

Nämndledamöters ansvar



SMEDJEBACKEN
smedjebacken.se

Kommunrevisionen

Nämndledamöters ansvar

Bakgrund

Nämndledamöter ansvarar gemensamt för nämndens verksamhet. Utgångspunkten är att nämndledamöterna är utsedda av kommunfullmäktige med ett uppdrag och en skyldighet att ansvara för nämndens verksamhet i enlighet med fullmäktiges riktlinjer, lagstiftningen och andra riktlinjer och regler.

Det ansvar som är förenat med det kommunala förtroendeuppdraget som nämndledamot aktualiseras varje år i samband med kommunfullmäktiges ansvarsprövning. Fullmäktiges ställningstagande vid prövningen av nämndernas ansvar innebär att det fastställs om nämndernas verksamhet överensstämmer med fullmäktiges uppdrag till nämnderna, fullmäktiges mål, lagstiftningen och andra riktlinjer. Ansvarsprövningen utgör därigenom ett viktigt beslutsled i en representativ demokrati. Ansvarsprövningen i fullmäktige är obligatorisk, och regleras i kommunallagen.

Revisorerna är ett självständigt kommunalrättsligt organ och skall självständigt granska nämndernas verksamhet. De kriterier som revisorernas ställnings taganden baserar sig på skall präglas av objektivitet och saktighet. Det innebär framför allt att revisorernas bedömning skall grunda sig på till exempel juridiska eller andra formaliserade kriterier för ansvarsprövningen och på vad som i övrigt betraktas som god sed. Revisorerna skall utföra sitt uppdrag utan partipolitisk hänsyn och på strikt objektiv grund.

Syfte

Syftet med föreliggande skrift är för det första att allmänt belysa och förklara vad nämndernas lagstadgade ansvar innebär, för det andra att förklara vad nämndernas revisionsansvar innebär samt för det tredje att redogöra för väsentliga och grundläggande kriterier för revisorernas bedömning av nämnderna.

Nämndernas och nämndledamöternas uppdrag och ansvar

Nämndernas uppdrag och arbetsformer regleras i kommunal lagen (KL) kap 6. Nämndernas ansvar för verksamheten framgår av § 6:

"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 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 och att delta i beslutsfattandet.¹

En nämnd kan uppdra åt annan att besluta på nämndens vägnar i vissa ärenden eller i grupper av ärenden. Mycket vanligt är till exempel att nämnden delegerar vissa ärenden till förvaltningschefen. Det finns dock en rad beslut av mer principiell karaktär där det uttryckligen råder delegeringsförbud. Även detta regleras i kommunallagen där det bland annat framgår att nämnden inte får delegera beslut som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.²

Observera även att kommunallagen uttryckligen anger att den interna kontrollen utgör ett av ansvarsområdena för en nämnd. Detta är ett stadgande som är av stor vikt ur revisionell 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.

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

20 § "Ledamöter i nämnderna får väcka ärenden i nämnderna"

25 § "En ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut"

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

Revisionsansvar

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

Revisorernas bedömning grundas på en samlad bedömning av nämndens beslut under det aktuella verksamhetsåret. Av lagstiftningen, 12 kap 7 § kommunallagen, framgår att varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt. Detta har samband med att det enligt kommunallagen är nämnden snarare än de enskilda ledamöterna som ansvarar inför fullmäktige för verkställandet av de beslut och de prioriteringar som beslutats i fullmäktige.

Individuellt ansvarsutkrävande är främst aktuellt när en enskild ledamot agerat självständigt 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 nedan. 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. Även detta utvecklas ytterligare nedan.

¹ Möjligheten att avstå behandlas längre fram.

² Se Kommunallag (SFS 1991:900) 6 kap 38 §.

Kommunallagen innehåller ingen preciserad anvisning om på vilka grunder anmärkning kan framställas eller när revisorerna inte skall tillstyrka ansvarsfrihet. Revisorerna har att göra en egen bedömning och tolkning utifrån befintlig lagstiftning och god revisionssed. Det skall 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. Detta är viktigt eftersom det medför ett aktivitetskrav på den enskilde ledamoten.³ Det är fullmäktige som beslutar om ansvarsfrihet skall beviljas eller inte. Om revisorerna föreslår att ansvarsfrihet inte skall beviljas kan fullmäktige ändå besluta att bevilja ansvarsfrihet, men fullmäktige är då enligt lag skyldig att sakligt motivera varför revisorernas rekommendation inte följs. Samma sak gäller om fullmäktige skulle besluta att inte bevilja ansvarsfrihet tvärt om mot vad revisorerna rekommenderat.

Aktivitetskrav

Nämndernas ansvar för verksamheten (6 kap 6 § KL ovan) och för att genomföra det uppdrag kommunfullmäktige givit nämnden gäller varje enskild ledamot oavsett om hon eller han tillhör majoriteten eller oppositionen. Vad begärs då av den enskilde ledamoten för att denne skall 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 skall skickas med kallelsen till nämndens sammanträden. Det är dock ytterst 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 i nämnden 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 initiativrätten (se ovan 4 kap 20 § KL) – 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 (6 kap 23 § 2 st. KL). Denna möjlighet kan bland annat användas då en nämndminoritet anser att majoriteten är för passiv i en fråga.

Som ovan redovisats är huvudregeln alltså 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 kunna frias från ansvar. En ledamot som utnyttjat sin initiativrätt för att åstadkomma ett från revisionell synpunkt godtagbart beslut, annat än det som nämnden fattat eller som aktivt agerat för att få nämnden att handla i underlåtenhetsfall bör kunna frias från revisionsansvar för majoritetsbeslut respektive majoritets underlåtenhet att fatta beslut. Ledamotens agerande måste dock styrkas av nämndens protokoll där hans eller hennes yrkande eller förslag redovisas.

Vid bedömningen av ledamöter mot bakgrund av aktivitetskravet skall det observeras att det inte räcker att en ledamot varit aktiv i största allmänhet, och lagt fram alternativa förslag till beslut. Förslaget eller förslagen skall

³ Ersättare får anses ha samma ansvar som annan ordinarie ledamot av nämnden de beslut som behandlas vid ersättarens tjänstgöring övrigt kan ersättare inte anses omfattas av något revisionsansvar. Det bör dock noteras att ersättare som inte tjänstgör har rätt att delta i överläggningar men inte i besluten samt har rätt att få sin mening antecknad till protokollet

dessutom, som framgår av texten ovan, vara godtagbara från revisionell synpunkt. Det innebär att det rimligen kan antas att de skulle ha inneburit en annan inriktning eller ett annorlunda resultat för nämnden. Om revisionskritiken till exempel avser en underlåtenhet att agera vid ett kraftigt ekonomisk underskott, innebär aktivitetskravet inte bara ett krav på alternativa förslag till beslut, utan att förslagen också kan antas leda till ett annorlunda ekonomisk 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 nämndsammanträde. Återigen kan exemplet med ett negativt ekonomisk resultat tjäna som illustration. Nämndens ansvar för det ekonomiska resultatet kan inte avgränsas till ett enskilt sammanträde, vilket får till konsekvens att det knappast går att särskilja enskilda ledamöter vid ansvarsprövningen.

Reservationsrätt

Vad gäller i de fall då 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 undantaget om han eller hon uttryckligen reserverat sig mot nämndens beslut till förmån för ett eget eller alternativt förslag.

Rätten att reservera sig är reglerad i 4 kap 27 § KL. Denna rätt har två funktioner. Reservationen kan utnyttjas för att markera en avvikande uppfattning på rent politiska grunder⁴. Denna grund enbart äger dock ingen relevans vid ansvarsprövningen ur revisionell synpunkt. Som påpekades inledningsvis skall revisorerna inte ta partipolitisk hänsyn vid sin bedömning. Reservationen kan emellertid även få betydelse genom att den som reserverar sig kan undgå revisionskritik som riktas mot nämnden.⁵ Reservationstillämpning kan alltså i vissa fall vara av stor betydelse för rättens bedömning om ansvar skall utkrävas eller inte.

Det är samtidigt viktigt att framhålla att reservationsrätten bara kan 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 i varje fall 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 skall dock noteras att kommunal lagen inte känner till partireservationer eller partiavståenden. Partireservationer har således ingen kommunalrättslig juridisk innebörd, och en partireservation innebär därför inte att ledamöter undantas från revisionsansvar. Från juridisk utgångspunkt avgör varje ledamot själv och under individuellt ansvar om han eller hon vill reservera sig eller avstå från att delta i beslut. Det förekommer också att särskilda yttranden eller anteckningar förs till protokollet, men inte heller det har någon juridisk innebörd och saknar därför betydelse för revisionens bedömning i ansvarsfrågan.

⁴Nämndledamöters ansvar; "Reservationsrätten och ansvaret". sidan 3

⁵ En reservation kan även få juridiska konsekvenser då det kan ha betydelse vid eventuellt straffansvar eller skadeståndsansvar. Dessa båda former av ansvar prövas dock inte av revisorerna.

Rätt att avstå från att delta i beslut

Rätten att avstå från att delta i omröstning och beslut framgår av 4 kap 25 § första stycket KL. Endast vid ärenden som avser myndighetsutövning⁶ mot enskilda finns en lagstiftad röstplikt. Denna framgår av 4 kap 26 § KL.

Frågan om avstående har diskuterats i två utredningar⁷ där olika ståndpunkter framkommit. Jämförelser kan också göras med styrelseledamöter i statliga förvaltningsmyndigheter som 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 fullmäktige.

Formellt strider det inte mot någon lagtext att avstå från att delta i beslut. Samtidigt kan det dock ifrågasättas om en ledamot som konsekvent avstår från att delta i beslut lever upp till det ansvar som följer med nämnduppdraget. 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 juridiskt ansvar eller revisionsansvar.

Nämndordförandes 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.⁸

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 deltidsarvoderade nämndordföranden. De ökade behoven av styrning och kontroll över förvaltningarna, i syfte att säkerställa att de arbetade efter nämndernas intentioner, ansågs resa ökade krav på de som hade ansvaret att leda arbetet i de kommunala nämnderna. Samtidigt ansågs även de utåtriktade funktionerna mot massmedia och allmänhet öka i betydelse.⁹

Kommunallagen i kombination med nämndens reglemente innebär att nämndordföranden både ges en möjlighet och åläggs 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 fråntar 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.

⁶ Begreppet myndighetsutövning finns inte direkt definierat i lag. Begreppet ges dock en allmän definition i förarbetena till 1972 års förvaltningslag. Det anses vara myndighetsutövning när kommunen i förhållande till den enskilde ensidigt bestämmer om förmån, rättighet, skyldighet eller liknande förhållande.

⁷ Demokratiberedningen (SOU 1985:29) och Kommunallagskommittén (SOU 1990:24)

⁸ Fullmäktige ska enligt KL 6 kap. 44 § anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

⁹ (SOU 1975:41) Kommunal demokrati

Det skall 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. Det skall dock observeras att ett nämndpresidium inte är ett kommunalrättsligt erkänt självständigt organ. Av det följer att nämnden inte kan delegera beslut till presidiet. Presidiets uppdrag är enbart av informell karaktär och syftar till att bereda ärenden inför nämndens sammanträden.¹⁰

Ordförandes särskilda ställning avspeglas även i kommunallagens arvodesbestämmelser. Huvudregeln är att lika uppdrag skall arvoderas lika (4 kap. 16 §). Kommunallagen medger dock att ordföranden i en nämnd erhåller ett högre arvode än övriga nämndledamöter, vilket följer av att uppdraget som ordförande inte bedöms vara likställt i tid och ansvar med övriga ledamöters uppdrag.

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 negativt påverkat nämnden. 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.

Övriga former av ansvars utkrävande

Tränger vi djupare in i frågan om nämndledamöters ansvar kan det konstateras att en nämndledamot är underkastad olika typer av ansvar. En typ av ansvar rör det politiska ansvaret. Med politiskt ansvar syftar vi här på relationen mellan den enskilde ledamoten och hans eller hennes parti. Det är viktigt att understryka att denna ansvarsrelation inte sammanfaller med revisionsansvaret. Andra typer av ansvar är skadeståndsansvar och straffansvar såsom detta kommer till uttryck i lagstiftningen.

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 fullmäktige. 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.

¹⁰ I kommunallagen anges följande kommunalrättsligt självständiga organ: kommunfullmäktige; kommunstyrelsen; nämnder; beredningar; utskött; partssammansatta organ samt revisorer.

Kommunrevisionens sammanfattande synpunkter

De politiska värderingarna tydliggörs i första hand i fullmäktigearbetet där grundläggande politiska frågor behandlas. Det är också i fullmäktige som politiska skiljaktigheter främst kommer till uttryck. Nämnderna förvaltar och genomför den verksamhet de har ansvar för, antingen ålagd i lag eller genom beslut av fullmäktige. De skall 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 fullmäktige. Även i nämnderna kommer dock olika politiska uppfattningar till uttryck. Vid prioriteringar inom ramen för fullmäktiges 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 han eller hon tillhör majoritet eller opposition. 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 politiken tydliggörs, det vill säga att skilda ståndpunkter preciseras och klart kan utläsas av protokoll och övriga dokument. 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.

Referensförteckning

SOU 1975:41. *Kommunal demokrati.*

Kommunallag (2017:725)

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

Riberdahl, Curt: *Nämndledamöters revisionsansvar.* Stadsrevisionen i Göteborg 2002.

Riberdahl, Curt & Björkman, Ulla: *Det kommunala förtroendeuppdraget. Rättsliga villkor och förutsättningar.* Stockholm 1997.

Svenska Kommunförbundet: *Fullmäktige och revisionen – fakta och frågor för reflexion och diskussion.* Stockholm 2001.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet: *God revisionsred i kommunal verksamhet 2002*

SMEDJEBACKEN
smedjebacken.se

Kommunrevisionen

Postadress: 777 81 Smedjebacken

Växel: 0240-66 00 00

www.smedjebacken.se