



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Torgny Handreck

Ansvarsfördelning i kommunala förvaltningsmyndigheter

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin: HT 2023

Innehåll

Summary	4
Sammanfattning	5
Förord	6
Förkortningar	7
1 Inledning	8
1.1 Syfte och frågeställning	9
1.2 Disposition	10
1.3 Metod och material	10
1.3.1 Sveriges kommuner och regioner som källa	11
1.4 Avgränsningar och begrepp	11
2 Den kommunala organisationen	13
2.1 Tjänstemannaorganisation	13
2.1.1 Förvaltningschefer	14
2.1.2 Direktör	15
2.1.3 Övriga anställda	16
2.1.4 Personalföreträdare	16
3 Kommunalt beslutsfattande	18
3.1 Kollektivt beslutsfattande	19
3.2 Det kommunala samlingsstyret	20
3.3 Politikerrollen	20
3.3.1 Kommunalråd	21
4 Förhållandet mellan tjänstemän och politiker	23
5 Kontrollfunktioner	25
5.1 Styrelsen	25
5.2 Intern kontroll	25
5.3 Revisionsansvar	26
5.4 Tillsyns- och kontrollmyndigheter	27
5.5 Överprövningsinstitut	28
6 Ansvarsutkrävande	30
6.1 Straffrättslig ansvarsfördelning	30
6.1.1 Arbetsrättsligt ansvar för anställda i kommunen	31
6.1.2 Straff- och skadeansvar	31
6.1.3 Tjänstemannaansvar	32
6.2 Politiskt ansvarsutkrävande	33
7 Kommunal kompetensfördelning	34
7.1 Delegering från fullmäktige till nämnd	34

7.2	Ansvarsfördelning mellan nämnder	35
8	Delegering.....	36
8.1	Delegering av ärenden	37
8.1.1	Återkallelse av delegation.....	38
8.1.2	Vidaredelegation.....	38
8.1.3	Formkrav.....	39
8.1.4	Delegationsförbud.....	40
8.2	Fördelning av arbetsmiljöuppgifter	40
8.2.1	Formkrav.....	41
8.3	Fördelning eller delegering?.....	42
9	Slutord och analys.....	43
9.1	Synpunkter de lege ferenda	44
	Källförteckning	46

Summary

The development within the municipal sector over the past sixty years has shifted from layman organizations to large administrative organizations. The number of primary municipalities has decreased from 2500 to 290, and the number of elected representatives with municipal trust assignment has decreased to one fifth during the same period. These changes have led to increased bureaucracy and professionalization of municipal administrative authorities. The trend has moved towards increased goal management, meaning that more decisions are delegated to public servants. In local government law, the possibilities for delegating decision-making have expanded, allowing some decisions to be classified as mere execution, and delegation is permitted in more than just routine matters.

The question of how responsibility is distributed between elected representatives and public officials is answered by clarifying the different roles, examining the various forms of accountability, and how supervision is carried out within municipal administrative authorities. Through parallels to the distribution of tasks regarding occupational health and safety, the principles of responsibility distribution within the institute of delegation are found. The workplace management, represented by elected representatives in the municipal organization, always holds ultimate responsibility. The person delegated a task in a correct manner also bears the responsibility for its implementation, which can be linked to criminal liability. For employees, there is a labor law responsibility, and for elected representatives, there is a revision responsibility. The allocation of responsibility cannot be predetermined through delegation. The development towards a more extensive delegation and the shift in decision-making do not rule out the development of holding public officials accountable, for example, through revision responsibilities.

Sammanfattning

Utvecklingen inom den kommunala sektorn har under de senaste sextio åren gått från lekmanförvaltningar till stora förvaltningsorganisationer. Antalet primärkommuner har minskat från 2500 till 290 och antalet förtroendevalda med kommunala uppdrag har minskat till en femtedel under samma period. Förändringarna har inneburit en ökad byråkrati och professionalisering av de kommunala förvaltningsmyndigheterna. Utvecklingen har gått mot en ökad målstyrning vilket innebär att fler beslut delegeras till tjänstemän. Inom kommunalrätten har möjligheterna att delegera beslutsfattande utvidgats vilket har inneburit att en del beslut räknas som ren verkställighet och delegering tillåts i mer än bara rena rutinärenden.

Frågan om hur ansvaret fördelas mellan de förtroendevalda och tjänstemännen besvaras genom att klargöra de olika rollerna, att granska de olika formerna av ansvarsutkrävande och hur tillsyn sker inom de kommunala förvaltningsmyndigheterna. Med paralleller till fördelning av arbetsmiljöuppgifter återfinns delegationsinstitutets principer för ansvarsfördelning. Arbetsledningen, som i den kommunala organisationen är de förtroendevalda, har alltid det yttersta ansvaret och den som delegeras en uppgift på ett korrekt sätt bär också ansvaret för uppgiftens genomförande, vilket också kan kopplas till ett straffrättsligt ansvar. För anställda tillkommer ett arbetsrättsligt ansvar och för förtroendevalda finns det ett revisionsansvar. Ansvarsplaceringen kan aldrig bestämmas på förhand genom delegering. Utvecklingen mot ett mer omfattande delegationsinstitut och förskjutningen i beslutsfattandet utesluter inte en utveckling av ansvarsutkrävande av tjänstemän genom exempelvis revisionsansvar.

Förord

Att få möjlighet att studera på juristprogrammet vid Lunds universitet har varit en ynnest. Mina nio terminer på Juridicum har gett mig personlig utveckling, kunskap och vänskap. Genom min handledare Vilhelm Persson och Henrik Wenander har jag fått förmånen att med förvaltningsrättslig fördjupningskurs och teman i offentliga rätt få fördjupa mig i rättens roll i den offentliga verksamheten och samspelet mellan juridik och politik. Deras engagemang och kunskap har varit inspirerande.

Jag vill tacka min tålmodiga och stöttande fru, Fanny, och mina barn Amanda, Theodor, Alva, My, Dante och Lo.

Jag vill även tacka min vän och kollega Lars som delar min passion för den kommunala förvaltningen. I våra samtal och genom vårt arbete hittar vi ständigt praktiska problem att lösa.

Höstens period av uppsatsskrivande har präglats av både glädje och sorg. På sommaren 2023 föddes min yngsta son till store glädje. Under höstens författande av examensarbetet förlorade jag min pappa under oväntade och tråkiga omständigheter vilket har blivit en påminnelse om att livet väntar inte.

Förkortningar

AFS	Arbetsmiljöverkets föreskrifter
AML	Arbetsmiljölagen
BrB	Brottsbalken
FL	Förvaltningslagen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KomL	Kommunallagen
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen
PBL	Plan- och bygglagen
RF	Regeringsformen
SKR	Sveriges kommuner och Regioner

1 Inledning

Den kommunala självstyrelsen är grundlagsfäst och en viktig del av självstyrelsen är rätten till beskattning för de kommunala uppgifterna. Den representativa demokratin princip bygger på att medborgarna genom lika och allmän rösträtt väljer en beslutande församling som på medborgarnas uppdrag bär ansvar för handläggningen av de kommunala uppgifterna. Genom de allmänna valen utkrävs det politiska ansvaret, men medborgarna ges också möjlighet att genom engagemang i de politiska partierna påverka beslutsfattandet.¹

Sverige har en lång idétradition av att medborgarna deltar i förvaltningen av samhällets gemensamma angelägenheter. Styrelse genom folket kräver en bred bas av engagerade medborgare och en nedgång av förtroendevalda i kommunerna kan ses som en förlust för demokratin.² Fördelarna med att stort medborgerligt deltagande innebär en begränsning av förvaltningens centralisering med risk för ”byråkratisk statskontroll och politisk ofrihet” men också en medborgerlig fostran till ansvarskänsla och politiskt omdöme.³

Den kommunala självstyrelsens allra största förtjänster torde emellertid ligga på det politiska området. Såsom ett medel för medborgerlig fostran har den fyllt alla de förväntningar, som dess förespråkare hyste. Den lugna inrikespolitiska utveckling, som kännetecknat förhållandena i vårt land i motsats till i de flesta andra länder, torde i väsentlig mån få tillskrivas den insikt i samhällsproblemen, den förståelse för allmänna och enskilda behov och intressen och den känsla av gemensamt ansvar för allmänt väl, som självstyrelsen i kommunerna har förmedlat till folkets breda lager. I den kommunala självstyrelsen har vårt demokratiska samhällssystem sin säkraste förankring. Riksdagsmännen rekryteras i stor utsträckning ur de redan i allmänna värv erfarna kommunala förtroendemännens led. Det gemensamma sysslandet med kommunens angelägenheter har bidragit till att utjämna motsättningarna mellan olika folkgrupper och till att skapa samförståndsanda och samhällssolidaritet.⁴

En nedgång av antalet förtroendevalda kan tillskrivas kommunsammanslagningarna mellan 1952–1974 och sedan dess har det varit en ständigt nedgång av antalet förtroendevalda. I början av 1950-talet fanns det ungefär 200 000 förtroendevalda i kommunerna, men det fanns också runt 2500 kommuner före sammanslagningarna, till skillnad från dagens 290 kommuner. Antalet

¹ SOU 1975:41 s. 19.

² SOU 1993:90 s. 83f.

³ SOU 1945:38 s. 94.

⁴ SOU 1945:38 s. 95f.

förtroendevalda i kommuner och regioner uppgick till runt 40 000 personer år 2019. Antalet invånare per förtroendevald uppgick till 288 per förtroendevald år 2019, för att jämföra med 40 invånare per förtroendevald under 1960-talet.⁵

Uppdelningen i en kommun grundar sig i att beslutsfattandet sker av de förtroendevalda som styr över verksamhetens mål och inriktning. Verkställigheten av dessa beslut utförs av tjänstemän.⁶ I och med framväxten av mer specialiserade uppdrag och stora förvaltningsorganisationer kan denna uppdelning nästintill ses som en teoretisk konstruktion enligt min mening. Tjänstemännens verkställighetsbeslut sker utifrån anställningsavtalet och det politiska beslutsfattandet kan i och mångt och mycket delegeras till tjänstemän. Det är därmed svårt att dra en stark skiljelinje mellan beslutande och verkställande funktioner. Det finns därmed en risk att politiker går in i detaljer gällande verkställighet eller att tjänstemän fattar beslut i frågor av principiell och politisk natur.

I den allmänna debatten pågår en diskussion om återinförandet av tjänstemannaansvar⁷ och på statlig nivå diskuteras i vilken omfattning den opolitiska tjänstemannen kan politiseras genom exempelvis ”Tidlöner” på Regeringskansliet⁸. Denna debatt exemplifierar den slitning som finns mellan tjänstemannens lojalitetsplikt och kraven på legalitet och objektivitet inom förvaltningen som återfinns i regeringsformen (1974:152) (RF) och förvaltningslagen (2017:900) (FL). Det finns en stor skillnad på samspelet mellan förtroendevalda och tjänstemän på statlig och kommunal nivå. Inom kommunerna har de förtroendevalda ett betydligt större deltagande i den kommunala verksamheten. Jag delar Claes Eklundhs uppfattning av att detta förhållande gör att det finns ett större behov av en rättslig analys av samspelet mellan tjänstemän och politiker på det kommunala området.⁹

1.1 Syfte och frågeställning

Uppsatsen ska utforska förhållandet mellan förtroendevalda och tjänstemän inom den kommunala förvaltningsmyndigheten. Nämndens yttre ramar beslutas av fullmäktige och genom speciallagstiftning. Nämnden har ett stort självbestämmande över den egna verksamheten. Den politiska rollen har förändrats över tid och möjlighet till delegering har ökat, vilket i sin tur har påverkat på den traditionella uppdelningen mellan beslut och verkställighet. Detta innebär att rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän till viss del har förändrats.

⁵ SOU 1993:90 s. 83; SCB - Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019 s. 11ff.

⁶ Johansson, Lindgren & Montin s. 12.

⁷ 2017/18:KU37.

⁸ Dagens nyheter, 6 dec. 2023, <https://www.dn.se/sverige/ansvariga-pa-regeringskansliet-duckar-intervju-om-tidolonerna/>.

⁹ Eklundh (1985) s. 292.

För att granska förhållandet mellan förtroendevalda och tjänstemän är frågan om ansvar av vikt. Hur fördelas ansvar och hur kan, och ska, ansvarsutkrävande ske?

1.2 Disposition

För att kunna svara på frågeställningen behövs en djupare förståelse av kommunalt beslutsfattande. Den kommunala förvaltningen har många likheter men också skillnader i jämförelse med de statliga förvaltningsmyndigheterna. De centrala rollerna för uppsatsen är de förtroendevalda och de anställda, därför kommer uppsatsen fördjupa sig i de olika aspekterna av politikerrollen och tjänstemannarollen och vissa specifika uppdrag som har givna positioner i besluts- och ansvarskedjan. Den kommunala självstyrelsen innebär att det inte finns en given organisationsmodell för kommuner. Det finns även lagkrav, domstolskontroll och andra former av statlig kontroll av kommunerna som har betydelse för kommunernas ansvarsfördelning. Därför blir det av vikt att även beröra olika former av intern och extern kontroll och dess roll för ansvarsutkrävande.

Delegering av beslut utgår från kommunernas kompetensfördelning och den ordningen följer även uppsatsen. Utöver den kommunalrättsliga beslutsdelegeringen följer även en jämförelse med fördelning av uppgifter enligt arbetsmiljölagen. Det finns ett värde i att jämföra den kommunalrättsliga delegationsordningen med ett mer omfattande och bredare delegationsinstitut gällande fördelning av arbetsmiljöuppgifter i och med att arbetsmiljölagen gäller för alla verksamheter där arbetstagare arbetar för en arbetsgivare.

1.3 Metod och material

Som metod kommer den traditionella rättsvetenskapliga metoden användas vilken även benämns som den rättsdogmatiska metoden. Den rättsdogmatiska metoden kan beskrivas som ”.../läran om hur man kommer fram till vad som är gällande rätt^{10[OBJ]}. Rättsdogmatiken har som syfte att finna en lösning till ett rättsligt problem genom applicering av^{11[OBJ]}. Det går även att beskriva rättsdogmatism som rekonstruktion av gällande^{12[OBJ]}.

Vad som är gällande rätt utgår från principerna för de allmänt accepterade rättskällorna som gäller i den rättsordning som ska undersökas. Det handlar om att söka svar i lagstiftning och tolka bestämmelser utifrån andra rättskällor som exempelvis förarbeten och rättspraxis. Det gäller även att finna svar i doktrinen som kan bestå av rättsdogmatisk orienterad litteratur, rättsvetenskapliga bearbetningar och myndighetsbeslut.¹³

¹⁰ Marcusson (2014) s. 80.

¹¹ Kleinman (2013) s. 21.

¹² Jareborg (2004) s. 4; Kleinman (2013) s.21.

¹³ Marcusson (2014) s. 79. Kleinman (2013) s. 21.

1.3.1 Sveriges kommuner och regioner som källa

Sveriges kommuner och regioner (SKR) är en ideell förening som organiserar alla kommuner och fungerar som arbetsgivarorganisation och intresseorganisation. SKR har till uppgift genom sina stadgar att bland annat vara en aktiv aktör i utvecklandet av den kommunala självstyrelsen och att bidra aktivt till den kommunala verksamhetsutvecklingen.¹⁴ Värdet av SKR som doktrin i en rättsdogmatisk uppsats bör diskuteras. Inom vissa områden är värdet lågt. SKR är kommunernas förhandlingspart gentemot staten och kan också ses som en lobbyorganisation. Det finns därmed en agenda som behöver vägas med SKR som källa. I andra avseenden, som exempelvis god revisionssed inom kommunal verksamhet, har SKR på eget initiativ tagit på sig att löpande normera vad som är god revisionssed inom kommunal verksamhet. I förarbetena till kommunallagen erkänns SKR:s utvecklingsarbete med vad som är god revisionssed för den kommunala sektorn.¹⁵ Inom detta område måste SKR erkännas som en källa med högt värde inom doktrinen. Sammantaget går det inte att göra en enhetlig bedömning av SKR som källa men jag är av uppfattningen att det är svårt att bilda sig en uppfattning av dagens kommunala förvaltning utan att lyfta in SKR.

1.4 Avgränsningar och begrepp

För den kommunala verksamheten finns det speciallagstiftning som exempelvis socialtjänstlagen (2001:453), miljöbalken (1998:808) och skollagen (2010:800). Denna uppsats kommer framför allt att fokusera på de generella reglerna i kommunallagen utan någon fördjupning i den specialreglerade verksamheten. En fördjupad jämförelse kommer att göras med arbetsmiljölagens möjligheter till fördelning av uppgifter, formkrav och ansvarsfördelning.

Begrepp är under ständig förändring och inom kommunalrättens område använder SKR tjänsteperson i stället för tjänsteman. Ett skäl till detta kan ses som ett sätt att göra begreppet mer könsneutralt och det kan alltid diskuteras hur ett begreppsskifte förändrar en maktordning.¹⁶ Med behörighetslagen (1923:249) fick kvinnor behörighet att inneha ämbete som statliga tjänstemän med vissa undantag och det var inte förrän efter reformerna på 1930- och 1940-talen som alla undantag för statliga tjänster tagits bort, med undantag för tjänst som präst inom Svenska kyrkan.¹⁷ Personligen föredrar jag tjänsteperson som begrep men utifrån ett juridiskt perspektiv är tjänsteman det begrepp som används i lagtext och doktrin. För att undvika missförstånd och begreppsförvirring kommer därmed begreppet tjänsteman användas i denna uppsats.

¹⁴ Marcusson (2021) s. 688.

¹⁵ Prop. 2009/10:46 s. 14.

¹⁶ Johansson, Lindgren & Montin (2018) s. 20.

¹⁷ Trolle Önnersfors (2020) s. 101.

Det finns privaträttsliga organisationer som lyder under kommunalpolitisk styrning men som saknar offentligrättslig karaktär trots att organisationen endast består av offentligrättsliga subjekt, som exempelvis Sveriges kommuner och regioner (SKR).¹⁸ Denna typ av samarbete kan sägas kringgå kommunalförbunden och i stället uppstår något som benämns kommunförbund utan offentlig insyn. Genom ett annat kommunförbund, Skånes kommuner, utvecklas överenskommelser och regional samverkan genom hälso- och sjukvårdsavtal och Skånes kommuner kanalisera gemensamma statsbidrag.¹⁹ Frågan om kommunförbund kan inrymmas i en diskussion om ansvarsfördelning och delegering av kompetens. Även om frågan är av intresse kommer den avgränsas för att den i dagsläget faller utanför det område som definieras av kommunalrätten.

Ansvar och fördelning av uppgifter enligt arbetsmiljölagen utgår i denna uppsats utifrån ansvaret hos kommunen som arbetsgivaren. Det finns situationer där externa parter bär ansvar, exempelvis vid uthyrning av lokaler eller maskiner. Dessa situationer där ansvaret faller utanför kommunen som arbetsgivare kommer inte att beröras.

Genomgående kommer uppsatsen att utgå från primärkommuner och använda kommun som begrepp. Ytterst sällan kommer uppsatsen att hänvisa till regioner. Det som gäller för primärkommuner är tillämpligt på regioner.

Det som gäller för nämnder gäller även för styrelsen. Styrelsen har specifika uppgifter som inte kan övertas av en nämnd, däremot kan merparten av uppgifter som faller på en nämnd, även specialreglerade uppgifter, hanteras av styrelsen. Det finns undantag som kommer att anges i de aktuella situationerna.

¹⁸ Marcusson (2021) s. 689.

¹⁹ skåneskommuner.se/strategiska-omraden/halsa-social-valfard-och-omsorg/
<https://skåneskommuner.se/strategiska-omraden/halsa-social-valfard-och-omsorg/vardsamverkan-skane/>

2 Den kommunala organisationen

Grunderna för den kommunala organisationen tillkom med 1862 års reform. Kommunerna gavs en mer självständig roll gentemot statsmakten genom att den kommunala kompetensen angavs i förordningen. Tidigare hade kommunala befogenheter reglerats genom särskilda bemyndiganden från staten och den statliga kontrollen övergick till att mer handla om efterkontroll.²⁰

Kommunerna har som uppdrag att bedriva den verksamhet som är till kommunmedlemmarnas nytta och den kommunala kompetensen innefattar endast de uppgifter som faller under det kommunala allmänintresset. Denna grundsyn har inte förändrats även om kommunerna har vuxit i storlek och välfärdsstatens utveckling har inneburit fler uppgifter. Kommunerna är lekmanorganisationer vilket återspeglas i att både fullmäktige och nämnder består av förtroendevalda vars uppdrag i huvudsak bedrivs på fritiden av så kallade fritidspolitiker. Även om en stor del av verkställighet och beredning sköts av tjänstemän så ligger beslutsmakten hos de förtroendevalda.²¹ För förvaltningsmyndigheterna finns krav enligt 1 kap. 9 § RF på att de som fullgör förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet, något som innebär krav på normmässighet och objektivitet.²²

2.1 Tjänstemannaorganisation

I kommunerna är det tjänstemännen som i praktiken bereder, verkställer och följer upp de folkvalda församlingarnas beslut. Kommunala tjänstemän är underordnade den representativa demokratins beslutande församlingar. Förhållandet mellan de anställda tjänstemännen och de förtroendevalda politikerna har inte reglerats av lagstiftning och det är först med den nya kommunallagen från 2017 som det klargörs att en kommun har anställda.²³ Arbetstagarbegreppet inom den kommunala förvaltningen innefattar alla anställda inom den kommunala förvaltningen som i huvudsak delas upp mellan arbetare och tjänstemän, vilket även innefattar arbetsledande personal och förvaltningschefer.²⁴ Med tjänsteman avses en ”löntagare med vanligen arbetsledande eller förvaltande arbete”²⁵ och i lagtexterna handlar det om en anställd som utför arbetsuppgifter i offentlig tjänst.²⁶

Det finns en stor skillnad mellan tjänstemän i statlig och kommunal förvaltning. Även om de statliga myndigheterna lyder under regeringen enligt regeringsformen framgår det också att vare sig riksdag eller annan myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett särskilt fall som rör

²⁰ Lundin (1999) s. 88f.

²¹ Lundin (1999) s. 52f.

²² Prop. 2009/10:80 s. 247.

²³ Johansson, Lindgren & Montin (2018) s. 13f; SFS 2017:725.

²⁴ Kommentar till 4 § AFS 2001:1 s. 9.

²⁵ Nationalencyklopedin, tjänsteman.

²⁶ Johansson, Lindgren & Montin (2018) s. 20.

myndighetsutövning mot en enskild. Regeringsformen grundar sig i en idé om fristående myndigheter, bestående av opolitiska tjänstemän, som verkställer de politiska besluten från riksdag och regering. Inom de kommunala nämnderna, där varje nämnd är en förvaltningsmyndighet, är grunden nästan den motsatta. Inom den kommunala förvaltningsnämnden är det de av fullmäktige utsedda förtroendevalda inom nämnden som fattar alla beslut, även de som rör myndighetsutövning mot enskilda.²⁷ Det finns ingen fastslagen beslutsrätt för anställda enligt KomL. Det de anställda gör i kommunerna beskrivs som faktiskt handlande. Anställda har enligt praxis beslutanderätt i frågor av rent förberedande eller av rent verkställande art.²⁸

2.1.1 Förvaltningschefer

Förvaltningschefens roll och uppgifter saknar en närmare reglering i kommunallagen. Det framgår inte vem som ska utses eller hur förvaltningarna ska organiseras, exempelvis kan en förvaltningschef arbeta för flera olika nämnder eller att flera förvaltningschefer lyder under en nämnd. Det finns inget krav på att nämnden tar fram instruktioner för förvaltningschefer, men det finns inget hinder mot det heller då det är viktigt, för att uppnå ett gott samarbetsklimat, att det finns en tydlig uppgiftsfördelning.²⁹

För en förvaltningschef råder valbarhetshinder som även gäller för direktören och innebär att den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas som ledamot eller ersättare till nämnden enligt 4 kap. 6 § KomL.

Även efter att den ökade möjligheten till målstyrning infördes i kommunallagen 1991 och att det delegeringsbara området har vidgats är fortfarande förvaltningschef och motsvarande tjänstemän i en osjälvständig ställning gentemot nämnden i jämförelse med verkställande direktör i ett aktiebolag som enligt aktiebolagslagen är ett eget organ med ansvar för den löpande förvaltningen och ett självständigt ansvar. Förtroendevalda får genom kommunalrätten den operativa beslutsrätten och ledningsuppgifterna för välfärdsverksamhet som i storleksordning i vissa fall kan jämföras med stora företag. Den förtroendevaldes roll blir därmed både politisk och företagsledande.³⁰

I diskussionen om ansvar för anställda i den kommunala verksamheten kan det konstateras att förvaltningschefen har en särställning bland de anställda och det därmed finns ett argument för ett särskilt revisionsansvar för förvaltningscheferna. Argumentet mot ett revisionsansvar bygger på att förvaltningschefer inte är politiker och liksom övriga anställda går under ett arbetsrättsligt ansvarssystem. Införandet av revisionsansvar skulle också innebära att förvaltningschefen rättsligt sett skulle motsvara en verkställande direktör,

²⁷ Höök (2022) s. 349; 12 kap. 1–2 §§ RF.

²⁸ Prop. 2016/17:171 s. 206–207.

²⁹ Prop. 2016/17:171 s. 202.

³⁰ Anjou (2008) s. 21.

vilket i sin tur skulle innebära en maktförskjutning från förtroendevalda till förvaltningscheferna.³¹

2.1.2 Direktör

Styrelsen ska enligt 7 kap. 1 § KomL anställa en direktör och vara dennes arbetsgivare. Det finns inga krav på att direktören ska ha en viss titel, utan det är upp till styrelsen att välja titel, som exempelvis kommunchef eller stadsdirektör.³²

Direktören ska vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen och inneha en ledande ställning. Med ledande ställning innebär det att det inte finns någon anställd som direktören är underställd. Som chef för en förvaltning är de krav som ställs på en förvaltningschef gällande för direktören, vilket innefattar ett ansvar för att förvaltningen bedrivs utifrån gällande lagar och föreskrifter och ett ansvar för budget och personal inom förvaltningen. Det innebär att även direktören träffas av reglerna om vidaredelegation i 7 kap. 6 § KomL.³³ För direktören finns det ett långtgående valbarhets hinder som förhindrar uppdrag i kommunen, region eller kommunförbund som kommunen eller regionen är medlem i.³⁴

Det är även möjligt att direktören är chef över övriga förvaltningschefer. Relationen mellan direktörens arbetsuppgifter och uppdrag i förhållande till de övriga förvaltningscheferna bör klargöras i den instruktion om direktörens uppgifter som kommunstyrelsen ska fastställa.³⁵

Det finns anledning att problematisera kring införandet av direktör i kommunallagen och direktörens ställning i den kommunala organisationen. När jag tittat på några kommuners instruktioner till direktören framgår det i samtliga instruktioner att direktören ska vara chef för i princip alla förvaltningschefer i hela kommunorganisationen.³⁶ Det är inte klarlagt vare sig i förarbeten eller lagkommentar om vilka övriga förvaltningschefer som avses. Direktören är chef för den förvaltning som finns under styrelsen och även om det är möjligt att alla kommunens övriga förvaltningar organisatoriskt lyder under kommunstyrelsen så är det inte fallet i någon av de tre granskade kommunerna. Det innebär att förvaltningschefer som lyder under andra nämnder också underställs styrelsen genom direktören. Områden som jag anser kan bli otydliga är delegering av arbetsmiljöuppgifter men även genom chefsinstruktioner och beslut av styrelsen där verkställighet även kan ske inom andra förvaltningars ansvarsområden. Möjligheten till vidaredelegation gäller endast

³¹ SOU 1990:24 s. 153; SOU 1998:71 s. 97f.

³² Prop. 2016/17:171 s. 193.

³³ Lundin & Madell, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO) kommentaren till 7 kap. 1 §.

³⁴ 7 kap. 3 § KomL.

³⁵ Höök, Karnov, kommentaren till 7 kap 2 § KomL.

³⁶ Kommunstyrelsens arbetsinstruktion, Helsingborg s. 3; Instruktion för stadsdirektören, Lidingö s. 3; Arbetsinstruktion 2019–2022 för chefer och vissa nyckelpersoner i Ängelholms kommun s. 3.

förvaltningschefer med begränsning om ett led. Förvaltningschefens underställning till direktören som i sin ställning likställs med förvaltningschef kan skapa en viss sammanblandning där det kan krävas att granska delegationsordningarna och chefsinstruktioner för att inte riskera en otillåten delegation eller vidaredelegation. Snarlika delegationer innebär också att nämndens vilja inte nödvändigtvis återspeglas i beslutsfattandet om direktörens anvisningar är annorlunda. Ett sådant scenario skulle inte frångå nämndens ansvar som har ”/.../ en skyldighet att på eget initiativ granska och övervaka förvaltningen och ingripa när särskild anledning finns”.³⁷

2.1.3 Övriga anställda

Det yttersta ansvaret ligger hos de förtroendevalda men övriga anställda har möjlighet att få inflytande över de beslut som fattas. Anställda deltar i beredning av ärenden, verkställighet av beslut och kan fatta beslut på delegation av nämnd eller vidaredelegation av förvaltningschef.³⁸ De anställda saknar reglerad beslutsrätt i kommunallagen även om en stor del av alla kommunens beslut fattas av anställda. Utvecklingen inom kommunalrätten har inneburit att verkställighetsärenden tillåts ha ett visst mått av självständigt ställningstagande. Det innebär en förskjutning där vissa beslut som tidigare krävde delegering numera hänförs till verkställighet som tillåts fattas av anställda utan vare sig delegation eller krav på återrapportering till nämnd. Var gränsen går mellan beslut och verkställighet är inte tydlig, vilket också är en anledning till att förskjutning har kunnat ske. En annan anledning till att beslut tillåts fattas i högre grad utan delegering är utav effektivitetsskäl.³⁹

2.1.4 Personalföreträdare

Personalföreträdare kan utses bland de anställda och innebär en rätt att närvara under nämndens sammanträden. Personalföreträdarna får delta i överläggningarna men inte besluten.⁴⁰ Syftet är att öka anställdas insyn och inflytande över myndighetens verksamhet. Inflytandet ska bidra till en ökad arbetsplatsdemokrati som kan vara positivt för arbetsinsatserna. Det finns också fördelar för de förtroendevalda som får direkt kontakt med representanter för de anställda och besluten kan då formas kring ett gemensamt intresse för en bättre verksamhet. När personalföreträdarskapet infördes var det i linje med utvecklingen mot en decentralisering av beslut och verkställighet vilket medför att de anställda får bära ett större personligt ansvar för verksamheten.⁴¹

Närvarorätten för personalföreträdare gäller inte i styrelsen även när styrelsen har tilldelats och fullgör ordinarie nämnduppgifter. Styrelsen har uppgifter som skiljer sig från övriga nämnder genom en ledande ställning och funktion som ett centralt politiskt organ. I förarbetena beskrivs det som en motsättning

³⁷ Lundin (1999) s. 388.

³⁸ Prop. 2016/17:171 s. 191.

³⁹ Prop. 1990/91:117 s. 204f; Prop. 2016/17:171 s. 206ff.

⁴⁰ Höök, Karnov, kommentaren till 7 kap. 10–19 §§ KomL.

⁴¹ Prop. 1984/85:200 s. 11f.

mellan arbetsplatsdemokrati och den politiska demokratin och begränsningen av personalföreträdarnas närvarorätt är i led att skydda den politiska demokratin.⁴²

⁴² Prop. 1984/85:200 s. 20.

3 Kommunalt beslutsfattande

Grunden för det svenska statskicket vilar på den representativa demokratin vilket innebär att medborgarna väljer en beslutande församling genom regelbundna och återkommande allmänna val. Denna folkrepresentation förutsätter lika och allmän rösträtt. Det är inte möjligt med en ordning där medborgarna är delaktiga och medverkar i alla beslut som fattas, i stället har medborgarna möjlighet att påverka beslutsfattandet även mellan valen genom handlingsoffentlighet och en stark yttrandefrihet. Genom offentlighetsprincipen kan de förtroendevaldas handlande och beslut granskas och underställas politiskt ansvarsutkrävande.⁴³

Det kommunala beslutsfattandet regleras i huvudsak genom förvaltningslagen och kommunallagen. Vad som gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och god förvaltning enligt förvaltningslagen gäller även för kommuner. Det finns undantag för de ärenden som kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. KomL och 2 § FL, där det med anledning av den kommunala självstyrelsen innebär att flera av förvaltningslagens handläggningsregler inte gäller.⁴⁴ Kommunen är en politisk organisation vilket innebär att de förtroendevalda har det yttersta ansvaret och därför är det också de förtroendevalda som ska fatta alla strategiska och övergripande beslut, vilket innefattar att besluta om tjänstemannaorganisationen utformning och hur uppgifter ska fördelas.⁴⁵

Kommunalrätten grundar sig på en dualistisk princip vilket innebär en funktionsfördelning mellan beslutande och förvaltande organ.⁴⁶ Principen utgår från upplysningens idéer om maktskillnad och maktfördelning. I den kommunala verksamheten utövas beslutanderätten av fullmäktige. Verkställighet och förvaltning utövas av styrelsen och övriga nämnder. Till nämndernas uppdrag tillkommer även beredningsuppgifter. Det går inte att göra en skarp uppdelning där beslutande funktioner ligger hos fullmäktige och verkställigheten utövas av nämnderna. Det är ofta att verkställighet kräver avgöranden av en nämnd. Det kan exempelvis handla om villkorsbestämmelser och nämnden kan ha att pröva ifall förutsättningarna är uppfyllda. En nämnds verkställighet av ett fullmäktigebeslut kan i många fall kräva ett flertal beslut. Det finns möjlighet för kommunfullmäktige att genom ett mer ingående beslut minska utrymmet för beslutsfattande i verkställigheten.⁴⁷

⁴³ SOU 1972:15 s. 76.

⁴⁴ SOU 2021:16 s. 53.

⁴⁵ Prop. 2016/17:171 s. 192.

⁴⁶ Bohlin (2016) s. 43; 14 kap. 1 § RF; 1 kap. 9 § RF.

⁴⁷ SOU 1965:6 s. 26f.

3.1 Kollektivt beslutsfattande

Kommunallagen vilar på en princip att de förtroendevalda fattar beslut kollektivt och att de har ett kollektivt verksamhetsansvar. Förtroendevalda styr och har det yttersta ansvaret för den kommunala förvaltningen. Ansvaret gäller hela kedjan från ärendets beredning, till beslut och att beslutet genomförs.⁴⁸ Grunden för all omröstning är att det sker med acklamation. En omröstning ska endast ske när en ledamot begär det och omröstningen sker öppet. Det är endast slutna omröstningar i ärenden som gäller val och anställningsärenden.⁴⁹ Det finns möjlighet att avstå i en omröstning i de ärenden som inte gäller myndighetsutövning mot enskild, men det endaste sättet att ansvarsfri-skriva sig från ett beslut är genom att reservera sig mot beslutet och då krävs det att ledamoten också har deltagit i beslutsfattandet enligt 4 kap. 27 § KomL.

De förvaltningsuppgifter fullmäktige ålägger en nämnd blir uppgifter som nämnden självständigt sköter under eget ansvar. Fullmäktige får inte bestämma hur en nämnd ska besluta i enskilda ärenden.⁵⁰ Fullmäktige innehar en del beslutanderätt över nämnderna, exempelvis genom budget, reglementen och nämnderna har en skyldighet att följa riktlinjer och anvisningar. Det innebär ändå inte en helt hierarkisk struktur då nämnderna agerar i princip självständigt och under eget ansvar. I de ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild råder det ingen lydnessplikt från nämnden gentemot fullmäktige som inte heller har möjlighet att ingripa eller ge direktiv under ärendets gång utifrån principförbudet i 11 kap. 7 § RF. Inte heller får fullmäktige ompröva ett beslut fattat av nämnden gällande myndighetsutövning mot enskild.⁵¹

Det finns en del uppgifter som staten tillför kommunerna som sker under mer kontraktlika former, det kan röra sig om arbetsmarknadspolitiska insatser eller flyktningmottagande. Det kan även röra sig om rent statliga uppgifter, som exempelvis lantmäteri verksamhet. Så länge dessa uppgifter är väl avskilda från det politiska uppdraget så är det en fungerande metod för lösa begränsade problem. När kommunerna agerar ”entreprenörer” för staten, där kommunerna agerar på individuella avtal med staten om kostnader och uppgifternas utförande, finns det en risk för att det politiska inflytandet begränsas. Samtidigt som de förtroendevaldas inflytande avtar, minskar också medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande. Detta i sin tur förändrar också balansen mellan politiker och tjänstemän det finns risk för ett område av ”tjänstemannastyre” inom en verksamhet som i övrigt är demokratisk och politiskt styrd.⁵²

⁴⁸ Prop. 2016/17:171.

⁴⁹ Bohlin (2016) s. 258.

⁵⁰ Höök (2000) s. 126; 12 kap. 2 § RF.

⁵¹ Höök (2000) s. 113f.

⁵² SOU 2007:10 s. 262.

3.2 Det kommunala samlingsstyret

Sedan 1900-talets början har principen för det kommunala styret varit ett samlingsstyre. Det kommunala samlingsstyret kan ses som ”den svenska modellen” gällande det svenska kommunstyret.⁵³ Den rättsliga regleringen av denna princip återfinns även i 5 kap. 58 § KomL om proportionella val där förutsättningarna i lagen om proportionella val i kommuner och region (2022:629) ska gälla för val till bland annat nämnder och styrelsen i kommunerna. Det innebär att en minoritet kan få igenom ett beslut om proportionellt valsätt om det begärs av antalet närvarande ledamöter i fullmäktige dividerat med personer som valet avser, ökat med ett. Det kommunala samlingsstyret kan mer rättvist beskrivas som ett kommunalt samlingsstyre med vissa majoritetsinslag. Det är exempelvis vanligt att majoritet får de två första ordförandeposterna i nämndens presidium, ofta benämnt ordförande och förste vice ordförande, och den tredje posten, andre vice ordförande tilldelas oppositionen.⁵⁴

Det finns invändningar mot det kommunala samlingsstyret, framför allt att majoritetsförhållandet uppfattas som oklart för kommunmedlemmarna. Med ett majoritetsstyre skulle det istället bli en tydligare opposition.⁵⁵ Majoritetsstyre kan även benämnas som kommunal parlamentarism och skulle kräva en övergång från proportionella val till majoritetsval vid val till de kommunala nämnderna.⁵⁶ Som jämförelse skulle ett fullständigt majoritetsstyre i kommunerna innebära att majoriteten tillsätter alla poster i kommunala nämnder, alternativt begränsat majoritetsstyre där alla poster i kommunstyrelsen tillfaller majoriteten.⁵⁷ I diskussion om ansvarsutkrävande med majoritetsstyre finns det svårigheter att göra jämförelser med rikspolitiken då det kommunala beslutsfattande är mer komplicerat då kommunala politiker måste genomföra uppgifter som delegerats från statsmakterna.⁵⁸ Utredningen till en ny kommunallag föreslog en försöksverksamhet med majoritetsstyre bland de kommuner som önskade men regeringen ansåg inte att det förelåg något behov.⁵⁹

3.3 Politikerrollen

Politikerrollen har traditionellt, historiskt och genom den äldre kommunallagen varit allomfattande. De förtroendevaldas ansvar har tidigare inte bara varit beslutsfattarens, utan ansvaret sträcker sig över beredning, beslut och verkställighet. Traditionellt hade den förtroendevalde ett stort utrymme för att direkt påverka verksamheten och även styrningen genom budget som tidigare innehöll en hög detaljnivå. Förändringen av politikerrollen har påverkats av

⁵³ Kaijser & riberdahl (1981) s. 88.

⁵⁴ SOU 1975:41 s. 174.

⁵⁵ Höök & Lundin (1997-98) s. 698.

⁵⁶ SOU 1975:41 s. 146.

⁵⁷ SOU 1972:32 s. 61.

⁵⁸ SOU 1972:32 s. 61.

⁵⁹ Prop. 2016/17:171 s. 168.

samhällsutvecklingen. Försämringar av den kommunala ekonomin har krävt effektiviseringar av den kommunala förvaltningen och styrningen av verksamheten har blivit mer framträdande i takt med beställar-utförarmodellen och alternativa driftsformer. Möjligheten till delegering från förtroendevalda till anställda har inneburit förändringar som minskat området av politiskt beslutsfattande.⁶⁰

En grund i den kommunala demokratin är förtroendemannastyret. De förtroendevalda agerar öppet och offentligt och är underställda en fortlöpande granskning av medborgarna. Denna pågående bevakning innebär också att medborgarnas inflytande kan utövas även mellan valen.⁶¹ En gängse syn på politikerrollen är att den förtroendevalde är medborgarens ombud i den kommunala förvaltningen. Genom kommunallagen anges att den förtroendevaldes huvuduppgift är att vara beslutsfattare.⁶² Det är de förtroendevalda som fattar beslut om verksamhetens mål, innehåll, form och resursfördelning. Förtroendevalda har att fatta beslut men ska inte verkställa dem.⁶³

Även de politiska partierna fyller en viktig roll i den moderna folkstyrelsen. Medborgarna har möjlighet att engagera sig i ett politiskt parti och påverka partiets politiska innehåll. Den lokala partiorganisationen har en viktig roll genom nominering till de kommunala förtroendeuppdragen.⁶⁴

Begrepp som förtroendevald och politiker används synonymt. Det finns enligt min mening anledning att i vissa fall hålla isär begreppen. I 4 kap. KomL samlas en del regler som gäller förtroendevalda och definitionen av vem som är förtroendevald. Med uppräkningsen i 4 kap. 1 § KomL klargörs att den som har uppdrag som exempelvis styrelseledamot i ett kommunalt bolag inte är förtroendevald.⁶⁵ Oaktat detta kan både medborgare och ledamoten själv se uppdraget som ett politikeruppdrag då uppdragen fördelas efter val i en politisk församling och tilldelas en medlem i ett politiskt parti.

3.3.1 Kommunalråd

De flesta förtroendevalda utövar sina uppdrag vid sidan om annan verksamhet. Ett kommunalråd är en förtroendevald som ofta utövar sin politikerroll på heltid eller en betydande del av heltid. Det finns inga särskilda rättsliga regleringar för ett kommunalråd gällande uppgifter eller befogenheter än de som återfinns för förtroendevalda. Oftast är ett kommunalråd även ordförande i kommunstyrelsen.⁶⁶ Det är brukligt att råden arvoderas enligt samma

⁶⁰ SOU 1993:90 s. 81f.

⁶¹ Prop. 1975/76:187 s. 217.

⁶² Riberdahl (1995) s. 155.

⁶³ Johansson, Lindgren & Montin s. 12.

⁶⁴ Prop. 1975/76:187 s. 217.

⁶⁵ Höök, Karnov, kommentaren till 4 kap. 1 § KomL.

⁶⁶ Riberdahl (1995) s. 163.

principers som lön fastställs för chefstjänstemän, men råden uppfattas som förtroendevalda då uppdraget begränsas till en mandatperiod.⁶⁷

Det finns även oppositionsråd vilket är titulaturen för ett kommunalråd som tilldelas oppositionen och är ofta andre vice ordförande i kommunstyrelsen enligt principen om det kommunala samlingsstyret. Det finns enligt 4 kap. 2 § KomL möjlighet att använda andra titulaturer får råden.

⁶⁷ Bohlin (2016) s. 89.

4 Förhållandet mellan tjänstemän och politiker

Under de senaste 60 åren har den kommunala förvaltningen gått från lekmanförvaltningar till stora förvaltningsorganisationer vilket har inneburit en ökad byråkrati och professionalisering. Med en större förvaltning kan det också antas att tjänstemännen fått ett större inflytande, en bild som delas av många kommunpolitiker. Det går inte att göra ett förenklat antagande om hur det ser ut i kommunerna eftersom frågan är mer komplex än så. Det finns kommuner där politikerna har tagit ett större inflytande över förvaltningsbesluten, men även det motsatta, att tjänstemännen fattar beslut om hur resurser och grupperns intressen ska prioriteras. Andra situationer som beskrivs är att inflytelserika politiker och höga tjänstemän har ett större samarbete medan fritidspolitiker lämnas utanför processerna. Det finns också en ökad politisering av chefsrekryteringar där kommunala tjänstemäns tillsättningar och avsättningar styrs beroende av den politiska sammansättningen i det politiska styret.⁶⁸

Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är omdiskuterad i förarbeten och beredningsbetänkanden. I takt med att förvaltningarnas uppgifter har vidgats och specialiserats har även omfattningen av skriftliga underlag förbättrats. De skriftliga underlagen används numera i en större omfattning och används oftare än muntlig föredragning. Det är möjligt att beredning genomförs av förtroendevalda i så kallad förtroendemannaberedning, som exempelvis ordförande- eller presidieberedning, men det vanligaste är att beslutsunderlaget bearbetas av tjänstemän som ett led i beredningsarbetet. Den stora skillnaden mellan tjänstemannaberedning och förtroendemannaberedning är att förtroendevaldas beredning kan innefatta politiska överväganden. Beredningen ska innefatta probleminventering, insamling och bearbetning av material och framställning av beslutsalternativ med dess konsekvenser och förslag till beslut. I enlighet med svensk förvaltningstradition ska ett beslutsunderlag uppfylla formella krav om objektivitet som innebär ett krav på saktlighet och opartiskhet. Underlaget ska även vara relevant för ärendet och vara begripligt, exempelvis inte innehålla onödig användning av facktermer eller ett språkbruk som försvårar inläsning och förståelse för den förtroendevalde.⁶⁹ Den beredande tjänstemannen har, trots objektivitetskravet, ett inflytande på hur beredningsunderlaget utformas och har därmed också en inverkan på innehållet i politiska besluten.⁷⁰

Utvecklingen inom den kommunala förvaltningsmyndigheten har gått till en mer övergripande ram- och målstyrning där de förtroendevalda i styrelser och nämnder i huvudsak ska ägna sig åt frågor av mer övergripande karaktär som

⁶⁸ Demokratirådets rapport 2022 – Den lokala demokratin vägval s. 195.

⁶⁹ SOU 1982:5 s. 129f.

⁷⁰ Eklundh (1982) s. 282.

att formulera riktlinjer och mål för verksamheten. Intentionen har varit att minska den politisk detaljstyrning och att anställda ska ges ett större ansvar för att genomföra beslutade åtgärder.⁷¹ Målstyrning innebär att ledningen fattar beslut om klara och tydliga mål för verksamheten som de anställda i organisationen bryter ner till delmål som de anställda självständigt ska uppnå. Målen ska följas upp och utvärderas.⁷² Med införandet av målstyrning har förändringar skett i den ekonomiska styrningen. De tidigare mer detaljerade budgetanslagen från fullmäktige till nämnderna har ersatts av färre anslag med minskad detaljgrad, så kallade ”klumpanslag”.⁷³

⁷¹ Prop. 1990/91:117 s. 88f.

⁷² Höök (2000), s. 182.

⁷³ SOU 1985:29 s. 49; Höök (200) s. 183.

5 Kontrollfunktioner

Kontrollfunktionerna för den kommunala verksamheten kan delas in i intern och extern kontroll. Den interna kontrollen innefattar den inomkommunala kontrollen och består av nämndernas kontroll av den egna förvaltningen, styrelsens samordnings- och uppsiktsansvar över nämndernas verksamhet och den kontroll som utövas av fullmäktige och kommunrevisionen. Den externa kontrollen omfattar all kontroll som inte utförs av kommunala organ, som förvaltningsdomstolar och tillsynsmyndigheter.⁷⁴

5.1 Styrelsen

Styrelsen faller under den reglering som gäller för nämnderna. Utöver detta har styrelsen även till ansvar att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Styrelsen ska även utöva uppsikt över övriga nämnders verksamhet enligt 6 kap. 1 § KomL. Fullmäktige kan också ge befogenheter åt styrelsen att fatta beslut som rör nämndernas verksamheter, även om det rör beslut som annars skulle falla inom en nämnds verksamhetsområde. Styrelsens befogenheter kan inte vara generella och det kan inte heller innebära att nämndens beslut ska underställas styrelsen. Särskilt angivna förhållanden kan innebära övergripande ekonomiska frågor för att få en budget i balans vilket kan innefatta rätten att besluta om exempelvis anställningsstopp. Det är även möjligt att beslutanderätt ges till styrelsen att fatta avgörande beslut när två nämnder är oense.⁷⁵

5.2 Intern kontroll

För att minimera risken för allvarliga fel och säkerställa en effektiv förvaltning ansvarar nämnderna för en intern kontroll. Det handlar dels om redovisningskontroller, dels om administrativa kontroller, med syfte att nå en god ändamålsenlighet och att kontrollera att verksamheten arbetar för kommunmedlemmarnas bästa på ett säkert och effektivt sätt. Redovisningskontroller handlar om räkenskaperna som till exempel den ekonomiska redovisningen och attestregler. Den administrativa kontrollen innefattar organisatorisk kontroll, som fördelning av ansvar och befogenheter, och förvaltningskontroll genom bland annat styr- och rapporteringssystem.⁷⁶ Det finns ingen detaljreglering kring hur den interna kontrollen ska utföras, utan det är upp till varje nämnd att besluta. Nämnden kan fördela uppgifter till tjänstemän att bistå i arbetet med den interna kontrollen. Nämnden kan även låta förtroendevalda i nämnden bli kontaktpersoner för de olika verksamheterna som lyder under nämnden. Det finns krav på att de förtroendevalda i nämnden är aktiva då en passiv nämnd inte uppfyller kontrollplikten i kommunallagen. Ledamöterna i nämnderna har revisionsansvar och kan kollektivt eller enskilt bära ansvar för

⁷⁴ Lundin (1999) s. 62.

⁷⁵ Lundin & Madell, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO) kommentaren till 6 kap. 8 §.

⁷⁶ SOU 1998:71 s. 134f.

bristande tillsyn och kontroll.⁷⁷ Intern kontroll blir en viktig kärna i den svenska modellen av kommunal förvaltning. Det är de förtroendevalda som ska fatta beslut och tar fullt ansvar, även för verkställigheten. Av den anledningen är intern kontroll en förutsättning för att de förtroendevalda ska kunna säkerställa att verksamheten fungerar utefter den politiska viljan. Intern kontroll blir viktigt i samspelet och tillit mellan politikerna och förvaltningens tjänstemän.⁷⁸

5.3 Revisionsansvar

Fullmäktige utser revisorer som har till uppdrag att granska styrelsen, nämnderna och övriga beredningar för fullmäktiges räkning. Revisorerna utses av de politiska partierna vilket innebär att det är förtroendevalda som granskar förtroendevalda. Denna ordning är ett uttryck för den kommunala självstyrelsen.⁷⁹ Revisorerna ska inta en oberoende ställning i förhållande till de som granskas.⁸⁰ Revisorerna är ett organ där de enskilda revisorerna fullgör sitt uppdrag självständigt. Det är inte möjligt för revisionen att rösta ner en enskild revisor vid val av granskningsobjekt. Varje revisor har rätt att få en avvikande mening till revisionsberättelsen och det är även möjligt för revisorerna att lämna egna revisionsberättelser.⁸¹

Nämnderna är kollektivt ansvariga inför fullmäktige för hur nämndens arbete beskrivs, både det politiska beslutsfattandet och hur de anställda genomför sina uppdrag inom nämndens område. Det kan bli aktuellt med individuell prövning om en enskild förtroendevald har agerat på ett sätt som är uppenbart felaktigt.⁸² När det gäller underlåtenhet kan ansvaret placeras hos den som har befogenhet och skyldighet att handla varvid placering av ansvar står mellan ordförande och nämnden som kollektiv. Ansvarsfriskrivning kan ske gentemot den som aktivt försökt bryta nämndens passivitet.⁸³

En förtroendevald som deltar i avgörandet av ett ärende får reservera sig mot beslutet enligt 4 kap. 27 § KomL. Reservation görs primärt på två grunder och båda grunderna kan ligga till grund för en och samma reservation. Den ena grunden är att genom reservation göra en politisk markering mot beslutet och tydligt visa på en avvikande uppfattning. Den andra grunden är av juridiska skäl. Om revisions-, skade- eller straffansvar skulle aktualiseras kan en reservation innebära att den som reserverat sig också går fri från juridiskt ansvar.⁸⁴

⁷⁷ Lundin (1999) s. 63.

⁷⁸ SKR - på den säkra sidan s. 4.

⁷⁹ SOU 1998:71 s. 51; Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner s. 40.

⁸⁰ SOU 1990:24 s. 148.

⁸¹ SOU 1990:24 s. 149; Höök, Karnov, kommentaren till 12 kap. 7 § KomL.

⁸² SKR - God revisionssed i kommunal verksamhet 2022 s. 15.

⁸³ Riberdahl (2003) s. 484.

⁸⁴ Riberdahl (2003) s. 481f.

Anställda är underställda nämnden och omfattas inte av revisionsansvar. Om en anställd har fattat felaktigt beslut eller överträtt sina befogenheter är den anställde underkastad arbetsrättsligt ansvar och nämnden som ansvarig för verksamheten får tillämpa lämpliga åtgärder för att komma till rätta med problemet.⁸⁵

Den som är ansvarig för medel och verksamhet inom en del av den kommunala verksamheten som är underställd fullmäktige har också ett revisionsansvar. Det innebär att den förtroendevalde som bär ansvar också kan drabbas av sanktioner från fullmäktige. Kommunrevisionen kan utifrån revisionsberättelsen tillstyrka eller avstyrka ansvarsfrihet och fullmäktige beslutar om ifall ansvarsfrihet ska beviljas eller ej. De följder som kan drabba en revisionsansvarig är att inte bli beviljad ansvarsfrihet vilket också kan kombineras med att bli entledigad och/eller skadeståndsansvar. Att inte bli beviljad ansvarsfrihet är att likna vid en politisk prickning, vilket kan leda till politiska konsekvenser och uppmärksamhet från media. Ett entledigande innebär att den förtroendevalda skiljs från uppdraget och vid skadeståndsansvar väcker fullmäktige talan som skadestånd.⁸⁶ Fullmäktiges ansvarsprövning av nämnderna handlar även om att få en uppfattning om ifall nämnderna har en god måluppfyllelse, budgetföljsamhet, intern kontroll och styrning över förvaltningen. Ansvarsprövningen blir en del av fullmäktiges styrning av nämnderna.⁸⁷ När en granskning har gjorts över revisionsberättelser i Sverige har det visat sig att en revisionsberättelse som riktar kritik mot ett styrande parti har försvårat möjligheten att få förnyat förtroende med fjorton procent.⁸⁸ Därmed kan revisionsberättelsen bli en viktig komponent för det politiska ansvarsutkrävandet.

Nämndens ansvar kvarstår även om verksamheten bedrivs med externa utförare genom exempelvis upphandling. Är nämnden huvudman för verksamheten har nämnden också att svara inför fullmäktige att fullmäktiges mål och beslut verkställs.⁸⁹

5.4 Tillsyns- och kontrollmyndigheter

Genom insyn från kontrollerande myndigheter minskar också risken för felsteg endast genom medvetenheten om att förvaltningen bedrivs under utomstående granskningar av verksamheten. Konsekvenserna av felaktigheter kan dels handla om att det kommer till vida kännedom, dels att det uppstår rättsliga konsekvenser. Insynen blir en viktig garanti för en effektiv och rätts-säker förvaltning.⁹⁰

Enligt 2 § i lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän framgår att kommunala myndigheter och dess tjänstemän är underställda tillsyn

⁸⁵ SOU 1998:71 s. 96.

⁸⁶ Lundin (1999) s. 310.

⁸⁷ SKR - Ansvarsprövning i fullmäktige s.10f.

⁸⁸ Broms (2021) s.130.

⁸⁹ SKR - God revisionssed i kommunal verksamhet 2022 s. 15.

⁹⁰ Strömberg & Lundell s. 168.

av Justitieombudsmannen (JO). Fullmäktige är undantagna denna tillsyn. Tillsyn och granskning av JO utgår främst från den enskildes rättigheter i förhållande till det allmänna. Den granskning som JO utför ska ske i respekt för den kommunala självstyrelsen och därmed blir det i högre grad det specialregrulerade området som faller under JO:s granskning. Granskning kan initieras efter anmälning från enskilda men kan också ske ex officio och en undersökning kan initiera ett annat eller mer specificerat granskningsärende.⁹¹ JO:s funktioner har efter att JO:s åtalsbefogenheter inskränkts mot offentliga funktioner, primärt blivit en laglighetskontroll i det medborgerliga intresset utan några rättsliga sanktioner.⁹²

Justitiekanslern (JK) har en kompetens för tillsyn över det kommunala området som liknar JO. JK har som andra uppdrag att bevaka grundlagarnas tryck- och yttrandefrihet. Det innebär att JK oftare granskar kommunerna rörande frågor om utlämnande av allmän handling.⁹³

Det finns många statliga förvaltningsmyndigheter som bedriver tillsyn över den kommunala verksamheten. Tillsynen kan delas upp i två primära områden. Det ena området är där kommunen bedriver verksamhet som skola och äldreomsorg, det andra området är en form av övertillsyn, där den statliga förvaltningen utöver tillsyn på den kommunala tillsynsverksamheten, exempelvis inom livsmedels- eller miljöområdet. Det är vanligt att tillsynsmyndigheterna saknar maktmedel och det blir tal om en mjuk styrning genom skriftlig kritik eller rekommendationer. Det finns inom vissa specialområden möjlighet till särskilda avgifter eller sanktionsavgifter.⁹⁴

5.5 Överprövningsinstitutet

Överprövningsinstitutet genom främst förvaltningsdomstolarna är också ett externt kontrollinstrument där avgöranden kan ske genom förvaltningsbesvär och laglighetsprövning.⁹⁵ Domstolarna är ett viktigt organ som genom sitt rättskipande värnar rättsstaten, den demokratiska ordningen och enskilda medborgares rättigheter genom att säkerställa att författningar tillämpas korrekt.⁹⁶ Domstolarnas lagprövningsrätt kan ses som en inskränkning av den representativa demokratin vilket är grunden till uppenbarhetskravet i 11 kap. 14 § RF. Domstolsprövning ska istället ses som ett värn för den direkta demokratin, där domstolarnas uppgift är att säkerställa att de demokratiskt lagstadgade reglerna efterlevs och att medborgare får komma till tals.⁹⁷

⁹¹ Lundin & Björkman s. 106.

⁹² Riberdahl (1979) s. 121.

⁹³ Lundin & Björkman (2020) s. 108.

⁹⁴ Lundin & Björkman (2020) s. 109.

⁹⁵ Lundin & Björkman (2020) s. 91.

⁹⁶ SOU 2008:125 s. 313f.

⁹⁷ Håstad s. 212.

I frågan om maktfördelning mellan riksdag och domstolarna kan det uppfattas att desto mer inflytande domstolarna får över politiskt fattade beslut desto mer kommer det politiska systemet urholkas. En grundsyn är att demokratin utgår från folket och då är det också de politiska församlingar som utformar bindande normer som ska underställas medborgerlig granskning. Domstolarna är till skillnad från de politiska beslutande församlingarna i princip det motsatta, i sin struktur är domstolarna avskärmade från både påverkan och ansvarsutkrävande från både politiska beslutsfattare och medborgare.⁹⁸ Samtidigt kan det argumenteras för att en juridisk utomparlamentarisk kontroll av politiken kan stärka demokratin och respekten för människans ocränkbarhet. När takten av politiskt beslutsfattande ökar finns det också en ökad risk för att rättsstatens krav på laglighet och förutsägbarhet förbigås.⁹⁹

Laglighetsprövning är en möjlighet för kommunmedlemmarna att kontrollera att den kommunala självstyrelsen utövas rättsenligt vilket också värnar den lokala demokratin. Alla kommunmedlemmar är delaktiga i kommunens beslut och har därför ett berättigat intresse för laglighetsprövning av beslut. Laglighetsprövning innebär att beslutet endast prövas mot de punkter som anges av kommunallagen och begränsas till beslutets laglighet, inte lämplighet.¹⁰⁰ Anledningen till denna rättspolitiska gränsdragning handlar dels om att värna kommunens rätt till självbestämmande, dels handlar det om behovet av kontroll över kommunala beslut som till exempel strider mot den kommunala kompetensen, där domstolarna ges möjlighet att bestämma gränser för den kommunala verksamheten genom utformning av rättsliga principer.¹⁰¹

⁹⁸ SOU 1996:76 s. 137.

⁹⁹ SOU 2001:1 s. 250.

¹⁰⁰ Prop. 2016/17:171, s. 252.

¹⁰¹ Marcusson (1992) s. 123.

6 Ansvarsutkrävande

6.1 Straffrättslig ansvarsfördelning

När ett brott begås av en kommun är en grundläggande princip att en juridisk person inte kan begå brott och ansvaret måste fördelas på fysiska personer. Genom praxis¹⁰² har principen om företagsansvar utvecklats och fått tillämplighet i den kommunala organisationen. Företagsledningen som verkställande organ har företagsansvaret, oftast är det styrelsen och kan även innefatta den verkställande direktören som ansvarig för den löpande förvaltningen. I regel träffas inte det högst beslutande organet av straffansvar, som exempelvis bolagsstämman eller föreningsstämman. Det ställs fyra krav på en tillåten delegering. Det krävs att det finns behov av delegering. Den som mottager delegationen måste ha tillräckliga befogenheter och resurser för att uppnå självständighet i beslutsfattandet, annars blir det mer av en rådgivande funktion än en faktisk delegation. Den som delegeras en uppgift måste ha tillräcklig kompetens, som i kunskap, utbildning, erfarenhet och skicklighet för att kunna utföra uppgiften. Det är den som delegerar uppgiften som bär ansvar för att säkerställa delegatens kompetens. Slutligen finns det ett tydlighetskrav. Hela innebörden om ansvaret i den delegerade uppgiften måste framgå och ifall uppgiften kan ha betydelse ur ett straffrättsligt perspektiv.¹⁰³

Även om alla fyra kriterier är uppfyllda innebär inte detta att ansvaret i sig är delegerat även om det är en tillåten delegering ur ett straffrättsligt perspektiv. Företagsledningen har ett löpande ansvar att övervaka verksamheten och ingripa om det finns misstanke om oegentligheter. Det innebär att även vid en korrekt delegation kan företagsledningen bli straffrättsligt ansvarig, exempelvis genom att ingripa eller ge order till underordnade.¹⁰⁴

Principen om företagsansvar har i avsaknad av motsvarande regler i kommunallagen fått genomslag i domstolens ansvarsfördelning mellan förtroendevalda i nämnden och anställda. HD kommer till slutsatsen i NJA 1987 s. 426 att de anställdas höga kunskapsnivå och tillgängliga resurser var tillräckliga för att straffansvaret skulle träffa tjänstemannanivån. Det är också i linje med att de anställda har fått ett större personligt ansvar för verksamhetens planering och genomförande.¹⁰⁵ Som tidigare nämnts om företagsansvar är initiativet en viktig faktor gällande placering av ansvar vilket även gäller för den kommunala verksamheten. Även om det föreligger en korrekt delegationsordning kan det straffrättsliga ansvaret träffa nämnden som i NJA 1995 s. 204, där nämnden övertar en del av tjänstemännens uppdrag och då också får

¹⁰² I NJA 1987 s. 426 anger HD hur reglerna om placering av ansvar i företag kan användas inom kommunal sektor där motsvarande regler saknas.

¹⁰³ Lundin (1999) s. 386f.

¹⁰⁴ Lundin (1999) s. 387f.

¹⁰⁵ Prop. 1984/85:200 s. 12; NJA 1987 s. 426.

bära det straffrättsliga ansvaret.¹⁰⁶ Det är också möjligt att det straffrättsliga ansvaret träffar både tjänstemän och förtroendevalda i förening, som ordförande i nämnden och förvaltningschefen som dömdes för otillåten miljöverksamhet av hovrätten.¹⁰⁷ En tjänsteman kan alltid välja att inte delta i olagliga beslut och ett deltagande innebär också att det finns en större risk att träffas av straffrättsligt ansvar.¹⁰⁸

6.1.1 Arbetsrättsligt ansvar för anställda i kommunen

Utvecklingen av den politiska styrningen inom förvaltningarna har gått mot mjukare styrningsformer med till exempel värdegrundsarbete och utbildning. I andra fall kan det bli aktuellt med sanktioner och ansvarsutkrävande då en tjänsteman av oaktsamhet eller uppsåt agerar i strid mot de regler som gäller vid myndighetsutövning kan tjänstemannaansvar utkrävas och det är uppdelat på två delar, det ena är genom straffrätt och det andra är det arbetsrättsligt.¹⁰⁹

För anställda inom kommunen gäller det genom överenskommelsen i anställningen att utföra sina arbetsuppgifter, att uppföra sig anständigt och följa lagar och förordningar. Det kan även finnas ordningsregler på arbetsplatsen som ska följas. Oegentligheter vid fel och försummelser kan leda till disciplinära åtgärder. Disciplinära påföljder regleras genom kollektivavtalet. Det finns två disciplinära åtgärder, skriftlig varning och löneavdrag. Det kan även bli aktuellt med uppsägning av personliga skäl och vid grovt åsidosättande av anställningsavtalet kan den anställde avskedas.¹¹⁰

6.1.2 Straff- och skadeansvar

Förtroendevalda är genom sina uppdrag underkastade allmänt straffansvar och omfattas därmed av det straffansvar som gäller för anställda i den offentliga förvaltningen.¹¹¹ När förtroendevalda och tjänstemän åsidosätter sina åligganden kan tjänstefelsbrott aktualiseras. En objektiv förutsättning för straffbarhet är att åsidosättandet sker ”vid myndighetsutövning”. En annan förutsättning är att vad som gäller för uppgiften åsidosätts. Det krävs även uppsåt eller oaktsamhet och ifall brottet ses som ringa utdöms inte ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) (BrB). Vidare anges att den som är ledamot för en beslutande kommunal församling inte kan dömas för tjänstefel i egenskap av fullmäktigeledamot. Brottsbalken reglerar även mutbrott och brott mot tystnadsplikten för förtroendevalda och tjänstemän. Om en ledamot döms för brott där fängelse i minst två år är stadgat och genom brottet visat

¹⁰⁶ NJA 1987 s. 426; NJA 1995 s. 204; Lundin (1999) s. 389ff.

¹⁰⁷ HovR B 1175-20.

¹⁰⁸ Eklundh (1985) s. 291.

¹⁰⁹ Sannerholm & Reitan s. 550.

¹¹⁰ SOU 1998:71 s. 97f.

¹¹¹ SOU 1993:109 s. 33.

sig uppenbart olämplig för uppdraget kan ledamoten av domstolen skiljas från sitt uppdrag om uppdraget innefattar myndighetsutövning.¹¹²

Det finns även andra brott som kan leda till straffansvar för förtroendevalda enligt brottsbalken som exempelvis trolöshet mot huvudman och förtal.¹¹³ Det kan utkrävas straffansvar av nämndledamöter gäller överträdelser av speciallagstiftning som arbetsmiljölagen och miljölagstiftningen inom nämndens område, även om det oftare utkrävs av tjänstemän i arbetsledande ställning.¹¹⁴ Fullmäktige har det yttersta ansvaret för arbetsmiljön. Eftersom fullmäktige beslutar om nämndorganisationen går det inte på förhand att säga hur en kommun ska fördela arbetsmiljöuppgifter. Det är rekommenderat att fullmäktige beslutar om en fördelning av arbetsmiljöuppgifter som följer verksamhetsansvaret för att säkerställa att alla arbetsmiljöuppgifter delegeras.¹¹⁵ Underlåtenhet av fullmäktige att fördela arbetsmiljöuppgifter innebär, enligt min mening, att ett straffrättsligt ansvar skulle kunna realiserats gentemot fullmäktige och dess ledamöter. Principen är att fullmäktige som högsta beslutande organ i kommunen inte är underställd statliga åtgärder och ansvarsutkrävande än möjligtvis laglighetsprövning av fullmäktigebeslut. Ansvarsutkrävandet sker av kommunmedlemmarna i de allmänna valen.¹¹⁶ Utifrån denna princip är det enligt min mening ytterst tveksamt till ifall ansvarskrävande i praktiken skulle utövas gentemot enskilda ledamöter vid arbetsmiljöbrott. I stället skulle det i ett sådant scenario förmodligen bli aktuellt med företagsbot.

Utifrån kommunrevisionen rapport ska fullmäktige besluta om ansvarsfrihet och ifall ansvarsfrihet vägras får fullmäktige även besluta om att väcka skadeståndstalan mot ledamot eller ledamöter som inte beviljats ansvarsfrihet. Om skadeståndstalan inte väcks inom ett år faller kommunens talerätt. Ansvarsfrihet utan skadeståndstalan kan ses som ett uttryck för fullmäktiges allmänna missnöje.¹¹⁷

6.1.3 Tjänstemannaansvar

Genom den så kallade ämbetsmannareformen¹¹⁸ avskaffades ämbetsmannaansvaret 1975. I den politiska debatten och genom motioner i riksdagen har det åtskilliga gånger lyfts frågan om ett utvidgat och moderniserat ämbetsmannaansvar, även kallat tjänstemannaansvar. Krav har ställts på skärpta straffansvarsbestämmelser som gör det lättare att ingripa mot såväl handläggare som förvaltningschefer och andra höga befattningshavare. Denna uppfattning har delats av konstitutionsutskottet som menar att en utvidgning av det straffbara området vid tjänstefel skulle innebära ett stärkt skydd för medborgarnas rättssäkerhet och ett ökat förtroende för de offentliga

¹¹² Prop. 1975:78 s. 187.

¹¹³ Lundin (1999) s. 370ff.

¹¹⁴ SOU 1993:109 s. 34; Lundin (1999) s. 382.

¹¹⁵ SKR cirkulär 19:15 s. 1.

¹¹⁶ SOU 1993:109 s. 96.

¹¹⁷ Lundin & Madell, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO) kommentaren till 5 kap. 25 §

¹¹⁸ Prop. 1975:78 s. 1.

verksamheterna. Det skulle också minska möjligheten för politiska påtryckningar och bidra till förvaltningarnas självständighet.¹¹⁹

6.2 Politiskt ansvarsutkrävande

Det politiska ansvaret utkrävs framför allt i de allmänna valen.¹²⁰ I praktiken sker det politiska ansvarsutkrävandet primärt inom partiorganisationerna. En förtroendevald som inte sköter sitt uppdrag riskerar också att förlora stöd från det egna partiet vilket kan försvåra möjligheten att bli omvald. Även om partiet utesluter en förtroendevald så kan det politiska ansvarsutkrävandet inte leda till entledigande under innevarande mandatperiod. På nämndnivå kan majoriteten återkalla ett delegationsuppdrag som tidigare givits en ledamot. Till skillnad från det juridiska ansvaret innebär inte det politiska ansvaret att lika ska behandlas lika. De politiska partierna bestämmer själva hur de vill aktualisera ansvaret och det kan se olika ut mellan partierna, mellan olika personer i samma parti och mellan olika kommuner även om situationen är jämförbar.¹²¹ Ordförande i en nämnd har en viss särställning i förhållande till nämndens övriga ledamöter, enligt kommunallagen. Denna särställning kan få betydelse när det politiska, revisionella eller politiska ansvaret ska utkrävas både mellan ordförande och övriga nämndledamöter, men även mellan ordförande och tjänstemän.¹²²

¹¹⁹ 2017/18:KU37 s. 33ff.

¹²⁰ SOU 1975:41 s. 19.

¹²¹ Riberdahl (1979) s. 125f.

¹²² SOU 2015:24 s. 237f.

7 Kommunal kompetensfördelning

De yttre ramarna av vad som kan fördelas inom den kommunala verksamheten definieras genom den kommunala kompetensen. I sin vida betydelse innebär kommunal kompetens allt en kommun får göra. En snävare innebörd innebär den allmänna kompetensen som definieras genom de allmänna befogenheterna och lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1-8 §§ KomL och den specialreglerade kompetensen som återfinns i 2 kap. 9 § KomL.¹²³

Den kommunala kompetensen kan därmed delas upp i den allmänna och den specialreglerade kompetensen. Den specialreglerade kompetensen kan delas upp i två områden. Det ena området handlar om utvidgade befogenheter som går utöver vad som medges av kommunallagen och den allmänna kompetensen. Det andra området handlar om den specialreglerade kompetens som gör uppgifter obligatoriska för kommunerna. Detta innebär att en överföring av uppgifter från staten till kommunerna inom områden som exempelvis skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård.¹²⁴

7.1 Delegering från fullmäktige till nämnd

Fullmäktige ska besluta om nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden enligt 6 kap. 2 § KomL. Bestämmelsen innehåller den grundläggande regleringen av den kommunala nämndorganisationen. Det innebär att fullmäktige kan besluta vilka nämnder som ska finnas och uppgiftsfördelningen nämnderna sinsemellan. Undantag görs för de nämnder som är särskilt föreskriven i lag eller annan författning som exempelvis valnämnd och överförmyndarnämnd om kommunen inte väljer överförmyndare i stället. För det specialreglerade området gäller att fullmäktige ser till att det finns en eller fler nämnder som hanterar verksamheten och att det finns ett heltäckande ansvar. Det är möjligt att lägga specialreglerade uppgifter på styrelsen, även om det inte praktiskt lämpligt för styrelsen att hantera många specialreglerade uppgifter.¹²⁵

Den i princip fria nämndorganisationen förutsätter att det finns ett reglemente som klargör uppgifterna och hur de fördelas mellan nämnderna.¹²⁶ Kravet på att fullmäktige antar ett reglemente om nämndernas verksamhet och arbetsformer regleras i 6 kap. 44 § KomL.

Nämnderna ska fatta beslut i de frågor som regleras utifrån speciallagstiftning och nämndernas befogenheter är exklusiva utifrån regeringsformens uttryckliga förbud mot fullmäktige att bestämma hur en nämnd ska besluta i ett ärende

¹²³ Örnberg (2014) s. 163.

¹²⁴ Örnberg (2014) s. 165.

¹²⁵ Lundin & Madell, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO) kommentaren till 6 kap. 2 §.

¹²⁶ Höök, Karnov, kommentaren till 6 kap. 44 §.

som rör myndighetsutövning mot enskild.¹²⁷ Det gäller även i de ärenden som fullmäktige delegerat till nämnderna att fullmäktige inte i efterhand får ändra eller ompröva beslut som fattats av nämnden genom bemyndigandet.¹²⁸ I vissa fall där myndighetsutövning mot enskild inte är delegerad till en nämnd är inte fullmäktige förhindrad att fatta beslut. Det kan till exempel röra frågor gällande plan- och bygglagen (2010:900)(PBL).¹²⁹

I ärenden som inte rör myndighetsutövning mot enskild kan det diskuteras hur delegationen från fullmäktige till nämnd ska uppfattas. Om man gör en liknelse vid civilrättslig fullmakt är det också möjligt för fullmäktige att alltid återta beslutsrätt. En princip inom kommunalrätten är att avgöranden alltid kan göras om. Det finns dock flera skäl som talar emot att dra paralleller till en civilrättslig fullmakt.¹³⁰ Regeringsformen tydliggör funktionsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna som inte i sig ska tolkas rent hierarkiskt. Även om fullmäktige har det övergripande ansvaret och nämnderna har att följa fullmäktiges reglemente och anslagsbeslut, så har nämnderna att självständigt och på eget ansvar handlägga förvaltningsärenden.¹³¹

Fullmäktige som högsta beslutande organ ska fatta beslut i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Det kan handla om mål och riktlinjer, valärenden, nämndernas organisation och skatt. Ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt omfattas av ett delegationsförbud. Var gränsen går mellan fullmäktiges exklusiva beslutanderätt och det delegerbara området är inte tydligt.¹³²

7.2 Ansvarsfördelning mellan nämnder

För varje förvaltningsområde inom kommunen ska det endast finnas ett förvaltningsorgan. Det innebär att varje nämnd inom sitt område har ansvar för förvaltning och verkställighet. Utifrån det odelade ansvarets princip kan inte förvaltning och verkställighet i ett ärende fördelas mellan flera nämnder. Detta gäller främst för specialreglerade förvaltningar, där denna princip ofta återfinns i gällande författning. Det odelade ansvarets princip anses även gälla för fakultativa nämnder.¹³³

¹²⁷ Lundin & Madell, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO) kommentaren till 6 kap. 3 §; 12 kap 2 § RF

¹²⁸ Lundin & Madell, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO) kommentaren till 6 kap 3 §; RÅ84 Ab 34.

¹²⁹ Höök (2000) s. 76.

¹³⁰ Höök (2000) s. 77ff.

¹³¹ Bohlin (2016) s. 43.

¹³² Prop. 2016/17:171 s. 255.

¹³³ SOU 1975:41 s. 229.

8 Delegering

Delegering innebär att befogenhet att fatta beslut överlämnas. Delegerade beslut fattas i nämndens ställe vilket innebär att det är uppgifter som delegeras, inte ansvar. Det innebär att nämndens ansvar kvarstår vid delegation av ärenden. Delegaten har ansvar för handläggningen och beslutsfattandet inom det område som omfattas av delegationen.¹³⁴

En kommunal nämnd har att fatta en mängd beslut. Det finns stora svårigheter för en nämnd att fatta beslut i alla de ärenden som finns inom nämndens verksamhetsområde och därför krävs det möjlighet för nämnden att delegera beslutanderätt till tjänstemän, utskott eller liknande. De beslut som är rent förberedande eller rent verkställande kan fattas av anställda utan någon uttrycklig delegation. Det är inte helt uppenbart vilka beslut som är av förberedande eller verkställande art, eller som kräver delegation. Enligt praxis bör det som utgångspunkt handla om moment av självständig bedömning. Om det finns möjlighet att väga flera olika alternativ mot varandra kan det vara skäl att beslutsfattande inte ska ses som verkställighet och i sådana fall är det beslut som faller under nämnden. Vill nämnden att självständiga beslut ska fattas av tjänstemän krävs då att beslutsfattandet delegeras i enlighet med delegeringsreglerna.¹³⁵ Gränsdragningen mellan beslut som kräver delegering och de beslut som är av ren verkställighet är inte alltid tydlig men är av större vikt utifrån möjligheten att överklaga beslut. Beslut som är rent verkställande omfattas av ett överklagandeförbud enligt 13 kap. 2 § 2p. KomL till skillnad från beslut som kräver delegation och kan överklagas med laglighetsprövning.¹³⁶

Det är skillnad på kommunallagens bestämmelse om delegation och ett fullmaktsförhållande. Ett fullmaktsförhållande hanterar civilrättsliga mellanhanden och involverar tre parter medan en delegation är en tvåpartsrelation. Beslut fattade med fullmakt kan inte laglighetsprövas, utan i stället kan talan väckas i allmän domstol. Kommunen kan bindas av rättshandlingar som fattas genom fullmakt när motparten är av god tro. Kommunen är även bunden av handlingar som fattas av anställda genom ställningsfullmakt.¹³⁷

Enligt arbetsmiljölagen har arbetsgivaren ett ansvar för arbetsmiljön och ska vidta alla åtgärder som krävs för att förebygga ohälsa och olycksfall.¹³⁸ Arbetsgivaren måste även samverka med arbetstagarerna för att få en god arbetsmiljö.¹³⁹ Arbetsmiljöansvaret är ett arbetsgivaransvar som innebär ett krav på att aktivt arbeta för att undanröja risker i arbetsmiljön och följa alla lagar,

¹³⁴ Prop. 2016/17:171 s. 205.

¹³⁵ Höök (2000) s. 250f.

¹³⁶ Prop. 2016/17:171 s. 207.

¹³⁷ Lundin & Madell, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO) kommentaren till 6 kap. 38 §.

¹³⁸ 3 kap. 2 § AML.

¹³⁹ 3 kap. 1 a § AML.

föreskrifter och beslut som fattas av myndigheter på området. En förutsättning att klara detta uppdrag inom en kommun är att arbetsmiljöuppgifterna delegeras.¹⁴⁰ Delegering av arbetsmiljöuppgifter innebär överlämnandet av uppgift och ansvar för uppgiftens genomförande.

8.1 Delegering av ärenden

Av motiven till kommunallagen framgår att syftet med delegationsinstitutet i huvudsak gäller ärenden av rutinmässig karaktär. Som en yttre ram anses ärenden av stor vikt eller principiell betydelse vara förbehållen nämnden. Detta ställer dock frågan vad som är rutinmässigt och vad som är av större vikt eller principiell betydelse och det skapas ett stort område av osäkerhet. En tidig lösning på delegationsproblemet var att som norm endast tillåta delegering av ärenden av rutinmässig karaktär.¹⁴¹

Johan Höök gör en bedömning av vad som kan delegeras genom schematisk uppdelning av nämndernas olika roller. En nämnds uppgifter kan delas upp mellan ”den politiska beslutsfattaren, ”myndighetsutövaren” och ”verksamhetsbedrivaren”. Som politisk beslutsfattare är delegering inte möjligt och vid myndighetsutövning är delegering möjlig vid rutinmässiga ärenden. Det delegerbara området är som störst gällande bedrivandet av verksamheten.¹⁴²

Det delegeringsbara området vidgades med ändringarna i kommunallagen 1991. Anledningen var att lagstiftningen skulle följa med i utvecklingen mot ökad målstyrning i kommunal verksamhet vilket skulle ge de anställda ökade befogenheter och större ansvar. Det skulle också ge bättre förutsättningar för en bättre service och ökad effektivitet. Det delegeringsbara området vidgades från att endast röra ärenden av rutinmässig karaktär till en möjlighet att delegera i princip allt utom de frågor som påverkar verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet. Gällande enskilda ärenden som avser rättsförhållandet till enskilda kommunmedlemmar kvarstår den tidigare mer restriktiva möjligheten till delegering av ärenden, det vill säga endast gällande ärenden som är av rutinmässig karaktär.¹⁴³

Möjligheten att delegera beslutanderätt regleras i kommunallagen 6 kap. 37 § KomL vilket ger möjlighet att delegera till presidiet, utskott, en ledamot, en ersättare eller automatiserad beslutsfunktion. I 7 kap. 5-8 §§ KomL regleras möjligheten att delegera beslutanderätten till anställda. Delegerad beslutanderätt kan handla om ett visst ärende eller en grupp av ärenden.¹⁴⁴ Vid delegering innebär det att delegaten fattar beslut på nämndens vägnar. I vilken mån ett delegerat beslut binder nämnden får tolkas utifrån möjligheten till

¹⁴⁰ Andersson, Edström & Ingmanson s. 165

¹⁴¹ RÅ 1977 ref 28; SOU 1965:6 s. 64.

¹⁴² Höök, Anställdas beslutsrätt s. 355f.

¹⁴³ SOU 1990:24 s. 124.

¹⁴⁴ Lundin & Madell, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO) kommentaren till 6 kap. 37 §.

omprövning enligt förvaltningsrättsliga principer. Ett gynnande beslut som fattats genom delegation, om än felaktigt, kan inte omprövas av nämnden utom när felet är att ses som mycket grovt och då kan det bli fråga om nullitet. I övrigt kan nämnden överpröva ett icke-gynnande beslut fattat på delegation. Om beslut ännu inte fattats i ett ärende kan nämnden närhelst återta delegation eller gå in i pågående ärende. En anledning till att nämnden kan återta delegationen under ett pågående ärende, till skillnad från ärende som delegerats till nämnd från fullmäktige, är att nämnden är en egen myndighet och återtagandet till nämnden blir en fråga om en intern arbetsfördelning.¹⁴⁵

8.1.1 Återkallelse av delegation

En nämnd kan återkalla en delegering och återkallelsen kan gälla en generell delegation eller ett särskilt ärende. En nämnd kan också föregripa ett beslut i enskilt ärende på delegation och återta ärendet till nämnden för beslut.¹⁴⁶

Även om nämnden närhelst kan återta ett delegerat ärende för beslut i nämnden eller återkalla en delegation, anser jag att det finns praktiska problem. Tid och plats för nämndsammanträden sker efter beslut i nämnden och möten sker med viss tidsrymd emellan. Sammanträden ska hållas om minst en tredjedel av nämnden begär det eller ifall ordförande anser att det behövs. Vid begäran av ett sammanträde kan ett beslut som fattas upphävas ifall någon av nämndens ledamöter inte blivit kallade.¹⁴⁷ Om en nämnd uppfattar ett problem med delegation är det i princip omöjligt att agera omedelbart ifall problemet inte uppmärksammas på sittande nämndsammanträde. Det innebär en svårighet för en majoritet i nämnden att stoppa en delegat som agerar på delegation och avser besluta mot nämndens vilja. En fungerande ventil är att nämnden kan delegera åt ordförande att besluta i brådskande fall enligt 6 kap. 39 § KomL och att ordförande beslutar att återkalla delegation eller återta ärendet till nämnden.

8.1.2 Vidaredelegation

I och med att målstyrning infördes genom kommunallagen 1991 har möjligheten till vidaredelegation för förvaltningschef reglerats. Anledningen till att vidaredelegation hanteras med restriktivitet är att det finns en risk att vidaredelegering sker på ett sätt som nämnden inte skulle godta och det finns också en risk att det blir oklart vem som har beslutsrätt.¹⁴⁸ Nämnden behöver alltid kunna utöva kontroll och måste alltid ha kunskap av vem som har beslutsrätt för att kunna återkalla delegering vid behov. Därför är det endast möjligt att

¹⁴⁵ Höök (2000) s. 251f.

¹⁴⁶ Lundin & Madell, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO) kommentaren till 6 kap. 37 §.

¹⁴⁷ Lundin & Madell, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO) kommentaren till 6 kap. 23 §.

¹⁴⁸ Höök (2000) s. 254f.

vidaredelegera i ett led. I frågan om ansvar har nämnden alltid ett övergripande ansvar även när en korrekt delegering föreligger.¹⁴⁹

8.1.3 Formkrav

Det ska tydligt anges när beslutsrätt delegeras från nämnden, vem som är mottagare och vad beslutsrätten omfattar. Även om det finns möjlighet att delegera till kollektivt beslutsfattande funktioner, som utskott eller presidium, så är det inte tillåtet med en blandad delegering som innebär en anställd och förtroendevald i förening.¹⁵⁰ Huvudregeln är att beslutsrätt som delegeras ska ske formellt, vanligtvis genom en delegationsordning. Det finns inget formkrav och delegering kan ske genom exempelvis befattningsbeskrivning eller chefsförordnande. Det viktiga är att det tydligt framgår att det rör rätten att fatta beslut, vilken befattningshavare som delegeras beslutanderätten, befogenhetens omfattning och vilka typer av ärenden som omfattas.¹⁵¹

Nämnden ska bestämma i vilken utsträckning beslut ska anmälas till nämnden enligt 6 kap. 40 § KomL. De beslut som inte anmäls till nämnden ska sättas upp i särskilda protokoll som ska anslås på kommunens anslagstavla. Det är upp till kommunen att bestämma hur protokollen ska se ut. Det kan vara fullständiga beslut med motivering men det kan också enbart vara en förteckning över de beslut som fattats. Protokollen måste utformas för att vara förenliga med dataskyddsförordningen (GDPR) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Oavsett utformning är det ett krav utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv att besluten alltid kan identifieras.¹⁵² Även om beslutet varken anslås eller anmäls blir beslutet fortfarande giltigt. Tidsrymden för återrapportering av delegationsbeslut regleras endast för de beslut som fattas med stöd av 6 kap. 39 § KomL, för de fall där ordförande eller ledamot har att besluta på nämndens vägnar i brådskande ärenden, vilket då måste anmälas på nästa nämndsammanträde. I övrigt finns det inget krav på att ärenden måste anslås inom en viss tid eller nästa nämndsammanträde. Tiden för anslag eller anmälan blir den tidpunkt som beslutets överklagandetid börjar löpa.¹⁵³ Kommunerna har stort självbestämmande kring återrapportering och lagstiftaren understryker att det viktiga är att anmälningssystemet uppfyller kommunmedlemmarnas rätt och behov till insyn, att nämnden kan utöva kontroll och att besluten vinner laga kraft inom rimlig tid.¹⁵⁴

JO har bedömt att det inte finns ett lagkrav på återrapportering till nämnden av beslut som vidaredelegerats av förvaltningschef, utan det råder endast återrapporteringsplikt från delegat till förvaltningschef. Nämnden har möjlighet att besluta att anmälan ska ske till nämnden även gällande beslut fattade med

¹⁴⁹ Prop. 2016/17:171 s. 202.

¹⁵⁰ Prop. 2016/17:171 s. 206.

¹⁵¹ HFD 3889-14.

¹⁵² Lundin & Madell, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO) kommentaren till 6 kap. 40 §.

¹⁵³ Höök (2000) s. 255f.

¹⁵⁴ Prop. 1975/76:187 s. 467.

stöd av vidaredelegation. Annars riskerar nämnden att inte få tillräcklig insyn i delegationsbesluten och på det sättet förloras kontroll över verksamheten.¹⁵⁵

Det finns anledning att diskutera huruvida ordningen är tillräcklig. Det kan innebära en inskränkning av den demokratiska ordningens krav på medborgerlig insyn. Det innebär också att beslut som sker nära verkställigheten kan verkställas utan att vare sig de förtroendevalda eller kommunmedlemmarna får insyn. Även om överklagandeperioden inte börjar löpa så kan ett ärende som aldrig anmäls heller aldrig prövas, det kan inte begäras inhibition och möjligheten till återgång vid ett överklagande kan avsevärt försvåras.

8.1.4 Delegationsförbud

Det är i princip inte tillåtet att delegera till någon utanför den kommunala organisationen. Det innebär exempelvis att en anställd vid ett bemanningsföretag som arbetar för kommunen inte kan delegeras beslutsrätt från nämnden. Det finns viss möjlighet att delegera till anställd i annan kommun inom vissa ärenden eller grupper av ärenden, till exempelvis miljö- och livsmedelskydd.¹⁵⁶

Det icke delegerbara området innefattar enligt 6 kap. 38 § KomL frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet vilket har sin grund i att nämnden har det övergripande ansvaret för verksamheten. Yttranden till fullmäktige kan inte delegeras och detsamma gäller yttranden kring ett överklagande om beslutet fattats av nämnden. Har beslutet delegerats kan också möjligheten till yttrandet delegeras, men det kan också finnas anledning av nämnden att inte delegera yttrandemöjligheten för att utöva insyn i de delegerade beslutsärendena. Myndighetsutövning mot enskilda då de är av principiell beskaffenhet eller av större vikt får inte heller delegeras. Ett exempel kan vara återkallandet av ett alkoholtillstånd som kan få avgörande konsekvenser för en näringsidkare. Delegationsförbudet innefattar även medborgarförslag som alltid måste beslutas genom ett politiskt avgörande. I övrigt kan det finnas delegationsförbud genom speciallagstiftning.¹⁵⁷

8.2 Fördelning av arbetsmiljöuppgifter

Arbetsmiljöuppgifterna ska fördelas enligt 6 § AFS 2001:1 på ett sådant sätt att risker förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Fullmäktige har det yttersta arbetsmiljöansvaret i kommunerna. Utifrån 3 kap. 4 § KomL beslutar fullmäktige om nämndernas organisation och därmed har fullmäktige till uppdrag att genom sitt reglemente säkerställa att inga arbetsuppgifter ”hamnar mellan nämnderna”.¹⁵⁸

¹⁵⁵ 1998/99:JO1 s. 409

¹⁵⁶ Prop. 2016/17:171 s. 206.

¹⁵⁷ Prop. 2016/17:171 s. 377f.

¹⁵⁸ Arbetsmiljöverket ADI 563 s. 4.

Nämnden har på uppdrag av fullmäktige att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med arbetsmiljölagen och föreskrifterna på området, att fördela uppgifter till förvaltningschef eller motsvarande och säkerställa att denne har resurser, befogenheter och kompetens för uppgifterna. Nämnden behöver även ge förvaltningschefen rätt att vidare fördela uppgifterna ut i organisation för ett arbetsplatsnära systematiskt arbetsmiljöarbete, där resurser, befogenheter och kompetens för uppgifterna ska följa med. Nämnden har ansvar att årligen följa upp det systematiska arbetsmiljöarbetet som ska fungera både på enheterna och över hela förvaltningsområdet.¹⁵⁹

Den som inte genomför sina arbetsmiljöuppgifter genom uppsåt eller oaktsamhet och detta får till följd att någon skadas eller dör kan dömas till ansvar för arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken. Det räcker inte att det finns en tydlig fördelning av arbetsmiljöuppgifter. Ansvaret fastställs av allmän domstol i efterhand utifrån en bedömning av den aktuella situationen. Det måste finnas ett orsakssamband mellan den skada som uppstått och att uppgifterna inte har fullgjorts. Det krävs också att den som tilldelats arbetsmiljöuppgifter också har tillräckliga kunskaper, befogenheter och resurser för att klara uppgifterna. Om den tilldelade saknar förutsättningarna kan ansvaret placeras högre upp i organisationen.¹⁶⁰ Straffpåföljd vid arbetsmiljöbrott kan drabba både tjänstemän och förtroendevalda.¹⁶¹

8.2.1 Formkrav

Arbetsgivaren ska enligt arbetsmiljöverkets föreskrifter om det systematiska arbetsmiljöarbetet (AFS 2001:1) fördela uppgifterna så att en eller flera chefer, arbetsledare och andra arbetstagare får i uppgift att förebygga risker i arbetet och för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö. Det behöver inte bara vara anställda i arbetsledande ställning som tilldelas arbetsmiljöuppgifter. Andra arbetstagare som blir delegerade uppgifter i arbetsmiljöarbetet kan exempelvis vara en slöjdlärare. Den som blir tilldelad arbetsmiljöuppgifter ska ha kunskaper om det förebyggande arbetsmiljöarbetet, lagar och regler på arbetsmiljöområdet. De som tilldelas uppgifter ska även ha befogenheter och resurser att vidta de åtgärder som behövs för en tillfredsställande arbetsmiljö.

Om det finns minst tio anställda måste uppgiftsfördelningen dokumenteras skriftligt vilket innebär att det är obligatoriskt med en skriftlig uppgiftsfördelning för alla kommuner.¹⁶² En skriftlig uppgiftsfördelning innebär inte ett formellt krav på att den som tilldelas uppgifter skriver under en uppgiftsfördelning.¹⁶³ Även när det saknas en skriftlig uppgiftsfördelning kan uppgifter ses som delegerade. Delegation kan ske muntligt eller genom konkludent handlande. Det får oavsett inte råda någon tvekan om vem som bär ansvaret för

¹⁵⁹ Arbetsmiljöverket ADI 563 s. 4f; AFS 2001:1.

¹⁶⁰ Andersson, Edström & Ingmanson (2021) s. 172.

¹⁶¹ Arbetsmiljöverket ADI 563 s. 11.

¹⁶² 6 § AFS 2001:1.

¹⁶³ Andersson, Edström & Ingmanson (2021) s. 168.

uppgifterna. Det krävs också att mottagaren förstår innebörden och skyldigheterna som följer med delegationen. En otydlig delegation kan inte bevisa att ansvaret har delegerats.¹⁶⁴

Till skillnad från kommunallagens möjlighet att delegera beslutsrätt finns det enligt arbetsmiljöverkets föreskrifter ett krav på att uppgifter fördelas och dessa ska fördelas så att chefer, arbetsledare och andra arbetstagare får i uppgift att verka för att risker i arbetsmiljö minimeras. Det ställs krav på att mottagaren av arbetsmiljöuppgifter har befogenheter, resurser och kompetens.¹⁶⁵ Till skillnad från kommunallagen finns det ingen begränsning på hur många led uppgifter i arbetsmiljöarbetet kan fördelas. Den som inte har befogenhet att rätta till en brist i arbetsmiljön kan inte heller få ansvar att rätta bristen, utan kan endast anmäla bristen till närmaste överordnade chef.¹⁶⁶

8.3 Fördelning eller delegering?

Arbetsmiljöverket gör gällande att det finns en skillnad mellan fördelning av arbetsmiljöuppgifter och delegering. Det främsta argumentet är att det endast är arbetsuppgifter och inte själva ansvaret som fördelas. Arbetsgivaren kan inte flytta på sitt arbetsmiljöansvar och inte heller bestämma vem som ska straffas om det inträffar ett arbetsmiljöbrott.¹⁶⁷ Jag anser att arbetsmiljöverket utgår från en felaktig tolkning av delegationsinstitutet. Med delegering förflyttas ansvar för uppgiftens genomförande under förutsättning att delegaten också har och får rätt förutsättningar. Det handlar inte om att arbetsgivaren placerar det straffrättsliga ansvaret, det kan inte på förhand bestämmas. Detsamma gäller vid fördelning av arbetsmiljöuppgifter. Med fördelningen av arbetsmiljöuppgifter kopplas också ett straffrättsligt ansvar. Detta ansvar kan förflyttas i organisationen och i de fall ansvaret inte kan utkrävas av den som tilldelats uppgifter, genom exempelvis bristande förutsättningar, otillräcklig tillsyn eller en oklar delegation, faller det juridiska ansvaret på arbetsgivaren. Jämförelser och användning av delegationsinstitutet, till skillnad från arbetsmiljöverkets tolkning, återfinns i både förarbeten och i de allmänna domstolarnas avgöranden.¹⁶⁸

¹⁶⁴ NJA 2004 s 126.

¹⁶⁵ AFS 2001:1 6 §.

¹⁶⁶ Arbetsmiljöverket ADI 379 s. 4.

¹⁶⁷ Arbetsmiljöverket H455 s. 36.

¹⁶⁸ Prop. 1976/77:149 s. 373; NJA 2004 s. 126.

9 Slutord och analys

Förtroendevaldas uttalade roll som beslutsfattare har varit nästintill okränkbar inom kommunalrättens utveckling det senaste seklet och har en stark koppling till den kommunala självstyrelsen. Det är också i enlighet med den dualistiska principen om funktionsfördelning som gäller för svenska myndigheter.

För de förtroendevalda finns det flera former av ansvarsutkrävande som kan fördelas mellan det juridiska och politiska ansvarsutkrävandet. De juridiska ansvarsområdena är revisionsansvar, skadeståndsansvar och straffansvar. Revisionsansvaret kan leda till skadeståndsansvar, men det är inte revisorerna som prövar skadeståndsfrågan. Revisionsansvaret har också betydelse för det politiska ansvarsutkrävandet.

Det politiska ansvaret innefattar i övrigt ansvaret mellan den enskilde förtroendevalde, dennes parti och allmänheten. Den förtroendevalda verkar genom ett politiskt mandat utifrån medlemskap i ett politiskt parti. Den förtroendevalda agerar utefter de krav som ställs av partiorganisationen utöver de krav som ställs från allmänheten kopplat till vallöften och ideologiska förväntningar på den förtroendevalda partiföreträdaren. Traditionellt har det politiska ansvaret haft en överordnad betydelse. Det klargörs inte minst genom att det enskilda ansvaret i fullmäktige i princip inte kan underställas juridiskt ansvarsutkrävande.

I de kommunala förvaltningsmyndigheterna formas de yttre ramarna av beslutsfattandet mellan två områden, principiella frågor med politiska avväganden och enskilda ärenden vid myndighetsutövning. I det politiska beslutsfattandet ska inte delegering vara möjlig och det är också ett område där det primärt råder politiskt ansvarsutkrävande. Vid myndighetsutövning mot enskilda kan delegering endast ske vid rutinärenden. I spännvidden där emellan ligger verksamhetsområdet med störst möjlighet till delegering.

Det finns svårigheter med gränsdragningar i beslutanderätten, mellan vad som är verkställighet och vad som är beslut, men det saknas också en tydlig gräns mellan det delegerbara och icke delegerbara området. Att det förekommer delegering som strider mot delegationsförbudet blir en logisk följd av ett stort gråzonsområde. Inom förvaltningsmyndigheter där överprövning är mindre förekommande kan en olaglig delegationsordning i högre uträkning bestå till skillnad från framför allt de specialreglerade nämnderna där delegationsordningen oftare är föremål för prövning, som exempelvis inom tillsyn gällande miljö, alkohol eller livsmedel.

Den utveckling som skett med målstyrning och ökad professionalisering inom de kommunala förvaltningsmyndigheterna har också inneburit ett högre ansvar för tjänstemännen. Det kan tyckas vara en naturlig konsekvens då beredning och beslutsfattande i stor utsträckning genomförs av tjänstemannakåren,

där ansvarsförskjutningen är i relation till det ökade inflytandet. Samtidigt kan det nästan te sig motsägelsefullt att tjänstemännen fattar merparten av beslut i de kommunala förvaltningsmyndigheterna utan att ha någon reglerad beslutsrätt genom kommunallagen. I praktiken faller de anställdas beslutsrätt inom delegationsinstitutet vilket tillämpas olika inte bara mellan kommunerna utan mellan de olika nämnderna i kommunerna.

En gängse syn på den kommunala förvaltningsmyndigheten är att den utgår från en hierarkisk struktur vars förvaltning styrs av en förvaltningschef underställd en nämnd. I många fall är det så men kommunerna friheten själv bestämma sin nämndorganisation innebär andra konstellationer. Exempelvis kan en förvaltningschef ansvara för flera förvaltningar, det vill säga flera nämnder som delar på en förvaltningschef. Nämnderna har en tydlig avgränsning gällande ansvar genom fullmäktiges reglementen men förvaltningschefens ställning faller under ett antal olika delegationsordningar. I sådana fall finns det därmed en risk för att ett delegerat beslutsfattande kan strida mot det odelade ansvarets princip.

Vid en otydlig uppgiftsfördelning är det yttersta ansvaret alltid placerat hos de förtroendevalda i de kommunala förvaltningsmyndigheterna. Det finns ändå möjlighet att ansvar avkrävs delegat eller annan anställd genom exempelvis konkludent handlande. Att ansvarsfördelning kan ses som osäker och inte kan placeras på förhand kan verka som en ventil i verksamheten. Det skapar en balans i att det finns ett intresse hos både förtroendevalda och tjänstemän att säkerställa tydliga delegeringar och kontrollsystem för att beslut och ansvar ska åtföljas.

För medborgarna kan insyn och möjlighet till överprövning försvåras av den utveckling som inneburit att fler beslut räknas till verkställighet. I de fall delegerade beslut inte anmäls i rimlig tid eller inte alls finns det omfattande svårigheter att överpröva. En tidsmässig förskjutning i överprövningsprocessen kan innebära att en domstols hävande av ett beslut ändå inte leder till rättelse med anledning av de olika hinder en kommun kan anföra för att inte genomföra en återgång av redan verkställda beslut. Men problemet blir inte bara processuellt, utan det försvårar också det politiska ansvarsutkrävandet om beslut inte meddelas på kommunens anslagstavla i tid eller inte alls.

9.1 Synpunkter de lege ferenda

Frågan om tjänstemannaansvar har varit aktuell under lång tid. I den politiska debatten visar det på politikernas misstro mot tjänsteorganisation men jag kan också anse att det visar på en osund syn på ansvarsfördelning. En förändrad balans i ansvarsutkrävande kan leda till ett bibehållet inflytande samtidigt som ansvaret för beslutets konsekvenser avtar. Ansvar ska följa inflytande, inte fungera som en "svarte Petter" som kan skickas vidare till andra. Ett vidgat ansvarsutkrävande kan också leda till minskad effektivitet i förvaltningen genom att beslutsfattandet hämmas. Det är därmed viktigt att principen om

att det är uppgifter, inte ansvar, som delegeras. I de fall tjänstemän brister gentemot nämnden ska disciplinära eller övriga arbetsrättsliga åtgärder vidtas som ett led i det övergripande ansvaret för förvaltningen.

Det finns också fördelar med ett utökat ansvar för tjänstemän. Med ett kraftfullare ansvarsutkrävande skulle enskilda tjänstemän i högre utsträckning markera gentemot nämnden. Det finns en skillnad i hur handläggare i verksamheten kan agera mot nämnden i jämförelse med en förvaltningschef som bedriver sitt uppdrag närmare de förtroendevalda i nämnden. Därmed finns det en rimlighet i att högre tjänstemän, framför allt förvaltningschefer och motsvarande, träffas av ett utökat ansvar, med anledning av uppdragets särställning och närheten till nämndens beslutsfattande. Därför anser jag att det finns skäl att se närmare på ett revisionsansvar för högre tjänstemän.

Det finns en kritik mot att det kommunala samstyret leder till en politisk otydlighet gentemot kommunmedlemmarna och alternativet som lyfts fram är kommunal parlamentarism. Argumenten för att det skulle leda till en effektivare förvaltning är gångbara men det finns ett flertal risker. Insynen genom den politiska oppositionen leder till en ökad transparens där medborgare kan få ta del av både styrets och de olika oppositionella partiernas synpunkter kring pågående processer och beredningar inför beslutsfattandet. Möjligheten till reservation balanserar ansvarsfördelningen sinsemellan de förtroendevalda som deltar i beslutsfattandet, att kraftfullt markera att gällande lagar och förordningar ska följas. Genom tydliga yrkanden och reservation inom nämnden eller styrelsen kan politiska skiljelinjer utkristalliseras. För tjänstemännens del finns det risker med kommunal parlamentarism som kan leda till en ökad politisering av tjänstemannarollen. Nämnden som även är ytterst ansvarig för förvaltningens anställda kan i frånvaro av opposition utkräva en orimligt långtgående lojalitetsplikt genom exempelvis att uppställa politiska krav likt de politiserade lönekriterierna i Regeringskansliet.

Källförteckning

Offentligt tryck

Regeringsförslag

- Prop. 1975/76:187 Om kommunal demokrati. Ny kommunallag m. m.
- Prop. 1975:78 Om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet
- Prop. 1984/85:200 Om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder
- Prop. 1990/91:117 Om en ny kommunallag
- Prop. 2005/06:55 Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting
- Prop. 2009/10:46 Oberoendet i den kommunala revisionen
- Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag
- Prop. 2016/17:171 En ny kommunallag

Utredningsbetänkanden

- SOU 1945:38 Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner
- SOU 1965:6 Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring
- SOU 1972:15 Ny regeringsform, ny riksdagsordning
- SOU 1972:32 Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?
- SOU 1975:41 Kommunal demokrati
- SOU 1982:5 Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner
- SOU 1985:29 Principer för ny kommunallag
- SOU 1990:24 Ny kommunallag
- SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling
- SOU 1998:71 Den kommunala revisionen
- SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft
- SOU 2015:24 En kommunallag för framtiden
- SOU 2021:16 En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket ADI 379, Ansvar och befogenhet i arbetsmiljön, broschyr

Arbetsmiljöverket ADI 563, Så kan du som politiker hantera arbetsmiljöfrågor, broschyr

Arbetsmiljöverket H455, Så förbättras verksamhetens arbetsmiljö - en vägledning till föreskrifterna AFS 2001:1

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbetet (AFS 2001:1)

Justitieombudsmannen

1998/99 JO1

Justitieombudsmannens ämbetsberättelse

Konstitutionsutskottets betänkande

2017/18:KU37

Offentlig förvaltning

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1987 s. 426

NJA 1995 s. 204

NJA 2004 s 126

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1977 ref 28

RÅ 1980 2:1

RÅ 1984 Ab 34

HFD 3889-14

Övriga svenska domstolar

HovR Övre Norrland B 1175-20

Litteratur

Anjou, Leif (2018), *Politisk styrning av kommunal tjänsteproduktion i egen regi – En flerfallsstudie av sjukvård och äldreomsorg*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.

Andersson, Anderz, Edström, Örjan och Ingmanson, Staffan (2021), *Arbetsrätt*, 7 uppl., Liber AB, Stockholm.

Bohlin, Alf (2016), *Kommunalrättens grunder*. 7 uppl., Wolters Kluwer, Visby.

Eklundh, Claes, Politiker och tjänstemän, FT 1985 s. 282–293.

Håstad, Torgny, Hur granskar Lagrådet?, SvJT 2009 s. 210–215.

Höök, Johan, Anställdas beslutanderätt i kommuner och regioner, FT 2022 s. 349–364.

Höök, Johan (2000), *Intern kommunal kompetensfördelning*, Iustus Förlag AB, Uppsala.

Höök, Johan och Lundin, Olle, Något om det kommunala minoritetsskyddet, *Juridisk tidskrift* 1997–98, nr 3, s. 685–706.

Jareborg, Nils, 'Rättsdogmatik som vetenskap', *SvJT* 2004 s. 1–10.

Johansson, Vicki, Lindgren, Lena och Montin, Stig (2018), *Den kommunala statliga ämbetsmannen*, Studentlitteratur AB, Lund

Kaijser, Fritz och Riberdahl, Curt, Förtroendevalda under arbetskonflikt II, *FT* 1981, s. 57–90.

Kleineman, Jan (2013), 'Rättsdogmatisk metod', i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk Metodlära*, 1 uppl., Studentlitteratur i Lund, 2s. 21–45.

Lundin, Olle (1999), *Kommunal revision – en rättslig analys*, Iustus Förlag, Uppsala.

Lundin, Olle och Björkman, Ulla (2020), *Kommunen och lagen: en introduktion*, 7:e upplagan, Iustus Förlag, Uppsala.

Marcusson, Lena (2014), 'Argumentera, övertyga, bestämma. Om språkets roll i juridiken', i: B. Agrell – B. Lindberg (red.) *Vetenskapsretorik: Hur vetenskapen övertygar och övertalar*. Göteborg: Kungl. Vetenskaps- och Vitterhets-Samhället i Göteborg, tillgänglig på <<https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/42444>> (besökt 2024-02-06)

Lena Marcusson, Laglighets- och lämplighetsprövning - En titt i backspejeln och framåt, *FT* 1992, s. 121–137.

Marcusson, Lena, Staten och SKR – styrning och samarbete. En rättslig analys, *FT* 2021, s. 687–708.

Riberdahl, Curt, De förtroendevaldas politiska och juridiska ansvar, *FT* 1979, s. 119–142.

Riberdahl, Curt, Förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting, *FT* 1995 s. 155–174.

Riberdahl, Curt, Nämndledamöters revisionsansvar vid reservationer och avståenden, *FT* 2003, s. 479–489.

Sannerholm, Richard och Reitan, Therese, Mellan straffrätt, offentligrättslig arbetsrätt och förvaltningspolitik: Tjänstemannaansvaret och statsanställda, FT 2022 s. 549–571.

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt (2019), *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl., Liber AB, Stockholm.

Trolle Önnerfors, Elsa (2020), ”Lundensiska kvinnor i Justitias tjänst”, i: Rahm, Henrik (red) et al., *I pallas Athenas huvud: Hundra år av humaniora*. Skrifter utgivna av Vetenskapssocieteten i Lund nr 98, Makadam förlag, Göteborg & Stockholm, s. 95–102.

Övrigt material

Ansvariga på Regeringskansliet duckar intervju om Tidölöner, Dagens nyheter (DN), 2023-12-06 (uppdaterad 2023-12-07), tillgänglig på <<https://www.dn.se/sverige/ansvariga-pa-regeringskansliet-duckar-intervju-om-tidolonerna/>> (besökt 2024-02-06)

Broms, Rasmus (2021), `Good riddance to bad government? Institutional performance voting in Swedish municipalities`, Journal of Public Policy, 42, s. 110–135, tillgänglig på <<https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/46785D81D97FD64881D6690B389CC1F8/S0143814X21000076a.pdf/good-riddance-to-bad-government-institutional-performance-voting-in-swedish-municipalities.pdf>> (besökt 2024-02-06)

Erlingsson, Gissur Ó, Karlsson, David, Wide, Jessica & Öhrvall, Richard, SNS, Demokratirådets rapport 2022 – Den lokala demokratins vägval, tillgänglig på <<https://sns.se/cdn.triggerfish.cloud/uploads/2022/05/demokratiradets-rapport-2022-den-lokala-demokratins-vagval.pdf>> (besökt 2024-02-06)

Höök, Johan, Kommunallag (2017:725), Karnov lagkommentar (JUNO). (besökt 2024-02-06)

Lundin, Olle och Madell, Tom, Kommunallagen - en kommentar, Norstedts Juridik (22 januari 2024, Version 4A, Juno). (besökt 2024-02-06)

Lundin, Olle, 2015:2, Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner, tillgänglig på <https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/10/ESO-2015_2.pdf> (besökt 2024-02-06)

Nationalencyklopedin, tjänsteman, tillgänglig på <<http://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/tjansteman>> (besökt 2024-02-04)

Instruktion om direktörens uppgifter

Arbetsinstruktion 2019–2022 för chefer och vissa nyckelpersoner i Ängelholms kommun, tillgänglig på

<<https://www.engelholm.se/download/18.598ff51916d9eb71fae0/1570634661164/Arbetsinstruktion%202019-2022%20f%C3%B6r%20chefer%20och%20vissa%20nyckelpersoner.pdf>> (besökt 2024-02-06)

Instruktion för stadsdirektören, Lidingö, tillgänglig på

<<https://www.lidingo.se/download/18.42e6405816e67bce17815d7/1574156291417/Instruktion%20f%C3%B6r%20stadsdirekt%C3%B6ren.pdf>> (besökt 2024-02-06)

Kommunstyrelsens arbetsinstruktion, Helsingborg, tillgänglig på

<<https://media.helsingborg.se/uploads/networks/4/sites/141/2018/07/00059-2019-ks-arbetsinstruktion-ks-211006.pdf>> (besökt 2024-02-06)

Skånes kommuner

Hälsa, Social välfärd och omsorg, tillgänglig på

<<https://skåneskommuner.se/strategiska-omraden/halsa-social-valfard-och-omsorg/>> (besökt 2024-02-06)

Vårdsamverkan Skåne, tillgänglig på

<<https://skåneskommuner.se/strategiska-omraden/halsa-social-valfard-och-omsorg/vardsamverkan-skane/>> (besökt 2024-02-06)

Sveriges kommuner och regioner

Ansvarsprövning i fullmäktige – formella krav och praktisk hantering, tillgänglig på

<<https://skr.se/download/18.218d605017ee2fd83c83ec31/1645085969735/Ansvarsprovning-fullmaktige-TGA.pdf>> (besökt 2024-02-06)

Cirkulär 19:15 – Fördelning av arbetsmiljöuppgifter från fullmäktige, tillgänglig på

<<https://skr.se/download/18.14995aea175214466cfdde8/1602849428320/Cirkul%C3%A4r%202019%2015%20f%C3%B6rdelning%20av%20arbetsmilj%C3%B6uppgifter%20fr%C3%A5n%20kommunfullm%C3%A4ktige.pdf>> (besökt 2024-02-06)

God revisionsred i kommunal verksamhet 2022, tillgänglig på

<https://skr.se/download/18.40c889381840e60521a3d864/1667222202904/SKR-God-revisions-sed-2022.pdf>> (besökt 2024-02-06)

På den säkra sidan – Om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting, tillgänglig på

<https://skr.se/download/18.1d1b45d17f44a93c2f5e10b/1646990597212/SKR-P%C3%A5-dens%C3%A4kra-sidan-intern-kontroll.pdf>> (besökt 2024-02-06)

Statistiska centralbyrån

Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019 – Demokratisk rapport 26, tillgänglig på https://www.scb.se/contentassets/e866a18a58aa4d4aafbdf1fb3648df0e/me0001_2019a01_br_me09br2002.pdf> (besökt 2024-02-06)