

KVALITETSSÄKRAD VÄLFÄRD

Ansvarsprövningen i fullmäktige



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Ansvarsprövningen i fullmäktige



Upplysningar om innehållet:
Karin Tengdelius, karin.tengdelius@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014
ISBN: 978-91-7585-170-9
Text: Karin Tengdelius
Foto: Johner, Rickard L Eriksson, Thomas Henrikson
Produktion: Kombinera AB
Tryck: LTAB, 2014

Förord

Varje år prövar fullmäktige hur styrelse, nämnder och beredningar har utövat sitt ansvar och beslutar om de ska få ansvarsfrihet eller inte. Vad innebär det – för nämnden och för dig som enskild ledamot? Gör det någon skillnad om nämnden bedriver verksamheten i egen regi eller om någon annan gör det, på nämndens uppdrag? Och hur går ansvarsprövningen till?

Frågorna har motiverat oss att övergripande belysa vad ansvarsprövningen innebär och hur den fungerar. I grunden är det ingen skillnad på ansvaret om nämnden själv driver verksamheten eller om någon annan gör det. Nämnden svarar inför uppdragsgivaren fullmäktige för att verksamheten blir som den är tänkt utifrån fullmäktiges mål och beslut. Fullmäktige prövar detta ansvar.

Skriften har tagits fram av Karin Tengdelius, SKL. Lena Svensson har varit projektledare och svarar på frågor om projektet Kvalitetssäkrad välfärd.

Stockholm i november 2014

Lennart Hansson
Sektionen för demokrati och styrning
Sveriges Kommuner och Landsting



2018.04.19 kl. 15:00

Kommunikasjonskontor til Statsministeren

Kunngøring

1. Kunngjøring av utvalgte saker fra den offentlige sakregisteret

2. Kunngjøring av utvalgte saker fra den offentlige sakregisteret

3. Kunngjøring av utvalgte saker fra den offentlige sakregisteret

4. Kunngjøring av utvalgte saker fra den offentlige sakregisteret

5. Kunngjøring av utvalgte saker fra den offentlige sakregisteret

6. Kunngjøring av utvalgte saker fra den offentlige sakregisteret

7. Kunngjøring av utvalgte saker fra den offentlige sakregisteret

8. Kunngjøring av utvalgte saker fra den offentlige sakregisteret

9. Kunngjøring av utvalgte saker fra den offentlige sakregisteret

10. Kunngjøring av utvalgte saker fra den offentlige sakregisteret

Ansvarsprövningen i fullmäktige

Inledning

En styrelse, nämnd eller beredning¹ har sitt uppdrag från fullmäktige. Uppdraget är att förvalta och genomföra det som fullmäktige definierat för nämnden – enligt givna mål och beslut, föreskrifter och förutsättningar. Med uppdraget följer ansvar – för nämnden och för ledamöterna i nämnden. Varje år prövar fullmäktige hur ansvaret har utövats och beslutar om nämnden ska beviljas ansvarsfrihet eller inte.

Vad innebär ansvarsprövningen – för nämnden och för dig som enskild ledamot? Kan det bli skillnad i bedömningen av ansvarstagandet om verksamheten har utförts av nämnden själv eller av någon annan på nämndens uppdrag, till exempel efter upphandling eller i valfrihetslösningar?

Syftet med detta material är att övergripande belysa vad ansvarsprövning innebär, vad som gäller formellt och hur den fungerar i praktiken.

Ansvar i den lokala demokratin

Kommuner, landsting och regioner² är politiskt styrda organisationer med ett demokratiskt beslutsfattande. Verksamheten vilar på principen om kommunal självstyrelse och demokrati. Ansvar och ansvarstagande, tydlighet och transparens är centralt för förtroende och legitimitet.

Not 1. I fortsättningen används begreppet **nämnd** som sammanfattande begrepp.

Not 2. I fortsättningen används begreppet **kommun** som sammanfattande begrepp.

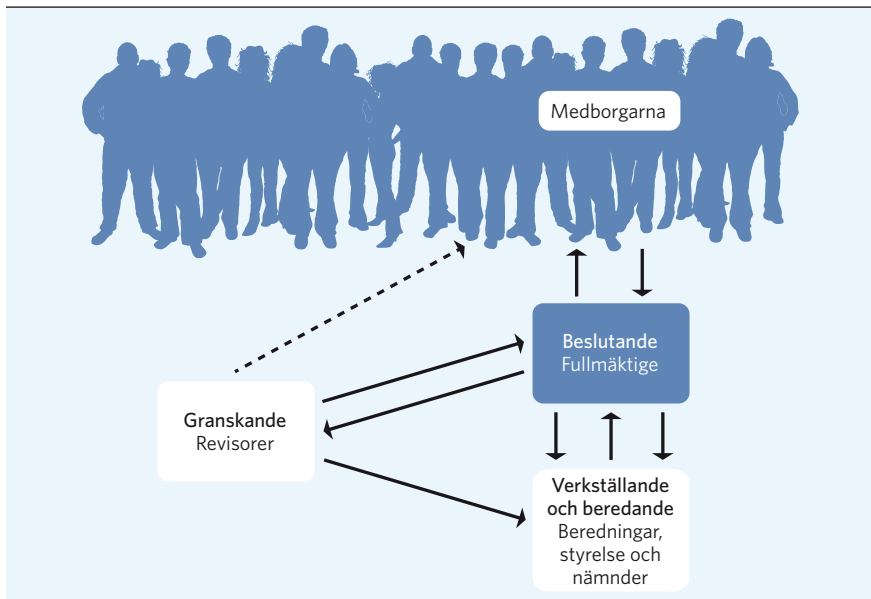
Medborgarna ska kunna förutsätta att verksamheten drivs i enlighet med lagar, föreskrifter och de mål som fullmäktige satt upp – helt enkelt att det blir som det är tänkt och beslutat och att det sker på ett rättssäkert och effektivt sätt. Detta gäller oavsett i vilken form verksamheten bedrivs.

Medborgarna ska också kunna veta vad som beslutas och vad som utträttas, vilka resultat och effekter det blir och vem eller vilka som är ansvariga. För att det ska vara möjligt behöver grundläggande demokratiska rättigheter till insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande värnas och garanteras. Att ”sköta” det demokratiska uppdraget är en grundbult i ansvaret.

Det är fullmäktige som har det yttersta ansvaret inför medborgarna och detta ansvar utkräver medborgarna genom att rösta i de allmänna valen. Medborgarna ger också genom valet ett förtroende och uppdrag till fullmäktige att sköta kommunens gemensamma angelägenheter.

Mellan valen är det fullmäktige som bedömer och prövar ansvarstagandet inom kommunens organisation. Det gör fullmäktige i egenskap av uppdragsgivare till de nämnder, styrelser och beredningar som fullmäktige utser. Dessa har ansvar inför fullmäktige att verkställa och genomföra verksamhet enligt fullmäktiges mål och beslut samt lagar och föreskrifter. De är uppdragstagare till fullmäktige. Detta gäller oavsett om nämnden driver verksamheten själv eller om någon annan gör det till exempel efter upphandling.

BILD 1. Det kommunala ansvarssystemet



Fullmäktige prövar årligen hur detta ansvar har utövats. Till stöd för sin prövning utser fullmäktige revisorer som granskar om verksamheten i nämnderna uppfyller mål och beslut, om den är effektiv, styrs och kontrolleras på ett bra sätt och om räkenskaperna visar rätt ställning och resultat.

Vad innebär ansvarsprövningen?

Ansvarsprövningen har olika funktioner.

Ett led i styrningen. Genom ansvarsprövningen signalerar fullmäktige sin uppfattning om det som har utförts på fullmäktiges uppdrag. Blir det som fullmäktige beslutat, uppnås de mål som är uppsatta, används budgeten på ett effektivt sätt? I samband med ansvarsprövningen kan fullmäktige omdefiniera uppdrag, förtydliga eller ge tillkommande uppdrag. Fullmäktige använder alltså sin möjlighet att styra.

Ett formellt verktyg. Ansvarsprövningen ger fullmäktige möjlighet att tillvarata kommunens intressen om dessa skadats. Ytterst kan det ske genom att väcka skadeståndstalan mot den eller de som skadat kommunen ekonomiskt. Den som inte beviljas ansvarsfrihet kan också skiljas från sitt uppdrag. Fullmäktige visar på det sättet att de inte längre har förtroende för berörda förtroendevalda att utföra sitt uppdrag.

Signaler till medborgarna. När fullmäktige beslutar i ansvarsfrågan skickar det också signaler till medborgarna om hur fullmäktige ser på den verksamhet som har utförts. Har det fungerat väl eller finns det brister som behöver uppmärksammas? Hur reagerar fullmäktige? Om fullmäktige beviljar ansvarsfrihet ska medborgarna kunna uppfatta detta som en positiv signal och tvärtom. Hur fullmäktige beslutar kan få betydelse för hur medborgarna röstar i kommande val.

Sammantaget innebär ansvarsprövningen att det gångna årets verksamhet bedöms, med möjlighet för fullmäktige att uttrycka sin uppfattning genom att korrigera eller sanktionera.

Vilket ansvar är det som prövas?

Det är nämndens **verksamhetsansvar** som prövas. Det är reglerat i kommunallagen (KL). Nämnden ska

- › genomföra det uppdrag fullmäktige definierat för nämnden eller genom särskilda beslut riktat till 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
- › verka för samråd med de som nyttjar nämndens tjänster.

Nämndens ansvar som prövas benämns ibland för 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

Nämndens ansvar är i grunden gemensamt (kollektivt). Ledamöterna ansvarar tillsammans för verksamheten. Och i grunden prövas fullmäktige hela nämndens ansvar. Om nämndens verksamhet inte fungerar är det i allmänhet hela nämnden som är ansvarig eftersom situationen ofta är resultatet av en kedja med beslut eller icke-beslut från nämnden.

Om fullmäktige inte beviljar nämnden ansvarsfrihet kan fullmäktige också besluta att entlediga nämnden som på det sättet får ”ta sitt ansvar”. Fullmäktige kan i en sådan situation också rikta skadeståndsanspråk vid ekonomisk skada. Det har aldrig hänt i praktiken.

Enskilt ansvar

Varje ledamot har också ett enskilt ansvar – att delta i arbetet, följa mål, beslut och föreskrifter och att agera inom uppdragets förutsättningar och ramar. Beror på hur du agerar eller inte agerar kan fullmäktige i undantagsfall också pröva ditt enskilda ansvar. Det kan ske om du agerat självständigt och fattat beslut på egen hand utan att ha delegation, om du bundit kommunen i ett avtal utan att ha mandat till det eller på annat sätt skadat kommunen. Det kan omvänt handla om att du inte agerat trots skyldighet och befogenhet eller att du systematiskt avstått från att delta i beslutsfattande, det vill säga varit passiv.

Om fullmäktige inte beviljar ansvarsfrihet kan fullmäktige också besluta att återkalla uppdraget för en eller flera enskilda ledamöter och även rikta skadeståndsanspråk vid ekonomisk skada. Det har aldrig hänt i praktiken.

Som ledamot har du givetvis också ett straffansvar om du dömts för ett brott, så som vid fel och försummelse i myndighetsutövning, vid utbrott och brott mot tystnadsplikt. Det innebär att du själv får bära påföljderna.

Blir det skillnad när verksamhet utförs i olika former?

Nämndens verksamhetsansvar är lika oavsett driftform. Nämnden styr, följer upp och kontrollerar verksamheten samt vidtar åtgärder. Det gäller såväl när verksamheten drivs i egen regi som när den drivs av någon annan, på nämndens uppdrag.³ Men formerna och redskapen för nämndens styrning och uppföljning blir olika beroende på driftform och verksamhet.

Ytterst är det fullmäktige som har rätten att överlämna driften av verksamheten till någon annan, men det är hur väl nämnden utfört sin verksamhet – med de resultat och de effekter den ger – som bedöms i ansvarsprövningen, oavsett i vilken form verksamheten bedrivits.

Fullmäktige ska för varje mandatperiod lägga fast ett program med mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Programmet ska också ange hur mål, riktlinjer och föreskrifter ska följas upp, liksom hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.⁴

Om fullmäktige finner att nämndens verksamhet inte lever upp till mål och beslut eller att nämndens styrning och kontroll har brister kan det leda till anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet, även när verksamhet drivs med annan utförare.

Om nämnden anlitar privata utförare kan inte dessa ansvarsprövas av fullmäktige. En privat utförare är en annan juridisk person, till exempel ett aktiebolag, vars ansvar prövas av dess bolagsstämman. Nämndens arbete med uppföljning och kontroll av privata utförare ska ske i enlighet med det program som fullmäktige lägger fast varje mandatperiod.

Läs mer om nämndens verksamhetsansvar i *Ansaret som ledamot i nämnd*.

Revisorerna granskar och prövar

För att fullmäktige ska kunna pröva hur ansvaret har utövats behöver de ett underlag. Detta kommer främst från de revisorer som fullmäktige utser. Revisorernas uppdrag är att granska nämndernas verksamhet och pröva om den är ändamålsenlig och effektiv i förhållande till fullmäktiges mål, beslut och

Not 3. Kommunen är inte huvudman eller ansvarig för skolor som drivs med tillstånd av Skolinspektionen. Det samma gäller för förskolor som drivs med tillstånd av kommunen.

Not 4. Ny bestämmelse från 1 januari 2015. Kommunallagen 3 kap 19 a §.

riktlinjer. De granskar och prövar också om nämndernas styrning, uppföljning och kontroll är tillräcklig samt om räkenskaperna är rättvisande.

Revisorerna kan inte granska allt. För att granska det som är mest väsentligt gör revisorerna därför en riskanalys och en revisionsplan.

Om verksamhet drivs med privata utförare kan revisorerna till exempel komma att granska nämndens planerings- och upphandlingsprocess eller nämndens styrning, uppföljning och kontroll i förhållande till avtalen och om uppföljning sker enligt fullmäktiges program. De kan också granska om verksamheten arbetar i enlighet med nämndens mål, beslut och avtal. På det sättet kan revisorerna verifiera hur nämndens styrning, uppföljning och kontroll fungerar. Däremot kan revisorerna inte granska den privata utförarens affärsverksamhet så som räkenskaper och liknande eftersom utföraren i sig inte är föremål för granskning av kommunens revisorer och för ansvarsprövning av fullmäktige.

När året är slut sammanfattas resultatet av granskningen i revisionsberättelsen till fullmäktige. I denna uttalar sig revisorerna i ansvarsfrågan. De kan tillstyrka eller avstyrka ansvarsfrihet och de kan rikta en anmärkning om de finner stora brister. Revisorerna uttalar sig i allmänhet om hela nämndens ansvar, men i undantagsfall kan deras uttalande särskilt avse en eller flera enskilda ledamöter.

Revisorerna har olika grunder för sin kritik. Den mest vanliga kritiken baserar sig på brister i styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

Läs mer om revisionen i *God revisionsred i kommunal verksamhet*.

Fullmäktige beslutar

Fullmäktige ska senast den 31 juni besluta om ansvarsfrihet ska beviljas eller nekas för föregående års verksamhet. Det är varje nämnd och dess ledamöter som prövas. Reglerna för ansvarsprövningen finns i kommunallagen.

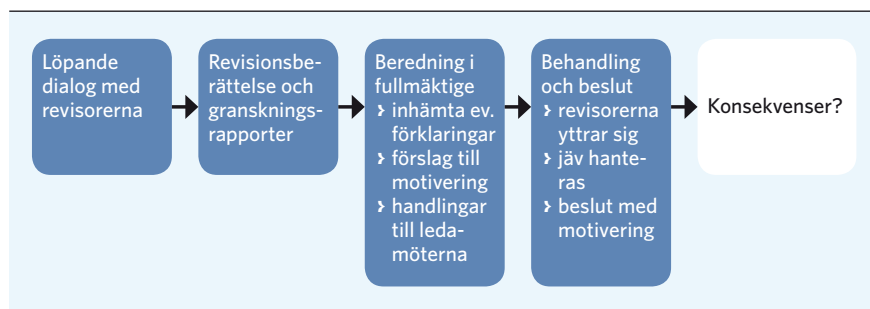
Fullmäktige har också krav på sig att besluta om de ställer sig bakom en eventuell anmärkning från revisorerna, alltså om de tycker lika som revisorerna eller inte. Fullmäktige kan också besluta om att rikta en egen anmärkning, även om revisorerna inte har gjort det.

Fullmäktige ska motivera sina beslut så att deras uppfattning blir tydlig, särskilt när den skiljer sig från revisorernas.

Om fullmäktige inte beviljar ansvarsfrihet för en nämnd kan de också besluta att återkalla uppdraget för hela nämnden eller för enskilda ledamöter.

Hur går det till i fullmäktige?

BILD 2. Steg i ansvarsprövningen



- › Oftast har fullmäktiges presidium och revisorerna en löpande dialog under året om vad revisorerna ser i sin granskning. På det sättet får fullmäktige tidiga signaler om tillståndet och revisorernas bedömning. I många kommuner tas också revisorernas olika revisionsrapporter löpande upp i fullmäktige för information och diskussion.
- › När verksamhetsåret är avslutat och revisorerna är färdiga med sin granskning skriver de en revisionsberättelse som fullmäktige får. I revisionsberättelsen uttalar sig revisorerna i ansvarsfrågan som ett underlag till fullmäktige.
- › Det finns anledning för fullmäktige att bereda ärendet om ansvarsprövningen innan det kommer upp till beslut. Det handlar om att hämta in förklaringar från de som eventuellt får anmärkning i revisionsberättelsen. Dessa ges alltså tillfälle att ge sin syn på situationen. Det kan också handla om att förbereda fullmäktiges beslut med motivering utifrån revisionsberättelsen och eventuella förklaringar. Oftast är det fullmäktiges ordförande eller presidiet som sköter denna beredning. I beredningen ingår också att se till att ledamöterna i fullmäktige får tillgång till revisionsberättelsen och de olika granskningar som revisorerna har gjort liksom eventuella förklaringar och förslag till motivering innan de går till beslut.
- › När fullmäktige behandlar ärendet om ansvarsfrihet har revisorerna rätt att yttra sig. I allmänhet gör revisorerna en dragning där de berättar om sin granskning och sina bedömningar.
- › Ofta behandlar fullmäktige ansvarsfrågan för varje nämnd för sig. Det gör processen tydligare och lättare att hantera jäv. Den eller de vars ansvars tagande prövas får givetvis inte vara med och fatta beslut om sig själv!
- › Om någon eller några inte beviljas ansvarsfrihet kan fullmäktige direkt besluta om att deras uppdrag ska återkallas. Det kan ske utan ytterligare beredning.

Ansvarsprövningen i praktiken

Hur ofta riktar revisorerna anmärkning och föreslår att ansvarsfrihet ska nekas? Och hur beslutar fullmäktige i ansvarsprövningen? Vad händer sedan?

SKL följer praxisutvecklingen årligen och du kan ta del av den i Ansvarsprövningsbanken på www.skl.se/ansvarsprovning.

I Sveriges 290 kommuner och 20 landsting och regioner ansvarsprövas varje år minst 1 500 nämnder.

Fullmäktige beviljar ansvarsfrihet i mer än 95 procent av alla ansvarsprövningar och fullmäktige är i denna bedömning överens med revisorerna.

Revisorerna riktar 30–40 anmärkningar per år i hela landet, vilket utgör 2–3 procent av alla ansvarsprövningar. Fullmäktige ställer sig bakom revisorernas anmärkningar i cirka hälften av dessa fall.

Revisorerna avstyrker ansvarsfrihet i 5–10 ansvarsprövningar per år, vilket är mindre än 1 procent. Fullmäktige ställer sig bakom revisorernas bedömning i 2–4 av dessa fall.

Att få en anmärkning innebär en kraftig politisk prickning, men ett fortsatt förtroende i uppdraget.

Att inte beviljas ansvarsfrihet innebär att fullmäktige inte längre har förtroende, vilket oftast leder till att nämnden/ledamöter själva avgår eller att fullmäktige återkallar uppdraget. Det är inte ovanligt att fullmäktige i en sådan situation istället beslutar om en omstrukturering, till exempel lägger ner den kritiserade nämnden och för över verksamheten till en annan nämnd.

Bland fallen med anmärkningar och nekad ansvarsfrihet finns det varje år något enstaka fall där en enskild ledamots ansvar har ställts ifråga. Det mest vanliga är alltså att nämndens kollektiva ansvar prövas.

Fler ansvarsprövningsprocesser

Skriften belyser ansvarsprövningen av nämnder, men kommunerna driver verksamhet även i kommunalförbund, finansiella samordningsförbund och i kommunala företag. Dessa ansvarsprövas på litet olika sätt.

Kommunalförbund med direktion ansvarsprövas i respektive medlemskommuns fullmäktige, liksom finansiella samordningsförbund. I kommunalförbund med eget fullmäktige sker prövningen i förbundets fullmäktige.

I kommunala aktieföretag är det bolagsstämman som prövar ansvarstagan det och i ekonomiska föreningar föreningsstämman. Innan ansvarsprövningen sker i dessa företag kan det finnas skäl för kommunens fullmäktige att ta del av revisionsberättelsen och granskningsrapporten från lekmanna-



revisorn. Att uttala sin uppfattning i ansvarsfrågan kan vara ett stöd för kommunens ombud på stämman. I kommunala verksamhetsstiftelser förekommer det att fullmäktige prövar styrelsens ansvar, om så stadgats i stiftelsens förordnande.

Det finns alltså fler ansvarsprövningsprocesser som kan behöva samordnas och tidsplaneras så att fullmäktige som beslutande organ och ägare kan ha ett reellt inflytande över de olika processerna. Det ökar också möjligheterna att synliggöra dessa även för medborgarna.

LÄSTIPS

Ansvar som ledamot i nämnd, SKL, ISBN 978-91-7585-173-0

Fullmäktiges ansvarsprövning. Formella krav och praktisk hantering, SKL, ISBN 978-91-7164-878-5

På den säkra sidan. Om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting, SKL, ISBN 978-91-7164-334-6

God revisionsred i kommunal verksamhet, särskilt kap 2 och 6, SKL, ISBN 978-91-7164-616-3

Fullmäktige och revisorerna. Samband och samspel, SKL, ISBN 978-91-7164-806-8

Utveckla fullmäktige – javisst men hur?, SKL, ISBN 978-91-7164-602-6

Kommunallagen



Ansvarsprövningen i fullmäktige

Varje år prövar fullmäktige hur styrelse, nämnder och beredningar har utövat sitt ansvar och beslutar fullmäktige om de ska få ansvarsfrihet eller inte.

Vad betyder ansvarsprövningen av nämnden för dig som enskild ledamot? Vad gäller för ansvarsprövningen i fullmäktige? I grunden är det ingen skillnad på ansvaret om nämnden själv driver verksamheten eller om någon annan gör det. Nämnden svarar inför uppdragsgivaren fullmäktige för att verksamheten blir som den är tänkt utifrån fullmäktiges mål och beslut. Fullmäktige prövar detta ansvar.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-170-9



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se