

2018-03-15



Revisorerna

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hörby kommun har PwC granskat kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning. Granskningens revisionsfråga har varit: *Är kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning ändamålsenligt utformade för att uppfylla kommunallagens krav och på ett sätt som möjliggör att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål?* Efter genomförd revision och genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi bedömningen att kommunstyrelsens reglemente **i allt väsentligt** är ändamålsenligt utformad, delegationsordningen bedöms däremot **till mindre del** vara ändamålsenligt utformad. Bedömningen i granskningen grundar sig på ett antal iakttagelser i samband med genomgång av kontrollmålen vilka redovisas nedan.

- Reglementet är utformat i enlighet med kommunallagen och omfattar samtliga relevanta ansvarsområden. Vi noterar att reglementet förtjänstfullt innehåller förtydliganden för några områden utöver SKL:s mall. Dock bör det påpekas att det kan innebära en risk att kommunstyrelsen får för många ansvarsområden men att det i slutändan är en politisk bedömning.
- Reglementet är tydligt vad avser vilket uppdrag och ansvar kommunstyrelsen har enligt 6 kap. KL. Utifrån redovisad ärendefördelning anser vi att kommunstyrelsen fattar beslut som ligger inom ramen för reglementet och lagstiftningen.
- Delegationsordningen för år 2017 är tydlig i den delen som avser vem som får fatta beslut å kommunstyrelsens vägnar. Däremot anser vi att delegationsordningen är mindre tydlig vad gäller ärendenumrering och att delegaten *Utredaren* är för oprecist.
- Kommunchefen vid två tillfällen felaktigt fattat beslut om att tillförordna bygg- och miljöchef, vilket enligt kommunstyrelsens reglemente åvilar kommunstyrelsen. För att göra delegationsordningen tydlig i detta ärende bör därför reglementets § 8 punkt 7 skrivas in i delegationsordningen, alternativt att detta skrivs in i instruktionen för kommunchefen.
- Punkten 7 i delegationsordningen under "Allmänna bestämmelser", som avser hur delegationsbeslut ska anmälas, bedömer vi vara otydlig då den endast anger att beslutet ska anmälas vid nästkommande sammanträde i form av en förteckning över beslutade ärenden. Vad förteckningen ska innehålla framgår inte. Vidare innehåller förteckning-

en delegater som inte finns i delegationsordningen, vilket bidrar till att redovisningen av delegationsbesluten inte är ändamålsenlig.

I granskningen lämnas följande rekommendationer utifrån gjorda iakttagelser att kommunstyrelsen att:

- ✓ överväga att föreslå kommunfullmäktige att skriva in SKL:s formuleringar avseende Yrkanden och Deltagande i beslut i kommunstyrelsens reglemente
- ✓ reglementets § 8 punkt 7 skrivs in i delegationsordningen med tillägget att kommunchefen har delegationsrätt att tillförordna förvaltningschefer vid semestrar samt annan oplanerad frånvaro
- ✓ vid delegationsbeslut om brådskande ärenden fattade av kommunstyrelsens ordförande skriva in en rutin i delegationsordningen som medför en hänvisning till varför ärendet är av brådskande karaktär
- ✓ i allt väsentligt godkänna det förslag (version 11) som finns till ny delegationsordning då vi anser att den innehåller förbättringar avseende de områden som vi noterat som bristfälliga i denna granskning.

Revisorerna önskar senast den 30 juni 2018 från kommunstyrelsens avseende hur ovanstående brister kommer att åtgärdas.



Karin Gullberg Ordförande

Revisionsrapport

Granskning av kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning

*Alf Wahlgren
Certifierad kommunal
revisor*

*Emma Ekstén
Revisionskonsult*

Mars 2018

Hörby kommun

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Revisionsfråga	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	3
1.5. Avgränsning och metod.....	3
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1. Reglementet är utformat i enlighet med kommunallagen och omfattar samtliga relevanta ansvarsområden	5
2.1.1. Iakttagelser	5
2.1.2. Bedömning.....	7
2.2. Reglementet är tydligt vad avser vilket uppdrag och ansvar kommunstyrelsen har enligt 6 kap. KL.....	8
2.2.1. Iakttagelser	8
2.2.2. Bedömning.....	10
2.3. Den delegerade beslutsrätten är tydligt formulerad i reglementet.....	10
2.3.1. Iakttagelser	10
2.3.1. Bedömning.....	11
2.4. Delegationsordningen är tydlig vad avser vem som får fatta beslut å kommunstyrelsens vägnar.....	11
2.4.1. Iakttagelser	11
2.4.2. Bedömning.....	14
3. Revisionell bedömning	15
3.1. Bedömningar mot kontrollmål.....	15
3.2. Rekommendationer.....	16

Sammanfattning

Efter genomförd revision och genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi bedömningen att *kommunstyrelsens reglemente i allt väsentligt är ändamålsenligt utformad för att uppfylla kommunallagens krav och på ett sätt som möjliggör att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål. Delegationsordningen bedöms däremot till mindre del vara ändamålsenligt utformad.* Därutöver bedöms tillämpningen av delegationsordningen i vissa delar innehålla brister vad gäller rätt att fatta beslut och angivande av delegater.

Denna bedömning grundar sig på följande iakttagelser och bedömningar:

Kontrollmål	Bedömning
Reglementet är utformat i enlighet med kommunallagen och omfattar samtliga relevanta ansvarsområden.	Kontrollmålet är uppfyllt
Reglementet är tydligt vad avser vilket uppdrag och ansvar kommunstyrelsen har enligt 6 kap. 6 § KL.	Kontrollmålet är uppfyllt
Den delegerade beslutsrätten är tydligt formulerad i reglementet.	Kontrollmålet är uppfyllt
Delegationsordningen är tydlig vad avser vem som får fatta beslut å kommunstyrelsens vägnar.	Kontrollmålet är delvis uppfyllt

Mot bakgrund av de iakttagelser och bedömningar som gjorts i denna granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- överväga att föreslå kommunfullmäktige att skriva in SKL:s formuleringar avseende *Yrkanden* och *Deltagande i beslut* i kommunstyrelsens reglemente
- reglementets § 8 punkt 7 skrivs in i delegationsordningen med tillägget att kommunchefen har delegationsrätt att tillförordna förvaltningschefer vid semestrar samt annan oplanerad frånvaro
- vid delegationsbeslut om brådskande ärenden fattade av kommunstyrelsens ordförande skriva in en rutin i delegationsordningen som medför en hänvisning till varför ärendet är av brådskande karaktär
- i allt väsentligt godkänna det förslag (version 11) som finns till ny delegationsordning då vi anser att den innehåller förbättringar avseende de områden som vi noterat som bristfälliga i denna granskning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Hörby kommun bedriver en omfattande verksamhet där många beslut fattas dagligen. Fullmäktige delegerar rätten att fatta beslut och fördelar uppgifter till en eller flera nämnder genom reglementena. Nämndernas rätt att delegera beslutanderätten i sin tur regleras i kommunallagens 6 kap. Om det föreligger otydligheter i reglementen kring ansvarsområden och uppdrag finns det risk för att lagstadgade uppgifter och uppdrag inte utförs. Det föreligger även en risk för befogenhetsöverskridande om det råder en otydlighet i delegeringsordning eller reglemente kring vilken beslutanderätt som har delegerats. Otydligheter i reglementen och delegationsordningar ökar även risken för att det uppstår svårigheter för nämnden att utöva en tillräcklig intern styrning och kontroll i verksamheten samt svårigheter för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt.

Revisorerna har mot denna bakgrund och genom en bedömning av väsentlighet och risk beslutat genomföra en granskning av kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning.

1.2. Revisionsfråga

Är kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning ändamålsenligt utformade för att uppfylla kommunallagens krav och på ett sätt som möjliggör att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål?

1.3. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallagen, kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning

1.4. Kontrollmål

- Reglementet är utformat i enlighet med kommunallagen och omfattar samtliga relevanta ansvarsområden
- Reglementet är tydligt vad avser vilket uppdrag och ansvar kommunstyrelsen har enligt 6 kap. 6 § KL
- Den delegerade beslutsrätten är tydligt formulerad i reglementet
- Delegationsordningen är tydlig vad avser vem som får fatta beslut å kommunstyrelsens vägnar.

1.5. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till verksamhetsåret 2017 och avser kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning.

I granskningen har vi även tagit del av samtliga protokoll från år 2017. Vi har även gått igenom samtliga 105 delegationsbeslut med tillhörande handlingar och i rapporten valt att beskriva de som påvisade avvikelser.

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning och andra för granskningen relevanta dokument.

Inom ramen för granskningen har även intervjuer genomförts. Intervjuer har genomförts med kommunfullmäktiges ordförande, kommunstyrelsens ordförande och 2:e vice ordförande, kommunchef och kommunssekreterare.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Reglementet är utformat i enlighet med kommunallagen och omfattar samtliga relevanta ansvarsområden

2.1.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsens reglemente beslutades av kommunfullmäktige i Hörby kommun 2017-06-26, § 83. Reglementet följer till stor del SKL:s underlag *Reglemente för styrelse och nämnder – ett underlag för lokala bedömningar*. I underlaget presenteras ett exempel på reglemente för styrelse och nämnder i kommuner och landsting/regioner. Det är en reviderad utgåva av det underlag till reglemente som ursprungligen gavs ut av Svenska Kommunförbundet 1992. Reglementet i underlaget är tänkt att vara ett underlag för lokala bedömningar och utgör ett exempel på hur ett reglemente kan se ut. Avsnitten nedan lyfter fram hur reglementet för kommunstyrelsen i Hörby kommun avviker från underlaget.

A. Styrelsens uppgifter

Under rubriken *Styrelsens övergripande uppgifter* i Hörby kommuns reglemente finns i reglementet följande tillägg som inte finns med i SKL:s underlag:

I styrelsens ledningsfunktion ligger att leda och samordna bl.a.

- Utvecklingen av den kommunala demokratin
- Ägaransvaret för mark, fastigheter och anläggningar
- Den strategiska planeringen, inklusive den översiktliga fysiska planeringen
- Mark- och bostadspolitiken och se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas
- Energiplaneringen samt främja energihushållningen
- Energi- och klimatrådgivning till företag och invånare
- Trafikplanering och verka för en tillfredsställande trafik-och kollektivtrafikförsörjning
- Informationsverksamheten
- Utveckling av brukarinflytande
- Arbetsmarknadspolitiken
- Kommunens övergripande intressen i regionala, nationella och i internationella frågor och samarbeten
- Den övergripande politiken inom alla de områden som kommunen arbetar med
- Kommungemensamma utvecklingsstrategier
- Strategiska och långsiktiga näringslivspolitiken

Under rubriken *Ekonomi och medelsförvaltning* har Hörby kommun i reglementet gjort ett tillägg om att styrelsen ska handha den centrala inköpsverksamheten beträffande kontorsutrustning och inventarier. Det finns även ett tillägg under rubriken *Delegering från fullmäktige* om att styrelsen svarar för dispensprövning i strandskyddsärenden enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken.

I förhållande till rubriken *Personalpolitik* finns två tillägg:

- Besluta om omplacering mellan förvaltningarna av anställda som av medicinska, organisatoriska eller andra skäl bör beredas ändrad tjänstgöring
- Tillsätta och avsluta tjänst som kommunchef, förvaltningschef eller biträdande chef vid samtliga förvaltningsenheter samt utse ställföreträdare för förvaltningschef.

Hörby kommun har valt att i reglementet för kommunstyrelsen inte ha med krigsfara som i SKL:s underlag finns under rubriken *Krig, krigsfara, krisledning och höjd beredskap*. Av reglementet för kommunstyrelsen i Hörby framgår enbart *Krisledning och höjd beredskap*. Av intervju med kommundirektör framhävs att krisledningsnämnden har ett eget reglemente där samtliga punkter behandlas.

B. För styrelsen allmänna bestämmelser

I SKL:s underlag finns ett avsnitt om självförvaltningsprogram vilket innebär att nämnden får uppdra åt ett självförvaltningsorgan att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. Nämnden får uppdra åt självförvaltningsorganet att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Nämnden ska i en arbetsordning fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid. Detta stycke har kommunfullmäktige valt att inte ha med i reglementet då det inte har varit aktuellt för Hörby kommun.

När det gäller stycket *Sammanträde på distans* har kommunfullmäktige även här valt att inte implementera det i reglementet. I SKL:s underlag framhåller stycket att ledamöter får vara närvarande på distans så länge bild- och ljudöverföring sker i realtid på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor. Av intervju med kommunstyrelsens ordförande och 2:e vice ordförande framgår att det inte har funnits ett behov av sammanträde på distans i Hörby kommun och därmed finns det inte heller reglerat i reglementet. De framhåller även att möjligheterna för att sammanträda på distans undersöks och kommer vara möjligt längre fram.

I reglementet för kommunstyrelsen har Hörby kommun lagt till två avsnitt avseende insynsplats och initiativrätt:

Insynsplats

Ett parti som inte är representerat i styrelsen ska anmäla till fullmäktige att partiet ska erhålla insynsplats. Ledamot som har insynsplats äger ej rätt att yttra sig eller få sin mening antecknad till protokollet.

Initiativrätt

En ledamot som tjänstgör har rätt att väcka ett ärende i styrelsen. Ärendet ska väckas skriftligen och avse en frågeställning som ligger inom styrelsens ansvarsområde och i vilket styrelsen ska fatta beslut. Ordföranden avgör om ärendet ska beredas eller avgöras direkt vid sammanträdet. Av intervju med kommunchef framgår att det finns en tradition i kommunstyrelsen att väcka ärenden i styrelsen och därmed har detta reglerats i reglementet.

Beträffande frågeställningar och angelägenheter av större intresse för kommunen och som avser ämnen som hör till fullmäktiges, styrelsens, annan nämnds eller fullmäktigeberednings handläggning hänvisas till möjligheten att ställa interpellationer i fullmäktige. Interpellation får ställas till ordföranden i styrelsen, nämnd eller fullmäktigeberedning. För att inhämta upplysningar får fullmäktigeledamöter också ställa frågor. Föreskrifter om interpellationer och frågor finns i kommunallagen och i fullmäktiges arbetsordning.

I reglementet för kommunstyrelsen i Hörby saknas punkterna *Yrkande* och *Deltagande i beslut* som finns i SKL:s mall. Yrkande innebär att när styrelsen/nämnden förklarar överläggningen i ett ärende avslutad, går ordföranden igenom de yrkanden som har framställts under överläggningen och kontrollerar att de har uppfattats korrekt. Deltagande i beslut innebär att en ledamot som avser att avstå från att delta i ett beslut, ska anmäla detta till ordföranden innan beslut fattas. Av intervju med kommunfullmäktiges ordförande sker formalia kring yrkande och deltagande i beslut men har inte reglerats i reglementet. Protokoll visar att yrkande sker med god dokumentation.

Under rubriken *Utskott* finns ett tillägg i reglementet där det beskrivs vilka uppgifter kommunstyrelsens arbetsutskott har. Bland annat framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott ska utgöra krisledningsnämnd och för denna finns ett eget reglemente. Enligt SKL:s underlag ska utskottsmötena protokollföras, en sådan punkt finns inte i kommunstyrelsens reglemente. Som kommentar i SKL:s underlag förutsätts det att utskottet följer 6 kap. § 35 i kommunallagen i tillämpliga delar.

Slutligen finns det i reglementet ett tillägg i form av ett avsnitt som heter *Styrelsens förvaltningsenhet*. Av stycket framgår att under kommunstyrelsen lyder kommunledningsförvaltningen. Ärenden gällande fysisk planering, exploateringsverksamhet och tomtkö handläggs av samhällsbyggnadsförvaltningen. I remissärenden enligt ovan, där samhällsbyggnadsförvaltningen varit handläggande förvaltning, skall remiss/yttrande beredas av kommunledningsförvaltningen. Detta gäller exempelvis i de fall där styrelsen utgör remissinstans och där samhällsbyggnadsförvaltningen arbetat fram förslaget.

Av intervju med kommunchef och kommunsekreterare framgår att de tillagda avsnitten finns för att ytterligare förtydliga kommunstyrelsens uppgifter när det gäller de avsnitten.

2.1.2. Bedömning

Även om reglementet för kommunstyrelsen inte i alla delar följer SKL:s mall så bedömer vi att reglementet är utformat i enlighet med kommunallagen och omfattar samtliga relevanta ansvarsområden. Vi noterar att reglementet förtjänstfullt innehåller förtydliganden för några områden utöver SKL:s mall. Dock bör det påpekas att det kan innebära en risk att kommunstyrelsen får för många ansvarsområden men att det i slutändan är en politisk bedömning.

2.2. Reglementet är tydligt vad avser vilket uppdrag och ansvar kommunstyrelsen har enligt 6 kap. KL

2.2.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsens uppdrag och uppgifter är reglerat i reglementet under rubriken A. *Styrelsens uppgifter*. Under paragraf 1 beskrivs styrelsens uppgifter allmänt och i uppgifterna ingår bland annat att kommunstyrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Det framgår även att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Kommunstyrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen (styrfunktion).

Under paragraf 2 och 3 framgår ledningsfunktionen och styrfunktionen. Bland annat ansvarar kommunstyrelsen för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Kommunstyrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.

I paragraf 4 beskrivs vilket ansvar kommunstyrelsen har i förhållande till företag och stiftelser där kommunstyrelsen bland annat har som uppgift att fortlöpande ha uppsikt över verksamheten i de företag och stiftelser som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen. Likaså gäller under paragraf 5 för kommunalförbund och gemensam nämnd.

Paragraf 6 beskriver ekonomi och medelsförvaltning där kommunstyrelsen bland annat ska ha hand om kommunens medelsförvaltning och följa av fullmäktige meddelade föreskrifter för denna. Medelsförvaltningen omfattar placering och upplåning av medel. I uppgiften ingår också att bevaka att kommunens inkomster inflyter och att betalningar görs i tid samt att vidta de åtgärder som behövs för indrivning av förfallna fordringar.

Av paragraf 7 framgår delegering från fullmäktige, vilket vi återkommer till i avsnitt 2.3.

Paragraf 8 beskriver personalpolitiken och att kommunstyrelsen ska ha hand om frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Det innefattar bland annat att besluta om omplacering mellan förvaltningarna av anställda som av medicinska, organisatoriska eller andra skäl bör beredas ändrad tjänstgöring samt att tillsätta och avsluta tjänst som kommunchef, förvaltningschef eller biträdande chef vid samtliga förvaltningsenheter samt utse ställföreträdare för förvaltningschef.

Av paragraf 9 framgår att kommunstyrelsen har ansvar för mark- och bostadspolitiken genom att tillse att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas.

Kommunstyrelsens uppföljningsfunktion regleras i paragraf 10. Paragrafen innehåller sex punkter om styrelsens uppföljning och däribland ingår bland annat att övervaka de av fullmäktiges fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten samt

ekonomi följs upp i nämnderna samt att inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv.

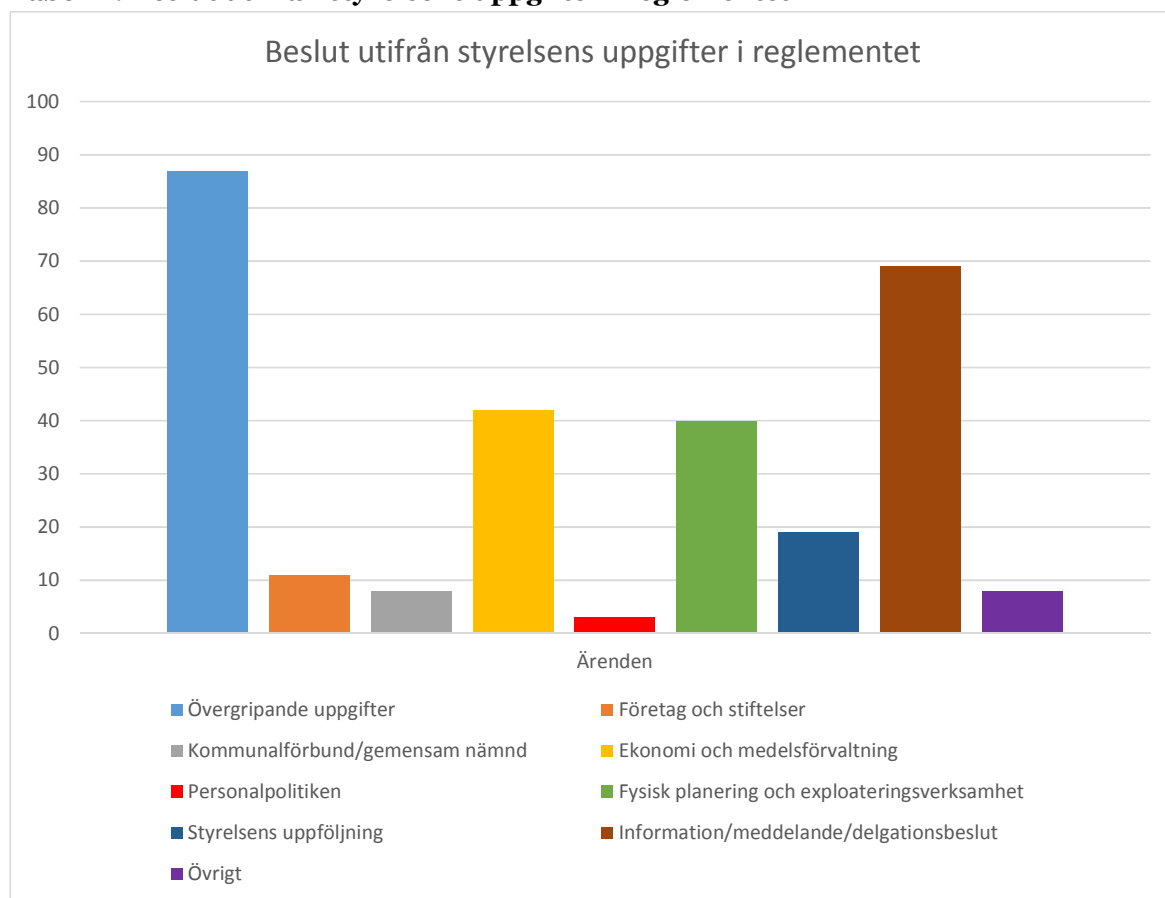
Av paragraf 11 framgår att styrelsen själv eller genom ombud får föra kommunens talan i alla mål och ärenden, om inte någon annan ska göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige.

Paragraf 12 beskriver att styrelsen ansvarar för kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap (krisledningsnämnd).

Paragraferna 13-16 innehåller styrelsens övriga funktioner såsom arbetslöshetsnämnd, arkivmyndighet, ansvarig för kommunens anslagstavla samt uppdatering av den kommunala författningssamlingen.

För att synliggöra vilken typ av beslut kommunstyrelsen fattat utifrån sitt uppdrag och ansvar under år 2017 redovisas i tabell 1 hur många beslut styrelsen fattat inom respektive ansvarsområde.

Tabell 1: Beslut utifrån styrelsens uppgifter i reglementet



Källa: Protokoll från kommunstyrelsen år 2017

Av tabellen framgår att de flesta ärenden som kommunstyrelsen beslutat om rör kommunstyrelsens övergripande uppgifter, följt av ärenden som rör information/meddelande/delegationsbeslut. Minst beslut har fattats rörande

personalpolitiken som i allt väsentligt regleras i delegationsordningen vilket innebär att kommunstyrelsen som helhet enbart beslutar om när kommunchef och förvaltningschef ska tillsättas (tillförordnad samt ordinarie). Övriga personalärenden såsom exempelvis lönesättning av förvaltningschefer och kollektivavtalsfrågor hanteras på delegation och tas därför upp som delegationsärenden och inte som enskilda ärenden på kommunstyrelsens agenda.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer att reglementet är tydligt vad avser vilket uppdrag och ansvar kommunstyrelsen har enligt 6 kap. KL. Av kommunallagen framgår bland annat att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder. Dessa punkter finns reglerade i kommunstyrelsens reglemente i Hörby kommun.

Utifrån redovisad ärendefördelning anser vi att kommunstyrelsen fattar beslut som ligger inom ramen för reglementet och lagstiftningen.

2.3. Den delegerade beslutsrätten är tydligt formulerad i reglementet

2.3.1. Iakttagelser

Under avsnittet *Delegering från fullmäktige*, 7 §, framgår att styrelsen beslutar i följande grupper av ärenden:

1. upptagande av lån inom den beloppsram och de riktlinjer som fullmäktige fastställt,
2. på begäran av nämnd omfördela medel som anslagits till nämnden inom den budgeterade verksamhetsvolymen och av fullmäktige fastställd beloppsram och andra riktlinjer,
3. utarrendera, hyra ut eller på annat sätt upplåta kommunen tillhörig fast egendom och fastigheter för en tid längre än fem år,
4. i mål och ärenden där styrelsen för kommunens talan, med för kommunen bindande verkan, träffa överenskommelse om betalning av fordran, anta ackord, ingå förlikning och sluta annat avtal
5. tillstånd att använda kommunens vapen,
6. avgivande av yttranden enligt kameraövervakningslagen (2013:460)
7. svara för dispensprövning i strandskyddsärende enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken.

Styrelsen beslutar också om yttranden som ankommer på fullmäktige när dessa inte är av principiell betydelse eller när tiden inte medger att yttrandet behandlas av fullmäktige. Styrelsen ska om möjligt samråda med berörd nämnd vid handläggning av yttrandet.

2.3.1. *Bedömning*

Vi bedömer att den delegerade beslutsrätten är tydligt formulerad i reglementet. Det grundar vi på att den delegerade beslutanderätten har fått ett eget avsnitt i reglementet med specificerade punkter inom vilka områden fullmäktige har delegerat beslutanderätten.

2.4. *Delegationsordningen är tydlig vad avser vem som får fatta beslut å kommunstyrelsens vägnar*

2.4.1. *Iakttagelser*

Bakgrund

Styrelsen och nämnderna kan välja att med stöd av kommunallagen uppdra till *utskott*, en *ledamot/ersättare* eller till *en anställd* i kommunen att besluta på nämndens vägnar i visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Vissa undantag görs, exempelvis får ärenden om mål, inriktning, omfattning eller kvalitet inte delegeras. Syftet med delegation av beslutanderätt är att avlasta nämnden från rutinärenden och underlätta beslutsfattande i dessa typer av ärenden.

Beslut som fattats med stöd av delegation är juridiskt sett ett nämndsbeslut dvs. de kan inte ändras av nämnden. För att besluten ska vinna laga kraft krävs dock att de anmäls till nämnden. Nämnderna är fria att själva besluta om hur anmälan av delegationsbeslut ska ske.

Samtliga beslut som fattas med stöd av delegering skall enligt 6 kap 33 § i kommunallagen anmälas till nämnden. På så sätt kan nämnden följa hur uppdraget att fatta beslut i nämndens ställe utförs. Anmälan innebär dock inte att nämnden omprövar eller fastställer beslutet.

Anmälan av delegationsbeslut bör innehålla

- ärendemening
- beslutsinnehåll
- vem som fattat beslutet
- när beslutet fattades

För att kommuninvånaren skall ges information om vad som beslutats för att eventuellt kunna överklaga är det väsentligt att nämndernas redovisning av vad som fattats beslut om på delegation är tydlig. Detta gäller beslut som kan överklagas genom kommunalbesvär.

Det bör observeras att nämnden inte skall godkänna delegationsbesluten utan bara redovisningen av delegationsbesluten. Besluten är fattade av delegaten och skall inte överprövas av nämnden.

I kommunala sammanhang gör man vanligtvis åtskillnad mellan nämndsbeslut och förvaltningsbeslut. Nämndsbeslut avser beslut som fattas av nämnd eller av delegat med stöd av delegering från nämnd. Förvaltningsbeslut avser beslut som får fattas av anställd utan att de normalt anmäls till nämnden. Det rör sig då om verkställighetsbeslut i det löpande arbetet.

Någon tydlig gräns mellan de två beslutsformerna går inte att ange. Kommunallagen använder begreppet ”ren verkställighet” i bestämmelserna om överklagande. Enligt 13 kap § 2 kan nämndsbeslut och delegeringsbeslut överklagas medan beslut som är ren verkställighet eller av förberedande art inte kan överklagas.

Kommunstyrelsens delegationsordning

Den delegationsordning som gällt för 2017 är antagen av kommunstyrelsen den 1 december 2014. I delegationsordningen tillämpas 6 kap §§ 33-37 kommunallagen¹ och kommunstyrelsens reglemente § 8.

Delegationsordningen inleds med allmänna bestämmelser i åtta punkter. De allmänna bestämmelserna anger bland annat vem som ska besluta i brådskande ärenden, rätt till vidaredelegation, samråd vid lönesättning och att delegationsbeslut skall anmälas vid kommunstyrelsens nästkommande sammanträde i form av en förteckning över beslutade ärenden.

Delegationsordningen är uppdelad i två grupper av ärenden; *A. Allmänna ärenden* och *B. Personalärenden*. Allmänna ärenden innehåller 30 ärenden som är numrerade från 1 till 24. Några ärenden är numrerade med tillägget a, b eller c. Numreringen är inte konsekvent då nummer 8 följs av 8 b, nummer 9 följs av 10 a och nummer 14 följs av 14 a.

De som är utsedda delegater i *A. Allmänna ärenden* är; ordföranden, arbetsutskottet, kommunchefen, ekonomichefen, personalchefen, IT-chefen, miljöchefen, budgetansvarig och utredaren.

Gruppen personalärenden utgörs av 11 ärenden (1-11) plus en bilaga om Arbetsmiljöansvar.

Utsedda delegater för gruppen *B. Personalärenden* är; ordföranden, arbetsutskottet, kommunchefen, personalchefen samt respektive förvaltnings- och avdelningschef.

Inget av ärendena i ärendegrupp A och B innehåller någon uppgift om vidaredelegering. Vidaredelegering regleras under delegationsordningens ”Allmänna bestämmelser”.

Tillämpning av kommunstyrelsens delegationsordning

I protokollen från 2017 finns en fast paragraf med titeln Delegationsbeslut kommunstyrelsen januari, februari osv. Vid alla sammanträdena 2017 beslutar kommunstyrelsen att godkänna redovisningen av delegationsbeslut.

Redovisningen av delegationsbesluten görs under rubriken Ärendebeskrivning eller Sammanfattning av ärendet. Först redovisas delegationsbesluten från kommunstyrelsens arbetsutskott.

Efter redovisningen av delegationsbesluten från kommunstyrelsens arbetsutskott följer redovisning från kommunchefen eller budgetberedningen eller kommunstyrelsens ordförande. Därefter följer kommunledningskontoret eller ekonomiavdelningen med olika inbördes ordning och i något fall enbart ekonomichefen.

¹ Numreringen avser den kommunallag som gällde fram till och med december 2017.

Hänvisning till att beslut fattats med stöd av kommunstyrelsens delegationsordning görs i redovisningen av tre beslut fattade av kommunchefen under år 2017 Resterande 102 redovisade delegationsbeslut från 2017 (exklusive delegationsbeslut fattade av kommunstyrelsens arbetsutskott) saknar sådan hänvisning till delegationsordningen.

Enligt kommunallagen får nämnden endast delegera beslutanderätten till en ledamot, ett utskott eller en anställd inom kommunen. Delegation till både en politiker och en tjänsteman innebär en otillåten så kallad *blandad delegation*. Delegation till en grupp av tjänstemän är heller inte tillåtet. I kommunstyrelsens delegationsordning förekommer ingen blandad delegation.

Delegationsordningar bör vara aktuella och antagna senaste året, alternativt minst innevarande mandatperiod. Delegationsordningarna bör alltid ses över vid organisationsförändringar samt lagändringar. Som inledningsvis har noterats så är kommunstyrelsens delegationsordning beslutad av kommunstyrelsen den 1 december 2014.²

Delegationsbeslut år 2017

Under 2017 anmäldes totalt 105 delegationsbeslut (exklusive delegationsbeslut av kommunstyrelsens arbetsutskott) till kommunstyrelsen. När det gäller delegationsbeslut av kommunstyrelsens arbetsutskott noterar vi att hela protokollen från arbetsutskottet redovisas som delegationsbeslut, det vill säga även sådana beslut som normalt inte är att betrakta som delegationsbeslut, exempelvis "Val av justerare" och rena informationsärenden. Här redovisas alltså inte specifikt under vilken eller vilka paragrafer som arbetsutskottet har fattat delegationsbeslut. Av de protokoll vi granskat kan vi se att i redovisningen av delegationsbeslut på kommunstyrelsens septembersammanträde hänvisas till protokollen från kommunstyrelsens arbetsutskott 2017-08-07 (§§ 231-239) och 2017-08-23 (§§ 240-283). Vi noterar att protokollet från kommunstyrelsens arbetsutskotts sammanträde 2017-08-23 enbart innehåller paragraferna 240-264.

I februari månad redovisas ett delegationsbeslut som rör budget för Södra Skogsförvaltning under delegaten "Kommunledningskontoret". I protokollet finns ingen hänvisning till delegationsordningen och av handlingarna till ärendet framgår heller inte vem som fattat beslutet.

I maj och september har kommunstyrelsens ordförande fattat två olika beslut med hänvisning till kommunallagens 6 kap § 36 om brådskande ärenden. Av redovisningen i kommunstyrelseprotokollen framgår inte hänvisningen till kommunallagen utan det framgår i handlingarna till ärendena. Det framgår heller inte på vilka grunder som ärendena anses som brådskande. I intervju med kommunstyrelsens ordförande framkommer att besluten fattades med anledning av att remisstiden eller tiden för yttrande skulle gå ut innan nästkommande sammanträde, därav behovet av brådskande beslut. Vi noterar att beslut i brådskande ärenden finns med i delegationsordningen under "Allmänna bestämmelser" men inte i ärendeförteckningen.

I protokollen från september och oktober redovisas två delegationsbeslut av kommunchefen som innebär tillförordnande av bygg- och miljöchef under två

² En reviderad delegationsordning kommer att beslutas på kommunstyrelsens marsksammanträde.

semesterperioder år 2017. Hänvisning till delegationsordningen saknas vid båda redovisningarna och det finns heller ingen punkt i delegationsordningen att hänvisa till. I delegationsordningen saknas ärende som avser tillsättande eller tillförordnande av förvaltningschefer. Det finns däremot reglerat i kommunstyrelsens reglemente § 8 punkt 7 där det anges att styrelsen ska hand om frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare och ska därvid bl.a. tillsätta och avsluta tjänst som kommunchef, förvaltningschef eller biträdande chef vid samtliga förvaltningsenheter samt utse ställföreträdare för förvaltningschef.

2.4.2. *Bedömning*

Vi bedömer att delegationsordningen för år 2017 är tydlig i den delen som avser vem som får fatta beslut å kommunstyrelsens vägnar. Däremot anser vi att delegationsordningen är mindre tydlig vad gäller ärendenumrering och att delegaten *Utredaren* är för oprecis. Detta får enligt vår bedömning till följd att när ett ärende delegeras så är det otydligt vem som får uppdraget i organisationen.

Vi bedömer att kommunchefen vid två tillfällen felaktigt fattat beslut om att tillförordna bygg- och miljöchef, vilket enligt kommunstyrelsens reglemente åvilar kommunstyrelsen. För att göra delegationsordningen tydlig i detta ärende bör därför reglementets § 8 punkt 7 skrivas in i delegationsordningen, alternativt att detta skrivs in i instruktionen för kommunchefen.³

Punkten 7 i delegationsordningen under "Allmänna bestämmelser", som avser hur delegationsbeslut ska anmälas, bedömer vi vara otydlig då den endast anger att beslutet ska anmälas vid nästkommande sammanträde i form av en förteckning över beslutade ärenden. Vad förteckningen ska innehålla framgår inte. I den förteckning som redovisas för kommunstyrelsen saknas uppgifter om vem som fattat beslutet (undantaget kommunstyrelsens ordförande, kommunchef och ekonomichef), när beslutet fattades samt hänvisning till delegationsordningen.⁴ Vidare innehåller förteckningen delegater som inte finns i delegationsordningen, exempelvis kommunledningskontoret och ekonomikontoret, vilket bidrar till att redovisningen av delegationsbesluten inte är ändamålsenlig.

³ I den nya kommunallagen som trädde i kraft 1 januari 2018 (som också den nya delegationsordningen utgår från) finns ett explicit krav på kommunchefens tjänstemannaansvar som bland annat innebär att styrelsen i en ska instruktion fastställa hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen

⁴ Av handlingarna till delegationsbesluten som bifogas kallelsen framgår dock beslutsinnehåll, vem som fattat beslutet och när beslutet fattades.

3. *Revisionell bedömning*

Efter genomförd revision och genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi bedömningen att *kommunstyrelsens reglemente i allt väsentligt är ändamålsenligt utformad för att uppfylla kommunallagens krav och på ett sätt som möjliggör att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål. Delegationsordningen bedöms däremot till mindre del vara ändamålsenligt utformad.* Därutöver bedöms tillämpningen av delegationsordningen i vissa delar innehålla brister vad gäller rätt att fatta beslut och angivande av delegater.

Denna bedömning grundar sig på följande iakttagelser och bedömningar:

3.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Bedömning
Reglementet är utformat i enlighet med kommunallagen och omfattar samtliga relevanta ansvarsområden.	Kontrollmålet är uppfyllt Reglementet är utformat i enlighet med kommunallagen och omfattar samtliga relevanta ansvarsområden. Reglementet innehåller förtjänstfullt förtydliganden för några områden utöver SKL:s mall.
Reglementet är tydligt vad avser vilket uppdrag och ansvar kommunstyrelsen har enligt 6 kap. 6 § KL.	Kontrollmålet är uppfyllt Reglementet är tydligt vad avser vilket uppdrag och ansvar kommunstyrelsen har enligt 6 kap. KL. Av kommunallagen framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder; detta finns inskrivet i kommunstyrelsens reglemente.
Den delegerade beslutsrätten är tydligt formulerad i reglementet.	Kontrollmålet är uppfyllt Den delegerade beslutsrätten är tydligt formulerad i reglementet och har fått ett eget avsnitt i reglementet med specificerade punkter inom vilka områden fullmäktige har delegerat beslutanderätten.
Delegationsordningen är tydlig vad avser vem som får fatta beslut å kommunstyrelsens vägnar.	Kontrollmålet är delvis uppfyllt Delegationsordningen är tydlig i den delen som avser vem som får fatta beslut å kommunstyrelsens vägnar, men mindre tydlig vad gäller ärendenumrering och att delegaten <i>Utredaren</i> är för oprecist.

Vid två tillfällen har kommunchefen felaktigt fattat

beslut om att tillförordna bygg- och miljöchef, vilket är kommunstyrelsens uppgift.

I förteckningen som redovisas för kommunstyrelsen saknas uppgifter om vem som fattat beslutet (undantaget kommunstyrelsens ordförande, kommunchef och ekonomichef), när beslutet fattades samt hänvisning till delegationsordningen.

3.2. Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och bedömningar som gjorts i denna granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- överväga att föreslå kommunfullmäktige att skriva in SKL:s formuleringar avseende *Yrkanden* och *Deltagande i beslut* i kommunstyrelsens reglemente
- reglementets § 8 punkt 7 skrivs in i delegationsordningen med tillägget att kommunchefen har delegationsrätt att tillförordna förvaltningschefer vid semestrar samt annan oplanerad frånvaro
- vid delegationsbeslut om brådskande ärenden fattade av kommunstyrelsens ordförande skriva in en rutin i delegationsordningen som medför en hänvisning till varför ärendet är av brådskande karaktär
- i allt väsentligt godkänna det förslag (version 11) som finns till ny delegationsordning då vi anser att den innehåller förbättringar avseende de områden som vi noterat som bristfälliga i denna granskning.

2018-03-15

Lena Salomon

Uppdragsledare

Alf Wahlgren

Projektledare