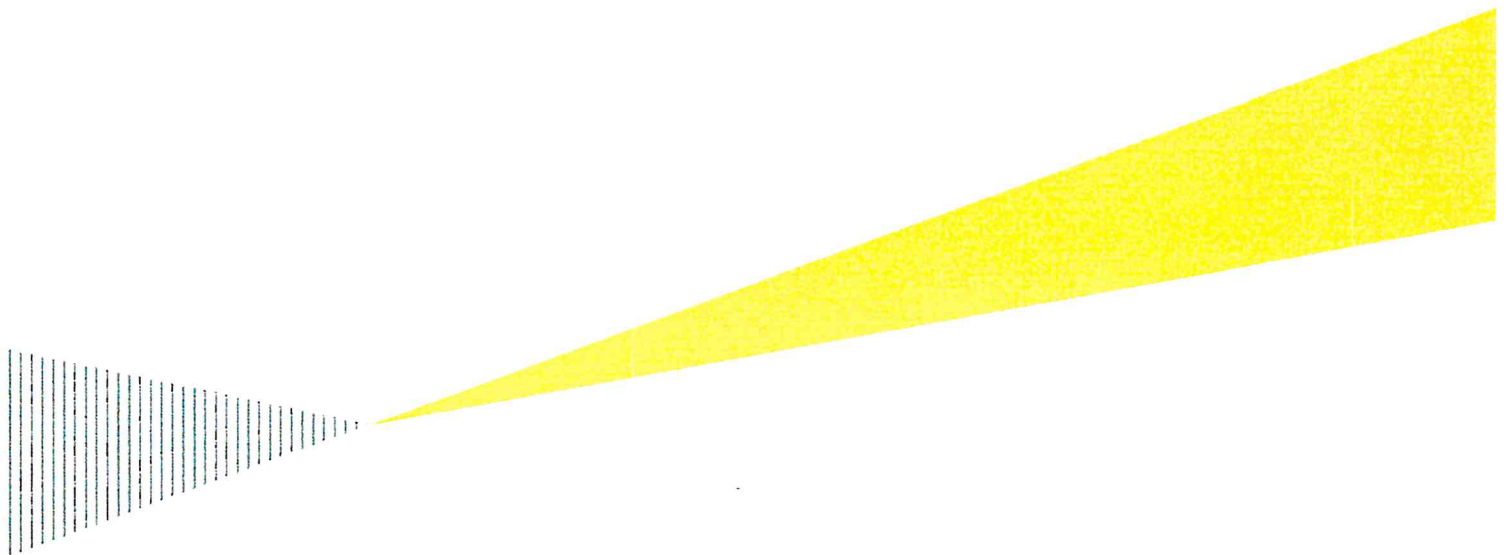


Revisionsrapport
Genomförd på uppdrag av revisorerna
oktober 2014

Östra Göinge kommun

Granskning av delegationsbeslut



EY

Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och avgränsning.....	3
2.3. Metod	3
2.4. Revisionskriterier.....	4
3. Delegation och vidaredelegation.....	6
3.1. Kommunstyrelsens reglemente	6
3.2. Kommunstyrelsens delegationsordning	6
3.3. Ansvars- och uppgiftsfördelning mellan kommunstyrelsens utskott	6
3.4. Firmateckning.....	9
3.5. Vår bedömning.....	9
4. Uppföljning och intern kontroll	12
4.1. Rutiner, riktlinjer och praxis	12
4.2. Återrapportering	12
4.3. Intern kontroll	13
4.4. Vår bedömning.....	13
5. Sammanfattande bedömning	14

Bilagor:

Bilaga 1 Källförteckning

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östra Göinge kommun granskat kommunstyrelsens styrning och uppföljning avseende delegationsbesluten. Granskningens övergripande syfte är att bedöma huruvida kommunstyrelsens fastställda reglemente och delegeringsordning är tillräckligt rättssäkert utformat för att uppfylla kraven i kommunallagen

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsens fastställda reglemente och delegationsordning delvis är tillräckligt rättssäkert utformat för att uppfylla kraven i kommunallagen. Vi bedömer dock att kommunstyrelsens delegering till kommunchef om att anta internbudget inte är i överensstämmelse med kommunallagens regler då beslutanderätten över internbudgeten utgör en möjlighet att förändra ett politiskt beslut av principiell art. Även om så aldrig skulle ske, behöver delegationsrätten på principiella grunder begränsas och tydliggöras.

Beträffande anmälan av delegationsbeslut bedömer vi att processen för detta bör tydliggöras och rutinen för anmälan behöver kommuniceras ut i verksamheten. Vi bedömer även att kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt genom att det i anmälan av delegationsbeslut tydligt framgår utifrån vilken punkt i delegationsordningen som beslutet är fattat från.

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendationer är enligt följande:

- ▶ Kommunstyrelsen bör begränsa och tydliggöra beslutanderätten över internbudgeten.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tydliggöra utskottens beredande funktion samt tillse att förtydligandet genomsyrar delegationsordning och rådande praxis.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att verkställighetsärenden som ärendet att underteckna handlingar är, inte ingår i delegationsordningen.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att det för varje ärende i delegationsordningen tydligt framgår till vem kommunstyrelsen delegerat beslutanderätten. Vidare kan hänvisning till punkt i delegationsordningen med fördel tydligt framgå vid anmälan av delegationsbeslut.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tydliggöra vem som ansvarar för att ett delegationsbeslut anmäls och till vem besluten skall anmälas. Dokumenterad rutin måste kommuniceras ut i verksamheten

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Östra Göinge kommun bedriver en omfattande verksamhet där mängder av beslut fattas dagligen. Rätten att fatta beslut i en rad ärenden regleras av lagstiftning och omfattar oftast myndighetsutövning. Kommunfullmäktige delegerar rätten att fatta beslut och kan fördela uppgifter till en eller flera nämnder genom reglementena. Nämndernas rätt att delegera beslutanderätten i sin tur regleras i kommunallagens 6 kap. Vilka ärenden som en nämnd delegerat till verksamheten för beslutsfattande ska dokumenteras i särskild ordning. Det ska även finnas dokumenterat hur utövad delegering skall återrapporeras till nämnden. Om det råder en otydlighet i delegeringsordning och reglemente kring vilka frågor som det getts en delegerad beslutanderätt inom finns risk för befogenhetsöverskridande. Det finns även en risk för att det uppstår svårigheter för nämnden att utöva en tillräcklig intern styrning och kontroll i verksamheten.

I Östra Göinge kommun bedrivs den största delen av verksamheten under kommunstyrelsens ansvar och således ställs det höga krav på kommunstyrelsens delegationsordning och hanteringen av denna. Utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna i Östra Göinge kommun beslutat att granska kommunstyrelsens styrning, uppföljning och interna kontroll avseende delegationsbeslut.

2.2. Syfte och avgränsning

Granskningens övergripande syfte är att bedöma huruvida kommunstyrelsens fastställda reglemente och delegeringsordning är tillräckligt rättssäkert utformat för att uppfylla kraven i kommunallagen. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är reglementet tydligt avseende vilka beslut kommunstyrelsen får fatta och vem som får underteckna handlingar?
- ▶ Finns det en tydlig vidaredelegation?
- ▶ Är delegationen mellan kommunstyrelsen och dess utskott tydlig och ändamålsenlig?
- ▶ Är delegationsordningen tydlig avseende hur besluten skall anmälas?
- ▶ Finns rutiner för återanmälan till kommunstyrelsen?
- ▶ Omfattar delegationsordningen annat än sådant som är hänförligt till delegerad beslutsrätt?
- ▶ Är gränsen mellan ren verkställighet och beslut i kommunallagens mening rimlig?

2.3. Metod

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning. Intervjuer har genomförts med kommunchef, enhetschef för administration och utredning, verksamhetschefen för stöd och omsorg, verksamhetschefen för bildning samt enhetschefen för utredningsenheten inom stöd och omsorg. Vidare har en protokollgranskning genomförts. Fokus för protokollgranskningen har varit delegationsbeslut som återrapporeras till kommunstyrelsen och utskotten samt beslutshandlingar i anslutning till de återanmälda ärendena.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av följande:

► Kommunallagen 6 kap 7 §, 33 § - 37 §

Delegation av beslutanderätten har två syften:

- att avlasta styrelsen/nämnderna i 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

Enligt kommunallagen kan en nämnd delegera till utskott, ledamot eller ersättare i nämnden eller anställd i kommunen att fatta beslut på nämndens vägnar (KL 6:33). Beslut utan delegering i ett ärende saknar laga verkan, det vill säga beslutet gäller inte.

Av (KL 6:34) framgår vilka ärenden som nämnden inte får delegera. I kommentarerna till kommunallagen anges att meningen är att rätten att vidaredelegera inte får utnyttjas på ett sätt som kan rubba nämndernas övergripande ansvar för verksamheten. Däremot kan även icke rutinmässiga ärenden delegeras. En nämnd kan dock inte delegera till förvaltningschef att omdisponera medel inom nämndens fastställda budgetram då det får anses vara ett principiellt beslut.¹

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 33 § skall anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske. En nämnd får uppdra åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande, att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall dock anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Vidare anges att om en nämnd eller en gemensam nämnd med stöd av 33 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller i någon av de samverkande kommunerna att besluta i stället. Sådana beslut ska anmälas till förvaltningschefen. Det finns inte någon uttryckt skyldighet för förvaltningschef eller delegat att till nämnden anmäla beslut som vidaredelegerats. Däremot får förvaltningschef endast använda möjligheten till vidaredelegering på ett sådant sätt att nämnden har kännedom om vem som har rätt att fatta beslutet. Om inte återanmälan görs till nämnden kvarstår kravet på att de enskilda beslutet anslås på kommunens anslagstavla, varför det ur ett administrativt perspektiv är att föredra att även vidaredelegerade beslut anmäls till nämnden via protokollen.

Det finns tre skäl till kravet på återanmälan av delegationsbeslut: information, kontroll och registrering. De två förstnämnda skälen syftar till att ge nämnden möjlighet till att hålla sig informerad om vad som sker i förvaltningen och att möjliggöra kontroll av att beslutet fattas i enlighet med de riktlinjer och mål som nämnden har beslutat om. Internkontrollansvaret kvarligger på nämnden. Registreringen av delegationsbeslut har betydelse för beräkning av besvärstiden. Vid laglighetsprövning (kommunalbesvär) räknas klagotiden från det datum då tillkännagivandet om justering av protokoll skett på kommunens anslagstavla². Registre-

¹ Kommunallagen med kommentarer och praxis, femte upplagan 2011, sida 447.

² Andra regler gäller vid förvaltningsbesvär, dvs ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, där klagotiden börjar löpa från den dag då part tagit del av beslutet. FvL 23§

ringen har också betydelse för den intresserade allmänheten som med hjälp av protokoll, ärendemening och diarienummer kan ta del av själva beslutet.

► **Beslut och verkställighet**

Beslut i kommunal verksamhet kan antingen vara beslut i kommunallagens mening eller ren verkställighet. Om beslut fattas i en nämnd eller med stöd av delegering är det ett *beslut* i kommunallagens mening, vilket kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Ett beslut i detta sammanhang kan så att säga kännetecknas av att det krävs en avvägning mellan för- och nackdelar. Med ren verkställighet avses beslut som får fattas av anställd utan att det normalt återanmäls till nämnden. I dessa ärenden saknas utrymme för självständiga bedömningar och besluten följer i princip som en konsekvens av lagar, riktlinjer och rutiner. Ett sådant beslut kan karaktäriseras av att bedömningen innebär ett tydligt ja eller ett nej. Gränsen mellan beslut och verkställighet är dock något otydlig och inte alltid så lätt att fastställa. Delegationsordningen ska inte innehålla beslut som är av arten verkställighet.

► **Kommunstyrelsens reglemente**

I kommunstyrelsens reglemente, senast reviderat av kommunfullmäktige den 20 mars 2014 anges att kommunstyrelsen ska övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin följs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt. Vidare ska kommunstyrelsen se till att uppföljning sker till fullmäktige om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret innefattande även den verksamhet som bedrivs i gemensamma nämnder.

3. Delegation och vidaredelegation

3.1. Kommunstyrelsens reglemente

Enligt reglementet är kommunstyrelsen kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska leda och samordna planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Kommunstyrelsen ska även leda och samordna utvecklingen av den kommunala demokratin. Kommunstyrelsen ska fullgöra kommunens uppgifter enligt lagar, förordningar och övriga föreskrifter inom utbildningsområdet, socialtjänsten samt inom teknik och samhällsbyggnad. Kommunstyrelsen svarar även för räddningstjänsten och de övriga uppgifter som enligt lag skall fullgöras av den kommunala nämnd som svarar för räddningstjänsten, dock ej tillstånd och tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO) eller lagen om explosiva varor (LBE). Vidare framgår av reglementet att kommunstyrelsen på delegation ska besluta i följande ärenden:

- ▶ vid behov ta upp lån inom den beloppsram och de riktlinjer som fullmäktige fastställt med särskilt beaktande av de närmare föreskrifter om säkerheten som fullmäktige angivit
- ▶ kommunens förvaltningsorganisation
- ▶ försäljning, byte, köp, och fastighetsreglering av fastighet som ej är av principiell betydelse
- ▶ att i förköpsärenden besluta avstå från att utöva förköpsrätt
- ▶ ärenden enligt lagen om förvärv av hyresfastighet med mera som inte avser utövande av förköpsrätt vid aktieöverlåtelse
- ▶ avge yttranden enligt lagen om kameraövervakning
- ▶ själv eller genom ombud föra kommunens talan i alla mål och ärenden inom sitt verksamhetsområde
- ▶ i sådana mål och ärenden, där det ankommer på kommunstyrelsen att föra kommunens talan på kommunens vägnar träffa överenskommelse om betalning av fordran, anta ackord, ingå förlikning och sluta annat avtal
- ▶ avge yttrande som ankommer på kommunfullmäktige om inte yttrandet är av principiell betydelse för den kommunala självstyrelsen. Kommunstyrelsen får också besluta i sistnämnda slag av yttranden om remisstiden inte medger att yttrandet behandlas på ordinarie sammanträde med fullmäktige.

I reglementet anges att avtal, handlingar och skrivelser som beslutas av kommunstyrelsen skall undertecknas av ordföranden eller vid förfall för denne av vice ordföranden samt kontrasigneras av anställd som styrelsen beslutar.

3.2. Kommunstyrelsens delegationsordning

Av delegationsordningen framgår vad respektive ärende avser, vem delegaten är samt vilket lagrum ärendet kan härledas till. Vidare innehåller inledningen en generell information kring anmälan av delegationsbeslut. Det finns inte någon information rörande registrering av delegeringsbeslut.

Delegationsordningen är indelad under rubrikerna gemensamt för utskotten, ledningsutskottet, omsorgs- och utbildningsutskottet och individutskottet. Vi noterar att det i delegationsordningens inledning inte finns något förtydligande kring skillnaden mellan beslut i kommunallagens mening och ren verkställighet och det finns inte något exempel på vad som betraktas som ren verkställighet. Det framgår inte heller vad som gäller avseende vidaredelegation.

3.3. Ansvars- och uppgiftsfördelning mellan kommunstyrelsens utskott

Det finns inget samlat dokument där ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan de olika utskotten framgår. Detta framgår i underliggande handlingar inför kommunstyrelsens beslut om politisk organisation för Vision 2015, den 29 januari 2009 § 1. Vi kan dock konstatera att organisationen förändrats sedan beslutet 2009. Exempelvis framgår inte information om

individutskottet i beslutshandlingarna. Vidare anges det i beslutshandlingarna vad det avskaffade samhällsbyggnadsutskottet har i uppdrag att göra.

På kommunens hemsida framförs dock följande ansvarsfördelning mellan de olika utskotten:

Individutskottet

- ▶ myndighetsutövning inom socialtjänst, förskola och skola i ärenden som rör enskilda personer

Ledningsutskottet

- ▶ ekonomi, budget, bokslut och upphandling
- ▶ personalfrågor, personalpolitik och lönepolitik
- ▶ förvaltningsorganisationen
- ▶ information och marknadsföring
- ▶ näringslivs- och utvecklingsfrågor
- ▶ regionala frågor
- ▶ frågor rörande de kommunala bolagen
- ▶ kommunalteknik inklusive fastigheter
- ▶ miljö- och planering, utarbetande av översikts- och detaljplaner
- ▶ naturvård och vattenvård
- ▶ infrastruktur och kommunikationer
- ▶ räddningstjänst och skydd
- ▶ turism

Omsorgs- och utbildningsutskottet

- ▶ hälso- och sjukvård
- ▶ stöd och service till funktionshindrade
- ▶ bostadsanpassning
- ▶ socialtjänst: individ- och familj, äldre och funktionshindrade
- ▶ förskola och skolbarnsomsorg
- ▶ grundskola, särskola och gymnasieskola
- ▶ vuxenutbildning
- ▶ kultur
- ▶ idrotts- och föreningsliv

3.3.1. Kommunstyrelsens delegation till utskotten

Av delegationsordningen framgår att de ärenden som delegerats till utskotten generellt är följande:

- ▶ Överklagande och yrkande om inhibition till domstol och andra myndigheter i ärenden där kommunen är sakägare.
- ▶ Yttrande till Förvaltningsrätt och Kammarrätt avseende ärenden i vilka ursprungsbeslutet fattats av utskott.
- ▶ Yttrande över remisser till myndighet, organisationer m.fl. i frågor som ej är av stor vikt eller principiell betydelse.

Därutöver finns delegationsbeslut som ska fattas av respektive utskott. De flesta av dessa beslut har delegerats till individutskottet och gäller framförallt myndighetsbeslut enligt Socialtjänstlag (2001:453), Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Omsorgs- och utbildningsutskottet har på delegation att besluta om bland annat följande:

- ▶ Ansökningar om stimulansmedel, projektmedel, EU-bidrag m.m. hos socialstyrelsen, länsstyrelsen m fl. över 6 prisbabeteslopp
- ▶ Riktlinjer inom verksamheterna
- ▶ Beslut om prislista för interkommunal ersättning och bidrag till fristående skolor, förskolor och pedagogisk omsorg
- ▶ Godkännande av patientsäkerhetsberättelse
- ▶ Tillsyn av enskild förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg

Avslutningsvis finns de ärenden som ledningsutskottet har på delegation att besluta om samlade i kapitel 2 i delegationsordningen.

Av intervjuerna framgår att det tidigare funnits en otydlighet kring gränsdragningen mellan individutskottet och omsorgs- och utbildningsutskottet. Kommunchefen framför att det även finns exempel på när individutskottet och omsorgs- och utbildningsutskottet agerat mer som nämnder och inte som det är tänkt dvs beredande organ till kommunstyrelsen. I maj 2013 beslutade kommunfullmäktige att tillsätta en parlamentarisk kommitté att genomföra en sammanhållen och bred utvärdering av den politiska organisationen inför kommande mandatperiod. I slutrapporten³ framför kommittén följande förslag och överväganden med koppling till gränsdragningen mellan utskott och kommunstyrelse:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande ska ansvara för att definiera de kriterier eller principer som skall avgöra hur och när frågor skall väckas i kommunstyrelsen respektive utskotten.
- ▶ Kommittén konstaterar att det finns ett antal frågor kring kommunstyrelsens utskott som behöver förtydligas. Främst gäller det utskottens ansvarsområden och deras inbördes roller i förhållande till den ansvariga nämnden dvs kommunstyrelsen.

3.3.2. Vidaredelegering

Enligt de intervjuade har arbetsuppgifter inom det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) samt inom det systematiska brandskyddarbetet (SBA) vidaredelegerats från kommunchef till produktionschef som i sin tur delegerat till verksamhetsområdescheferna. För dessa två ansvarsområden finns en separat process för styrning och uppföljning och återrapportering sker således inte inom ramarna för anmälan av delegationsbeslut.

3.3.3. Granskning av delegationsordningen

Nedan följer en beskrivning av vissa valda delar ur delegationsordningen samt tillhörande kommentarer. De specifika punkterna anges för att konkretisera våra iakttagelser men är inte ett resultat av en fullständig genomgång av samtliga punkter i delegationsordningen.

Punkter i delegationsordningen

1.40 s 8

- Beslut att anta internbudget, beslutsattestanter, verksamhetsplaner inklusive mål

Ovanstående är delegerat till kommunchefen. Av granskningen framgår att ramen för budgeten beslutas av kommunfullmäktige. Ramen innehåller vissa fördelningar mellan de olika verksamhetsområdena. Utifrån ramen utformar kommunchef tillsammans med produktionschef och verksamhetschefer en internbudget som kommunchefen presenterar för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige under senhösten. Beslutet om att godkänna internbudgeten och de tillhörande ettåriga målen fattas av kommunchefen och inte kommunstyrelsen.

Kommentar: Genom att till kommunchefen delegera att fatta beslut om internbudget har fullmäktige frånhänt det yttersta budgetansvaret. Kommunchefen har tilldelats rätten att flytta medel mellan de olika verksamheterna inom kommunstyrelsens ansvarområde allt efter behov, vilket i och för sig kanske kan uppfattas som praktiskt, men icke desto mindre står en sådan ordning inte i överensstämmelse med kommunallagens regler. Se stycke 3.7 för ett mer utvecklat resonemang i denna fråga.

Punkter i delegationsordningen:

1.2 s 3, 1.45 s 8,

- Beslut om att lämna ut handling till annan myndighet i enlighet med skyldighet att bryta sekretess
- Upphandlingar över beloppsgränsen för direktupphandling

³ "Fortsatt utveckling av den politiska organisationen i Östra Göinge kommun", daterad 2013-11-21.

- Direktupphandling över 100 000 kr
- Direktupphandling t.o.m. 100 000 kr
- Vid förnyad konkurrensutsättning inom ramavtal

För dessa punkter framgår att kommunstyrelsen delegerat till flera funktioner i samma typ av ärende samt att delegaten för de två sistnämnda ärendena uppges vara chefer.

Kommentar: Det skall tydligt framgå till vem som nämnden delegerat till. Om inte ärenden särskiljs kan två anställda ha rätt att besluta i samma ärende. Det är enligt vår mening inte förenligt med uttalandet i kommentaren KL "Om nämnden vill delegera sin beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem beslutanderätten överläts."⁴

Punkter i delegationsordningen

3.27 s 13, 3.28 s 13,

- Undertecknande av internt avtal (hyra, lokalvård etc)
- Undertecknande av externt hyresavtal
 - Upp till högst 2 år eller för kortare avtal med total årshyra om högst 6 basbelopp
 - För längre tid än 2 år eller för kortare avtal med total årshyra större än 6 basbelopp

Kommentar: Att underteckna avtal är ren verkställighet och tillhör inte delegationsordningen. Detta skall enligt vår bedömning därför inte heller anmälas till nämnden inom ramen för återrapportering av delegationsbeslut.

Vi har i översynen även granskat hur huvudmannens ansvar utifrån skollagen hanterats i delegationsordningen och vi kan konstatera att frågor som är hänförliga till skolans statliga uppdrag inte inkluderats i kommunens delegationsordning.

3.4. Firmateckning

Av firmateckningsordningen framgår vilka personer som två i förening har rätt att agera firmatecknare.

3.5. Vår bedömning

I kommunstyrelsens reglemente redovisas kommunstyrelsens uppgifter enligt speciallagstiftning, där de större ansvarsområdena anges. Vi kan dock konstatera att kommunstyrelsen enligt reglementet på delegation ska besluta i ärenden enligt lagen om förvärv av hyresfastighet med mera som inte avser utövande av förköpsrätt vid aktieöverlåtelse. Lag (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. upphörde att gälla den 1 mars 2010 och kommunstyrelsen bör tillse att det i gällande reglemente för kommunstyrelsen inte finns hänvisningar till upphävd lagstiftning samt att delegationsordningen följer reglementet i detta avseende.

Av granskningen framgår att det saknas ett samlat och uppdaterat dokument som tydliggör ansvars- och uppgiftsfördelning mellan kommunstyrelsens olika utskott. Av intervjuerna framgår att denna gränsdragning förtydligats men att utvecklingsarbete kvarstår. Vi kan även konstatera att kommunstyrelsen delegerat till omsorgs- och utbildningsutskottet att besluta om riktlinjer inom verksamheterna, om prislista för interkommunal ersättning och bidrag till fristående skolor, förskolor och pedagogisk omsorg samt om tillsyn av enskild förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg. Utan att i detalj ha granskat underliggande handlingar i varje enskilt ärende bedömer vi utifrån formuleringen i delegationsordningen att utskottet

⁴ Kommunallagen med kommentarer och praxis, femte upplagan 2011, sida 437.

frångår sitt uppdrag som beredande organ i de fall beslut fattas i dessa ärenden. För att säkerställa en korrekt ärendehantering bedömer vi att en ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan utskott och kommunstyrelse samt utskotten emellan bör formaliseras och dokumenteras.

Att underteckna avtal är ren verkställighet och tillhör därför inte delegationsordningen. Kommunstyrelsen har genom godkännande av firmateckningsordningen fattat beslut om vilka tjänstemän som kan kontrasignera handlingar. Dock saknas förtydligande om undertecknande av handlingar som inte är föranledda av beslut i kommunstyrelsen, t ex utifrån tjänstemans delegationsbeslut. Här rekommenderar vi ett förtydligande avseende vad som gäller för förvaltningen, verksamhetsområden och ansvarsområden. Det är inte ovanligt att det förekommer osäkerhet kring skillnaden mellan beslut i kommunallagens mening, firmateckningsrätt och attesträtt. Vi föreslår därför utbildningsinsatser för att tydliggöra beslutsrätten.

Vi kan konstatera att frågor som är hänförliga till skolans statliga uppdrag inte inkluderats i kommunens delegationsordning. Vi bedömer att detta är korrekt eftersom sådana punkter är mer lämpliga att kommuniceras till kommunstyrelsen inom ramarna för det systematiska kvalitetsarbetet. Med undantag för delegationsbesluten som rör undertecknande av handlingar bedömer vi att delegationsordningen inte innehåller några ärenden som är ren verkställighet.

I ett antal ärenden i delegationsordningen har beslutet delegerats till ett flertal funktioner. Om inte ärenden särskiljs kan två anställda ha rätt att besluta i samma ärende, vilket enligt vår mening inte förenligt med uttalandet i kommentaren till kommunallagen, sid 437 "Om nämnden vill delegera sin beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem beslutanderätten överlåts." Kommunstyrelsen bör tillse att det för varje ärende i delegationsordningen tydligt framgår till vem kommunstyrelsen delegerat beslutanderätten.

Avslutningsvis är det vår bedömning att delegeringen av beslutanderätt att anta internbudget till kommunchefen, inte är förenlig med kommunallagen. Vår bedömning utgår dels från den organisationsmodell som Östra Göinge kommun har valt och dels utifrån kommunallagen.

- *Östra Göinges organisationsmodell*

Om det i en traditionell facknämndsorganisation, skulle visa sig att en nämnd saknar tillräckliga medel för sin verksamhet fordras att nämnden begär tilläggsanslag till sin budget. Beslut måste då fattas av fullmäktige för att nämnden ska kunna fullgöra sina åtaganden. Möjligheterna att flytta medel begränsas av nämndens verksamhetsområden och därmed föreligger inte samma delegationsmöjligheter för en och samma delegat att omfördela mellan vitt skilda verksamheter i en traditionell organisation med facknämnder. I Östra Göinge kommun omfattar kommunstyrelsens internbudget i princip samtlig kommunal verksamhet. Det betyder att styrelsen kan göra omfördelningar mellan olika verksamheter och i princip enbart behöver äska om tilläggsanslag såvida kommunens samlade verksamhet skulle uppvisa ett underskott. Östra Göinges organisationsmodell, tillsammans med rätten att anta internbudget, ger därför en ojämförligt större räckvidd för en delegat än vad motsvarande delegationsrätt har i många andra kommuner.

Vi gör bedömningen att prioriteringar mellan verksamheter, som följer av organisationsmodell, skulle vara en exklusivitet för kommunchefen möjligen kan vara logisk utifrån organisationsmodellen men inte i enlighet med kommunallagen, som understryker politikens exklusivitet och skyldighet att fatta beslut och därmed ta ansvar för gjorda

prioriteringar. Vi menar också att det ansvarsprövningsförfarande som finns i kommuner understryker det faktum.

- *Kommunallagen och delegation*

Det är nämnden som fastställer sin internbudget efter delegation från kommunfullmäktige⁵. I SKL:s tolkning⁶ anges att fullmäktiges beslutsområde omfattar avgöranden av mer grundläggande natur eller beslut av mer generell räckvidd, vilket betyder beslut där det politiska momentet är avgörande. Enligt kommunallagen⁷ får en nämnd uppdra åt ett utskott, en ledamot eller ersättare eller åt en anställd i kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden med undantag för bl a ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Fortsatt enligt SKL:s tolkning av kommunallagen kan en nämnd inte delegera till en förvaltningschef att omdisponera medel inom av nämnden fastställd driftsbudgetram då detta får anses vara ett principiellt beslut.⁸

Enligt vår bedömning innebär den oinskränkta beslutanderätten över internbudgeten en möjlighet att förändra ett politiskt beslut av principiell art, vilket innebär att kommunchefen i princip äger rätt att flytta medel från ett verksamhetsområde till ett annat. Hur kommunen skall prioritera mellan olika välfärdstjänster menar vi är en politisk fråga och inte enbart en budgetteknisk fråga. Förvisso har fullmäktige och kommunstyrelsen styringsmöjligheter via fokusområden och målformuleringar, men då ekonomin är det skarpaste styringsmedlet, innebär delegationsrätten att de politiskt ansvariga riskerar att frånhända sig ekonomin som styrmedel under ett budgetår. Även om så aldrig skulle ske, behöver delegationsrätten på principiella grunder begränsas och tydliggöras.

Av ovanstående följer, enligt vår mening, att det inte är tillräckligt att fullmäktige endast antar en budgetram med vissa fördelningar mellan de av kommunen definierade verksamhetsområdena. Vi bedömer att det finns ett behov av att tydliggöra vad nuvarande delegation om beslut avseende internbudget innebär. Det bör i delegationen tydliggöras att beslutsrätten inte gäller i de fall där beslutet är av principiell karaktär.

⁵ Kommunallagen 3 kap §§9-10

⁶ Kommunallagen med kommentarer och praxis, 5:e upplagan, s.207

⁷ 6 kap 33 § första stycket och 6 kap 34§.

⁸ Kommunallagen med kommentarer och praxis, 5:e upplagan, s.447

4. Uppföljning och intern kontroll

4.1. Rutiner, riktlinjer och praxis

Beträffande återrapportering framgår det av delegationsordningens inledning att delegationsbeslut ska anmälas till kommunstyrelsen snarast. Det framgår dock inte vem som ansvarar för att besluten anmäls, till vem besluten skall anmälas eller hur anmälan ska gå till. Detta finns dock delvis angivet i rutinen för registrering och redovisning av delegationsbeslut som fastställdes den 27 oktober 2009. Enligt den dokumenterade rutinen ska alla beslut, fattade enligt fastställd delegationsordning, redovisas för kommunstyrelsen eller tillstånds- och tillsynsnämnden. Vissa beslut ska registreras in i verksamhetsprogram (ex. insatser till enskilda fattade av socialsekreterare), en del beslut ska redovisas i diariesystemet Public. Delegationsbeslut fattade av utskott redovisas genom att utskottets protokoll skickas till kommunstyrelsen. Registeringen av delegationsbeslut ske enligt rutinen ske på något av följande sätt, beroende på ärende/beslut:

- ▶ Beslutsfattare lämnar in delegationsbeslut (finns mall) samt ev beslutsunderlag till registrator.
- ▶ Beslutsfattare lämnar in handling som är att betrakta som delegationsbeslut till registrator.
- ▶ Beslutsfattare registrerar i verksamhetsprogram (ex. WM-omsorg).
- ▶ Delegationsbeslut i utskott redovisas i protokoll.

Av intervjuerna framgår att verksamheten inte har någon kännedom om den dokumenterade rutinen men att praxis för anmälan av delegationsbeslut är att lämna beslut och underlag till respektive administratör. Vid oklarheter uppger de flesta att de rådfrågar enhetschefen för administration och utredning. Det framförs även att kunskapen om delegationsordningen, dess funktion och de krav som delegationsordningen ställer varierar längre ute i verksamheten.

4.2. Återrapportering

Anmälan till kommunstyrelsen sker enligt uppgift genom att besluten hålls tillgängliga för granskning av kommunstyrelsens ledamöter i sammanträdeslokalen under sammanträdesdagen. Vid varje sammanträde upprättas en pärm för dessa handlingar. I de fall något av utskotten beslutat om att godkänna en uppföljning av något slag inom sitt verksamhetsområde så får kommunstyrelsen beslutsparagrafen till sig som ett delegationsärende. De underliggande handlingarna följer inte med här, utan har tilldelats kommunstyrelsen tidigare genom att kommunstyrelsen även få utskottens kallelser och underliggande handlingar. Sekretessärenden redovisas genom avidentifierade delegationsrapporter. Det framgår inte i delegationsordningen vilken information anmälan av delegationsbeslut ska innehålla, det finns inte heller någon information rörande återanmälan av eventuella ärenden som vidaredelegerats.

4.2.1. Granskning av omsorgs- och utbildningsutskottets protokoll

Av protokollgranskningen kan vi konstatera att omsorgs- och utbildningsutskottet fattar beslut som avser godkännande av kvalitetsuppföljningar, åtgärdande av brister samt övriga uppföljningar. Några exempel från 2013 och 2014 är följande:

- ▶ Beslut att godkänna rapporten avseende åtgärder inom hemtjänsten
- ▶ Beslut att godkänna brukarundersökningar inom hemtjänsten och särskilt boende
- ▶ Beslut att godkänna kvalitetsberättelse 2013 för stöd och omsorg samt patientsäkerhetsberättelse.

Av granskningen av delegationsordningen framgår inte utskottets rätt att på delegation besluta i dessa frågor. Vid intervjuerna framförs att denna praxis utvecklats för att minska omfattningen på kommunstyrelsens administration och handlingar.

4.3. Intern kontroll

Kommunstyrelsen har inte i sin interna kontrollplan 2013 eller 2014 inkluderat kontroll av delegationsbeslut. Enligt enhetschef för administration och utredning förefaller återrapporteringen av delegationsbeslut fungera väl. Den interna kontrollen består av att enhetschefen för Administration och Utredning ser över de listor med delegationsbeslut som plockas ut från verksamhetssystemen inför anmälan till kommunstyrelsen. I vissa fall har kommunstyrelsen bett om att få ett delegationsärende presenterat för sig i utbildningssyfte.

4.4. Vår bedömning

I delegationsordningen anges att beslut fattat med stöd av delegering skall vara skriftligt och undertecknat och skall anmälas till kommunstyrelsen snarast. Mer utförlig information finns i en dokumenterad rutin från 2009. Av intervjuerna framgår dock att kunskapen om denna rutin samt om delegationsordningens funktion varierar ute i organisationen. Enligt vår bedömning bör således processen för anmälan av delegationsbeslut tydliggöras och kommunstyrelsen måste tillse att rutinen för anmälan kommuniceras och implementeras i verksamheten. Det är lämpligt att i delegationsordningen ange både vem som ansvarar för att ett delegationsbeslut anmäls, till vem besluten skall anmälas samt att inkludera en hänvisning till dokumenterad rutin. Vi bedömer även att kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt genom att det i anmälan av delegationsbeslut tydligt framgår utifrån vilken punkt i delegationsordningen som beslutet är fattat från.

Ett utskott skall enligt KL endast bereda ärenden till nämnden eller fatta beslut efter delegation. Det är enligt vår mening inte tydligt vari beslutsrätten i uppföljningsarbete framgår i delegationsordningen och beslutsrätten för dessa frågor bör enligt vår bedömning tydliggöras.

Avslutningsvis kan vi konstatera att kommunstyrelsens interna kontroll avseende delegationsbeslut kan utvecklas. En tydligare hänvisning till delegationsordningen vid anmälan av delegationsbeslut är ett exempel på kontrollfunktion som skulle stärka kommunstyrelsens förutsättningar att bedriva en intern kontroll.

5. Sammanfattande bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsens fastställda reglemente och delegationsordning delvis är tillräckligt rättssäkert utformat för att uppfylla kraven i kommunallagen. Vi bedömer dock att kommunstyrelsens delegering till kommunchef om att anta internbudget inte är i överensstämmelse med kommunallagens regler då beslutanderätten över internbudgeten utgör en möjlighet att förändra ett politiskt beslut av principiell art. Även om så aldrig skulle ske, behöver delegationsrätten på principiella grunder begränsas och tydliggöras.

Beträffande anmälan av delegationsbeslut bedömer vi att processen för detta bör tydliggöras och rutinen för anmälan behöver kommuniceras ut i verksamheten. Vi bedömer även att kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt genom att det i anmälan av delegationsbeslut tydligt framgår utifrån vilken punkt i delegationsordningen som beslutet är fattat från.

Våra bedömningar utifrån revisionsfrågorna:

Är reglementet tydligt avseende vilka beslut kommunstyrelsen får fatta och vem som får underteckna handlingar? Finns det en tydlig vidaredelegation?

Vi bedömer att det med tillräcklig tydlighet framgår i kommunstyrelsens reglemente vilka beslut kommunstyrelsen får fatta utan särskilt beslut från fullmäktige. I reglementet framgår på övergripande nivå vilka verksamhetsområden som delegerats till kommunstyrelsen.

Rätten att underteckna handlingar regleras i delegationsordningen. Att underteckna avtal är ren verkställighet och tillhör därför inte delegationsordningen. Kommunstyrelsen har genom godkännande av firmateckningsordningen fattat beslut om vilka tjänstemän som kan kontrasignera handlingar. Dock saknas förtydligande om undertecknande av handlingar som inte är föranledda av beslut i kommunstyrelsen, t ex utifrån tjänstemans delegationsbeslut. Här rekommenderar vi ett förtydligande avseende vad som gäller för förvaltningen, verksamhetsområden och ansvarsområden. Det är inte ovanligt att det förekommer osäkerhet kring skillnaden mellan beslut i kommunallagens mening, firmateckningsrätt och attesträtt. Vi föreslår därför utbildningsinsatser för att tydliggöra beslutsrätten.

Är delegation mellan kommunstyrelsen och dess utskott tydlig och ändamålsenlig?

Utifrån granskningen bedömer vi att det inte finns en ändamålsenlig delegation mellan kommunstyrelsen och dess utskott. Granskningen visar att omsorgs- och utbildningsutskottet fattat beslut i ärenden där beslutanderätten inte tydligt går att härleda till särskild ärenderubrik i delegationsordningen. Vidare ska ett utskott enligt KL endast bereda ärenden eller fatta beslut efter delegation. Det är enligt vår mening inte tydligt vari beslutsrätten i uppföljningsarbete framgår i delegationsordningen och beslutsrätten för dessa frågor bör enligt vår bedömning tydliggöras. Vi kan även konstatera att kommunstyrelsen delegerat till omsorgs- och utbildningsutskottet att besluta om riktlinjer inom verksamheterna, om prislista för interkommunal ersättning och bidrag till fristående skolor, förskolor och pedagogisk omsorg samt om tillsyn av enskild förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg. För att säkerställa en korrekt ärendehantering bedömer vi att en ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan utskott och kommunstyrelse samt utskotten emellan bör formaliseras och dokumenteras.

Är delegationsordningen tydlig avseende hur besluten skall anmälas? Finns rutiner för återanmälan till kommunstyrelsen?

Av delegationsordningen framgår inte hur och till vem delegationsbeslut ska anmälas. Detta finns angivet i en dokumenterad rutin från 2009. Av intervjuerna framgår dock att kunskapen om denna rutin samt om delegationsordningens funktion varierar ute i organisationen. Enligt vår bedömning bör således processen för anmälan av delegationsbeslut tydliggöras och kommunstyrelsen måste tillse att rutinen för anmälan kommuniceras och implementeras i verksamheten. Det är lämpligt att i delegationsordningen ange både vem som ansvarar för att ett delegationsbeslut anmäls, till vem besluten skall anmälas samt att inkludera en hänvisning till dokumenterad rutin.

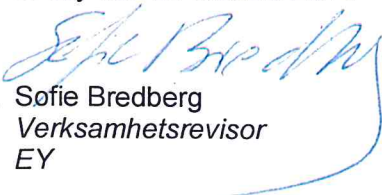
Omfattar delegationsordningen annat än sådant som är hänförligt till delegerad beslutsrätt? Är gränsen mellan ren verkställighet och beslut i kommunallagens mening rimlig?

Med undantag för delegationsbesluten som rör undertecknande av handlingar bedömer vi att delegationsordningen inte innehåller några ärenden som är ren verkställighet. Det framgår dock inte av delegationsordningen vad som betraktas som ren verkställighet. Således förfaller det svårt att avgöra om gränsen mellan ren verkställighet och beslut i kommunallagens mening är rimlig.

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendationer är enligt följande:

- ▶ Kommunstyrelsen bör begränsa och tydliggöra beslutanderätten över internbudgeten.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tydliggöra utskottens beredande funktion samt tillse att förtydligandet genomsyrar delegationsordning och rådande praxis.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att verkställighetsärenden som ärendet att underteckna handlingar är, inte ingår i delegationsordningen.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att det för varje ärende i delegationsordningen tydligt framgår till vem kommunstyrelsen delegerat beslutanderätten. Vidare kan hänvisning till punkt i delegationsordningen med fördel tydligt framgå vid anmälan av delegationsbeslut.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tydliggöra vem som ansvarar för att ett delegationsbeslut anmäls och till vem besluten skall anmälas. Dokumenterad rutin måste kommuniceras ut i verksamheten.

Broby den 29 oktober 2014



Sofie Bredberg
Verksamhetsrevisor
EY



Lars Eriksson
Verksamhetsrevisor
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade

- ▶ Jonas Rydberg - Kommunchef
- ▶ Kerstin Wanstadius – Enhetschef Administration & Utredning
- ▶ Jakob Thorsteinsson – Verksamhetschef för stöd & omsorg
- ▶ Ulla Wram – Verksamhetschef för verksamhetschef för förskola & grundskola
- ▶ Mirjam Englund – Enhetschef utredningsenheten

Dokument

- ▶ Delegationsordning för kommunstyrelsen, reviderad 2014-05-07
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen i Östra Göinge kommun, reviderat 2014-03-20
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2013 och 2014
- ▶ Ledningsutskottets protokoll 2013 och 2014
- ▶ Omsorgs- och utbildningsutskottets protokoll 2013 och 2014