



Nämnd- ledamöters ansvar

Avsikten med denna skrift är att belysa det ansvar som nämnden och dess ledamöter har, det vill säga det ansvar som enligt kommunallagen 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 direktvalt organ och medborgarföreträdare – som är den högsta beslutande församlingen i kommunen. Fullmäktige utser ledamöter till styrelse, nämnder och beredningar. Det är också fullmäktige som utser revisorer för att granska dessa organ. Fullmäktige **lämnar uppdrag** 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 **får sitt uppdrag av** 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 all** verksamhet 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.

Aktivitetskrav och reservationsrätt för ledamöterna

Nämndens¹ ansvar är att genomföra det uppdrag kommunfullmäktige lämnat till nämnden (KL 6 kap 6§). 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 20§). Ett ytterligare instrument är att ett extra sammanträde måste hållas om minst en tredjedel av ledamöterna begär detta (KL 6 kap 23§).

I KL finns även rätten att reservera sig (4 kap 27§). 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 straffansvar² 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 Vad som sägs om nämnderna gäller även kommunstyrelsen och dess ledamöter.

² 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 25§. Lagstiftad röstningsplikt finns bara i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, vilket framgår av KL 4 kap 26§. 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.³ I andra kommuner har detta varit fallet när revisorerna varit kritiska.

Nämndordförandens ansvar

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.⁴

³ Curt Riberdahl, Nämndledamöters revisionsansvar, Stadsrevisionen i Göteborg 2002

⁴ www.skil.se/revision ansvarsprövningsbanken



Det ansvar som granskas och prövas

Med det uppdrag som nämnden får av fullmäktige, följer ett ansvar som varje år 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 tjänstepersoner, 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.

Ansvaret 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.

Ansvaret 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 bedömer fullmäktige 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 6§ framgår nämndernas ansvar för verksamheten:

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 att det är nämnden som har ansvar för verksamheten och den interna kontrollen och att detta sker på fullmäktiges uppdrag. Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. En god intern kontroll bidrar till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert.

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 (19-22§§), bestämmelserna om omröstning och beslut (24-26§§) samt reservationsrätten (27§) – se följande avsnitt.

Revisorernas grunder för att pröva ansvar

Revisorernas arbete sker enligt God revisionssed i kommunal verksamhet. Revisionen är baserad på en riskanalys och omfattar hela den årliga granskningen dvs. den grundläggande granskningen, fördjupade granskningar samt granskning av delårsrapport och årsredovisning. Granskningen ska ske med helhetssyn, vilket innebär att en bedömning sker av den samlade kommunala verksamheten (bolag, stiftelser, kommunalförbund m.fl.).

Det samlade resultatet av årets granskning utgör grunden när revisorerna bedömer om verksamheten i styrelser och nämnder är ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Analysen leder fram till revisorernas slutliga bedömning om ansvarstagandet och framgår av revisionsberättelsen. Revisorerna kan rikta en anmärkning, föreslå fullmäktige att tillstyrka eller avstyrka att ansvarsfrihet beviljas.⁵

De grunder som revisorerna bedömer ansvaret emot återfinns i skriften god revisionssed.⁶ De nio grunderna kan åberopas var för sig eller kombinerade, ibland anges även effekter eller skador som uppstått som en följd av en kritisk händelse eller agerande. Effekter och skador kan vara förtroendeskada eller annan immateriell skada, ekonomisk skada och verksamhetsskada.

- Bristande måluppfyllelse – verksamhet
- Bristande måluppfyllelse – ekonomi
- Ohörsamhet/obstruktion
- Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning
- Brister i styrning och intern kontroll av verksamhet
- Brister i styrning och intern kontroll av ekonomi
- Otillräcklig beredning av ärenden
- Obehörigt beslutsfattande
- 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 och kommunen kan även yrka skadeståndsanspråk.

⁵ God revisionssed i kommunal verksamhet 2018, avsnitt 6 i del 2.

⁶ God revisionssed i kommunal verksamhet 2018, avsnitt 7 i del 2.

Vision 2035

FRAMTIDSTRO I ETT FÄRGSTARKT NORRKÖPING

År 2035 är Norrköping en av landets främsta miljökommuner med 175 000 invånare. Här har alla barn och ungdomar framtidstro. I en innovativ miljö stimuleras entreprenörskap och näringsliv som med bredd och spets attraherar talanger och studenter. Helt enkelt ett näringsliv och universitet i toppklass.

Här skapar vi livskvalitet genom upplevelser och stolta miljöer. Vi är en ledande kulturstad och Sveriges musikhuvudstad.

Med respekt för stadens själ och med mod och kreativitet skapar vi vårt färgstarka Norrköping tillsammans.

Har du frågor?

Välkommen att kontakta oss på revisionskontoret.

Caroline Nyman

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

Anna Holmberg

Tfn 011-15 17 98 anna.holmberg@norrkoping.se

Pernilla Östling

Tfn 011-15 16 68 pernilla.ostling@norrkoping.se

Örjan Högberg

Tfn 011- 15 17 15 orjan.hogberg@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

