välja ett nytt presidium.

Ändringen i kommunallagen innebär att nämnden kan delegera ärenden till presidiet.¹⁴ Samtidigt är det viktigt att observera att även presidiet omfattas av de fall av delegeringsförbud som anges i kommunallagen 6 kap. 38§.

Ordförandes särskilda ställning avspeglas även i kommunallagens arvodesbestämmelser. Huvudregeln är att lika uppdrag ska arvoderas lika. Kommunallagen medger dock att den som uppbär ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid erhåller ett högre arvode än övriga nämndledamöter, vilket speglar av uppdraget som ordförande inte generellt bedöms vara likställt i tid och ansvar med övriga ledamöters uppdrag.¹⁵

Revisorernas uppdrag innefattar även att bedöma om ordföranden i sitt agerande motsvarar de krav som uppdraget innebär med hänsyn till lagstiftning, reglemente och andra riktlinjer. Skulle revisorerna finna att ordföranden i väsentliga avseenden brustit i sitt ansvar kan det bli aktuellt att rikta särskild kritik mot ordföranden. Med väsentliga avseenden åsyftas i det fallet ett agerande från ordförandens sida som i betydande omfattning påverkat nämnden negativt. Det kan till exempel gälla en situation där ordföranden gått utanför sina befogenheter och agerat utan stöd i nämnden. Det kan också avse fall där ordföranden i betydande grad brustit i sitt ansvar när det gäller att leda och övervaka den beredningsprocess som normalt föregår behandlingen av

ärenden i nämnden, eller om ordföranden i övrigt i sitt agerande i nämnden allvarligt försvårat nämndens möjligheter att fullfölja kommunfullmäktiges uppdrag till nämnden.

Ansvaret för intern styrning och kontroll

En nämnd ansvarar för den interna styrningen och kontrollen i sin verksamhet. Det framgår av paragraf sex i kommunallagens sjätte kapitel, andra stycket:

6 § Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Observera hänvisningen till 10 kap. 1 § ovan. Den avser de fall där verksamhet bedrivs av en annan juridisk person än kommunen eller av en enskild individ. I princip är det alltså alltid nämndens ansvar att det finns intern kontroll som säkerställer att privata utförare som bedriver verksamhet under nämndens överinseende också gör detta i enlighet med gällande lagar och regler och agerar följsamt mot fullmäktiges mål och riktlinjer

I propositionen som föregick de ändringar i kommunallagen som började gälla 2018 kommenteras nämndernas ansvar för den interna kontrollen enligt följande:

¹⁴ 6 kap. 37 § (SFS 2017:725).

¹⁵ 4 kap.2 § resp. 16-17 §§. (SFS 2017:725) Jfr. 4 kap. 15 § (SFS 1991:900).



Enligt andra stycket ska nämnderna även se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Med intern kontroll avses exempelvis nämndens bestämmelser om bl.a. fördelning av ansvar och befogenheter, systematiskt ordnade interna kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. En god intern kontroll ska således bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert.¹⁶

Formellt finns enligt kommunallagen ingen begränsning av nämndens ansvar för den interna kontrollen. Alla eventuella brister i den interna kontrollen är nämndens ansvar. Inte heller finns det några formella avgränsningar när det gäller nämndens befogenheter. I det avseendet skiljer sig inte ansvaret för den interna kontrollen från något annat ansvar nämnden har. När det till exempel gäller ekonomi och redovisning ligger på motsvarande sätt allt ansvar på nämnden, och av kommunallagen följer att eventuella brister i redovisningen ytterst är nämndens ansvar. I det dagliga praktiska arbetet är det dock i första hand förvaltningen som utför och inför näm-

den ansvarar för den ekonomiska redovisningen. På samma sätt är det rimligt att förvaltningen utformar och utför den interna kontrollen, och att nämnden följer detta arbete samt i rimlig grad säkerställer att det sker på ett ändamålsenligt sätt.

Utöver kommunallagen finns i Göteborgs Stad riktlinjer för intern kontroll som fastställts av kommunfullmäktige. Till dessa finns också tillämpningsanvisningar. I dessa riktlinjer finns vissa krav och preciseringar av nämndens ansvar. Riktlinjerna framhåller exempelvis att den interna kontrollen ska vara organiserad. Nämnden ska årligen, före december månads utgång, besluta om en kontrollplan. Denna ska dessutom följas upp, vilket ska ske inom ramen för nämndens samlade uppföljning. Det framgår också att förvaltningschef eller motsvarande ska leda arbetet med den interna kontrollen och se till att det finns konkreta regler och anvisningar.

Nämndens mest grundläggande utgångspunkt när det gäller den interna kontrollen handlar om att säkerställa att det uppdrag och de mål nämnden fått från kommunfullmäktige uppnås och att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen kan sägas ha till syfte att hantera eller eliminera risker som kan medföra att nämndens mål inte uppnås eller som förhindrar eller försvårar en ändamålsenlig verksamhet. Detta övergripande syfte kan i sin tur brytas ner till olika delområden, som till exempel att se till att lagar och regler följs, att den ekonomiska redovisningen och rapporteringen är korrekt och därmed tillförlitlig eller att andra allvarliga fel eller brister upptäcks och hanteras. Oegentligheter, som bedrägerier eller mutbrott, är också exempel där nämnden har ett ansvar att i rimlig omfattning och görligaste mån förhindra förekomsten av brister som gör oegentligheter möjliga.

Ovanstående innebär att den interna kontrollen är starkt förbunden med nämndens grundläggande uppdrag, det vill säga att i rimlig grad säkerställa en ändamålsenlig verksamhet och att verksamhetens mål kan uppnås. Därför bör den interna kontrollen ses som en del av verksamhetsstyrningen. Stadsrevisionen föredrar

¹⁶ Prop 2016/17:171 s.362.

mot den bakgrunden begreppet intern styrning och kontroll, då det bättre beskriver vad det handlar om. I princip kan den interna styrningen och kontrollen betraktas som den del av verksamhetsstyrningen som handlar om att hantera verksamhetens risker. Att hantera en risk innebär i sammanhanget att de orsaker eller omständigheter som ger upphov till en risk elimineras eller reduceras.

Nämnden ska alltså enligt kommunallagen se till att den interna styrningen och kontrollen är tillräcklig. Vad innebär det då att den är tillräcklig? Om den interna styrningen och kontrollen handlar om att hantera risker, måste det samtidigt konstateras att det är fullständigt realistiskt – och inte ens önskvärt – att hantera varje tänkbar risk som kan uppträda inom en nämnds verksamhetsområde. Tillräcklig intern styrning och kontroll innebär alltså inte att alla risker ska hanteras. Vissa risker måste helt enkelt accepteras. Den interna styrningen och kontrollen är förenad med kostnader, och kontrollkostnaden måste stå i rimlig proportion till kontrollnyttan. Den interna styrningen och kontrollen måste därför inriktas mot de mest väsentliga riskerna, det vill säga risker som medför oacceptabla konsekvenser. Intern styrning och kontroll förutsätter med andra ord prioriteringar, och kontrollerna ska riktas mot just dessa prioriterade risker.

För att möjliggöra en rationell prioritering av risker måste nämnden säkerställa att det finns former för hur risker identifieras, men också att det görs en bedömning eller värdering av de risker som identifierats. Exakt hur detta ska ske och i vilken utsträckning nämnden ska delta aktivt i denna process kan variera, men nämnden måste enligt stadsrevisionens uppfattning – som ett minimum – ta del av och fastställa prioriteringen av de risker som har identifierats och bedömts som väsentliga.

Den interna styrningen och kontrollen innefattar normalt en del rutinkontroller, såsom till exempel attestering av fakturor. Kontroller av det slaget syftar till att förhindra fel, men syftet är också att försvåra bedrägerier eller andra

oegentligheter. Det får betraktas som självklart att det ska finnas kontroller av detta slag, men ur nämndens perspektiv är det viktigt att säkerställa att dessa kontroller också tillämpas så som det är tänkt. När bedrägerier eller oegentligheter uppdragas visar det sig ofta att kontrollerna satts ur spel, kringgåts eller att ingen brytt sig om att de verkligen utförts.

Intern styrning och kontroll förutsätter en god kontrollmiljö.¹⁷ Med kontrollmiljö avses bland annat vilka etiska värden som är styrande i organisationen, kompetens, ansvar och befogenheter och ledningens styrfilosofi och ledarstil. Ingen intern styrning och kontroll fungerar väl om kontrollmiljön brister.

Kontroller fyller en funktion först när de uppfattas som meningsfulla och viktiga och att de leder till åtgärder om kontrollerna visar att det finns brister eller problem. Kontrollattester är ett exempel. Attesterna blir verkningslösa om den som attesterar förvaltningens fakturor saknar kunskap om vad det egentligen är för kostnader som attesteras. Om ledningen ser mellan fingrarna på sådant som alla vet egentligen är fel, då kommer förr eller senare individerna i organisationen uppfatta att ledningen i det tysta accepterar dessa fel. Otydlig eller motsägelsefull etik från ledningens sida leder till otillräcklig intern styrning och kontroll. Dessa exempel ovan handlar alla om just brister i kontrollmiljön.

Kontrollmiljön skapas i hög grad av nämnd och förvaltningsledning. Nyckeln till en ändamålsenlig och effektiv intern styrning och kontroll handlar i slutändan mer om ledningens agerande och dess uttalade eller outtalade budskap till organisationen och i mindre grad om kontrollrutinernas eller regelverkens utformning. Givetvis måste det finnas effektiva och relevanta regler och kontroller, men det är i slutändan hur de tillämpas som avgör om den interna kontrollen är tillräcklig.

17 Kontrollmiljön är en av fem komponenter i det s.k. COSO-ramverket för intern styrning och kontroll. Se t.ex. Wikland, Torbjörn, Intern styrning och kontroll – både lönsamt och säkert, FAR Akademi AB, Stockholm 2011.

Andra sätt att utkräva ansvar

Denna skrift har uppehållit sig vid revisionsansvaret. Det har framhållits att det revisionsansvar som riktas mot ledamöterna i en nämnd är en juridisk form av ansvar. Breddar vi frågan om nämndledamöters ansvar kan det konstateras att en nämndledamot parallellt med revisionsansvaret är underkastad andra former av ansvarsförhållanden. Ett av dessa rör det politiska ansvaret. Med politiskt ansvar syftar vi här på relationen mellan den enskilde ledamoten och hans parti. Det är mycket viktigt att understryka att denna ansvarsrelation inte sammanfaller med revisionsansvaret. Revisionsansvaret är mycket mer långtgående och formellt reglerat. Det politiska ansvaret baseras på förtroende och inte på samma sätt som revisionsansvaret formellt reglerat.

Andra typer av ansvar är skadeståndsansvar och straffansvar såsom detta kommer till uttryck i lagstiftningen. Här rör det sig alltså återigen om ett formellt i lag reglerat ansvar, men tillskillnad från revisionsansvaret är det inte ett ansvar som prövas av revisorerna.



När det gäller skadeståndsansvaret avser detta fall där en förtroendevald har begått en brottslig handling genom vilken en kommun vållats så kallad ren förmögenhetsskada. I en sådan situation kan den enskilde ledamoten bli ersättningsskyldig för den ekonomiska förlusten. Skadeståndsansvar har samband med revisionsansvaret såtillvida att krav på skadestånd kan väckas upp till ett år efter att en ledamot ej har beviljats ansvarsfrihet av kommunfullmäktige.

Vid straffansvar avses en situation där den enskilde nämndledamoten har dömts för ett brott. Också detta ansvar innebär att den enskilde nämndledamoten själv kan få bära påföljderna.



Stadsrevisionens sammanfattande synpunkter

De politiska värderingarna tydliggörs i första hand i kommunfullmäktige där grundläggande politiska frågor behandlas. Det är oftast i kommunfullmäktige som politiska skiljaktigheter kommer till uttryck. Nämnderna förvaltar och genomför den verksamhet de har ansvar för, antingen ålagd i lag eller genom beslut av kommunfullmäktige. De ska följa mål, beslut, lagar och föreskrifter, se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Det politiska handlingsutrymmet i nämnden är därför ofta mer begränsat än det som finns i kommunfullmäktige. Även i nämnderna kommer dock olika politiska uppfattningar till uttryck. Vid prioriteringar inom ramen för kommunfullmäktiges övergripande uppdrag kan nämndens ledamöter ha olika politiskt grundade uppfattningar om de handlingsalternativ som finns.

Nämndledamöterna delar det gemensamma ansvaret för nämndens verksamhet oavsett om hen tillhör den politiska majoriteten eller minoriteten. Varje nämndledamot har en grundläggande skyldighet att närvara vid nämndens sammanträden, att sätta sig in i ärenden och att delta i beslutsfattande.

Den enskilde nämndledamoten kan också i ärenden som inte omfattas av röstplikt, avstå från att delta i beslut. Ett avstående leder inte med någon

automatik till att ledamoten frias från ansvar. Regeln bör därför vara att man deltar i beslutsfattande också i fall där man inte instämmer i majoritetens förslag. I sådana fall bör man reservera sig med hänvisning till alternativa förslag eller begära återremiss. Ur medborgarnas perspektiv är det bra att nämndens beslut är tydliga. Tydliga beslutsunderlag och protokoll är därför viktiga ur denna synpunkt. Tydliga beslutsunderlag och protokoll är inte minst viktiga ur denna synpunkt.

Nämndordföranden har ett särskilt ansvar som har samband med rollen inför, under och efter nämndens sammanträden.

Nämnden har ett ansvar att se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Den interna kontrollen består av kontrollåtgärder som i vid mening ska syfta till att reducera risker. Det betyder att nämnden ska förebygga händelser eller situationer som medför hög sannolikhet för negativa konsekvenser. För att kunna hantera risker på ett effektivt sätt måste planeringen av den interna kontrollen föregås av en riskidentifiering och riskbedömning. På grundval av denna riskbedömning ska i nästa steg en prioritering ske, så att nämndens resurser koncentreras till de mest väsentliga riskerna. I grund och botten bör den interna kontrollen ses som en del av verksamhetsstyrningen, och för att understryka detta använder stadsrevisionen uttrycket intern styrning och kontroll.



Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6, Göteborg

Kontaktcenter: 031-365 00 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se