

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av delegationsordningar för landstingsstyrelsen och nämnder

Rapport nr 05/2014



Granskning av delegationsordningar

Västerbottens läns landsting

Attensum

Innehållsförteckning

	<u>sid</u>
Sammanfattning	3
A. Inledning	4
A.1 Bakgrund	4
A.2 Syfte och revisionsfrågor	4
A.3 Metod och genomförande	4
B. Allmänt om delegering	5
C. Överensstämmelse med kommunallagen	5
C.1 Inledning	5
C.2 Delegationsordningarna del 1	5
C.3 Delegationsordningarna del 2	6
D. Överensstämmelse med reglementet	10
D.1 Hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning	10
D.2 Landstingsstyrelsens delegationsordning	11
D.3 Nämnden för funktionshinder och habiliterings delegationsordning	12
E Överensstämmelsen mellan delegationsordningarna	12
E.1 Beskrivning	12
E.2 Bedömning	12
F. Lämplighet	12
G. Avslutning	13

Sammanfattning

Iakttagelser

Syftet med granskningen har varit att analysera om delegationsordningarna för aktuella nämnder är tillräckligt ändamålsenliga.

Min bedömning är att samtliga delegationsordningar är tillräckligt ändamålsenliga. De är i formellt hänseende t.o.m. mycket bra och jag har få invändningar.

Revisionsfrågorna har varit om delegationsordningarna överensstämmer med:

- Kommunallagens bestämmelser
- Fullmäktiges reglementen
- Varandras delegationsordningar

Samtliga delegationsordningar har få tveksamheter i förhållande till kommunallagen. De påpekanden som gjorde avseende hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning i granskningen 23/2013 kvarstår dock i huvudsakliga delar.

Förutom vissa erforderliga mindre preciseringar är det enligt min mening framför allt oklarheter i reglementena som orsakar viss otydlighet i delegationsordningarna. Det behöver enligt min mening klargöras i reglementena vad begreppen personalansvar och driftsansvar (inklusive rätten att fatta beslut om investeringar) innebär innan delegationsordningarna kan bli tydliga i detta avseende.

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan nämna iakttagelser rekommenderas följande:

- Föreslå landstingsfullmäktige förtydliganden i aktuella reglementen i enlighet med synpunkter i denna rapport avseende vad följande begrepp skall innebära
 - Politisk styrning
 - Driftsansvar
 - Personalansvar
- Utred vilket ansvar respektive nämnd skall ha gentemot övriga nämnder för nuvarande personal.
- Respektive nämnd bör revidera respektive delegationsordning i enlighet med påpekanden i denna granskning.

A. Inledning

A.1 Bakgrund

Hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning har granskats i rapport 23/2013. Då analyserades bl.a. huruvida delegationsordningen överensstämde med kommunallag och gällande reglemente.

Sedan dess har fullmäktige fattat beslut om nya reglementen för såväl hälso- och sjukvårdsnämnden, landstingsstyrelsen samt nämnden för funktionshinder och habilitering. I samband därmed har även beslut om delegationsordningar fattats.

Mot bakgrund av de nya regelsystemen är det viktigt att analysera hur de nya delegationsordningarna förhåller sig till reglementen, kommunallag och i förhållande till varandra.

A.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att analysera om delegationsordningarna för aktuella nämnder är tillräckligt ändamålsenliga.

De nämnder som har omfattats av granskningen är landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering.

Granskningen söker svar på följande revisionsfrågor:
Överensstämmer respektive delegationsordningar med:

- Kommunallagens bestämmelser
- Fullmäktiges reglementen
- Varandras delegationsordningar

A.3 Metod och genomförande

Granskningen har baserat sig på dokumentstudier och intervjuer.

Följande befattningshavare har intervjuats:

- Landstingsdirektören
- Chefen för staben för planering och styrning
- Landstingsjuristen
- Chefen för verksamhetsområde regionvård
- Sekreterare för hälso- och sjukvårdsnämnden

Dokumentstudierna har utgått från respektive nämnds reglemente och delegationsordning. Det bör noteras att de intervjuade är tjänstemän och inte förtroendevalda och de representerar därför inte nämndernas åsikter.

Utkast till rapport har översänts inför sakgranskning till ordföranden för respektive nämnd för kännedom och med möjlighet att yttra sig. Utkastet har även översänts till utredaren, tillika föredragande, i nämnden för funktionshinder och habilitering.

B. Allmänt om delegering

Vid denna granskning analyseras delegationsordningarna utifrån krav i kommunallagen, respektive reglemente samt delegationsordningarna i förhållande till varandra.

För att en delegationsordning skall vara i överensstämmelse med kommunallagen erfordras framför allt:

1. Det är fråga om delegering av beslut i kommunallagens mening
2. Delegeringen har skett i överensstämmelse med 6 kap 33 – 37 §§ kommunallagen samt inom ramen för vad som är delegerbart från fullmäktige, d.v.s. det är inte ett ärende av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt enligt 3 kap 9 -10 §§ kommunallagen.

Av reglementet framgår vilka verksamhetsområden och befogenheter en nämnd har. Nämnden kan bara delegera beslutsrätt inom ramen för dess reglemente. I det fall nämnden delegerat ärenden utanför sina befogenheter enligt reglementet har det skett ett befogenhetsöverskridande och de beslut som fattas efter delegering innebär också ett behörighetsöverskridande.

Slutligen analyseras delegationsordningarna i förhållande till varandra. De bör inte innehålla delegering som innebär en konflikt med en eller flera andra delegationsordningar.

C. Överensstämmelse med kommunallagen

C.1 Inledning

Delegationsordningarna består av två delar. Den första delen beskriver de legala förutsättningarna för delegering och innehållet är detsamma för samtliga delegationsordningar. Den andra delen består av nämndens delegering av beslutanderätt.

C.2 Delegationsordningarna del 1

C.2.1 Beskrivning

Den beskrivande delen, del 1, är som ovan nämnts gemensam för samtliga delegationsordningar. Innehållet är detsamma som i den delegationsordningen för hälso- och sjukvårdsnämnden som har granskats i rapporten 23/2013.

C.2.2 Bedömning

Av granskningen 23/2013 framgick följande avseende del 1:

”Det är enligt min mening inte tydligt till vem delegaten skall anmäla beslut som fattats med stöd av vidaredelegation – till landstingsdirektören eller dennes sekreterare?

Det är inte heller tydligt enligt min mening vari ”Rutinerna” som landstingsdirektören skall besluta om skiljer sig från ”Ordningen för anmälan” som nämndens ordförande och landstingsdirektören skall besluta om tillsammans.

Av 6 kap 37 § KL framgår:

”Om en nämnd eller en gemensam nämnd med stöd av 33 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget eller i någon av de samverkande kommunerna eller

Attensum

landstingen att besluta i stället. Sådana beslut ska anmälas till förvaltningschefen. Lag (2009:48)."

Av Kommentaren sid 451, framgår att det inte finns någon uttrycklig skyldighet för förvaltningschefen eller delegaten att vidareanmäla besluten till nämnden, men att nämnden kan sätta upp sådana krav som villkor för att godkänna vidaredelegering.

Enligt min bedömning är det lämpligt att nämnden beslutar om hur anmälan av beslut efter vidaredelegation skall göras till nämnden genom att ställa villkor för landstingsdirektörens rätt att vidaredelegera. På detta sätt behåller nämnden samma kontroll som om den hade delegerat direkt till delegaten men utan att landstingsdirektören förlorar de styrfördelar som finns med att vara den tjänsteman som kontrollerar delegationen i förvaltningen. Om nämnden följer denna rekommendation blir konsekvensen att det är nämnden som bestämmer vad som i delegationsordningen anges som "rutinen" eller "ordningen för anmälan".

Min bedömning sedan förra granskningen kvarstår avseende del 1 och gäller för samtliga delegationsordningar i denna granskning.

C.3 Delegationsordningarna del 2

C.3.1 Hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning

Hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning är densamma som granskades i rapport 23/2013.

Nedan framgår beskrivning och bedömning av vad som framkom vid granskningen nr 23/2013.

Beskrivning av ärende	Bedömning
3.2 Vårdplatser	Eftersom förändringen av antalet vårdplatser kan påverka nämndens omfattning etc. är det lämpligt att som villkor för denna delegation förtydliga att beslutet inte får strida mot delegationsförbudet i 6 kap. 34 § KL, se även nedan
3.2 Mindre förändring av verksamhet vid länets sjukhus	Se ovan. Frågan om detta strider mot 6 kap.34 § KL: Nämnden får ej delegera det som avser verksamhetens inriktning, omfattning, mål eller kvalité. Blir en fråga om vad som menas med "mindre förändring". Jag noterar att nämnden genom att begränsa till 5 procent av vårdplatserna i ovanstående punkt samt till "mindre" förändring har minskat risken för att delegaten fattar beslut i strid mot 6 kap 34 § KL. Min rekommendation är dock att i framtiden, när delegationsordningen ändå revideras, som ett generellt villkor i del 2 ange att

Attensum

	besluten inte får strida mot 3 kap 9 § och 6 kap 34 § KL. Det finns en koppling mellan delegationsförbudet i punkt 1.5 i del 1 och delegationsärendena i del 2 men villkoret kan göras tydligare.
3.2 Överlämna uppdrag till annan upphandlande myndighet att genomföra upphandling för landstingets räkning	Beslut om överlämnande kan endast avse nämndens område – inte hela landstingets. Avser detta endast överlämnande utan ersättning bör detta anges eftersom det annars är köp av tjänst.
3.2 Upphandling av varor och tjänster upp till 40 miljoner. I paragraferna anges exempelvis att beslutet omfattar påbörjande av upphandling, fastställa förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut, ingå ramavtal samt beslut att avbryta upphandling	Det finns flera delegationer om upphandling som har liknande upplägg. Det är möjligt att nämnden har ett förfarande som innebär att alla dessa beslut innebär beslut i kommunallagens mening. Det är dock tveksamt enligt min mening. En vanlig uppfattning är att följande beslut är beslut i kommunallagens mening. Investeringsbeslut Tilldelningsbeslut (enligt LOU) Träffande av avtal Ev. avbrytande av upphandling Min bedömning är att beslut om påbörjande av upphandling, fastställande av förfrågningsunderlag förmodligen är att betrakta som verkställighet. Punkterna om upphandling bör justeras.
3.2 Upphandling av varor. Det är delegerat upp till 20 milj. kr om varorna utgör investeringsobjekt men upp till 40 milj. kr för varor	Båda delegationerna avser upphandlingar av varor. I det ena fallet avser varor som utgör investeringsobjekt. Om det redan finns ett investeringsbeslut är det aningen märkligt att denna delegation skall vara lägre. Vidare kan LD formellt sett upphandla varor som utgör investeringsobjekt enligt första punkten av varor upp till 40 milj. kr eftersom denna delegation inte har undantagit varor som är investeringsobjekt. Min rekommendation är att förtydliga dessa delegationer eller slå ihop dem.
3.2 Genomföra en andra konkurrensutsättning enligt ingångna ramavtal	Att genomföra något är inte ett beslut i kommunallagens mening och skall därför inte finnas i delegationsordningen. Punkten bör förtydligas.
3.2 Ersättning till patienter för skadad eller förlorad egendom	Även om det knappast lär bli fråga om större belopp bör ett maxbelopp anges.
3.2 Beslut om nyttjande av bemanningsföretag utanför gällande avtal	Det kan knappast vara utanför avtal. Bör preciseras vilket avtal som avses.

Attensum

Min bedömning från rapporten 23/2013 som framgår ovan, kvarstår.

C.3.2 Landstingsstyrelsens delegationsordning

Nedan framgår i tabellform beskrivning och min bedömning. I vissa fall har det i delegationsordningen funnits villkor förbundna med delegationsrätten. Om det enligt min mening har varit relevant för min bedömning har jag kommenterat det i bedömningen.

Beskrivning		Bedömning
Upphandling av tjänster till ett maxbelopp om 10 mnkr Omfattar beslut att påbörja upphandling, fastställa förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut, ingå ramavtal/ upphandlingskontrakt samt beslut att avbryta upphandling	Landstingsdirektör	Rätten att fatta beslut om upphandling är enligt min mening bättre formulerad än för HSN. Det är dock tveksamt om påbörjande av upphandling samt fastställa förfrågningsunderlag är kommunalrättsliga beslut enligt min mening.
Upphandling av varor till ett maxbelopp om 10 mnkr Omfattar beslut att påbörja upphandling, fastställa förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut, ingå ramavtal/ upphandlingskontrakt samt beslut att avbryta upphandling	Landstingsdirektör	Se ovan

Attensum

Upphandling av varor som utgör investeringsobjekt till ett maxbelopp om 10 mnkr. Omfattar beslut att påbörja upphandling, fastställa förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut, ingå ramavtal/ upphandlingskontrakt samt beslut att avbryta upphandling.	Landstingsdirektör	Se ovan.
Inköp enligt ingångna ramavtal	Landstingsdirektören	Torde i de flesta fall var fråga om verkställighet
Ersättning till patienter för skadad eller förlorad egendom	Landstingsdirektör	Se HSN ovan. Även om det knappast lär bli fråga om större belopp bör ett maxbelopp anges. Även under förutsättning att det är ersättning för vård som landstingsstyrelsen svarar för.
Upphandla checkräkningskredit i samband med bankupphandling till ett maxbelopp om 100 mnkr.	Landstingsdirektör	En checkräkningskredit innebär egentligen ett beslut om lån eftersom det inte erfordras nya beslut om lån vid nyttjande av krediten. Bör anges att det skall vara inom av fullmäktige given nyupplånings ram eller liknande. Riskerar annars att delegationen strider mot 3 kap 9 § KL.
Beslut om nyttjande av bemanningsföretag utanför gällande avtal	Landstingsdirektören	Se HSN ovan. Det kan knappast vara utanför avtal. Bör preciseras vilket avtal som avses

C.3.3. Nämnden för funktionshinder och habiliterings delegationsordning

Nedan framgår i tabellform beskrivning och min bedömning. I vissa fall har det i delegationsordningen funnits villkor förbundna med delegationsrätten. Om det enligt min mening har varit relevant för min bedömning har jag kommenterat det i bedömningen.

Beskrivning		Bedömning
Mindre förändring av	Landstings-	Se bedömning ovan avseende HSN

basenhets uppgift	direktör	
Ersättning till patienter för skadad eller förlorad egendom	Landstingsdirektör	Se bedömning ovan avseende HSN. Det behövs ett högsta belopp
Anstånd med betalning	Landstingsdirektör	Även hör bör beloppsgränser fastställas.
Beslut om nyttjande av bemanningsföretag utanför gällande avtal	Landstingsdirektör	Se bedömning ovan avseende HSN.

D. Överensstämmelse med reglementet

D.1 Hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning

D.1.1 Beskrivning

Delegationsordningen är densamma som granskades i rapporten 23/2013.

D.1.2 Bedömning

Hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordnings innehåll är detsamma som i den förra granskningen 23/2013. Av den förra granskningen framgick av bedömningen att nämnden inte hade rätt att delegera personalfrågor. Av det nu reviderade reglementet för hälso- och sjukvårdsnämnden framgår att nämnden har personalansvar varför min bedömning inte kvarstår i denna del.

Vid granskningen 23/2013 framgick också hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade att delegera upphandlingsbeslut som avsåg investeringar eftersom nämnden enligt uppgift inte hade rätt att fatta beslut om investeringar.

Av det reviderade reglementet framgår att hälso- och sjukvårdsnämnden har ett driftsansvar för sin verksamhet. Det är inte definierat vad driftsansvar innebär och det är inte heller angivet i reglementena att investeringar åvilar en eller flera nämnder.

Vidare har av intervjuerna framgått att avsikten inte är att någon annan nämnd än landstingsstyrelsen skall ha rätt att fatta beslut om investeringar (Notera dock att ramarna för investeringar måste anges av fullmäktige eftersom det är en fråga enligt 3 kap 9 § kommunallagen. Ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.).

Mot denna bakgrund är det enligt min mening tveksamt i vilken mån beslut om upphandling av investeringar omfattas av reglementet för hälso- och sjukvårdsnämnden.

D.2. Landstingsstyrelsens delegationsordning

Nedan framgår beskrivning och bedömning i tabellform.

Beskrivning		Bedömning
Utse firmatecknare	Landstingsdirektör	Begreppet "firmatecknare"

Attensum

		används i reglementet avseende kontrasignering för utskott. Ett landstings har ingen firma men begreppet torde i normalt språkbruk användas som en rätt att representera ett företag genom ett bindande undertecknande. Av reglementet i övrigt framgår under rubriken "Undertecknande av handlingar" Stycke 1 Undertecknande av handlingar skall ske genom ordföranden eller vid förfall för denne av annan ledamot och kontrasigneras av anställd som styrelsen eller nämnd bestämmer. Stycke 2 Av det andra stycket i reglementets paragraf framgår att i övrigt bestämmer styrelsen eller nämnden vem som skall underteckna handlingar. Det är enligt min mening oklart om styrelsen delegation av att utse firmatecknare menar att den utsedde skall kontrasignera eller ha rätt att representera landstinget. Det bör därför förtydligas.
Anslag till projekt rörande folkhälsoarbete/samhällsmedicinsk forskning till ett maxbelopp om 1 mnkr.	Landstingsdirektör	Det framgår inte längre av reglementet att landstingsstyrelsen ansvarar för folkhälsoarbete. Vad avser samhällsmedicinsk

Attensum

		forskning är enligt min mening möjligheten att besluta om bidrag för detta begränsad eftersom styrelsens verksamhetsområde enligt reglementet inte tydligt omfattar denna del.
Avgöra frågor om tolkning och tillämpning av reglementen	Arbetsutskottet	Vilka reglementen? Bör förtydligas så att inte 3 kap 9 § KL eller 6 kap 34 § KL överskrids.

D.3 Nämnden för funktionshinder och habiliterings delegationsordning

D.3.1 Beskrivning

Nämnden har delegerat bl. a anställning, förändrad lön, uppsägning m m av personal.

D.3.2 Bedömning

Nämnden har delegerat anställning av personal m m. Det förutsätter att begreppet "personalansvar" som används i reglementet innebär rätt att anställa, säga upp personal m m. Reglementena är enligt min mening inte tydliga var gränsen för personalansvaret mellan landstingsstyrelsen och övriga nämnder går. Se nedan om överensstämmelse mellan delegationsordningarna.

E Överensstämmelsen mellan delegationsordningarna

E.1 Beskrivning

Enligt samtliga delegationsordningar delegeras rätten att besluta i personalärenden. Av samtliga reviderade reglementen framgår att varje nämnd har ett personalansvar och förhandlingsrätt men det framgår också av reglementena att landstingsstyrelsen skall ha hand om frågor som rör förhållandet mellan landstinget som dess arbetsgivare och dess arbetstagare och att det endast är landstingsstyrelsen som har en förvaltningsorganisation. Det har också framgått av intervjuerna att det finns uppfattningar om att det fortfarande skall vara landstingsstyrelsen som anställer all personal.

E.2 Bedömning

Enligt min bedömning är det inte tydligt av reglementena i vilken mån nämnder utöver styrelsen har ansvar för personalen och i vilka avseenden. Oklarheter i reglementena påverkar också delegationsordningarna eftersom dessa måste hålla sig inom ramen för reglementena.

Till dess att det är tydligt vad varje nämnd har för ansvar i personalhänseende är det därför risk för att nämndernas delegationsordningar strider mot varandra i personalhänseendet.

F. Lämplighet

Det ingår inte i granskningen att lämna synpunkter på delegationernas lämplighet. Trots det vill jag ta mig friheten att rekommendera att ärendetyperna numreras. Det bli då enligt min

Attensum

mening betydligt lättare att på ett korrekt sätt referera till ärendetypen vid anmälan av beslutet.

G. Avslutning

Syftet med granskningen har varit att analysera om delegationsordningarna för aktuella nämnder är tillräckligt ändamålsenliga.

Min bedömning är att samtliga delegationsordningar är tillräckligt ändamålsenliga. De är i formellt hänseende t.o.m. mycket bra och jag har få invändningar.

Det finns dock några omständigheter som fortfarande kan förtydligas. Förutom vissa erforderliga mindre preciseringar är det enligt min mening framför allt oklarheter i reglementena som orsakar viss otydlighet i delegationsordningarna. Det behöver enligt min mening klargöras i reglementena vad begreppen personalansvar och driftsansvar (inklusive rätten att fatta beslut om investeringar) innebär innan delegationsordningarna kan bli tydliga i detta avseende.

Göteborg den 27 augusti 2014

Joakim Eriksson

Attensum AB