

**Leksands kommun
Kommunrevisionen**

Till
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige

Revisionsrapport avseende delegeringsordning

Kommunrevisionen har granskat, om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig delegeringsordning och om delegationsordningen följs.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig delegeringsordning. Den sammanfattande bedömningen baseras på en sammanvägning av bedömningarna för tre kontrollmål. Inget av kontrollmålen har uppfyllts.

Det har under granskningen framkommit att kommunkonferenserna tillsammans med nämndssekreterare har initierat ett arbete för framtagande av en tydligare delegeringsordning samt utarbetande av rutiner för återrapportering av tagna delegeringsbeslut.

Kommunrevisionen vill påtala att vi anser det av största vikt att kommunstyrelsen är aktiv i utformande av delegeringsordningen.

Kommunrevisionen önskar kommunstyrelsens yttrande över vilka åtgärder som kommer vidtas för att

- Säkerställa en ändamålsenlig, till organisationen anpassad, delegeringsordning som uppfyller lagens krav.
- Regler och rutiner fastställs för anmälan av beslut som fattas med stöd av delegation.
- De beslut som fattas med stöd av delegation registreras och anmäls på ett tillfredställande sätt.

Kommunrevisionen önskar svar från kommunstyrelsen senast 30 november.

Rapporten översändes härmed till kommunstyrelsen och för kännedom till kommunfullmäktige.

Leksand 2017-06-21

För kommunrevisionen



Kerstin Furöstam
Ordförande

Revisionsrapport

Delegering och återrap- portering av delegeringsbeslut

Leksands kommun

*Fredrik Carlsson
Projektledare*

*Linnéa Grönvold
Projektmedarbetare*

Juni 2017

Innehållsförteckning

Sammanfattning och revisionell bedömning	1
1. Inledning	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Revisionsfråga	2
1.3. Kontrollmål	2
1.4. Revisionskriterier	3
1.5. Avgränsning och metod.....	3
2. Kommunallagens bestämmelser om delegering	4
2.1. Syftet med delegering av beslutanderätt.....	5
2.2. Vem kan få delegationsrätt?	5
3. Granskningsresultat	6
3.1. Delegationsordningarnas ändamålsenlighet.....	6
3.1.1. Iakttagelser	6
3.1.2. Bedömning.....	7
3.2. Regler och rutiner för anmälan	7
3.2.1. Iakttagelser	7
3.2.2. Bedömning.....	8
3.3. Anmälan av delegationsbeslut.....	8
3.3.1. Iakttagelser	9
3.3.1.1. Beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling.	9
3.3.1.2. Tecknande av hyresavtal inom den egna sektorn.....	9
3.3.2. Beslut om objektsupphandling av vara/tjänst.....	9
3.3.3. Beviljande av förtroendevaldas deltagande i kurser, konferenser och dylikt	9
3.3.4. Bedömning.....	9
3.4. Rekommendationer.....	10

Sammanfattning och revisionell bedömning

På uppdrag av Leksands kommuns revisorer har PwC granskat delegation och hantering av delegationsbeslut.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig delegeringsordning. Den sammanfattande bedömningen baseras på en sammanvägning av bedömningarna för nedanstående kontrollfrågor.

Kontrollfrågor	Kommentar	
<i>Kontrollfråga 1. Styrelsens delegeringsordningar är ändamålsenliga, anpassade till organisationen och uppfyller lagens krav.</i>	Ej uppfyllt. Vi bedömer att delegationsordningen i sin utformning inte är tydlig. Bland annat är flera av beslutstyperna som anges i styrelsens delegationsordning att betrakta som verkställighet.	
<i>Kontrollfråga 2. Det finns fastställda regler och rutiner för anmälan av beslut som fattas med stöd av delegation.</i>	Ej uppfyllt. Vi bedömer att det inom Leksands kommun saknas fastställda rutiner och regler för hur anmälan av delegationsbeslut ska ske och handläggningen för anmälan hanteras på olika sätt i olika delar av organisationen.	
<i>Kontrollfråga 3. De beslut som fattas med stöd av delegation registreras och anmäls på ett tillfredsställande sätt.</i>	Ej uppfyllt. Vår bedömning är att det finns brister avseende anmälan av delegationsbeslut, vilket resulterar att beslut inte anmäls i nämnden.	

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Delegering av fullmäktigeärenden regleras i kommunallagen (KL). Fullmäktige får uppdra åt en nämnd eller styrelse att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Denna delegation kan ges dels i särskilda beslut eller formuleras i reglementet för nämnder och styrelsen.

Begränsning av vilka ärenden som kan delegeras framgår av KL som beskriver vilka uppgifter fullmäktige ska besluta om. Nämnderna ska redovisa hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat. Fullmäktige ska bestämma omfattning och formerna för denna redovisning.

Nämnd eller styrelse får uppdra till utskott, ledamot, ersättare eller till en anställd att besluta i viss grupp av ärenden. Nämnden får ge förvaltningschef rätt att vidaredelegera beslutanderätten till annan anställd. Kommunallagen ger också anvisning om vilka ärenden som inte får delegeras. Det är främst ärenden som handlar om verksamhetens mål, inriktning och omfattning.

Beslut som fattats med stöd av delegation är juridiskt sett ett nämndbeslut det vill säga de kan inte ändras av nämnden. För att ett beslut som fattas med stöd av delegation ska vinna laga kraft krävs dock att de anmäls till nämnden.

När en nämnd delegerar beslutanderätt är det viktigt att det är klart och tydligt vilken beslutanderätt som delegeras och till vem. En otydlig delegationsordning kan medföra att beslut som överklagas blir upphävda på grund av att det är otydligt vem som har givits befogenhet att fatta beslut eller att omfattningen av bemyndigandet är otydligt.

År 2011 genomförde Leksands kommun en politisk omorganisation. Omorganisationen byggde på att facknämnderna avskaffades. Kommunstyrelsen fick därmed ta över många uppgifter som före år 2011 hanterades av ett antal nämnder. För att undvika överbelastning vid kommunstyrelsens sammanträden krävs därför en väl fungerande delegering.

1.2. Revisionsfråga

Följande revisionsfråga besvaras i granskningsrapporten:

- Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig delegeringsordning som följs?

1.3. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan har följande kontrollmål använts:

- Styrelsens delegeringsordningar är ändamålsenliga, anpassade till organisationen och uppfyller lagens krav.
- Det finns fastställda regler och rutiner för anmälan av beslut som fattas med stöd av delegation.
- De beslut som fattas med stöd av delegation registreras och anmäls på ett tillfredsställande sätt.

1.4. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Leksands kommuns delegationsordningar

1.5. Avgränsning och metod

Granskningen är avgränsad till kommunstyrelsen.

Inledningsvis har dokumentstudier av relevant dokumentation genomförts. Genomgång har gjorts av kommunstyrelsens beslutade delegationsordningar, vilket innefattar följande dokument:

- Kommunstyrelsens delegeringsordning för tjänstemän inom kommunstyrelsens förvaltning. Antagen av KS 2016-11-07.
- Kommunstyrelsens delegeringsordning för kommunstyrelsens utskott, kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör. Antagen av kommunstyrelsen 2013-08-26 och senast reviderad 2015-01-26.

Stickprov har genomförts för att verifiera i vilken omfattning återrapportering av delegationsbeslut sker på ett tillfredsställande sätt. Stickprovet av delegationsbeslut omfattar perioden från januari 2016 till mars 2017.

Intervjuer har genomförts med:

- Kommundirektör
- Administrativ chef
- Fyra nämndsekreterare

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

2. Kommunallagens bestämmelser om delegering

Enligt KL 3 kap. §§ 9-10 får fullmäktige uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, med undantag för ett antal ärenden av principiell karaktär.

Enligt KL 6 kap. § 33 får en nämnd i sin tur uppdra åt ett utskott, en ledamot, ersättare eller en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Dock inte i den typ av ärenden som anges i 6 kap. § 34:

ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,

framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,

ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,

ärenden som väckts genom medborgarförslag och som överlåtits till nämnden, och vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Beslut som fattas på delegation ska enligt 6 kap. § 35 anmälas till nämnden enligt den ordning nämnden beslutar. Beslut som fattas med stöd av delegation är juridiskt sett nämndbeslut och kan inte ändras av nämnden i samband med att beslutet anmäls. Nämnden kan även enligt § 36 uppdra åt ordföranden eller annan ledamot att besluta i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas, sådana beslut ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Om nämnden enligt § 33 ovan uppdrar åt förvaltningschef att fatta beslut får nämnden enligt § 37 även överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra annan anställd att besluta i stället. Sådana beslut ska då anmälas till förvaltningschefen, som i sin tur anmäler dem till nämnden.

I kommunala sammanhang görs vanligtvis åtskillnad mellan nämndbeslut och förvaltningsbeslut (verkställighet).

Nämndbeslut avser beslut fattat av nämnd eller av delegat med stöd av delegering från nämnd. Dessa beslut ska kunna överklagas i enlighet med de regler som återfinns i kommunallagen.

Förvaltningsbeslut avser beslut som får fattas av anställd utan att de normalt anmäls till nämnden, det vill säga verkställighetsbeslut i det löpande arbetet. Ett förvaltningsbeslut är normalt sett ett beslut styrt av regler, riktlinjer, rutinbeskrivning-

ar etcetera, vilka i sin tur redan är beslutade. Beslut av rent verkställande art kan enligt KL 10 kap. § 2 inte överklagas.

2.1. Syftet med delegering av beslutanderätt

Delegering av beslutanderätt medför möjlighet att avlasta nämnd/styrelsen från rutinärenden, och därmed skapa utrymme för mer omfattande behandling av betydelsefulla och principiella ärenden. Vidare medför det även möjlighet till en mer effektiv verksamhet genom att förkorta beslutsvägar samt handläggningstiden för ärenden.

2.2. Vem kan få delegationsrätt?

Kommunstyrelsen och nämnderna kan med stöd i KL 6 kap. §§ 33-38 delegera beslutanderätt till:

- En grupp av ledamöter och/eller ersättare inom den egna nämnden.
- En enskild ledamot eller ersättare inom den egna nämnden.
- En enskild anställd.

Lagen medger inte beslut om så kallad blandad delegation, exempelvis att en ledamot och en anställd ges rätt att gemensamt fatta beslut. Beslut i grupp är förbehållet ledamöter/ersättare.

3. Granskningsresultat

3.1. Delegationsordningarnas ändamålsenlighet

Kontrollmål: Styrelsens delegeringsordningar är ändamålsenliga, anpassade till organisationen och uppfyller lagens krav.

3.1.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsen i Leksands kommun hanterar delegering av beslut genom två delegationsordningar:

- Kommunstyrelsens delegeringsordning för tjänstemän inom kommunstyrelsens förvaltning.
Antagen av kommunstyrelsen 2016-11-07 §§ 195.
- Kommunstyrelsens delegeringsordning för kommunstyrelsens utskott, kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör.

Utifrån vår genomgång av kommunstyrelsens delegeringsordning för tjänstemän vill vi lyfta fram följande iakttagelser:

I kommunstyrelsens delegeringsordning för tjänstemän inom kommunstyrelsens förvaltning, antagen av kommunstyrelsen 2016-11-07 §§ 195, framgår ett antal beslutstyper, vilken funktion beslutstypen är delegerad till och bemyndigandets omfattning.

En del av beslutstyperna är mer specifika än andra. För att illustrera skillnader i grad av specificering har vi valt ut följande två exempel ur kommunstyrelsens delegeringsordning för tjänstemän.

Beslutstyper	
Fördela arbetsuppgifter.	Besluta i ärenden om dispens/tillstånd för kompostering i grupp – och flerbostadsbebyggelse, förskolor, skolor etc.

I delegeringsordningen förekommer även beslutstyper där det anges flera delegater för en och samma beslutstyp. Flera av beslutstyperna upprepas för varje sektor.

Vid intervjuerna framkom att kommunsekreteraren tillsammans med nämndsekreterare skapat en projektplan för att skapa en tydligare delegeringsordning men också skapa rutiner för återrapportering av tagna delegeringsbeslut och säkerställa att flöden och mallar är kända inom organisationen.

Syftet med projektet är att skapa en rättssäkerhet och trygghet i kommunens hantering av delegeringsordning, delegeringsbeslut och återrapportering av dessa. Projektplanen beskriver brister som noterats i delegeringsordningen och i återrappor-

teringen som finns i dagsläget. Projektet är planerat att genomföras under hösten 2017 och våren 2018.

3.1.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet ej är uppfyllt. Delegationsordningen är enligt vår mening och enligt flera av de intervjuade inte helt tydlig.

Det är otydligt, utifrån delegeringsordningen, vem som har mandat att fatta vissa typer av beslut eftersom det finns flera delegater som bemyndigats att fatta beslut inom samma beslutstyp.

Delegeringsordningen är lång (66 sidor) och flera av beslutstyperna upprepas. Vår uppfattning är att delegationsordningen kan kortas ned och därigenom bli mer lättanterlig genom att ta bort rader av beslutstyper och addera kolumner för respektive sektor.

Kommunallagens regler ska alltid följas vid delegation. Lagen anger inte tydligt vad som är ett beslut i kommunallagens mening och vad som är att betrakta som verkställighet. Vår bedömning är att flera av beslutstyperna som anges i styrelsens delegationsordning är att betrakta som ren verkställighet. Det mest tydliga exemplet är kommundirektörens bemyndigande att "fördela arbetsuppgifter".

Vi ser det dock som positivt att tjänstemännen har uppmärksammat bristerna som nämns ovan och initierat ett projekt för en förändring av delegationsordningen i syfte att korrigera bristerna. Vi vill poängtera vikten av att revideringen av delegationsordningen bör ske i nära dialog med de förtroendevalda.

3.2. Regler och rutiner för anmälan

Kontrollmål: Det finns fastställda regler och rutiner för anmälan av beslut som fattas med stöd av delegation.

3.2.1. Iakttagelser

På Leksands kommuns intranät finns en text att läsa avseende delegeringsordning. Texten utgår från kommunallagen och berör anmälningsplikt, beslut som inte får delegeras, vem delegering kan ske till samt vidaredelegation. Delegaterna har tillgång till kommunens intranät.

Enligt de intervjuade sker anmälan av delegeringsbeslut på två sätt inom kommunen idag. Dels som handskrivna sammanställningar på papper eller e-post och dels som digitala utdrag ur verksamhetssystemet som skickas till nämndsekreterare.

Enligt uppgifter från de intervjuade finns det mallar för anmälan av delegeringsbeslut. Dessa är dock inte enhetliga, utan ser olika ut inom olika organisatoriska enheter av kommunens tjänstemannaorganisation. Vidare har rutinerna för anmälan inte reviderats och anpassats efter kommunens organisationsförändring år 2011.

På övergripande nivå kan anmälningsprocessen beskrivas enligt följande:

1. En delegat fattar ett delegationsbeslut. I vissa fall registrerar delegaten själv beslutet i ärendehanteringssystemet/verksamhetssystemet.
2. Delegaten skickar därefter en lista över vilka delegeringsbeslut denne har fattat till nämndsekreteraren. Dessa listor skickas till nämndsekreteraren cirka en gång per månad. Inga kopior på det faktiska delegationsbeslutet bifogas.
3. Nämndsekreteraren registrerar därefter besluten och samlar dem i en pärm som finns tillgänglig vid kommunstyrelsens/utskottens sammanträde. Besluten behandlas som anmälningsärenden.
4. Inkluderat i protokollen finns en kortfattad lista över de delegeringsbeslut som tagits.

För de organisatoriska enheter som inte registrerar delegeringsbesluten i verksamhetssystemet sparas de fullständiga originalbesluten i pärmar som förvaras hos respektive verksamhet.

Vid intervjuer framkommer att nämnden eller styrelsens kansli i nuläget inte genomför kontroller av att alla beslut fattade genom delegation faktiskt anmäls. Det görs inte heller någon kontroll av att det är rätt delegat som har fattat beslutet.

3.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet ej är uppfyllt. Det saknas fastställda rutiner och regler för hur delegationsbeslut ska anmälas.

Enligt intervjuerna framgår att tjänstemannaledet hanterar anmälan av delegationsbeslut på olika sätt. Nämnden ska enligt KL 6 kap. 35 § bestämma i vilken ordning anmälan av delegationsbeslut ska ske. Vi kan inte se att det framgår tydligt i kommunstyrelsens beslutade delegationsordning eller i tjänstemannaledets skriftliga rutiner hur anmälan av delegationsbeslut ska gå till.

Av intervjuerna framgår att den praktiska handläggningen för anmälan av delegationsbeslut hanteras på olika sätt i olika delar av organisationen.

3.3. Anmälan av delegationsbeslut

Kontrollmål: De beslut som fattas med stöd av delegation registreras och anmäls på ett tillfredsställande sätt.

Vi har genomfört en stickprovskontroll i syfte att verifiera i vilken omfattning återrapportering av delegationsbeslut sker på ett tillfredsställande sätt. Granskningen av delegationsbeslut omfattar perioden januari 2016 till mars 2017. Fyra typer av beslut har valts ut.

3.3.1. Iakttagelser

3.3.1.1. Beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling.

Vi valde att begära ut delegeringsbeslut som fattats avseende *Beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling till enskild eller annan myndighet samt uppställande av förbehåll i samband med utlämnande till enskild*. Vi avgränsade oss till de delegeringsbeslut som tagits inom sektorn för vård och omsorg.

Vi fick ta del av ett (1) fattat beslut. Beslutet hade anmälts inom en rimlig tid till utskottet för vård och omsorg. Beslutet var också fattat av rätt delegat.

3.3.1.2. Tecknande av hyresavtal inom den egna sektorn

Vi begärde ut delegeringsbeslut om att *Teckna hyresavtal inom den egna sektorn*. Stickprovet avgränsades till sektorn för lärande och stöd samt vård och omsorg.

Vi fick ta del av sex (6) fattade beslut. Inget av dessa sex beslut hade anmälts. Där- emot hade rätt funktion fattat besluten i fyra av fallen. I två av fallen hade kom- mundirektör fattat besluten på grund av att sektorchef inte var närvarande.

3.3.2. Beslut om objektsupphandling av vara/tjänst

Vi begärde ut delegeringsbeslut avseende *Beslut om objektsupphandling av vara/tjänst till ett värde överstigande direktupphandlingsgränsen men understi- gande tröskelvärdet enligt LOU*.

Vid stickprovskontrollen framkom att inga (0) sådana beslut fanns för aktuell tids- period. De intervjuade påpekar att det inte finns en tillfredställande rutin kring den typen av delegeringsbeslut och att det därför är sannolikt att sådana beslut har före- kommit, men att skriftliga handlingar saknas.

3.3.3. Beviljande av förtroendevaldas deltagande i kurser, konfe- renser och dylikt

Vi begärde ut delegeringsbeslut avseende *Beviljande av förtroendevaldas delta- gande i kurser, konferenser och dylikt*.

Vi fick ta del av tre (3) fattade beslut. Samtliga tre beslut hade anmälts och rätt funktion hade fattat besluten.

3.3.4. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet ej är uppfyllt. Vår stickprovsgranskning visar att det finns brister avseende anmälan av delegationsbeslut som resulterar i att be- slut inte anmäls i kommunstyrelsen.

3.4. Rekommendationer

I syfte att korrigera ovan beskrivna brister lämnar vi följande rekommendationer.

Delegeringsordningarna innehåller enligt vår bedömning beslutstyper som vi anser är att betrakta som verkställighet. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att se över och ta ställning till att eventuellt lyfta bort delar som kan betraktas som verkställighet.

Det finns en otydlighet i delegationsordningen som vi tror kan åtgärdas genom att minska upprepningar och tydliggöra vem som har mandat att fatta beslut för de beslutstyper där flera funktioner anges.

Det finns i nuläget ingen beslutad ordning för hur delegationsbeslut ska anmälas. På grund av personberoendet samtidigt som olika delar av tjänstemannaorganisationen har olika rutiner för hur anmälan ska ske ökar risken för att delegationsbesluten inte anmäls på korrekt sätt. Vi rekommenderar därför att styrelsen ser över rutinerna för anmälan av delegationsbeslut.

Indikerade brister utifrån stickproven visar att det bör tydliggöras i delegeringsordningen att delegaterna avser lägsta beslutsnivå. D.v.s. att delegatens överordnade chef har mandat att fatta beslut i dennes ställe.

2017-06-21



Helena Steffansson Carlson
Uppdragsledare



Fredrik Carlsson
Projektledare