



lakttagelser avseende ansvarsfrågor

Norrköpings kommun

KPMG AB

2021-04-13

Antal sidor 6

Antal bilagor 0



Norrköpings kommun
lakttagelser avseende ansvarsfrågor

2021-04-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Uppdraget	2
3	Kort om bakgrund	3
4	Ansvar	3
4.1	Om nämnds ansvar	3
4.2	Om nämndledamots ansvar	4
5	lakttagelser	4

1 Sammanfattning

Givet kommunens styrmodell och kommunallag, har nämnden agerat korrekt när budgetärendet överlämnas till fullmäktige för avgörande?

- **Vård- och omsorgsnämnden** har inte agerat i enlighet med KF:s beslut och uppdrag till nämnden avseende budgetförutsättningar för 2020. Nämnden har inte kunnat fatta beslut i enlighet med uppdraget och har hänskjutit ärendet åter till KF. Sett endast till hur regelverken är utformade får konstateras att nämnden inte agerat i enlighet med det ansvar den enligt lag och andra regelverk har haft.

Givet kommunens styrmodell och kommunallagen, har ledamöterna agerat i enlighet med sitt ansvar kopplat till hanteringen av nämndens internbudget?

- De **nämndledamöter som aktivt röstat för** de förslag som legat i linje med KF:s uppdrag, samt de som reserverat sig mot nämndens beslut, bör rimligen anses ha agerat i enlighet med sitt ansvar kopplat till hanteringen av nämndens internbudget.
- De **nämndledamöter som röstat emot** det förslag som legat i linje med KF:s uppdrag har medverkat till att ett beslut inte oväsentligt fördröjts med potentiella ekonomiska konsekvenser som följd. Ledamöterna har inte varit passiva i egentlig mening men samtidigt också medverkat till att KF:s beslut inte kunnat verkställas i rätt tid. Dessa nämndledamöter får rimligen bedömas inte fullt ut ha agerat i enlighet med sitt ansvar kopplat till hanteringen av nämndens internbudget.
 - Om enskilda nämndledamöter bör kritiseras är en fråga för revisorerna att bedöma. I sammanhanget kan noteras att nämndens budget för 2020 av helt andra skäl de facto var i balans (förändringar med anledning av Covid-19, statsbidrag mm., överskott om 36,3 mnkr) vid årets utgång och att kommuninvånarna i detta avseende inte lidit någon ekonomisk skada.

2 Uppdraget

Kommunrevisorerna i Norrköpings kommun har behov av klargörande utifrån juridiska grunder i kommunallag och praxis kring ansvarsfråga avseende en nämnds agerande.

Det övergripande syftet med uppdraget är att i kortfattat skriftligt format lämna ett klargörande över det juridiska ansvarsläget kopplat till nämndens agerande avseende följande:

- Givet kommunens styrmodell och kommunallag, har nämnden agerat korrekt när budgetärendet överlämnas till fullmäktige för avgörande?
- Givet kommunens styrmodell och kommunallagen, har nämndledamöterna agerat i enlighet med sitt ansvar kopplat till hanteringen av nämndens internbudget?



Norrköpings kommun
Iakttagelser avseende ansvarsfrågor

2021-04-13

3 Kort om bakgrund

Den 16 september fick nämnderna av kommunfullmäktige (KF) i uppdrag att genomföra åtgärder som syftade till att förbättra förutsättningarna för att klara en budget i balans för år 2020. Den 30 september 2019 fattade KF beslut om att ge nämnderna uppdrag att genomföra åtgärder för att klara en budget i balans. Kommunstyrelsen (KS) gavs i uppdrag att fatta nödvändiga beslut för att anpassningsåtgärder skulle kunna genomföras.

Vård- och omsorgsnämnden har den 16 oktober, 13 november och 11 december 2019 behandlat ärendet. Tre förslag till besparingar har behandlats, med en omfattning om nödvändiga 75 miljoner kronor. Nämnden beslutade den 11 december 2019 att anta kontorets förslag till budget med undantag för en punkt (sänkt bemanningsnivå inom särskild boende med demensinriktning) som ströks med röstsiffrorna 7-6. Vård- och omsorgsnämndens beslut innebar att en budget med ett underskott motsvarande 42 miljoner kronor antogs. Nämnden beslutade att tillskriva KF för att lösa ut nämndens budgetsituation för 2020.

KF beslutade den 27 januari 2020 att förslag till internbudget för 2020 som behandlades på vård- och omsorgsnämndens sammanträde den 11 december 2019 skulle gälla som nämndens internbudget.

Vård- och omsorgsnämnden har i ärenden om ekonomisk uppföljning och prognos samt återrapportering avseende uppdraget i internbudget, februari 2020, mars 2020, april 2020, konstaterat att nämndens kostnader vid ingången av 2020 var 90 000 tkr högre än den tilldelade budgeten. Vidare konstateras att då nämnden inte förmådde fatta beslut sändes ärendet vidare till KF i januari 2020, vilket innebar att förändringar för att anpassa verksamheten fördröjts. Kostnaden för detta beräknades uppgå till 5 000 tkr varje månad som beslutet fördröjts.

4 Ansvar

4.1 Om nämnds ansvar

Nämndernas uppdrag, ansvar och arbetsformer regleras av kommunallagen (2017:725), härafter förkortad KL.

Av 6 kap. 4 § KL framgår bl.a. att nämnderna ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.

Av 6 kap. 6 § 1 st. KL framgår att nämnderna ska 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.

Av 2 § i reglemente för Norrköpings kommuns nämnder framgår bl.a. att nämnd, inom sina ansvarsområden, svarar för att budgeten från kommunfullmäktige inte överskrids.

I informationsskrift "Nämndledamöters ansvar" från revisionskontoret i Norrköpings kommun¹ förtydligas kommunallagens regleringar avseende nämnds förhållande till

¹ https://www.norrkoping.se/download/18_3ef6b1d158f1bd46e123d0a/1492527046911/REV_broschyr.pdf



Norrköpings kommun
lakttagelser avseende ansvarsfrågor

2021-04-13

fullmäktige bl.a. på följande sätt: " Nämnderna är uppdragstagare till fullmäktige och har ansvar för att inom sina respektive ansvarsområden verkställa och genomföra verksamheten enligt fullmäktiges beslut, lagar och föreskrifter [...] 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." Skriften och dess innehåll har kommunicerats med alla ledamöter.

Ansvaret i nämnden är i grunden gemensamt, där de ingående ledamöterna har ett kollektivt ansvar för att nämndens uppdrag fullgörs på ett tillfredsställande sätt.

Om verksamheten inte har fungerat är det generellt sett nämnden kollektivt som är ansvarig.

4.2 Om nämndledamots ansvar

Av 4 kap. 19-20 §§ KL framgår att varje ledamot i fullmäktige får väcka motioner samt ställa interpellationer och frågor och väcka ärenden i nämnden.

Av 4 kap. 25 § KL framgår att nämndledamot har rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut men att ordföranden alltid är skyldig att rösta, när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Av 4 kap. 27 § KL framgår att en förtroendevald som har deltagit i avgörandet av ett ärende får reservera sig mot beslutet.

Som nämnts tidigare är utgångspunkten det kollektiva ansvaret, dvs. att det är nämnden snarare än den individuella ledamoten som bär ansvar. Ledamöterna har dock ett s.k. aktivitetsansvar och förväntas att aktivt delta i nämndens arbete, följa mål, beslut, sätta sig in i sitt uppdrag och delta i beslutsfattandet. En ledamot kan avstå från att delta i beslut.

Däremot förutsätts det grundläggande aktivitetskravet att en ledamot inte systematiskt avstår från att delta i beslut. Det kan noteras att dessa principer leder till den praktiska konsekvensen att en nämnd har att genomföra fullmäktiges beslut även om det inte i enskilt fall är i enlighet med viss politisk inställning i frågan. I de fall det finns anledning att ur ett partipolitiskt perspektiv markera att man som ledamot inte är enig i klokskapen av ett visst beslut, finns möjligheten att dels reservera sig mot ett beslut, och dels att låta anteckna en avvikande mening i form av en protokollsanteckning.

5 lakttagelser

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. KF:s beslut ska verkställas av nämnden, som har ett kollektivt ansvar för att tillse detta.

Har nämnden agerat i enlighet med tillämplig lagstiftning och regelverk, när ärendet överlämnas till fullmäktige för avgörande?

Ordföranden har säkerställt att ärendet om budget för 2020 tagits upp på dagordningen löpande under slutet av 2019 och början av 2020. Det får konstateras att nämnden inte förmått fattat beslut i enlighet med den budgetram som kommunfullmäktige lämnat dem. Några alternativa helt finansierade lösningar, som hela nämnden stått bakom, har



Norrköpings kommun

lakttagelser avseende ansvarsfrågor

2021-04-13

inte heller presenterats. Nämnden lämnade till sist tillbaka frågan till KF för hantering, som i sin tur returnerade med ett beslut om att föreslagen internbudget skulle gälla. Den fördröjning av verkställandet som detta agerande inneburit hade beräknats till en kostnad om ca 5 mkr för varje månad som passerade.

Nämnden har inte handlat i enlighet med det ansvar som ålagts dem genom 6 kap. 4 samt 6 §§ KL samt 2 § i reglemente för Norrköpings kommuns nämnder.

Ledamöterna har ett s.k. aktivitetsansvar utpekad i kommunallagen.

Har nämndledamöterna agerat i enlighet med kommunallagens regleringar – och kommunens styrmodell – avseende internbudgeten?

Frågan om hur långt en enskild nämndledamots aktivitetsansvar sträcker sig är inte helt enkel att besvara. Det finns ingen entydig praxis eller annan vägledning att hämta i denna fråga. Är ett aktivt beslut att rösta emot förslag som förutsätts för att kunna verkställa KF:s beslut och uppnå en budget i balans likställt med ett brustet aktivitetsansvar? I aktuellt fall har ledamöter som röstat emot huvudförslaget lämnat motförslag, som dock inte tycks ha varit fullt ut utrett/finansierat. Kan ett inte fullt ut utrett/finansierat förslag anses vara i linje med KF:s uppdrag och internbudget?

En rimlighetstolkning av syftet med regelverken bör ge vid handen att ledamöterna måste medverka till att nämnden kan fatta beslut som ligger i linje med KF:s uppdrag till nämnden. När ledamöter agerar på sådant sätt att detta inte möjliggörs har de inte agerat i linje med sitt utpekade ansvar. I detta fall har dock ett beslut till sist fattats, om än fördröjt.

Individuellt ansvarsutkrävande kan bli aktuellt när en enskild ledamot agerat i strid med lagstiftningen, beslut eller andra riktlinjer. Det kan även handla om att ledamöter avsiktligt handlat med passivitet eller bristande initiativ. I aktuellt fall har sju av nämndens ledamöter röstat emot ett lagt förslag, med en underfinansierad budget som resultat. Så vitt framgår har alternativa förslag till lösning lämnats och man har till sist lämnat tillbaka frågan till KF för stöd i hanteringen.

En nämndledamot har ansvar för att medverka till att nämnden kan verkställa KF:s beslut och säkerställa en budget i balans. En nämndledamot förfogar över olika verktyg i sitt uppdrag, och kan i de fall man anser att förslag och underlag inte är tillräckliga för beslut begära ytterligare utredning, lämna alternativa förslag eller på annat sätt agera för att säkerställa att kommunens ansvar och medel hanteras ansvarsfullt.

Ärendet har återremitterats till vård- och omsorgskontoret vid ett tillfälle, men så vitt kan utläsas har ingen förändring av dödläget inom nämnden åstadkommit.

Ledamöterna har en skyldighet att agera (aktivitetsskyldighet). Nämnden har inte kunnat komma till ett fullständigt beslut i rätt tid. Nämndledamöterna har i sig dock inte varit passiva, de har deltagit i beslut mm. Samtidigt har de agerat på sådant sätt att deras och nämndens ansvar enligt kommunallag och interna regelverk inte kunnat uppfyllas (verkställa KF:s beslut). De har agerat på sådant sätt att det blivit en inte oväsentlig fördröjning av verkställighet - med ekonomisk påverkan som följd. Bedömningen är att nämndledamöterna inte fullt ut i detta avseende agerat i linje med vad som åligger dem i enlighet med kommunallag och interna regelverk.

Samtidigt noteras att under år 2020 drabbades även Sverige av en pandemi (Covid-19). Pandemin påverkade stora delar av de ansvarsområden som nämnden har, både



Norrköpings kommun
laktagelser avseende ansvarsfrågor

2021-04-13

praktiskt och ekonomiskt. Utan att gå in i detalj noteras att nämndens verksamheter påverkats kraftigt, att statsstöd erhållits och att nämndens budget var i balans vid årets utgång (överskott om 36,3 mkr). Ur budgettekniskt perspektiv för år 2020 konstateras att kommuninvånarna inte lidit någon ekonomisk skada till följd av ledamöternas agerande.

2021-04-13

KPMG AB

Sabina Rodén (juris kandidat)	Namn
Senior manager	Titel