

*Granskning av följsamhet av  
kommunstyrelsens regle-  
mente och delegationsord-  
ning*

*Charlie Lindström*

*April 2018*

*Mariestads kommun*

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
1.1.	Bakgrund .....	2
1.2.	Revisionsfråga .....	2
1.3.	Revisionskriterier .....	2
1.4.	Kontrollmål .....	2
1.5.	Avgränsning.....	2
1.6.	Metod.....	2
<b>2.</b>	<b>Lagar och interna dokument.....</b>	<b>4</b>
2.1.	Kommunstyrelsens reglemente.....	4
2.2.	Delegation av beslutanderätt från kommunstyrelsen till KSAU .....	5
2.3.	Riktlinjer för nämndadministrativt arbete .....	6
<b>3.</b>	<b>Iakttagelser och bedömningar .....</b>	<b>7</b>
3.1.	Kommunstyrelsens reglemente efterföljs vid beslut .....	7
3.1.1.	Iakttagelser .....	7
3.1.2.	Bedömning.....	7
3.2.	KSAU följer delegationsordningen vid beslut .....	7
3.2.1.	Iakttagelser .....	7
3.2.2.	Bedömning.....	8
3.3.	Uppföljning av följsamhet gentemot reglemente och delegationsordning....	8
3.3.1.	Iakttagelser .....	8
3.3.2.	Bedömning.....	9
3.4.	Bedömningar mot kontrollmål.....	10
3.5.	Rekommendation .....	11

# 1. *Inledning*

## 1.1. *Bakgrund*

Enligt kommunallagen (KL) ankommer det på fullmäktige att bestämma nämnders verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige ska också anta reglemente om nämnders verksamhet och arbetsformer. Nämnderna ska sedan var och en inom sitt område tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Utifrån en nämnds reglemente får nämnden uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller anställd att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Delegation av beslutanderätt brukar följa av en av nämnden beslutad delegationsordning. En nämnd får emellertid inte delegera ärenden om exempelvis verksamhetens mål, inriktning och omfattning.

Syftet med delegation av beslutanderätt är att avlasta nämnden från rutinärenden och underlätta beslutsfattande i dessa typer av ärenden. Beslut som fattats med stöd av delegation är juridiskt sett ett nämndbeslut och de kan därför inte ändras av nämnden.

Revisorerna i Mariestads kommun har uppdragit åt PwC att granska kommunstyrelsens och kommunstyrelsens arbetsutskotts (KSAU) följsamhet av reglemente och delegationsordning vid beslut.

## 1.2. *Revisionsfråga*

Revisionsfrågan för granskningen är:

- Säkerställer kommunstyrelsen att reglemente och delegationsordning efterföljs vid beslut?

## 1.3. *Revisionskriterier*

Revisionskriterierna för denna granskning har hämtats ur följande:

- KL
- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Protokoll från kommunstyrelsen och KSAU
- Övriga relevanta styrdokument

## 1.4. *Kontrollmål*

- Efterföljs kommunstyrelsens reglemente vid beslut?
- Följer KSAU delegationsordningen vid beslut?
- Sker uppföljning av följsamhet gentemot reglemente och delegationsordning?

## 1.5. *Avgränsning*

Granskningen avser kommunstyrelsens verksamhetsområde och beslut fattade av kommunstyrelsens och KSAU under 2017. Granskningen avser inte göra bedömning av ändamålsenligheten av kommunstyrelsens reglemente eller delegationsordning.

## 1.6. *Metod*

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier. Vi har i granskningen genomfört intervju med kommunchef.

Granskning har genomförts genom stickprovskontroller av kommunstyrelsens och KSAU:s protokoll under 2017. Kommunstyrelsens protokoll har granskats utifrån verk-

---

samhetsområdet som fastställs i reglementet och KSAU:s protokoll utifrån följsamhet av delegationsordningen. Även andra nämnders reglementen har granskats för att fastställa om det finns gränsdragningsvårigheter gällande vilken nämnd som ansvarar för vilket verksamhetsområde.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

## 2. Lagar och interna dokument

### 2.1. Kommunstyrelsens reglemente

Enligt 6 kap 44 § ankommer det på fullmäktige att besluta om reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder. Reglementet för kommunstyrelsen i Mariestads kommun antogs av kommunfullmäktige 2015-02-23.

I kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunfullmäktige delegerat beslutanderätt i följande grupper av ärenden:

<b>Delegering från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen</b>
Vid behov ta upp lån inom den beloppsram och de riktlinjer som fullmäktige fastställt och därvid beakta de föreskrifter om säkerheten som fullmäktige har angivit
Ingå borgen till stöd för bostadsförsörjningen
Styrelsens förvaltningsorganisation enligt Allmänna styrprinciper för Mariestads kommun
Köp, försäljning, byte, fastighetsreglering, expropriation eller inlösen med stöd av plan- och bygglagen av fastighet eller fastighetsdel
I ärenden enligt lagen om förvärv av hyresfastighet med mera som inte avser att utöva förköpsrätt vid aktieöverlåtelse
Avge yttranden enligt lagen om övervakningskameror med mera
I sådana mål och ärenden, där det ankommer på kommunstyrelsen att föra kommunens talan, på kommunens vägnar träffa överenskommelse om betalning av fordran, anta ackord, ingå förlikning och sluta annat avtal
Avge yttrande som ankommer på kommunfullmäktige om inte yttrandet är av principiell betydelse för den kommunala självstyrelsen. Kommunstyrelsen får också besluta i sistnämnda slag av yttranden om remisstiden inte medger att yttrandet behandlas på ordinarie sammanträde med fullmäktige
Tecknande av kontrakt vid externförhyrningar för samtliga kommunala verksamheter
Upplåta fastigheter med tomträtt i de fall tomträtt har angetts som upplåtelseform i detaljplan
Anta, ändra eller upphäva detaljplan när enkelt planförfarande enligt 5 kap 28 § PBL kan tillämpas
Anta, ändra eller upphäva detaljplan som är av mindre omfång och som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt
beträffande detaljplaner som kommunstyrelsen antagit eller ändrat – förlänga eller förnya detaljplanens genomförandetid (5 kap 14 § PBL). Kommunstyrelsen har däremot inte rätt att ändra eller upphäva detaljplan före genomförandetidens utgång mot fastighetsägarens bestridande.

## 2.2. *Delegation av beslutanderätt från kommunstyrelsen till KSAU*

Utifrån en nämnds reglemente kan nämnden besluta om delegationsordning där nämndens beslutanderätt delegeras till andra organ inom nämnden. Delegation av beslutanderätt kan ske till presidie, utskott, ledamot, ersättare eller anställd enligt 6 kap 37 § KL.

Kommunstyrelsens delegationsordning innehåller en förteckning över ärenden som avgörs med stöd av delegerad beslutanderätt. Delegationsordningen reviderades senast av kommunstyrelsen 2017-05-29 § 100. Enligt delegationsordningen har kommunstyrelsen delegerat sin beslutanderätt till KSAU i följande ärenden:

<b>Allmänna ärenden</b>
Teckna överenskommelse om justering av ingångna avtal som inte är av principiell betydelse eller av större vikt.
Kommunstyrelsens dokumenthanteringsplaner – antagande.
Vi försäljning av lös egendom som inte länge behövs till ett värde överstigande 10 000 kr.
Prövning av skadeståndsanspråk och intrångsersättning.

<b>Ekonomiärenden</b>
Placering av donationsmedel
a) Beslut att anta konsult- och leveransanbud inom intervallet 300 000 kr till 1 000 000 kr och b) Beslut att anta entreprenadanbud när anbudssumman ligger inom intervallet 300 000 kr till 5 000 000 kr. Beslutanderätten förutsätter att aktiviteterna antagits i budget.
Andra ärenden för bostadsförsörjningens främjande med anknytning till statlig verksamhet på detta område.
Beslut om näringslivsåtgärder och turismåtgärder som har lagts fast i verksamhetsplan, godkänd av kommunstyrelsen, intill ett sammanlagt belopp av högst 600 000 kr per år.
Teckna bankgiro, postgiro och bankärenden samt besluta om attest och utanordningsrätt.
Bevilja anslag för interna och externa verksamheter intill ett årligt belopp om 750 000 kr, dock högst 300 000 kr per objekt.
Beslut om användning av budgeterade medel för näringslivs- och turismåtgärder som inte har fastlagts i plan eller i verksamhetsbeskrivning intill ett belopp av högst 300 000 kr per år.
Avskrivning av osäkra fordringar intill ett enskilt belopp mellan ett och fyra basbelopp.

**Fastighetsärenden**

Försäljning av tomtmark inom antagen detaljplan för industriändamål samt flerbostadshus enligt kommunstyrelsen beslutad exploateringskalkyl eller liknande.

Hyresavtal med extern hyresvärd när annan nämnd ska bedriva verksamhet i lokalerna och är betalningsansvarig för hyran.

Bevaka kommunens rätt vid frivillig försäljning under hand av fastighet med kommunal borgen.

Bevaka kommunens rätt vid exekutiv försäljning av fast egendom med kommunal borgen.

**Arbetsgivarärenden/Personalärenden**

Avlönings-, pensions- och andra anställningsvillkor för arbetstagare anställda av kommunen och som fullmäktige inte uppdragit åt annan nämnd att besluta om.

Beslut om undantag från regel att medel till pensionskostnad vid garantipension, delpension eller förtida uttag, ska överföras från berörd sektor till redovisningsenheten (sektor ledning) enligt Kf § 61/98.

Ingå kollektivavtal av principiell karaktär (Beslut om stridsåtgärd fattas av kommunstyrelsen).

**2.3. Riktlinjer för nämndadministrativt arbete**

Kommunfullmäktige i Mariestads kommun har beslutat om ”Riktlinjer för nämndadministrativt arbete”. Riktlinjerna tydliggör ansvaret för nämndsekreterare, förvaltningschef, beredningsgrupp och beredande tjänsteman. Syftet med riktlinjerna är att samordna, utveckla och kvalitetssäkra beredningsprocessen så att samtliga förtroendevalda får kvalitativa och likvärdiga underlag. Utifrån riktlinjerna framgår att samtliga ärenden som ska behandlas politiskt ska passera ett s.k. beredningsmöte. I beredningsgruppen ingår förvaltningschef och nämndsekreterare.

Beredningsgruppens uppdrag är att kvalitetssäkra beslutsunderlaget så att det är:

- Relevant för nämnden att behandla
- Överensstämmer med nämndens/kommunens budget
- Överensstämmer med nämndens/kommunens definierade mål
- Överensstämmer med kommunens styrdokument och gällande lagstiftning
- Tydligt för de förtroendevalda, både text- och innehållsmässigt
- Kompletterat med tjänsteskrivelse och relevant underlag

Förvaltningschefen ska lämna förslag till beslut i alla ärenden som ska behandlas politiskt.

Efter beredningsmöte ska nämndsekreterare färdigställa kallelsen och kompletterar protokollet. Det ska framgå längst ner på protokollsidan vilken instans som slutligen fattar beslut i ärendet.

## **3. Iakttagelser och bedömningar**

### **3.1. Kommunstyrelsens reglemente efterföljs vid beslut**

#### **3.1.1. Iakttagelser**

Inledningsvis kan konstateras att kommunstyrelsen haft 16 sammanträden under 2017 och att styrelsen behandlat 218 ärenden. Kommunstyrelsen består av 13 ledamöter och 13 ersättare.

Vid vår stickprovskontroll har vi kontrollerat huruvida kommunstyrelsens beslut varit inom det verksamhetsområde som fastställts av kommunfullmäktige i reglementet. Vi har inte identifierat något som tyder på att kommunstyrelsen fattat beslut utanför det område som fastställs i reglementet.

#### **3.1.2. Bedömning**

Utifrån ovanstående bedömer vi att kontrollmålet är uppfyllt.

### **3.2. KSAU följer delegationsordningen vid beslut**

#### **3.2.1. Iakttagelser**

Inledningsvis kan konstateras att KSAU haft 29 sammanträden under året och att utskottet behandlat 475 ärenden. Utskottet består av fem ledamöter och tio ersättare. Enligt kommunstyrelsens delegationsordning har KSAU delegerad beslutanderätt inom fyra huvudområden: Allmänna ärenden, Ekonomiärenden, Fastighetsärenden och Arbetsgivarärenden/Personalärenden.

Efter genomgång av KSAU:s protokoll under 2017 framkommer att utskottet fattat beslut som kan ifrågasättas utifrån KSAU:s delegerade beslutanderätt i kommunstyrelsens delegationsordning. Nedan kommer några av dessa beslut lyftas fram.

KSAU har flertalet gånger beslutat om planbesked, samråd och granskning av förslag till detaljplaner. Exempelvis kan nämnas KSAU:s protokoll från 2017-01-11 där utskottet under § 5 beslutade att meddela positivt planbesked för ansökan om detaljplan för del av Lillängen 2:1 (Västra delen) avseende flerbostadshus mellan Timmergården och Stockholmsvägen, samt under § 7 tar beslut om att meddela positivt planbesked för ansökan om detaljplan för del av Leksberg 4:12.

Beslut om samråd fattade KSAU bland annat 2017-03-08 § 90 samt 2017-03-22 § 111-112. Vad gäller beslut om granskning av förslag till detaljplan fattade KSAU bland annat beslut 2017-03-22 § 110 och 2017-04-04 § 131.

Det framgår också att KSAU och kommunstyrelsen fattat beslut i olika steg av detaljplaneprocessen i samma ärende. För att konkretisera:

- KSAU 2017-03-08 § 83 fattade beslut om positivt planbesked på ansökan om detaljplan för Ullervad 31:73.
- KSAU beslutade sedan 2017-05-24 § 208 att förslag till detaljplan för Ullervad 31:73 skulle bli föremål för samråd.
- Kommunstyrelsen beslutade 2017-06-30 § 117 att ge ordförande och andra vice ordförande delegation att besluta att förslag till detaljplan för Ullervad 31:73 skulle bli föremål för granskning.

Vad gäller planbesked framgår vidare i dokumentet *Om Planbesked*, framtaget av stadsplaneförvaltningen 2017-11-16, vari processen beskrivs kring planbesked i kommunen, att beslut om planbesked fattas av kommunstyrelsen. Enligt uppgift är detta dokument emel-



lertid inte formellt beslutat, varför ledning avseende vilket organ som ska besluta om planbesked följer av reglemente och delegationsordning.

Konstateras kan också att KSAU vid ett antal tillfällen under 2017 beslutat om igångsättningstillstånd för olika projekt. Exempelvis kan nämnas 2017-03-22 § 107 där KSAU beslutade att bevilja igångsättningstillstånd för genomförande av industriområde Karlslund samt 2017-04-19 § 158 där KSAU beslutade att bevilja igångsättningstillstånd för Projekt Sjölyckan, etapp 4.

2017-09-27 § 322 beslutade KSAU om godkännande av nyttjanderättsavtal med extern aktör. Avtalet gav bolaget rätt att nyttja ett område om ca 18 775 kvm under fem år, för en ersättning om en krona per år.

2017-10-25 § 371 beslutade KSAU att teckna avtal med Skövde kommun för juridiska tjänster i enlighet med upprättat avtalsförslag.

2017-01-25 § 31 KSAU godkände anläggande av gång- och cykelpassage till kv. Nålen samt beslutade att kostnaden skulle finansieras genom tekniska nämndens investeringsbudget.

2017-08-16 § 260 beslutade KSAU om godkännande av köpeavtal gällande Sundsören 1:14 naturmark.

### **3.2.2. Bedömning**

Vi anser att det inte framgår att KSAU har delegerad beslutanderätt i beslut redovisade under 3.2.1. Detta då det enligt oss inte framgår av kommunstyrelsens delegationsordning och vi inte heller kunnat se att delegation skett på annat sätt. Nämnas ska även att utöver redovisade beslut har vi uppmärksammat ytterligare beslut under 2017 och 2018 som kan ifrågasättas utifrån KSAU:s delegerade beslutanderätt. Vi anser därför att kommunstyrelsen behöver följa upp detta.

Utifrån ovanstående kan kontrollmålet inte anses uppfyllt.

Vi har även utifrån stickprovskontrollen uppmärksammat ett beslut som inte endast kan ifrågasättas utifrån KSAU:s delegerade beslutanderätt utan även utifrån beslutets förenlighet med KL:s bestämmelse om individuellt inriktat stöd och reglerna om statligt stöd. Ifrågavarande beslut fattades 2017-09-27 § 322 av KSAU och rör godkännande av nyttjanderättsavtal med villkor att nyttja 18 775 kvm av kommunens mark för en årlig ersättning om en krona.

Framhållas ska att kommunstyrelsen, med beaktande av de begränsningar som följer av KL, kan ge KSAU en mer omfattande beslutanderätt än som framgår av delegationsordningen. Men utifrån hur KSAU:s beslutanderätt ser ut idag enligt delegationsordningen är vår bedömning att flera beslut är fattade av fel organ.

Enligt uppgift från intervjuer framgår att det pågår ett omfattande arbete, med juridiskt stöd att se över, modernisera och anpassa Mariestads kommuns delegationsordning och riktlinjer. Vidare framhålls att tjänstemannaorganisationen inom kort ska behandla förslag till justeringar. Vi ser positivt på ett sådant arbete.

## **3.3. Uppföljning av följsamhet gentemot reglemente och delegationsordning**

### **3.3.1. Iakttagelser**

Utifrån kommunens *Riktlinjer för nämndadministrativt arbete* framgår att innan politiska beslut fattas sker bland annat en prövning av vilket organ som slutligen ska fatta beslut i ärendet. Prövning sker av tjänstemän i beredningsgrupp. Enligt uppgift utifrån intervju sker sådan prövning inför politiska beslut i kommunen.

Efter intervjuer med tjänsteman framgår emellertid att det inte finns något formaliserat system för uppföljning av besluts följsamhet mot delegationsordning eller reglemente. Enligt uppgift sker heller ingen sådan uppföljning av beslut i kommunen.

Utifrån kommunstyrelsens protokoll framgår att KSAU:s protokoll anmäls till kommunstyrelsen. Detta innebär att kommunstyrelsen kontinuerligt erhåller insyn i KSAU:s beslut.

### *3.3.2. Bedömning*

Det har framgått att det finns ett system i kommunen för att innan beslut fattas, pröva vilket organ som ska fatta ett politiskt beslut. Däremot har framkommit att det inte finns någon systematik för att regelbundet följa upp besluts följsamhet mot delegationsordning och reglemente. Det saknas således en kontroll av om fattade beslut i kommunstyrelsen och KSAU är i enlighet med den beslutanderätt som respektive organ åtnjuter.

Då KSAU per år fattar ett stort antal beslut, samtidigt som KSAU:s delegerade beslutanderätt enligt delegationsordningen enligt oss är begränsad så anser vi att kontinuerlig uppföljning av beslut borde ske inom kommunen. Genom att sådan uppföljning sker kan det också bli tydligt om delegationsordning behöver justeras eller förtydligas.

Vi anser att ovanstående utgör en brist och att kontrollmålet därför inte kan anses uppfyllt.

Nämnas ska vidare att KSAU:s beslut anmäls till kommunstyrelsen vilket ger kommunstyrelsen kontinuerlig insyn i vilka beslut som KSAU fattar. Vi anser det därför anmärkningsvärt att åtgärder inte vidtagits för att förtydliga vilken beslutanderätt som KSAU har. Mer konkret anser vi att antingen ska kommunstyrelsen tillse att KSAU endast fattar beslut i enlighet med den delegerade beslutanderätten enligt delegationsordningen eller så ska kommunstyrelsen tillse att delegationsordningen justeras och uppdateras.

### 3.4. *Bedömningar mot kontrollmål*

<b>Kontrollmål</b>	<b>Kommentar</b>
Kommunstyrelsens reglemente efterföljs vid beslut	<p><b>Uppfyllt</b></p> <p>Efter genomförd stickprovskontroll har vi inte hittat något som tyder på att beslut fattats i ärenden som ligger utanför det område som fastställs i kommunstyrelsens reglemente.</p> <p>Vi bedömer därför att kontrollmålet är uppfyllt.</p>
KSAU följer delegationsordningen vid beslut	<p><b>Inte uppfyllt</b></p> <p>Vi har uppmärksammat flera beslut fattade av KSAU där vi inte enligt delegationsordningen kunnat se att KSAU har delegerad beslutanderätt.</p> <p>Utifrån ovanstående bedömer vi att kontrollmålet inte kan anses uppfyllt.</p>
Uppföljning sker av besluts följsamhet gentemot reglemente och delegationsordning	<p><b>Inte uppfyllt</b></p> <p>Det finns ett system i kommunen för att innan beslut fattas, pröva vilket organ som ska fatta ett politiskt beslut. Däremot har framkommit att det inte finns någon systematik för att regelbundet följa upp besluts följsamhet mot delegationsordning och reglemente. Det saknas således en kontroll av om fattade beslut i kommunstyrelsen och KSAU är i enlighet med den beslutanderätt som respektive organ åtnjuter.</p> <p>Utifrån ovanstående bedömer vi att kontrollmålet inte kan anses uppfyllt.</p>

### **3.5. Rekommendation**

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att kartlägga beslut fattade av KSAU, framförallt under 2016-2018 för att bringa klarhet i vilka ärenden KSAU regelbundet fattar beslut i, men där det inte följer av delegationsordning att KSAU har delegerad beslutanderätt. Om kommunstyrelsens anser att KSAU borde ha beslutanderätt i fler ärenden än som följer av delegationsordningen behöver den revideras.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att utarbeta rutiner avseende uppföljning av besluts följsamhet gentemot delegationsordning och reglemente.

## 4. *Bedömning av revisionsfrågan*

Revisorerna i Mariestads kommun har uppdragit åt PwC att genomföra granskning av kommunstyrelsens och KSAU:s följsamhet av reglemente och delegationsordning utifrån följande revisionsfråga:

***Säkerställer kommunstyrelsen att reglemente och delegationsordning efterföljs vid beslut?***

Revisionskriterierna i granskningen är:

- KL
- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Protokoll från kommunstyrelsen och KSAU
- Övriga relevanta styrdokument

Med utgångspunkt från revisionskriterierna har kontrollmål formulerats och bedömts. Efter genomförd granskning kan konstateras att ett kontrollmål bedöms vara uppfyllt medan resterande två kontrollmål inte bedöms uppfyllda. Vår sammanfattande bedömning är därför att kommunstyrelsen inte säkerställer att reglemente och delegationsordning efterföljs vid beslut.