

LANDSTINGSREVISIONEN

# Granskning av rutiner för beredning av ärenden

Rapport nr 10/2012



November 2012  
Joakim Eriksson

Attensum AB

## **Granskning av Västerbottens läns landstings ärendeberegningsprocess**

Joakim Eriksson

2012-11-22

---

## Sammanfattning

### Uppdraget

En granskning år 2010 (nr 30/2010) visade att beredningen i landstinget inför politiska beslut var alltför outvecklad. Slutsatsen byggde på att det i landstinget saknades system på tjänstemannanivå som säkerställde att sakinnehållet i ärenden blev tillräckligt kontrollerade innan den politiska beredningen.

Syftet med denna granskning har varit att analysera om nedan angivna nämnder har en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess. De nämnder som har omfattats av granskningen är landstingsstyrelsen (LS), hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) samt nämnden för funktionshinder och habilitering (NFH).

Granskningen har sökt att besvara följande revisionsfrågor:

1. Finns riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen?
2. Är riktlinjerna och rutinerna för processen dokumenterade?
3. Tillämpas kommunallag och eventuella rutiner för ärendeberedningsprocessen på ett tillräckligt sätt?
4. Vilka risker finns med ärendeberedningsprocessen med avseende på nämndens ansvar enligt 6 kap. 7 § kommunallagen samt 6 kap 1 § kommunallagen?
5. Vilket ansvar har respektive nämnd och tjänstemän för ärendeberedningsprocessen?
6. Vilka rekommendationer kan lämnas för att ytterligare förbättra ärendeberedningsprocessen?

I granskningen har också genomförts "stickprov" på ärenden avseende nämndernas delegationer. LS:s och HSN:s delegationer har analyserats utifrån ett kommunalrättsligt perspektiv.

## Iakttagelser och bedömningar

### *Vad man kan förvänta sig av en ärendeberedning*

Enligt vår mening kan de förtroendevalda förvänta sig att när ärendet kommer till dem skall det vara analyserat, lagligt, konsekvensbedömt, objektiva, förståeligt och ge dem förtroendevalda tillräcklig information för att de på saklig grund skall veta vilket beslut de fattar och vilka konsekvenser det medför samt om det finns alternativ. Ärenden skall enligt vår mening vara analyserat från lagligt, verksamhetsmässigt och ekonomiskt perspektiv. I det fall nämnden saknar information har nämnden ansvar för att uppdraga till förvaltningen att rätta bristerna.

### *Vår iakttagelse avseende ärendeberedningen*

Av landstingets skriftliga rutiner avseende ärendeberedningen framgår få uppgifter om ärendeberedningsprocessen och vilket ansvar funktionerna har för denna samt vilka kontroller som skall göras. Den faktiska processens roll är oklar och uppfattningarna om vilka rutiner som finns skiljer sig emellan de intervjuade.

Det är t.o.m. så att flera av de intervjuade saknar uppfattning om huruvida kommunallagen efterlevs. Och flera av de som tror sig uppfatta att kommunallagen efterlevs förlitar sig på att ärendena kontrolleras av juristen som dock inte anser sig ha ett sådant formellt stående uppdrag.

### *Risker*

De intervjuade har varit medvetna om många risker med en bristande ärendeberedningsprocess som exempelvis att nämnden inte fattar rätt beslut, osäkra underlag, beslut kan bli upphävda, vissa ärenden kommer aldrig upp till behandling samt att ekonomiska och juridiska aspekter inte blir tillräckligt väl belysta.

### *Effekter av felaktiga beslut*

Brister i tillämpningen av kommunallagen i ärendeberedningsprocessen kan enligt vår mening innebära att beslutet blir upphävt men om beslutet inte överklagas inom tre veckor vinner det laga kraft trots att det var "felaktigt". Undantag är då kompetensöverskridandet är så grovt att det betraktas som att beslutet aldrig fattades. Beslutet är en nullitet.

Andra effekter av felaktiga beslut kan vara att beslutet kan strida mot annan lagstiftning där lagkraften inte får en "läkande" effekt, Konsekvenser härav kan vara exempelvis att avtal hävs eller att landstinget tvingas betala skadestånd eller avgifter, det kan drabba den enskilde vid myndighetsutövning samt innebära merarbete för verksamheterna.

### *Stickprov*

Av "stickprovet", Granskning av landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordningar framgår enligt vår bedömning att delegationerna, eller saknaden av dessa, innehåller eller innebär allvarliga brister. Kontrollen av dessa ärenden torde ha brustit i ärendeberedningsprocessen. Enligt vår bedömning är såväl tillämpning och definitionen av tjänsteåtgärd och delegationsbeslut felaktig eller bristande. Det finns risk för att beslut har fattats på felaktigt sätt och att de inte har dokumenterats på rätt sätt. För att få en fullständig bild erfordras dock en utredning också av den praktiska tillämpningen av delegationsbeslut och tjänsteåtgärd.

### *Slutsats*

Vår slutsats är att de granskade nämnderna inte har en tillräckligt ändamålsenlig ärendeberedningsprocess. Vi har bl.a. funnit att organisationen av ärendeberedningen inte är tillräckligt tydlig, att staben och dess personal inte har klara befogenheter, att kontrollen av ärendena inte omfattar en laglighetskontroll m m samt att det råder oklarheter angående nämndernas ansvar. Vidare fann vi vid analys av delegationsordningar m m allvarliga brister i beslutskompetensen vilket indikerar att kontrollen av ärendena i ärendeberedningsprocessen inte har varit tillfredsställande,

Enligt vår uppfattning behövs:

- Tydligare ärendeberedningsorganisation.
- Tydligare förhållande mellan nämnderna och deras uppgifter och ansvar.
- Tydligare rutiner för ärendeberedning som även omfattar organisation, ansvar, befogenhet och process.
- Tydligare kontroller vad avser lagenlighet, ekonomi och verksamhet, inklusive de perspektiv som landstinget enligt lag skall beakta som exempelvis barnkonvention m m.
- Tydligare mallar för vad ett ärende skall innehålla för beskrivningar och analyser.
- Rutiner för den interna kontrollen inom ärendeberedningen.
- Skriftliga uppdrag och instruktioner till de anställda inom staben.
- Regelbunden kompetensutbildning för staben.
- Mål och utvärdering av ärendeberedningsprocessen.

## Rekommendationer

Mot denna bakgrund rekommenderar vi:

- Landstingsstyrelsen, att se över organisationen för ärendeberedning och fastställa ansvar och befogenheter för de involverade i ärendebredningsprocessen samt upprätta skriftliga instruktioner till de anställda om deras uppgifter avseende ärendeberedningen.
- Landstingsstyrelsen, ge möjlighet till kompetensutveckling för de involverade i ärendebredningsprocessen.
- Landstingsstyrelsen, att fastställa reviderade rutiner för ärendeberedning med mallar för vad ett ärende skall innehålla, vilka konsekvenser som skall belysas samt vilka kontroller
- Landstingsstyrelsen, att fastställa relevanta mål samt styr- och uppföljningsstruktur för stabens ärendebredningsprocess som skall genomföras.
- Nämnderna, att utreda den praktiska tillämpningen av delegationsbeslut och tjänsteåtgärd, hur dessa beslut dokumenteras och om de är fattade på rätt sätt.
- Nämnderna att revidera sina delegationsordningar utifrån synpunkterna i denna granskning samt resultatet från utredningen av den praktiska tillämpningen, ovan.
- Nämnderna, att revidera sina interna kontrollrutiner så att nämnderna vet att ärendeberedningen och besluten genomförs och fattas på ett riktigt sätt.
- Nämnderna att utreda och vidtaga åtgärder avseende nämndernas inbördes förhållande avseende ansvar och roller och om det erfordras, föreslå fullmäktige att fatta beslut.

## Innehållsförteckning

	sid.
1. Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och revisionsfrågor	7
1.3 Metod och genomförande	7
2. Sammanfattning av tidigare granskningsrapport (Rapport 30/2010)	8
3. Allmänt om ärendeberedning	8
3.1 Inledning	8
3.2 Beredning till fullmäktige	8
3.3 Beredning till nämnderna	9
4. Finns riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen?	10
4.1 Inledning	10
4.2 Beskrivning	10
4.3 Kommentar	12
5. Är riktlinjerna och rutinerna för processen dokumenterade?	12
5.1 Beskrivning	12
5.2 Kommentar	12
6. Tillämpas kommunallag och eventuella rutiner för ärendeberedningsprocessen på ett tillräckligt sätt?	12
6.1 Beskrivning	12
6.2 Kommentar	13
7. Vilka risker finns med ärendeberedningsprocessen med avseende på nämndens ansvar enligt 6 kap. 7 § kommunallagen samt 6 kap 1 § kommunallagen?	14
7.1 Beskrivning	14
7.2 Kommentar	14
8. Vilket ansvar har respektive nämnd och tjänstemän för ärendeberedningsprocessen?	15
8.1 Beskrivning	15
8.2 Kommentar	15

9.	Vilka rekommendationer kan lämnas för att ytterligare förbättra ärendeberedningsprocessen?	16
9.1	Beskrivning	16
9.2	Kommentar	17
10.	"Stickprov" Delegering från landstingsstyrelsen samt hälso- och sjukvårdsnämnden	18
10.1	Fullmäktiges delegering	18
10.2	Nämndernas delegering	18
10.3	Till vem kan delegering ske?	19
10.4	Delegering eller ren verkställighet	19
10.5	Anmälan av beslut som har fattats efter delegering	20
10.6	Beskrivning	20
10.7	Kommentar	21
11.	Slutsats	24

## 1. Inledning

### 1.1 Bakgrund

En granskning år 2010 (nr 30/2010) visade att beredningen i landstinget inför politiska beslut var alltför outvecklad. Slutsatsen byggde på att det i landstinget saknades system på tjänstemannanivå som säkerställde att sakinnehållet i ärenden blev tillräckligt kontrollerade innan den politiska beredningen.

Med utgångspunkt av granskningens iakttagelser rekommenderade landstingets förtroendevalda revisorer landstingsstyrelsen att besluta om rutiner för ärendeberedningen som säkerställer att alla ärenden blir kontrollerade utifrån relevanta sakkunskaper (exempelvis juridiska aspekter).

### 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med denna granskning har varit att analysera om nedan angivna nämnder har en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess. Med detta avses om landstingsstyrelsen och nämnderna har säkerställt att ärenden bereds i tillräcklig utsträckning inför beslut i styrelsen, nämnderna eller fullmäktige.

De nämnder som har omfattats av granskningen är landstingsstyrelsen (LS), hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) samt nämnden för funktionshinder och habilitering (NFH).

Granskningen har sökt att besvara följande revisionsfrågor:

7. Finns riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen?
8. Är riktlinjerna och rutinerna för processen dokumenterade?
9. Tillämpas kommunallag och eventuella rutiner för ärendeberedningsprocessen på ett tillräckligt sätt?
10. Vilka risker finns med ärendeberedningsprocessen med avseende på nämndens ansvar enligt 6 kap. 7 § kommunallagen samt 6 kap 1 § kommunallagen?
11. Vilket ansvar har respektive nämnd och tjänstemän för ärendeberedningsprocessen?
12. Vilka rekommendationer kan lämnas för att ytterligare förbättra ärendeberedningsprocessen?

### 1.3 Metod och genomförande

Granskningen har baserat sig på såväl dokumentstudier som intervjuer med följande befattningshavare.

- Landstingsstyrelsens ordförande
- Landstingsdirektören
- Landstingsjuristen
- Ordförande i hälso- och sjukvårdsnämnden
- Föredragande i hälso- och sjukvårdsnämnden
- Sekreterare eller föredragande i fullmäktige, landstingsstyrelsen, landstingsstyrelsens arbetsutskott, hälso- och sjukvårdsnämnden samt nämnden för funktionshinder och habilitering.

Två av dessa intervjuer har genomförts som telefonintervjuer.

I granskningen har också genomförts "stickprov" på ärenden avseende nämndernas delegationer. LS:s och HSN:s delegationer har analyserats utifrån ett kommunalrättsligt



perspektiv. Stabschefen har inte kunnat intervjuas eftersom anställningen upphörde under pågående granskning.

Följande dokument har beaktats:

- Reglementen för LS, HSN och NFH (LF § 127, 2010-06-01)
- Organisationsschema för staben
- Schema Landstingets tjänstemannaorganisation 2011
- Rutiner för ärendeberedning (2009-12-18, beslutade av landstingsdirektören)
- Tjänsteinstruktion till verksamhetsområdeschef/stabschef (Dokument nr 84736, fastställd av landstingsdirektören)
- Delegation till landstingsdirektör (Dokument nr 94235)
- Delegering och tjänsteåtgärd med Tjänsteåtgärd för landstingsdirektören, Förteckning (Dokument nr VLL 715:1-2012)

## **2. Sammanfattning av tidigare granskningsrapport (rapport nr 30/2010)**

Som inledningsvis nämndes genomförde under år 2010 en granskning av Västerbottens läns landstings reglementen. Granskningen genomfördes av undertecknad.

Vid granskningen som också omfattade ärendeberedningen av antagande av de nya reglementena bedömdes att även om ärendeberedningen hade varit tillräcklig utifrån interna riktlinjers synpunkt men att ärendet inte hade kontrollerats i tillräcklig omfattning innan beslut fattades och att det fanns tveksamheter och felaktigheter i reglementena. Mot denna bakgrund rekommenderades att rutinerna för ärendeberedning kompletterades med i vilka avseenden ärendehandlingarna skall kontrolleras av sekretariatet och vilket ansvar handläggarna har för ärendehanteringsprocessen. Vidare rekommenderades att landstingsstyrelsen tog beslutet om rutinerna istället för landstingsdirektören och att landstingsstyrelsen lämnade förslag på reviderade reglementena till landstingsfullmäktige.

Vi kommer, då det föreligger skäl utifrån av läsbarhet och överblickbarhet, upprepa och använda den information och slutsatser som framkom vid den tidigare granskningen även i denna granskning.

## **3. Allmänt om ärendeberedning**

### **3.1 Inledning**

Det framgår varken av kommunallagen eller förvaltningslagen en definition av begreppet ärende. Enligt "Förvaltningslagen med kommentarer", Hellners och Malmqvist, år 2007 sid 36, (nedan Förvaltningskommentaren) menas att man åsyftar myndigheternas beslutande verksamhet till skillnad från annan förvaltningsverksamhet som exempelvis faktiskt handlande. Ett ärende enligt vår mening kan initieras antingen externt genom exempelvis ett inkommande brev eller internt genom att myndigheten självmant tar upp en fråga. Då det framgår att frågan/saken uppnått digniteten att ett beslut kommer att fattas senare har frågan/saken kvalificerat sig för att vara ett ärende, (Rapport 30/2010)

Med handläggning av ett ärende ingår momenten utredning, beredning, föredragning, överläggning och beslutsfattande samt verkställighet (Kommunallagen, Kommentarer och praxis, 2006, sid 236 och 302, nedan Kommentaren 2006)

### 3.2 Beredning till fullmäktige

Bestämmelser om beredning av fullmäktiges ärenden framgår av 5 kap 26 – 31 §§ kommunallagen. Det finns ett beredningstvång enligt kommunallagen men fullmäktige gavs i 1991 års kommunallag större frihet att bestämma formerna för beredningen. Av (Kommunallagen, kommentarer och praxis, femte upplagan, 2011, sid. 358, nedan Kommentaren), framgår att det är fullmäktige som avgör beredningens omfattning men att urvalet om vilken nämnd som skall yttra sig måste ske på sakliga grunder. Vidare framgår att styrelsen har den ledande rollen i beredningsprocessen. Beredningen syftar till att ge fullmäktige ett visst mått av sakprövning. I lagen framgår detta genom att nämnderna och fullmäktigeberedningarna förutsätts utforma beslutsförslag. I annat fall skall styrelsen utforma ett beslutsförslag. Det är vidare fullmäktige som avgör om beredningen av ett ärende ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut. Bristande beredning kan dock innebära efter en laglighetsprövning att beslutet inte tillkommit i laga ordning och därför kan upphävas. Domstolen kan dock endast pröva beredningens omfattning och identitet, inte beredningens kvalitet eller allsidighet, (Rapport nr 30/2010).

Som ett moment i beredningen av ärendena ingår att pröva lagligheten av ett kommande beslut (prop. 1990/91:117 sid.189). Det är styrelsens uppgift att i samband med beredningen beakta laglighetsaspekterna (Kommentaren sid 383). Beredningen syftar till att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. I detta måste ingå ett visst mått av sakprövning (Kommentaren sid 359).

Av Kaijser m.fl. kommunallagarna 1983. II 353 ff. framgår att kommunstyrelsen har till uppgift att behandla ärendena ur allmänt kommunala synpunkter, framför allt med hänsyn till kommunens ekonomi och att därvid åstadkomma en lämplig avvägning emellan olika intressen.

### 3.3 Beredning till nämnderna

Av kommunallagen framgår inte något beredningstvång avseende nämndernas ärenden. Beredningstvånget anses istället följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Av Förvaltningskommentaren sid. 55 framgår att kommunala och landstingskommunala nämnder med tillhörande förvaltningar, utskott m m omfattas av Förvaltningslagen. Förvaltningslagen gäller hos en nämnd även när dess kompetens grundas på delegation från fullmäktige. Eftersom fullmäktige faller utanför begreppet förvaltningsmyndighet kan den tolkningen av 1 § ligga nära till hands att FL inte gäller hos en nämnd när den bereder ärenden åt fullmäktige. Enligt Regeringsrättens beslut den 10 januari 1991 (dnr somBo1990/2597 m fl) skall emellertid förvaltningslagen tillämpas hos en byggnadsnämnd när denna lägger fram förslag i ett ärende som skall avgöras av fullmäktige. Myndighetens chef har det övergripande ansvar för att verksamheten bedrivs författningsenligt (Förvaltningskommentaren sid. 54).

Sedan gammalt har förvaltningsmyndigheterna ansetts ha ett ansvar för att deras ärenden blir tillräckligt utredda. Denne princip kallas för officialprincipen.

Av JO 1989/90 s 325 och JO 1997/98 s. 460 framgår av JO:s kommentarer i vilka fall de kommunala nämnderna hade fullgjort sitt utredningsansvar enligt JO (Förvaltningskommentaren. sid.54).

Av förvaltningslagens allmänna krav på handläggningen framgår att myndigheternas verksamhet skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. (Förvaltningskommentaren sid. 91)

Ordet "säkerhet" i § 7 FL torde vara liktydigt med intresset av riktiga avgöranden (Förvaltningskommentaren sid. 93).

Av 31 § förvaltningslagen framgår att bestämmelserna i 13 – 30 §§ förvaltningslagen inte gäller sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen. Ovan angivna kommentarer från förvaltningslagen framgår dock av bestämmelserna 1 – 7 §§ FL och gäller därför landstingen även på de ärenden i nämnderna som kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen.

## 4. Finns riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen?

### 4.1 Inledning

Av den tidigare granskningsrapporten framgick följande om ärendeberedningsprocessen:

*Av Direktiv 2009-12-18 "Rutiner för ärendeberedning" (nedan Rutinerna) beslutade av Landstingsdirektören framgår följande:*

*Landstingets ledningsgrupp bereder varje månad ärenden till de politiska organen och det är chefen för sekretariatets uppgift att redovisa de ärenden som kommit in till sekretariatet eller som bevakas av detta. Det finns en allmän instruktion för ärendeberedning och paragrafförslag skall skrivas enligt de regler som landstinget tillämpar (en särskild bilaga med skrivregler) och godkännas av respektive chef. Paragraf förslaget skall skapas och skrivas in i dokumenthanteringssystemet Platina. Mallen för ärenden i platina skall användas och när förslaget är färdigt skall sekretariatet meddelas. Ärenden skall lämnas in till sekretariatet senast vid stoppdatum. Efter stoppdatum övertar sekretariatet ansvaret för ärendena.*

*Av den allmänna instruktionen framgår följande:*

*Det är handläggarens uppgift att ta fram ett expertutlåtande till landstingsdirektören som i sin tur ansvarar för det som slutligen skall föras fram till politisk nivå och till samverkan med CSG. Om handläggaren behöver direktiv för sin beredning skall han eller hon i första hand vända sig till sin chef. Landstingsdirektören har det yttersta beredningsansvaret. När landstingsdirektören har bestämt sig för hur hon vill att ett underlag/förslag skall se ut, är det slutligen hon som argumenterar för sitt förslag gentemot den politiska nivån. ( Rapport nr 30/2010).*

### 4.2 Beskrivning

Av reglementena framgår följande information angående ärendeberedning.

Landstingsstyrelsen (LS)

- LS svarar för att avge yttranden på landstingets vägnar.
- LS arbetsutskott svarar för att bredning av ärenden till LS. Det gäller ärenden som inte har beretts av annat utskott eller nämnd. Vid ärendeberedning som berör försörjningsfrågor ska samråd ske med berörda nämnder.

Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN)

- Närsjukvårdsberedningen ansvarar för beredning av ärenden och samverkan med kommuner i närsjukvårdsfrågor.

## Attensum AB

- Nämnden ansvarar för att bereda ärenden med inriktning mot regionsjukvård, där beslut fattas av LS eller landstingsfullmäktige.
- I förekommande fall bereda ärenden till LS som rör hälso- och sjukvård och tandvård.
- Nämnden bereder även sina ärenden som ska ingå i landstingsplan, budget samt delårs- och årsredovisningar.
- Bereda ärenden om upphandling av tjänster från privata rådgivare som inte omfattas av LOV.
- Bereda LS:s förslag till fullmäktige om patientavgifter och tandvårdstaxor.
- Yttranden vid beredning av ärenden som berör nämndens verksamhetsområde.
- Biträds av landstingsdirektören.

### Nämnden för funktionshinder och habilitering (NFH)

- Biträds av landstingsdirektören
- Inga anvisningar avseende ärendeberedning.

Av intervjuerna har framkommit följande process för ärendeberedningen.

När en skrivelse kommer in diarieförs det. Stabschefen svarar för fördelningen av ärendena. Behöver ett ärende utredas tilldelas en handläggare som upprättar en tjänsteutredning. När den är färdig sänds utredningen tillbaka staben före stoppdatum. Staben upprättar en "rålista". Stabschefen hanterar antingen ärendet själv eller i sin grupp, ärendeberedningsgruppen. I ärendeberedningsgruppen kontrolleras endast de skriftliga formuleringarna, inte lagligheten eller andra aspekter. Stabschefen översänder sedan utredningen till respektive nämnds arbetsutskott.

Enligt uppgift är rutinerna för ärendeberedningen idag egentligen informella. Landstinget har haft samma protokollrutin de senaste 35 åren. Det som hänt de senaste 10 åren är att landstingen installerat ett dokument- och ärendehanteringssystem, Platina.

### Landstingsstyrelsen (LS)

Stabschefen för ärendena till ledningsgruppen (ELG). Ledningsgruppens uppgift är att kontrollera ärendena huvudsakligen ur ett verksamhetsperspektiv. Beredningen i ledningsgruppen formaliseras inte. Efter godkännande från ledningsgruppen överlämnas ärendet till LS: s presidium och sedan till LS:s arbetsutskott.

Den som föredrar ärendet i ledningsgruppen ansvarar för det. Stabschefen är ansvarig för att ärendet är tillräckligt berett till ledningsgruppen.

### Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN)

Enligt uppgift kontrollerar arbetsutskottet riktigheten av ärendena och om de är tillräckligt beredda. I arbetsutskottet görs en rimlighetsbedömning. Nämnden har enligt uppgift inte haft så många ärenden hittills.

En uppfattning är att det förmodligen finns många ärenden som nämnden aldrig får vetskap om även om nämnden i övrigt får mycket stöd och information.

### Nämnden för funktionshinder och habilitering (NFH)

Ansvaret för nämndens ärendeberedning har av landstingsdirektören delegerats på föredragande i NFH som i samverkan med berörda verksamhetsområdeschefer tar fram underlag och bereder nämndens ärenden. Förslag till paragraf med bilagor förankras och godkänns i samverkan med berörd VO-chef. Föredragande har inte till uppgift att

kontrollera ärendet i övrigt.

#### **4.3 Kommentar**

Rutinerna innehåller få uppgifter om ärendeberedningsprocessen och vilket ansvar funktionerna har för denna samt vilka kontroller som skall göras. Den faktiska processens roll är oklar och uppfattningarna om vilka rutiner som finns skiljer sig mellan de intervjuade. Vi anser därför att Rutinerna bör utvecklas och revideras.

Ärendet skall enligt vår mening vara analyserat från lagligt, verksamhetsmässigt och ekonomiskt perspektiv. Som framgår ovan finns det en skyldighet att vidtaga en sak- och laglighetsgranskning innan ärendet överlämnas till respektive nämnd och fullmäktige, se kommentaren under Allmänt om delegering ovan.

Det innebär att ärendena inte bara skall kontrolleras utifrån kommunallagen utan utifrån all lagstiftning som exempelvis konkurrensrätten, EU-statsstödsregler, förvaltningslagen, barnkonventionen, diskrimineringslagen m.fl.

Enligt vår mening kan de förtroendevalda förvänta sig att när ärendet kommer till dem skall det vara analyserat, lagligt, konsekvensbedömt, objektivt, förståeligt och ge dem förtroendevalda tillräcklig information för att de på saklig grund skall veta vilket beslut de fattar och vilka konsekvenser det medföra samt om det finns alternativ. I det fall nämnden saknar denna information har nämnden ansvar för att uppdra förvaltningen att rätta bristen på lämnad information. Det förutsätter förstås att nämnden känner till att det finns brister.

### **5. Är riktlinjerna och rutinerna för processen dokumenterade?**

#### **5.1 Beskrivning**

Vilka allmänna rutiner som är dokumenterade för ärendeprocessen framgår ovan. För Årshjulet för bokslutsprocess, budget och investeringar finns det enligt uppgift särskilt upprättade ärendeberedningsprocesser.

#### **5.2 Kommentar**

Vi har inte analyserat de särskilda ärendeberedningsprocesserna. Däremot konstaterar vi att det finns möjligheter att upprätta fler särskilda ärendeprocesser avseende exempelvis uppsikt, intern kontroll, utvärderingsprocesser och upphandling m m.

### **6. Tillämpas kommunallag och eventuella rutiner för ärendeberedningsprocessen på ett tillräckligt sätt?**

#### **6.1 Beskrivning**

##### *6.1.1 Allmänt*

Vid intervjuerna framkom ofta en uppfattning att kommunallagen efterföljdes. Uppfattningen grundade sig dock på föreställningen att ärendena kontrollerades ur ett laglighetsperspektiv. Vid intervjuerna framkom det dock att juristen inte uppfattade sig ha ett formellt stående uppdrag att kontrollera ärendena ur ett juridiskt perspektiv eftersom något sådant uppdrag inte hade erhållits från stabschefen.

Enligt uppgift erhöles sekreterarna i nämnderna och fullmäktige förr regelbundna utbildningar i bl.a. kommunalrätt men så är inte längre fallet.

Av vårt stickprov senare i denna granskning framgår enligt vår uppfattning allvarliga brister i landstingsstyrelsens delegationsordning och vad som är ren tjänsteåtgärd. HSN saknar t.o.m. en delegationsordning.

Nedan följer specifika uppgifter från intervjuerna avseende respektive nämnd.

### 6.1.2 Landstingsstyrelsen (LS)

Enligt uppgift anses att man försöker följa kommunallagen. LS hanterar yttranden i tid och ärendena bereds av rätt nämnd men det tar tid att finna formerna efter att landstinget bytt nämndorganisation. Ett exempel som fortfarande ställer till med oklarheter är när landstinget skall yttra sig i en fråga som gäller hälso- och sjukvård. Av reglementet för LS framgår att det är landstingsstyrelsen som skall yttra sig för landstinget trots att det bör vara HSN som enligt uppgift bör få yttra sig på landstingets i hälso- och sjukvårdsfrågor. Det efterfrågas en tydligare ansvarsfördelning mellan nämnderna.

### 6.1.3 Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) och Nämnden för funktionshinder och habilitering (NFH).

Från båda nämnderna, antingen från förtroendevald nivå eller från tjänstemannanivå, framkommer att det saknas vetskap om huruvida kommunallagen tillämpas på rätt sätt.

Enligt uppgift har HSN sedan länge bett förvaltningen om hjälp om att upprätta förslag till delegationsordning men trots det har något förslag inte upprättats från förvaltningen.

## 6.2 Kommentarer

Det s.k beredningstvånget gäller endast fullmäktige och då framför allt remisshandlingen. Men som framgår ovan är det ett krav som framkommer av både kommunallagen och förvaltningslagen att ärendena till fullmäktige och nämnderna skall vara riktiga och lagliga.

Av såväl landstingets interna skriftliga rutiner och av intervjuerna framkommer att det saknas kontroll av riktighet och laglighet av ärendena.

Det är t.o.m. så att flera av de intervjuade saknar uppfattning om huruvida kommunallagen efterlevs. Och flera av de som tror sig uppfatta att kommunallagen efterlevs förlitar sig på att ärendena kontrolleras av juristen som dock inte anser sig ha ett sådant formellt stående uppdrag.

Med andra ord bedömer vi att det råder oklarheter om vilka krav som skall förväntas på en ärendeberedningsprocess och vilka kontroller som skall vidtas.

Vi kommer att kommentera detta ytterligare under rekommendationer till förbättrade rutiner nedan. Det bör noteras att denna granskning endast omfattar en analys av huruvida kommunallagen och Rutinerna tillämpas på ett tillräckligt sätt. Brister i tillämpningen av kommunallagen kan innebära att beslutet blir upphävt men om beslutet inte överklagas inom tre veckor vinner beslutet laga kraft trots att det var "felaktigt". Enligt huvudregeln har då laga kraften "läkt" det bristande beslutet.

Av Kommentaren sid 603 framgår följande.

*"Om ett kommunalt beslut vinner laga kraft innebär det enligt huvudregeln att det står fast även om det i sig är olagligt. man talar om att lagakraftvinnandet har konvalescerande verkan".*

Men av samma kommentar samma sida, framgår också följande:

*"Rör det sig om kompetensöverskridande som är så grova att man kan tala om nullitet (ogiltig rättshandling) genombryts också principen om lagkraftens helande verkan".*

Beslutet upphävs inte vid nullitet men beslutet får inte avsedd verkan.

Andra effekter av felaktiga beslut kan vara att beslutet strider mot annan lagstiftning där lagkraften kanske inte får en konvalserande effekt, exempelvis gäller det den civilrättsliga bundenheten, EU-statsstödsregler, förvaltningslag avseende positiv rättskraft m m.

Konsekvenser härav kan vara att avtal hävs, skadestånd för kommunen, brott mot EU-reglerna, felaktig myndighetsutövning (om överklagande vid förvaltningsbesvär), merarbete för förvaltningen m m.

Beslut behöver inte vara felaktiga endast för att det saknas skriftliga rutiner för ärendeberedningsprocessen. Men är det strategiskt viktiga eller på annat sätt viktiga frågor är det olämpligt att det finns oklarheter avseende beslutens giltighet.

Sammanfattningsvis anser vi att kommunallag och rutiner för ärendeberedningsprocessen inte tillämpas på ett tillräckligt sätt?

## **7. Vilka risker finns med ärendeberedningsprocessen med avseende på nämndens ansvar enligt 6 kap. 7 § kommunallagen samt 6 kap 1 § kommunallagen?**

### **7.1 Beskrivning**

Enligt uppgifter vid intervjuerna föreligger det följande risker med ärendeberedningsprocessen.

- Nämnden fattar inte rätt beslut.
- Nämnden fattar inte beslut vid rätt tillfälle
- De förtroendevalda har för kort tid att bereda ärendet.
- De förtroendevalda har för lång tid på sig att bereda ärendet.
- Upphandlingsprocesserna blir felaktiga.
- Osäkerhet om underlagen är riktiga.
- Vid ett överklagande kan beslutet bli upphävt.
- Medial uppmärksamhet på ett felaktigt sätt.
- Tappa farten i ärendet om det måste göras om.
- Vissa ärenden kommer aldrig upp till behandling.
- LS fattar beslut i stället för HSN.
- Beslut fattas som verkställighet istället för efter delegation.
- Otydlighet mellan nämnderna vad gäller personalfrågor och arbetsmiljöansvar.
- Ju sämre ärendeberedning desto större risk.
- Det återremitteras förmodligen väl mycket.
- Ekonomi och juridiska aspekter blir förmodligen inte tillräckligt väl belysta.

### **7.2 Kommentar**

Som framgår av beskrivningen ovan finns det en medvetenhet om de många riskerna med en bristande ärendeberedningsprocess.

Utöver de vid intervjuerna angivna riskerna vill vi också tillföra de risker vi har kommenterat under punkt 6.2 ovan.

För att minska risken bör ärendebredningsprocessen analyseras och förbättras. Vi kommer nedan under rekommendationer att kommentera olika förslag på förbättringar.

## **8. Vilket ansvar har respektive nämnd och tjänstemän för ärendeberedningsprocessen?**

### **8.1 Beskrivning**

Landstingsrådet uppger att han har det yttersta ansvaret för ärendeberedningen. Enligt Rutinerna har landstingsdirektören ansvaret för de anställdas beredning av ärendet. Landstingsdirektören har lämnat muntligt uppdrag till stabschefen att svara för ärendebredningsprocessen. Stabschefen har berett ärendena och har ibland använt sig av sin personal i ärendeberedningen och utredare i och utom staben. Enligt uppgift är det vanligtvis stabschefen som har delat ut uppdragen. Sekreteraren i nämnden har till uppdrag att fånga in ärendet i nämnden, göra det begripligt och sända ut dagordningen till sammanträdena.

Det är enligt uppgift trots detta oklart vad ärendeberedningens, sekreterarnas, föredragandes och utredarens roll, ansvar, uppgifter och befogenheter är.

### **8.2 Kommentar**

#### *8.2.1 Nämndens ansvar*

Varje nämnd har ansvar för sin verksamhet enligt 6 kap. 7 § kommunallagen.

*”Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.*

*De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.*

*Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats till någon annan.”*

Av bestämmelsen framgår att nämnden ansvarar för sitt verksamhetsområde oavsett om den bedriver verksamheten själv eller om vården av den kommunala angelägenheten överlämnats till annan.

Nämnden har därför ansvar för att deras ärendeberedning är tillräcklig och att rutiner upprättas som säkerställer detta.

Att en nämnds ärendeberedning bedrivs av annan nämnd påverkar inte det faktum att nämnden har det yttersta ansvaret. Nämnden bör i dessa fall upprätta en överenskommelse för att säkerställa att verksamheten bedrivs på rätt sätt.

I granskningen har framgått att det ibland har uppstått tveksamheter avseende vilken nämnd som är ansvarig för vad. Exempelvis är det oklart hur vissa yttranden skall beredas.



### 8.2.2 Ansvar mellan nämnd och tjänstemän

Vad avser förhållandet mellan nämnd och tjänstemän (anställda) anses det förutsatt av lagstiftaren att anställda är biträden till nämnden.

De anställda ansvarar inte för nämndens beslut eller mot revisorerna. Dock kan de anställda ha ett personligt ansvar enligt följande.

- Arbetsrättsligt ansvar, genom anställningsavtal och kollektivavtal
- Skadeståndsansvar
- Straffrättsligt ansvar

Anställda kan, enligt vår mening endast undantagsvis göras personligt ansvariga och då skall det gälla sådant som nämnden inte känt till eller borde känt till.

Däremot har anställda ett särskilt ansvar för verkställande av nämndens beslut. Ett sådant ansvar kan för den enskilde anställde framgå av anställningsavtal, ansvarsbeskrivning eller genom en order från en representant för arbetsgivaren. Oftast får den anställde ansvaret genom att den högre chefen ber honom eller henne utföra en viss uppgift.

Eftersom revisorernas granskning inte omfattar granskning av de anställdas ansvar skall vi inte fördjupa oss i förutsättningar för ansvarsutkrävande. Däremot är det värt att notera att nämnden har rätt att förutsätta att de anställda verkställer sina uppdrag på ett sätt som inte innebär fel eller försummelse och att de anställda inte får undanhålla information som är viktig för nämndens beslut.

### 8.2.3 Slutsats

Varje nämnd har ansvar för att sin ärendeberedning är ändamålsenlig och att det finns en intern kontroll. Det finns oklarheter om vilket ansvar respektive nämnd har för ärendeberedningen och hur de skall kunna påverka ärendeberedningsprocessen. I de fall ärendeberedningen bereds av annan nämnd rekommenderar vi att nämnden upprättar en överenskommelse. Det är fortfarande nämndens ansvar att styra, följa upp och tillförsäkra sig om intern kontroll för verksamheten även om den bedrivs av personal som inte är anställd av nämnden.

De intervjuade har olika uppfattningar om vad som är deras ansvar eller åtminstone vad andra nämnders anställdas ansvar är. Det kan bero på att de skriftliga instruktionerna inte har varit tillräckliga. De anställda torde dock ha enligt vår mening ha ett ansvar för att de utför sina arbetsuppgifter på ett riktigt och sakligt sätt samt att de upplyser nämnden om den information nämnden behöver för att kunna ta sitt ansvar. Det torde vara stabschefens ansvar att organisera ärendeberedningen och ärendeberedningsprocessen på ett ändamålsenligt sätt i egenskap av chef för staben. Det är landstingsdirektörens som har det yttersta ansvaret på förvaltningsnivån och som också har ansvar för att stabschefen fullgör sitt uppdrag. Det är också landstingsdirektören som bestämmer vilka befogenheter staben och verksamheterna skall ha gentemot varandra avseende ärendeberedningen.

Mot denna bakgrund rekommenderar vi nämnderna att utreda ansvaret mellan nämnder samt nämnder och anställda. Vi rekommenderar att det upprättas skriftliga rutiner som klarlägger de oklarheter som nu föreligger.

## 9. Vilka rekommendationer kan lämnas för att ytterligare förbättra ärendeberedningsprocessen?

### 9.1 Beskrivning

Nedan följer kommentarer från intervjuade i granskningen om möjliga förbättringar av ärendeberedningsprocessen.

- Så gott som samtliga intervjuade ansåg att Rutinerna behövde kompletteras med rutiner för ärendeberedningsprocessen.
- Det bör finnas ett mandat för kontroll av både ekonomi och juridik.
- Det bör inrättas en ärendeberedningsenhet inom staben.
- I HSN bör upprättas en rutin för att ge den politiska nivån möjlighet att påverka ärendena tidigare i processen.
- Protokollen i HSN bör vara utförligare
- Alla bör hålla stopptiderna bättre.
- Tydliggöra nämndernas ansvar och uppdrag.
- Den politiska processen bör göras snabbare.
- Förvaltningens ärendebredningsprocess bör göras snabbare.
- Respekten för att få de anställda att använda Platina systemet bör höjas.
- Förtydliga mandat för sekreterarna, föredragande och stabschefen i förhållande till verksamhetsområdescheferna.
- Tydligare ledning.
- Ärendeberedningsträffar inför nämndsammanträdena NFH
- Ärendeberedningen bör få befogenheter som säkerställer att de kan begära in den information som behövs och att de kan kontrollera ärendeberedningsprocessen.
- Ökad dialog med revisionen avseende förbättringsmöjligheter.
- Utvärdera ärendeberedningsprocessen regelbundet.
- De anställda behöver stöd och utveckling.
- Sekreterarna och föredragande behöver fortbildning

### 9.2 Kommentarer

Vid intervjuerna framkom det många uppfattningar om hur ärendeberedningsprocessen kan förbättras. Det framkom enligt vår mening en relativt enhetlig bild om att ärendeberedningen uppfattades som otillräcklig i vissa avseenden. Kortfattat kan behovet enligt vår uppfattning beskrivas enligt följande.

Det behövs:

- Tydligare ärendeberedningsorganisation.
- Tydligare förhållande mellan nämnderna och deras uppgifter och ansvar.
- Tydligare rutiner för ärendeberedning som även omfattar organisation, ansvar, befogenhet och process.
- Tydligare kontroller vad avser lagenlighet, ekonomi och verksamhet, inklusive de perspektiv som landstinget enligt lag skall beakta som exempelvis barnkonvention m m.
- Tydligare mallar för vad ett ärende skall innehålla för beskrivningar och analyser.
- Rutiner för den interna kontrollen inom ärendeberedningen.
- Skriftliga uppdrag och instruktioner till de anställda inom staben.
- Regelbunden kompetensutbildning för staben.
- Mål och utvärdering av ärendeberedningsprocessen.

Våra rekommendationer framgår av sammanfattningen ovan.

## 10. ”Stickprov ” Delegering från landstingsstyrelsen respektive hälso- och sjukvårdsnämnden

### 10.1 Fullmäktiges delegering

Enligt 3 kap 10 § KL får fullmäktige uppdra åt en nämnd att i fullmäktige ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, förutom i de fall som framgår av 3 kap 9 § KL. Fullmäktige kan nämligen inte delegera beslutanderätten i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större betydelse.

Av Kommentaren sid. 215 f. framgår att fullmäktige inte kan överlåta beslutanderätt till andra organ än nämnd. Vidare framgår att det inte finns någon tydlig gräns mellan fullmäktiges exklusiva beslutanderätt enligt 3 kap 9 § KL och vad som är möjligt att delegera till nämnd. Det finns enligt Kommentaren inte någon heltäckande bild av rättsläget.

En av de punkter som nämns under 3 kap 9 § KL som sålunda är förbehållet fullmäktiges exklusiva beslutanderätt är att fullmäktige beslutar om viktiga ekonomiska frågor. Av Kommentaren sid. 209 framgår att i viktiga ekonomiska frågor ingår att fullmäktige skall besluta i sådana ärenden som har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin, exempelvis avgiftsrätten och ramar för upplåning.

Av RÅ 1991 ref.60 framgår att ett landsting hade delegerat till förvaltningsutskottet att fatta beslut om ärenden som avsåg förvärv eller försäljning av fast egendom upp till en köpeskilling om 1 500 000 kr samt ärenden som rörde beslut om fastighetsreglering. Regeringsrätten ansåg att de ärendegrupper som avsågs uppenbarligen kunde vara av principiell beskaffenhet och ibland av större vikt. På grund av detta och då delegeringsbemyndigandet saknade förbehåll för ärenden av sådan *beskaffenhet, stod bemyndigandet i strid mot 1 kap. 6 § andra stycket i 1977 års kommunallag*. Förarbetena till 1977 års kommunallag var dock, enligt Kommentaren, restriktivare än förarbetena till 1991 års kommunallag. Av Kommentaren sid. 217 framgår dock att rättsfallet med hänsyn till utformningen av 3 kap 19 § KL 1991 års lag fortfarande har en viss betydelse för vilka krav som får ställas på ett delegeringsbemyndigande.

### 10.2 Nämndernas delegering

Av 6 kap 33 § KL framgår att

*”En nämnd får uppdra till 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 de fall som avses i 34 §...”*

Av Kommentaren sid. 437 framgår att när bestämmelserna om delegering infördes i 1953 års kommunallag var syftet att avlasta nämnderna främst rutinärenden. I 1991 års kommunallag utvidgades det delegerbara området och nämnderna fick själva besluta om delegeringen inom de ramar som lagen anger.

Vidare framgår av Kommentaren sid. 437 att:

*”Om nämnden vill delegera sin beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem beslutanderätten överlåts.”*

Av 6 kap. 34 § KL framgår vilka ärenden som nämnden inte får delegera.

*”I följande slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras:*

1. *ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet...”*

Meningen är enligt Kommentaren sid. 447 att rätten att delegera inte får utnyttjas på ett sätt som kan rubba nämndernas övergripande ansvar för verksamheten. Däremot kan även icke rutinmässiga ärenden delegeras. En nämnd kan dock inte delegera till förvaltningschef att omdisponera medel inom av nämnden fastställd driftbudgetram då det får anses vara ett principiellt beslut, Kommentaren sid. 447.

Av rättsfallen RÅ 1977 ref. 28 I och II framgår att en nämnd inte får avhända sig ledningen av och ansvaret för verksamheten. Nämnden måste i sin helhet fatta sådana beslut som har betydelse för kommunens politik inom verksamhetsområdet, Kommentaren sid 448 f.

### **10.3 Till vem kan delegering ske?**

Som ovan framgår kan nämnden delegera till ett utskott, till en förtroendevald eller ersättare eller åt en anställd i landstinget. Däremot föreligger det ett förbud mot s.k. blandad delegering. Blandad delegering är när en anställd och förtroendevald fattar beslut i förening. Man kan inte heller delegera ett helt verksamhetsområde till ett utskott eftersom utskottet då förvandlas till en nämnd (jfr prop. 1976/77:1 s. 83). Vidare kan nämnden inte delegera till ett presidium om inte presidiet samtidigt är valt till ett utskott, Kommentaren sid. 445.

### **10.4 Delegering eller ren verkställighet**

Med beslut i delegeringsbestämmelserna avses endast beslut i kommunallagens mening. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. det föreligger alternativa lösningar. Beslutsfattaren måste göra vissa överväganden och bedömningar, Kommentaren sid. 438.

I de kommunala verksamheterna görs dock mycket annat som inte är beslut i lagens mening, man talar då om rent förberedande åtgärder eller ren verkställighet, Kommentaren sid. 438. Vid ren verkställighet har det historiskt sett hävdats att det inte får finnas utrymme för självständiga bedömningar. Rätten för dem anställda att vidtaga sådana åtgärder följer inte av delegering utan av arbetsfördelning såsom arbetsinstruktioner, Kommentaren sid 438 och 441.

Av prop. 1990/91:117 sid. 204 framgår att den förändring av som den kommunala verksamheten genomgår genom ökad målstyrning och decentralisering kan leda till att gränsen mellan ren verkställighet och delegering förskjuts. Fler åtgärder än tidigare kan komma att hänföras till ren verkställighet. Av nämnda proposition nämns som exempel på vardagliga åtgärder som idag rättsligt sett är att anses om beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är rent mekaniskt verkställande av beslut om det finns klara målsättningar för verksamheten. Det kan t.ex. gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration då intresset av att överklaga genom personalbesvär normalt inte kan vara så stort.

Johan Höök har i sin doktorsavhandling, Intern kommunal kompetensfördelning sid. 137 ff., kritiserat förarbetsuttalandena. Höök menar att man i förarbetena har feltolkat när man ansåg att ren verkställighet inte utgör "beslut". Rena verkställighetsåtgärder utgör enligt Höök förvaltningsrättsliga beslut, dock inte överklagbara sådana. Vidare kritiserar Höök att förarbetena antyder att fler beslut skall anses som ren verkställighet under nuvarande kommunallagen än tidigare eftersom han anser att förarbetena har blandat ihop möjligheterna att i ökad omfattning målstyra verksamheterna med frågan om vilka beslut som skall ses som rent verkställande. Höök menar att tidigare praxis och JO-avgöranden fortfarande har bärighet på vad som skall anses vara överklagbara och icke-överklagbara beslut. Rent verkställande beslut bör enligt Höök endast avse sådana där valmöjligheter mellan olika alternativ är ytterst begränsade. Höök stöder denna slutsats på det faktum att

lagtexten om överklagande i kommunallagen inte är ändrad trots uttalandet i förarbetena. Vidare menar Höök att det är kommunaldemokratiskt mindre bra om åtgärder betraktas som rena verkställighetsåtgärder eftersom dessa inte behöver protokolleras i någon nämnds protokoll. Det blir svårare för medborgarna att få insyn i de kommunala verksamheterna och det blir också svårare för ledamöterna att styra verksamheterna eftersom rent verkställande beslut inte blir synliga för ledamöterna.

Höök invänder även mot resonemang om att inåtriktade beslut som i första hand berör den inre verksamheten i kommunens arbete till exempel beslut i den löpande driften och flertalet personaladministrativa ärenden i större utsträckning än tidigare kan ses som rent verkställighet. Höök menar att vissa beslut i den kommunala förvaltningen kan betraktas som interna men ändå komma att få stor betydelse för medborgarna i slutändan. Som ett exempel nämner han ett beslut om att inrikta en utredning mot ett visst beslutsunderlag.

Jämför RÅ 1978 2:32 där RegR fann att kommunstyrelsens beslut att inrikta projekteringen av en ishall till en viss lokalisering var ett självständigt överklagbart beslut, Höök sid. 150.

JO har i ett ärende ansett att det inte råder något tvivel att om ett beslut från kommunal tjänsteman om att anställa lärare för tjänstgöring under ett läsår måste anses vara av sådan vikt och innefatta ett sådant inslag av självständig bedömning att det är fråga om ett beslut i kommunallagens mening. Beslutet hade inte anmälts till kommunstyrelsen eftersom kommunstyrelsen hade ansett att det "verkställande inslaget" var så stort att styrelsens intresse av att genom anmälan följa upp besluten var obefintliga. JO menade att kommunallagens om delegation skulle ha tillämpats (2004/05:1 s.353)

### **10.5 Anmälan av beslut som fattats efter delegering**

Enligt 6 kap 35 § KL skall beslut som fattats med stöd av uppdrag enligt 33 § anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

Underlåten anmälan torde inte påverka det fattade beslutats giltighet men däremot vinner beslutet inte laga kraft om klagotiden inte löpt ut vilket förutsätter bl.a. en anmälan till nämnden.

### **10.6 Beskrivning**

Landstingsstyrelsen har fattat beslut om Delegering och tjänsteåtgärd. Av dokumentet framgår att genom fullmäktiges beslut om principer för tjänsteåtgärd fastställs att alla åtgärder och beslut som rör den lönande verksamheten och inte har delegerats enligt kommunallagen ska vara tjänsteåtgärder.

Av intervjuerna har framkommit att HSN saknar delegationsordning.

Landstingsstyrelsen har delegerat till landstingsdirektören (nedan Delegationsordningen) samt fattat beslut om förteckning delegering och tjänsteåtgärd till landstingsdirektören (nedan Förteckningen)

Landstingsdirektören har i sin tur fattat beslut om Tjänsteinstruktion till verksamhetsområdeschef/stabschef.

Av Delegationsordningen framgår bl.a. att landstingsstyrelsen har delegerat till landstingsdirektören:

## Attensum AB

1. Besluta om upphandling av tjänster, externa vårdgivare, inom verksamhetsplan och avtalsperiod understigande 1 år.
2. Besluta om större förändring av basenhets uppgifter.
3. Byggnadsinvesteringar mindre eller lika med 3 mkr avseende projektering och genomförande av investeringar i mindre byggnadsåtgärder till vilka styrelsen anvisat en medelsram. Avser beslut om genomförande och medelsanvisning. Beslut om användning av investeringsram, och lämna uppdrag till basenheten fastighet att genomföra investeringen.
4. Byggnadsinvesteringar 3 – 10 mkr. Avser projektering och genomförande av investeringar i byggnadsprojekt beslutade av styrelsen. Besluta att påbörja planering och upphandling (Projektering) vid investeringar i byggnadsprojekt, beslutade av styrelsen. Besluta om genomförande och medelsanvisning och ställa medel till förfogande när kostanden är 3 – 10 mkr.

Av Tjänsteåtgärd för landstingsdirektören, Förteckningen, framgår bl.a. att följande skall utgöra tjänsteåtgärd:

1. Organisationsförändringar av centrala staber
2. Besluta om organisatoriska förändringar inom en basenhet
3. Besluta om mindre justeringar av en basenhets uppgifter.
4. Uppsägning och avsked (notera att det inte avser tillsättande)
5. Beslut om ersättning från TM enligt AB § 37
6. Beslut om checkräkningskredit hos bank
7. Besluta om donationsfonder
8. Beslut om placering av lån inom ramen för fullmäktiges beslut
9. Ingå ramavtal och annan central anskaffning. Upphandling av tjänster skall föregås av samråd med styrelsens arbetsutskott om förfrågningsunderlag. Arbetsutskottet avgör fortsatt hantering.
10. Utrustningsinvestering till basenhet
11. Beslut om anskaffning av vara eller tjänst till basenhet
12. Fatta tilldelningsbeslut avseende köp av tjänster och underteckna avtal
13. Byggnadsinvesteringar 3 – 10 mkr. Avser projektering och genomförande av investeringar i byggandsobjekt som styrelsen beslutat. Besluta att genomföra planering och upphandling. Välja vara/tjänst och leverantör (tilldelningsbeslut) samt underteckna avtal. Besluta att genomföra byggnationen.
14. Byggnadsinvesteringar mindre än 3 mkr. Avser projektering och genomförande av investeringar i mindre byggnadsåtgärder till vilka styrelsen meddelat en medelsram. Besluta att genomföra planering och upphandling. Välja vara/tjänst och leverantör (tilldelningsbeslut) samt underteckna avtal. Besluta att genomföra byggnationen.

### 10.7 Kommentar

Av Delegering och tjänsteåtgärd framgår att alla beslut som nämnden inte delegerat och som avser den löpande verksamheten är att betrakta som tjänsteåtgärd. Som vi förstår är tjänsteåtgärd att jämställa med "ren verkställighet" som är ett begrepp som brukar användas i kommunala sammanhang medan "löpande verksamhet" är snarlikt begreppet "löpande förvaltning" vilket snarast brukar åsyfta en verkställande direktörs behörighet enligt aktiebolagslagen. Någon definition om vad som är löpande förvaltningen eller verksamhet finns oss veterligen inte i kommunala sammanhang. Det är därför svårt att veta om begreppet skall jämföras med "löpande förvaltning" enligt aktiebolagslagen eller gränsdragningen operativ/strategisk verksamhet i organisatoriska sammanhang. Oavsett

vilket är begreppet "löpande verksamhet" diffust och därför olämpligt att använda som en gränsdragning av vad nämnden har delegerat eller inte.

Enligt Delegering och tjänsteåtgärd är alla beslut som inte är delegerade av nämnden att betrakta som ren verkställighet om det är löpande verksamhet. Det innebär enligt vår mening följande:

- Nämnderna beslutar aldrig i ärenden som rör löpande verksamhet.
- Nämnderna hävdar att i den löpande verksamheten finns det inga beslut som rör verksamhetens inriktning, mål omfattning eller kvalitet eller annat beslut för vilket delegeringsförbud gäller enligt 6 kap 34 § kommunallagen.

Enligt vår mening är detta inte realistiskt.

Vidare framgår av Kommentaren sid. 448 f. att en nämnd inte får avhända sig ledningen och ansvaret för verksamheten, se ovan punkt 10.2. I det fall ett beslut anses som verkställighet istället för beslut i kommunallagens mening minskar nämndens inflytande och möjlighet att kontrollera, se ovan punkt 10.4, om delegering och verkställighet.

Mot denna bakgrund anser vi det mindre lämpligt att definiera verkställighet på detta sätt. Det innebär enligt vår mening troligen ett otillåtet avhändande av ansvaret att styra och följa upp verksamheten samt konsekvenserna av en sådan definition av verkställighet och delegering är inte rimlig.

Vid en jämförelse mellan delegering och tjänsteåtgärd avseende byggnadsinvesteringar är det enligt vår mening förvirrande att bedöma vad som är vad.

<b>Delegering</b>	<b>Tjänsteåtgärd</b>
Byggnadsinvesteringar mindre 3 mkr avseende projektering och genomförande av investeringar i mindre byggnadsåtgärder till vilka styrelsen anvisat en medelsram. Avser beslut om genomförande och medelsanvisning. Beslut om användning av investeringsram, och lämna uppdrag till basenheten fastighet att genomföra investeringen.	Byggnadsinvesteringar mindre än 3 mkr. Avser projektering och genomförande av investeringar i mindre byggnadsåtgärder till vilka styrelsen meddelat en medelsram. Besluta att genomföra planering och upphandling. Välja vara/tjänst och leverantör (tilldelningsbeslut) samt underteckna avtal. Besluta att genomföra byggnationen
Byggnadsinvesteringar 3 – 10 mkr. Avser projektering och genomförande av investeringar i byggnadsprojekt beslutade av styrelsen. Besluta att påbörja planering och upphandling (Projektering) vid investeringar i byggnadsprojekt, beslutade av styrelsen. Besluta om genomförande och medelsanvisning och ställa medel till förfogande när kostnaden är 3 – 10 mkr.	Byggnadsinvesteringar 3 – 10 mkr. Avser projektering och genomförande av investeringar i byggandsobjekt som styrelsen beslutat. Besluta att genomföra planering och upphandling. Välja vara/tjänst och leverantör (tilldelningsbeslut) samt underteckna avtal. Besluta att genomföra byggnationen.

Enligt vår mening skall beslutsrätten som delegeras vara klart definierad, se Kommentaren sid. 437. Vår bedömning är att delegering avseende byggnadsinvesteringar inte är tillräckligt tydligt definierad och att det som bedöms vara tjänsteåtgärd, exempelvis tilldelningsbeslut, i flera fall är beslut i kommunallagens mening.

En oklar delegation enligt ovan innebär också svårigheter att anmäla besluten. Det blir svårt för nämnden att få överblick över hur upphandlingarna genomförs och därmed att ta ansvar för verksamheten. Det kan vara lämpligt att i en annan granskning granska hur delegation med anmälan respektive tjänsteåtgärd faktiskt tillämpas av verksamheten.

Av de ärenden som anses vara tjänsteåtgärd ovan enligt Förteckningen, bedömer vi att det föreligger risk för att samtliga ärenden utom nr 3 och vissa inköp av mindre värde egentligen är beslut i kommunallagens mening och skall delegeras. Vid tillämpning av det resonemang som Höök för avseende verkställighet, se ovan punkt 10.4, innebär det enligt vår mening att samtliga ärenden som innebär en valmöjlighet, såväl interna som externa, skall betraktas som delegationsbeslut.

Av Delegationsordningen framgår även att landstingsdirektören har rätt att besluta om större förändring av basenhets uppgifter. Det saknas också en begränsning med hänvisning till 6 kap 34 § kommunallagen. Det finns enligt oss en risk för att beslut om en större förändring av en basenhets uppgifter kan strida mot delegeringsförbudet enligt 6 kap 34 § kommunallagen då det kan avse ärende som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, se även Kommentaren sid. 448 f om att nämnden inte får avhända sig ansvaret och ledningen för verksamheten.

Det faktum att HSN saknar en delegationsordning innebär att nämnden inte har delegerat beslutsrätten. Det innebär att det är nämnden som skall fatta samtliga beslut i kommunallagens mening. Av intervjuerna har det framgått att biträde med att upprätta en delegationsordning har efterfrågats från HSN men att denna hjälp inte har erhållits. Vi anser mot denna bakgrund att det finns risk för att beslut hanteras felaktigt i eller utanför nämnden. Vi rekommenderar HSN att såsom ansvarig för sin verksamhet och sin delegationsordning att prioritera upprättande av en delegationsordning. I det fall nämnden inte får det biträde som efterfrågas från förvaltningen bör HSN vända sig till LS, se punkt 8.2, om våra kommentarer avseende förhållandet mellan nämnderna och nämndernas ansvar.

Vi rekommenderar LS att revidera sin delegationsordning och sin förteckning över tjänsteåtgärder.

Vi har i denna granskning hittills inte berört dokumentet Tjänsteinstruktion till verksamhetsområdeschef/stabschef. Det kan dock noteras att dokumentet även innefattar delegering av beslutsbefogenheter till respektive chef avseende exempelvis beslut om tillsättande och entledigande av personal samt anskaffning av varor och tjänster som rör verksamhetscheferna enligt fastställda normer m m. Eftersom dessa ärenden är att i de flesta avseenden att betrakta som beslut i kommunallagens mening skall sådan beslutsrätt till chefen delegeras av nämnden alternativt vidaredelegeras av landstingsdirektören. Notera dock att landstingsdirektören inte har erhållit rätt att tillsätta tjänster varken enligt delegationsordning eller Förteckning. Landstingsdirektören har således enligt dessa dokument aldrig haft rätt att anställa personal eller vidareförmedla denna rätt till annan chef.

Sammanfattningsvis bedömer vi att LS:s delegationsordning och förteckning över tjänsteåtgärder samt HSN:s frånvaro av delegationsordning innebär allvarliga brister i beslutskompetensen vilket kan indikera att kontrollen av ärendena i ärendeberedningsprocessen inte har varit tillfredsställande, se ovan punkt 3 om styrelsens skyldighet att granska ärendena ut ett laglighetsperspektiv.



## 11. Slutsats

Det övergripande syftet med denna granskning har varit att analysera om angivna nämnder har en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess samt om det finns skriftliga rutiner för landstingsstyrelsen uppsiktsplikt enligt 6 kap 1 § kommunallagen.

Vår slutsats är att de granskade nämnderna inte har en tillräckligt ändamålsenlig ärendeberedningsprocess. Vi har bl.a. funnit att organisationen av ärendeberedningen inte är tillräckligt tydlig, att staben och dess personal inte har klara befogenheter, att kontrollen av ärendena inte omfattar en laglighetskontroll m m samt att det råder oklarheter angående nämndernas ansvar. Vidare fann vi vid analys av delegationsordningar m m allvarliga brister i beslutskompetensen vilket kan indikera att kontrollen av ärendena i ärendeberedningsprocessen inte har varit tillfredsställande,

Mölnlycke den 22 november 2012

Attensum AB

Joakim Eriksson  
Jur.kand