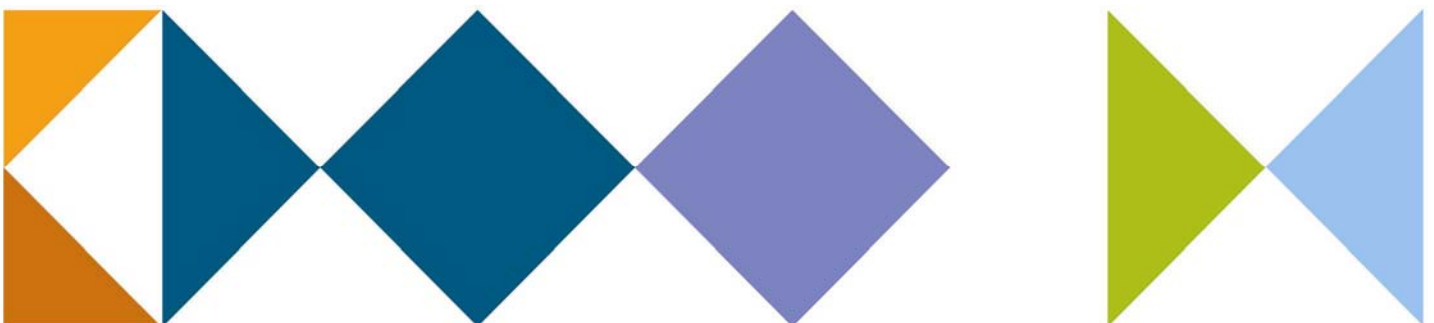




2006:6

Fortsättningen med Finsam

Bilaga 3



Om ansvarsproblematik rörande samordningsförbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam) – en utvärdering och analys

En rapport av docent Olle Lundin, Juridiska institutionen, Uppsala universitet

Innehåll

	Sammanfattning	2
1	Inledning, allmänt om samordningsförbund	4
2	Allmänt om tjänsteansvaret	5
3	Fördelning av ansvar inom offentliga organisationer	8
4	Tjänstefel, ansvarsfördelning och samordningsförbund	14
5	Det politiska ansvaret	18
6	Avslutande analys	21
	Offentligt tryck	23
	Litteratur	23

Sammanfattning

Denna rapport skall utvärdera och analysera införandet av samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet ur ett ansvarsperspektiv. Samordningsförbunden är ett samarbete mellan stat, kommun och landsting och syftet är att effektivisera insatserna riktade mot enskilda för att dessa skall kunna få tillbaka eller utöka sin förmåga till förvärvsarbete. Samarbetet är formaliserat genom lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Förbundens organisation verkar skifta. Gemensamt för dem verkar dock vara att handläggande tjänstemän från alla parter ingår som del i förbunden och delar sin arbetstid mellan "ordinarie" arbete, exempelvis inom socialtjänsten, och verksamhet inom samordningsförbunden. De flesta samordningsförbund har en tjänsteman anställd som har själva samordningsuppdraget på handläggarnivå. Själva organisationen kan medföra att vissa handläggare kan uppleva en otydlighet i rollfördelningen mellan uppdraget inom samordningsförbundet och ordinarie arbete. Dessutom kan det upplevas som oklart vilken roll den samordnande tjänstemannen på förbundet har. Om samordnaren uppfattas som handläggarnas chef, eller på något sätt överordnad och kanske t.o.m. ta en aktiv del i själva besluten om insatser påverkar det sannolikt ansvarsbilden.

Det rättsliga ansvaret som behandlas här är fr.a. tjänsteansvaret som det regleras i 20 kap. 1 § Brottsbalken. Det avgörande rekviritet där är "fel eller försummelse vid myndighetsutövning". Den som utövar offentlig makt på ett felaktigt vis omfattas av stadgandet. Regleringen av samordningsförbunden är dock tydlig på den punkten att sådana förbund inte skall hantera myndighetsutövning. Därmed skulle det rättsliga ansvaret kunna utgå. Emellertid innebär "vid myndighetsutövning" att den som påverkar hur den offentliga makten ytterst kommer att utövas skall innefattas i kretsen som träffas av stadgandet i Brottsbalken.

I rapporten har några hypotetiska situationer diskuterats där det kan bli så att verksamheten inom samordningsförbundet konkret påverkar hur myndigheten kommer att utövas slutligen och personal inom samordningsförbunden kan därmed komma att träffas av tjänsteansvaret oavsett att detta inte varit lagstiftarens avsikt. Rättsläget är dock i denna del i högsta grad oklart och några tydliga svar finns inte att få.

Det politiska ansvaret och samordningsförbunden är relativt oproblematiskt. De som representerar kommun och landsting utses på partipolitisk grund och skall hanteras som ledamöter av vilket annat indirekt valt organ, exempelvis en kommunal nämnd eller en gemensam nämnd, som helst. Fullmäktige kan därmed, med stöd av revisionen och vägran av ansvarsfrihet, entlediga individer som missköter sig. De röstberättigade kommun- eller

landstingsmedlemmarna kan dock knappast påverka eller utkräva ansvar av representanterna i ett samordningsförbund. Vad gäller statens företrädare för Försäkringskassan eller länsarbetsnämnden är de mindre adekvat att tala om politiskt ansvar. Om företrädaren är en anställd tjänsteman är frågan inte aktuell då denne saknar ett politiskt ansvar. Om det däremot är någon utsedd till ett uppdrag, exempelvis ledamot i försäkringsdelegation, som i sin tur utses av Försäkringskassan som representant i samordningsförbundet kan uppdraget ha vissa politiska förtecken. Frågan är dock om de skall betraktas som politiker och därmed ha ett sådant åtföljande ansvar. En av de stora oklarheterna ligger i hur i så fall ett sådant ansvar skall kunna utkrävas och av vem. Problematiken berör inte samordningsförbunden specifikt utan har snarare att göra med hur lekmannainflytande i svensk offentlig förvaltning skall betraktas och analyseras. I rapporten anläggs synsättet att dessa är utsedda till ett förtroendeuppdrag, de saknar ett politiskt ansvar, men innehar ett rättsligt ansvar, sysslomannaansvar, för uppdragets utförande. Med detta ansvar följer också ett skadeståndsansvar inför samordningsförbundets medlemmar.

Rapportens slutsatser är huvudsakligen följande. Samordningsförbunden kan sannolikt ha vissa effektivitetsvinster och forum för samarbete mellan myndigheter kan självfallet ha positiva effekter. Möjligheten att utkräva ansvar, oavsett om det är ett rättsligt eller politiskt ansvar som avses, blir emellertid inte enklare eller tydligare. Tvärtom skapar själva förekomsten av samordningsförbunden att ansvarsbildningen blir oklar och problematiskt. Både för de inblandade aktörerna själva och för en utomstående betraktare. En oklar ansvarsbildning är i sig något negativt. Huruvida den oklara ansvarsbildningen uppvägs av effektivitetsvinsterna får i dagsläget sägas vara oklart.

1 Inledning, allmänt om samordningsförbund

Första januari 2004 infördes lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (SFS 2003:1210). Den nya lagen öppnade upp för samarbete mellan de huvudmän ansvariga för rehabilitering inom arbetslivsområdet. Syftet med denna lagstiftning var att möjliggöra för en effektivare resursanvändning just genom ökad möjlighet till samordning, i organiserad rättslig form, mellan de olika ansvariga huvudmännen.

Finansiell samordning skall ske frivilligt mellan Försäkringskassan, ett landsting, en länsarbetsnämnd samt en eller flera kommuner. Därigenom skall en effektiv resursanvändning underlättas. Målgruppen för den finansiella samordningen utgörs av människor som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. De åtgärder som får finansieras genom den finansiella samordningen skall ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde och syfta till att återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga.¹

Den finansiella samordningen skall bedrivas genom ett fristående samordningsorgan, ett samordningsförbund, där de samverkande parterna är representerade. Samordningsförbundet är en egen juridisk person. Samordningsorganet skall besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen samt finansiera insatser i enlighet med syftet för den finansiella samordningen. Samordningsorganet skall dessutom stödja samarbetet mellan samverkansparterna, t.ex. genom att bistå bedömargrupper som huvudmännen svarar för.

Samordningsförbundet leds av en styrelse. Till ledamot eller ersättare i ett samordningsförbunds styrelse får utses den som är ledamot eller ersättare i kommun- eller landstingsfullmäktige eller ledamot i försäkringsdelegationen eller i en socialförsäkringsnämnd hos Försäkringskassan.

Som representant för länsarbetsnämnden får utses antingen person som är ledamot eller ersättare i länsarbetsnämndens styrelse eller person som är anställd vid länsarbetsnämnden.

Samordningsförbundets räkenskaper och förvaltning samt styrelsens förvaltning skall granskas av en revisor för varje samverkanspart. Riksrevisionen skall utse den revisor som för den allmänna försäkringskassans och länsarbetsnämndens räkning skall granska samordningsförbundet. För revision

¹ Prop. 2002/03:132 s 2.

av ett samordningsförbund gäller i tillämpliga delar samma regelverk som för den kommunala revisionen, 9 kap. kommunallagen (1991:900).

Samordningsförbunden skall, vilket också följer av benämningen, samordna rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå eller förbättra enskildas förmåga till förvärvsarbete. De åtgärder som får finansieras genom den finansiella samordningen skall ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde och syfta till att återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga. Det grundläggande syftet med samordningsförbunden är att få ökad effektivitet i utnyttjandet av det allmännas resurser.² Förbunden kan delvis beskrivas som ett formaliserat forum för kontakter mellan skilda myndigheter vars insatser i vissa fall riktar sig till samma individer.

Denna rapport ska fr.a. fokusera på frågor om ansvar. I vilken mån har eller kan samordningsförbunden påverka det rättsliga ansvaret i stort samt i vilken mån det politiska ansvaret påverkas. Samordningsförbunden i sin nuvarande form är en relativt ny företeelse och utvärderingen och analysen är därför primärt av teoretisk art. Det empiriska material som använts är fr.a. PM upprättade av Statskontoret vid granskning och utvärdering av fyra olika samordningsförbund.³

2 Allmänt om tjänsteansvaret

I den svenska rättsordningen är det rättsliga ansvaret för det allmänna till största delen kopplat till utövandet av offentlig makt. Det är i dessa situationer som den enskilde befinner sig i en mycket utsatt situation och felaktigheter och missgrepp kan leda till svåra konsekvenser. Lagstiftaren har försökt fånga upp den offentliga maktutövningen med begreppet ”myndighetsutövning”. Skadeståndsansvaret för det allmänna som primärt regleras i 3 kap. 2 § SKL handlar om fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Det individuella ansvaret för enskilda tjänstemän eller förtroendevalda, ofta benämnda som grupp ”offentliga funktionärer”, regleras primärt i 20 kap. 1 § BrB. Även denna reglering handlar om fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Enligt 20:1 BrB ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för *tjänstefel*. Om uppsåt föreligger och brottet är grovt ska han dömas för *grovt tjänstefel*. Det centrala rekvisitet är *vid myndighetsutövning*. Stadgandet avser både förtroendevalda och tjänstemän. Ett viktigt

² Prop. 2002/03:132 s 2.

³ Norrköpings samordningsförbund, Västerbergslagens samordningsförbund, Samordningsförbundet RAR i Sörmland samt Samordningsförbundet Göteborg Centrum.

undantag finns. Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling, till exempel kommunfullmäktige, är inte underkastad ansvar för dessa brott. Det är endast i egenskap av fullmäktigeledamot som en person inte kan fällas till ansvar för tjänstefel. Den som också är ledamot av nämnd, vid sidan av fullmäktige, kan naturligtvis begå brottet i sin roll som nämndledamot. Det är relativt sällsynt att fullmäktige fattar beslut om myndighetsutövning. Denna typ av beslut ligger i huvudsak på nämndnivå. En fullmäktigeledamot kan således inte ställas till ansvar för deltagande i fullmäktiges beslutsfattande.⁴ Tanken är att denna grupp har ett politiskt ansvar inför sina väljare.⁵ En följd av det är att fullmäktige även är undantagen JO:s och JK:s granskning.⁶

Det straffrättsliga tjänsteansvaret var kraftigt inskränkt mellan 1976 och 1989.⁷ Anledningen till detta var den hämmande inverkan som alltför stränga ansvarsregler ansågs ha på den offentliga förvaltningen.⁸ Före 1975 års ämbetsansvarsreform, som medförde en straffrättslig inskränkning, var det straffbara området betydande och omfattade gärningar som ibland var bagatellartade. Straffbarheten omfattade även obetydliga förseelser som berodde på oförstånd eller oskicklighet och domstolarna belastades i onödan. Tjänstefelet ersattes, under perioden 1976–89, med *myndighetsmissbruk* som var betydligt svårare att utkräva ansvar för. Reformen hade i huvudsak tre syften; att avsevärt inskränka det straffbara området, att tydliggöra den personkrets som var underkastad straffansvar samt att närma den offentliga arbetsmarknadens sanktionssystem till den privata. Reformen byggde på en privaträttslig grundsyn på det offentliga anställningsförhållandet. Förseelser i tjänsten blir då att betrakta som i första hand ett brott mot anställningsavtalet och inte mot allmänheten. I konsekvens därmed är de sanktionsmedel som förekommer i privaträttsliga avtalsförhållanden att anse som tillräckliga. En viktig skillnad mellan privat och offentlig tjänst ansågs dock fortfarande finnas. Utövandet av myndighet var specifikt för den offentliga funktionären och allmänhetens intresse av en korrekt myndighetsutövning medförde att detta område fortfarande efter reformen var kriminaliserat. Rekvisitet i stadgandet var dock ”i myndighetsutövning” vilket innebar att endast gärningar eller underlåtenheter som självständigt var att betrakta som myndighetsutövning ingick i det straffbara området.⁹

Förändringarna i det offentliga tjänsteansvarssystemet blev kritiserade.¹⁰ En rad motioner väcktes under åren efter ansvarsreformen med krav på utvärdering av förändringarna. Ett omfattande utredningsarbete genomfördes vilket

⁴Se Warnling-Nerep s 471 och där gjorda hänvisningar.

⁵Se Ds 1983:7 tjänsteansvarskommittén s 121 och Warnling-Nerep s 471–473.

⁶Se exempelvis Warnling-Nerep s 471–473.

⁷För en detaljerad redovisning av tjänsteansvarsreformerna se Warnling-Nerep s 455–468.

⁸Prop. 1975:78 s 145.

⁹Se prop. 1988/89:113 s 12 f.

¹⁰Se bl.a. Riberdahl 1979 s 139–142.

till sist mynnade ut i att tjänsteansvaret utökades 1989.¹¹ Motiveringen var att ett sanktionssystem som inte var effektivt riskerade medföra att allmänhetens förtroende för rättsväsendet minskade.¹² Denna ändring i riktning mot det gamla tjänstefelet utökade det kriminaliserad området och gäller än idag. Rekvisitet ”vid myndighetsutövning” innebär dock en avsevärd inskränkning i jämförelse med rättslaget innan 1976.

Avsikten med det valda rekvisitet var att försöka fånga upp åtgärder, även om de inte självständigt utgör myndighetsutövning, som slutligen har betydelse för hur myndighetsutövningen till slut kommer att ske gentemot den enskilde.¹³ Således kan åtgärder som har påverkan på det slutliga beslutet, om detta utgör myndighetsutövning, innefattas i det straffsanktionerad området. Det kan vara så att även den som formellt inte har kompetens att utöva myndighet trots det kan ingå i 20:1-kretsen. Exempelvis torde en socialtjänsts handläggning av en ansökan om tvångsomhändertagande hos länsrätt omfattas av rekvisitet ”vid myndighetsutövning”, dvs. trots att socialtjänsten inte har någon myndighet att utöva, det är domstolen som fattar beslutet om eventuellt omhändertagande, utförs handläggningen under ansvar enligt 20:1 BrB.

Den personkrets som stadgandet i 20:1 BrB riktar sig mot anges indirekt. Den som felaktigt uppträder som om han ägde myndighet faller inte in under paragrafen.¹⁴ Rena befogenhetsöverskridanden faller i normalfallet in under stadgandet.¹⁵ Frågan om tydliga eller uppenbara överskridanden av befogenhet är mer intressant. Om beslutet är en nullitet p.g.a. avsaknad av rättslig befogenhet ska det inte betecknas som myndighetsutövning. Ingen myndighet har ju de facto utövats.

I NJA 1983 s 644 åtalades en åklagare och en domare för myndighetsmissbruk. Åklagaren hade, i ett tidigare mål, åtalat en person för gärningar som inte var straffbara. Domaren hade dömt den åtalade i enlighet med åklagarens yrkanden d.v.s. för icke straffbara gärningar. Båda dömdes för myndighetsmissbruk.

1983 års fall visar att den som utrustats med offentlig makt i princip alltid rör sig inom det straffbara området i sitt beslutsfattande, även då befogen-

¹¹ Se BrB-kommentaren s 442–449 där bakgrunden till 1989 års reform redovisas.

¹² Prop. 1988/89:113 s 7 ff.

¹³ Prop. 1988/89:113 s 13.

¹⁴ I propositionen anges som exempel en man som uppträder i polisuniform, utan att vara polis, och dirigerar trafiken. Handlandet är inte tjänstefel. Det kan däremot vara föregivande av allmän ställning, 17:15 BrB. Se BrB-kommentar s 452 f.

¹⁵ Se BrB-kommentar s 453 f. Där anges bl.a. som exempel en polisman som företar husrannsakan utan att de rättsliga förutsättningarna föreläggat. Handlandet anses vara att beteckna som tjänstefel d.v.s. gjort vid myndighetsutövning.

heterna överskrids grovt.¹⁶ Exempelvis torde en kommunal nämnd som fattar beslut om tvångsåtgärder som den rättsligt sett saknar röra sig inom detta område. Nämndledamöterna kan då åtalas för tjänstefel. Ett annat exempel är då ett fattat beslut i och för sig är materiellt riktigt men meddelats först sedan ett irrelevant villkor uppfyllts, t.ex. om en nämnd meddelat byggnadslov först om sökanden ekonomiskt bidrar till viss kommunal verksamhet.

I fallet JO 1968 s 205 var det fråga om ett kommunalråd tillika ordförande i drätselråd och byggnadsnämnd som åtalades för tjänstefel. Ett bolag hade ansökt om bygglov och fått avslag. I samband med förhandlingar med kommunen hade ordföranden i byggnadsnämnden begärt att det sökande bolaget skulle utge bidrag till en ideell förening där han dessutom var ordförande.¹⁷

Den som överskrider sin *delegerade* befogenhet att utöva myndighet är också innefattad av tjänstefelsstadgandet. Straffansvaret kan således överflyttas inom en organisation.¹⁸

Tjänstefelsbrottet omfattar både förtroendevalda och tjänstemän.¹⁹ Tjänsteansvaret beror dock på verksamhetens karaktär. I sådan förvaltning som handhar den huvudsakliga kommunala myndighetsutövningen, exempelvis ärenden om socialt bistånd eller bygglov, är ansvaret omfattande, medan kultur- och fritidsförvaltningen sällan eller aldrig utövar sådan verksamhet.²⁰

3 Fördelning av ansvar inom offentliga organisationer

Relevant i detta sammanhang är inte bara det rättsliga ansvaret per se utan också hur detta ska fördelas och utkrävas inom organisationer. Ansvaret är individuellt och i en organisation, oavsett om det är ett företag eller en förvaltningsmyndighet m.m., måste ansvaret utkrävas på individnivå. Frågan blir således hur denne någon skall kunna identifieras och på vilket sätt detta

¹⁶ För ett liknande fall se JO 1993/94 s 26 där en domare åtalades och dömdes för tjänstefel p.g.a. att han, i ett annat mål, förverkat villkorligt medgiven frihet för en åtalad trots att laga grund saknats för detta.

¹⁷ Fallet kommenteras i Sundberg-Weitman 1981 s 303 f. Se även BrB-kommentaren s 453.

¹⁸ Notera att det ytterst blir en straffrättslig bedömning av ansvarets placering, se nedan.

¹⁹ Utgångspunkten i kommunal verksamhet är att endast de förtroendevalda har myndighet att utöva. Emellertid kan denna befogenhet delegeras och tjänstemannanivån kan därmed komma att omfattas av ansvaret.

²⁰ Se NJA 1988 s 26 (Gullspång) där beslut fattade enbart med lagstöd i KL inte betecknades som myndighetsutövning och tjänsteansvar aktualiserades därför inte. Fallet implicerar att enbart verksamhet reglerad av KL inte rymmer moment av myndighetsutövning och utövas inte under det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. Se vidare Marcusson 1989 s 243 f.

ska ske. Rättskällorna erbjuder här mycket lite och oklarheterna är fler än de svar man finner.

Diskussionen skall ta sin utgångspunkt i den problematik som uppkommer då något rättsvidrigt inträffat i kommunal verksamhet och någon skall ställas till ansvar därför. Problematiken beskrivs ofta utifrån perspektivet ansvarsfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän.

Vad gäller ansvarsfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän finns viss praxis att utgå från. Två rättsfall belyser detta problem och dessa har också kommenterats i doktrinen.²¹ Det första rättsfallet, NJA 1987 s 426, gäller fråga om brott mot datalagen och det andra, NJA 1995 s 204, brott mot miljöskadelagen. Båda fallen handlar ytterst om på vilken beslutsnivå det straffrättsliga ansvaret ska placeras.

I NJA 1987 s 426 stod en förtroendevald, valnämndens ordförande, åtalad för brott mot datalagen.²² Valnämnden hade beslutat att genomföra en identifiering av de invandrare i kommunen som inte utnyttjat sin kommunala rösträtt. Det skulle göras med hjälp av röstlängd och befolkningsregister som jämfördes med varandra. Slutprodukten blev ett register över vissa invandrare i kommunen. Undersökningen ledde således till att ett personregister upprättades och sådana register är tillståndspliktiga. Inget tillstånd fanns dock och valnämnden var registeransvarig i datalagens mening. Det låg inom valnämndens ansvarsområde att tillse att tillstånd inhämtades. Frågan är vem eller vilka underlåtenheten att inhämta tillstånd ska läggas till last: De förtroendevalda i nämnden eller tjänstemännen. HD inleder sitt resonemang med att konstatera att kommunallagstiftningen saknar regler om ansvarsfördelning mellan kommunala nämnder och styrelser å ena sidan och kommunala tjänstemän å andra sidan vid lagöverträdelse som begås i den kommunala verksamheten. Däremot finns regler om placering av ansvar i liknande situationer vad gäller privata företag, s.k. företagaransvar. Dessa regler bör enligt HD ha viss betydelse också inom den kommunala sektorn. Avgörande är på vilken nivå *initiativet* till registrets inrättande togs. I det här fallet var tjänstemännen initiativtagarna. Nämnden hade önskat lösa ett visst problem, nämligen att få vetskap om dessa utländska medborgare. Tjänstemännen löste problemet genom att inrätta ett personregister. HD konstaterar "*att initiativet till ADB-behandling togs på tjänstemannanivå*" och menar då att nämndens ansvar då blir beroende av om nämndens ledamöter haft rätt att utgå från att nödvändigt tillstånd införskaffats av tjänstemännen. Det hela utmynnar då i en bedömning av huruvida den kompetens och resurser som nämndens tjänstemän förfogar över gjort att nämnden kunnat utgå från detta. I fallet friades nämndens ordförande. HD menade att

²¹Se Warnling-Nerep s 468-471, Paulsson m.fl. 1997 s 163 f och Björkman/Riberdahl s 139-141.

²²SFS 1973:289.

tjänstemännens särskilda kompetens var tillräcklig för att nämnden skulle undgå ansvar.

Domen innebär att en viktig faktor vid ansvarets placering är *initiativet*. Hade utgången blivit en annan om nämnden föreslagit att ett register skulle upprättas för att vissa uppgifter skulle erhållas? Initiativet till den brottsliga gärningen hade då varit nämndens och då borde också den varit ansvarig för att erforderligt tillstånd inhämtades. Tjänstemännens kompetens blir i så fall ointressant. Slutsatsen är att nämndens ansvar ökar då den engagerar sig i tjänstemännens arbetsuppgifter. Man kan tänka sig fall då nämnden "tar över" tjänstemännens uppgifter i en särskild fråga och med detta följer även det straffrättsliga ansvaret.

För att ytterligare belysa problemet finns ett fall från 1995.

NJA 1995 s 204, behandlar en ordförande i en kommunal teknisk nämnd, Evert K, och hans ansvar för verksamhet vid kommunens reningsverk. Bakgrunden var att nämnden hade beslutat om att viss försöksverksamhet skulle bedrivas vid kommunens avloppsreningsverk. En ny teknik för att rena avloppsvattnet skulle användas i syfte att öka miljövänligheten i verksamheten. De gränsvärden för utsläpp av fosfor som var satta överskreds dock i försöksverksamheten och fråga om ansvar enligt miljöskyddslagen uppstod. Den förtroendevalde Evert K åtalades och fråga uppstod om det var han i egenskap av ordförande i tekniska nämnden som var ansvarig för brottet. Evert K invände och hävdade att han i egenskap av kommunpolitiker inte kunde göras ansvarig för utsläppen. Övervakningen av försöksverksamheten var en ren verkställighetsfråga enligt Evert K och ansvaret låg därför på tjänstemannanivå. HD påpekade emellertid att nämnden har det yttersta ansvaret för verksamheten och att det inte utan vidare går att överflytta detta ansvar på tjänstemännen. HD pekade dessutom på en särskild klausul i kontraktet mellan kommun och försöksverksamhetens entreprenör där det stadgades att kommunen hade rätt att säga upp avtalet om tillåtna gränsvärden överskreds. Rätten menade därför att nämnden till viss del förutsett problem med utsläppen och borde ägnat detta särskild uppmärksamhet. Det fanns särskild anledning för nämnden, i sin tillsynsfunktion, att särskilt övervaka att gränsvärdena iaktogs.

I 1995 års rättsfall hävdar HD att det tidigare avgörandet, från 1987, kan sägas spegla en övergripande princip om ansvarsfördelningen mellan en kommuns förtroendevalda och dess anställda. De förtroendevalda i nämnden ska kunna utgå från att de anställda fullgör sina åligganden. Detta gäller dock endast i normalfallet. Om nämnden får indikationer eller om omständigheterna är onormala går ansvaret över från tjänstemän till förtroendevalda i nämnden. Det finns således möjligheter att från tjänstemannanivå övervältra ansvaret för viss verksamhet till nämnden. Det torde i princip räcka med att nämndens uppmärksamhet fästes på det specifika problemet eller

problemområdet. I 1995 års fall var tjänstemännen kritiska till projektet som trots detta genomfördes. Projektet gick utanför den ordinarie verksamheten och beslut om dess genomförande fattades på nämndnivå. Det är sammantaget sådana särskilda omständigheter som gör att det straffrättsliga ansvaret flyttas upp från tjänstemän till förtroendevalda.

Utgången i det senare fallet är logisk med tanke på 1987 års dom. Initiativet till försöksverksamheten togs av nämnden. Tjänstemännen var kritiska till verksamheten. Nämnden beslutade trots det att starta verksamheten. Nämndens aktivitet medförde att det straffrättsliga ansvaret placerades där. Tjänstemännens kompetens att genomföra och övervaka verksamheten var inte av särskilt intresse för domstolen. Den rimliga slutsatsen av rättsfallen är att nämndens aktivitet och initiativ är i första hand avgörande för placeringen av det straffrättsliga ansvaret.²³ Den faktiska kompetensen är endast av sekundärt intresse.

HD påpekar i 1995 års dom två viktiga förutsättningar avseende kommunal organisation: Den första är att nämnden har rätt att utgå från tjänstemännens förmåga att hantera den normala verksamheten och sköta sina åligganden. Den andra är att nämnden har det yttersta ansvaret för verksamheten. Dessa förutsättningar är uppenbart motstridiga och fördelningen av det straffrättsliga ansvaret inom kommunal organisation kan därför inte sägas vara helt klarlagd.²⁴

Hur förhåller sig då företagaransvaret till dessa båda rättsfall? Att domstolen använder principen är tydligt. I 1987 års fall konstaterar HD att tjänstemannanivån både besitter tillräcklig kompetens och resurser och bl.a. därför ligger det straffrättsliga ansvaret på den nivån. Fokuseringen kring initiativet till den aktuella åtgärden är naturlig. Även om en straffrättsligt relevant delegering föreligger kan ansvaret brytas igenom. Om de förtroendevalda, som i 1995 års fall, till viss del övertar tjänstemännens sysslor övergår också ansvaret till nämndnivån. Även det faktum att tjänstemännen motsatte sig försöksverksamheten är här av betydelse. De särskilda omständigheterna i 1995 års fall innebar även att nämndens tillsynsplikt utökades då projektet var extraordinärt. Huruvida det straffrättsliga ansvaret lades på nämndnivå p.g.a. utökad tillsynsplikt eller ordförandens aktivitet är oklart och i sammanhanget inte av särskilt intresse. Fallen visar emellertid att HD på ett konsekvent sätt använt principen om företagaransvaret inom den kommunala organisationen.

²³Den åtalade i 1995 års fall, nämndens ordförande, invände att tillsynen över försöksverksamheten var en ren verkställighetsfråga och därmed en angelägenhet för tjänstemännen. HD underkände detta och påpekade att nämnden har det yttersta ansvaret för verksamheten. Domen är i enlighet med KL där det stadgas i 6:7 att nämnderna ska utöva tillsyn bl.a. över verksamhetens laglighet.

²⁴Se Björkman/Riberdahl s 140 där det sägs beträffande 1995 års fall att det ger ”föga vägledning för framtiden”.

Domstolen betonar i 1987 års fall att företagaransvaret endast är att betrakta som en utgångspunkt och att de särskilda förhållanden som råder i kommunen bör beaktas. Bl.a. påpekar HD att möjligheten att delegera i kommunalrättsliga sammanhang torde vara mindre än i privaträttsliga. I 6:34 KL anges de olika ärendetyper där delegationsförbud råder bl.a. myndighetsutövningsärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt samt ärenden som avser verksamhetens mål m.m. Motsvarande delegationsförbud saknas av naturliga skäl inom privaträttsligt reglerade företag. HD verkar vara av den uppfattningen att möjligheten att delegera är mindre i en kommun än i ett företag. Konsekvensen av det är bl.a. att KL:s regler om delegation till viss del är relevanta vid en straffrättslig bedömning. Om delegationen inte är kommunalrättsligt tillåten är det inte heller det i straffrättslig bemärkelse. Endast då en tillåten delegation enligt KL föreligger, finns det anledning att gå in på en bedömning enligt principen om företagaransvar.

De fyra kriterierna för företagaransvaret går att tillämpa i kommunala sammanhang. *Behov* föreligger vanligen i den kommunala organisationen. En kommun bygger på systemet att nämnden har en tjänstemannanivå till sitt förfogande bl.a. för att utgöra extra arbetsresurs men även att bistå med särskild kompetens som saknas hos de förtroendevalda lekmännen. Behovet av delegation föreligger därför i normalfallet i kommunala sammanhang. *Självständigheten* är något problematisk. Det krävs bl.a. viss självständig beslutanderätt. För att kravet ska anses uppfyllt torde nämnden vara tvungen att delegera vissa beslutsbefogenheter till tjänstemannanivå. Att enbart fungera som rådgivare eller bereda ärenden är inte tillräckligt självständigt. *Kompetens* innebär bl.a. tillräckliga resurser och sakkunskaper. Att tjänstemännen besitter detta åligger nämnden att tillse. Det innebär exempelvis att ekonomiska nedskärningar ytterst kan påverka den kommunala nämndens straffansvar. *Tydlighet* slutligen innebär bl.a. att det ska vara tydligt vem delegaten är och vad delegationen innebär. Uppfyllande av dessa fyra krav innebär att en i straffrättsligt relevant delegation av arbetsuppgifter föreligger. Sedan kan särskilda omständigheter tillkomma som innebär att delegationen genombryts och ansvaret går tillbaka till nämnden. *Utökad tillsynsplikt* kan föreligga då exempelvis tjänstemännen påpekat att problem uppstått i verksamheten eller att bristande kompetens eller resursbrist föreligger. *Extraordinär aktivitet* från nämndens sida är t.ex. då tjänstemannanivån förbigås eller då nämnden utdelar rena order till tjänsteman att förfara på ett särskilt sätt eller fatta visst beslut. Nämnden får då också ta det fulla ansvaret för åtgärderna.

Det går att ha synpunkter på HD:s metod vid lösande av ansvarfördelningsproblemet. Domstolens utgångspunkt i resonemanget i 1987 års fall är att det saknas kommunalrättsliga principer angående ansvarfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän. Därför så "*ter det sig naturligt att de principer för företagaransvar som utbildats i rättspraxis för det privata näringslivet får tjäna åtminstone som en utgångspunkt också på den kom-*

munala sektorn“.²⁵ I brist på kommunalrättsliga principer använder HD principen om förtagaransvaret hämtat från ett annat rättsområde. Frågan är om inte KL trots allt innehåller vissa regler om ansvarsfördelning inom den kommunala organisationen. Utgångspunkten i KL är att kommunen leds och styrs av förtroendevalda. Reglering av tjänstemännens ställning är mycket sparsam.²⁶ Tjänstemännen torde, i KL:s mening, vara att uppfatta som de förtroendevaldas verktyg för att verkställa beslut och bedriva verksamhet. Detta implicerar att, vid en straffrättslig bedömning, ansvaret i första hand ska läggas på de förtroendevalda. Ett argument mot resonemanget är emellertid att de förtroendevalda är lekmän och saknar därmed ofta relevant fackkunskap.

Tjänstemännen utgör fonden av sådan kunskap och skulle därvidlag kunna fungera som en skyddsmekanism mot olagligheter i verksamheten. Den juridiska sakkunskapen torde i första hand stå att finna på tjänstemannanivån. Detta skulle i sin tur kunna innebära att ansvaret i första hand åligger tjänstemännen.

Dessa två utgångspunkter, de förtroendevaldas beslutandemakt och tjänstemännens fackkunskap, vilka kan sägas vara karaktäristiska för en lekmanförvaltning, är ur ansvarsfördelningssynpunkt svårförenliga.²⁷ Det är nödvändigt att föra in fler aspekter på problemet vilket innebär att det slutligen blir en in casu bedömning där de förtroendevaldas och tjänstemännens beteende, insikter m.m. tas i beaktande. En viktig detalj att notera är emellertid att de förtroendevalda, enligt KL, har stor frihet att organisera verksamheten. Exempelvis är utrymmet för delegation omfattande.²⁸ De förtroendevaldas har således möjlighet att välja i vilken omfattning verksamhet och beslutsbefogenheter ska delegeras till tjänstemannanivån.

Denna diskussion har fr.a. berört förhållandet mellan tjänstemannanivå och de förtroendevalda i kommun eller landsting. Resonemanget är dock analogt när det gäller ansvarsplacering inom andra organisationer, exempelvis statliga myndigheter. Detsamma gäller hur ansvaret ska fördelas, eller var det ska placeras, inom tjänstemannanivån i en kommun eller ett landsting.

²⁵ NJA 1987 s 426, s 448 i domen. Se också Paulsson m.fl. 1997 s 163 där domen kommenteras. Författarna hävdar att skillnaden mellan privaträtt och kommunalrätt är för stor vad gäller uppgiftsfördelning mellan förtroendevalda och anställda för att analogier mellan dessa rättsområden ska kunna göras generellt.

²⁶ På ett fåtal ställen finns de kommunala tjänstemännen omnämnda i KL. Se t.ex. om valbarhetsregler i 4:6 KL och om partssammansatta organ i 7 kap KL.

²⁷ Detta liknar HD:s resonemang i 1995 års fall där nämndens ansvar för verksamheten samt tjänstemännens ansvar för den ”normala verksamheten” påpekas. Se referat ovan.

²⁸ Begränsningarna i 6:34 KL rör endast särskilda specifika ärendetyper. Notera att ärenden som rör myndighetsutövning kan delegeras om de inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Rutinärenden kan således delegeras.

Frågan om ansvarets fördelning eller placering när det handlar om förhållandet samordningsförbund och parternas verksamhet kommer att beröras i nästa avsnitt.

4 Tjänstefel, ansvarsfördelning och samordningsförbund

Avsnitt 2 och avsnitt 3 ger en bakgrund till fr.a. tjänsteansvaret enligt brottsbalken och problematiken kring ansvarets fördelning i en organisation. I detta avsnitt skall den mer specifika problematiken kring samordningsförbund och det rättsliga ansvaret diskuteras. Inledningsvis är det väsentligt att påpeka att dessa samordningsorgan, som är egna juridiska personer, explicit, enligt lagtexten, inte får hantera frågor rörande myndighetsutövning mot enskild. Den kompetensen skall ligga kvar på behörig myndighet.²⁹

Resonemanget om ansvar vid myndighetsutövning kan leda till slutsatsen att ansvarsbilden i stort inte förändras eller påverkas av samordningsförbundens existens eller verksamhet. Dessa ska ju inte hantera myndighetsutövning. Utgångspunkten blir därför att det rättsliga ansvar där fel eller försummelse vid myndighetsutövning utgör ett grundläggande rekvisit inte kan åläggas samordningsförbunden. Denna utgångspunkt kan dock i vissa fall komma att behöva modifieras, se nedan.

Det rättsliga ansvaret avseende offentliga funktionärer är i den svenska rättsordningen individuellt. Var och en har ansvar för sin del av den offentliga maktutövningen. Ansvaret fyller en rad olika funktioner. Det verkar exempelvis preventivt. Den som vet att någon sanktion kan drabba den som gör på ett visst sätt undviker att göra så. Förekomsten av ett ansvar kan också förmå en beslutsfattare att vara extra noggrann vid beredning och vid fattande av beslut.³⁰ På så vis kan det rättsliga ansvaret sägas verka för att kvaliteten på beslutsfattandet och därmed på den offentliga verksamheten faktiskt ökar.³¹ För att detta skall fungera krävs dock att förekomsten av det rättsliga ansvaret, och i vilka situationer det gäller, faktiskt blir känt bland de berörda grupperna, de offentliga funktionärerna. En otydlig eller komplicerad ansvarsbild verkar då i negativ riktning.

Det är de normala huvudmännen, d.v.s. kommun, landsting m.fl., som har det yttersta ansvaret för de enskilda eftersom man svarar för myndighetsutövningen mot denne. Detta ansvar kan inte undgås genom att exempelvis

²⁹ Framgår explicit av 7 § lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

³⁰ Eftersom tjänstefel också är ett oaktsamhetsbrott blir det extra tydligt. En slarvig beslutsfattare riskerar att för eller senare sanktioneras.

³¹ Det är mycket svårt, kanske rentav omöjligt, att vetenskapligt belägga det. Men att det är så i någon mån, större eller mindre, torde vara svårt att bestrida.

försöka hänvisa till att samordningsförbundet inte har beställt relevanta eller tillräckliga insatser.³² Av förarbetena framgår att lagstiftaren tänkt sig att ansvaret för de faktiska insatserna, och därmed myndighetsutövningen, skall ligga kvar på respektive ”normal” myndighet.

Som visats i avsnitt 2 omfattar det rättsliga ansvaret fr.a. själva myndighetsutövningen. Således den person eller det organ som fattar själva beslutet, exempelvis att få eller inte få viss insats från det allmänna. Men ”vid myndighetsutövningen” innebär också att sådana felaktigheter som inte direkt kan härledas till själva beslutet utan exempelvis beror på felaktigheter i beredning eller liknande också kan innefattas under stadgandet, dvs. vara kriminaliserat. ”Vid” ska innefatta den personkrets som är med och påverkar hur myndigheten, den offentliga makten, ytterst kommer att utövas mot den enskilde. Det innebär att samordningsförbunden inte på något självklart sätt är undantagna det straffrättsliga ansvaret.

Ett av de grundläggande problemen är att det inte finns en tydlig personell uppdelning mellan samordningsförbunden och de i förbundet deltagande parterna. Beslutsfattande tjänstemän från kommun, landsting och stat är verksamma dels i sina respektive ”egna” myndigheter och dels i samordningsförbunden. Av de PM som närmare granskats är det väldigt tydligt att rollspelet är av stor vikt, dvs. tjänstemännen finner det ibland oklart i vilken egenskap, eller roll, man uppträder i en viss situation. Det har varit problematik som styrelserna också uppfattat och något som man försökt klargöra i förhållande till tjänstemännen.

En närmare granskning av utvärderingar/rapporter som Statskontoret upprättat visar på en komplicerad verklighet. Den relevanta rättsliga frågan är i vilken mån samordningsförbundens verksamhet påverkar hur myndigheten utövas hos den enskilde parten/handläggaren. I så fall är det något som kan påverka bedömningen av var ansvaret skall placeras.

Nedan skall några hypotetiska exempel diskuteras.

Att överhuvudtaget diskutera enskilda ärenden med handläggare från andra myndigheter torde som utgångspunkt vara oproblematiskt.³³ De flesta handläggare är sannolikt mycket medvetna om att en sådan informell diskussion kan vara värdefull men att det egna ansvaret för de i framtiden fattade besluten inte påverkas av att man haft en allmän diskussion med andra offentliga funktionärer. Samordningsförbunden är en i lag fastslagen strikt formaliserad plattform bl.a. för utbyte av erfarenheter och tankar. Även här torde de flesta handläggare inse att det egna ansvaret inte förändras av diskussioner och synpunkter från handläggare från andra myndigheter. Här kan det dock

³² Se Ds 2003:2 s 165.

³³ Här bortses från sekretessproblematik som uppenbarligen kan vara av relevans och sätter tydliga gränser för vad handläggare från olika myndigheter kan yppa för varandra.

bli mer problematiskt och synen på den egna rollen kan bli otydlig. Om exempelvis samordnaren uppfattas som ett slags chef, överordnad handläggarna, torde det egna ansvaret för senare fattade beslut upplevas som begränsat. I vart fall om samordnare och en enskild handläggare har olika syn på hur myndigheten skall utövas i ett specifikt fall. Här är det väsentligt att samordnarens roll blir tydlig i förhållande till handläggarna och mer får rollen som osjälvständig rådgivare än som givande av direktiv.

Något som ofta framkommer av Statskontorets rapporter är att samordningsförbunden skall hantera personer som den ordinarie verksamheten inte klarar av. Mer exakt vad det innebär är oklart. Med hantering kan rimligen inte menas själva myndighetsutövningen eftersom samordningsförbunden saknar kompetens för det. Men återigen är det väsentligt att verksamheten i samordningsförbundet håller ett visst avstånd till den slutliga myndighetsutövningen.

För att undvika att enskilda fall diskuteras i samordningsförbunden kan kanske avidentifiering vara en lösning. Ett sådant förfarande löser i vart fall eventuella sekretessproblem. Om det däremot påverkar den rättsliga ansvarsfrågan är mer oklart. Då olika fall diskuteras, på ett abstrakt och generellt sätt, och viss lösning förordas av samordnaren eller övriga handläggare, gör detta knappast någon skillnad mot om dessa fall hade diskuterats konkret och avsett det enskilda fallet. Det avgörande är ju om någon i samordningsförbundet konkret haft inverkan på hur myndigheten faktiskt kommer att slutligen utövas. Om den enskilde handläggaren upplever att han eller hon endast ”verkställer” det som överenskommit inom ramen för samordningsförbundets verksamhet finns också risken att vederbörande upplever att det egna ansvaret är begränsat.

Det är väsentligt att samordningsförbunden håller avstånd till den egentliga verksamheten som skall bedrivas hos de ”normala” myndigheterna. Samordningsförbunden kan självfallet besluta om allmänna råd eller riktlinjer för hur olika fall skall behandlas. Men ju mer specifikt och konkret som den slutliga myndighetsutövningen hanteras av samordningsförbunden desto dunklare blir den rättsliga ansvarsfrågan.

En väsentlig fråga är hur konkret ett beslut måste vara för att träffas av rekvisitet ”vid myndighetsutövning”. Att besluta om vilka grupper, t.ex. ensamstående kvinnor med barn eller yngre män under 25 år som stått utanför arbetsmarknaden längre än ett år, som skall prioriteras eller ingå i ett visst åtgärdsprogram torde i normalfallet inte vara att beteckna som ”vid myndighetsutövning”. Ett sådant beslut skulle kunna vara ett typiskt beslut för en samordnare att fatta. Sådana beslut innebär dock att viss prioritering görs. Resurser, som idag alltid är begränsade, läggs på en viss grupp medan en annan grupps behov får stå tillbaka. En villrådig handläggare som har ett antal ärenden om stödinsatser framför sig önskar ibland hjälp med priorite-

ringen av dessa ärenden särskilt i tider av resursknapphet. Typiskt sett är det en fråga som kan hanteras på chefsnivå. Handläggarens chef kan förklara, besluta om, hur ärendena skall prioriteras. Om denna prioritering slutligen visar sig vara, i rättslig mening, felaktig och ansvar skall utkrävas åvilat ett visst eller kanske hela ansvaret chefsnivån. Om sådana prioriteringar istället görs inom samordningsförbunden och inte inom den ”normala” myndigheten blir återigen den rättsliga ansvarsbilden komplicerad och oklar. Kan handläggaren övervältra visst ansvar till exempelvis samordnaren? Slutligen blir det en fråga för domstolarna att ta ställning till.

Slutligen kan sägas att samordnarens och styrelsens faktiska inflytande över hur olika stödinsatser eller bistånd fördelas över skilda individer har avgörande betydelse för hur ansvaret kan komma att fördelas. Rättssystemets utgångspunkt är enkel; den som fattar själva beslutet om myndighetsutövning är också den som innehar ansvaret därför. Verkligheten är dock sällan enkel och därför behöver denna utgångspunkt modifieras. Detta har ovan gjorts och slutsatsen är att mycket är oklart vilket i sig kan vara negativt.

Nu är det extra problematiskt att samordningsförbundet är en egen juridiska person. I en mer ”normal” situation där ett ärende bereds hos en myndighet är det tämligen normalt att flera individer är inblandade i själva beredningsarbetet. Samtliga av dessa, vars insatser påverkat ärendets utgång, omfattas av tjänstefelsansvaret.³⁴ Hur ska då denna med samordningsförbund situation lösas i ansvarshänseende? Kan personal från en annan myndighet, samordningsförbundet, anses ingå i beredningen och därmed träffas av ansvaret?

I ett ärende om tvångsomhändertagande av unga utreds frågan i normalfallet av socialtjänsten. Sedan görs en framställan hos länsrätt angående omhändertagandet. Domstolen har att besluta om omhändertagandet, att utöva myndighet. Socialtjänsten saknar den kompetensen.³⁵ Likväl torde det vara odiskutabelt att de individer som varit involverade i ärendet hos socialtjänsten träffas av tjänsteansvaret. Deras agerande är att betrakta som ”vid” myndighetsutövning. Att samordningsförbunden i formell mening saknar behörighet att utöva myndighet leder därmed inte självklart till slutsatsen att individer verksamma där i den egenskapen undgår ansvar för tjänstefel.

Att det hela är oklart är i sig negativt. En av ansvarets viktiga funktioner sades tidigare vara att få bättre kvalitet på besluten genom att beslutsfattaren är extra noggrann både i beredning. Denna funktion riskerar att utebli om

³⁴ Det var också tanken när rekvisitet ”i myndighetsutövning” förändrades till ”vid myndighetsutövning”. Kretsen av ansvariga skulle utökas till att inte enbart omfatta den som fattade själva beslutet. Se ovan.

³⁵ Förutom i den ovanliga situationen då ett omedelbart omhändertagande är för handen.

ansvarets räckvidd är oklar. Så får nog sägas vara fallet här, där ett organ involveras i myndighetsutövningen utan att formell behörighet finns.

Ytterligare en aspekt av det rättsliga ansvaret är det skadeståndsrättsliga ansvaret. Det som primärt avses är samordningsförbundets eventuella skadeståndsrättsliga ansvar gentemot tredje man, dvs. inte styrelsens eventuella skadeståndsansvar mot huvudmännen kommun, landsting och stat. Det sistnämnda kan också vara av intresse.³⁶ Där uttrycks i förarbetena att dessa frågor skall hanteras med utgångspunkt i allmänna skadeståndsrättsliga regler.³⁷ Frågan om samordningsförbundets ansvar som juridiska person gentemot en enskild är en helt annan fråga som primärt kan komma att bedömas enligt 3 kap 2 § skadeståndslagen. Där stadgas att fel vid myndighetsutövning som vållat skada skall som huvudregel ersättas den skadelidande. Rekvizitet ”vid myndighetsutövning” har i princip samma betydelse som i tjänstefelsstadgandet i brottsbalken och resonemangen blir därför analoga. Väsentligt är att samordningsförbundet inte självklart faller utanför stadgandet i skadeståndslagen. Ett sådant ansvar gentemot en enskild kan därför komma ifråga.

Vad gäller den mer komplicerad frågan om ansvarets fördelning eller placering i förhållandet samordningsförbund och t.ex. den kommunala socialtjänsten finns mer frågor än svar. Ovan har berörts den situationen då handläggaren begärt hjälp med prioriteringen mellan olika ärenden från chefsnivån. En sådan begäran flyttar åtminstone en viss del av ansvaret uppåt i organisationen. Mer oklar är frågan om en handläggares eller samordnarens agerande kan flytta ansvaret ut ur den ”normala” myndigheten och in i samordningsförbundet. Övervägande skäl talar för att den enskilde beslutsfattaren sannolikt inte kan undgå ansvaret för sina egna fattade beslut, i vart fall inte genom att peka på en annan juridisk person. En annan fråga är dock om inte personen i det andra organet, exempelvis samordnaren i ett samordningsförbund också kan träffas av ansvarsreglerna, denna diskussion har förts ovan.

5 Det politiska ansvaret

Det *politiska ansvarets* betydelse för samordningsorganen torde vara relativt stort. Företrädarna från kommuner och landsting är förtroendevalda politiker utsedda på partipolitisk grund. De är förtroendevalda och den politiska dimensionen, med ett åtföljande ansvar, utgör en naturlig del av uppdraget. Det politiska ansvaret för representanter för kommun och landsting är därför värt att vidare uppmärksamma.

³⁶ Som ovan påpekats har styrelsens ansvar i det avseendet starka beröringspunkter med revisionen och revisionsansvaret.

³⁷ Se prop 2002/03:132 s 82 ff.

Företrädarna för de statliga aktörerna är ur det politiska ansvarsperspektivet mindre intressanta. Länsarbetsnämnden är företräd av anställda statliga tjänstemän och ett politiskt ansvar saknas helt. Försäkringskassan företräds av en ledamot i försäkringsdelegation eller i en socialförsäkringsnämnd. Huruvida dessa innehar ett politiskt ansvar för sitt uppdrag kan diskuteras. Klart är att varken ledamot av socialförsäkringsnämnd eller försäkringsdelegation är att betrakta som anställda. De innehar ett uppdrag. Åtminstone vissa av ledamöterna i socialförsäkringsnämnd och försäkringsdelegation utses på förslag av politiska partier. Det finns således viss dragning åt det politiska hållet i uppdraget. Emellertid återfinns sådana uppdrag på en mängd olika håll i den svenska samhällsorganisationen Styrelserna i de flesta statliga myndigheter utses av regeringen. Ibland utses ledamöterna på politiska grund och ibland på ren sakkompetens. Nämndemännen i domstolarna utses på partipolitisk grund, de nomineras av de politiska partierna. Frågan är dock om vi ska betrakta alla dessa som personer som innehar ett politiskt uppdrag och därmed också ett politiskt ansvar? Denna rapport avseende ansvar och Finsamförbundet är inte rätt plats att söka utreda denna mer omfattande fråga som fr.a. handlar om lekmannainflytande i offentlig förvaltning.³⁸ Problematiken rör inte Finsamförbundet specifikt. De som företräder Försäkringskassan i ett samordningsförbundet är inte anställda. De är dock inte i vanlig mening innehavare av ett politiskt uppdrag. De saknar därför politiskt ansvar. De innehar ett förtroendeuppdrag och är i rättslig mening att betrakta som sysslomän med ett medföljande sysslomännansvar.

De personer som representerar kommun och landsting i samordningsförbunden utses av respektive fullmäktige. Det allmänna regelverk gällande ansvarsfrågor mellan fullmäktigeförsamlingen och enskilda förtroendevalda skall därvidlag tillämpas, fr.a. reglerna i 9:e kap. kommunallagen, om kommunal revision, och 10 § i 4:e kap., om uppdragets upphörande. Det politiska ansvaret kan därigenom översättas i termer av revisionsansvar. Den kommunala revisionen, oavsett om man pratar om landsting eller kommun, regelverken är desamma, spelar då en central roll vid frågan om ansvar och utkrävande därav. Revisorernas uppgift är nämligen att bl.a. uttala sig i frågan om ansvarfrihet för förbundsstyrelsen. Fullmäktige har sedan att ställning till frågan om beviljande av ansvarsfrihet och även den efterföljande frågan om väckande av skadeståndstalan. Det politiska ansvaret, revisionsansvaret, hänger på så vis intimt ihop med det rättsliga ansvaret, skadeståndsansvaret.

Revisionen av den finansiella samordningen bör omfatta en granskning av bl.a. om samordningsförbundet har finansierat uppgifter som ligger inom ramen för den finansiella samordningen, dvs. om förbundet hållit sig inom

³⁸ För en sådan analys av uppdraget som ledamot av socialförsäkringsnämnd se Lerwall L. "Ledamot i socialförsäkringsnämnd – ett meningsfullt uppdrag?", Försäkringskassaförbundet 2003.

sitt kompetensområde. Vidare bör revisionen även omfatta om förbundet gjort tillräcklig uppföljning av medelsanvändningen, om styrningen är effektiv och ändamålsenlig samt om de avtal som ingås med utförarna är av god kvalitet.³⁹

Då samordningsförbunden varit verksamma endast en kortare tid har inga större insatser gjorts vad gäller revisionen av dessa.⁴⁰ Några resultat av revision av samordningsförbunden finns därför ännu inte.

Av 26 § i lag om samordningsförbund framgår att frågan om ansvarsfrihet för styrelsen för samordningsförbundet skall prövas av var och en av förbundsmedlemmarna. Dessutom skall förbundsmedlemmarna ta ställning till frågan om skadeståndstalan skall väckas. I förarbetena kommenteras inte denna bestämmelse särskilt. Klart är dock att stadgandet implicerar att styrelsens ledamöter agerar under ett skadeståndsansvar inför varje huvudman, dvs. inte enbart i förhållande till det organ som utsett styrelseledamoten. Den rättsliga grunden för detta skadeståndsansvar torde vara sysslomannaansvaret d.v.s. det ansvar som medföljer själva uppdraget.

Att diskutera det politiska ansvaret i termer av möjlighet till ansvarsutkrävande från kommun- och landstingsmedlemmar är tämligen ointressant. Representanterna i samordningsförbunden utses av fullmäktige, de är indirekt valda. De står också, politiskt, till svars inför fullmäktige. Enskilda röstberättigades agerande i vallokalen vart fjärde år har mycket liten påverkan på de indirekt förtroendevalda. Det innebär att enskilda medborgare knappast kan sägas ha någon större påverkan på det politiska ansvarsutkrävandet ifråga om samordningsförbunden.

Nedanstående citat från två av Statskontorets rapporter belyser hur aktörerna själva ser på det politiska ansvaret.

”I styrelsen säger alla att förutsättningarna för politiskt ansvarsutkrävande är desamma i samordningsförbundet som i alla indirekt valda församlingar. Medborgarna kan inte rösta bort styrelsen. Om förbundet skulle missköta sig skulle dock kommunfullmäktige reagera. Medborgarnas möjlighet att utkräva politiskt ansvar är genom kommunalvalet.”

”Det politiska ansvarsutkrävandet har inte varit uppe till diskussion i styrelsen. Man menar att förbundet är en indirekt vald församling som många andra. I indirekt valda församlingar är det svårt för medborgarna att ha insyn

³⁹ Ds 2003:2 s 164 f.

⁴⁰ Exempelvis har inte Riksrevisionen ännu gjort någon effektivitetsrevision av något samordningsförbund. Räkenskapsgranskning görs dock årligen men det är i normalfallet endast en bekräftelse av räkenskapernas riktighet.

men man ser inte detta som ett problem. Det är inte medborgarna som kommer att utkräva ansvar utan de församlingar som utsett styrelsen.”

Iakttagelserna synes både korrekta och rimliga. Det politiska ansvaret torde vara tämligen oproblematiskt och påverkas inte nämnvärt av införande av samordningsförbund. Däremot kan konstruktionen innebära ökade svårigheter för medborgarna att identifiera vilken huvudman, stat, kommun eller landsting, som bär ansvaret för olika former av insatser.

6 Avslutande analys

Denna PM har berört ett antal olika aspekter eller varianter av ansvar. Sammanfattningsvis handlar det primärt om två typer av ansvar, det politiska och det rättsliga ansvaret.

Självfallet kan ett behov av att samordna insatserna finnas och samordningsförbunden kan därigenom skapa ett mervärde genom sin blotta existens och bidra till ett effektivare resursutnyttjande. Samtidigt kan tillskapandet av ytterligare ett offentligt organ bidra till ökad byråkratisering, ökade kostnader för administration och ökad oklarhet avseende ansvaret för den offentliga verksamheten.

Det *politiska ansvaret* är i detta sammanhang detsamma som *revisionsansvar* enligt den kommunalrättsliga regleringen. Det politiska ansvaret synes relativt oproblematiskt avseende samordningsförbunden. De ska behandlas som andra av fullmäktige utsedda organ. Enda skillnaden är att fullmäktigeförsamlingen endast kan utkräva ansvar av den representant man själv utsett och inte av organet i sin helhet. Så är också fallet med konstruktionen gemensamma nämnder enligt kommunallagen. Det har såvitt känt inte vållat några speciella svårigheter ifråga om det politiska ansvarsutkrävandet.

Det *rättsliga ansvaret* är mer komplext och består av flera olika delar. Det *straffrättsliga ansvaret* som primärt regleras i 20:1 BrB och riktar sig till individer, förtroendevalda och anställda. Det *skadeståndsrättsliga ansvaret* som primärt regleras i skadeståndslagen och riktar sig till dels individer och dels till samordningsförbunden som juridisk person.

Generellt kan sägas att införande av samordningsförbund i den offentliga förvaltningens redan tämligen komplicerade strukturer inte på något vis underlättar ansvarsutkrävande, oavsett om det är det rättsliga eller politiska ansvaret som skall utkrävas. Huruvida något som kan uppfattas som felaktigt skall härledas till samordningsförbundet eller direkt till den myndighetsutövande och verkställande nivån är en fråga av nog så teknisk och komplicerad art. Framställningen har visat att det finns oklarheter, fr.a. ifråga om tjänstefelsansvaret. Rekvisitet ”vid myndighetsutövning” kan

möjligen även omfatta personal hos samordningsförbunden även om dessa saknar kompetens att utöva myndighet. Saken är oklar och kan slutligen endast lösas i domstol.

Rent allmänt kan sägas att det är väsentligt att ansvarsfrågorna hela tiden behandlas på ett medvetet och tydligt sätt. Kompetensfördelning mellan samordningsförbunden och dess parter måste vara tydlig för alla inblandade och på alla nivåer. Att hålla en relevant diskussion vid liv om ansvarsfrågorna är angeläget för de inblandade aktörerna.

Det som ska samordnas är ju ytterst de olika parternas insatser mot de enskilda, parternas myndighetsutövning. Att samordning av myndighetsutövning i vissa fall kan betecknas som "vid" myndighetsutövning är föga överraskande. Samordningsförbunden bör hålla sig på en abstrakt, generell nivå och inte blanda sig enskilda ärenden. Ju "närmare" förbundet kommer själva myndighetsutövningen desto större blir risken att ansvaret även omfattar förbundets verksamhet.

Slutligen behöver det inte vara negativt att personer hos samordningsförbunden kan omfattas av ett rättsligt ansvar. Det är väl snarare så att om den situationen uppstår har rättssystemet kommit fram till att den eller de påverkat myndighetsutövningens slutliga utformning. Det är inte negativt i sig, snarare tvärtom. Det som är negativt är de eventuella oklarheter som finns. Att beslutsfattare, handläggare m.fl. har oklara uppfattningar om vilket ansvar de omfattas av kan ha negativa effekter i sig.

För de enskilda avnämarna av verksamheten, de enskilda som kommer att åtnjuta insatser eller bistånd eller kanske bort få viss insats eller bistånd, har ansvarsfrågorna självklart relevans. En enskild medborgare, landstings- eller kommunmedlem har också intresse av verksamheten i egenskap av bl.a. skattebetalare och frågan om ansvar är därigenom av intresse. Samordningsförbunden kan självfallet medföra en mängd positiva saker, t.ex. förbättrad effektivitet inom rehabiliteringsområdet och därigenom förbättrade insatser i enskilda fall, men som ovan visats medför de knappast att det blir enklare att utkräva ansvar för den offentliga verksamheten. Och det oavsett om det är det rättsliga eller politiska ansvaret som avses.

Offentligt tryck

Prop. 1975:78 *Om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m.m.*

Prop. 1988/89:113 *Om ändring i brottsbalken (tjänstefel)*

Prop. 2002/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*

Ds 2003:2 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*

Litteratur

Beckman, N./Holmberg, C./Löfmarck, M./Strahl, I./Wennberg, S., *Brottsbalken jämte förklaringar. Band II. Brotten mot allmänheten och staten m.m.*, Sjätte upplagan, Stockholm 1990. (cit. BrB-kommentaren)

Björkman, U./Riberdahl, C., *Det kommunala förtroendeuppdraget – rättsliga villkor och förutsättningar*, Stockholm 1997

Lerwall, L., *Ledamot i socialförsäkringsnämnd – ett meningsfullt uppdrag*, Stockholm 2003

Lundin, O., *Kommunal revision – en rättslig analys*, Uppsala 1999

Marcusson, L., *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*. Uppsala 1989

Paulsson, I./Riberdahl, C./Westerling, P., *Kommunallagen – kommentarer och praxis*, Stockholm 1997

Riberdahl, C., *De förtroendevaldas politiska och juridiska ansvar*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1979, s 119-142.

Sundberg-Weitman, B., *Saklighet och godtycke i rättsskipning och förvaltning*, Stockholm 1981

Warnling-Nerep, W., *Kommuners lag- och domstolstrots*, Stockholm 1995