

Granskning "Tillämpning av reglementen och delegationsordningar"

Dnr: Rev 24-2012

Genomförd av: Attensum AB

Behandlad av Revisorskollegiet den 14 november 2012

ATTENSUM AB

ATTENSUM AB

Granskning av reglementen och delegationsordningar i Västra Götalands Regionen

Joakim Eriksson
2012-10-28

Sammanfattning

Attensum AB har på uppdrag av revisionskontoret i Västra Götalands Regionen (nedan VGR) genomfört en granskning av vissa av regionens reglementen och delegationsordningar. Granskningen har syftat till att granska om fastställda reglementen och delegeringsordningar är tillräckligt rättssäkert utformade för att uppfylla kraven i kommunallagen. Revisionsfrågan har varit om regionens reglemente och delegeringsordningar korrekt och ändamålsenligt utformade utifrån angivna revisionskriterier? Vi har delat in denna revisionsfråga i följande delfrågor som besvaras i rapporten:

- Framgår det av reglementena något ansvarsområde där ansvaret mellan nämnderna är otydligt?
- Är reglementena tydliga avseende vilka beslut nämnden får fatta och vem som får underteckna handlingar?
- Är delegationsordningarna tydliga vad avser vem som får fatta beslut?
- Är delegationsordningarna tydliga vad delegaten får fatta beslut om?
- Är delegationsordningarna tydliga avseende hur besluten skall anmälas?
- Omfattar delegationsordningen annat än sådant som är hänförligt till delegerad beslutsrätt?
- Är gränsen mellan ren verkställighet och kommunalt beslut rimlig?
- Är beslutskompetensen i överensstämmelse med lag?

Granskningen har avgränsats till att omfatta reglementen och delegeringsordningar för regionstyrelsen, styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, primärvårdsstyrelsen, regionutvecklingsnämnden och servicenämnden. I granskningen har inte ingått att granska huruvida de beslut som har fattats av delegat överensstämmer med reglemente och delegationsordning. Granskningen har inte heller omfattat en jämförelse mellan reglemente och respektive delegationsordningar för att se om delegerad beslutsrätt omfattas av respektive nämnds befogenhetsområde. Den genomförda granskningen har baserats på dokumentstudier.

I vår granskning har vi bl.a. funnit följande:

Reglementena reglerar inte tydligt vilket ansvar respektive nämnd och styrelse har enligt 6 kap. 7 § KL.

Regionstyrelsen har getts rätt att ge direktiv till nämnder och styrelser. Enligt vår mening framgår inte någon direktivrätt av regionstyrelsens ledar- och samordnarroll eller utifrån styrelsens uppsiktsplikt om man med detta avser detsamma som framgår av 6 kap 1 § KL.

Det framgår inte av reglementena att verksamheten skall utföras i enlighet med vårdöverenskommelserna som träffas med beställarna, trots att det torde utgöra ett viktigt styrdokument.

Det är tveksamt huruvida det är lämpligt att delegera rätten att ändra bolagsordningar till regionstyrelsen.

Det är oklart vilken myndighet eller myndigheter det är som träffar anställningsavtal och vad det innebär för respektive nämnd och styrelse vad avser exempelvis ansvaret för arbetsmiljön.

ATTENSUM AB

Servicenämndens uppgifter är enligt vår bedömning oklara om det inte finns en tydlig definition av vad service innebär. Det finns en risk för att servicenämnden bedriver delvis samma verksamhet som andra utförare.

Reglementenas struktur påminner i flera fall om varandra. Det finns säkert fördelar med att inleda med att beskriva regionstyrelsens uppgifter i reglementena men det kan missuppfattas när det i reglementet under exempelvis § 4 framgår Styrelsens uppgifter och detta är en annan styrelse än regionstyrelsen.

Hälso- och sjukvårdsutskottet har i flera fall rätt att besluta om inriktning trots att det i delegationsordningen framgår att beslut inte får fattas avseende ärenden enligt 6 kap. 34§ KL som bl.a. avser förbud mot att delegera beslut om inriktning. Delegationen är motstridig.

Vid avskrivningar kan det vara lämpligt att komplettera delegationen med ett villkor att beslut skall fattas efter samråd med chefsjuristen eftersom avskrivning av fordran skall baseras på ett juridiskt ställningstagande.

Att underteckna avtal är ren verkställighet och tillhör inte delegationsordningen. Skall inte anmälas till nämnden.

Vissa av delegationsordningarna innehöll delegering som snarare avser ett ansvar istället för beslutsrätt, exempel på detta är uppföljningsarbete och att företräda nämnden.

Servicenämnden har när det gäller upphandling och inköp delegerat beslutsrätten i vissa fall ända upp till obegränsade belopp. Rätten att delegera får inte utnyttjas på ett sätt som kan rubba nämndernas övergripande ansvar för verksamheten. En nämnd får inte heller avhända sig ledningen av och ansvaret för verksamheten. Nämnden måste i sin helhet fatta sådana beslut som har betydelse för kommunens politik inom verksamhetsområdet. Att delegera beslutsrätt utan beloppsbegränsning eller hänvisning till begränsningar som budget innebär enligt oss en otillåten delegering i många fall. Det torde inte räcka att endast hänvisa till att besluten inte får strida mot 3 kap 9 § KL eller 6 kap 34 § KL. Nämnden bör ta ett tydligare ansvar för den delegerade beslutsrätten genom att styra vilka beslut som får fattas och inom vilka ramar.

I enstaka fall har nämnd delegerat till två funktioner utan att ange vilken funktion som skall hantera respektive ärende. Det skall tydligt framgå till vem som nämnden delegerat. Nämnden får inte delegera till två funktioner i samma ärende.

Det har inte av delegationsordningarna framgått vad som betraktas som ren verkställighet varför det är svårt att avgöra om gränsen mellan ren verkställighet och beslut är rimlig. För att avgöra rimligheten erfordras därför både tillgång till instruktioner och genomförda intervjuer.

Vår bedömning är att ifrågavarande reglementen och delegationsordningar uppvisar vissa brister men förutom vad avser servicenämndens delegering av beslut om inköp och upphandling är de i huvudsak tillräckligt ändamålsenliga. Denna bedömning baseras dock enbart på dokumentstudier. För att få en tillräckligt bra bedömning bör utredas vidare hur verksamheterna tillämpar reglementena och delegationsordningarna genom intervjuer och granskningar av exempelvis arbetsinstruktioner.

Nedan angivna rekommendationer är därför viktiga. Det finns dock flera närliggande områden som denna granskning inte omfattar men som är särskilt viktiga för verksamheten och efterföljande av lag. Vi rekommenderar därför följande.

Rekommendationer

Mot denna bakgrund rekommenderar vi följande.

Regionstyrelsen föreslår fullmäktige:

- Revidera dokumenten enligt kommentarerna i denna granskning.
- De granskade styrelserna och nämnderna bör genomföra en intern kontroll av verksamhetens tillämpning av delegationsordningarna och eventuella villkor i samband med delegation.
- Regionstyrelsen bör utreda hur ren verkställighet tillämpas i verksamheterna.
- De granskade styrelserna och nämnderna bör utreda om det föreligger tolkningssvårigheter avseende respektive nämnds uppdrag enligt reglementena.

ATTENSUM AB

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
1. Inledning.....	7
1.1 Uppdrag.....	7
1.2 Bakgrund.....	7
1.3 Syfte och revisionsfrågor.....	7
1.4 Avgränsning.....	8
1.5 Revisionskriterier.....	8
1.6 Ansvariga nämnder och styrelser.....	8
1.7 Metod.....	8
2. Regionens befogenheter.....	8
2.1 Inledning.....	8
2.2 Om Reglementen.....	9
2.3 Om Delegering.....	9
3 Framgår det av reglementena något ansvarsområde där ansvaret mellan nämnderna är otydligt?.....	12
3.1 Inledning.....	12
3.2 Beskrivning.....	12
3.3 Kommentar.....	12
4. Är reglementena tydliga avseende vilka beslut nämnden får fatta och vem.....	13
4.1 Besluts- och representationskompetens.....	13
4.2 Beslutskompetens från fullmäktige.....	14
4.3 Representationskompetens från fullmäktige.....	15
5. Är delegationsordningarna tydliga vad avser vem som får fatta beslut och vad delegaten får fatta beslut om?.....	15
5.1 Inledning.....	15
5.2 Regionstyrelsen.....	15
5.3 Servicenämnden.....	17
5.4 Regionutvecklingsnämnden.....	19
5.5 Primärvårdsstyrelsen.....	19
5.6 Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset.....	20
6. Är delegationsordningarna tydliga avseende hur besluten skall anmälas?.....	20
6.1 Beskrivning.....	20
6.2 Kommentar.....	20
7. Omfattar delegationsordningen annat än sådant som är hänförligt till delegerad beslutsrätt?.....	21
8. Är gränsen mellan ren verkställighet och kommunalt beslut rimlig?.....	21
9. Är beslutskompetensen i överensstämmelse med lag?.....	21
10. Slutsats.....	21

1. Inledning

1.1 Uppdrag

Attensum AB har på uppdrag av revisionskontoret i Västra Götalands Regionen (nedan VGR) genomfört en granskning av vissa av regionens reglementen och delegationsordningar.

1.2 Bakgrund

VGR bedriver en omfattande verksamhet där mängder av beslut fattas dagligen. Rätten att fatta beslut i en rad ärenden regleras av lagstiftning och omfattar oftast myndighetsutövning. Regionfullmäktige delegerar rätten att fatta beslut och fördelar uppgifter till en eller flera nämnder genom reglementena. Nämndernas rätt att delegera beslutanderätten i sin tur regleras i kommunallagens 6 kap.

Vilka ärenden som en nämnd delegerat för beslutsfattande ska dokumenteras i särskild ordning. Även hur utövad delegering skall återspeglas till nämnden.

Om det råder en otydlighet i delegeringsordning och reglemente kring vilka frågor som det getts en delegerad beslutanderätt inom finns risk för befogenhetsöverskridande. Det finns även en risk för att det uppstår svårigheter för nämnden att utöva en tillräcklig intern styrning och kontroll i verksamheten.

1.3 Syfte och revisionsfrågor

1.3.1 Syfte

Granskningen har syftat till att granska om fastställda reglementen och delegeringsordningar är tillräckligt rättssäkert utformade för att uppfylla kraven i kommunallagen.

1.3.2 Revisionsfråga

Är regionens reglemente och delegeringsordningar korrekt och ändamålsenligt utformade utifrån angivna revisionskriterier?

Vi har delat in denna revisionsfråga i följande delfrågor som besvaras i rapporten.

- Framgår det av reglementena något ansvarsområde där ansvaret mellan nämnderna är otydligt?
- Är reglementena tydliga avseende vilka beslut nämnden får fatta och vem som får underteckna handlingar?
- Är delegationsordningarna tydliga vad avser vem som får fatta beslut?
- Är delegationsordningarna tydliga vad delegaten får fatta beslut om?
- Är delegationsordningarna tydliga avseende hur besluten skall anmälas?
- Omfattar delegationsordningen annat än sådant som är hänförligt till delegerad beslutsrätt?
- Är gränsen mellan ren verkställighet och kommunalt beslut rimlig?
- Är beslutskompetensen i överensstämmelse med lag?

ATTENSUM AB

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta reglementen och delegeringsordningar för Regionstyrelsen, Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Primärvårdsstyrelsen, Regionutvecklingsnämnden och Servicenämnden.

I granskningen ingår inte att granska huruvida de beslut som har fattats av delegat överensstämmer med reglemente och delegationsordning.

I granskningen har inte heller ingått att jämföra reglementet med delegationsordningar för att jämföra om de delegerade besluten omfattas av respektive nämnds befogenhetsområde.

1.5 Revisionskriterier

I denna granskning föreligger följande revisionskriterier.

- Kommunallagen 6 kap
- Regionens mallar för upprättande av reglemente och delegeringsordning
- SKL:s rekommendationer
- Utvecklad praxis

1.6 Ansvariga nämnder och styrelser

Ansvariga nämnder och styrelser är: Regionstyrelsen, Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Primärvårdsstyrelsen, Regionutvecklingsnämnden och Servicenämnden.

1.7 Metod

Granskningen har genomförts som en dokumentstudie.

I rapporten har beaktats reglementen och delegationsordningar för ansvariga nämnder och styrelser ovan.

2. Regionens befogenheter

2.1 Inledning

Vad en kommun respektive landstingskommun/region har rätt att bedriva för verksamhet framgår av den kommunala kompetensen som framgår av kommunallagen med rättspraxis. Med kommunal kompetens brukar menas vissa principer som likställighetsprincipen, lokaliseringsprincipen, förbud att stödja enskilda om ej lagstöd finns, retroaktivitetsprincipen, självkostnadsprincipen, förbud mot huvudsakligt vinstsyfte m m. Det finns dock vissa nationella speciallagar som ger kommunen/landstingen rätt att bedriva verksamhet på kompetensutvidgande sätt. Exempel på sådana lagar är ellagen, lag om allmännyttiga bostadsaktiebolag och lagen om kommunala befogenheter. Sedan Sverige blev medlem i EU omfattas vi även av den EU rättsliga regleringen såsom de s.k. statsstödsreglerna.

Det är regionfullmäktige som är den beslutande församlingen vilket enkelt uttryckt innebär att det är fullmäktige som är det högsta beslutande organet. Fullmäktige skall enligt 3 kap. 2 § KL tillsätta en landstingsstyrelse och i övrigt tillsätta de nämnder som behövs för att fullgöra landstingets uppgifter, 3 kap 3 § KL.

Fullmäktige skall, om inte annat är särskilt föreskrivet, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden, 3 kap 4 § KL och utfärda reglementen med

ATTENSUM AB

närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer. 6 kap 32 § KL.
Nämndernas befogenheter kan också framgå direkt av lag, exempelvis socialtjänstlagen.

2.2 Om Reglementen

Som framgår skall fullmäktige utfärda reglemente för varje nämnd vilket definierar nämndens uppdrag från fullmäktige men nämnden kan också ha uppgifter som framgår av specialförfattning (särskilt föreskrivet).

2.3 Om Delegering

2.3.1 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 Kommunallagen, Kommentarer och praxis, femte upplagan, 2011, (nedan 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.

2.3.2 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.

ATTENSUM AB

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 överläts."

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.

2.3.3 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.

2.3.4 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.

ATTENSUM AB

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 JO1 s.353)

2.3.5 *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.

3 Framgår det av reglementena något ansvarsområde där ansvaret mellan nämnderna är otydligt?

3.1 Inledning

Reglementen kan vara otydliga på flera sätt. De kan exempelvis antingen strida mot varandra eller innebära att frågor inte reglerats i något av reglementena och s.k. luckor uppstår. Nedan kommenteras några omständigheter som vi anser vara otydligheter.

3.2 Beskrivning

Av reglementena framgår generellt att regionen tillämpar en beställar- och utförarmodell där nämnderna beställer och styrelserna utför. Beställare och utförare träffar sedan vårdöverenskommelser.

Av styrelsernas reglementen framgår att de svarar för drift, förvaltning och utveckling.

Regionstyrelsen uppges ha en ledande och samordnande roll men ges också rätt att ge direktiv, se 5 § punkt f. Av rubriken till 5 § framgår att punkterna avser regionens ägar- och styrfunktion.

Regionstyrelsens ges också rätt enligt 15 § punkt g, Regionstyrelsens reglemente, att besluta om godkännande av justering i bolagsordning för regionens bolag under förutsättning att ändringen inte är av principiell betydelse eller av större vikt.

Av reglementena framgår också att exempelvis Primärvårdsstyrelsen skall inom ramen för styrelsens driftsansvar behandla personalfrågor. En motsvarande formulering finns även i Servicenämndens reglemente. Av Regionstyrelsens reglemente framgår av 15 § att Regionstyrelsen har det övergripande ansvaret att företräda regionen som arbetsgivare i regiongemensamma frågor, som rör förhållandet till de anställda samt att Regionstyrelsen är regionens personalorgan och att Regionstyrelsen har ansvar för övergripande strategiska arbetsgivarfrågor.

Flera av styrelsernas reglementen inleds med Regionstyrelsens uppgifter och därefter nämns styrelsens uppgifter.

3.3 Kommentar

Det är enligt vår mening inte tydligt i reglementena vilket ansvar respektive nämnd och styrelse har för ansvar enligt 6 kap. 7 § KL. Ansvarar beställaren för hela verksamheten enligt 6 kap 7 § KL och utföraren bara mot beställaren, ett s.k. subsidiärt ansvar? Eller har beställare och utförare båda ett kommunalrättsligt ansvar? Frågan har betydelse bl.a. avseende ansvaret för att budgeten inte överskrider, revisionsansvaret och den interna kontrollen. Det är möjligt att denna gränsdragning regleras i andra dokument som vi inte har haft tillgång till i denna granskning.

Regionstyrelsen ges enligt sitt reglemente rätt att ge direktiv till nämnder och styrelser med hänvisning till bl.a. Regionstyrelsens ledar- och samordnarroll. Enligt vår mening framgår inte någon direktivrätt av Regionstyrelsens ledar- och samordnarroll eller utifrån styrelsens uppsiktsplikt om man med detta avser detsamma som framgår av 6 kap 1 § KL. Däremot har regionstyrelsen rätt enligt 6 kap 1 § KL att lämna förslag till respektive nämnd men direktiv i form av beslut, får endast ges av fullmäktige. Fullmäktige kan dock enligt kommunallagen besluta om att nämnder skall underordnas annan nämnd. Men om detta var avsikten bör inte

ATTENSUM AB

en hänvisning göras till regionstyrelsens ledar- och samordnarroll. Det är därför otydligt i reglementena om regionstyrelsen skall ha en annan ställning än vad som följer av 6 kap 1 § KL. Vi menar därför att det tydligt bör framgå av reglementena att Regionstyrelsen inte har några externa maktmedel över övriga nämnder, se Kommentaren sid 398. Eftersom begreppet direktiv enligt vår mening ger intryck av att Regionstyrelsen kan bestämma över övriga nämnder bör uttrycket tas bort ur reglementet.

Det framgår inte av utförarnas reglementen att verksamheten skall utföras i enlighet med vårdöverenskommelserna som träffas med beställarna, trots att det torde utgöra ett viktigt styrdokument för utförarna.

Av Regionstyrelsens reglemente framgår enligt 15 § punkt g Regionstyrelsen får besluta om godkännande av justering i bolagsordning för regionens bolag under förutsättning att ändringen inte är av principiell betydelse eller av större vikt. Granskning av bolagsordningarna omfattas inte av denna granskning. Det kan dock noteras att det i många kommunala bolagsordningar anges att fullmäktige skall godkänna en justering av bolagsordning. Enligt vår mening är många förändringar av bolagsordningar av principiell vikt eller annars av större vikt. Det är därför lämpligt att vara restriktiv med vilka justeringar som en regionstyrelse skall kunna besluta om. I vissa fall kan förtydligande göras om vad Regionstyrelsen får besluta om, exempelvis förändringar som följer direkt av ändrad lagstiftning. Det är däremot enligt vår mening tveksamt att Regionstyrelsen skall besluta om justeringar av bolagsordningar utan vägledning om vad som skall anses vara principiellt. Förarbetena och rättspraxis är enligt vår mening inte är särskilt tydliga på denna punkt.

Personalansvaret nämns i flera reglementen. Det framgår dock att det är Regionstyrelsen som är personalorganet. Det en är enligt vår bedömning oklart i reglementena vilken myndighet eller myndigheter det är som träffar anställningsavtal och vad det innebär för respektive nämnd och styrelse vad avser exempelvis ansvaret för arbetsmiljön. Detta bör förtydligas i reglementena.

Servicenämndens uppgifter är enligt vår bedömning oklara om det inte finns en tydlig definition av vad service innebär. Det finns en risk för att Servicenämnden bedriver delvis samma verksamhet som andra utförare.

Reglementenas struktur påminner i flera fall om varandra. Det finns säkert fördelar med att inleda med att beskriva Regionstyrelsens uppgifter i reglementena men det kan missuppfattas när det i reglementet under exempelvis § 4 framgår Styrelsens uppgifter och detta är en annan styrelse än Regionstyrelsen.

Vår bedömning är att det kan vara lämpligt att fördjupa granskningen genom att genomföra intervjuer för att förstå hur reglementena uppfattas och tillämpas av verksamheterna. Förmodligen är det först då som det går att avgöra om reglementena inte är tillräckligt tydliga. En sådan granskning är dock betydligt mer omfattande och inryms inte i denna granskning.

4. Är reglementena tydliga avseende vilka beslut nämnden får fatta och vem som får underteckna handlingar?

4.1 Besluts- och representationskompetens

Den som har rätt att fatta beslut har beslutskompetens. Den som har rätt att underteckna handlingar har representationskompetens. Fullmäktige får inte delegera beslutsrätt till annan än nämnd men däremot kan fullmäktige ange hur handlingar skall undertecknas.

ATTENSUM AB

4.2 Beslutskompetens från fullmäktige

4.2.1 Beskrivning

Av reglementena framgår exempelvis följande om rätt att fatta beslut:

Regionstyrelsen:

1. Besluta i regiongemensamma fastighets-, försörjnings-, service- och IT- frågor när beslut inte ska tas av någon annan nämnd
2. Utfärda de direktiv till övriga nämnder och styrelser som följer av regionstyrelsens roll att leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över verksamheten.
3. Regionstyrelsen beslutar i frågor som rör läkemedelskommittéer.
4. Regionstyrelsen beslutar i frågor rörande tillämpningen av regionens valfrihetssystem när frågorna inte är av principiell beskaffenhet eller när regionfullmäktige uppdragit åt annat organ att besluta.
5. Regionstyrelsen beslutar om tekniska justeringar av tandvårdstaxan till följd av ändrade föreskrifter.
6. Regionstyrelsen beslutar om fördelning av investeringsram i respektive års budget mellan olika verksamheter. Regionstyrelsen fattar genomförandebeslut avseende de strategiska fastighetsprojekten.
7. Besluta angående avtal med andra landsting och regioner eller motsvarande i andra länder om ärendet inte är av principiell betydelse eller av större vikt för regionen
8. Besluta i ärenden om yttranden, som ankommer på regionen, om de inte enligt särskild föreskrift ska avgas av annan. Om yttranden i viktiga frågor ska fullmäktige underrättas.
9. Besluta i ärenden om godkännande av förslag till ändrade stadgar för stiftelser med anknytning till regionen.
10. Besluta om godkännande av justering i bolagsordning för regionens bolag under förutsättning att ändringen inte är av principiell betydelse eller av större vikt
11. Regionstyrelsen har en medlarroll och avgör tvister mellan olika nämnder eller styrelser. I de fall överenskommelse mellan beställarnämnd och företrädare för en utförarorganisation ej uppnås, har regionstyrelsen att fatta beslut om exempelvis ersättning och prestationer.

Primärvårdsstyrelsen

1. Beslut om nyetableringar av vårdenheter
2. Besluta om förhyrning m m

Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset

1. Besluta om investeringar och utrustning inom de ramar som fördelats till styrelsen

Servicenämnden

1. Besluta om investeringar inom nämndens verksamhetsområde
2. Rätt att inom nämndens förvaltningsområde anta ackord och avskriva fordringar

Av flera av reglementena framgår även hur delegationsbeslut skall anmälas trots att delegation avser nämndens delegering.

4.2.2 Kommentar

I reglementena har inte uttryckligen angivits vad som är delegerat från fullmäktige. Däremot framgår av reglementena vilka beslut som nämnden får fatta. Vissa av dessa beslutsbefogenheter har kommenterats ovan. Vår bedömning är att den största risken för

ATTENSUM AB

otydlig beslutskompetens är att reglementena inte tydligt delar upp nämndernas befogenheter på ett tydligt sätt, se första revisionsfrågan.

Notera att fullmäktige inte kan bestämma hur delegationsbeslut skall anmälas. Denna upplysning i reglementena saknas därför juridisk betydelse och bör enligt vår mening tas bort eftersom detta är nämndernas sak att besluta om.

4.3 Representationskompetens från fullmäktige

4.3.1 Beskrivning

Av reglementena för Regionutvecklingsnämnden, Primärvårdsstyrelsen och Servicenämnden framgår följande.

"Nämndens handlingar undertecknas av ordföranden och kontrasigneras av nämndens sekreterare om inte nämnden bestämmer annat. Om ordföranden inte kan underteckna handlingen ska vice ordföranden göra det. Om inte heller vice ordföranden kan underteckna handlingen ska den ledamot nämnden utser göra det. Delegationsbeslut fattas i nämndens namn. Handlingar som utfärdas med anledning av sådant beslut ska, om inte annat följer av andra stycket, undertecknas av delegaten. Beslut enligt delegation ska anmälas i nämnden."

Regionstyrelsen och Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset saknar en motsvarande bestämmelse i respektive reglementet. Till skillnad mot övriga nämnders reglementen hänvisas i dessa istället till arbetsordning för VGR.

4.3.2 Kommentar

Det hör inte till fullmäktiges befogenhet att bestämma hur delegationsbeslut skall anmälas till nämnden. Vidare ger fullmäktige många möjligheter till nämnden att förändra fullmäktiges reglering. Det är inte fel enligt vår mening men det innebär ett större ansvar för respektive nämnd att reglera representationskompetensen.

Vad avser Regionstyrelsen och Styrelsen för SU är representationskompetensen inte reglerad i reglementet. Det är lämpligt att fullmäktige reglerar denna fråga på annat sätt om det inte är reglerat i reglementet.

5. Är delegationsordningarna tydliga vad avser vem som får fatta beslut och vad delegaten får fatta beslut om?

5.1 Inledning

Nedan följer en beskrivning av vissa delar ur delegationsordningarna samt kommentarer. För att tydliga kunna hänföra kommentarerna, kommenteras dessa efter respektive nämnds delegationsordning. Kommentarna är kursiverade.

5.2 Regionstyrelsen

Punkter i delegeringsordningen:

B1. p11,12 och 14.

- Inriktning för företagshälsovård och strategi för arbetsmiljöområdet

ATTENSUM AB

- Inriktning avseende personalpolitiken utifrån av regionfullmäktige fattade beslut
- Inriktning för och användning av det personalpolitiska anslaget

Dessa beslut är delegerade till personalutskottet.

Kommentar: Kan vara förbjuden delegering enligt 6 kap 34 § KL eftersom det avser beslut om inriktning. Se även B4 p4, B4 p 12. Av sista stycket i delegationsordning framgår att delegation inte skall omfatta ärenden enligt 6 kap 34 § KL som bl.a. avser förbud mot att delegera beslut som avser verksamhetens inriktning. Delegationen verkar enligt vår mening motstridig.

B2. p4

- Godkännande av avvikelse från finanspolicyn är delegerat till ägarutskottet.

Kommentar: Under förutsättning att det är fullmäktige som har antagit finanspolicyn så måste Regionstyrelsen först få befogenhet att ändra ett fullmäktigebeslut innan Regionstyrelsen kan delegera beslutsrätten. Någon sådan rätt framgår inte av regionstyrelsens reglemente men det kan också framgå av annat fullmäktigebeslut såsom finanspolicyn. Under förutsättning att Regionstyrelsen har befogenhet att godkänna avvikelse från finanspolicyn kan Regionstyrelsen delegera beslutsrätten såvida ärendet inte är av principiell beskaffenhet eller av annars större vikt eller strider mot 6 kap 34 § KL. Enligt vår bedömning är finanspolicys ofta av högst principiell karaktär. Det kan därför vara lämpligt enligt vår bedömning att komplettera delegationen till ägarutskottet med en precisering av vilka avvikelser från finanspolicyn som utskottet får besluta om.

B2 p6

- Avskrivning av regionens fordringar där inte beslutanderätten åvilar annan
Över två basbelopp och upp till en miljon kronor per ärende är delegerat till ägarutskottet.

Kommentar: Det kan vara lämpligt att komplettera delegationen med ett villkor att beslut skall fattas efter samråd med chefsjuristen eftersom avskrivning av fordran skall baseras på ett juridiskt ställningstagande.

B2 p10 och 11

- Träffa/underteckna och säga upp avtal om leasing
- Träffa/underteckna och säga upp försäkringsavtal

Är delegerat till ekonomidirektören.

Kommentar: Att underteckna avtal är ren verkställighet och tillhör inte delegationsordningen. Skall inte anmälas till nämnden. Det kan dock finnas en god anledning att tydligt ange att delegaten också har rätt att underteckna handlingar. Görs dock lämpligen i ett särskilt beslut så att inte förvirring uppstår om vad som egentligen är delegation och skall anmälas.

B4 p1

- Fördelning av FoU-medel enligt fastställda medelsramar och inriktningsbeslut är delegerat till Regiondirektören.

Kommentar: Viktigt att sådana beslut om medelsramar och inriktningsbeslut fattas. Annars blir detta troligen principiella beslut som inte kan delegeras.

B4 p5

- Uppföljningsarbete m.m. för utskott

ATTENSUM AB

Kommentar: Avser uppföljningsarbete m m beslutsrätt? Formuleringen antyder mer ett verksamhetsansvar vilket inte tillhör ett utskotts arbete enligt kommunallagen. Ett utskott skall enligt kommunallagen endast bereda till nämnden eller fatta beslut efter delegation. Det är enligt vår mening inte tydligt vari beslutsrätten i uppföljningsarbete består i? Beslutsrätten bör preciseras.

B4 p15

- Företräda regionen vid samverkan med internationella, nationella och regionala organisationer och myndigheter i hälso- och sjukvårdsfrågor och tandvårdsfrågor, är delegerat till utskott.

Kommentar: Representation (att företräda) tillhör inte ett utskotts uppgifter enligt kommunallagen. Vidare kan ifrågasättas om att företräda är en delegering av beslutsrätt. Troligen är det fråga om en arbetsuppgift och fördelning av arbetsuppgifter skall inte regleras i en delegationsordning.

B4 p17

- Beslut i ärenden som ankommer på vårdgivare inom hälso- och sjukvården i de särskilda fall då ärendet är så brådskande att regionstyrelsens eller hälso- och sjukvårdsutskottets avgörande inte kan avvaktas, är delegerat till utskotts ordförande. (skall inte inverka på styrelsens ordförandes rätt att fatta beslut i brådskande ärenden)

Kommentar: Det är oklart vad som menas med att delegationen inte inskränker styrelsens ordförande från rätten att fatta beslut i brådskande ärenden. Träder p 17 in när varken nämnden eller utskottet eller nämndens ordförande kan fatta beslutet? Bestämmelsen i 6 kap 36 § KL torde avse när nämnden inte har möjlighet att fatta beslut och inte ett utskott. För att undvika eventuell förvirring om vem träder in kan under p 17 istället anges att hälso- och sjukvårdsutskottets ordförande har rätt att gå in som ersättare till utskottet i brådskande ärenden.

5.3 Servicenämnden

Punkter i delegeringsordningen:

B5 p 4

- Överenskommelse om tjänst till organisation utom Västra Götalandsregionen

Kommentar: Det saknas beloppsbegränsningar. Kan vara fråga som är av principiell betydelse eller av större vikt enligt 3 kap 9 § KL. Finns i delegationsordningens brödtext undantag avseende 6 kap 34 § KL. Enligt vår mening bör nämnden precisera vilka överenskommelser som avses och till vilka belopp. Nämnden har fortfarande ansvaret och en skyldighet att inte avhända sig kontrollen, se ovan under 2.3.2.

B3

1. Teckna tilldelningsbeslut för varor och tjänster med ett avtalsvärde för avtalsperioden på 30 miljoner kronor eller belopp överstigande detta är delegerat till Service direktören
- 2 Teckna och säga upp avtal för regiongemensamma upphandlings- och inköpsavtal avseende varor och tjänster med ett avtalsvärde för avtalsperioden på 100 miljoner kronor eller belopp överstigande detta, är delegerat till Servicedirektören
- 3 Teckna tilldelningsbeslut för varor och tjänster med ett

ATTENSUM AB

avtalsvärde för avtalsperioden understigande 30 miljoner kronor är delegerat till Omr.ch. inköp

4 Teckna och säga upp regiongemensamma upphandlings- och inköpsavtal avseende varor och tjänster med ett avtalsvärde för avtalsperioden understigande 100 miljoner kronor är delegerat till Omr.ch.inköp

5 Teckna tilldelningsbeslut för varor och tjänster med ett avtalsvärde för avtalsperioden understigande 20 miljoner kronor, är delegerat till Enh.ch.inköp

6 Teckna och säga upp regiongemensamma upphandlings- och inköpsavtal avseende varor och tjänster med ett avtalsvärde för avtalsperioden understigande 30 miljoner kronor, är delegerat till Enh.ch inköp

7 Teckna tilldelningsbeslut för varor och tjänster avseende varor och tjänster med ett avtalsvärde för avtalsperioden understigande 2 miljoner kronor, är delegerat till proj.led.inköp

Kommentar:

Det är oklart vad nämnden menar med teckna. I det fall nämnden menar underteckna är detta inte ett beslut som skall delegeras eftersom undertecknande betraktas som ren verkställighet.

I det fall nämnden med "teckna" avser att fatta beslut om att träffa avtal eller fatta tilldelningsbeslut är det otillräckligt att det i vissa delegeringar saknas beloppsbegränsningar. Vidare anges i delegeringen att det är fråga om Upphandlings- och inköpsavtal. Vi tolkar det som att det kan förekomma både upphandlingsavtal och inköpsavtal men att inte alla inköp behöver vara upphandlade eller att alla upphandlingsavtal inte avser inköp. Vi menar dock att det är skillnad på att genomföra inköp utan upphandling (egentligen är det dock en direktupphandling) och att upphandla genom ett annat förfarande. Vid inköp utan upphandling saknas i många avseende en intern kontroll över processen, exempelvis att gå till lokala affären och handla direkt. Kontrollen från regionen är då närmast en attestkontroll vid utbetalningen.

Vid en upphandling är normalt processen mer kontrollerad av nämnden.

Nedan anges ett exempel på hur förfarandet kan gå till. Förmodligen fattas ett investeringsbeslut. Därefter fattas ett beslut om att upphandling skall genomföras varefter upphandlingen genomförs och beslut om tilldelning fattas. Senare träffas ett avtal.

Investeringsbeslutet fattas ofta av fullmäktige eftersom det är ett principiellt beslut. Beslut om att genomföra upphandling och tilldelningsbeslut bör i viktigare fall beslutas av nämnden. Nämndens möjlighet att delegera beslut om att genomföra upphandling och tilldelningsbeslut begränsas ytterst av 6 kap 34 § KL. Delegat får inte besluta i ärenden som avser verksamhetens inriktning omfattning eller kvalitet m m. Träffa avtalet efter beslutet om tilldelning kan dock göras som verkställighet förutsatt att innehållet i avtalet är reglerat i upphandlingen. Om villkoren inte är fullständigt reglerade i upphandlingen bör även beslutet om att träffa avtal efter upphandling vara ett beslut som eventuellt kan delegeras.

I det fall Servicenämnden delegerat alla beslut om upphandling och inköp föreligger risk för att besluten kan omfatta såväl beslut som är förbjudna att delegera enligt 6 kap 34 § KL men också, beroende på hur fullmäktiges investeringsbeslut är fattat, även kunna vara beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt enligt 3 kap 9 § KL.

ATTENSUM AB

Av 2.3.2 ovan framgår att rätten att delegera inte får utnyttjas på ett sätt som kan rubba nämndernas övergripande ansvar för verksamheten. Vidare framgår av rättsfallen RÅ 1977 ref. 28 I och II 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. Det kan även ifrågasättas om det är lämpligt att nämnden, även om delegeringen skulle vara i överensstämmelse med 3 kap 9 § och 6 kap 34 § KL, delegerar till en person att besluta om tilldelning och avtal eftersom det innebär exponering för oegentligheter om inte den interna kontrollen är tillräcklig. Enligt vår bedömning bör Servicenämnden ta ett mycket tydligare ansvar för inköpsfrågorna bl a genom att bestämma takbelopp för delegerad beslutsrätt.

B6. p2

- Avskrivning av regionservices fordringar är delegerat till Ekonomichef

Kommentar: Möjligheten att avskriva fordringar är relaterad till den juridiska ställningen. Det är därför enligt vår mening inte rimligt att ekonomichefen har obegränsad möjlighet att skriva av fordringar. Jämför exempelvis med Regionstyrelsen där även ägarutskottets möjligheter att avskriva fordringar är begränsad 1 Mkr och ekonomidirektörens rätt är begränsad till 2 basbelopp. Avskrivning av fordringar bör ske i samråd med jurist med hänsyn till ärendenas juridiska karaktär.

5.4 Regionutvecklingsnämnden

Punkter i delegeringsordningen:

- Under punkt A3 och 5 framgår att nämnden delegerat till flera funktioner i samma typ av ärende.

Kommentar: Det skall tydligt framgå till vem som nämnden delegerat. Om inte ärenden särskiljs kan två anställda ha rätt att besluta i samma ärende. Det är enligt vår mening inte förenligt med uttalandet i Kommentaren, sid 437 "Om nämnden vill delegera sin beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem beslutanderätten överläts."

Även övriga nämnder har i enstaka fall delegerat till flera funktioner. Det är dock endast i undantagsfall och generellt sett är VGR uppmärksam på att undvika detta.

5.5 Primärvårdsstyrelsen

Punkter i delegationsordningen:

- Av Primärvårdsstyrelsens beslut om delegering framgår att förändringar av avseende etablering, nedläggning, eller flyttning av utbudspunkter beslutas av styrelsen. I övrigt ligger beslutanderätten rörande organisationsfrågor på förvaltningschef, enligt bilaga 1. Dock inte frågor som avser 6 kap 34 § KL. Till primärvårdsdirektören delegeras bl.a. rätten till inköp under punkt D 1-3 med hänvisning till fastställda ramar. Styrelsen godkände även förslag till vidaredelegering enligt bilaga 2.

Kommentar: Det kan vara rimligt att delegera vissa inköp men om delegeringen kommer i konflikt med kommunallagen eller inte beror på de angivna ramarna. Det kan vara lämpligt att även om det finns förbehåll om ramar även ange beloppsgränser i delegeringen. Vidare skall inte styrelsen godkänna förslag till vidaredelegering.

5.6 Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset

Av Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhusets delegationsordning framgår bl.a. att sjukhusdirektören vidaredelegerat ekonomi- och marknadsdirektör, HR- och kommunikationsdirektören, se delegering av beslut om investeringar, teckna lokalt kollektivavtal, uppsägning m m. Vidare framgår att tillsättningsärendet samt lönesättning är ett s.k verkställighetsbeslut och inte delegering enligt kommunallagen. Slutligen framgår av delegationsordningen att sjukhusdirektörens delegations ges till särskilt angiven befattningshavare. Men om delegaten inte är direkt underställd sjukhusdirektören har delegatens överordnande chefsamma beslutanderätt. Den överordnande beslutsrätten kan alltid utöva beslutanderätten.

Kommentar: Det framgår inte av dokumenten om ekonomidirektör och marknadsdirektör är samma person respektive om HR- och kommunikationsdirektör är det. I det fall det är fråga om olika personer har styrelsen delegerat samma beslutsrätt till två anställda vilket skall undvikas eftersom en nämnd bara kan delegera till en anställd eller en funktion, se 6 kap. 33 § kommunallagen.

Vidare brukar tjänstetillsättningar som inte är korta vikariat anses som delegationsbeslut och inte som verkställighet. Vad som är skälet här för bör enligt vår mening tolkas utifrån syftet med delegering, att avlasta nämnden men samtidigt inte avlyfta nämnden dess ansvar och kontroll över verksamheten. Tjänstetillsättningar kan i större omfattning vara en fråga som nämnden bör ha vetskap om. I det fall tjänstetillsättningar är verkställighet saknas skyldighet enligt kommunallagen att anmäla verkställigheten till nämnden varför nämnden förlorar en viss kontroll.

Slutligen, är det inte enligt vår mening, inte lämpligt att styrelsen bestämmer vem som är ersättare för vidaredelegerad beslutanderätt. Det tillhör enligt vår mening sjukhusdirektörens befogenhet. Det är förmodligen inte heller styrelsens sak att besluta om att överordnad chef alltid kan besluta istället för vidaredelegat. Detta beslut tillhör också sjukhusdirektörens befogenhet i och med det är fråga vem sjukhusdirektören vidaredelegerar till. Frågan är hur mycket en nämnd kan bestämma om villkoren för vidaredelegation och det finns olika uppfattningar om detta. Vi menar dock att det är lämpligare att sjukhusdirektören anger i sitt beslut vem som skall ersätta vidaredelegaten och chefens möjlighet att träda in. Det blir annars svårt att avgöra vilket ansvar sjukhusdirektören har för de beslut som fattas efter vidaredelegation.

6. Är delegationsordningarna tydliga avseende hur besluten skall anmälas?

6.1 Beskrivning

Regionstyrelsen, Primärvårdsstyrelsen, och Regionutvecklingsnämnden har tydligt angivit vem som är ansvarig för att delegerade beslut anmäls. Servicenämnden har angivit hur beslut skall anmälas och inom vilken tid. Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset har angivit att beslut skall anmälas och till vem.

6.2 Kommentar

Det är lämpligt att ange både vem som skall anmäla beslut, till vem besluten skall anmälas och hur beslut de skall anmälas.

7. Omfattar delegationsordningen annat än sådant som är hänförligt till delegerad beslutsrätt?

Enligt vår bedömning finns det flera exempel där nämnderna delegerat rätten sådant som inte är beslut i kommunallagens mening. I VGR:s fall är det rätten att underteckna, företräda VGR m.m. se kommentarer ovan. Dock bedömer vi att delegationsordningarna håller en rimlig nivå i detta avseende, se även ovan under p 5.6.

8. Är gränsen mellan ren verkställighet och kommunalt beslut rimlig?

Med undantag av delegationsordningen för Styrelsen för Sahlgrenska sjukhuset har inte framgått av delegationsordningarna vad som betraktas som ren verkställighet varför det är svårt att avgöra om gränsen mellan ren verkställighet och beslut är rimlig. För att avgöra rimligheten erfordras därför både tillgång till instruktioner och genomförda intervjuer.

Det finns en risk för att många ärenden beslutas som borde vara delegationsbeslut men som istället fattas som ren verkställighet och därför inte dokumenteras och förmodligen inte heller kommer till nämndens kännedom. Som ovan framgår under teoridelen är detta en viktig bedömning som bör granskas både ur internkontroll perspektiv, demokratiskt perspektiv men och också utifrån ekonomisk styrnings perspektiv.

En rekommendation är att granska tillämpningen av s.k. ren verkställighet genom att granska förekommande arbetsinstruktioner och genomföra intervjuer.

9. Är beslutskompetensen i överensstämmelse med lag?

Beslutskompetensen framgår huvudsakligen av kommunallagen, se ovan 2.1 men även av rättsfall och speciallagstiftning. Fullmäktiges beslutsbefogenhet följer av den kommunala kompetensen. En nämnds beslutskompetens följer av nämndens reglemente eller direkt av lag. En delegats beslutskompetens följer antingen av nämndens delegationsordning eller direkt av lag. Som ovan har beskrivits får fullmäktige inte avhända sig beslutsrätten i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt enligt 3 kap 9 och 10 §§ KL och en nämnd får inte avhända sig beslutsrätten i frågor ärenden som framgår av 6 kap 34 § KL.

Vår bedömning är att vissa nämnder i vissa fall har delegerat ärenden som trots förbehåll för 3 kap 9 § KL och 6 kap 34 § KL förmodligen i många fall strider mot lag. Ett sådant exempel är Servicenämndens delegering till servicedirektören som enligt vår mening kan ifrågasättas om det är i överensstämmelse med lag. Andra exempel framgår under punkt 5 ovan.

Vidare har det inte varit möjligt att bilda sig en uppfattning från handlingarna om vilka beslut som fattas som ren verkställighet men som borde ha fattats efter delegation.

Men med reservation för att en bedömning därför måste bli begränsad både i sin omfattning och slutsats har vi funnit av reglementen och delegationsordningar att beslutskompetensens i stort sett har överensstämt med lag.

10. Slutsats

Vår bedömning är att ifrågavarande reglementen och delegationsordningar uppvisar vissa brister men förutom vad avser Servicenämndens delegering av beslut om inköp och upphandling är de i huvudsak tillräckligt ändamålsenliga. Denna bedömning baseras dock

ATTENSUM AB

enbart på dokumentstudier. För att få en tillräckligt bra bedömning bör utredas vidare hur verksamheterna tillämpar reglementena och delegationsordningarna genom intervjuer och granskning av exempelvis arbetsinstruktioner.

Det bör dock noteras att även om reglementena och delegationsordningarna är i huvudsak tillräckligt ändamålsenliga bör dock rekommendationer vidtagas enligt vårt förslag som framgår efter sammanfattningen inledningsvis.

Göteborg den 28 oktober 2012

Attensum AB

.....
Joakim Eriksson