
Revisionsrapport

***Granskning av
delegation av
beslutanderätt***

Christina Widerstrand,
Certifierad kommunal
revisor

***Landstinget i Jönköpings
län***



Innehållsförteckning

Sammanfattning och rekommendationer	1
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Revisionsfråga	3
1.3 Avgränsning och metod	3
2 Delegering av beslutanderätt	4
2.1 Nämndsbeslut eller förvaltningsbeslut	4
2.2 Delegationsbeslut	4
2.2.2 Registrering av beslut	5
2.2.3 Anmälan av beslut	5
2.2.4 Rutiner för anmälan av delegationsbeslut	6
3 Granskningsresultat	7
3.1 Delegationsbestämmelser	7
3.1.1 Styrdokument	7
3.1.2 Tillämpning av delegationsbestämmelser	7
3.1.3 Revisionell kommentar	8
3.2 Anmälan och registrering av delegationsbeslut	8
3.2.1 Rutiner	8
3.2.2 Protokollsgranskning	9
3.2.3 Revisionell kommentar	9
4 Revisionell bedömning	10

Sammanfattning och rekommendationer

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget i Jönköpings län granskat ändamålsenlighet avseende landstingsstyrelsens delegationsordning samt hantering av delegationsbeslut.

Den revisionsfråga som granskningen ska besvara är om delegationsordningen för landstingsstyrelsen är ändamålsenlig och om den uppfyller kommunallagens krav.

Granskningen har genomförts genom studier av landstingsstyrelsens delegationsordning, landstingsstyrelsens protokoll från 2012 samt genom intervjuer med landstingsdirektör, ekonomidirektör, kanslidirektör, personaldirektör samt förvaltningschef för Jönköpings sjukvårdsområde.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att landstingsstyrelsens delegationsordning inte fullt ut är ändamålsenlig men vi bedömer att den uppfyller lagens krav. Denna bedömning grundas på följande punkter.

- Vi bedömer att landstingsstyrelsens delegationsordning är anpassad till organisationen och anser att delegationsordningen motsvarar behovet av beslutsfattande som finns i organisationen för att bedriva en rättssäker och samtidigt effektiv handläggning av ärenden.
- Vi bedömer att det inte är helt tydliggjort vad som avses med ett delegationsbeslut och vad som är verkställighet utöver vad som är angivna beslutsrätter.
- Det finns en skrivning i delegationsbestämmelserna avseende anmälan av delegationsbeslut men vi bedömer att denna inte är tillräckligt tydlig samt att det framkommit brister i tillämpningen. Vi bedömer att landstingsstyrelsen inte säkerställt att de beslut som fattas med stöd av delegation är registrerade och anmälda på ett tillfredsställande sätt.
- Vi bedömer att de punkter i delegationsbestämmelserna som avser beslutsfattande är tydliga avseende vilken beslutanderätt som delegeras och till vem (vilken funktion).

Med bakgrund i granskningsresultatet vill vi ge följande rekommendationer

Rekommendationer

- De fyra politiska delegationernas ansvarsområde respektive delegationsbeslut skulle kunna tydliggöras ytterligare genom att exempelvis inleda med respektive delegations ansvarsområde för att sedan lista de beslutpunkter delegationerna har rätt att fatta beslut inom.
- Vi saknar i delegationsbestämmelserna rätten att fatta brådskande beslut som lämpligen delegeras till ordförande. Detta bör göras för att underlätta beslutsfattande i situationer där sammankallande av styrelsen försvårar hanteringen av beslutsfattandet.

-
- Vi vill uppmärksamma landstingsstyrelsen på att skillnaderna mellan verkställighet och beslutsfattande på delegation med fördel kan tydliggöras i delegationsbestämmelsernas inledande del.
 - Utlämnande av allmän handling betraktas i regel som verkställighet medan nekande av utlämnande av allmän handling är att betrakta som ett nämndsbeslut. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att förändra skrivningen för att underlätta hanterande av sådana beslut.
 - Rutinen för anmälan av delegationsbeslut behöver förtydligas i delegationsbestämmelserna samt tydligare informera beslutsdelegater om denna rutin. Vidare kan uppföljning av delegationsbeslut med fördel ingå i landstingsstyrelsens interna kontroll för att säkerställa att rutinerna följs.
 - Landstingsstyrelsen bör säkerställa att utsedda beslutsdelegater får kunskap om innebörden av delegationsbeslut i samband med introduktion för nyanställda och nyförordnade chefer.
 - Vi anser att det med fördel kan tas fram en blankett alternativt delegationsprotokoll som används för att dokumentera delegationsbesluten på ett enhetligt vis. En sådan blankett/protokoll bör innehålla information om beslutsdatum, beslutsdelegat, ärendemening, beslut samt hänvisning till vilken del av delegationsbestämmelserna som beslutet är fattat med stöd av.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt kommunallagen (KL) får en styrelse/nämnd uppdra till utskott, en ledamot/ersättare eller till en anställd i landstinget att besluta på styrelsens vägnar i ett visst ärende eller i grupper av ärenden. Vissa undantag görs, exempelvis får ärenden om mål, riktning, omfattning eller kvalitet inte delegeras.

Beslut som fattas med stöd av delegation från styrelse är juridiskt sett ett landstingsstyrelsebeslut och kan inte ändras av styrelsen. För att beslut ska vinna laga kraft krävs dock att de anmäls till styrelsen.

Nämnden beslutar själv om vad som ska delegeras inom ramen för vad lagstiftningen tillåter. Gränsen mellan vad som är delegering och verkställighet är dock inte exakt. Kännetecknade för ett beslut är bland annat att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden och bedömningar.

1.2 Revisionsfråga

PwC har fått i uppdrag av Landstinget i Jönköpings läns revisorer att granska landstingsstyrelsens delagationsordning.

Den revisionsfråga som ska besvaras är

- Är delegationsordningen för landstingsstyrelsen ändamålsenlig och uppfyller den kommunallagens krav?

Inom ramen för revisionsfrågan ska följande kontrollmål beslysas

- Är delegationsordningen anpassad till organisationen och utifrån de behov av beslutsfattande med stöd av delegation som finns?
- Är det tydliggjort i organisationen vad som avses med ett delegationsbeslut?
- Finns det fastställda regler och rutiner för anmälan av beslut som fattas med stöd av delegation?
- Är de beslut som fattas med stöd av delegation registrerade och anmälda på ett tillfredsställande sätt?
- Anges det klart vilken beslutanderätt som delegeras och till vem beslutanderätten överläts?

1.3 Avgränsning och metod

Granskningen har genomförts genom studier av landstingsstyrelsens delegationsordning, landstingsstyrelsens protokoll från 2012 samt genom intervjuer med landstingsdirektör, ekonomidirektör, kanslidirektör, personaldirektör samt förvaltningschef för Jönköpings sjukvårdsområde.

2 Delegering av beslutanderätt

I enighet med kommunallagen har de förtroendevalda i landstinget det politiska ansvaret för verksamheten i sin helhet, vilket innebär beredning, beslut och genomförande. Beslut enligt kommunallagens mening kan endast fattas av fullmäktige, styrelse/nämnd, partsammansatt organ eller delegat. Den senare med stöd av delegationsregler enligt 6 kap §§ 33-38 i kommunallagen eller i enlighet med speciallagstiftning.

2.1 Nämndsbeslut eller förvaltningsbeslut

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 10 kap § 2 kan nämndsbeslut och delegeringsbeslut överklagas medan beslut som är ren verkställighet eller av förberedande art inte kan överklagas.

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

En annan skiljelinje är de rättigheter som följer av arbetsrättslig lagstiftning eller kollektivavtal. I dessa fall finns litet eller inget utrymme för att fatta delegationsbeslut.

2.2 Delegationsbeslut

Delegation av beslutanderätten har två syften:

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

Genom delegation flyttas beslutanderätten från nämnden till delegaten. Nämnden kan enligt kommunallagen 6 kap § 33 delegera sin beslutanderätt till:

- ett utskott
- enskild ledamot eller ersättare inom nämnden

-
- enskild anställd inom kommunen

Förvaltningschefen kan, efter särskilt tillstånd från nämnden, vidaredelegera sin beslutanderätt till annan anställd i kommunen eller i de samverkande kommunerna enligt KL 6 kap § 37.

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

I vissa ärenden tillåts inte nämnden att delegera sin beslutanderätt enligt kommunallagen 6 kap § 34, det gäller i följande fall:

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

2.2.2 Registrering av beslut

Registrering av delegationsbeslut bör ha lika formregler som för beslut fattade direkt av en styrelse eller nämnd. Detta innebär att det ska finnas någon form av skriftlig dokumentation för de beslut som fattas med stöd av delegation.

Därför bör varje beslutshandling innehålla uppgift om:

- ärendemening
- beslutsinnehåll
- vem som fattat beslutet
- när beslutet fattades
- vem som beslutet är riktat till

2.2.3 Anmälan av beslut

Alla beslut som fattas med stöd av delegation ska anmälas till den nämnd eller styrelse som delegerat beslutanderätten. När det gäller beslut som fattas med stöd av vidaredelegation från förvaltningschef ska anmälan ske till förvaltningschefen.

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

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

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

2.2.4 Rutiner för anmälan av delegationsbeslut

Nedan följer ett exempel på hur rutiner för registrering och anmälan av beslut fattade med stöd av delegation kan se ut.

- **Registrering**

Delegaterna noterar sitt beslut i personalärenden på den blankett eller motsvarande som utgör underlag för beslutet exempelvis anställningsbevis, tjänstledighetsansökan. För övriga ärenden noteras beslutet på särskild blankett ”Delegationsbeslut”.

- **Anmälan**

Delegaten ska senast 14 dagar efter beslutet sända beslutshandlingen till förvaltningens kansli. Till beslutet ska bifogas de beslutsunderlag som ingår i ärendet.

I respektive nämnd sorteras och numreras alla beslut med tillhörande handlingar under rubrikerna som exempel personal, ekonomi, fastighetsärenden och placeras med tillhörande handlingar i pärm eller liknande.

- **Notering i nämndens/styrelsens protokoll**

Vid nämndens/styrelsens sammanträden redovisas besluten genom att upprättad förteckning redovisas och att nämnden/styrelsen informeras om att pärm med delegationsbesluten finns tillgänglig.

Registrering av att delegationsbesluten anmälts görs i särskild paragraf i nämndens/styrelsens protokoll. Av registreringen ska framgå vilka beslut som anmälts genom uppgift om löpnummer eller motsvarande för besluten samt den tidsperiod när besluten fattats.

3 Granskningsresultat

3.1 Delegationsbestämmelser

3.1.1 Styrdokument

Landstingsstyrelsens delegationsbestämmelser och ansvarsfördelning¹ består av en inledande del där fyra delegationer (planerings-, regional utvecklings-, tekniska samt lönedelegationen) tilldelas ansvarsområden samt beslutanderätt i vissa frågor.

Vidare har styrelsen delegerat beslutanderätt till landstingsstyrelsens presidium och ordförande avseende deltagande i kurser och konferenser, utgifter inom 200 000 kr, representation samt semester, tjänstledighet och utlandsresor för landstingsdirektören.

I den andra delen av bestämmelserna har beslutanderätt med stöd av delegation tilldelats landstingsdirektör, ekonomidirektör, personaldirektör, fastighetsdirektör, inköpsdirektör, trafikdirektör samt förvaltningschef. Respektive funktion har fått en till fyra beslutspunkter delegerade till sig från landstingsstyrelsen. Det finns ingen ersättare angiven om ordinarie beslutsdelegat skulle vara frånvarande. Det är inte angivet om beslutsdelegaten har möjlighet att vidaredelegera beslutsfattandet eller inte.

Den tredje delen består av en ansvarsfördelning till förvaltningschefer avseende risk- och säkerhetsområdet.

Den avslutande och fjärde delen redogör för att rätt att fatta beslut enligt delegation eller disponera medel genom beslutsattest inte är entydigt med rätt att underteckna avtal för Landstingets räkning.

3.1.2 Tillämpning av delegationsbestämmelser

De intervjuade beslutsdelegaterna är samstämmiga i uppfattningen att det är en relativt liten del inom deras respektive tjänsteutövande som kräver beslutsfattande i enlighet med vad deras funktioner tilldelats i delegationsbestämmelserna. Istället menar de intervjuade att detta utgörs till stor del av verkställighetbeslut. Samtliga intervjuade poängterar dock att det är en återkommande avvägning som görs i samråd med antingen chef eller i vissa fall direkt kommunicerat till landstingsstyrelsen då gränsen mellan verkställighet eller beslutsfattande till viss del är flytande och därmed föremål för tolkning. I de fall där landstingsstyrelsen informeras direkt finns då möjligheten för styrelsen att omvandla informationen till behandling i form av ett ärende där styrelsen då blir beslutande.

De intervjuade anser inte att det finns ett behov av beslutsfattande för att kunna vidhålla en effektiv och rättssäker hantering av ärenden, utöver vad som idag är angivet i bestämmelserna. Då tolkningen görs är att det till största delen är ren

¹ Landstingsstyrelsen 2011-06-12 § 104

verkställighet som kräver beslutfattande anser inte någon av de intervjuade att det idag fattas beslut som saknar stöd av delegationsbestämmelser.

3.1.3 *Revisionell kommentar*

Vi bedömer att det är tydliggjort i delegationsbestämmelserna avseende de fyra delegationerna vad som avser ansvarsområde och vad som är rätt att fatta beslut med stöd av delegation. Detta skulle dock kunna tydliggöras ytterligare genom att exempelvis inleda respektive delegations ansvarsområde för att sedan lista de beslutspunkter delegationerna har rätt att fatta beslut inom.

Vi saknar i delegationsbestämmelserna rätten att fatta brådskande beslut som lämpligen delegeras till ordförande. Detta bör göras för att underlätta beslutfattande i situationer där sammankallande av styrelsen synnerligen kan försvåra hanteringen av beslutfattandet.

Det bör framgå i delegationsbestämmelserna om beslutsdelegaten har möjlighet att vidaredelegera beslutfattandet. Det bör även utses en ersättare till ordinarie beslutsdelegat om denna är frånvarande.

Rätten att fatta beslut med stöd av delegationsbestämmelserna anser vi vara i relativt ringa omfattning delegerad till ledande tjänstemän då tolkningen görs att dessa funktioner istället hanterar vad som anses vara ren verkställighet. Vi vill dock uppmärksamma landstingsstyrelsen på att skillnaderna mellan verkställighet och beslutfattande på delegation med fördel kan tydliggöras i delegationsbestämmelsernas inledande del.

Vi noterar att landstingsstyrelsen delegerat utlämnande av allmänna handlingar till förvaltningschef. Detta betraktas i regel som verkställighet medan nekande av utlämnande av allmän handling är att betrakta som ett nämndsbeslut. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att förändra skrivningen för att underlätta hanteringen av sådana beslut.

3.2 *Anmälan och registrering av delegationsbeslut*

3.2.1 *Rutiner*

I delegationsbestämmelserna anges det mellan del tre avseende ansvarsfördelning till förvaltningschefer och den fjärde och avslutande delen angående avtal att *beslut enligt delegation ska anmälas till landstingsstyrelsen genom protokoll eller på annat sätt.*

Rutinen för när ett beslut fattats med stöd av delegationsbestämmelserna angående revideringar av ramförutsättningar i budget är att detta dokumenteras i ett särskilt dokument för beslut. I nästa skede hanteras detta i tilläggsbudgeten och offentliggörs på intranätet i e-cirkulär. Under tiden för denna gransknings genomförande har besluten inte anmälts till landstingsstyrelsen förrän i december månad.

Uppmaningar till beslutsdelegater som fattar beslut enligt delegationsbestämmelserna har enligt uppgift kommunicerats från kansliet vid ett par tillfällen för att uppmärksamma beslutsdelegaterna på vikten av att anmäla dessa till landstingsstyrelsens sammanträde.

3.2.2 Protokollsgranskning

I landstingsstyrelsens protokoll från 2012 finns delegationsbeslut anmälda vid två tillfällen, 2012-08-21 samt 2012-12-18. Vidare är protokoll från de fyra delegationerna återkommande anmälningsärenden under året.

Vid augustisammanträdet är delegationsbeslut anmält från landstingsdirektören samt från Jönköpings sjukvårdsområde.

Vid decembersammanträdet är väsentligt fler delegationsbeslut anmälda. Dessa avser bland annat förordnande av verksamhetschefer inom Värnamo sjukvårdsområde, Höglunds sjukvårdsområde, Jönköpings sjukvårdsområde, reviderade budgetbeslut från ekonomidirektören samt landstingsdirektören samt beslut om diverse utgifter samt deltagande i konferenser och dylikt från landstingsstyrelsens presidium.

3.2.3 Revisionell kommentar

Vi bedömer att rutinen för anmälan av delegationsbeslut behöver förtydligas i delegationsbestämmelserna samt att styrelsen behöver tydligare informera beslutsdelegater om rutinen. Vidare kan uppföljning av delegationsbeslut med fördel ingå i landstingsstyrelsens interna kontroll för att säkerställa att rutinerna följs. Landstingsstyrelsen bör även säkerställa att utsedda beslutsdelegater får kunskap om innebörden av delegationsbeslut i samband med introduktion till nyanställda och nyförordnade chefer.

Vi anser att det med fördel kan tas fram en blankett alternativt delegationsprotokoll som används för att dokumentera delegationsbesluten på ett enhetligt vis. En sådan blankett/protokoll bör innehålla information om beslutsdatum, beslutsdelegat, ärendemening, beslut samt hänvisning till vilken del av delegationsbestämmelserna som beslutet är fattat med stöd av.

Vi anser att det är mycket positivt att det under tiden för denna gransknings genomförande setts över vilka delegationsbeslut som är fattade under 2012 och sedemera har anmälts till landstingsstyrelsens sammanträde i december.

4 *Revisionell bedömning*

Utifrån iakttagelser och resonemang i revisionella kommentarer gör vi följande bedömningar avseende kontrollfrågorna för granskningen.

Vi bedömer att landstingsstyrelsens delegationsordning är anpassad till organisationen och anser att delegationsordningen motsvarar behovet av beslutsfattande som finns i organisationen för att bedriva en rättssäker och samtidigt effektiv handläggning av ärenden.

Vi bedömer att det inte är helt tydliggjort vad som avses med ett delegationsbeslut och vad som är verkställighet utöver vad som är angivna beslutsrätter.

Det finns en skrivning i delegationsbestämmelserna avseende anmälan delegationsbeslut men vi bedömer att denna inte är tillräckligt tydlig samt att det framkommit brister i tillämpningen. Vi bedömer att landstingsstyrelsen inte säkerställt att de beslut som fattas med stöd av delegation är registrerade och anmälda på ett tillfredsställande sätt.

Vi bedömer att de punkter i delegationsbestämmelserna som avser beslutsfattande är tydliga avseende vilken beslutanderätt som delegeras och till vem (vilken funktion).

Med stöd av ovan nämnda resonemang blir svaret på revisionsfrågan följande: vi bedömer att landstingsstyrelsens delegationsordning inte fullt ut är ändamålsenlig men vi bedömer att den uppfyller lagens krav. Vi har under granskningens genomförande upptäckt ett antal brister i hanteringen av delegationsbeslut samt otydligheter i delegationsbestämmelserna som vi vill uppmärksamma landstingsstyrelsen på genom denna rapport och hänvisar främst till våra rekommendationer i avsnitt *Sammanfattning och rekommendationer*.

Vi anser att det är mycket positivt att det under tiden för denna gransknings genomförande setts över vilka delegationsbeslut som är fattade under 2012 och att dessa sedemera har anmälts till landstingsstyrelsens sammanträde i december.

22 januari 2013

Christina Widerstrand

Projektledare

Jean Odgaard

Uppdragsledare