

Granskning av delegerat ansvar och befogenheter

Nacka kommun



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Genomförande och avgränsning	5
2.4	Revisionskriterier	5
3.	Delegationsordningar	7
3.1	Utformning av delegationsordningar	7
3.1.1	Kommunstyrelsens delegationsordning	7
3.1.2	Utbildningsnämndens delegationsordning	8
3.1.3	Äldrenämndens delegationsordning	9
3.1.4	Jämförelse med motsvarande nämnder i andra kommuner	9
3.2	Beredningsprocessen av delegationsordningar och lägsta effektiva nivå	10
3.3	Riskbedömningar	11
3.4	Vår bedömning	11
4.	Kontroll och uppföljning	14
4.1	Återrapportering av delegationsbeslut vid sammanträden	14
4.2	Utformning av delegationsbeslut	15
4.3	Vår bedömning	16
5.	Beslutsprocessen vid delegation.....	18
5.1	Kompetenshöjande insatser	18
5.2	Fristående delegationsbeslut.....	18
5.3	Vår bedömning	19
6.	Källförteckning	20
7.	Annex.....	21
7.1	Stickprov.....	21
7.1.1	Kommunstyrelsen	21
7.1.2	Utbildningsnämnden	23
7.1.3	Äldrenämnden	24

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av delegerat ansvar och befogenheter. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och äldrenämnden risk- och konsekvensbedömt sina delegationer, har en ändamålsenlig delegation med tillräcklig kontroll över beslutsordningen, om delegationsordningarna följer kommunallagens regler, om det sker relevant återrapportering samt om det finns tydlig åtskillnad mellan delegationsbeslut och verkställighetsbeslut. Granskningen omfattar även hur nämnderna tillser att beslut fattas på lägsta effektiva nivå.

Nämndernas val av delegeringens omfattning får konsekvenser för hur den interna kontrollen bör utövas. En nämnd som valt att tillämpa en långtgående delegation behöver verktyg för att försäkra sig om att de överlåtna befogenheterna hanteras ändamålsenligt; ju mer beslutsrätt nämnden överlämnar, desto större blir behovet av uppföljning.

Vår sammantagna bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och äldrenämnden inte fullt ut säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende den styrprincip som avser delegerat ansvar och befogenheter. Vi noterar dock att styrprincipen är väl förankrad och att det finns en spårbarhet i överväganden som görs rörande delegation, för att tillse att beslut fattas på lägsta effektiva nivå. Bedömningen grundar sig i följande noteringar:

- Vi ser positivt på att delegationsordningarna revideras årligen och även tätare, vilket aktualiserar frågan i både nämnd och tjänstemannaorganisationen.
- Nämnderna har inte systematiskt riskbedömt sin användning av delegation ur olika perspektiv. Äldrenämnden utmärker sig positivt med en dokumenterad riskbedömning av sin delegationsordning.
- Risker knutna till delegation har inte värderats på ett tydligt sätt i internkontrollarbetet för granskade nämnder. Därmed saknas även regelbundna kontroller för att säkerställa att delegationsbeslut fattats och återrapporterats på ett korrekt sätt. Flera intervjuade lyfter härtill risken att samtliga delegationsbeslut inte återrapporteras.
- Verksamhetsutskottet får enligt kommunstyrelsens delegationsordning, som skrivningen nu är formulerad, fatta strategiska beslut gällande inriktning och omfattning av verksamheten. Vi bedömer detta som ej förenligt med kommunallagens begränsningsregler i kap 6:38.
- Genomfört stickprov av delegationsbeslut visar att dokumentationen av delegationsbeslut i flera fall brister i tydlighet.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderas samtliga granskade nämnder att:

- ▶ Säkerställ att stärka rutinerna för kontroll och uppföljning för att säkerställa korrekt återrapportering av delegerade beslut.
- ▶ Inkludera hänvisningar till specifika punkter i delegationsordningen i beslutsunderlagen samt tydliggöra vilken funktion som fattat beslutet snarare än individ.

- ▶ Kontinuerligt säkerställa att det finns en tillräcklig medvetenhet om avgränsningen mellan delegationsbeslut och verkställighetsbeslut inom tjänstemannaorganisationen.
- ▶ Överväga att utöka och fördjupa de kompetenshöjande insatserna rörande delegation för att säkerställa att kunskapen tillämpas korrekt.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderas kommunstyrelsen att:

- ▶ Revidera delegationsordningen så att verksamhetsutskottet inte ska fatta strategiska beslut gällande inriktning och omfattning av verksamheten, då detta inte är förenligt med kommunallagens begränsningsregler i kap 6:38.
- ▶ Komplettera delegationsordningen där möjligt med hänvisningar till lagrum för att ytterligare stärka rättssäkerheten vid beslutsfattande.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderas kommunstyrelsen och utbildningsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att risker kring delegationsbeslut värderas på ett tydligt sätt i internkontrollarbetet.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderas äldrenämnden att:

- ▶ Tydliggöra avgränsningen mellan delegationsbeslut och verkställighetsbeslut i delegationsordningen.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Nacka kommuns styrmodell bygger på öppenhet och mångfald, förtroende och respekt för människors kunskap och egen förmåga samt vilja att ta ansvar. Modellen består av fyra styrprinciper:

- ▶ Särskiljande av finansiering och produktion
- ▶ Konkurrens genom kundval eller upphandling
- ▶ Konkurrensneutralitet
- ▶ Delegerat ansvar och befogenheter

Denna granskning avser delegerat ansvar och befogenheter. Avseende delegerat ansvar och befogenheter anger styrmodellen att "de kommunala verksamheterna har stort utrymme att själva besluta hur verksamheten ska utformas. Ansvaret för verksamhetens mål, organisation, ekonomi, resultat, personal, arbetsmiljö och utveckling ska ligga på lägsta effektiva nivå. Principen är viktig för att verksamheterna på bästa sätt ska kunna möta konkurrensen inom sitt område."

Då styrprincipen med långtgående delegationer även omfattar verksamhetens mål, organisation, ekonomi, resultat, personal, arbetsmiljö och utveckling kan det finnas beröringspunkter med kommunallagens begränsningsregler (kap 6:38) för delegation som inte får ske i ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Myndighetsutövning mot enskild får inte delegeras om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

En väsentlig aspekt är om en delegerande nämnd gjort risk- och konsekvensbedömningar exempelvis av effektivitetsförluster, ändamålsenlighet ur ett helhetsperspektiv, risk för att beslut kan bli oförenliga med kommunens principer och förhållningssätt, att delegationsmottagarna saknar ett tillräckligt övergripande perspektiv och suboptimerar egennyttnan samt att ansvar för att fatta beslut påverkar arbetsmiljön via stress och utsatthet. Detta är exempel på riskmoment som bör vara prövade. Om så också sker är det ändamålsenligt att i förekommande fall lyfta delegationen till en mer effektiv nivå.

De förtroendevalda revisorerna har med utgångspunkt i sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av styrprincipen "delegerat ansvar och befogenheter".

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och äldrenämnden risk- och konsekvensbedömt sina delegationer, har en ändamålsenlig delegation med tillräcklig kontroll över beslutsordningen, om delegationsordningarna följer kommunallagens regler, om det sker relevant återrapportering samt om det finns tydlig åtskillnad från verkställighetsbeslut. Granskningen omfattar även hur nämnderna tillser att beslut fattas på lägsta effektiva nivå.

Följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Har risk- och konsekvensanalyser av delegationer gjorts?
- ▶ Är delegationsordningarna tillräckligt tydligt formulerade?

- ▶ Är avgränsningen mellan delegationsbeslut och verkställighetsbeslut tydliggjord i delegationsordningarna?
- ▶ Har nämnderna säkerställt att beslutsfattandet av tjänstepersoner enbart sker inom ramen för delegationsordning med tydlig avgränsning mot verkställighet?
- ▶ Är lägsta effektiva nivå definierat vid varje delegering och ärendeslag?
- ▶ Har lägsta effektiva nivå följts upp och bedömts och finns rutiner för att pröva om delegationsrätten bör förändras?
- ▶ Säkerställs relevant kompetens hos delegaterna?
- ▶ I vilken utsträckning förekommer att delegat enbart får fatta beslut i eller efter samråd med överordnad chef eller specialistfunktion? Följs detta upp och i så fall på vilket sätt?
- ▶ Är beslutsprocessen vid delegation fristående från överordnade chefers inflytande?
- ▶ Är delegationsordningarna anpassade till kommunallagens begränsningsregler i kap 6:38?
- ▶ Sker anmälning av delegationsbeslut till nämnd på korrekt sätt, alternativt, förs särskilda delegationsbeslutsprotokoll som anslås på kommunens anslagstavla?
- ▶ Är anmälda delegationsbeslut, och förekommande särskilda protokoll över delegationsbeslut, så utförliga att nämnden i tillräcklig omfattning kan tillgodogöra sig innehåll och innebörd och därmed ta ansvar?
- ▶ Har nämnderna en tillräcklig kontroll över fattade delegationsbeslut?

2.3 Genomförande och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och äldrenämnden.

Granskningen har utförts genom granskning av styrdokument, beslutsunderlag och protokoll samt intervjuer, för fullständig förteckning av underliggande dokumentation och intervjupersoner se källförteckning. Stickprov har genomförts på delegationsbeslut, anmälningsärenden och förekommande delegationsprotokoll. För mer information om stickprovet se avsnitt 4, Kontroll och uppföljning samt Annex 7.1 Stickprov.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallag (2017:725) 6 kap. 3-4 § samt 33-36 §

Kommunallagen reglerar hur beslutanderätten kan delegeras inom en nämnd. En nämnd har möjlighet att överlåta rätten att fatta beslut till sitt presidium, ett utskott, en enskild ledamot eller ersättare, eller till en automatiserad beslutsprocess för specifika ärenden eller grupper av ärenden. Anställda kan också få beslutsrätt i vissa fall.

Det finns dock begränsningar för vad som kan delegeras. Beslutanderätten får inte överlåtas när det gäller ärenden som är av stor vikt för verksamhetens mål, riktning, omfattning eller kvalitet. Detta inkluderar även framställningar till fullmäktige, viktiga

myndighetsbeslut som rör enskilda individer, ärenden som uppkommit genom medborgarförslag, och ärenden som enligt lag inte får delegeras.

I brådskande fall kan en nämnd ge ordföranden eller en annan utsedd ledamot rätt att fatta beslut på nämndens vägnar om det inte går att vänta på nämndens beslut.

▶ Av fullmäktige fastställd styrmodell

Som redogörs för i avsnitt 2.1 fastställer Nacka kommuns styrmodell genom styrprincipen "Delegerat ansvar och befogenheter" att de kommunala verksamheterna har stort utrymme att själva besluta hur verksamheten ska utformas. Ansvaret för verksamhetens mål, organisation, ekonomi, resultat, personal, arbetsmiljö och utveckling ska ligga på lägsta effektiva nivå.

▶ Reglementen

Den senaste versionen av *Reglementet för kommunstyrelsen*, uppdaterad den 13 november 2023, specificerar de ansvarsområden som åvilar kommunstyrelsen. Det klargörs att kommunstyrelsen har till uppgift att leda och styra kommunens ekonomiska planering och verksamhetsuppföljning, samt att den fungerar som en samordnande instans för dessa processer. Som kommunens främsta förvaltningsorgan har kommunstyrelsen en central roll i kommunens administration. Dessutom agerar kommunstyrelsen som arbetsgivare och ansvarar för personalfrågor inom kommunen.

I *Reglemente för utbildningsnämnden*, senast uppdaterad den 14 december 2020, anges att utbildningsnämnden ansvarar för finansiering, målsättning, uppföljning och kvalitetsutvärdering av utbildningsverksamheten enligt nationella och kommunala riktlinjer. Nämnden hanterar även kundvalsfrågor och utför myndighetsuppgifter inom utbildningsområdet som kommunen är lagstadgat ansvarig för.

I *Reglemente för äldrenämnden*, senast uppdaterad den 13 november 2023, framgår att nämnden ansvarar för finansiering, målformulering, effektivitet och uppföljning av verksamheten inom ett antal ansvarsområden, exempelvis inom den kommunala hälso- och sjukvården.

3. Delegationsordningar

Syftet med avsnittet är att bedöma om nämndernas delegationsordningar är formulerade med tillräcklig tydlighet, om det finns en klar avgränsning mellan beslut som delegeras och de som verkställs, samt om ordningarna är anpassade till de begränsningar som kommunallagen ställer i kapitel 6, paragraf 38. Vi kommer även bedöma om nämnderna har genomfört risk- och konsekvensanalyser för sina delegationer samt om nämnderna gör bedömningar av vad som utgör den lägsta effektiva nivån.

3.1 Utformning av delegationsordningar

3.1.1 Kommunstyrelsens delegationsordning

Kommunstyrelsens delegationsordning är fastställd av styrelsen den 3 juni 2024. Ansvarig processägare är stadsdirektören. Dokumentet innehåller kommunstyrelsens delegering av beslutanderätt och avser delegater inom kommunstyrelsens ansvarsområde. De beslut som fattas på delegation sker på styrelsens vägnar och det är styrelsen som är juridiskt ansvarig för de beslut som fattas på delegation.

I delegationsordningen anges att när en chef eller direktör nämns som delegat i delegationsordningen, innebär det att de har beslutsrätt i ärenden som faller inom deras ansvarsområden. Delegationen specificeras på den lägsta nivån vilket betyder att en tjänsteperson på en högre nivå har befogenhet att fatta beslut i samtliga ärenden som även har delegerats till en lägre nivå.

I kommunstyrelsens delegationsordning beskrivs ett beslut innebära att den beslutande är tvungen att självständigt göra ett aktivt övervägande bland flera alternativ. Verkställighet beskrivs som alla de förberedande och genomförande uppgifter som en anställd utför i enlighet med sin tjänsteroll. Dessa åtgärder grundar sig ofta på tidigare beslut från nämnder, befintliga lagar, riktlinjer, avtal eller andra styrande dokument.

I delegationsordningen framgår vilket område som delegeras samt den lägsta delegaten. Det finns inga hänvisningar till lagrum eller kommentarer för respektive delegation. Delegationen innehåller tydliga ramar för olika beslut, exempelvis framgår det ofta att beslut får fattas inom ett ärende utifrån fastställd investeringsram, budget eller reglemente. Kommunstyrelsen delegerar beslutsmandat till bland annat enhetschef, rektor, handläggare, projektledare och verksamhetschef.

Det framgår att stadsdirektören har rätt att ansöka om övergripande stats- eller EU-bidrag, medan enhetschefer har mandat att ansöka om bidrag för sina specifika enheter. Riktade statsbidrag syftar till att uppmuntra kommunal verksamhet på områden som staten prioriterar, men de kan leda till kortsiktig planering och avleda fokus från lokala prioriteringar. Statsbidrag och EU-bidrag kan vidare ha en direkt påverkan på kommunens prioriteringar och resursfördelning, vilket i sin tur kan förändra verksamhetens mål och inriktning. Detta kan leda till att beslut tas som inte fullt ut överensstämmer med kommunens långsiktiga strategiska mål. Det är därför viktigt att kommunstyrelsen behåller en strategisk översikt.

Vi noterar att det finns vissa strategiska beslut som kommunstyrelsens utskott får besluta om. Verksamhetsutskottet¹ får fatta beslut om strategisk inriktning för verksamheterna på verksamhetsnivå, utskottet får också fatta beslut om förändringar av verksamhetsområdet.

I de förtroendevalda revisorernas *Granskning av kommunstyrelsens arbete genom utskott* från 2017 görs bedömningen att det förekommer ärendetyper som enligt lagstiftningen inte får delegeras vilket gör att delegationsordningen i några avseenden inte är lagenlig. Det handlar bland annat om att beslutanderätt inte får delegeras i ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. I kommunstyrelsens yttrande över den tidigare granskningen (KFKS 2017/563) anges att *Verksamhet* är ett begrepp som tillämpas i Nacka kommun och ska jämföras med enhet inom förvaltningen. I delegationspunkterna åsyftas därav inte delegation av beslut på strategisk nivå för kommunstyrelsens övergripande verksamhet utan beslut på lägre nivå som inte är i strid med kommunallagen. Det anges vidare att tjänstepersonorganisationen kommer se över formuleringarna för att säkerställa att det inte råder otydlighet.

Produktionsområdena

I Nacka kommun är organisationsstrukturen utformad så att den separerar finansiering och produktion. Under kommunstyrelsen finns två produktionsområden: Valfärd samhällsservice och Valfärd skola. Dessa områden rapporterar i sin tur till verksamhetsutskottet. Vår granskning visar att besluten inom dessa produktionsområden styrs av delegationsordningar från kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och äldrenämnden. Trots att produktionsområdena hanterar två olika delegationsordningar, rapporterar intervjuade personer från dessa områden att strukturen inte leder till förvirring vid beslutsfattande. Ansvarsfördelningen mellan produktionsdirektörerna och verksamhetsutskottet uppfattas som väletablerad då kommunen har använt modellen under en längre tid, vilket har bidragit till en gemensam förståelse.

3.1.2 Utbildningsnämndens delegationsordning

Utbildningsnämndens delegationsordning är fastställd av nämnden den 5 december 2023. Ansvarig processägare är Utbildnings- och arbetsmarknadsdirektör, dock noterar vi att det inte står funktionen i delegationsordningen utan direktörens namn. Delegationsordningen gäller för nämndens förtroendevalda och tjänstepersoner med befattningar inom nämndens ansvarsområde. Ärenden av principiell natur eller av större vikt ska alltid avgöras av nämnd. I delegationsordningen anges delegationen på lägsta nivå, vilket ger högre tjänstemän rätt att besluta i alla ärenden som även delegerats nedåt.

I delegationsordningen redogörs för delegationsärende, hänvisning till lagrum samt delegat. Utbildningsnämnden delegerar beslutsmandat till bland annat rektor, utbildningsexpert, resurssamordnare och enhetschef. Beslut och verkställighet beskrivs i utbildningsnämndens delegationsordning på samma sätt som i kommunstyrelsens.

Vid granskning av nämndens delegationsordning konstateras att ett flertal beslut är ärenden som berör enskilda elever, majoriteten av dessa beslut fattas av utbildningsexpert och resurssamordnare. Vid intervju anges att det finns sju utbildningsexperter inom utbildningsenheten och två resurssamordnare som arbetar heltid, utbildningsexperterna har god sakkunskap om utbildningsverksamheten.

Vi noterar att produktionsdirektören för Valfärd skola har mandat att besluta om vilka gymnasieprogram som ska erbjudas. Ett sådant beslut har betydelse för skolans inriktning och omfattning av utbildningsutbudet, vilket som utgångspunkt gör det till en strategisk

¹ I kommunstyrelsens reglemente anges att verksamhetsutskottet fullgör, i enlighet med kommunfullmäktiges direktiv (ägardirektiv), kommunstyrelsens ansvar för produktionen av kommunalt finansierade tjänster till medborgarna.

fråga som inte ska delegeras. Under intervjuer framkommer att valet av gymnasieprogram görs i samråd med andra kommuner i Storstockholmsregionen. Programutbudet styrs av faktorer som efterfrågan, aktuella trender och befolkningsstorlek. Detta tyder på att produktionsdirektörens mandat att fatta beslut om gymnasieprogrammen inte är ensidigt, utan en del av en större överenskommelse som sträcker sig över kommungränserna. Dock noterar vi att det ändå kan finnas fog för att se ett beslut om inriktning och omfattning av gymnasieverksamheten som ett nämndbeslut.

Vi noterar vidare att det är utbildningsexpert som har mandat att besluta om yttrande till Skolinspektionen avseende tillstyrkande av enskild huvudman i enlighet med delegationsordningen. Det framgår vid intervju att oppositionen har föreslagit att yttranden av den här typen ska antas genom nämndbeslut, eftersom de kan vara viktiga av principiell karaktär och det ytterst är nämndens ansvar att tillse att tillgången på skolplatser är välbalanserad utifrån behoven.

3.1.3 Äldrenämndens delegationsordning

Äldrenämndens delegationsordning antogs av nämnden den 30 augusti 2023. Ansvarig processägare är Social- och äldredirektör. Vi noterar samma sak som i utbildningsnämndens delegationsordning, att det inte står funktionen i delegationsordningen utan direktörens namn. Delegationsordningen gäller för alla verksamheter inom äldrenämndens ansvarsområde. Om en ärendetyp inte finns med i delegationsordningen anges att beslut ska fattas av äldrenämnden. Delegerat i delegationsordningen anges på lägsta nivå.

I äldrenämndens delegationsordning finns ingen redogörelse för avgränsningen mellan delegationsbeslut och verkställighetsbeslut. Intervjuade framhåller att denna avgränsning ändå är klar för de anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Det framgår vidare att "handläggare" innefattar flera tjänstetitlar, exempelvis socialsekreterare, biståndshandläggare och boendesamordnare. Vi noterar även att ett flertal beslutsärenden berör individen och hanteras av handläggare.

3.1.4 Jämförelse med motsvarande nämnder i andra kommuner

Vi har i granskningen jämfört Nacka kommuns delegationsordningar (kommunstyrelsens, utbildningsnämndens och äldrenämndens) med andra liknande kommuners motsvarande delegationsordningar för att få en bild av hur omfattande och långtgående delegationsmandatet är i Nacka. Vi har jämfört med kommuner som enligt Kolada är liknande Nacka på övergripande nivå.²

Efter en översiktlig genomgång av kommunernas delegationsordningar konstateras att vi inte med säkerhet kan fastställa att Nacka kommuns styrprincip möjliggör en mer långtgående delegation. I vissa beslutsärenden ser vi att Nacka möjliggjort en delegering till lägre nivå än andra kommuner, men det är inte en övervägande mängd. Vissa av de granskade delegationsordningarna i övriga kommuner är mer omfattande, de reglerar alltså fler beslutspunkter inom verksamheten.

Upplevelsen av Nacka kommuns delegation kan påverkas vid jämförelser med mindre kommuner. Mindre kommuner har ofta en mindre omfattande verksamhet, och därmed kan nämnden komma att spela en mer direkt och integrerad roll i den dagliga verksamheten. Denna skillnad i organisationsstorlek och struktur kan innebära att mindre kommuner inte har samma behov eller möjlighet att delegera beslut i samma utsträckning. Därför är det

² Bygger på viktningen strukturkostnad 60 %, befolkning 20% och skattekraft 20 % för 2022. De kommuner vi jämfört med är Ekerö, Huddinge, Järfälla och Lomma.

viktigt att ta hänsyn till kommunens storlek och verksamhetens natur för att få en relevant jämförelse.

Nacka kommuns organisationsstruktur, där kommunstyrelsen ansvarar för produktionen av tjänster inom samtliga nämnders ansvarsområden, medför en utmaning i att jämföra med andra kommuner eftersom vissa beslut som vanligtvis hanteras av särskilda nämnder i andra kommuner istället ingår i kommunstyrelsens ansvarsområde.

3.2 Beredningsprocessen av delegationsordningar och lägsta effektiva nivå

Kommunen har en central juridisk enhet där kommunjurister ska kunna bistå nämnderna, bland annat i frågor som rör delegation. Varje nämnd har en utsedd jurist från den centrala enheten som ansvarar för att ge nämnden stöd, exempelvis vid revidering av delegationsordning. Enligt intervjuer kan initiativet till att revidera en delegationsordning komma antingen från nämndens eget tjänstemannastöd eller från juristfunktionen. Anledningarna till en revidering varierar, men vanliga orsaker är ändringar i relevant lagstiftning eller en bedömning att en befintlig delegering inte fungerar effektivt. Nämnderna reviderar sina delegationsordningar årligen, men vid behov kan det ske oftare. Kommunstyrelsens delegationsordning reviderades senast i juni 2024, medan utbildnings- och äldrenämndens ordningar uppdaterades senast 2023. Direktörer och produktionsdirektörer deltar bland annat vid revideringen tillsammans med juristfunktionen. Inom utbildningsenheten finns en utpekad funktion som ansvarar för revideringen.

Intervjupersoner framhåller att när delegationsordningar revideras, tas hänsyn till kommunens princip om delegerat ansvar och beslutsbefogenhet, med en strävan att placera beslut på den lägsta effektiva nivån. Det innebär inte att beslut nödvändigtvis ska delegeras nedåt. Exempelvis kan administrativt tunga beslut decentraliseras för att undvika onödiga fördröjningar, medan osäkerhet kring principiella beslut kan leda till att dessa lyfts till nämnd. Frågan om på vilken nivå beslut bäst fattas anges vara en återkommande diskussion inom kommunen, vilket även intervjuade ledamöter från berörda nämnders presidium anger.

Det fördes ett resonemang om lägsta effektiva nivå vid revideringen av kommunstyrelsens delegationsordning 2023³ med särskilt fokus på regler för personal inom produktionsverksamheterna. Ändringarna innebar att närmaste chef, i stället för högre uppsatt chef, fick ansvar för rekrytering och lönesättning inom sina personalgrupper. Ändringarna grundades i kommunens styrprincip och att verksamheterna ska ha stor frihet att själva forma sin verksamhet. Vid revideringen togs även beslutspunkten "*Besluta om större verksamhetsförändringar samt start och nedläggning av verksamhetsområde*" bort från verksamhetsutskottets beslutsmandat.

I samband med revideringen av kommunstyrelsens delegationsordning under 2024 genomfördes flera förändringar, däribland en justering där ekonomi- och finansdirektören nu är den som fattar beslut om leasingavtal upp till värdet av fem miljoner kronor, vilket tidigare hanterades av finanschefen. Denna ändring gjordes för att centralisera bedömningar om ekonomisk nytta. I underlagen finns ingen uttalad koppling till kommunens styrprincip. Liknande notering görs i underlagen för utbildningsnämnden och äldrenämndens senaste revideringar. I äldrenämndens fall framgår det att det har gjorts analyser om hur förändringarna kan påverka verksamhetens effektivitet, men dessa analyser är inte explicit kopplade till kommunens styrmodell.

³ Ses i protokollsunderlag från sammanträdet den 18 december 2023

3.3 Riskbedömningar

En väsentlig aspekt för att säkerställa efterlevnad till den lägsta effektiva beslutnivån är det kontinuerligt görs riskbedömningar kring olika typer av beslut i kommunens verksamheter.

Vid revidering av delegationsordningarna för kommunstyrelsen och utbildningsnämnden, framgår det inte av dokumentationen att det görs tydliga risk- och konsekvensbedömningar. Däremot inkluderar revideringen av äldrenämndens delegationsordning en riskbedömning, där en analys av potentiella risker för felaktiga beslut och dess konsekvenser har genomförts, med slutsatsen att risken är låg.

I internkontrollplanerna för 2024 framkommer det risker som indirekt relaterar till hantering av delegerat ansvar. Kommunstyrelsen har identifierat risker i inköps- och avtalshantering, där kontrollmetoden delvis innefattar uppföljning av delegationsbeslut. Äldrenämnden pekar på risken för otillbörlig påverkan som kan leda till felaktiga beslut eller underlåtenhet att utföra kontroller. Det finns däröver ingen tydlig koppling mellan riskbedömningarna som görs i internkontrollarbetet och riskerna avseende delegerat ansvar och befogenheter.

I processen för att fatta delegationsbeslut anger intervjuade att det regelbundet sker analyser och riskbedömningar, även om dessa inte alltid dokumenteras. Det beskrivs finnas en ständig medvetenhet om risker vid beslutsfattande inom kommunens verksamheter, och att detta perspektiv beaktas även när delegationsordningarna ses över.

En väsentlig risk som lyfts fram av flera intervjupersoner är risken att inte alla delegationsbeslut återrapporteras på korrekt sätt. Det kan bero på bristande kunskap om att beslutet är fattat på delegation. Denna risk förväntas minska med införandet av nya verksamhetssystem, exempelvis nytt journalsystem inom äldrenämndens område samt nytt IT-system för upphandling. När granskningen genomförs omhändertas inte denna risk i det formella systemet för riskhantering.

3.4 Vår bedömning

Delfråga	Svar
Är delegationsordningarna tillräckligt tydligt formulerade?	<p>Ja. Vi ser inga väsentliga oklarheter i delegationsordningarna. Vi har inte heller noterat att delegationsordningarna är mindre tydliga jämfört med andra kommuners delegationsordningar. Delegationsordningarna revideras regelbundet och eventuella oklarheter hanteras löpande.</p> <p>Vid granskning av delegationsordningarna noterades att kommunstyrelsens ordning där möjligt kan kompletteras med hänvisningar till lagrum för att ytterligare stärka rättssäkerheten vid beslutsfattande. Vi ser dock positivt på att styrelsens delegationsordning innehåller tydliga ramar för beslutsfattande, exempelvis beloppsgränser och hänvisningar till andra styrdokument som fastställer inriktningen för besluten. I äldrenämndens och utbildningsnämndens delegationsordningar uppmärksammar vi att det står direktörens namn i delegationsordningen i stället för funktionen, vilket bör justeras så att ordningen fortsatt är relevant även vid personalförändringar. Det framkommer att äldrenämndens delegationsordning använder termen "handläggare" vid delegering. Denna breda användning av termen kan potentiellt leda till osäkerhet bland medarbetarna om huruvida delegationen faktiskt är tillämplig för dem eller inte.</p>

<p>Är avgränsningen mellan delegationsbeslut och verkställighetsbeslut tydliggjord i delegationsordningarna?</p>	<p>Delvis. I kommunstyrelsens och utbildningsnämndens delegationsordningar tydliggörs avgränsningen mellan delegationsbeslut och verkställighetsbeslut, det görs dock inte i äldrenämndens delegationsordning.</p> <p>Vad som är verkställighet och vad som är ett beslut som ska fattas av nämnd är inte alltid helt tydligt. Kännetecknande för beslut är bland annat att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar. Det finns dock ett gränsland utan givna svar om vad som är att betrakta som verkställighet. Utifrån ett internkontrollperspektiv är det väsentligt att nämnden fyller detta gränsland med tydliga regler om vad som gäller inom deras verksamhet. I avsaknad av formella regler tenderar tjänstemannaorganisationen att utveckla egna informella riktlinjer och antaganden för att avgöra när verkställighet bör ske. Mot bakgrund av detta bedömer vi det som en brist att äldrenämndens delegationsordning inte redogör för avgränsningen mellan delegationsbeslut och verkställighetsbeslut.</p> <p>Samtliga nämnder, inklusive styrelsen och utbildningsnämnden, bör dock kontinuerligt säkerställa att det finns en tillräcklig medvetenhet om avgränsningen mellan delegationsbeslut och verkställighetsbeslut inom tjänstemannaorganisationen.</p>
<p>Är lägsta effektiva nivå definierat vid varje delegering och ärendeslag?</p>	<p>Delvis. Vår bedömning är att de regelbundna revideringarna av nämndernas delegationsordningar är en central komponent för att säkerställa att beslut fattas på lägsta effektiva nivå för varje ärendeslag. Vi ser spår i dokumentationen att det vid revideringarna görs ändringar av beslutsmandatet till följd av att verksamheten identifierat möjligheter till ökad effektivitet eller mer ändamålsenligt beslutsfattande.</p> <p>Vi noterar i kommunstyrelsens och utbildningsnämndens delegationsordningar att det står att delegationsordningarna anger delegationen på lägsta nivå, vilket ger högre tjänstemän rätt att besluta i alla ärenden som även delegerats nedåt i organisationen. Kommunallagen fastställer att delegering behöver vara tydlig och entydig så att det är klart vilka beslut som får fattas av vem. Detta innebär att delegeringsbeslutet måste specificera vilka ärenden som delegeras och till vem. Om ett delegationsbeslut alltid även kan fattas av överordnad chef, kan det bli oklart vem som faktiskt är ansvarig för ett visst beslut. Det kräver tydliga riktlinjer för när en delegation lyfts.</p>
<p>Har lägsta effektiva nivå följts upp och bedömts och finns rutiner för att pröva om delegationsrätten bör förändras?</p>	<p>Ja. Det finns tecken på att principen om lägsta effektiva nivå beaktas, exempelvis när kommunstyrelsens delegationsordning reviderades 2023 och beslutsmandat för personalfrågor flyttades närmare respektive arbetsgrupp. Detta tyder på att det finns en medvetenhet och en strävan att följa principen om lägsta effektiva nivå.</p> <p>Vi noterar att analyser och revideringar av delegationsordningarna anknyter till resonemang om lägsta effektiva nivå, dock framgår inte alltid en explicit koppling till styrprincipen i underlagen.</p> <p>Vi ser att kommunen har en övergripande ambition att följa principen om lägsta effektiva nivå, men det finns utrymme för förbättringar när det gäller att systematiskt följa upp, motivera och bedöma detta i samband med revideringar av delegationsordningar. Rutiner för att pröva om delegationsrätten bör förändras finns, men den kan behöva bli mer strukturerade och tydligt kopplade till kommunens styrmodell och principer för att säkerställa att nämnden får tillräcklig information för att fatta ändamålsenliga beslut.</p> <p>Utifrån jämförelse med liknande kommuner kan vi vidare konstatera att principen om lägsta effektiva beslutsnivå inte markant skiljer sig i det praktiska utfallet från kommuner som inte tillämpar denna styrprincip.</p>

<p>Är delegationsordningarna anpassade till kommunallagens begränsningsregler i kap 6:38?</p>	<p>Delvis. I kommunallagens begränsningsregler i kap 6:38 framgår att beslutanderätten inte får delegeras i ärenden som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Vi noterar vidare att det i kommunens styrmodell anges att de kommunala verksamheterna har stort utrymme att själva besluta hur verksamheten ska utformas, bland annat gällande just mål. Konflikten mellan kommunallagens centraliserade begränsningar och kommunens decentraliserade styrprinciper kan skapa en spänning i hur beslutanderätten hanteras. Å ena sidan vill lagstiftningen att viktiga beslut ska förbli på en högre nivå för att säkerställa enhetlighet och ansvarsskyldighet. Å andra sidan strävar kommunens styrmodell efter att ge verksamheterna utrymme att anpassa sig och reagera på lokala behov och förutsättningar.</p> <p>För att hantera denna stridighet behöver kommunen noggrant överväga hur den delegerar beslutanderätten och se till att den upprätthåller en balans mellan att följa lagens intentioner och att tillåta verksamheterna den flexibilitet som krävs för att de ska kunna fungera effektivt.</p> <p>I utbildningsnämndens och äldrenämndens delegationsordningar redogörs för kommunallagens begränsningar av delegationsrätten, det framgår inte i kommunstyrelsens delegationsordning. Vi noterar vidare att utbildningsnämnden och äldrenämnden har exemplifierat ärenden som ej får delegeras, exempelvis åtgärder på grund av budgetavvikelse som påverkar totalramen för nämndens budget. I utbildningsnämndens reglemente fastställs vidare att ärenden av principiell natur eller av större vikt ska alltid avgöras av nämnd.</p> <p>Ett intressant exempel är att produktionsdirektören för Valfärd skola beslutar om gymnasieprogram i samverkan med Storstockholms kommuner. Det bör övervägas om sådana beslut istället ska tas av nämnden för att säkerställa överensstämmelse med kommunens utbildningsstrategi.</p> <p>I kommunstyrelsens delegationsordning framgår att verksamhetsutskottet får fatta beslut om strategisk inriktning för verksamheterna på verksamhetsnivå samt förändring av verksamhetsområde. Revisionen har i en tidigare granskning påpekat problematiken med den långtgående delegationen till utskottet och att den inte är förenlig med lagstiftning. Vi gör fortsatt bedömningen att utskottet inte bör fatta strategiska beslut gällande inriktning och omfattning av verksamheten, då detta inte är förenligt med kommunallagens begränsningsregler i kap 6:38.</p> <p>Ansvarsprövning vid delegationsbeslut är avgörande för att kommunens beslut ska följa lagar och god förvaltning. Därmed finns en risk i att utskottet, som inte omfattas av formell ansvarsprövning, har befogenhet att fatta strategiskt viktiga beslut. Vid gränsfall kan det i förlängningen skapa rättsosäkerhet och underminera förtroendet för den offentliga förvaltningen.</p>
<p>Har risk- och konsekvensanalyser av delegationer gjorts?</p>	<p>Nej. Vi saknar i stort risk- och konsekvensanalyser av delegerat ansvar och befogenheter. Nacka kommun visar en grundläggande medvetenhet om risker vid delegationsbeslut, där analyser och riskbedömningar beskrivs vara en del av den löpande verksamheten, dock saknar vi den dokumenterade spårbarheten som säkerställer att nämnderna också involveras i riskarbetet. Äldrenämnden utmärker sig med en formell riskbedömning som en del av sin delegationsordnings revidering.</p> <p>Risker relaterade till delegerat ansvar identifieras i begränsad utsträckning i internkontrollplanerna.</p>

4. Kontroll och uppföljning

Syftet med avsnittet är att granska om nämnderna korrekt har säkerställt att beslutsfattande inom delegation sker med tydlig avgränsning, om uppföljning av delegationsnivåer och behovet av deras justering sköts väl, samt om nämnderna har tillräcklig översikt över de delegationsbeslut som fattas. Vi kommer även bedöma om de anmälda delegationsbesluten och eventuella särskilda protokoll är tillräckligt detaljerade för att nämnden ska kunna överblicka och ta ansvar för beslutens konsekvenser.

4.1 Återrapportering av delegationsbeslut vid sammanträden

Under vår granskning erhöll vi uppgifter om antalet beslut som delegerats inom de nämnder vi undersökte. Det visade sig att kommunstyrelsen under första halvåret 2024 har fattat totalt 131 beslut genom delegation, varav sex stycken är beslut tagna av ordföranden. I utbildningsnämnden har det under motsvarande tidsperiod fattats ungefär 90 beslut genom delegation, inga utav dessa har varit ordförandebeslut. I äldrenämnden har ca 7 300 beslut fattats under samma period, varav ett beslut var ett ordförandebeslut.

I Nacka kommun sker återrapporteringen av delegationsbeslut genom att dessa beslut rapporteras till den aktuella nämnden och inkluderas i nämndens protokoll. För att hålla nämndmedlemmarna uppdaterade om de beslut som fattas inom ramen för den delegerade beslutsrätten, sammanställs en rapport som innehåller samtliga delegationsbeslut som har tagits sedan det senaste nämndmötet. I Nacka kommun används inte särskilda delegationsprotokoll som tjänstepersoner tar fram för att dokumentera delegationsbeslut.

Vi har gått igenom kommunstyrelsens, utbildningsnämndens och äldrenämndens protokoll under 2024 för att granska hur delegationsbesluten återrapporteras till nämnd. I kommunallagen fastställs att nämnden ska besluta i vilken utsträckning beslut som fattats på delegation ska återrapporteras. Detta har nämnderna gjort i respektive delegationsordning. Nedan sammanfattas återrapporteringen per nämnd.

	Kommunstyrelsen	Utbildningsnämnden	Äldrenämnden
Bestämmelser i delegationsordning om anmälan av beslut	Kommunstyrelsen delegerar beslutsrätt till sina utskott, vars beslut anmäls via protokoll till kommunstyrelsen. Övriga delegationsbeslut redovisas vid kommunstyrelsens nästa sammanträde.	Samtliga beslut som fattas på delegation ska skriftligen anmälas. Ärendena anmäls till nästa sammanträde med utbildningsnämnden.	Delegationsbeslut anmäls skriftligen till äldrenämnden; automatiskt från systemet Pulsen Combine eller manuellt av beslutsfattaren. Vidaredelegerade beslut anmäls via social- och äldredirektören.
Återrapportering i protokoll	Ger en övergripande förståelse för delegationsbesluten. Det saknas referenser till delegationsordningen i protokoll-sammanställningen. Kommunstyrelsen får dock ta del av underliggande beslut där bland annat delegat	Ger en övergripande förståelse för delegationsbesluten. Det saknas dock referenser till delegationsordningen och konsekvent angivelse av diarienummer. Utbildningsnämndens ledamöter kan efterfråga att få ta del av underliggande beslut, men vid sammanträdet	Ger en begränsad förståelse för delegationsbesluten. Det saknas referenser till delegationsordningen. Det anges vem som fattat besluten men inte vilken funktion personen har. Vid sammanträde presenteras endast ett urval av beslutsunderlag då nämnden hanterar en

	och delegationspunkt anges vid sammanträdet.	presenteras endast denna sammanställning.	större mängd individärenden.
--	--	---	------------------------------

Som tidigare redogjort för har Nacka kommuns produktionsområden två olika delegationsordningar att förhålla sig till, det innebär också att olika beslut ska återrapporteras till olika instanser. Beslut som fattas inom produktionsområdet Skola i enlighet med exempelvis utbildningsnämndens delegationsordning ska återrapporteras till utbildningsnämnden, om det är ett beslut som regleras i kommunstyrelsens delegationsordning, ska det återrapporteras till verksamhetsutskottet.

Under intervjuerna framkommer att nämnderna generellt sett är nöjda med den information om delegationsbeslut som presenteras vid sammanträden. Om det finns behov av ytterligare information, är tjänstemannaorganisationen redo att förse ledamöterna med detta. Under intervjuer med nämndernas presidier diskuterades pedagogiken i att återrapportera delegationsbeslut och hur det säkerställs att samtliga ledamöter tar del av beslutsunderlagen. Det anges att det finns ett öppet klimat vid sammanträdena som möjliggör diskussion av besluten. Ledamöterna upplevs visa intresse för delegationsbesluten och ett förtroende för att förvaltningen hanterar dessa korrekt. Ofta protokollförs besluten utan vidare diskussion.

När det gäller kommunstyrelsen och utbildningsnämnden, fattas färre beslut på delegation jämfört med äldrenämnden. Alla delegationsbeslut som fattas inom kommunstyrelsen och utbildningsnämndens verksamheter rapporteras vid dess möten. I utbildningsnämnden får ledamöterna en översikt över delegationsbesluten och kan begära att få se fullständiga underlag och beslut om de så önskar. Ledamöter i nämndens presidium lyfter att det förekommer tillfällen då ledamöter begär att få ta del av underlagen, men har ingen tydlig uppfattning om hur ofta det sker.

I tabellen ovan framgår att äldrenämndens protokoll specificerar vilken person som har fattat ett delegationsbeslut. Under intervjuerna uppmärksammades det att denna praxis kan medföra en risk för handläggarna, särskilt när det gäller beslut i känsliga ärenden som kan leda till missnöje och i värsta fall hot.

4.2 Utformning av delegationsbeslut

Genom stickprov av 10 beslut från kommunstyrelsen, 8 från utbildningsnämnden och 7 från äldrenämnden under 2024 har vi bedömt ändamålsenlighet och tydlighet utifrån ett antal faktorer. Stickprovet sammanfattas i tabellen nedan, för mer detaljerad återgivning se Annex.

	Kommunstyrelsen	Utbildningsnämnden	Äldrenämnden
Tillräcklig information i beslutsunderlag	Generellt tillfredsställande, innehåll och grund för beslutsfattande är tydlig.	Generellt tillfredsställande, innehåll och grund för beslutsfattande är tydlig.	Varierar från beslut till beslut. Utförliga vid Lex Sarah beslut men det saknas struktur i beslutsunderlagen för direktupphandling.
Hänvisning till delegationsordningen	Förekommer i majoriteten av besluten.	Det finns brister i hänvisningarna till delegationsordningen; i ett fall var hänvisningen direkt felaktig	Det finns brister i hänvisningarna till delegationsordningen; saknas vid direktupphandling och Lex Sarah.

Korrekt beslutsfattare	Ja.	Brister i beslutsunderlag försvårar i vissa fall vår bedömning av om besluten fattats av korrekt funktion.	Brister i beslutsunderlag försvårar i vissa fall vår bedömning av om besluten fattats av korrekt funktion.
Risk- och konsekvensbedömning	Ett av tio beslut innehöll en riskbedömning. Begränsad analys.	Saknas i alla beslutsunderlag.	Beslut om Lex Sarah innehåller konsekvensbeskrivningar.

Det sker en löpande kontroll av delegationsbesluten inför och vid nämndsammanträden. Tjänstemannaorganisationen går igenom delegationsbesluten som ska redogöras för nämnd, och sedan får nämnden möjlighet att gå igenom dessa genom åiterrapporteringen som redovisas i protokoll.

4.3 Vår bedömning

Delfråga	Svar
Har nämnderna säkerställt att beslutsfattandet av tjänstepersoner enbart sker inom ramen för delegationsordning med tydlig avgränsning mot verkställighet?	Nej. I flera ärenden som behandlats av utbildningsnämnden och äldrenämnden har vi noterat att det saknas hänvisningar till delegationsordningen i underlagen för delegationsbeslut. Detta gör det svårt för nämnderna att verifiera att besluten är fattade enligt givna befogenheter. Dessutom finns det i äldrenämndens delegationsordning ingen tydlig beskrivning av skillnaden mellan delegationsbeslut och verkställighetsbeslut, vilket kan leda till oklarheter för personalen om deras befogenheter och ansvar.
Sker anmälning av delegationsbeslut till nämnd på korrekt sätt, alternativt, förs särskilda delegationsbeslutsprotokoll som anslås på kommunens anslagstavla?	Delvis. Åiterrapporteringen av delegationsbeslut till nämnd skiljer sig mellan kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och äldrenämnden. Vi noterar att det i vissa fall finns brister i utbildningsnämndens samt äldrenämndens beslutsunderlag som försvårar bedömningen av om besluten fattats av korrekt funktion. Dock följer åiterrapporteringen av delegationsbeslut de riktlinjer som anges i nämndernas delegationsordningar, där det endast specificeras att besluten ska anmälas skriftligen till nämnden, vilket uppfylls. Det finns dock utrymme för nämnderna att förbättra och precisera kraven på åiterrapporteringen för att garantera att de erhåller all nödvändig information om beslut som de är ytterst ansvariga för. I Nacka kommun används inte särskilda delegationsbeslutsprotokoll.

<p>Är anmälda delegationsbeslut, och förekommande särskilda protokoll över delegationsbeslut, så utförliga att nämnden i tillräcklig omfattning kan tillgodogöra sig innehåll och innebörd och därmed ta ansvar?</p>	<p>Nej. De anmälda delegationsbesluten är inte tillräckligt utförliga för att nämnderna fullt ut ska kunna tillgodogöra sig innehållet och innebörden av besluten för att därmed kunna ta fullt ansvar.</p> <p>För utbildningsnämnden ges en övergripande förståelse för besluten, men avsaknaden av referenser till delegationsordningen och inkonsekvent angivelse av diarienummer, innebär att det finns brister i dokumentationen som kan försvåra för nämnderna att fullt ut överblicka och ta ansvar för besluten. Äldrenämndens protokoll ger endast en begränsad förståelse för delegationsbesluten, och bristen på referenser till delegationsordningen samt oklarheten kring beslutsfattarnas funktioner förstärker intrycket av att nämnden inte har tillräcklig information för att ta ett fullständigt ansvar. Sammantaget tyder detta på att det finns förbättringsområden i rapporteringen och dokumentationen av delegationsbeslut för att säkerställa att nämnderna kan utöva sitt ansvar effektivt.</p> <p>I Nacka kommun används inte särskilda delegationsbeslutsprotokoll.</p>
<p>Har nämnderna en tillräcklig kontroll över fattade delegationsbeslut?</p>	<p>Nej. Nämnderna delegerar ett flertal olika delar av beslutsfattandet till funktioner i tjänstemannaorganisationen. Att en nämnd överlåter befogenheter till professionen är i enlighet med lagstiftarens intentioner och syftar till att tillse en effektiv organisation. Lagstiftaren har i stor utsträckning överlåtit till nämnderna att bestämma över vilken beslutanderätt som ska delegeras utifrån rådande lokala förutsättningar. Nämndens val av delegeringens omfattning får dock konsekvenser för hur den interna kontrollen bör utövas. En nämnd som valt att tillämpa en långtgående delegering av beslutanderätt behöver verktyg för att försäkra sig om att de överlåtna befogenheterna hanteras ändamålsenligt; ju mer beslutsrätt nämnden överlämnar, desto större blir behovet av uppföljning.</p> <p>Kommunen behöver utveckla tydliga riktlinjer och kontrollmekanismer för att säkerställa att delegationen av beslutanderätten inte strider mot kommunallagens intentioner samtidigt som den respekterar den autonomi som kommunens styrmodell avser att ge. Ett steg för att ytterligare stärka nämndernas kontroll är att säkerställa en ändamålsenlig återrapportering av beslut där beslutsfattare framgår tillsammans med tydlig hänvisning till nämndens delegationsordning. I en sådan kontrollmekanism ingår med fördel regelbundna stickprovskontroller av delegationsbeslut.</p>

5. Beslutsprocessen vid delegation

Syftet med avsnittet är att bedöma om nämnderna säkerställer att delegater besitter relevant kompetens för sina uppdrag, huruvida beslut av delegater kräver samråd med överordnade eller specialister och om sådana krav följs upp. Vi bedömer även om beslutsprocessen vid delegation är oberoende från överordnade chefers påverkan.

5.1 Kompetenshöjande insatser

Intervjupersoner framhåller att Nacka kommun arbetar på flera nivåer för att säkerställa att delegater har rätt kompetens. Nya medarbetare får ett introduktionspaket med information om kommunens styrmodell och principer, inklusive delegation. Det finns även ett juridiskt startpaket och regelbundna utbildningar som täcker grunderna i delegation. En intern handbok ger vägledning för hur delegationsbeslut ska formuleras. Vid osäkerhet kan medarbetare också få stöd från den centrala juridiska funktionen. Inom granskningen har vi tagit del av Handbok rättssäkra beslut och Juridiskt startkitt.

Vidare hänvisar intervjupersoner till kommunens generella kunskapskrav vid rekrytering. En rektor ska exempelvis ha relevant erfarenhet och kunskap inom sitt verksamhetsområde, vilket innefattar kunskap om delegationsbeslut. Verksamheter har även möjlighet att initiera egna kompetenshöjande åtgärder vid behov. I äldrenämndens arbetsprocesser är det fastställt att en nyanställd handläggare endast tilldelas befogenhet att fatta delegationsbeslut efter att ha genomgått nödvändiga introduktionsinsatser.

Intervjupersonerna anser att även om det finns tillgång till information om delegation, finns det utrymme för att öka kunskapen och förtydliga skillnaden mellan delegation och verkställighet.

5.2 Fristående delegationsbeslut

I kommunallagen fastställs att en nämnd har möjlighet att delegera beslutsrätt i specifika ärenden eller grupper av ärenden till en anställd inom kommunen eller regionen, med undantag för de fall som anges i 6 kap. 38 §. Vår granskning av delegationsordningarna visar att inom äldrenämnden och utbildningsnämnden är det sällan krav på att beslut ska fattas i samråd, med undantag för hantering av personuppgiftsincidenter där biträdande enhetschef ska samråda med dataskyddsombud. I kommunstyrelsens delegationsordning finns det flera fall där beslut istället ska tas efter samråd⁴ med exempelvis stadsdirektören eller ansvarig direktör.

Intervjuade ser positivt på denna samrådsmodell och även om det inte alltid är formellt krav på samråd, är det vanligt att medarbetare konsulterar med direktörer eller jurister före beslut. Denna typ av informellt samråd blir dock inte dokumenterat, och noteras ej i vår genomgång av fattade delegationsbeslut. Det anges även att en medarbetare har möjlighet att avstå från att fatta ett delegationsbeslut om personen i fråga inte känner sig tillräckligt säker eller bekväm.

Vår granskning indikerar att principen om att delegera ansvar och befogenheter till den lägsta effektiva nivån är förankrad i kommunens verksamheter, och att medarbetarna känner sig säkra i sitt beslutsfattande, vilket tyder på en framgångsrik decentralisering av

⁴ Att fatta beslut "i samråd" innebär att beslutsfattaren måste nå enighet med en annan part före beslutet. För "efter samråd" krävs det bara att beslutsfattaren överväger andras synpunkter men har friheten att besluta självständigt.

beslutsmandat.

5.3 Vår bedömning

Delfråga	Svar
Säkerställs relevant kompetens hos delegaterna?	<p>Delvis. Vi noterar att det finns kompetenshöjande insatser som skapar förutsättningar för att stärka medarbetarnas möjlighet till att fatta korrekta delegationsbeslut. Trots dessa initiativ har vi i vår stickprovsgranskning, i avsnitt 4.2, identifierat felaktigheter och brister i ett antal delegationsbeslut, dessa är centrerade kring brister i återrapporteringen snarare än själva beslutsfattandet. Denna upptäckt tyder på att det fortfarande finns kunskapsluckor och en bristande medvetenhet om delegerat ansvar och befogenheter bland kommunens medarbetare.</p> <p>För att adressera dessa brister bör kommunen överväga att utöka och fördjupa de kompetenshöjande insatserna. Det kan handla om att förbättra utbildningsmaterial, öka frekvensen av utbildningstillfällen, och införa uppföljningsmekanismer för att säkerställa att kunskapen inte bara förmedlas utan också tillämpas korrekt i praktiken.</p>
I vilken utsträckning förekommer att delegat enbart får fatta beslut i eller efter samråd med överordnad chef eller specialistfunktion? Följs detta upp och i så fall på vilket sätt?	<p>Vår granskning visar att det inom utbildningsnämndens och äldrenämndens verksamhetsområden sällan är praxis att fatta delegationsbeslut genom samråd. Däremot finns det inom kommunstyrelsens område ett antal fall där delegationsbeslut ska tas efter att samråd ägt rum. Vi har inte noterat någon särskild uppföljning av beslut som sker i samråd.</p> <p>Enligt lagstiftningen bör beslutsrätten vid delegation ligga hos en enskild funktion, vilket kan göra ansvarsfördelningen otydlig när beslut fattas i samråd. Samtliga nämnder i granskningen har ett delegationsbeslut som ska fattas i samråd, <i>Beslut att anmäla personuppgiftsincident till tillsynsmyndighet</i>, som ska fattas av enhetschef/biträdande enhetschef i samråd med Dataskyddsombud. I kommunstyrelsens delegationsordning förekommer även beslut som ska fattas efter samråd, vilket klargör att det slutgiltiga ansvaret för beslutet ligger hos den funktion som har fått delegationsrätten.</p> <p>Att fatta beslut i samråd när det gäller relationen mellan en anställd och en chef kan leda till en komplex situation. Det handlar om att balansera respekten för hierarkin i linjeorganisationen och den beslutsrätt som delegerats. För att hantera dessa utmaningar är det viktigt att det finns tydliga riktlinjer och förståelse för rollerna och ansvarsområdena inom organisationen.</p>
Är beslutsprocessen vid delegation fristående från överordnade chefers inflytande?	<p>Ja. Vår bedömning är att delegater får utrymmet att fatta beslut i enlighet med det mandat som deras yrkesroll erhåller. Intervjupersoner beskriver att det finns stöd att få av exempelvis den juridiska funktionen eller överordnad chef vid behov, men att beslutsfattandet annars i stort är fristående.</p> <p>Delegationsordningarna för kommunstyrelsen och utbildningsnämnden tillåter högre tjänstemän att fatta beslut i ärenden som delegerats nedåt, vilket kan skapa oklarheter kring ansvarsfördelningen och ineffektivitet. Det finns en risk för rättsosäkerhet och minskat förtroende om inte riktlinjerna för när högre tjänstemän ska ingripa är tydliga.</p>

Nacka kommun den 2 oktober 2024

Anja Nilsson Roos
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Sara Jansson
Verksamhetsrevisor

6. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kanslidirektör
- ▶ Kanslichef
- ▶ Stadsjurist
- ▶ Produktionsdirektör Vårld samhällsservice
- ▶ Produktionsdirektör Vårld skola
- ▶ Utbildnings- och arbetsmarknadsdirektör
- ▶ Enhetschef, utbildnings och arbetsmarknadsenheten
- ▶ Biträdande social- och äldreldirektör
- ▶ Enhetschef - äldreomsorgen
- ▶ Enhetschef fastighetsenheten
- ▶ Utbildningsexpert
- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Utbildningsnämndens presidium
- ▶ Äldrenämndens presidium
- ▶

Dokument

- ▶ Mål och budget 2024-2026
- ▶ Handbok rättssäkra beslut
- ▶ Juridiskt startkitt

Kommunstyrelsens:

- ▶ Delegationsordning
- ▶ Reglemente
- ▶ Protokoll 2024
- ▶ 10 slumpmässigt utvalda delegationsbeslut
- ▶ Internkontrollplan och riskanalys

Utbildningsnämnden:

- ▶ Delegationsordning
- ▶ Reglemente
- ▶ Protokoll 2024
- ▶ 8 slumpmässigt utvalda delegationsbeslut
- ▶ Internkontrollplan och riskanalys

Äldrenämnden:

- ▶ Delegationsordning
- ▶ Reglemente
- ▶ Protokoll 2024
- ▶ 7 slumpmässigt utvalda delegationsbeslut
- ▶ Internkontrollplan och riskanalys

7. Annex

7.1 Stickprov

I avsnittet presenteras en översikt av de beslut som har granskats för att ge en inblick i beslutsprocesserna inom olika nämnder under 2024. Totalt har ett stickprov omfattande 10 beslut från kommunstyrelsen, 8 beslut från utbildningsnämnden och 7 beslut från äldre- och vårdnämnden inkluderats i granskningen.

För kommunstyrelsen och utbildningsnämnden har urvalet av beslut genomförts på ett slumpmässigt sätt. Detta har möjliggjorts genom en genomgång av tillgängliga protokollsunderlag, vilket har gett en god spridning och representativitet för de beslut som fattats under året.

När det gäller äldre- och vårdnämnden har en annan metod använts. På grund av att återrapporteringen i äldre- och vårdnämndens protokoll är begränsad, vilket försvårar möjligheten att göra ett slumpmässigt urval, har en mer riktad strategi tillämpats. I stället för ett slumpmässigt urval har relevanta beslutstyper identifierats och specifika beslut inom dessa kategorier har efterfrågats för 2024. De delegationsbeslut som särskilt har efterfrågats från äldre- och vårdnämndens verksamhet inkluderar:

- ▶ Auktorisation av anordnare inom kundvalssystemet, vilket är en central del av att upprätthålla kvaliteten i de tjänster som erbjuds till äldre.
- ▶ Beslut i ärenden om direktupphandling, som är avgörande för att säkerställa att nämnden kan agera snabbt och effektivt när det behövs.
- ▶ Beslut att avsluta Lex Sarah-utredningar, vilket är en viktig del i arbetet med att upprätthålla hög säkerhet och kvalitet i omsorgen.
- ▶ Beslut om bistånd vid frångående av riktlinjer som inte är av principiell betydelse, vilket visar på nämndens förmåga att anpassa sig till individuella behov utan att kompromissa med övergripande riktlinjer.

Genom att analysera dessa beslut vill vi ge en djupare förståelse för hur beslutsfattandet fungerar i praktiken och hur delegation av beslutanderätt hanteras inom de olika nämnderna.

7.1.1 Kommunstyrelsen

Ärende	DNR	Korrekt dokumentation?	Korrekt delegationsbeslut?
Återrapportering av delegationsbeslut kränkande behandling, trakasserier och sexuella trakasserier januari 2024	KFKS-2024-00206	Ja. I underlaget som KS får ta del av finns en hänvisning till delegationspunkten som reglerar delegationsrätten. Vi gör vidare bedömningen att beslutet innehåller tillräcklig information samt hänvisningar till lagrum för att ledamöterna ska få tillräcklig information.	Ja. I delegationsbeslutet redogörs för samtliga åtgärder och vilken rektor som fattat beslut per ärende.
Överenskommelse om att bilda ledningsrätt för spillvattentunnel	KFKS-2023-01089	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt	Ja. Handläggare får fatta beslut där det inte

		hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	innefattar någon ersättning.
Ändrad organisation inom Ledningsstaben	KFKS-2023-00805	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Ja. Stadsdirektör fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.
Uppdatering av kommungemensam informationshanteringsplan för ekonomiprocessen	KFKS-2024-00014	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Ja. Kanslichef fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.
Ansökan om lantmäteriförrättning Björknäs 1:1	KFKS-2024-00466	Delvis. Beslutsunderlaget är begränsat i utformning, det finns dock hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Kan ej avgöra då det inte framgår om beslutet föranleder ersättningsbelopp eller ej.
Upplåning obligationer	KFKS 2024-00471, KFKS 2024-00472	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Ja. Ekonomi- och finansdirektör fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.
Yttrande över remiss - om Boverkets förslag till föreskrifter om aktsamhet vid planering och utförande av bygg-, rivnings- och markarbeten	KFKS 2024-00615	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Ja. Det framgår i delegationsbeslutet att remisstiden var kort och att nämndsammanträde inte hann avvakts, i bilaga till beslutet finns MSNs tjänsteskrivelse där det anges att Boverket inte beviljat kommunens ansökan om anstånd och därför behöver beslutet fattas med omedelbar justering.
Direktupphandling av digitalt system för egenkontroll för restaurang och storkök i enlighet med 19 kap LOU	KFKS-2024-00090	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen. Beslutet innehåller även en riskbedömning.	Nej. Det står i beslutet att det är produktionsdirektör för Valfärd skola som fattar beslutet då avtalet kommer vara enhetsöverskrivande, dock är beslutet underskrivet av en annan funktion, nämligen chef för verksamhetsstöd.

Anlitande av konsult inom ramen för beslutade investerings- och eller exploateringsåtgärder	KFKS-2024-00419	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Ja. Projektledare fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.
Försäljning av bostadsrätter, perioden december 2023 till mars 2024	KFKS 2018/848 samt 2022/271	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Ja. enhetschef fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.

7.1.2 Utbildningsnämnden

Ärende	DNR	Korrekt dokumentation?	Korrekt delegationsbeslut?
Beslut avslag Skuru-Duvnäs resursskola	2024-00008	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Ja. Rektor fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.
Anmälan av delegationsbeslut 2023, nr 1	UBN 2024-00031-1	Det som återrapporteras följer inte tydligt vad som avses med ett delegationsbeslut utan är en sammanställning av beslut under 2023.	Ärendet syftar till att återrapportera till nämnden om beslut som fattats på delegation, det är inte ett beslut i sig utan en sammanställning.
Beslut väsentlig förändring av verksamhet, 2 st	2023-00206, 2024-00018	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Ja. Utbildningsexpert fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.
Beslut om avauktorisering pedagogisk omsorg	UBN-2024-00083	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Ja. Utbildningsexpert fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.
Yttrande med anledning av laglighetsprövning enligt kommunallagen	UBN-2024-00080,	Nej. Underlaget följer inte mallen för delegationsbeslut som används för andra ärenden. I själva yttrandet finns information om ärendet men det saknas en tydlig koppling till delegationsordningen.	Ja. Enligt delegationsordningen får enhetschef fatta beslut om yttranden vid överklagan vid beslut.

Särskilt samverkansavtal NIU med Borlänge kommun	UBN-2024-00081	Nej. Underlaget följer inte mallen för delegationsbeslut som används för andra ärenden. Det saknas en tydlig koppling till delegationsordningen.	Vi kan inte göra en bedömning av om beslutet fattats i enlighet med delegationsordning då det inte finns en hänvisning till delegationsrätt.
Beslut om omsorg på obekvämtid, beviljade 6 st, dnr (-9-14), avslag 1 st	2024-00016, 2024-00016-15	Nej. Underlaget innehåller tillräcklig information men hänvisningen till delegationsordningen är felaktig.	Ja. Handläggare fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.
Beslut tillsyn och insyn, 3 st,	2023-00208, 2023-00009	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Ja. Utbildningsexpert fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.

7.1.3 Äldrenämnden

Ärende	DNR	Korrekt dokumentation?	Korrekt delegationsbeslut?
Ansökan om auktorisation i kundvalet för särskilt boende för äldre	ÄLN 2023-00002	Delvis. Beslutet innehåller hänvisning till delegationsordningen men informationen i beslutsunderlaget är begränsat.	Ja. Enhetschef fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.
Ansökan om auktorisation i kundvalet för särskilt boende för äldre, Stockholms sjukhem Poesin	ÄLN 2024-00082	Delvis. Beslutet innehåller hänvisning till delegationsordningen men informationen i beslutsunderlaget är begränsat.	Ja. Enhetschef fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.
Ansökan om godkännande enligt LOV i kundvalet för hemtjänst, ledsagning och avlösning	ÄLN 2023-00068	Ja. I underlaget finns information som tydliggör innehållet i beslutet samt hänvisning till beslutspunkt i delegationsordningen.	Ja. Enhetschef fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.
Direktupphandling	ÄLN 2023-00007	Nej. Underlaget följer inte mallen för delegationsbeslut som används för andra ärenden. Det saknas en tydlig koppling till delegationsordningen.	Avtalet är underskrivet av enhetschef, vilket överensstämmer med delegationsordningen, dock saknas ändamålsenliga beslutsunderlag som gör att vi kan bekräfta att delegationsbeslutet är korrekt.

Direktupphandling	ÄLN 2024- 00088	Nej. Underlaget följer inte mallen för delegationsbeslut som används för andra ärenden. Det saknas en tydlig koppling till delegationsordningen.	Avtalet är underskrivet av enhetschef, vilket överensstämmer med delegationsordningen, dock saknas ändamålsenliga beslutsunderlag som gör att vi kan bekräfta att delegationsbeslutet är korrekt.
Utredning Lex Sarah	ALN- 2023- 00041	Delvis. Beslutsunderlaget innehåller tillräcklig information men det saknas hänvisningar till delegationsordningen.	Enligt delegationsordningen får social- och äldredirektör fatta beslut i frågan, det tydliggör inte om TF får fatta samma beslut som är fallet i detta beslut. Vi kan därför inte uttala oss om beslutet är korrekt.
Utredning Lex Sarah	ÄLN 2023- 00083	Delvis. Beslutsunderlaget innehåller tillräcklig information men det saknas hänvisningar till delegationsordningen.	Ja. Social- och äldredirektör fattar beslut i enlighet med delegationsordningen.