

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Delegationer

Älvkarleby kommun

Mars 2008

Författare

Ove Axelsson

*connectedthinking

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund och revisionsfråga	3
1.2	Avgränsning	3
2	Metod	3
2.1	Granskningsmetod	3
3	Delegering av beslutanderätt	4
3.1	Inledning	4
3.2	Delegationer	4
3.3	Registrering av beslut	5
3.4	Anmälan av delegationsbeslut	6
4	Delegation enligt kommunallagen	6
4.1	Lagrum	6
4.2	Vad kan inte delegeras?	6
5	Iakttagelser vid granskningen	7
5.1	Delegationsordningarnas aktualitet	7
5.2	Utformning av delegationsordningarna	7
5.3	Anmälan av delegationsbeslut	8
5.4	Spårbarhet från protokoll till handling	9
5.5	Vidaredelegering	9
6	Sammanfattning	10
6.1	Sammanfattande bedömning	10

1 Inledning

1.1 Bakgrund och revisionsfråga

Enligt kommunallagen har de förtroendevalda det politiska ansvaret för verksamheten i sin helhet, dvs. beredning, beslut och genomförande. Beslut enligt kommunallagens mening kan endast fattas av kommunfullmäktige, nämnd, partsammansatt organ eller delegat. Den senare med stöd av delegationsregler enligt 6 Kap 33-38 §§ i kommunallagen eller i speciallagstiftning.

Delegationsbeslut har samma status som ett nämndsbeslut varför det är viktigt att dessa offentliggörs på ett riktigt sätt så att kommunmedlemmarna ges information och möjlighet att överklaga.

Eftersom nämnden är ansvarig krävs rapporteringsrutiner som gör att ledamöterna hela tiden känner till vilka beslut som de har ansvar för.

Revisionsfråga:

- * Är delegationsordningarna aktuella och ändamålsenliga?
- * Finns fungerande rapporteringsrutiner?
- * Protokollförs delegationsredovisningar på ett riktigt sätt?
- * Finns det en spårbarhet mellan protokoll och underliggande handling?

1.2 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden samt bygg- och miljönämnden.

2 Metod

2.1 Granskningsmetod

Delegationsordningar för de berörda nämnderna har studerats och analyserats. Vidare har nämndsansvariga tjänstemän intervjuats och stickprov har gjorts på anmälda ärenden i syf-

te att undersöka möjligheten att utifrån delegationsanmälan i protokollen spåra det fattade beslutet och de underliggande handlingarna.

3 Delegering av beslutanderätt

3.1 Inledning

Enligt kommunallagen har de förtroendevalda i kommunen det politiska ansvaret för verksamheten i sin helhet, dvs. beredning, beslut och genomförande. Beslut enligt kommunallagens mening kan endast fattas av fullmäktige, nämnd, partssammansatt organ eller delegat. Den senare med stöd av delegationsregler enligt 6 kap 33-38 §§ i kommunallagen eller i speciallagstiftning.

I kommunala sammanhang gör man vanligtvis åtskillnad mellan *nämndbeslut* och *verkställighet*.

Med nämndbeslut avses beslut som fattas av nämnd eller av delegat med stöd av delegering från nämnd.

Med verkställighet avses ”beslut” som får fattas av anställd utan att de normalt anmäls till nämnden. Det rör sig då om ställningstaganden som utförs i det löpande arbetet.

Någon tydlig gräns mellan de två beslutsformerna går inte att ange. Kommunallagen använder begreppet ”ren verkställighet” i bestämmelserna om överklagande. Enligt 10 kap 2 § kan nämndbeslut och delegeringsbeslut överklagas medan beslut som är ren verkställighet eller av förberedande art inte kan överklagas. Bestämmelserna anger dock inte vad som i praktiken är beslut och vad som är ren verkställighet.

En gräns är att de beslut som fattas i det dagliga arbetet och som styrs av regler, riktlinjer och arbets- och rutinbeskrivningar är ren verkställighet och ingår i gruppen förvaltningsbeslut. Exempel på verkställighetsärenden är debitering av avgifter enligt fastställd taxa eller inköp av varor från leverantör där kommunen tecknat ramavtal.

En annan gräns kan dras mot de rättigheter som följer av arbetsrättslig lagstiftning eller kollektivavtal. I dessa fall finns liten eller inget utrymme för att fatta självständiga beslut, som kan hänföras till delegationsbeslut.

3.2 Delegationer

Det finns två syften med delegation av beslutanderätten:

- att avlasta styrelsen/nämnden rutinärenden. Detta för att skapa utrymme för mer omfattande behandling av betydelsefulla och principiella ärenden,
- att möjliggöra en effektivare verksamhet genom att beslutsvägarna blir kortare och handläggningen snabbare.

Genom delegation flyttas beslutanderätten från nämnden till delegaten. Nämnden kan delegera sin beslutanderätt till:

- * en grupp av ledamöter och/eller ersättare inom den egna nämnden, t ex. ett utskott
- * enskild ledamot eller ersättare inom nämnden
- * enskild anställd inom kommunen.

Förvaltningschefen kan, efter särskilt tillstånd från nämnden, vidaredelegera sin beslutanderätt till annan anställd i kommunen.

Delegaten träder helt i nämndens ställe. Beslut som fattas med stöd av delegation är juridiskt sett ett nämndbeslut och kan inte ändras av nämnden i samband med att beslutet anmäls. Det betyder även att delegatens beslut kan överklagas på samma sätt som ett nämndbeslut.

Delegationsordningen bör fortlöpande hållas aktuell och anpassas till nämndens ansvarsområde och förvaltningens organisation. Därför bör den justeras när förändringar sker av ansvarsområdet t ex. genom nytillkommande verksamhet eller när förvaltningens organisation ändras. Lämpligt är att delegationsordningen ses över inför varje nytt år. Ett minimikrav är dock att den nyvalda nämnden vid inledningen av mandatperioden uppdaterar och sätter sig in i delegationsordningen.

3.3 Registrering av beslut

Samma formregler gäller för registrering av delegationsbeslut som för beslut fattade av en styrelse eller nämnd. Detta innebär att det ska finnas någon form av skriftlig dokumentation för de beslut som fattas med stöd av delegation.

Därför bör varje beslutshandling innehålla uppgift om:

- * ärendemening
- * beslutsinnehåll
- * vem som fattat beslutet
- * när beslutet fattades
- * vem som delgivit beslutet.

3.4 Anmälan av delegationsbeslut

Alla beslut som fattas med stöd av delegation ska anmälas till den nämnd eller styrelse som delegerat beslutanderätten.

Beslut som fattas med stöd av vidaredelegation från förvaltningschef ska anmälas till förvaltningschefen.

Det finns tre syften med kravet på återrapportering, nämligen; information, kontroll och registrering.

De två första - information och kontroll - syftar till att ge nämnden/styrelsen fortlöpande information om vad som händer i verksamheten och möjlighet att kontrollera att de beslut som fattats av delegaterna är i överensstämmelse med nämnden/styrelsens riktlinjer och intentioner.

Det tredje syftet - registrering - kan ha betydelse för besvärstiden. Besvärstiden över ett delegationsbeslut räknas vanligtvis från det datum då beslutet eller det protokoll där anmälan noteras tillkännages på kommunens anslagstavla. Undantag från denna regel är beslut som kan överklagas genom förvaltningsbesvär där tiden räknas från den tidpunkt när den som berörs av beslutet tagit del av detsamma. Beslut som kan överklagas genom förvaltningsbesvär utgörs av beslut som har karaktären av myndighetsutövning ex. vis socialt bistånd och bygglov.

4 Delegation enligt kommunallagen

4.1 Lagrum

Kommunallagens regler kring delegationer återfinns som nämnts ovan i 6 kap 33-38 §§.

4.2 Vad kan inte delegeras?

Enligt KL 6:34 får beslutanderätten inte delegeras i följande slag av ärenden:

1. Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.
2. Framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats.
3. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.
4. Vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

5 lakttagelser vid granskningen

5.1 Delegationsordningarnas aktualitet

Kommunstyrelsens delegationsordning antogs ursprungligen 1995. Därefter har den reviderats vid tio olika tillfällen – senast i december 2007. Barn- och utbildningsnämnden och bygg- och miljönämnden antog också de nya delegationsordningar under år 2007. Socialnämndens delegationsordning antogs år 2005 medan kultur- och fritidsnämnden antog sin delegationsordning år 2000.

5.2 Utformning av delegationsordningarna

Kommunstyrelsens delegationsordning är tydlig till sin utformning och anger för respektive delegat vilka ärenden dessa har rätt att fatta beslut i. Delegaterna anges med namn vilket i och för sig inte är fel men det kan i de flesta ärenden vara lämpligare att ange funktionen istället eftersom delegationsordningen då inte måste revideras vid eventuellt byte av person på tjänsten eller förändring av förtroendevalda.

Barn- och utbildningsnämndens delegationsordning inleds med en bra och beskrivande text av vad delegation innebär, vem man kan delegera till och vilka typer av ärenden som inte kan delegeras. Delegationsordningen är uppbyggd utifrån ärendetyper och är indelad i åtta olika avsnitt (gemensam administration, förskola/fritidsverksamhet, grundskola, sarskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning, sårvux samt SFI). Under respektive avsnitt anges ärende, lagrum, delegat samt vid behov särskilda kommentarer. Totalt omfattar delegationsordningen 95 olika ärendetyper. En del ärenden av verkställighetskaraktär har noterats och en diskussion kring detta har förevarit med förvaltningspersonal varför några ytterligare kommentarer inte lämnas i rapporten.

Bygg- och miljönämndens delegationsordning inleds med en förklaring av kommunallagens regler kring delegationer. Delegationsordningen är i huvudsak indelad efter den lagstiftning som reglerar nämndens verksamhetsområden. Utöver de inledande förvaltningsövergripande ärendena sker uppdelningen efter 13 olika lagar varav de mest frekventa är miljöbalken, djurskyddslagen, livsmedelslagen samt plan- och bygglagen. Totalt omfattar delegationsordningen 165 olika ärendetyper. Av delegationsordningen framgår för respektive ärende lagrum, art av beslut, eventuella kommentarer samt delegat. Delegaterna anges i form av benämning på tjänster.

Socialnämndens delegationsordning inleds med samma information rörande regelverket för delegationer som finns i barn- och utbildningsnämndens dokument. Socialnämnden har en mycket omfattande delegationsordning som totalt omfattar 261 ärendetyper. Trots delegationsordningens omfattning är det med den disposition den lagts upp utifrån, komplet-

terad med en innehållsförteckning, lätt för nämnden och delegaterna att överblicka vilka ärenden som delegerats och vem som har rätt att fatta beslut.

Kultur- och fritidsnämnden har en enkel och kortfattad delegationsordning. Totalt har 15 ärendetyper delegerats och delegater är förvaltningschefen, sekreteraren, ordföranden, arbetsutskottet samt föreningsutskottet.

Kommunallagen ger i 6 kap 36 § en möjlighet att delegera till ordföranden eller annan ledamot att besluta i sådana ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Denna delegation finns hos kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt bygg- och miljönämnden. En sådan delegation kan vara bra att ha i de ytterst sällsynta fall som brådskande ärenden dyker upp. Delegationen kan vara av generell typ (dvs avse samtliga ärenden utan beloppsgräns eller annan begränsning) eller, om nämnden så beslutar, begränsas till vissa ärendetyper eller beloppsgränser.

5.3 Anmälan av delegationsbeslut

Av kommunallagen 6 kap 35 § framgår att "Beslut som fattats med stöd av delegation enligt 33 § skall anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske".

I de flesta av de granskade delegationsordningarna har regelverket kring delegationer förklarats i den inledande delen. Det har då också påpekats att nämnden bestämmer på vilket sätt anmälan ska ske. Vi har dock inte kunnat se att styrelsen eller någon nämnd i samband med att delegationsordningen antogs beslutat om vilka rapporteringsrutiner som ska gälla för styrelsen eller de respektive nämnderna.

I kommunstyrelsens protokoll hänvisas till arbetsutskottets protokoll där fattade beslut på delegation redovisas. I kommunstyrelsens protokoll skrivs under rubriken "Redovisning av protokoll inklusive delegationsbeslut" att "Kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll 2008-xx-xx, där även delegationsbeslut redovisas, anmäls". Den redovisning som sker i arbetsutskottet är uttömmande med angivande av såväl delegat som ärende och beslut. Kommunstyrelsens ledamöter informeras redan i kallelsen (via arbetsutskottets protokoll) om vilka ärenden som föreligger.

Barn- och utbildningsnämndens protokoll innehåller en bra redovisning av fattade beslut. Av redovisningen framgår såväl ärende som ordningsnummer på beslutet vilket ger en tydlig identifiering av ärendena för den som eftersöker handlingar i ärendet. Delegationsbesluten redovisas i en sammanställning som ledamöterna tar del av vid sammanträdet. Nämnden har inte hittat rutinerna för anmälan sedan den nya delegationsordningen fastställdes. Det har konstaterats att det med stor sannolikhet finns delegationsbeslut som inte blivit anmälda under åren. Det är av stor vikt att tydliga rutiner fastställs och att det i internkontrollarbetet kontrolleras att denna rutin följs.

I bygg- och miljönämnden delas redovisningen upp i dels byggärenden, dels miljöärenden. Respektive beslut räknas upp i protokollet med angivande av fastighetsbeteckning. Redovisningen är tillfyllest. Till kallelsen fogas en sammanställning över fattade beslut.

Socialnämndens redovisning av fattade beslut är allt för knapphändig för att kunna anses vara tillfyllest. Av protokollet framgår endast att det fattats beslut under en viss månad och att dessa finns i en pärm. Åtminstone bör det, utöver tidsperiod, av protokollet framgå vilka ärendetyper det fattats beslut i. Vid nämndens sammanträden redovisas besluten i form av att en pärm med samtliga beslut i finns tillgänglig för ledamöterna. Det förekommer att ledamöterna vill få ett ärende extra belyst – i sådana fall kommer handläggaren och ger en muntlig föredragning av ärendet.

Kultur- och fritidsnämnden har, som framgår ovan, delegerat relativt få ärenden. I de fyra protokoll som vi studerat för att se hur anmälan dokumenteras har anmälan av beslut endast förekommit i ett fall. Enligt uppgift har heller inga anmälningar förekommit under år 2007 utöver det protokoll som nämns ovan. Den redovisning som finns får anses vara tillfyllest. I protokollet finns också en anteckning om att delegationsbesluten finns tillgängliga på biblioteket i Skutskär.

5.4 Spårbarhet från protokoll till handling

Med spårbarhet menar vi möjligheten att med utgångspunkt från protokollet kunna hitta själva beslutshandlingen och eventuella underliggande handlingar.

Det är av stor vikt att anmälda beslut noteras i protokollet på ett sätt som gör att det utifrån protokollet är möjligt att dels få en uppfattning om vilka beslut som fattats, dels går att hitta underliggande handling. Inte minst är detta viktigt ur rättssäkerhetsaspekten eftersom möjligheten att laglighetspröva ett delegationsbeslut går förlorad om själva beslutshandlingen inte kan spåras via informationen i protokollet.

Via stickprov har anmälda beslut följts upp. Det har hos kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, bygg- och miljönämnden samt socialnämnden inte varit några problem med att ta fram de eftersökta besluten. Beslutshandlingarna finns diarieförda och samlade i särskilda delegationspärmar eller i aktskåp. Hos kultur- och fritidsnämnden kunde inte eftersökt beslut hittas vid besök i samband med granskningen.

5.5 Vidaredelegering

Förvaltningschefen kan, efter särskilt tillstånd från nämnden, vidaredelegera sin beslutanderätt till annan anställd i kommunen. Såvitt framgår av delegationsordningarna används denna möjlighet inte av styrelsen eller någon av nämnderna.

6 Sammanfattning

6.1 Sammanfattande bedömning

Denna granskning syftar enligt uppdragsbeskrivningen till att besvara följande frågor:

- Är delegationsordningarna aktuella och ändamålsenliga?
- Finns det fungerande rapporteringsrutiner?
- Protokollförs delegationsredovisningar på ett riktigt sätt?
- Finns det en spårbarhet mellan protokoll och underliggande handling?

Delegationsordningarna för kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden samt bygg- och miljönämnden är antagna i sin nuvarande form under år 2007. Socialnämndens delegationsordning är antagen år 2005 medan kultur- och fritidsnämndens antogs år 2000. Delegationsordningarna får anses vara ändamålsenliga. Vi noterar några smärre misstag i form av att ärenden av verkställighetskaraktär finns med i delegationsordningarna samt att i något fall nämnden står som delegat. Dessa skrivningar står inte i strid med lagen men det blir en viss "överadministration" om verkställighetsärenden uppfattas som beslut som ska anmälas till nämnden. Kommunstyrelsen bör överväga möjligheten att istället för namn istället delegera till funktion där så är möjligt.

Delegationsordningarna för de nämnder med stor mängd delegerade ärenden är uppbyggda på ett sätt som trots omfattningen gör dem överskådliga och lätta att hitta i.

Rapporteringsrutinerna bedöms i stort fungera bra. Barn- och utbildningsnämnden har inte riktigt funnit formerna för anmälan sedan den nya delegationsordningen antogs. Nämnden bör utforma tydliga rutiner för i vilken ordning delegaterna ska anmäla fattade beslut och efterlevnaden av rutinen bör (även för övriga nämnder) ingå som en del i internkontrollarbetet.

Socialnämnden bör komplettera protokollen med uppgifter om vilka ärendetyper som beslut föreligger i.

Spårbarheten mellan beslut och underliggande handling var klanderfri utom hos kultur- och fritidsnämnden där det vid granskningsbesöket inte gick att lokalisera de handlingar som hörde till redovisade beslut. Övriga nämnder förvarar anmälda beslut med tillhörande handlingar i särskilda delegationspärmar eller i aktskåp. Identifiering kunde ske med hjälp av diarienummer och ordningsnummer alternativt tidsperiod.

Öhrlings



Delegationsordningarna bör fortlöpande hållas aktuella och anpassas till nämndernas ansvarsområden och förvaltningarnas organisation. De bör justeras när förändringar sker av ansvarsområdet t ex. genom nytillkommande verksamhet eller när förvaltningens organisation ändras. Lämpligt är att delegationsordningen ses över inför varje nytt år. Ett minimikrav är dock att den nyvalda nämnden vid inledningen av mandatperioden uppdaterar och sätter sig in i delegationsordningen.