

Mölnads stad

Granskning av delegationsbeslut



Building a better
working world

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| 1. Sammanfattning | 2 |
| 2. Inledning | 3 |
| 2.1. Bakgrund..... | 3 |
| 2.2. Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| 2.3. Avgränsning | 3 |
| 2.4. Revisionskriterier..... | 3 |
| 2.5. Metod..... | 3 |
| 3. Övergripande om delegationsbeslut..... | 4 |
| 3.1. Kommunallagen | 4 |
| 3.2. Kommungemensamma riktlinjer | 5 |
| 4. Social- och arbetsmarknadsnämnden | 7 |
| 4.1. Delegeringsordning | 7 |
| 4.2. Tillämpning av delegeringsordning | 8 |
| 4.3. Rutiner för revidering..... | 8 |
| 4.4. Beslut av principiell beskaffenhet | 9 |
| 4.5. Anmälan av delegationsbeslut..... | 9 |
| 4.6. Stickprov | 10 |
| 4.7. Intern kontroll | 10 |
| 4.8. Bedömning..... | 10 |
| 5. Tekniska nämnden | 13 |
| 5.1. Delegeringsordning | 13 |
| 5.2. Tillämpning av delegeringsordning | 14 |
| 5.3. Rutiner för revidering..... | 15 |
| 5.4. Beslut av principiell beskaffenhet | 15 |
| 5.5. Anmälan av delegationsbeslut..... | 15 |
| 5.6. Stickprov | 15 |
| 5.7. Intern kontroll | 16 |
| 5.8. Bedömning..... | 16 |
| 6. Samlad bedömning | 18 |
| 6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna | 18 |
| 6.2. Slutsats | 19 |
| 6.3. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer | 20 |

Bilagor:

Bilaga 1 Bakgrund

Bilaga 2 Revisionskriterier

Bilaga 3 Källförteckning

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad har EY granskat delegationsbeslut i social- och arbetsmarknadsnämnden samt tekniska nämnden. Syftet med granskningen har varit att bedöma om respektive nämnd har en ändamålsenlig uppföljning och tillräcklig kontroll av beslut fattade med stöd av delegation från nämnden.

Granskningen har visat att båda nämndernas delegeringsordning på en övergripande nivå är tydliga, även om det finns områden och aspekter som kan förtydligas, exempelvis avseende titulering och ställföreträdare. Vidare blandar social- och arbetsmarknadsnämndens delegeringsordning i viss mån ihop ren verkställighet och delegationsbeslut. Tekniska nämndens delegeringsordning innehåller en felaktigt delegerad beslutanderätt.

Enligt granskningens bedömning har social- och arbetsmarknadsnämnden brustit vad gäller att säkerställa att delegationsbeslut anmäls till nämnden. Enligt genomförd stickprovgranskningen har inget av de granskade delegationsbesluten anmälts till nämnd. Granskningen visar att Tekniska nämnden har säkerställt att delegationsbeslut anmäls till nämnd, samtliga av de granskade delegationsbesluten har anmälts till nämnd. Båda nämnderna bedöms kunna stärka den interna kontrollen.

I granskningen har vissa förbättringsområden identifierats och mot bakgrund av dessa rekommenderas social- och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att det finns en fungerande rutin för anmälan av delegationsbeslut samt att alla fattade delegationsbeslut anmäls till nämnden nästkommande sammanträde efter att beslutet fattades.
- ▶ Se över om delegeringsordning kan förtydligas, exempelvis avseende titulering samt särskilja ren verkställighet, delegationsbeslut och kompletterande beslutsrätt.
- ▶ Se över nuvarande tillämpning av delegeringsordning som innebär att flera funktioner (i olika chefsled) parallellt har samma beslutanderätt.
- ▶ Se över antalet dokument som reglerar delegeringsbeslut, för närvarande finns det två olika dokument.
- ▶ Stärka den interna kontrollen genom att resultaten från granskningarna redovisas i nämnden.
- ▶ Säkerställa att beslut fattas på rätt nivå i enlighet med delegeringsordning, beslutanderätt som delegerats anställd kan endast flyttas till utskott av nämnden.

Tekniska nämnden rekommenderas att:

- ▶ Se över om delegeringsordning kan förtydligas, exempelvis avseende titulering.
- ▶ Säkerställa att beslutanderätt är delegerad i enlighet med kommunallagens bestämmelse, för närvarande har nämnden felaktigt delegerat beslutanderätt till en politiskt sammansatt grupp.
- ▶ Stärka den interna kontrollen genom att dokumentera de kontroller som genomförs.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Granskningens bakgrund framgår av bilaga 1.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om social- och arbetsmarknadsnämnden och tekniska nämnden har en ändamålsenlig uppföljning och tillräcklig kontroll av beslut fattade med stöd av delegation från nämnden¹.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur har nämnderna säkerställt att det tydligt framgår vilken och till vem beslutanderätt har delegerats?
- ▶ Hur har nämnderna säkerställt att delegation och ansvarsfördelning är uppdaterad och anpassad till nämndernas verksamhet och organisation?
- ▶ Hur hanterar nämnderna risken för obehörigt beslutsfattande avseende delegationsbeslut i den interna kontrollen?
- ▶ Hur har nämnderna säkerställt att gällande delegationsordningar efterlevs?
 - ▶ Finns det fastställda regler och rutiner för anmälan av beslut som fattas med stöd av delegation?

2.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas enligt revisionsfrågorna och de ansvariga nämnderna. Vidare avser inte granskningen av att bedöma huruvida fattade beslut på delegation är korrekta utifrån gällande lagstiftning.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning framgår av bilaga 2.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Därtill har en stickprovsgranskning av delegationsbeslut genomförts. Intervjupersoner och närmare beskrivning av stickprovsgranskningen framgår av bilaga 3.

¹ Ändamålsenlig uppföljning innebär att den är i enlighet med lagar, regler och fullmäktiges beslut.

3. Övergripande om delegationsbeslut

Detta kapitel beskriver kommunallagens bestämmelser avseende delegationsbeslut (se även bilaga 2 revisionskriterier) samt de kommunövergripande bestämmelser som finns i Mölndals stad.

3.1. Kommunallagen

Enligt kommunallagen har de förtroendevalda ansvaret för verksamheten i sin helhet, det vill säga såväl beredning, beslut som genomförande. Beslut kan endast fattas av fullmäktige, nämnd, partssammansatt organ eller delegat. Delegat kan fatta beslut med stöd av delegationsregler enligt 6 kap 33-38 §§ i kommunallagen. Om en nämnd vill delegera sin beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem som beslutanderätten överlåts. Det är lämpligt att detta framgår av delegationsordning. Delegering kan också framgå av ett särskilt beslutsprotokoll.

I kommunala sammanhang görs vanligtvis en åtskillnad mellan nämndbeslut och verkställighet. 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 om ställningstaganden som utförs i det ordinarie löpande arbetet. Någon tydlig gräns mellan de två beslutsformerna finns inte.

Kommunallagen använder begreppet *ren verkställighet* i bestämmelserna om överklagande. Enligt 10 kap 2 § kan nämndbeslut och delegeringsbeslut överklagas medan beslut som är ren verkställighet eller av förberedande art inte kan överklagas. Bestämmelserna anger dock inte vad som i praktiken är beslut och vad som är ren verkställighet. En gräns är att de beslut som fattas i det dagliga arbetet och som styrs av regler, riktlinjer och arbets- och rutinbeskrivningar är ren verkställighet. Exempel på verkställighetsärenden är debitering av avgifter enligt fastställd taxa eller inköp av varor från leverantör där kommunen tecknat ramavtal.

Delegering

Det finns två syften med delegation av beslutanderätten:

- ▶ Att avlasta styrelsen/nämnden vid rutinärenden
- ▶ Att möjliggöra en effektivare verksamhet genom att beslutsvägarna blir kortare och handläggningen snabbare

Genom delegation flyttas beslutanderätten från nämnden till delegaten. Nämnden kan delegera sin beslutanderätt till:

- ▶ Ett utskott
- ▶ En ledamot eller ersättare inom nämnden
- ▶ En anställd hos kommunen

Det finns ett förbud för så kallad blandad delegation, d.v.s. till anställd och förtroendevald i förening. Förvaltningschefen kan, efter särskilt tillstånd från nämnden, vidaredelegera sin beslutanderätt till annan anställd i kommunen.

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 ett nämndbeslut. Delegationsordningen bör fortlöpande hållas aktuell och anpassas till nämndens ansvarsområde och förvaltningens organisation. Det kan vara lämpligt att delegationsordningen ses över inför varje nytt år. Ett grundkrav är dock att en nyvald nämnd vid inledningen av mandatperioden uppdaterar och sätter sig in i delegationsordningen.

Ärenden som inte får delegeras

Enligt kommunallagen finns ett antal ärenden där beslutanderätten inte får delegeras. Dessa är:

- ▶ Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.
- ▶ Framställningar eller yttranden till fullmäktige, liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige, har överklagats.
- ▶ Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.
- ▶ Vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Registrering och anmälan av delegationsbeslut

Samma regler gäller för registrering av delegationsbeslut som för registrering av 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 som fattas med stöd av delegation ska anmälas till den nämnd eller styrelse som delegerat beslutanderätten.

Beslut som fattas med stöd av vidaredelegation från förvaltningschef ska även anmälas till förvaltningschefen.

3.2. Kommungemensamma riktlinjer

Det finns ett par kommunövergripande riktlinjer som är relevanta för denna granskning.

Stadsledningsförvaltningen har i april 2015 utarbetat en handbok för gemensam ärendeprocess i Mölndals stad. Handboken är inte beslutad av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Handboken är riktad till de inom kommunen som arbetar med ärendehantering, nämndadministration och handläggning. Förvaltningschef ansvarar för att denna information sprids inom förvaltningen. I handboken finns bestämmelser om delegeringsbeslut. Förutom det som redan framgår av kommunallagen framgår att delegeringsbeslut ska redovisas till nämnden och nämnden bestämmer själv hur och när det ska ske. I handboken framgår ett exempel på ärendelista/kallelse för ett nämndssammanträde, där finns redovisning av delegeringsbeslut med som en punkt.

Enligt handboken har förvaltningschef det övergripande ansvaret för hantering av ärenden inom förvaltningen samt godkänner beslutsunderlag till nämnd och förbereder sammanträdet tillsammans med nämndsekreterare och nämndordföranden. Nämndsekreteraren skickar ut

kallelse med beslutsunderlag till nämnden. Nämndsekreteraren ska även tillsammans med förvaltningschef gå igenom de ärenden som ska upp till beslut.

Det finns ingen kommungemensam mall för hur delegeringsordningarna ska upprättas. Social- och arbetsmarknadsnämndens och tekniska nämndens delegeringsordningar skiljer sig vad gäller formalia.

4. Social- och arbetsmarknadsnämnden

I detta kapitel beskrivs social- och arbetsmarknadsnämndens delegeringsordning, tillämpning av delegation, rutiner för revidering, beslut av principiell beskaffenhet, anmälan av delegationsbeslut, stickprov, intern kontroll, övrig information och bedömning.

4.1. Delegeringsordning

Social- och arbetsmarknadsnämndens delegeringsordning är beslutad av nämnden 2015-03-26. Senast dokumentet ändrades var 2016-06-21. Av delegeringsordningens inledande bestämmelser framgår bland annat att:

- ▶ Delegeringsordningen anger den lägsta nivå som delegerats.²
- ▶ Det finns ytterligare ett dokument som reglerar delegation till tjänstemän inom social- och arbetsmarknadsförvaltningen. Dokumentet heter "Vägledande bestämmelser för försörjningsstöd" och reglerar delegation för beslut inom försörjningsstöd och bistånd till livsföring. Enligt de intervjuade fungerar dokumentet dels som en ytterligare delegeringsordning och dels som rutiner vid verkställighet.
- ▶ Förvaltningschefen har beslutanderätten att ändra eller vidaredelegera tilldelning i de fall delegering har tilldelats tjänstemän inom Social- och arbetsmarknadsförvaltningen.³
- ▶ Det finns undantag från delegering och exempel på vad som räknas som verkställighet.
- ▶ Vid den ordinarie beslutsfattarens förfall kan vikarie eller närmaste överordnad överta delegeringsrätten.

Delegeringsordningen är indelad efter elva områden⁴ som innehåller ett antal beslutsärenden med hänvisning till eventuellt lagrum. För varje beslutsärende framgår en delegat, i vissa fall två delegater, exempelvis står både Enhetschef och Sociala jouren med inom samma beslutsärende.⁵ Delegeringsordningen specificerar inte vilken enhet eller avdelning delegaterna ska tillhöra för att ha beslutanderätt. Exempelvis står det endast "enhetschef" eller "socialsekreterare", men enligt de intervjuade avses enhetschefer och socialsekreterare som berörs av det specifika området. För närvarande kommuniceras det muntligt vilka enheter som berörs av respektive delegation.

² Detta innebär enligt intervjuade tjänstemännen att alla överordnade chefer innehar samma delegat som den personal de är ansvariga över. Flera funktioner (exempelvis verksamhetschef, enhetschef och socialsekreterare) har därmed samma beslutsrätt parallellt, enligt de intervjuade.

³ Det finns ett nämndbeslut 2015-02-26 på att förvaltningschefen innehar beslutanderätt i samtliga beslut som framgår av delegationsordningen i enlighet med kommunallagen 6 kap 33 §. Av beslutet framgår att nämnden överlåter åt socialchefen att enligt kommunallagen 6 kap- 37 § vidaredelegera beslutanderätten till de befattningsnivåer som anges i bifogad delegationsordning.

⁴ Allmänna ärenden, ekonomi, personaladministrativa ärenden, tillståndsärenden alkohol/tobaksvaror, anmälningsplikt, sanktioner, tobakslagen, handel med receptfria läkemedel och yttrande automatspel, socialtjänstlagen, socialtjänstförordningen, socialförsäkringsbalk, lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, föräldrabalken, lag om vård av missbrukare i vissa fall och övrigt (exempelvis äktenskapsbalken och lag om allmänna barnbidrag).

⁵ Beslut om hur rätt till umgänge med den unge skall utövas när överenskommelse ej kan nås med föräldern eller vårdnadshavaren och i avvaktan på utskottets beslut enligt 14 § 2 st 1 p. LVU.

Vi har inom ramen för denna granskning och utifrån en övergripande genomgång noterat följande angående delegeringsordning:

- ▶ På ett antal ställen framgår att det finns flera delegater för samma beslut. I vissa fall går det att tolka att det är ställföreträdande delegater som redovisas, men det är inte tydligt.
- ▶ Det finns en blandning av delegationsbeslut och verkställighet i nämndens delegeringsordning. Exempelvis punkt 8.1 är att betrakta som ren verkställighet.⁶
- ▶ I delegeringsordningen sammanblandas kompletterande med delegerad beslutanderätt (när lagen har gett någon rätt att fatta beslut enligt särskild lagstiftning).⁷

4.2. Tillämpning av delegeringsordning

De intervjuade politikerna och tjänstemännen anser att nuvarande delegeringsordning är väl anpassad efter nämndens verksamhet. De upplever att det överlag är tydligt till vem och vilken beslutanderätt som har delegerats i delegeringsordningen. Tjänstemännen framhåller att det måste ses som ett levande dokument som behöver uppdateras ofta. För nyanställda på förvaltningen finns introduktionsmaterial där delegation ingår som en punkt. Enhetscheferna arbetar utifrån checklistor för att säkerställa att den nyanställda tagit del av alla moment.

Som tidigare nämnts har överordnad chef samma delegation som respektive delegat. Av intervju har det framgått att det är vanligt förekommande att det inte är delegaten i delegeringsordningen som fattar delegationsbesluten, utan just en överordnad chef. Ofta föredrar delegaten ett ärende för överordnad chef som är den som fattar beslutet. I vissa fall låter förvaltningen sociala utskottet fatta delegationsbeslut i ärenden som är delegerade till en tjänstemän. Av intervju har detta motiverats med att vissa beslut behöver förankras politiskt. Inom *enheten ensamkommande* har flera ärenden skickats till sociala utskottet för beslut enligt intervjuad enhetschef.

Enligt nämndsekreterare sker samverkan avseende hantering av delegering främst genom samarbete med stadsjuristerna. Det finns en nämndsekreterargrupp, men med tanke på att alla nämnder har olika verksamhetsområden upplever nämndsekreterare inte gruppen som ett stöd i frågor om delegation. Enhetscheferna uppger att det finns olika forum där delegation diskuteras, exempelvis metodforum som sker varje vecka.

4.3. Rutiner för revidering

Det finns enligt tjänstemännen behov av att ändra delar av nuvarande delegeringsordning, exempelvis vissa titlar på delegaterna då det tillkommit många nya tjänster med anledning av flyktningmottagandet. Rutinen för att revidera dokumentet innefattar att förvaltningschefen

⁶ Underrättelse till försäkringskassa om att barn med underhållsstöd placerats i familjehem eller HVB-hem respektive återflyttat till boförälder enligt 2 § Förordningen om underhållsstöd jmf med 11 § Lag om underhållsstöd.

⁷ Exempelvis Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

åriligen skickar ut en fråga till alla chefer inom förvaltningen om vad som behöver förändras. Revidering av delegeringsordning finns dokumenterat i nämndens årshjul under december månad.

4.4. Beslut av principiell beskaffenhet

Enligt de intervjuade arbetar förvaltningen aktivt med att försöka identifiera ärenden vars beslut kan vara av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Detta sker genom en diskussion bland medarbetarna. Vid intervju uppger tjänstemännen ett antal olika ärenden som gått till nämnden på grund av principiell beskaffenhet. Ett ärende avsåg till exempel huruvida feriearbetande ungdomar med socialbidrag ska få behålla sin lön eller inte.

4.5. Anmälan av delegationsbeslut

Social- och arbetsmarknadsnämnden beslutade 2015-02-26 att beslut som fattats med stöd av vidaredelegation ska anmälas till förvaltningschefen som i sin tur ska anmäla besluten till nämnden. Enligt delegeringsordning ska delegationsbeslut anmälas till nämndens nästkommande sammanträde. Kommer beslutet inte automatiskt med i datalista eller periodisk statistik ska det anmälas för sammanställning till nämndens sekreterare. Enligt förvaltningschef och nämndsekreterare finns en ej dokumenterad rutin där samtliga tjänstemän som fattat ett delegeringsbeslut ska rapporteras in till förvaltningschefen. Rutinen förmedlas enligt uppgift muntligen och via epost.

Vi har tagit del av anmälan av delegationsbeslut som redovisats för nämnden under 2016. För hela året (fram till- och med oktober månad) hade 17 delegationsbeslut anmälts till nämnden. Anmälan gjordes på nämndssammanträdet 2016-04-28 och gäller delegationsbeslut fattade under perioden 2015-12-03 till 2016-03-10.

Enligt de intervjuade har det skett betydligt fler delegationsbeslut än de 17 stycken som anmälts till nämnden under 2016. Enligt nämndsekreterare är det svårt att få in delegeringsbesluten till förvaltningschef. Tanken är att delegaterna ska skriva sina delegationsbeslut i ärendehanteringssystemet. Det finns enligt förvaltningschef och nämndsekreterare behov av att stärka detta arbete och tydligare kommunicera rutinen till delegaterna. Kunskap om delegation och delegationsbeslut bland exempelvis socialsekreterarna behöver öka, enligt förvaltningschef och nämndsekreterare. Enligt intervjuade enhetschefer återrapporteras inte delegationsbeslut i deras respektive enheter till förvaltningschef eller nämnden. De känner inte heller till om det finns någon rutin för anmälan av delegationsbeslut.

Nämndens presidium uppger att den upplever en trygghet med de delegationsbeslut som fattas och är tillfreds med den återrapporering som sker.

4.6. Stickprov

Resultatet av genomfört stickprov (vars metodik beskrivits i bilaga 3) visar att inget av de tio slumpmässigt utvalda besluten anmälts till nämnden. Utifrån vad som framkommit av vår granskning har inget av besluten fattats på felaktig nivå enligt delegeringsordningen.

| Egen numrering | Punkt i delegeringsordning | Anmälts till nämnd? | Rätt nivå |
|----------------|----------------------------|---------------------|-----------|
| 1 | 3.1 | Nej | Ja |
| 2 | 3.1 | Nej | Ja |
| 3 | 5.4 | Nej | Ja |
| 4 | 6.41 | Nej | Ja |
| 5 | 6.41 | Nej | Ja |
| 6 | 6.41 | Nej | Ja |
| 7 | 6.41 | Nej | Ja |
| 8 | 6.41 | Nej | Ja |
| 9 | 9.1 | Nej | Ja |
| 10 | 9.1 | Nej | Ja |

4.7. Intern kontroll

I internkontrollplanen finns en kontroll som syftar till att kontrollera obehörigt beslutsfattande där cheferna ska granska slumpmässigt utvalda ärenden. Utöver vad som framgår av internkontrollplanen genomförs enligt uppgift slumpmässigt utvalda ärenden och en månatlig IT-granskning. Det sker dessutom en granskning av individärenden för samtliga enheter. Arbetsutskottet får en återrapportering om resultatet.

4.8. Bedömning

När en nämnd delegerar beslutanderätten i vissa frågor till enskilda ledamöter, utskott eller tjänstemän är det att betrakta som ett nämndbeslut. Beslut som fattas med stöd av delegation från nämnd kan inte ändras av nämnden. Det är därför väsentligt att nämndens delegeringsordning är tillräckligt tydlig samt att nämnden säkerställer tillräckligt kontroll och uppföljning av delegationsbeslut. Ett viktigt verktyg för detta är att tillse att samtliga delegationsbeslut anmäls till nämnden. I beslut från justitieombudsmannen⁸ framhålls vikten av att delegationsbeslut anmäls till nämnden. Det är enligt JO väsentligt dels för att nämndens ledamöter ska få information om den verksamhet som äger rum inom förvaltningen och dels för att kommuninvånarna ska få möjlighet till insyn i den kommunala beslutsprocessen. Vidare innebär avsaknad av anmälan att kommunmedlemmarnas rätt att, enligt 10 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen, överklaga beslut hos förvaltningsrätten blir satt ur spel då den överklagande ska ha inkommit till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännages på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats enligt 10 kap. 6 § kommunallagen. Enligt JO är det därtill angeläget att man av nämndsprotokoll kan härleda vilket eller vilka beslut som har anmälts vid ett visst sammanträde och att man då kan utläsa huruvida, och i så fall när, det anmälts till nämnden.

⁸ JO-beslut 2004-03-26 Dnr 3965-200

Enligt vår bedömning är nämndens delegeringsordning på en övergripande nivå tydlig och det framgår vilken och till vem beslutanderätten är delegerad. Vår bedömning är dock att social- och arbetsmarknadsnämnden kan förtydliga delegeringsordningen i flera avseenden. I gällande delegeringsordning finns exempelvis ett fall där det kan tolkas som att olika funktioner har beslutanderätt i samma beslutsärenden, vilket innebär risk för otydlig ansvarsfördelning. Vidare anger delegeringsordningen den lägsta nivån som delegerats. Enligt de intervjuade tolkas och tillämpas detta som att samtliga överordnade chefer parallellt med delegaterna har samma beslutanderätt. Enligt vår bedömning finns det risker med att flera funktioner parallellt har samma beslutanderätt eftersom ansvarsfördelningen kan bli otydlig. Det måste naturligtvis finnas ersättare för delegat, vilket också framgår i delegeringsordningen, men enligt vår bedömning finns en väsentlig skillnad mellan att flera funktioner parallellt har samma delegat (i detta fall samtliga överordnade chefer till angiven delegat) och att överordnad kan överta delegeringsrätten vid förfall av delegat. Vidare är vår bedömning att delegaterna kan förtydligas. Delegeringsordning anger inte vilken enhet en socialsekreterare eller enhetschef ska tillhöra för att utgöra delegat. För närvarande kommuniceras vilka enheter som berörs av de respektive delegationerna muntligt. Det föreligger enligt vår bedömning en risk för otydlighet i roll- och ansvarsfördelning med ett sådant arbetssätt. Om nämnd eller förvaltningschef (som har rätt att vidaredelegera) bedömer att ett beslutsärende är delegerat till fel nivå finns istället möjlighet att reglera detta genom beslut.

Vår granskning har visat att det finns två dokument som reglerar delegationer (delegeringsordning och vägledande bestämmelser för försörjningsstöd). Enligt vår bedömning skulle tydligheten stärkas om samtliga av nämndens delegationer fanns samlade i ett dokument.

Utifrån vår genomgång av social- och arbetsmarknadsnämndens delegeringsordning och de vägledande bestämmelserna kan vi konstatera att det förekommer beslutspunkter som är att betrakta som ren verkställighet. Skillnaden mellan delegationsbeslut och verkställighet är väsentligt, bland annat av anledningen att delegationsbeslut går att överklaga, vilket gör det lämpligt att renodla delegeringsordningen till delegationsbeslut. Nämndens delegeringsordning innehåller både kompletterande beslutsrätt (när någon har rätt att fatta beslut i ett ärende enligt särskild lagstiftning) och delegerad beslutanderätt. Enligt vår bedömning bör det förtydligas vad som är delegationsbeslut och vad som är kompletterande beslutsrätt eftersom den kompletterande beslutsrätten är tydligare reglerad gällande t.ex. återrapportering.

Enligt vår bedömning har social- och arbetsmarknadsnämnden brustit vad gäller att säkerställa att delegationsbeslut och vidaredelegationsbeslut till förvaltningschef anmäls till nämnden. Granskningen visar att nämnden saknar dokumenterad riktlinje eller rutin för anmälan av beslut till förvaltningschef och nämnd, utöver vad som kortfattat framgår av delegeringsordning. Det finns ett uttalat arbetssätt från förvaltningsledningen att delegationsbeslut ska dokumenteras i ärendehanteringssystemet och tillsändas förvaltningschefen som ansvarar för att anmäla hos nämnden. Vår granskning har visat att arbetssättet inte tillämpas. För närvarande har 17 delegationsbeslut redovisats till nämnden för 2016 men det har skett betydligt fler

delegationsbeslut under året. Enligt vår bedömning är det en allvarlig brist att majoriteten av delegationsbeslut inte redovisas i nämnden. Det innebär bristande insyn för nämndens ledamöter och allmänhet. Därtill innebär avsaknad av anmälan att kommunmedlemmarnas rätt att, enligt 10 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen, överklaga beslut hos förvaltningsrätten inte fungerar som avsett. Överklagandet skall ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Om delegationsbeslut inte anmäls till nämnden avgörs tidsfristen för överklagande om det förts ett särskilt protokoll för beslutet. Protokollet måste justeras och anslås. Vår granskning har visat att det inte förts ett särskilt protokoll som justerats och anslagits. Det innebär att överklagandefristen inte börjat löpa för dessa delegationsbeslut. I praktiken blir tidsramen som kommunmedborgare kan överklaga ett delegationsbeslut oändlig om beslutet inte protokolljusteras och anslås. Detta får omfattande konsekvenser för rättsprocessen. Enligt ett annat JO-beslut⁹, i ett liknande ärende, framgår i bedömningen att det ligger i sakens natur att beslut ska vinna laga kraft och inte för alltid kunna bli föremål för överklagande. Det kan enligt JO-beslutet också noteras att en domstol vid prövning av ett överklagande enligt lagen inte får beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång (10 kap. 10 § kommunallagen). Det kan därför ha stor betydelse för processen i domstol att det kan fastslås när tiden för överklagande har gått ut.

Enligt vår bedömning behöver social- och arbetsmarknadsnämnden stärka den interna kontrollen avseende delegationsbeslut. Det sker en rad kontroller för att kontrollera efterlevnad av delegeringsordning och obehörigt beslutsfattande, exempelvis stickprov av utbetalning av försörjningsstöd och stickprov av utvalda ärenden. I granskningen har det framgått att vissa kontroller endast redovisas till arbetsutskottet och inte till nämnden. Vi vill i detta sammanhang betona att nämnden inte kan överlåta ansvaret för en tillräcklig interna kontroll till utskottet.

I granskningen har det framkommit fall då delegationsärenden lyfts från delegerad tjänsteman till sociala utskottet. Vår bedömning är att detta inte följer kommunallagens bestämmelser då ett utskotts beslutanderätt endast kan delegeras av nämnden och ingen annan. Förvaltningschef som enligt kommunallagen 6 kap. 34 § har rätt att vidaredelegera kan göra detta till anställd, men inte till utskott.

Vi har noterat att beslutanderätt om förlängning av utredningstid ligger på enhetschef. I förarbetena till lagen står det, att det ska ske i undantagsfall när det föreligger särskilda skäl (i SoL 11:2) och får inte vara på obestämd tid. Mot bakgrund av detta bör nämnden enligt vår bedömning se över om utskott eller nämnd bör ta beslut i dessa ärenden.

⁹ JO-beslut 2012-05-08 Dnr 5176-2011

5. Tekniska nämnden

I detta kapitel beskrivs tekniska nämndens delegeringsordning, tillämpning av delegeringsordning, rutiner för revidering, beslut av principiell beskaffenhet, anmälan av delegationsbeslut, stickprov, intern kontroll och bedömning.

5.1. Delegeringsordning

Tekniska nämndens delegeringsordning är beslutad av nämnden 28 september 2015 i samband med en större översyn av nämndens delegationsbeslut. Enligt de intervjuade görs en årlig revidering av dokumentet. Enligt de intervjuade har tjänstemännen varit delaktiga och fått komma med synpunkter i samband med översynen. Av delegeringsordningens inledande bestämmelser framgår bland annat:

- ▶ Allmän beskrivning om skillnad mellan delegering och ren verkställighet.
- ▶ Vem som har rätt att företräda tekniska nämnden och Mölndals stad.
- ▶ Villkor för utnyttjande av delegerad beslutanderätt. Exempelvis att delegatens närmaste chef ansvarar för att delegaten inte utnyttjar sin delegeringsrätt innan chefen lämnat sitt godkännande och att delegeringsordningen anger den lägsta nivå till vilken delegering sker.
- ▶ Hur förfall för delegat hanteras. Vice ordförande inträder vid förfall för ordförande. Vid förfall för övriga delegater inträder ställföreträdare (anges som delegat nummer 2) eller särskild vikarie om inte annat anges. Om samtliga delegater har förfall och beslut inte bör dröja ska ärendet avgöras av delegatens närmaste chef om inget annat anges under respektive punkt. Om även dennes chef är frånvarande beslutar dennes närmsta överordnade.

Delegeringsordningen är indelad efter fem områden¹⁰ som innehåller ett antal beslutsärenden med hänvisning till eventuellt lagrum. För beslutsärende framgår en delegat. I vissa fall framgår två delegater, där den ordinarie är markerad med en 1:a och ställföreträdaren med en 2:a. Under personaladministrativa ärenden och ekonomiadministrativa och juridiska ärenden finns exempel på rena verkställighetsåtgärder, vilka inte utgör beslut enligt delegeringsordningen. Delegeringsordningen specificerar inte vilken enhet eller avdelning delegaterna ska tillhöra för att ha beslutanderätt (exempelvis står det endast "enhetschef" eller "avdelningschef"). För närvarande kommuniceras muntligen vilka enheter som berörs av respektive delegation.

Vi har inom ramen för denna granskning och utifrån en övergripande genomgång noterat följande angående delegeringsordning:

¹⁰ Allmänna ärenden, ekonomi, personaladministrativa ärenden, tillståndsärenden alkohol/tobaksvaror, anmälningsplikt, sanktioner, tobakslagen, handel med receptfria läkemedel och yttrande automatspel, socialtjänstlagen, socialtjänstförordningen, socialförsäkringsbalk, lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, föräldrabalken, lag om vård av missbrukare i vissa fall och övrigt (exempelvis äktenskapsbalken och lag om allmänna barnbidrag).

- ▶ På ett ställe framgår två delegater där det inte är tydliggjort vem som är ordinarie och vem som är ställföreträdande (det står avdelningschef/enhetschef). Enligt förvaltningschef är det fel att det står enhetschef, det ska endast stå avdelningschef.
- ▶ Det finns ett beslutsärende som är delegerade till REKO. REKO utgör inget utskott och är en politisk grupp som består av tekniska nämndens arbetsutskott och kommunstyrelsens presidium. Gruppen fungerar bland annat som stadens remissinstans gentemot Västtrafik. Enligt uppgift planeras denna delegationspunkt att tas bort under 2017.

5.2. Tillämpning av delegeringsordning

De intervjuade politikerna och tjänstemännen anser att nuvarande delegeringsordning är tydlig och anpassad efter nämndens verksamhet. Det finns inte några dokumenterade riktlinjer och rutiner för hur nyanställda ska erhålla tillräcklig kunskap om delegation, nämndens delegeringsordning och förvaltningens sätt att arbeta. Däremot får alla nya medarbetare en introduktionsplan där tid avsätts för att träffa nämndsekreterare och jurist. Där sker genomgång av delegeringsordning och förvaltningens arbetssätt, enligt de intervjuade.

De intervjuade bedömer att delegeringsordningen på en övergripande nivå är ändamålsenlig utifrån nämndens verksamhet. De intervjuade anser dock att det finns förbättringsområden. På kommunens intranät finns ett dokument som ska tydliggöra vad som är ren verkställighet. Detta dokument stämmer inte överens med vad som framgår om ren verkställighet i delegeringsordningen. Enligt avdelningscheferna är det otydligt om dokumentet är gällande eller inte. Ett annat fall som enligt uppgift behöver förtydligas är punkt 14 i delegeringsordningen.¹¹ En av avdelningschefer tolkar att denna punkt innefattar avrop enligt ramavtal. Det stämmer överens med vad som framgår av verkställighet i delegeringsordningen,¹² där avrop från ramavtal räknas som ren verkställighetsåtgärd. Ett ytterligare exempel som framkommit i intervju handlar om titulering. Numera finns en enhetschef inom trafikenheten, vilket inte fanns i samband med att delegeringsordningen beslutades. Det får konsekvensen att enhetschefen fattar delegationsbeslut i de beslutsärenden där det står "trafikingenjör".

Vidare finns synpunkter inom förvaltningen om att nuvarande system för delegation i vissa avseende skulle kunna effektiviseras. Exempelvis menar förvaltningschefen att förvaltningen skulle få utökad flexibilitet som nämnden delegerade allt till förvaltningschef som sedan fick möjlighet att vidaredelegera. För närvarande krävs det nämndbeslut om det exempelvis tillkommer en ny funktion i förvaltningen som bör ha delegation. Förvaltningschef och avdelningscheferna efterfrågar också högre beloppsgränser. Avdelningschef för projekt bedömer att upphandlingar av vissa byggprojekt kan fördröjas ett par månader på grund av att beslut om relativt (i förhållande till budget) små inköp måste upp till nämnden.

¹¹ Avser upphandling eller inköp av varor och tjänster, inom budgeterade ramar och gällande upphandlingspolicy.

¹² Se sidan 8, tredje punkten.

Samverkan om delegationsfrågor sker inom ramen för den nämndsekreterargrupp som finns i staden och med hjälp av stadsjuristen enligt de intervjuade.

5.3. Rutiner för revidering

Enligt de intervjuade sker med jämna mellanrum revidering av delegeringsordningen om exempelvis något är otydligt. De intervjuade tjänstemännen menar att dokumentet är ett viktigt stöd och används varje vecka, inte minst för att stämma av beloppsgränser.

5.4. Beslut av principiell beskaffenhet

Enligt intervjuade tjänstemän sker diskussion avseende frågor som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt. Ett exempel har varit placering av soptunnor vilket varit en känslig fråga för vissa medborgare. I detta fall har nämnden bedömt att frågan är av principiell vikt och därför kommunicerat detta med förvaltningen.

5.5. Anmälan av delegationsbeslut

Enligt delegeringsordning ska beslut som fattats med stöd av delegering ska anmälas löpande till tekniska nämndens sammanträde. Anmälan till tekniska nämnden ska ske genom att delegaten lämnar delegeringsbeslutet eller förteckning över flera delegeringsbeslut till tekniska nämndens registrator (i delegeringsordningen finns hänvisning till den mapp delegaten ska använda). Registrator ska därefter tillse att besluten anmäls till tekniska nämnden. Vid tekniska nämndens sammanträde ska de anmälda besluten redovisas genom att förteckning över besluten finns tillgängliga vid sammanträdet. Redovisning av beslut antecknas under särskild paragraf i tekniska nämndens protokoll. I paragrafen anges ärendet, diarienummer och beslutsdatum. Vidare finns enligt registrator en inarbetad rutin delegationsbeslut som bygger på att delegaterna fyller i mallar på de delegationsbeslut de fattar. Det finns olika mallar för olika typ av beslut. De ifyllda mallarna skickas in till registrator som sammanställer alla delegationsbeslut i en förteckning. Aktuell förteckningen föredras varje nämndssammanträde med en bilaga där besluten framgår på en mer detaljerad nivå. Enligt intervju med tjänstemännen fungerar systemet väl.

Nämndens presidium upplever att den återrapportering av delegationsbeslut som genomförs fungerar ändamålsenligt och ger nämndens ledamöter god insyn. Det ges möjlighet vid sammanträdena att ställa frågor om de respektive beslut. Nämnden genomför inte några egna stickprov av delegationsbeslut.

5.6. Stickprov

Resultatet av genomfört stickprov visar att samtliga beslut anmäls till tekniska nämnden. Utifrån vad som framkommit av vår granskning har inget av besluten fattats på felaktig nivå enligt delegeringsordningen.

| Urvals*- grupp | Egen numrering | Punkt i delegeringsordning | Anmälts till nämnd? | Rätt nivå? |
|-------------------|-------------------|-------------------------------|------------------------|---------------|
| 1 | 1 | 41 | Ja 1 feb | Ja |
| 1 | 2 | 36 | Ja 3 mars | Ja |
| 1 | 3 | 35 | Ja 3 mars | Ja |
| 1 | 4 | 38 | Ja 5 april | Ja |
| 1 | 5 | 34 | Ja 3 mars | Ja |
| 2 | 6 | 24 | Ja* | Ja |
| 2 | 7 | 34 | Ja* | Ja |
| 2 | 8 | 40 | Ja* | Ja |
| 2 | 9 | 34 | Ja* | Ja |
| 2 | 10 | 37 | Ja* | Ja |

**I urvalsgrupp 2 hämtades stickproven från anmälda ärenden till nämnden, syftet i denna urvalsgrupp var således endast att kontrollera att beslut fattats på rätt nivå.*

5.7. Intern kontroll

Det saknas dokumenterade internkontrollmoment som avser delegationsbeslut. Exempelvis framgår inte delegationsbeslut i nämndens interna kontrollplan. I samband med att registrator registrerar ärenden kontrolleras dock i viss omfattning att delegationsbesluten följer delegeringsordningen.

Registratorn upplever att det finns god kontroll av att delegationsordningen följs och att obehörigt beslutsfattande inte sker. Detta eftersom registratorn registrerar alla ärenden och därmed har insyn i ärendeflöde in och ut från förvaltningen. Däremot påtalar registratorn att det naturligtvis finns en risk att delegeringsbeslut inte anmäls eller registreras samt understryker vikten av att kommunicera rutinerna för anmälan av delegationsbeslut.

5.8. Bedömning

I inledande stycket i avsnitt 4.9 redogörs de bestämmelser som styr delegationsbeslut och vikten av tillräcklig kontroll och anmälan av delegationsbeslut.

Enligt vår bedömning är nämndens delegeringsordning på en övergripande nivå tydlig och det framgår vad och till vem beslutanderätten är delegerad. Vår bedömning är dock att tekniska nämnden kan förtydliga delegeringsordningen i vissa avseenden. Exempelvis är vår bedömning att vem som är delegat och vem som är ställföreträdare överlag kan förtydligas. Enligt delegeringsordningen ska ordinarie delegat numreras med en 1:a och ställföreträdaren med en 2:a. Ett sådant system saknas på flera ställen i delegeringsordningen (se exempelvis delegationspunkt 30). På ett ställe uppges, enligt de intervjuade, felaktigt enhetschef och enligt de intervjuade bör vissa titlar uppdateras. Det framgår inte heller *vilken* enhetschef eller *vilken* avdelningschef som har beslutanderätt. Enligt vår bedömning bör detta förtydligas mot bakgrund av chefernas olika ansvarsområden. Vidare har granskningen visat att det finns dokument som ska klargöra verkställighet där det är oklart om dokumentet är gällande.

Vi bedömer att tekniska nämnden felaktigt delegerat beslutanderätt till REKO, som är en politisk sammansatt grupp. Enligt kommunallagen 6 kap 33 § kan en nämnd endast delegera till ett utskott, ledamot eller ersättare eller anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar. REKO är inget utskott och nämnden har därför ej rätt att delegera beslutanderätt till denna grupp. Vi noterar att delegationspunkten enligt uppgift planeras att tas bort under 2017.

Enligt vår bedömning och i enlighet med vad stickproven visar har nämnden säkerställt att delegationsbeslut anmäls till nämnden. Det finns ett inarbetat system för detta och det finns även ett antal mallar som tjänstemännen kan anmäla delegationsbeslut. I delegeringsordning framgår en skriftlig riktlinje om hur delegationsbeslut ska anmälas av delegaterna.

Enligt vår bedömning skulle tekniska nämnden kunna stärka den interna kontrollen och uppföljningen av delegationsbeslut genom dokumenterade kontroller, exempelvis stickprov av slumpmässigt utvalda ärenden. Det genomförs viss intern kontroll genom registratorns arbetsuppgifter att diarieföra delegationsbeslut, där registratorn enligt uppgift kan kontrollera att delegationsbeslutet är fattat på rätt nivå.

Enligt JO-beslut¹³ måste delegationsbeslutet alltid vara formaliserat och av nämndens protokoll eller en bilaga ska det framgå att delegationsbeslutet har anmälts till nämnden. Enligt vår bedömning utifrån stickprovet och övrig protokollgranskning uppfyller tekniska nämnden detta. Vidare fastställer JO-beslutet att det av protokollet måste kunna utläsas vilka beslut som har återrapporterats, dvs. besluten måste kunna identifieras. Det är enligt JO-beslutet lika angeläget att man av protokollet kan härleda vilket eller vilka beslut som har anmälts vid ett visst sammanträde som att man – då man tar del av ett enskilt delegationsbeslut – kan utläsa huruvida, och i så fall när, det anmälts till nämnden. Enligt vår bedömning går det utifrån nämndens protokoll att identifiera besluten, vidare finns en detaljerad lista vid nämndssammanträdena över delegationsbesluten som innehåller mer detaljerad information om de enskilda besluten. Däremot är vår bedömning att de enskilda besluten generellt sett inte innehåller information om och när de anmälts till nämnden, vilket vi bedömer vara ett förbättringsområde.

¹³ JO-beslut 2004-03-26 Dnr 3965-200

6. Samlad bedömning

I detta kapitel ges en samlad bedömning utifrån granskningens revisionsfrågor. Därefter framgår vår slutsats utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning samt de rekommendationer som lämnas till kommunstyrelsen.

6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

| Revisionsfrågor | Bedömning social- och arbetsmarknadsnämnden | Bedömning tekniska nämnden |
|--|---|---|
| Hur har nämnderna säkerställt att det tydligt framgår vilken och till vem beslutanderätt har delegerats? | Social- och arbetsmarknadsnämndens delegeringsordning är på en övergripande nivå tydlig enligt vår bedömning. Det framgår vilken och till vem beslutanderätt har delegerats. Däremot bör delegeringsordningen förtydligas i vissa avseenden, exempelvis vad gäller titulering samt att den inte bör blanda ren verkställighet och delegationsbeslut. Vår bedömning är förvaltningens tolkning av delegeringsordning som innebär att olika funktioner har samman delegering parallellt innebär risk för otydlig roll- och ansvarsfördelning. Vidare är vår bedömning att det är risk för otydlighet att reglera delegeringar genom två olika dokument som nämnden gör. | Tekniska nämndens delegeringsordning är på en övergripande nivå tydlig enligt vår bedömning. Det framgår vilken och till vem beslutanderätt har delegerats. Däremot bör delegeringsordningen förtydligas i vissa avseenden, exempelvis vad gäller titulering och ställföreträdare vid förfall. Vad vi kunnat bedöma finns ett fall av felaktig delegation, där beslutanderätt överförts till en politisk sammansättning som inte utgörs av ett utskott. |
| Hur har nämnderna säkerställt att delegation och ansvarsfördelning är uppdaterad och anpassad till nämndernas verksamhet och organisation? | Delegeringsordningen uppdateras årligen, vilket regleras av förvaltningens årshjul. De intervjuade anser att delegeringsordningen på en övergripande nivå är anpassad efter nämndens verksamhet och organisation. | Delegeringsordningen uppdateras årligen. De intervjuade anser att delegeringsordningen på en övergripande nivå är anpassad efter nämndens verksamhet och organisation. Intervjuade tjänstemän har dock lyft upp aspekter där det är otydligt och när delegeringsordningen enligt dem innebär ett ineffektivt arbetssätt. |
| Hur hanterar nämnderna risken för obehörigt beslutsfattande avseende delegationsbeslut i | Det finns internkontrollmoment som syftar till att kontrollera obehörigt beslutsfattande. Cheferna ska granska slumpvis utvalda ärenden inom ramen för internkontrollplanen. Vidare genomförs exempelvis stickprov | Det genomförs viss intern kontroll genom registratorns arbetsuppgifter att diarieföra delegationsbeslut, där registratorn enligt uppgift kan kontrollera att delegationsbeslutet är fattat på rätt nivå. Vår bedömning är att |

| | | |
|--|--|--|
| den interna kontrollen? | avseende utbetalning av försörjningsstöd och en granskning av individärenden för samtliga enheter. Enligt vår bedömning bör nämnden ta del av resultaten, och inte endast arbetsutskottet som är fallet för granskning av individärenden. | den interna kontrollen skulle kunna stärkas genom dokumenterade kontroller. |
| Hur har nämnderna säkerställt att gällande delegationsordning ar efterlevs? ► Finns det fastställda regler och rutiner för anmälan av beslut som fattas med stöd av delegation? | Nämnden har fastställt att beslut som fattats med stöd av vidaredelegation ska anmälas till förvaltningschefen som i sin tur ska anmäla besluten till nämnden. Det saknas enligt vår bedömning en fungerade rutin för hur detta ska gå till. Vår granskning visar att det finns brister i hur delegationsbeslut anmäls till nämnden. Mot bakgrund av att de flesta delegationsbeslut inte anmäls till nämnden är vår bedömning att nämnden inte säkerställt att gällande delegeringsordning efterlevs. | Det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för anmälan av beslut som fattats med stöd av delegation. Det finns enligt vår bedömning ett inarbetat arbetssätt och genomfört stickprov har visat att samtliga granskade beslut har anmälts till nämnden. Vår bedömning är dock att den interna kontrollen skulle kunna stärkas genom dokumenterade kontroller. |

6.2. Slutsats

Granskningens syfte är att bedöma om social- och arbetsmarknadsnämnden och tekniska nämnden har en ändamålsenlig uppföljning och tillräcklig kontroll av beslut fattade med stöd av delegation från nämnden.

Utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor, uppställda revisionskriterier och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att det finns väsentliga brister i social- och arbetsmarknadsnämnden avseende delegationsbeslut, främst vad gäller anmälan av delegationsbeslut. Vi bedömer att nämnden skyndsamt bör åtgärda de brister som framkommit. I granskningen har framkommit att en mycket liten del av delegationsbesluten anmäls till nämnden, vilket enligt vår bedömning är negativt både ur nämndens och medborgarnas möjlighet till insyn. Det innebär också att besluten aldrig vinner laga kraft och ständigt är föremål för överprövning.

Utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor, uppställda revisionskriterier och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att tekniska nämnden säkerställt att delegationsbeslut anmäls, vilket stöds av stickprovets resultat. Vidare är bedömningen att nämnden kan stärka uppföljning och interna kontroll av beslut fattade med stöd av delegation.

6.3. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer

I granskningen har vissa förbättringsområden identifierats och mot bakgrund av dessa rekommenderas social- och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att det finns en fungerande rutin för anmälan av delegationsbeslut samt att alla fattade delegationsbeslut anmäls till nämnden nästkommande sammanträde efter att beslutet fattades.
- ▶ Se över om delegeringsordning kan förtydligas, exempelvis avseende titulering samt särskilja ren verkställighet, delegationsbeslut och kompletterande beslutsrätt.
- ▶ Se över nuvarande tillämpning av delegeringsordning som innebär att flera funktioner (i olika chefsled) parallellt har samma beslutanderätt.
- ▶ Se över antalet dokument som reglerar delegeringsbeslut, för närvarande finns det två olika dokument.
- ▶ Stärka den interna kontrollen genom att resultaten från granskningarna redovisas i nämnden.
- ▶ Säkerställa att beslut fattas på rätt nivå i enlighet med delegeringsordning, beslutanderätt som delegerats anställd kan endast flyttas till utskott av nämnden.

Tekniska nämnden rekommenderas att:

- ▶ Se över om delegeringsordning kan förtydligas, exempelvis avseende titulering.
- ▶ Säkerställa att beslutanderätt är delegerad i enlighet med kommunallagens bestämmelse, för närvarande har nämnden felaktigt delegerat beslutanderätt till en politiskt sammansatt grupp.
- ▶ Stärka den interna kontrollen genom att dokumentera de kontroller som genomförs.

Göteborg den 6 december 2016

Kristoffer Filipsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB

Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Hans Gavin
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Av kommunallagen framgår att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd i kommunen att besluta åt nämndens vägnar. Ett utskott kan även ha till uppgift att bereda ärenden. En nämnds beslutanderätt får dock enligt kommunallagen inte delegeras i typer av ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Av kommentarerna till kommunallagen framkommer att tanken med detta är att rätten att delegera inte får utnyttjas på ett sätt som kan rubba nämndernas övergripande ansvar för verksamheten. Nämndens beslutanderätt får inte heller delegeras i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Beslut som fattas med stöd av delegation från styrelse och nämnd är juridiskt sett ett nämndbeslut och kan inte ändras av nämnden. Beslut som har fattats på delegation ska anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske.

Revisorerna har i samband med den grundläggande granskningen av styrelse och nämnder gjort iakttagelsen att en omfattande andel ärenden i flera nämnder fattas med stöd av delegation från nämnden. Revisorerna har även i samband med detta identifierat risker kopplat till bristande uppföljning och kontroll av beslut fattade på delegation. Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att under 2016 genomföra en fördjupad granskning av uppföljning och kontroll avseende delegationsbeslut.

Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risken för förtroendeskada, obehörigt beslutsfattande samt bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll från aktuella nämnder.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning kommer i huvudsak att utformas med utgångspunkt från följande:

- ▶ Kommunallagen (1991:900)
 - ▶ Av 6 kap. § 7 framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande)
 - ▶ Av 6 kap. § 33-38 reglerar nämndernas möjlighet att delegera beslutanderätt. Bland annat framgår att En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i:
 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 överlåtit till nämnden
 5. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter. Lag (2007:68).Vidare framgår att beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 33 § skall anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.
- ▶ JO-beslut 2004-03-26, Dnr 3965-200
 - ▶ Av beslutet framgår Anmälningssplikten enligt 6 kap. 35 § kommunallagen är betydelsefull ur flera aspekter. Det är nämnden som har det övergripande ansvaret för den verksamhet som bedrivs inom nämndens ansvarsområde. Genom att delegationsbesluten anmäls får nämndens ledamöter information om den verksamhet som äger rum inom förvaltningen. En annan viktig aspekt är kommuninvånarnas möjlighet till insyn i den kommunala beslutsprocessen. Enligt 10 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen har varje kommunmedlem i en kommun rätt att få lagligheten av beslut fattade av en kommunal nämnd prövade genom att överklaga dem hos länsrätten för laglighetsprövning (OBS! numera förvaltningsrätten), dock med undantag för beslut av rent förberedande eller rent verkställande art. Ett sådant överklagande skall, enligt 10 kap. 6 § kommunallagen, ha inkommit till länsrätten (förvaltningsrätten) inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. I de fall beslut har fattats efter delegation innebär detta att tidsfristen för överklagande beror på om det över besluten har förts särskilt protokoll som har justerats och anslagits. Något krav på att så skall ske föreligger emellertid inte. I annat fall utgår tiden för överklagande från den dag då anslag skedde om justering av protokollet från det sammanträde vid vilket beslutet anmäldes hos nämnden. Av

det anförda följer att delegationsbeslutet alltid måste vara formaliserat och att det av nämndens protokoll eller en bilaga till det skall framgå att delegationsbeslutet har anmälts till nämnden. Av protokollet måste kunna utläsas vilka beslut som har återrapporterats, dvs. besluten måste kunna identifieras. Det är lika angeläget att man av protokollet kan sluta sig till vilket eller vilka beslut som har anmälts vid ett visst sammanträde som att man – då man tar del av ett enskilt delegationsbeslut – kan utläsa huruvida, och i så fall när, det anmälts till nämnden.

- ▶ JO-Beslut 2012-05-08 Dnr 5176-2011
 - ▶ Av beslutet framgår att det ligger i sakens natur att beslut ska vinna laga kraft och inte för alltid kunna bli föremål för överklagande. En domstol vid prövning av ett överklagande enligt lagen inte får beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång (10 kap. 10 § kommunallagen). Det kan därför ha stor betydelse för processen i domstol att det kan fastslås när tiden för överklagande har gått ut.
- ▶ Svenska kommunförbundets cirkulär 2002-05-14
 - ▶ Där framgår att ersättare för delegat vid t.ex. sjukdom och semester bör utses i delegeringsordningen
- ▶ Reglementen och delegeringsordningar för social- och arbetsmarknadsnämnden samt tekniska nämnden

Bilaga 3. Metod stickprov

Följande har vi intervjuat inom ramen för denna granskning:

- ▶ Presidiet social- och arbetsmarknadsnämnden, förvaltningschef och nämndsekreterare social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- ▶ Presidiet tekniska nämnden
- ▶ Förvaltningschef, registrator och nämndsekreterare tekniska förvaltningen
- ▶ Avdelningschef trafik och projekt, avdelningschef vatten och avlopp samt avdelningschef återvinning och avfall, tekniska förvaltningen
- ▶ Enhetschef mottagning och utredning barn/unga, enhetschef ekonomiskt bistånd samt enhetschef enheten för ensamkommande barn, social- och arbetsmarknadsförvaltningen.

Inom ramen för dokumentstudien har en stickprovsgranskning av beslut fattade med stöd av delegation genomförts. Urvalet har bestått av ett slumpmässigt urval av tio ärenden per nämnd.

Vi har avgränsat stickproven till beslut som fattades under tidsperioden 2016-01-01 till 2016-03-31 för att säkerställa att förvaltningen haft tillräckligt med tid för att ha möjlighet att återrapportera delegationsbeslutet till nämnden.

För **social- och arbetsmarknadsnämnden** har vi begärt in förteckning över samtliga beslut (under vald tidsperiod) som fattats med stöd av punkter i delegeringsordningen: 3.1, 3.6, 4.3, 4.6, 5.4, 5.26, 6.41, 6.42, 9.1 samt 11.1.

Dessa lagrum av valts ut då vi bedömt att de är lagrum som en socialnämnd ofta fattar många beslut inom. Efter att vi erhållit beslutsförteckningen genomfördes ett slumpmässigt urval per lagrum.

För **tekniska nämnden** har vi upprättat två urvalsgrupper som genererat fem stickprov vardera. I den första urvalsgruppen utgjordes ett slumpmässigt urval av fem beslut som framgick av redovisade nämndbeslut i protokoll från årets tre första nämndssammanträden. I den andra urvalsgruppen begärde förteckning över delegationsbeslut för trafikingenjör, färdtjänsthandläggare och parkeringshandläggare under perioden 2016-01-31 till 2016-03-31. Anledningen till att dessa delegater valdes ut var att vi bedömt att de fattar många delegationsbeslut.

För **samtliga beslut** avseende social- och arbetsmarknadsnämnden samt tekniska nämnden kontrollerade vi om:

1. Beslutet fattats av den delegat som framgår av delegeringsordningen
2. Om beslutet anmälts till nämnden¹⁴

¹⁴ För första urvalsgruppen tekniska nämnden var anmälan till nämnden inte tillämpligt som kontroll eftersom urvalet hämtades från förteckning över anmälda delegationsbeslut.

Bilaga 4. Källförteckning

- ▶ Anvisning – vid ordförandebeslut social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- ▶ Ansvar för verkställighetsbeslut inom tekniska förvaltningen 2015
- ▶ Delegeringsordning 2016, social- och arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Delegeringsordning 2016, tekniska nämnden
- ▶ Handbok ärendeprocess – gemensam för kommunstyrelse, nämnd och utskott i Mölndals stad
- ▶ Internkontroll av utbetalningar, tjänsteskrivelse 2015-09-02, social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- ▶ JO-beslut 2004-03-26 Dnr 3965-2003
- ▶ JO-beslut 2012-05-08 Dnr 5176-2011
- ▶ Kommungemensamt reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Mölndals stad
- ▶ Mallar för delegeringsbeslut, tekniska förvaltningen
- ▶ Reglemente för social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- ▶ Reglemente för tekniska nämnden
- ▶ Svenska kommunförbundets cirkulär 2002-05-14
- ▶ Stickprovskontroll, ekonomiskt bistånd, intern rutin, social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- ▶ Stickprov (10 beslutsärenden social- och arbetsmarknadsförvaltningen och 10 beslutsärenden tekniska nämnden)
- ▶ Verksamhetsberättelse 2015, social- och arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Verksamhetsplan 2016-2018, social- och arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Årshjul 2016, social- och arbetsmarknadsnämnden