



Nämnd- ledamöters ansvar

REVISIONSKONTORET

www.norrkoping.se



NORRKÖPING

Avsikten med denna skrift är att belysa vilket ansvar det är som nämnden och dess ledamöter har – det ansvar som granskas och prövas. Det är också att informera om de grunder som revisorerna utgår ifrån när de bedömer ansvaret och som revisionsberättelsens uttalande baseras på.

Ansvarssystemet i kommunen

Norrköpings kommun är en politiskt styrd organisation med ett demokratiskt beslutsfattande. Beslut fattas på olika nivåer i kommunen av både förtroendevalda och tjänstemän. När kommunen som offentlig myndighet fattar beslut är det viktigt med tydlighet och transparens.

Medborgarnas möjligheter till insyn är en förutsättning för att de ska vara välinformerade. Det gäller både som brukare av kommunal service och som väljare i det demokratiska systemet.

Det är fullmäktige – som medborgarföreträdare – som är det högsta beslutande organet i kommunen. Fullmäktige utser ledamöter till styrelse, nämnder och beredningar. Det är också fullmäktige som utser revisorer för att granska dessa organ. Fullmäktige är **uppdragsgivare** till styrelser, nämnder och beredningar (kallas nämnder i fortsättningen). I den rollen ingår också att varje år pröva ansvaret av ledamöterna i nämnderna med revisorernas granskning som grund.

Nämnderna är **uppdragstagare** till fullmäktige och har ansvar för att inom sina respektive ansvarsområden verkställa och genomföra verksamheten enligt fullmäktiges beslut, lagar och föreskrifter. Nämnderna har även ansvar för att bereda frågor och ärenden till fullmäktige.

Revisorerna har uppdrag att granska verksamheten och pröva ansvarstagandet av nämnden och ledamöterna i nämnden. Revisorernas granskning och slutsats i ansvarsprövningsfrågan summeras i revisionsberättelsen för kommunen och i granskningsrapporterna för de kommunala bolagen. Revisorerna är självständiga i sitt uppdrag.



Det ansvar som granskas och prövas

Med det uppdrag som nämnden får av fullmäktige, följer ett ansvar som ibland kallas för revisionsansvar. Revisionsansvaret granskas av revisorerna och prövas av fullmäktige.

Som uppdragstagare ansvarar nämnden inför fullmäktige för den verksamhet de beslutar om och genomför med hjälp av kommunala tjänstemän, anställda och andra uppdragstagare (exempelvis privata utförare). Nämnden är ansvarig både för sina beslut och ageranden som för de fall där de låtit bli att agera och besluta.

Ansvar innebär att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Det innebär också att på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med tillräcklig intern kontroll driva verksamheten samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

Ansvar är i grunden ett kollektivt ansvar. Men i undantagsfall kan ansvaret även prövas individuellt, om exempelvis en enskild ledamot agerat uppenbart felaktigt eller passivt. Eftersom ansvaret är kollektivt är det viktigt att poängtera att även ersättarna har ansvar. Revisorernas bedömning av nämnden omfattar alltså även ersättarna om inget annat sägs i revisionsberättelsen.

Genom ansvarsprövningen ger fullmäktige uttryck för om nämndernas verksamhet överensstämmer med fullmäktiges uppdrag och mål, med lagstiftningen och andra riktlinjer. Ansvarsprövningen är därmed viktig i den lokala representativa demokratin.



Vad gäller för nämnden?

Nämndernas uppdrag, ansvar och arbetsformer regleras av kommunallagen (KL), i kap 3 och 6.

I KL 6 kap 7§ framgår nämndernas ansvar för verksamheten:

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16§ har lämnats över till någon annan.

Observera att det är nämnden som har ansvar för verksamheten och den interna kontrollen och att detta sker på fullmäktiges uppdrag. Ibland finns en uppfattning om att det är revisorerna som har ansvar för den interna kontrollen, men så är det alltså inte.

Nämndens ledamöter ansvarar gemensamt för nämndens verksamhet och inför dess beslut, detta gäller även ett delegerat ansvar. Ledamöterna deltar i ett kollektivt beslutsfattande, men varje enskild ledamot har en skyldighet att närvara vid sammanträden, förbereda sig och sätta sig in i ärenden och att delta i beslutsfattandet. Bestämmelser som rör de enskilda ledamöterna finns i KL 4 kap. Av särskild betydelse är ledamöternas initiativrätt (16-18§§), bestämmelserna om omröstning och beslut (19-21§§) samt reservationsrätten (22§) – se följande avsnitt.

Aktivitetskrav och reservationsrätt för ledamöterna

Nämndens ansvar är att genomföra det uppdrag kommunfullmäktige lämnat till nämnden (KL 6 kap 7§). Detta gäller såväl kollektivt som varje enskild ledamot i nämnden. Den grundläggande skyldigheten för varje ledamot är att närvara vid nämndens sammanträden och att delta i beslutsfattandet. Ledamoten ska även bevaka att en tillfredsställande beredning skett så att det finns ett underlag för ställningstagande. Detta gäller varje ledamot, oavsett majoritet eller minoritet.

En ledamot i nämnden kan yrka på kompletterande utredning, återremiss eller komma med alternativa förslag eller yrka avslag. En enskild ledamot kan även väcka ett ärende hos nämnden genom initiativrätten (KL 4 kap 17§). Ett ytterligare instrument är att ett extra sammanträde måste hållas om minst en tredjedel av ledamöterna begär detta (KL 6 kap 18§).

I KL finns även rätten att reservera sig (4 kap 22§). Reservation har två funktioner, politisk och juridisk. Den kan utnyttjas för att markera en avvikande uppfattning på politiska grunder, reservationen kan då även ske till förmån för ett eget förslag. En reservation kan även få juridisk betydelse i de fall där straffansvar¹ eller revisionsansvar kan aktualiseras. I de fallen kan reservationen ha betydelse genom att ledamot som reserverat sig kan bedömas fritas ifrån juridisk ansvar.

Reservationsrätten kan endast användas när nämnden fattat beslut. Om nämnden låter bli att fatta beslut blir läget ett annat, det finns då inte ett beslut att reservera sig emot. Ledamoten kan i ett sådant fall till exempel utnyttja sin initiativrätt och agera för att få frågan behandlad i nämnden. Ledamoten får genom detta agerande ett protokollfört beslut på nämndens passivitet i ärendet om inte nämnden agerar enligt ledamotens begäran och förslag.

¹ Dömd för brott i domstol med påföljder som böter eller fängelse.

Ledamöternas rätt att avstå från att delta i beslut

Rätten att avstå från att delta i omröstning finns reglerad i KL 4 kap 20§. Lagstiftad röstningsplikt finns bara i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, vilket framgår av KL 4 kap 21§.

Röstningsplikt finns också för ordföranden i den händelse att det blir lika röstetal i nämnden.

Det är tveksamt om en ledamot som systematiskt väljer att avstå från att delta i beslut kan anses uppfylla sitt uppdrag enligt kommunallagen. Att avstå från att delta i beslut är att välja passivitet och sker detta systematiskt kan ledamoten bli föremål för kritik från revisorerna.² I andra kommuner har detta varit fallet när revisorerna varit kritiska.

Nämndordförandens ansvar

I KL finns särregler för nämndens ordförande och i kommunens reglementen regleras också ordförandens ansvar. Detta ger ordföranden en särställning i den kommunala beslutsprocessen vilket påverkar hur ansvaret bedöms.

Kommunallagen i kombination med reglementet innebär att ordföranden både ges en möjlighet och åläggs en skyldighet att vara mer aktiv än övriga ledamöter. Det är ett mer betonat ansvar att ta initiativ i frågor eller ärenden där så krävs, det gäller inför, under och efter sammanträden.

Övriga ledamöter fräntas därmed inte ansvaret att också vara aktiva, men ordföranden kan förväntas ha en större eller tidigare inblick i vilka initiativ ett ärende kräver. Ordförandens särställning avspeglas också i arvodesbestämmelserna. Det högre arvodet markerar att uppdraget bedöms ta mer tid i anspråk samt innebära ett större ansvar än övriga ledamöters.

I sin granskning och bedömning av ansvaret tar revisorerna hänsyn till ordförandens särställning. Skulle revisorerna finna att ordföranden väsentligen brustit i sitt ansvar kan denna få särskild kritik, anmärkning eller avstyrkt ansvar beroende på hur allvarlig situationen bedöms ha varit. I andra kommuner och landsting har det handlat om situationer där ordföranden brustit i sitt beredningsansvar till nämnden, fattat beslut utanför delegationen eller på annat sätt agerat så att nämndens möjligheter att fullfölja uppdraget från fullmäktige allvarligt försvårats.³

² Curt Riberdahl, Nämndledamöters revisionsansvar, Stadsrevisionen i Göteborg 2002

³ www.skl.se/revision ansvarsprövningsbanken

Revisorernas grunder för att pröva ansvar

Revisorernas arbete sker enligt God revisionsred i kommunal verksamhet. Granskningen är baserad på en riskbedömning och inriktad på att undersöka om verksamheten är ändamålsenlig, om den är ekonomiskt tillfredsställande, om räkenskaperna är riktiga och om den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningen ska ske med helhetssyn.

Slutligen prövar revisorerna ansvaret för nämnderna med det samlade resultatet av årets granskningar som grund. Revisorerna bedömer om anmärkning ska riktas och om ansvarsfrihet ska tillstyrkas eller avstyrkas. Deras bedömning uttrycks i revisionsberättelsen.

Revisorerna har två möjligheter enligt kommunallagen när brister i en nämnds ansvarstagande identifierats. De kan rikta anmärkning och/eller lämna förslag till fullmäktige att avstyrka ansvarsfrihet.⁴

De grunder som revisorerna bedömer ansvaret emot återfinns i skriften god revisionsred.⁵ De åtta grunderna kan åberopas var för sig eller kombinerade.

- Bristande måluppfyllelse, ohörsamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige eller i föreskrifter.
- Bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.
- Förtroendeskada eller annan immateriell skada.
- Ekonomisk skada.
- Obehörigt beslutsfattande.
- Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning.
- Otillräcklig beredning av ärenden.
- Ej rättvisande redovisning.

Fullmäktiges ansvar

Det är fullmäktige som beslutar om ansvar för alla nämnder. Det sker med revisorernas granskning och bedömning som grund. Revisorerna skriver sin bedömning om ansvarstagandet i revisionsberättelsen.

Fullmäktige tar ställning till om eventuella anmärkningar i revisionsberättelsen även ska riktas från fullmäktige eller inte. En anmärkning från revisorerna kan inte fullmäktige besluta om att ta bort. Beslutet om ansvarsfrihet är däremot ett förslag från revisorerna. Det är fullmäktige som beviljar eller vägrar ansvarsfrihet. Fullmäktiges ställningstaganden ska motiveras. De som vägras ansvarsfrihet kan entledigas från sitt uppdrag, kommunen kan även yrka skadeståndsanspråk.

⁴ God revisionsred i kommunal verksamhet 2014, sid 48.

⁵ God revisionsred i kommunal verksamhet 2014, kapitel 8.

Norrköpings kommun. För dig. För alla. För det goda livet.

I Norrköpings kommun har alla rätt till jämlikhet, delaktighet och del av välfärden. Vår vision handlar om det goda livet, och uppdraget är att skapa, utveckla och leverera välfärdstjänster till medborgare och verksamheter i vårt område.

Vår framtid ser ljus ut. Vår befolkning växer, och vi har en potential som bara begränsas av oss själva. Vi brukar säga att kraften kommer ur kreativitet och våra nästan 10 000 medarbetare.

Genom att planera och driva en ständig utveckling av miljöer, boende, näringlivsklimat och service till medborgarna skapar vi förutsättningar för ett nytt, spännande Norrköping. En kreativ mötesplats för människor och möjligheter.

Har du frågor?

Välkommen att kontakta oss på revisionskontoret.

Caroline Nyman

Tfn 011-15 17 99, caroline.nyman@norrkoping.se

Christer Lordh

Tfn 011- 15 17 15 , christer.lordh@norrkoping.se

REVISIONSKONTORET

Adress: Dalsgatan 14, 602 32 Norrköping

Tel: 011-15 00 00 **Fax:** 011-15 17 90

E-post kommunrevisionen@norrkoping.se

www.norrkoping.se/revision



NORRKÖPING