

Revisionsrapport 1/2017

Genomförd på uppdrag av kommunens revisorer
Juni 2017

Nacka kommun

**Granskning av kommunstyrelsens arbete
genom utskott**



Innehåll

1	Sammanfattning.....	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte och revisionsfrågor	2
2.3	Avgränsningar	2
2.4	Revisionskriterier	2
2.5	Metod	3
3	Utgångspunkter	3
3.1	Kommunallagen.....	3
3.1.1	Delegering eller verkställighet.....	4
3.1.2	Anmälan av delegationsbeslut	4
4	Arbetsordningar och delegering till utskotten	4
4.1	Former för utskott	4
4.2	Kommunstyrelsens arbete genom utskott	5
4.2.1	Stadsutvecklingsutskott	5
4.2.2	Arbetsutskott.....	7
4.2.3	Verksamhetsutskott	7
4.2.4	Krisledningsutskott.....	9
4.3	Slutsatser och bedömning	9
5	Efterlevnad, återrapportering och uppföljning	10
5.1	Rapportering av delegationsbeslut.....	11
5.2	Slutsatser och bedömning	13
6	Svar på revisionsfrågorna	14

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i Nacka kommun granskat kommunstyrelsens arbete genom utskott med syfte att bedöma om det finns tydliga, lagenliga och ändamålsenliga riktlinjer och delegationsordning för utskotten, samt om ansvar och roller är tydliga i förhållande till kommunstyrelsen.

Sammanfattande svar på revisionsfrågorna lämnas i rapportens kapitel 6.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens riktlinjer/arbetsbeskrivningar i allt väsentligt tydliggör utskottens ansvar och roller i förhållande till kommunstyrelsen. Dock råder viss otydlighet rörande arbetsutskottets ansvar, till följd av avsaknad av arbetsordning och otydliga skrivningar i kommunstyrelsens reglemente.

Utifrån kommunstyrelsens arbetsordningar för utskotten samt fullmäktiges ägardirektiv bedömer vi att delegationsordningen tydliggör beslutsrätten rörande delegationsärenden för utskott, ledamöter och tjänstemän. Då det enligt vår bedömning förekommer ärendetyper (punkterna 3, 90, 91, 92, 93) som enligt lagstiftningen inte får delegeras, konstaterar vi dock att delegationsordningen i några avseenden inte är lagenlig. Vi noterar även att skrivningen i delegationsordningen som fastslår att övriga delegationsbeslut anmäls genom att de redovisas till det utskott som ansvarar för beredningen av den typ av ärenden som beslutet avser, bör ses över, då den strider mot lagstiftningen enligt KL 6 kap. 35 §.

De delegationsbeslut som granskats har fattats på rätt nivå, och i allt väsentligt i enlighet med delegationsordningen. Vidare bedömer vi att underlagen inför kommunstyrelsens sammanträden är tillräckligt utförliga och transparenta för att ge en klar bild av vilka beslut som fattas och på vilka grunder, samt hur delegationen tillämpas. Ett antal brister har dock konstaterats. Exempelvis har vid granskning av protokoll och tillhörande handlingar noterats att det i flera fall saknas hänvisning/korrekt hänvisning till delegationsordningen. Äldre versioner av delegationsordningen tycks förekomma i organisationen. I några fall framgår inte delegatens funktion av listan över delegationsbeslut som anmäls till kommunstyrelsen. Även om delegatens funktion som regel framgår av tjänsteskrivelsen/beslutet gör vi bedömningen att tydligheten och transparensen skulle öka om delegatens funktion angavs redan i delegationslistan. Därutöver har vi noterat att beslut fattade på delegation av utskotten inte lyfts in under rubriken delegationsbeslut. Dessa återfinns istället i utskottens sammanträdesprotokoll som anmäls i sin helhet till kommunstyrelsen. Förfarandet försvårar möjligheten för kommunstyrelsens ledamöter att enkelt ta till sig information och få en överblick över vilka beslut som fattats på delegation.

Utifrån vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Se över utskottens arbetsordningar utifrån de synpunkter som lämnas i föreliggande rapport
- ▶ Se över delegationsordning och korrigerar den delegation som strider mot lagstiftningen
- ▶ Se över och fastställ rutiner för hänvisning till delegationsordning och tillse att nya versioner av delegationsordningen kommuniceras i organisationen
- ▶ Beakta möjligheten att inkludera delegatens funktion i listan över delegationsbeslut
- ▶ Tillse att beslut som fattas av utskotten tydliggörs och anmäls på likartat vis som vid beslut fattade av tjänstemän

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunstyrelsens reglemente fastslår att det som kommunstyrelsens beredande organ ska finnas ett *arbetsutskott* och ett *stadsutvecklingsutskott*. Utskotten fullgör uppgifter i enlighet med av kommunstyrelsen fastställd delegationsordning. Inom styrelsen ska det också finnas ett *verksamhetsutskott* som fullgör kommunstyrelsens ansvar för produktionen av kommunalt finansierade tjänster till medborgarna. För fullgörande av kommunstyrelsens uppgifter som krisledningsnämnd ska det finnas ett *krisledningsutskott*. Sammantaget sorterar fyra utskott under kommunstyrelsen.

Utskott kan få till uppgift att bereda ärenden men kommunstyrelsen kan också delegera beslutsrätt till utskott. Det är enligt kommunallagen 6 kap. 34 § inte möjligt att delegera ansvaret för ett helt verksamhetsområde till ett utskott. Vidare får inte ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet och ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt delegeras till ett utskott. Detta för att rätten att delegera inte får utnyttjas på ett sätt som kan rubba styrelsens övergripande ansvar för verksamheten. Det innebär att vissa ärenden måste tas i kommunstyrelsen i sin helhet och att samtliga ledamöter av kommunstyrelsen har revisionsansvar för all verksamhet som kommunstyrelsen ansvarar för, inklusive det som hanteras i utskott.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om det finns tydliga, lagenliga och ändamålsenliga riktlinjer och delegationsordning för utskotten samt om ansvar och roller är tydliga i förhållande till kommunstyrelsen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen antagit riktlinjer/arbetsbeskrivningar för utskotten?
 - Tydliggörs ansvar och roller i förhållande till kommunstyrelsen?
- ▶ Har kommunstyrelsen antagit en lagenlig och ändamålsenlig delegationsordning?
 - Fattas beslut på rätt nivå och i enlighet med delegationsordning?
- ▶ Är anmälningar av delegationsbeslut tillräckligt utförliga och transparenta så att de ger kommunstyrelsen en bild av hur delegationen tillämpas?
- ▶ Vilken återrapportering i övrigt sker från utskotten till kommunstyrelsen och är den tillräcklig?

2.3 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till att omfatta de utskott som nämnts ovan och som sorterar under kommunstyrelsen. Granskning har gjorts av protokoll från kommunstyrelsens sammanträden som ägt rum mellan 2017-01-01 och 2017-04-30.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Interna riktlinjer om arbete i utskott

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom granskning av delegationsordning och övriga styrdokument för arbetet inom kommunstyrelsen och dess utskott samt kommunstyrelsens och utskottens protokoll och handlingar. Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Stadsdirektör
- ▶ Stadsjurist

Utöver intervjupersonerna ovan har även utskottens sekreterare givits möjlighet att faktagranska rapportutkastet.

3 Utgångspunkter

3.1 Kommunallagen

Utskott och nämndberedningar behandlas i kommunallagens sjätte kapitel § 20 – 22 samt § 33. Där föreskrivs att fullmäktige ska bestämma att en nämnd ska ha ett eller flera utskott. I det fall kommunfullmäktige inte har bestämt något om utskott får nämnden göra det. Utskottet ska väljas bland nämndens ledamöter och ersättare.

En nämnds beslutanderätt får delegeras till ett utskott, men utskott kan även inneha endast en beredande funktion. Av § 33 6 kap. framgår att en nämnd får uppdra åt ett utskott, ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Det är inte tillåtet att delegera ett helt verksamhetsområde till ett utskott eftersom utskottet då förvandlas till en nämnd. Enligt § 34 får beslutanderätt inte delegeras i ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Intentionen är enligt kommunallagen att rätten att delegera 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 av nämnden fastställd driftbudgetram. Detta då det får anses vara ett principiellt beslut. Inte heller framställningar eller yttranden till fullmäktige, eller yttranden av ett beslut av nämnden i dess helhet får delegeras. Vidare är delegering inte tillåten i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Samtliga delegationsbeslut ska anmälas till ansvarig nämnd.

Det finns ett förbud mot så kallad blandad delegering. Blandad delegering är när en anställd och förtroendevald fattar beslut i förening. Därutöver kan en nämnd inte delegera till ett presidium om inte presidiet samtidigt är valt till ett utskott. Ytterligare en begränsning som finns är att det inte är tillåtet att delegera till flera tjänstemän i grupp. Flera personer bör inte heller ges rätt att besluta i samma typ av ärende.

Om en nämnd delegerar beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem som beslutanderätten överläts. Det är lämpligt att detta framgår av delegationsordningen. Delegering kan också framgå av ett särskilt beslutsprotokoll.

Beslut som delegerats till förvaltningschef kan, om nämnden så beslutar, vidaredelegeras av dessa till annan tjänsteman. Endast förvaltningschefen har denna möjlighet. Beslutanderätt som av förvaltningschefen delegerats till en annan tjänsteman kan således inte vidaredelegeras av den tjänstemannen till ytterligare en annan tjänsteman. Förvaltningschefens rätt att vidaredelegera måste utnyttjas på ett sådant sätt att nämnden alltid har vetskap om vem som har rätt att fatta beslut. Förvaltningschefens beslut om vidaredelegation skall därför anmälas till nämnden.

3.1.1 Delegering eller verkställighet

Gränsen mellan delegering och verkställighet har betydelse för frågan om beslut kan överklagas genom laglighetsprövning och om besluten måste anmälas. 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. Enligt 10 kap 2 § kan nämndbeslut och delegeringsbeslut överklagas (laglighetsprövning) medan beslut som är ren verkställighet eller av förberedande art inte kan överklagas.

3.1.2 Anmälan av delegationsbeslut

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. Alla beslut med stöd av uppdrag enligt 33 § ska enligt 6 kap. 35 § KL anmälas till den nämnd eller styrelse som delegerat beslutanderätten.

Beslut som fattas med stöd av vidaredelegation från förvaltningschef ska anmälas till förvaltningschefen. Något uttrycklig skyldighet för förvaltningschefen eller delegaten att vidareanmäla besluten till nämnden finns inte, men nämnden kan ställa sådana krav som villkor för att godkänna vidaredelegering.

Utebliven anmälan påverkar inte det fattade beslutets giltighet men däremot vinner beslutet inte laga kraft om klagotiden inte löpt ut, vilket förutsätter en anmälan till nämnden.

4 Arbetsordningar och delegering till utskotten

Kommunstyrelsens reglemente fastslår struktur och ansvar för de utskott som sorterar under kommunstyrelsen. Under respektive rubrik nedan anges vad som framgår av reglementet rörande respektive utskott.

4.1 Former för utskott

Arbetsutskottet, stadsutvecklingsutskottet och verksamhetsutskottet väljs, på samma tid som kommunstyrelsen, av kommunstyrelsen och består av 8 ledamöter och 8 ersättare. I dagsläget företräds utskotten av samtliga partier i kommunfullmäktige, med undantag av två. Krisledningsutskottet ska bestå av kommunstyrelsens ordförande, förste vice ordförande och andra vice ordförande och ha motsvarande funktioner i utskottet.

Kommunstyrelsen väljer för den tid styrelsen bestämmer bland utskottets ledamöter en ordförande, en förste och en andre vice ordförande. Detta gäller inte krisledningsutskottet.

När ett ärende har beretts av ett utskott ska utskottet lägga fram ett förslag till beslut.

Utskottet får dock överlämna ärende till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande om minst två ledamöter av utskottet begär det. Enligt uppgift från intervjupersonerna sker detta några gånger årligen. Utskottet får från kommunens nämnder, beredningar och tjänstemän infordra de yttranden och upplysningar som behövs för att utskottet ska kunna fullgöra sina uppgifter.

4.2 Kommunstyrelsens arbete genom utskott

Kommunstyrelsen delegerar rätt att fatta beslut inom kommunstyrelsens ansvar på sätt som framgår av delegationsordningen.

Delegationsordningen fastslår att där kommunstyrelsens arbetsutskott, stadsutvecklingsutskott, verksamhetsutskott eller krisledningsutskott är delegat ska beslut anmälas genom att utskottets protokoll anmäls till kommunstyrelsen. Övriga delegationsbeslut anmäls genom att de redovisas för det utskott som ansvarar för beredningen av den typ av ärende som beslutet avser, vid nästföljande sammanträde.

Kommunstyrelsen tillåter ingen vidaredelegation, utan endast delegater enligt delegationsordningen har rätt att besluta.

Enligt intervjupersonerna är nivån till vilken beslutsfattandet delegeras vald utifrån principen om att delegera till lägsta möjliga nivå där ärenden som är av kommunalrättslig karaktär men som ändå är att betrakta som driftskaraktär har delegerats till tjänstemän. Ärenden som kräver politiska beslut har i största möjliga utsträckning delegerats till utskott utifrån samma princip. Med detta arbetssätt är tanken att beslutsfattandet ska gå snabbare än om samtliga beslut skulle behöva tas i kommunstyrelsen. Enligt intervjupersonerna ses delegationsordningen över och justeras åtminstone en gång per år. Detta görs då det konstateras att antingen för många eller för få beslut fattas av kommunstyrelsen. Då görs en översyn, och principbeslut kan fattas, varpå ytterligare ärenden kan delegeras. Det förekommer också att kommunstyrelsen återkallar delegation. Detta uppges bland annat har gjorts inom ramen för upphandlingar.

4.2.1 Stadsutvecklingsutskott

Av stadsutvecklingsutskottets arbetsordning, och i enlighet med kommunstyrelsens reglemente, framgår att stadsutvecklingsutskottet är beredande organ till styrelsen inom följande områden:

- ▶ Stadsplanering
- ▶ Fastighetsfrågor
- ▶ Exploatering
- ▶ Tunnelbanans utbyggnad till Nacka
- ▶ Större infrastrukturella projekt
- ▶ Centrumutveckling

Vidare framgår av arbetsordningen arbetsformer, föredragande tjänsteman samt instruktioner för kallelse och handlingar.

Stadsutvecklingsutskottet kan fatta beslut i ärendena ovan i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning. Stadsdirektören är föredragande tjänsteman inför stadsutvecklingsutskottet och ansvarar för den övergripande beredningen och samordningen av ärendena till utskottet.

4.2.1.1 Delegerade uppgifter enligt delegationsordning

Allmänt	Delegat
Beslut i ärenden som inte är av principiell betydelse eller annars av större vikt	Arbetsutskottet, stadsutvecklingsutskottet och verksamhetsutskottet var för sitt ansvarsområde
Besluta om förlikning, träffa överenskommelse om betalning av annan fordran än hyresfordran, anta ackord och avvisa annan fordran än fordran, för belopp över tio basbelopp	Arbetsutskottet, stadsutvecklingsutskott och verksamhetsutskott var för sitt ansvarsområde
Avskrivning av annan fordring än hyresfordran, för belopp över fyra basbelopp	Arbetsutskottet, stadsutvecklingsutskott och verksamhetsutskott var för sitt ansvarsområde
Upphandling	Delegat
<i>Upphandling av varor, tjänster och entreprenader, utanför området för beslutade exploateringsåtgärder: Beslut om utformning av förfrågningsunderlag för kontraktsvärde till 5 miljoner kronor</i>	Respektive utskott
Fastighets- och exploateringsfrågor	Delegat
Besluta om upplåtelse under sextio år per avtalsperiod av kommunal mark som inte utgör offentlig plats enligt ordningslagen, samt uppsägning av sådan upplåtelse	Stadsutvecklingsutskottet
Anta utbyggnadspromemoria för genomförande av detaljplan	Stadsutvecklingsutskottet
I övrigt försälja eller förvärva mark för att genomföra detaljplan (När värdet uppgår till mer än 1 miljon kronor)	Stadsutvecklingsutskottet
Inriktningsbeslut strategisk lokalförsörjning	Stadsutvecklingsutskottet
Beslut om att genomföra investering inom beslutad investeringsram för belopp över en miljon kronor	Stadsutvecklingsutskottet
Godkänna slutredovisning i fastighetsärenden	Stadsutvecklingsutskottet
Samhällsplanering och stadsbyggnadsfrågor	Delegat
Anta startpromemoria för detaljplanearbete som följer översiktsplanen	Stadsutvecklingsutskottet
Avge yttrande under samråd och granskningstid i planärenden	Stadsutvecklingsutskottet
Besluta att ett detaljplanearbete som sker med stöd av reglerna om samordnat förfarande ska handläggas som utökad planförande	Stadsutvecklingsutskottet

Utöver sådana ärenden som stadsutvecklingsutskottet ska fatta beslut i enligt delegationsordning eller ska bereda inför behandling i kommunstyrelsen ska utskottet behandla ytterligare 14 ärendetyper som finns föreskrivet i utskottets arbetsordning. Dessa ärenden berör huvudsakligen avstämning och prioriteringsfrågor inom områden som faller inom utskottets ansvar.

Utöver detta delegerar kommunstyrelsen ett stort antal ärendetyper till tjänstemän. I delegationsordningen fastslås att dessa beslut ska anmälas till det utskott som ansvarar för beredningen av den typ av ärenden som beslutet avser. Exempel på delegationsbeslut fattade av tjänstemän som anmälts till stadsutvecklingsutskottet är förvärv av bostadsrätt, fullmakt att föra kommunens talan inför domstol, andra myndigheter samt vid förrättningar av skilda slag och vid beslut avseende komponent- och installationsinvesteringar inom ramen för av fullmäktige beviljat investeringsmedel.

4.2.2 Arbetsutskott

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att arbetsutskottet bereder och beslutar i de ärenden som inte stadsutvecklingsutskottet ansvarar för, med undantag för de ärenden som bereds och beslutas av verksamhetsutskottet enligt kommunstyrelsens reglemente, eller i ärenden som kommunstyrelsen ålagt annat utskott enligt arbetsordning för detta. Arbetsutskottet har ingen separat arbetsordning.

4.2.2.1 Delegerade uppgifter enligt delegationsordning

Allmänt	Delegat
Beslut i ärenden som inte är av principiell betydelse eller annars av större vikt	Arbetsutskottet, stadsutvecklingsutskottet och verksamhetsutskottet var för sitt ansvarsområde
Besluta om förlikning, träffa överenskommelse om betalning av annan fordran än hyresfordran, anta ackord och avvisa annan fordran än fordran, för belopp över tio basbelopp	Arbetsutskottet, stadsutvecklingsutskott och verksamhetsutskott var för sitt ansvarsområde
Avskrivning av annan fordring än hyresfordran, för belopp över fyra basbelopp	Arbetsutskottet, stadsutvecklingsutskott och verksamhetsutskott var för sitt ansvarsområde
Upphandling	Delegat
<i>Upphandling av varor, tjänster och entreprenader, utanför området för beslutade exploateringsåtgärder: Beslut om utformning av förfrågningsunderlag för kontraktsvärde till 5 miljoner kronor</i>	Respektive utskott
Bestämmelser om personal inom myndighets- och huvudmannorganisationen	Delegat
Anställning, avstängning, disciplinpåföljd, uppsägning eller avsked av stadsdirektören	Arbetsutskottet
Återbesättningsprövning, dra in och förändra sysselsättningsgrad för stadsdirektören	Arbetsutskottet
Kommunstyrelsens uppgifter som personalorgan	Delegat
Övergripande frågor rörande förhållanden mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare	Arbetsutskottet
Besluta om stridsåtgärd	Arbetsutskottet

Exempel på delegationsbeslut fattade av tjänstemän som anmälts till arbetsutskottet är beslut om placeringar samt ändring av indelning av och namn på myndighets- och huvudmannenheter.

4.2.3 Verksamhetsutskott

Verksamhetsutskottet fullgör kommunstyrelsens ägaruppgifter avseende produktionsverksamheterna. Produktionsverksamheterna är indelade i produktionsområdena Valfärd samhällsservice och Valfärd skola.

Enligt reglementet bereder verksamhetsutskottet ärenden som avser kommunstyrelsens ansvar för produktion av kommunalt finansierade tjänster och beslutar i sådana ärenden enligt delegationsordningen.

Kommunfullmäktige har antagit ägardirektiv för den kommunala produktionen av välfärdstjänster. Häri anges ett antal övergripande principer för styrning av den

kommunala produktionen av välfärdstjänster. Dessa rör i huvudsak styrning och uppföljning av verksamheterna.

Arbetsordningen för utskottet fastslår att verksamhetsutskottet beslutar i följande ärenden:

- ▶ Uppföljning av verksamhet och ekonomi i tertialbokslut
- ▶ Strategisk inriktning för verksamheterna
- ▶ Förändring av verksamhetsområdesorganisation
- ▶ Större verksamhetsförändringar samt start och nedläggning av verksamhet
- ▶ Åtgärder med anledning av revisionsanmärkning
- ▶ Upphandlingar inom produktionsverksamheterna överstigande 1 mnkr per år för maskiner och inventarier, samt 500 tkr per år för tjänster

Av arbetsordningen framgår också att utskottet vid vissa angivna tillfällen ska behandla ett antal angivna ärenden såsom årsbokslut, tertialuppföljningar, delårsbokslut samt månadsbokslut. Det framgår senast när utskottet ska ha behandlat ärendena. Hanteringen av utskottets utgående handlingar beskrivs. Däremot saknas skrivningar om hantering av kallelse och handlingar inför sammanträden.

4.2.3.1 Delegerade uppgifter enligt delegationsordning:

Allmänt	Delegat
Beslut i ärenden som inte är av principiell betydelse eller annars av större vikt	Arbetsutskottet, stadsutvecklingsutskottet och verksamhetsutskottet var för sitt ansvarsområde
Besluta om förlikning, träffa överenskommelse om betalning av annan fordran än hyresfordran, anta ackord och avvisa annan fordran än fordran, för belopp över tio basbelopp	Arbetsutskottet, stadsutvecklingsutskott och verksamhetsutskott var för sitt ansvarsområde
Avskrivning av annan fordran än hyresfordran, för belopp över fyra basbelopp	Arbetsutskottet, stadsutvecklingsutskott och verksamhetsutskott var för sitt ansvarsområde
Upphandling	Delegat
<i>Upphandling av varor, tjänster och entreprenader, utanför området för beslutade exploateringsåtgärder: Beslut om utformning av förfrågningsunderlag för kontraktswärde till 5 miljoner kronor</i>	Respektive utskott
Kommunstyrelsens ansvar som huvudman enligt skollagen	Delegat
Yttrande till tillsynsmyndighet	Verksamhetsutskottet och produktionsdirektören var för sig
Utse verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen för elevhälsan	Verksamhetsutskottet
Anta skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen	Verksamhetsutskottet
Anta årlig patientsäkerhetsberättelse (elevhälsan)	Verksamhetsutskottet
Anta ledningssystem för elevhälsans medicinska del	Verksamhetsutskottet
Anta elevhälsans övergripande mål för kvalitet och patientsäkerhet	Verksamhetsutskottet
Bestämmelser för produktionsverksamheterna	Delegat
Besluta om strategisk inriktning för verksamheterna	Verksamhetsutskottet
Besluta om förändring av verksamhetsområde	Verksamhetsutskottet

Besluta om större verksamhetsförändringar samt start och nedläggning av verksamhetsområde	Verksamhetsutskottet
Besluta om indelning av eller namn på verksamhetsområde	Verksamhetsutskottet
Nivå för gemensam fondering	Verksamhetsutskottet

Utöver detta delegerar kommunstyrelsen ett antal ärendetyper till tjänstemän. I delegationsordningen fastslås att dessa beslut ska anmälas till det utskott som ansvarar för beredningen av den typ av ärenden som beslutet avser. Ett exempel på delegationsbeslut fattade av tjänstemän som anmälts till verksamhetsutskottet under den för granskningen aktuella tidsperioden är beslut om förändring av beslutsattester inom produktionsområde Valfärd samhällsservice.

4.2.4 Krisledningsutskott

För fullgörande av kommunstyrelsens uppgifter som krisledningsnämnd ska det inom kommunstyrelsen finnas ett krisledningsutskott. Kommunstyrelsen är krisledningsnämnd enligt lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Kommunstyrelsen har i sin egenskap av krisledningsnämnd rätt att i den omfattning som är nödvändig i förhållande till den extraordinära händelsens omfattning och art, ta över övriga nämnders ansvarsområden.

Till följd av utskottets art har utskottet inte delegerats några särskilda ärendetyper. Det som anges i delegationsordningen rörande krisledningsutskottet är följande:

Allmänt	Delegat
Krisledningsnämndens samtliga uppgifter	Krisledningsutskottet

Krisledningsutskottet har inte sammanträtt under perioden som granskningen avser.

4.3 Slutsatser och bedömning

Utöver reglemente för kommunstyrelsen finns arbetsordningar för stadsutvecklingsutskottet och verksamhetsutskottet. Dessutom finns ägardirektiv för styrning av den kommunala produktionen av välfärdstjänster.

Vår bedömning är att styrdokument som rör stadsutvecklingsutskottet samt verksamhetsutskottet tydligt beskriver ansvar och roller i förhållande till kommunstyrelsen. I stadsutvecklingsutskottets arbetsordning anges i punktform inom vilka områden utskottet är beredande organ till kommunstyrelsen, med hänvisning till att utskottet beslutar i samma typer av ärenden enligt delegationsordning. I verksamhetsutskottets arbetsordning anges i punktform inom vilka områden utskottet är beslutande organ. Motsvarande framgår även av delegationsordningen. Vi anser dock att såväl arbetsordning som delegationsordning behöver studeras för att en fullständig bild ska erhållas över respektive utskotts ansvar och befogenheter.

Arbetsutskottet saknar arbetsordning utan ansvarar för beredning och beslut i övriga ärenden som inte bereds och beslutas av verksamhetsutskottet eller stadsutvecklingsutskottet. Vår bedömning är att det av delegationsordningen tydligt framgår vilket ansvar som åvilar arbetsutskottet. Icke desto mindre gör vi bedömningen att en arbetsordning för arbetsutskottet vore lämpligt för att än bättre tydliggöra gränsdragningen rörande ansvar och relation till kommunstyrelsen.

Krisledningsutskottets särställning bland utskotten gör att arbetsordning inte finns. Vår bedömning är dock att av skrivningen i kommunstyrelsens reglemente tydliggörs utskottets ansvar och uppgifter.

Vår rekommendation är att arbetsordningarna ses över och i den utsträckning det är möjligt omarbetas med avstamp i samma mall. Vidare rekommenderar vi att en arbetsordning tas fram för arbetsutskottet för att säkerställa att eventuella otydligheter undanröjs rörande ansvar och roller utskotten emellan samt i relation till kommunstyrelsen.

Utifrån kommunstyrelsens arbetsordningar för utskotten samt fullmäktiges ägardirektiv bedömer vi att delegationsordningen tydliggör beslutsrätten rörande delegationsärenden för utskott och tjänstemän. Vidaredelegering av beslutsrätt är enligt delegationsordningen inte tillåtet. Till följd av det faktum att delegationsordningen revideras åtminstone en gång per år är det av största vikt att gamla versioner av delegationsordningen inte förekommer i organisationen. Det är således av stor vikt att beslut om ny delegationsordning kommuniceras i verksamheterna på ett tydligt vis och att det säkerställs att beslut fattas i enlighet med senast antagen delegationsordning.

I samband med granskningen av delegationsordningen noterar vi ett antal ärendetyper som vi bedömer inte är tillåtna att delegera enligt kommunallagens 6 kap. § 34. Paragrafen fastslår att beslutanderätt inte får delegeras i ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Detta då delegation av den typen av ärenden kan rubba nämndens övergripande ansvar för verksamheten. Vi gör bedömningen att delegationspunkterna 90, 91, 92 och 93¹ i delegationsordningen är av sådan art att de inte enligt kommunallagen får delegeras. Vidare konstaterar vi att krisledningsutskottet enligt delegationsordningens punkt 3 delegerats samtliga krisledningsnämndens² uppgifter. Även detta står i strid med lagstiftningen (KL 6 kap. §34), som fastslår att det inte är möjligt att delegera ansvaret för ett helt verksamhetsområde till ett utskott. Att delegera ansvaret för krisledningsnämndens uppgifter till ett utskott har för annan kommun även prövats av justitieombudsmannen (2015-1590) vilken fastslagit att det står i strid med kommunallagens skrivningar.

Vår rekommendation är att kommunstyrelsen ser över delegationsordningen och korrigerar den delegation som givits som strider mot lagstiftningen.

5 Efterlevnad, återrapportering och uppföljning

Perioden för granskning av protokoll avgränsas till 1 januari till 30 april 2017. Under perioden har sammanträden i kommunstyrelsen hållits vid fyra tillfällen; 2017-01-16, 2017-02-13, 2017-02-24 samt 2017-04-03. Granskning har genomförts av samtliga kommunstyrelsens protokoll från dessa sammanträden, inklusive de utskottsprotokoll som anmälts vid dessa sammanträden.

I protokoll från sammanträdena i kommunstyrelsen anmäls protokoll från sammanträden i utskotten. Utskottens protokoll hänvisas till under rubrikerna *Anmälningar* samt *Delegationsbeslut*. Under rubriken *Delegationsbeslut* anmäls de beslut som fattats av tjänstemän på delegation. Beslut fattade av utskott framgår endast av utskottets protokoll. I underlaget inför sammanträde i kommunstyrelsen biläggs tjänsteskrivelse tillhörande de

¹ Delegationspunkt 90: Besluta om strategisk inriktning för verksamheterna, delegationspunkt 91: Besluta om förändring av verksamhetsområde, delegationspunkt 92: Besluta om större verksamhetsförändringar samt start och nedläggning av verksamhetsområde, delegationspunkt 93: Besluta om indelning av eller namn på verksamhetsområde.

² Kommunstyrelsen är enligt reglemente kommunens krisledningsnämnd.

beslut som fattas av respektive utskott samt av tjänstemän enligt delegationsordningen. Beslut fattade av tjänstemän kräver enligt delegationsordningen inte anmälan till kommunstyrelsen utan endast till det utskott som ansvarar för beredningen av den typ av ärende som beslutet avser. Här sker alltså anmälan av beslut i större utsträckning än vad delegationsordningen fastslår är nödvändigt. Enligt lagstiftningen (6 kap. 35 § KL) ska dock samtliga beslut som fattas på delegation anmälas till ansvarig nämnd.

Utöver anmälan av protokoll från utskottens sammanträden görs ingen återrapportering från utskotten till kommunstyrelsen.

Nedan görs en genomgång per sammanträde i kommunstyrelsen av samtliga delegationsbeslut som anmälts till kommunstyrelsen. Granskning har också gjorts av huruvida det av protokoll och tjänsteskrivelse tydligt framgår med stöd i vilken punkt i delegationsordningen beslut har fattats, om delegatens funktion framgår, om det är rätt delegat enligt delegationsordningen som har fattat beslutet samt om bilagd tjänsteskrivelse är tillräckligt utförlig för att det ska vara möjligt att förstå beslutet.

Två tabeller per sammanträde presenteras nedan. Den första rör beslut fattade av tjänstemän på delegation, där samtliga beslut återfinns under rubriken *Delegationsbeslut* i kommunstyrelsens protokoll. Den andra tabellen rör beslut fattade av utskott på delegation. Dessa beslut anmäls inte under punkten *Delegationsbeslut* i protokollet utan återfinns löpande i protokollet från respektive utskott.

5.1 Rapportering av delegationsbeslut

Kommunstyrelsens sammanträde 2017-01-16

Utskott	Antal delegationsbeslut	Hänvisning till punkt i delegationsordning	Delegatens funktion framgår	Rätt delegat enligt delegationsordning	Utförlig tjänsteskrivelse
KSAU	5	2 av 5	Ja	2 av 5	Ja
KSSU	20	19 av 20	19 av 20	19 av 20	19 av 20
KSVU	2	0 (i ett fall hänvisas till redovisningsreglemente)	0 (i ett fall rätt enligt redovisningsreglemente)	0 (rätt i ett fall enligt redovisningsreglemente)	Ja

I tre av besluten som rapporteras från arbetsutskottet görs felaktig hänvisning till delegationsordningen. Det hänvisas till beslut om att ta fram en delegationsordning och inte till punkt i delegationsordningen. Detta får en följdverkan i att det även endast i två av fem fall går att avgöra om rätt delegat enligt delegationsordningen har fattat beslutet då det i övriga fall saknas hänvisning till punkt i delegationsordningen.

Rörande stadsutvecklingsutskottet saknas underlag i form av beslut/tjänsteskrivelse i ett fall. I övrigt framgår delegatens namn i listan över delegationsbeslut, men inte funktion. I besluten/tjänsteskrivelserna framgår dock delegatens funktion.

Av de beslut som rapporterats från verksamhetsutskottet görs i ett fall en felaktig hänvisning till delegationsordningen, då hänvisning görs till diarienumret för beslutet att anta delegationsordningen. I det andra fallet hänvisas till kommunens redovisningsreglemente.

Vid granskning av beslut fattade av utskotten, som framgår av det löpande protokollen från utskottens sammanträden, konstaterar vi att all information framgår.

Utskott	Antal delegationsbeslut	Hänvisning till punkt i delegationsordning	Rätt delegat enligt delegationsordning	Utförlig tjänsteskrivelse
KSAU	3	Ja	Ja	Ja
KSSU	9	Ja	Ja	Ja
KSVU	1	Ja	Ja	Ja

Kommunstyrelsens sammanträde 2017-02-13

Utskott	Antal delegationsbeslut	Hänvisning till punkt i delegationsordning	Delegatens funktion framgår	Rätt delegat enligt delegationsordning	Utförlig tjänsteskrivelse
KSAU	2	1 av 2	Ja	1 av 2	Ja
KSSU (2017-01-17)	11	7 av 11	10 av 11	7 av 11	Ja
KSSU (2017-01-31)	7	6 av 7	Ja	6 av 7	Ja
KSVU	1	Hänvisning sker till kommunens redovisningsreglemente	Ja	0 (rätt enligt kommunens redovisningsreglemente)	Ja

I ett av besluten som anmäls från arbetsutskottet som fattats av tjänstemän görs en felaktig hänvisning till delegationsordningen.

Stadsutvecklingsutskottet rapporterar totalt arton delegationsbeslut fördelat på två sammanträden. I flera beslut hänvisas inte till någon punkt i delegationsordningen. I något fall görs en felaktig hänvisning till beslut om att anta delegationsordningen. Delegationernas funktion framgår ej av förteckning av delegationsbeslut, men detta finns angivet i tjänsteskrivelsen/beslutet i samtliga fall utom ett.

Verksamhetsutskottet anmäler ett delegationsbeslut. Beslutet fattades med hänvisning till kommunens redovisningsreglemente.

Vid granskning av beslut fattade av utskotten, konstaterar vi att all information framgår enligt nedan.

Utskott	Antal beslut	Hänvisning till punkt i delegationsordning	Rätt delegat enligt delegationsordning	Utförlig tjänsteskrivelse
KSAU	1	Ja	Ja	Ja
KSSU (2017-01-17)	2	Ja	Ja	Ja
KSSU (2017-01-31)	6	Ja	Ja	Ja
KSVU	0	-	-	-

Kommunstyrelsens sammanträde 2017-02-24

Vid kommunstyrelsens extra sammanträde anmäldes inga delegationsbeslut.

Kommunstyrelsens sammanträde 2017-04-03

Utskott	Antal beslut	Hänvisning till punkt i delegationsordning	Delegatens funktion framgår	Rätt delegat enligt delegationsordning	Utförlig tjänsteskrivelse
KSAU	1	Ja	Ja	Ja	Ja
KSSU (2017-02-21)	10	8 av 10	9 av 10	8 av 10	Ja
KSSU (2017-03-14)	7	Ja	Ja	Ja	Ja
KSVU	2	1 av 2 (vid ett beslut sker hänvisning till kommunens redovisningsreglemente)	Ja	Ja	Ja

Arbetsutskottet rapporterar ett delegationsbeslut fattat av tjänsteman. I delegationslistan redogörs för delegatens namn men inte för funktion. Detta anges dock i beslutet/tjänsteskrivelsen.

Stadsutvecklingsutskottet anmäler totalt 17 beslut fattade på delegation av tjänsteman eller förtroendevald. I två beslut saknas hänvisning till punkt i delegationsordningen. I ett beslut saknas delegatens funktion.

Verksamhetsutskottet anmäler två delegationsbeslut. Ett av dessa rör attestordningen varför hänvisning görs till redovisningsreglementet.

Vid granskning av beslut fattade av utskotten konstateras att det i ett fall görs en felaktig hänvisning till punkt i delegationsordningen. I detta fall är det dock samma delegat, utskottet, som fattat beslutet som enligt den korrekta punkten, varför det i samtliga fall är rätt delegat som fattat besluten.

Utskott	Antal beslut	Hänvisning till punkt i delegationsordning	Rätt delegat enligt delegationsordning	Utförlig tjänsteskrivelse
KSAU	4	Ja	Ja	Ja
KSSU (2017-02-21)	1	Ja	Ja	Ja
KSSU (2017-03-14)	5	Ja (i ett fall sker hänvisning till fel punkt)	Ja	Ja
KSVU	1	Ja	Ja	Ja

5.2 Slutsatser och bedömning

Efter granskning av protokoll samt tillhörande handlingar kan vi konstatera att den huvudsakliga bristen som identifieras är att det i flera fall saknas hänvisning/korrekt hänvisning till delegationsordningen och med avstamp i vilken punkt i densamma som beslutet är fattat. En följd av denna brist är att det inte är möjligt att stämma av om rätt delegat har fattat beslutet enligt delegationsordningen. Ur rättssäkerhetshänseende är det av stor vikt att tydliga och korrekta hänvisningar görs till rätt punkt enligt delegationsordningen. Det är vidare av stor vikt att hänvisning görs till rätt version av delegationsordningen, något som försvåras till följd av att delegationsordningen revideras förhållandevis frekvent. En risk är att gamla versioner av delegationsordningen förekommer i verksamheten.

I några fall konstaterar vi att delegatens funktion inte framgår av listan över delegationsbeslut. I dessa fall anges namnet på den person som fattat beslutet. I tjänsteskrivelse/beslut framgår dock som regel delegatens funktion. Enligt vår bedömning skulle tydligheten och transparensen öka ytterligare om delegatens funktion angavs redan i delegationslistan. Även här är det för att säkerställa rättssäkerheten av vikt att delegatens funktion framgår, för att möjliggöra kontroll att rätt delegat fattat beslutet.

I samtliga fall utom ett har tjänsteskrivelse bilagts besluten. Vi gör bedömningen att tjänsteskrivelserna är utförliga och möjliggör förståelse av beslutet och hur delegationen tillämpas.

En ytterligare brist vi identifierat är att inför kommunstyrelsens sammanträden lyfts endast de beslut som fattats på delegation av tjänstemän in under rubriken *Delegationsbeslut*. De beslut som fattats på delegation av utskotten återfinns inte här utan endast i utskottets protokoll som redovisas kommunstyrelsen. Detta försvårar möjligheten för kommunstyrelsens ledamöter att snabbt ta till sig information om vilka beslut som fattats på delegation. Beslut som fattas av utskotten bör tydliggöras på likartat sätt som för beslut fattade av tjänstemän. Det åligger kommunstyrelsen att gå igenom anmälda handlingar inför sammanträden, men då dessa stundom kan ha ett stort omfång, torde det finnas en risk att beslut fattade på delegation av utskott inte noteras.

Avslutningsvis konstaterar vi att delegationsordningen fastslår att *övriga delegationsbeslut*, det vill säga beslut fattade av tjänstemän, anmäls genom att de redovisas till det utskott som ansvarar för beredningen av den typ av ärenden som beslutet avser. Detta strider mot lagstiftningen (6 kap. 35 § KL) som fastslår att alla beslut som fattas med stöd av delegation ska anmälas till den nämnd eller styrelse som

delegerat beslutanderätten. Detta görs förvisso då utskottens protokoll anmäls till styrelsen, men här bör skrivningen i delegationsordningen ses över.

6 Svar på revisionsfrågorna

I detta avsnitt ges kortfattade svar på granskningens revisionsfrågor.

Fråga	Svar
Har kommunstyrelsen antagit riktlinjer/arbetsbeskrivningar för utskotten?	Arbetsordningar finns för stadsutvecklingsutskottet och verksamhetsutskottet. För arbetsutskottet och krisledningsutskottet saknas arbetsordningar men i kommunstyrelsens reglemente tydliggörs i viss utsträckning även dessa utskotts ansvar och uppgifter.
Tydliggörs ansvar och roller i förhållande till kommunstyrelsen?	I allt väsentligt tydliggörs ansvar och roller för utskotten i relation till kommunstyrelsen. Viss otydlighet råder rörande arbetsutskottets ansvar, till följd av avsaknad av arbetsordning och diffusa skrivningar i kommunstyrelsens reglemente.
Har kommunstyrelsen antagit en lagenlig och ändamålsenlig delegationsordning?	I några avseenden bedömer vi att delegationsordningen inte är lagenlig. Det förekommer ärendetyper (punkterna 3, 90, 91, 92, 93) i delegationsordningen som enligt lagstiftningen inte får delegeras.
Fattas beslut på rätt nivå och i enlighet med delegationsordningen?	Ja, de beslut som granskats har fattats på rätt nivå och i enlighet med delegationsordningen.
Är anmälningar av delegationsbeslut tillräckligt utförliga och transparenta så att de ger kommunstyrelsen en bild av hur delegationen tillämpas?	Ja, vår bedömning är att underlagen inför sammanträdena i KS är tillräckligt utförliga och transparenta och ger en bild av vilka beslut som fattas på vilka grunder, samt hur delegationen tillämpas. Ett antal brister har dock konstaterats.
Vilken återrapportering i övrigt sker från utskotten till kommunstyrelsen och är den tillräcklig?	Utöver anmälan av utskottens protokoll förekommer ingen återrapportering av utskottens verksamhet till KS. Vår bedömning är att den rapportering som sker är tillräcklig.

Stockholm den 7 juni 2017

Anders More
EY

Liv Bongcam
EY

Källförteckning

Kommunallagen (1991:900)

Reglemente för kommunstyrelsen, 2015-11-16

Kommunstyrelsens instruktion och delegationsordning, KFKS 2016/163-003, 2016-10-03, § 276

Ågardirektiv kommunens helägda aktiebolag, KFKS 2013/191-040, 2014-11-04, rev 2014-11-18

Ågardirektiv för den kommunala produktionen av välfärdstjänster, KFKS 2015/

Arbetsordning för kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott, KFKS 2012/670-003, 2013-01-14

Arbetsordning för kommunstyrelsens verksamhetsutskott, Förslag 2003-03-13

Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsen, 2017-01-16

Delegationsbeslut anmälda till kommunstyrelsens sammanträde 2017-01-16:

Sammanträdesprotokoll och delegationsbeslut, KSAU 2016-12-20

Sammanträdesprotokoll och delegationsbeslut, KSSU 2016-12-13

Sammanträdesprotokoll och delegationsbeslut, KSVU 2016-12-20

Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsen, 2017-02-13

Delegationsbeslut anmälda till kommunstyrelsens sammanträde 2017-02-13:

Sammanträdesprotokoll och delegationsbeslut, KSAU 2017-01-24

Sammanträdesprotokoll och delegationsbeslut, KSSU 2017-01-17

Sammanträdesprotokoll och delegationsbeslut, KSSU 2017-01-31

Sammanträdesprotokoll och delegationsbeslut, KSVU 2017-01-24

Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsen, 2017-02-24

Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsen, 2017-04-03

Delegationsbeslut anmälda till kommunstyrelsens sammanträde 2017-04-03:

Sammanträdesprotokoll och delegationsbeslut, KSAU 2017-03-07

Sammanträdesprotokoll och delegationsbeslut, KSSU 2017-02-21

Sammanträdesprotokoll och delegationsbeslut, KSSU 2017-03-14

Sammanträdesprotokoll och delegationsbeslut, KSVU 2017-03-07