

KVALITETSSÄKRAD VÄLFÄRD

Answaret som ledamot i nämnd



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Answaret som ledamot i nämnd



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

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014
ISBN: 978-91-7585-173-0
Text: Karin Tengdelius
Foto: Johner, Rickard L Eriksson, Thomas Henrikson
Produktion: Kombinera AB
Tryck: LTAB, 2014

Förord

En styrelse, nämnd eller beredning har sitt uppdrag från fullmäktige. Med uppdraget följer ansvar – för nämnden och ledamöterna i nämnden. Vad innehåller och innebär ansvaret och hur kan du som ledamot agera inom detta ansvar? Vad finns det för krav, förväntningar, möjligheter och begränsningar? Gör det någon skillnad om nämnden bedriver verksamhet i egen regi eller om någon annan gör det, till exempel efter upphandling eller i valfrihetslösningar? Hur långt kan nämndens styrning, uppföljning och kontroll sträcka sig?

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

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



Ansvaret som ledamot i nämnd

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 ledamöterna i nämnden. Det kallas för **nämndens verksamhetsansvar**. Vad innehåller och innebär detta ansvar och hur kan du som ledamot agera inom detta ansvar? Krav, förväntningar, möjligheter och begränsningar. Blir det någon skillnad om verksamheten utförs av någon annan än kommunen, landstinget eller regionen² själv, till exempel efter upphandling eller i valfrihetslösningar?

Syftet med detta material är att övergripande belysa nämndens ansvar och kontroll över verksamheten. Som exempel utgår texten från att nämnden arbetar med att producera och/eller erbjuda välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, vård- och omsorg samt förskola och skola. Nämnden är ansvarig för verksamheten och i den egenskapen också beställare av verksamhet från en eller flera utförare.³ Nämnden är ofta också egen utförare av verksamhet, i olika utsträckning. Inom flera av verksamhetsområdena har nämnden också ansvar för myndighetsutövning det vill säga skyldighet att besluta över medborgares förmåner och rättigheter. För verksamheten gäller också olika speciallagstiftningar.

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

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

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.

I grunden är det ingen skillnad på ansvaret om nämnden själv driver verksamheten eller om någon annan gör det. Det är redskapen som skiljer sig och som nämnden och ledamöterna måste kunna hantera.

Ansvar i den lokala demokratin

Kommuner 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.

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

Medborgarna ska också kunna veta vad som beslutas och vad som uträttas, 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. Men 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.

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.

Läs också *Ansvarsprövningen i fullmäktige*.

Nämndens verksamhetsansvar

Nämndens uppdrag är att förvalta och genomföra verksamhet enligt fullmäktiges mål och beslut, till givna förutsättningar. Vad det innebär framgår av kommunallagen (KL)⁴. Nämnden ska

- genomföra det uppdrag fullmäktige definierat för nämnden eller genom särskilda beslut riktat till nämnden
- se till att verksamhet 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.

Nämnden har samma ansvar för att verksamheten drivs på ett tillfredsställande sätt om de driver den själva (som utförare) eller om någon annan driver den på deras uppdrag (som beställare) till exempel upphandlad verksamhet. Beroende på vilka driftformer som är aktuella är det metoderna och redskapen som skiljer sig åt – förfrågningsunderlag och avtal är centrala i upphandlad verksamhet och i egen regi kan det handla om intern uppdragsbeskrivning.

Nämndens arbete med uppföljning och kontroll av privata utförare ska ske i enlighet med det program som fullmäktige lägger fast varje mandatperiod⁵.

Styrelsen i kommunen har vid sidan av nämndernas grunduppdrag vissa särskilda uppgifter att leda och samordna och ha uppsikt över övriga nämnder, eventuella kommunalförbund och kommunens företag. Styrelsen har ansvar för den ekonomiska förvaltningen, och de för ofta kommunens talan. Styrelsen har alltid rätt att yttra sig i ärenden till fullmäktige⁶. Men i grunden har styrelsen samma uppdrag och ansvar som alla andra nämnder. Styrelsen är inte överordnad de andra nämnderna, kan till exempel inte fatta beslut i deras ställe.

Not 4. Kommunallagen 6 kap 7-8§§, 3 kap 10, 12-15§§.

Not 5. Ny bestämmelse som gäller från 1 januari 2015. Kommunallagen 3 kap 19§.

Not 6. Kommunallagen 6 kap 1-6§§.

Kollektivt och enskilt ansvar

Ansvar i nämnden är i grunden gemensamt (kollektivt), ledamöterna ansvarar tillsammans för verksamheten. 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.

Som ledamot har du också ett enskilt ansvar – att delta i arbetet, följa mål, beslut och föreskrifter och att inte agera utanför uppdragets förutsättningar och ramar.

Hur nämnden har tagit sitt ansvar prövas årligen av fullmäktige. Ansvar som prövas kan sägas vara ett blandat politiskt, ekonomisk och juridiskt ansvar. Även ditt ansvar som enskild ledamot kan prövas till exempel om du har agerat självsvåldigt på ett sätt som skadat kommunen.

Om fullmäktige inte beviljar ansvarsfrihet kan fullmäktige entlediga en hel nämnd eller enskilda ledamöter och även rikta skadeståndsanspråk vid ekonomisk skada. Ett eventuellt **skadeståndsansvar** prövas i domstol. Det har aldrig hänt i praktiken.

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

Sammanfattningsvis ryms alltså inom nämndens verksamhetsansvar tre former av ansvar – revisionsansvar, straffansvar och skadeståndsansvar.

Du ska vara aktiv!

Det ligger ett aktivitetskrav på dig som ledamot i en nämnd. Det innebär att du ska sätta dig in i uppdraget, i verksamheten och förutsättningarna och i de ärenden som nämnden hanterar. Du ska delta i nämndens arbete, förbereda dig och delta i beslutsfattandet.

Om du tycker att det inte finns tillräckliga underlag för att ta ställning och fatta beslut ska du kräva bättre beredning, yrka på återremiss och begära ett extra sammanträde. Du har också rätt att väcka ett nytt ärende i nämnden. Du ska ställa krav på information och återrapportering från verksamheten och hur du vill att den ska presenteras.

Du kan lägga fram egna förslag och du kan reservera dig mot beslut som du inte ställer dig bakom. Du kan också reservera dig till förmån för ett eget förslag som inte blivit nämndens beslut.

I viss utsträckning kan du avstå från att delta i beslut⁷. Men om du systematiskt avstår från att delta i beslutsfattande kan det ifrågasättas om du tar ditt

Not 7. Röstplikt gäller i ärenden som avser myndighetsutövning.

ansvar, enligt det grundläggande aktivitetskravet. Från demokratisk synpunkt är det viktigt att ledamöter deltar i nämndens arbete och beslutsfattande.

Du som är ordförande i nämnden har särskilda krav på dig före, under och efter sammanträden – att kalla till möten, genomföra möten och upprätta protokoll. Men det är viktigt att understryka att ordföranden inte har ett större mandat att besluta eller agera i nämndens namn än den eventuella delegation som nämnden beslutat om till ordföranden.

Ansvar i praktiken

Arbetet i nämnden handlar i praktiken om att styra, följa upp och kontrollera samt vidta åtgärder. Så här kan detta beskrivas i mera konkreta termer:

Nämnden **utgår** i sitt arbete från fullmäktiges uppdrag, mål och beslut samt den lagstiftning och de föreskrifter som styr verksamheten.

Nämnden **tolkar och konkretiserar** dessa grundförutsättningar till egna mål, planer, uppdrag och aktiviteter inom nämndens verksamhetsområde.

Nämnden **lägger fast** budget, organisation, delegationsordning, eventuella riktlinjer och rutiner för att definiera förutsättningar, ansvarsfördelning, arbetssätt med mera.

Utifrån dessa grunder arbetar nämnden **löpande** vidare med att

- › besluta om i vilken form en verksamhet ska bedrivas, till exempel ta initiativ till upphandling (om nämnden har ett sådant mandat) eller annan förändring⁸
- › lägga fast kvalitetskrav som kan styra såväl egen som upphandlad verksamhet
- › ha kontakter med medborgare och brukare för att fånga åsikter och upplevelser, men även med ledningsansvariga utförare och branschorganisationer
- › eventuellt besluta om förfrågningsunderlag och tilldelningsbeslut vid upphandling samt motsvarande överenskommelser vid egen regi
- › bedöma risker och lägga fast inriktning på uppföljning och kontroll, intern kontrollplan (motsvarande)
- › ställa krav på rapportering av resultat och effekter – innehåll och form
- › analysera uppfattningar och resultat/effekter, besluta om eventuella åtgärder och förändringar till exempel att inte förlänga avtal
- › utvärdera, analysera, omprioritera och revidera
- › rapportera särskilda uppdrag till fullmäktige
- › initiera ärenden till fullmäktige till exempel om nämnden bedömer att man inte kan fullgöra sitt uppdrag eller hålla sin budget.

Not 8. Olika förutsättningar gäller beroende på i vilken form verksamheten drivs, se "Insyn för styrning och uppföljning".

Arbetet får olika tyngdpunkter beroende på i vilka former verksamheten bedrivs. Är merparten upphandlad verksamhet blir processerna för förfrågningsunderlag, upphandling och avtal mer framträdande än om merparten bedrivs i egen regi. Att lägga fast kvalitetskrav, ha kontakter med medborgare och brukare, bedöma risker, följa upp och kontrollera är grundläggande oavsett driftform. Läs mer om nämndens arbete med upphandlad verksamhet i *Förtroendevald i upphandlingsprocessen*.

Vad skiljer när verksamhet utförs i olika former?

Fullmäktige är huvudman för verksamheten. Ytterst är det fullmäktige som har rätten att överlämna drift av verksamhet till någon annan. Nämndens verksamhetsansvar är sedan lika oavsett driftform. Det gäller att styra, följa upp och kontrollera samt vidta åtgärder. Men formerna och redskapen för styrning och uppföljning blir olika beroende på driftform.

När verksamhet bedrivs med privat utförare styrs verksamheten via kontrakt, i allmänhet baserat på förfrågningsunderlag och andra upphandlingsunderlag. Styrmedlen är bland annat kvalitetskrav, ersättningsmodeller, uppföljnings-/rapporteringsmodell och sanktionssteg vid avvikelser. Nämnden är inte arbetsgivare och inte heller ansvarig för verksamhetens dagliga organisering och drift. Nämnden kan och ska alltså inte ingripa i den löpande verksamheten, men däremot reagera om rapporterade resultat strider mot kontraktet. I samband med upphandlingen definieras kraven på uppföljning – vad, hur, när med mera. Här kan och ska nämnden självklart uttrycka sina krav.

Fullmäktige ska för varje mandatperiod fastställa ett program med mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare.⁹ Programmet ska också ange hur uppföljning ska ske och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. En stor del av ansvaret för genomförandet läggs på nämnden.

När verksamhet bedrivs i egen regi kan verksamheten styras med interna uppdragsbeskrivningar som på liknade sätt som med kontrakten med privata utförare lägger fast kvalitetskrav, ekonomi och uppföljning/rapportering. Nämnden blir därmed också verksamhetsstyrelse för själva verksamheten med allt vad detta innebär – arbetsgivarfrågor, miljö, ekonomi, redovisning, tillstånd, lokaler och utrustning, säkerhet, investeringar, upphandling i verksamheten med mera. Det innebär att nämnden vid behov kan och ska gripa in i den löpande verksamheten. Arbetsgivaransvaret innebär bland annat ansvar för bemanning, kompetens, arbetsmiljö och löner, jämställdhet och medinflytande.

Not 9. Ny bestämmelse från 1 januari 2015. Kommunallagen 3 kap 19 a §.



Vad betyder intern kontroll?

Nämnden ansvarar för att det finns en tillräcklig intern kontroll. Vad betyder det?

Intern kontroll handlar om tydlighet, ordning och reda, att ha kontroll helt enkelt.

Intern kontroll innebär att på en rimlig nivå säkerställa

- › att verksamheten lever upp till målen och är kostnadseffektiv
- › att informationen om verksamheten och den finansiella rapporteringen är ändamålsenligt, tillförlitlig och tillräcklig
- › att de regler och riktlinjer som finns följs

Intern kontroll är väsentligt bredare än att kontrollera kvitton och attestera fakturor. Det handlar både om förebyggande insatser och om löpande rutiner och processer. Konkret handlar det om att ha en tydlig organisation och en gemensam värdegrund, att det finns regler och rutiner som förstås och följs,

att ha system för att ta reda på måluppfyllelse/resultat och att det finns begriplig och användbar information. Den viktiga grundplattan är att bedöma vilka risker som kan finnas och med den som grund arrangera sin interna kontroll på ett klokt sätt.

En genomarbetad intern kontroll är en av pusselbitarna till en bra styrning och uppföljning. Den bidrar till en effektiv och säker verksamhet och god ekonomisk hushållning.

I praktiken är det givetvis de anställda i förvaltningen och verksamheten som lägger upp och utför den interna kontrollen. Men eftersom nämnden är ytterst ansvarig måste den engagera sig i hur den interna kontrollen fungerar till exempel genom att identifiera större risker, se till att det finns ett strukturerat arbetssätt, ställa krav på uppföljning och rapportering och ha en plan för uppföljning av den interna kontrollen.

LÄSTIPS

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

Ansvarsprövningen i fullmäktige, SKL,
ISBN 978-91-7585-170-9

Förtroendevald i upphandlingsprocessen, SKL,
ISBN 978-91-7585-171-6

Insyn för styrning och uppföljning, SKL,
ISBN 978-91-7585-169-3

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

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

Kommunallagen



Ansvar som ledamot i nämnd

En nämnd har sitt uppdrag från fullmäktige. Med uppdraget följer ansvar. Vad innehåller och innebär detta ansvar och hur kan du som ledamot agera inom detta ansvar? Krav, förväntningar, möjligheter och begränsningar.

Materialet belyser övergripande en nämnds ansvar och kontroll över verksamheten. Det utgår, som exempel, från att nämnden arbetar med att producera och/eller erbjuda välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, vård- och omsorg samt förskola och skola. 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.

