

## **Beslutanderätt och delegering**

### **1 Organisationen i kommunen**

#### ***Styrelsen***

Enligt 6 kap. 1 § kommunallagen skall styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, dvs. kommunala företag och föreningar.

#### ***Nämnderna***

Enligt 6 kap. 7 § KL, skall nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

#### ***Reglementen***

Av 6 kap. 32 § KL framgår att fullmäktige skall utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Fullmäktige har även rätt att delegera åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden enligt 3 kap. 10 § KL.

### **2 Allmänna frågor om delegering**

Med delegering avses att socialnämnden överför självständig beslutanderätt, dvs. ger någon i uppdrag att fatta beslut på nämndens vägnar i vissa ärenden. Besluten gäller på samma sätt som om nämnden själv fattat dem. Beslut som fattas av en tjänsteman utan delegering i ärendet saknar laga verkan, dvs. det gäller inte.

Utöver delegering finns i LVU och LVM en kompletterande beslutanderätt. Till skillnad mot beslutanderätt genom delegering är den kompletterande beslutanderätten endast avsedd att användas när beslut av socialnämnden eller delegat inte går att avvakta.

### **3 Delegering av arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvård m.m.**

Inom hälso- och sjukvården kommer delegering till användning inom olika arbetsområden. Man kan här urskilja tre områden, nämligen kommunalrättslig delegering, medicinskrättslig delegering och arbetsmiljörättslig delegering. Delegeringssystemet är olika inom de angivna verksamheterna. Som framgått

ovan avser delegering enligt kommunallagen nämnds beslutanderätt till förtroendevald eller tjänsteman. *Medicinskrättslig delegering* avser däremot delegering av medicinska arbetsuppgifter från en befattningshavare till en annan inom den kommunala hälso- och sjukvården. En befattningshavare med viss formell kompetens överför arbetsuppgifter till annan som saknar formell kompetens men likväl har reell kompetens för arbetsuppgiften i fråga. Allmänna bestämmelser om vad som åligger personalen vid delegering av arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvården ges i lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (1998:531). Socialstyrelsen har givit ut allmänna råd om hur man bör förfara vid delegering av arbetsuppgifter, se SOSFS 1997:14 (M) Delegering av arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvård och tandvård. Vad slutligen gäller *arbetsmiljörättslig delegering* är det arbetsgivaren som enligt arbetsmiljölagen ansvarar för arbetsmiljöns beskaffenhet. Arbetsgivaren har rätt att delegera vissa arbetsuppgifter varmed följer ansvar för delegaten. Även vidaredelegering är tillåten.

#### 4 Lagstiftningen

Genom 1991 års kommunallag (KL) har i samband med införandet av den fria nämndorganisationen flera ändringar gjorts i reglerna för delegering för såväl fullmäktige som nämnderna. Ändringarna har gjorts i syfte att kommunerna i största möjliga utsträckning skall kunna anpassa sina arbetsformer efter lokala förutsättningar. Ett annat viktigt syfte har varit att de förtroendevalda genom utökade möjligheter till delegering skall avlastas ärenden av mer rutinartad karaktär och få möjlighet att ägna mer tid och uppmärksamhet åt frågor av övergripande och principiell betydelse. Vidare har ökad delegering av befogenheter till de anställda ansetts vara ett viktigt medel för att förbättra servicen och effektiviteten inom förvaltningen.

Socialnämndens möjlighet att delegera beslutanderätt följer av 6 kap. 33-38 §§ KL som reglerar delegering inom en nämnd. Dessa regler kompletteras genom särskilda föreskrifter i annan lagstiftning, t.ex. 10 kap. 4-6 §§ socialtjänstlagen.

Enligt KL beslutar numera varje nämnd själv inom de ramar som lagen anger vilka ärendegrupper eller enskilda ärenden som skall göras till en anställd hos kommunen. KL gör härvidlag ingen rättslig gradering av delegaterna. Detta är bl.a. ett uttryck för att en nämnd har det yttersta verksamhetsansvaret för alla uppgifter inom sitt uppgiftsområde. Nämnden kan också välja att själv behålla beslutanderätten i stor omfattning.

Det delegeringsbara området har vidgats. Förvaltningschefer får vidaredelegera till anställda och brådskande ärenden får delegeras till ordföranden eller annan ledamot. Vissa generella undantag från delegering finns dock i 6 kap. 34 § KL. Flera specialförfattningar, t.ex. socialtjänstlagen, innehåller också uttryckliga delegeringsförbud, som grundas på en bedömning av vissa ärendens principiella betydelse. I sådana ärendegrupper eller enskilda ärenden får beslutanderätten inte delegeras från nämnden.

Offentlighetsprincipen och den därmed förknippade rätten att ta del av allmänna handlingar förändras inte av att beslutanderätten delegeras.

## **5 Vem man kan delegera till**

### *Allmänt*

Av 6 kap 33 § KL följer att en nämnd får uppdra att fatta beslut på nämndens vägnar till

- \* Ett utskott (avdelning) av nämnden, t.ex. ett arbetsutskott eller ett vårdutskott.
- \* En enskild ledamot eller ersättare (suppleant), t.ex. ordförande.
- \* En anställd hos kommunen. Denne behöver inte nödvändigtvis vara anställd hos den nämnd som delegerar beslutanderätten.

Det går inte att delegera till en grupp anställda eller till en grupp bestående av anställda och förtroendevalda att gemensamt fatta beslut, s.k. blandad delegering.

### *Vidaredelegering*

I 6 kap. 37 § KL finns en begränsad möjlighet till vidaredelegering. Denna möjlighet har införts för att underlätta utveckling av målstyrning av verksamheten och smidiga lösningar vid tillfälliga arbetsanhopningar eller sjukdom (prop. 1990/91:117 s. 103). Nämnden kan således genom beslut ge förvaltningschef rätt att vidaredelegera sin beslutanderätt till annan anställd. Förvaltningschefen får endast använda sin möjlighet till vidaredelegering på ett sådant sätt att nämnden hela tiden vet vem som har rätt att fatta beslut. Beslut som fattats med stöd av vidaredelegering skall anmälas till förvaltningschefen. Någon uttrycklig skyldighet för förvaltningschefen eller delegaten att vidareanmäla besluten till nämnden föreligger däremot inte, men nämnden kan sätta upp sådana krav som villkor för att godkänna vidaredelegering. Vidaredelegerad beslutanderätt kan återkallas av såväl nämnden som förvaltningschefen. Dessa kan även föregripa ett beslut genom att ingripa i ärendet och överta beslutsfattandet.

I delegeringsordningen bör ersättare för delegat vid t.ex. sjukdom och semester utses.

### *Lämplig beslutsnivå*

Lagstiftningen sätter vissa yttre gränser för delegeringen, men det innebär inte att nämnden alltid bör delegera allt som är tillåtet, t.ex. till handläggaren. En avvägning måste alltid göras mellan vad som är ändamålsenligt ur verksamhetssynpunkt, lämpligt med hänsyn till personalens kompetens och med hänsyn till att en del beslut är av ingripande karaktär för den enskilde m.m. I vissa fall bör beslutanderätten således lägga spå politisk nivå, medan tjänsteman i arbetsledande ställning eller handläggande tjänsteman i andra fall är lämplig beslutsfattare. Av delegeringsförteckningen framgår endast vad vi anser vara en lämplig (lägsta) beslutsnivå.

## 6 Vad man kan delegera

### *Delegering och ren verkställighet*

Kommunallagen skiljer mellan beslut som måste delegeras och beslut som innebär ren verkställighet. Delegeringsordningen skall inte omfatta ärenden av rent verkställande art. Gränsdragningen mellan delegering och ren verkställighet är inte helt klar. Följande skillnader kan dock uppmärksammas. Delegering innebär överlåtande av en beslutsfunktion, vilket betyder att delegaten inträder i nämndens ställe. Beslutet skall kunna överklagas, antingen genom kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär. Även att avge yttranden innebär självständiga bedömningar, trots att yttranden normalt inte kan överklagas. Verkställighet innebär däremot en åtgärd som normalt finns inom tjänstemannens område. I dessa ärenden saknas normalt utrymme för beslutsalternativ eller valmöjligheter.

### *Ärendegrupp eller enskilt ärende*

Delegeringen kan avse en hel ärendegrupp, vilket är det vanligaste, eller ett enskilt ärende. Som exempel kan nämnas när nämnden tagit ställning i sak i ett visst ärende, men det krävs vissa formella kompletteringar som hindrar nämnden att fatta beslut direkt. I stället för att nämnden tar upp ärendet en gång till kan beslutanderätten delegeras (prop. 1990/91:117 s. 203).

### *Delegationsbegränsningar i kommunallagen*

Av 6 kap. 34 § KL följer att beslutanderätten *inte* får delegeras i följande ärenden

- \* Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.
- \* Framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats.
- \* Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.
- \* Vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter. Sådana föreskrifter är 10 kap. 4 och 5 §§ SoL.

Andra punkten innebär ett förbud mot delegering av yttranden med anledning av överklaganden av beslut som socialnämnden i dess helhet har fattat. Däremot är delegering möjlig om det överklagade beslutet fattats efter delegering. Rätten att avge sådana yttranden kan delegeras till den som fattat det överklagade beslutet men däremot inte till en lägre beslutsnivå. För att nämnden skall hålla sig underrättad om hur delegeringsuppdraget utövas kan det emellertid finnas skäl att inte delegera befogenheten att avge yttranden (prop. 1990/91:117 s. 204).

Enligt tredje punkten är delegering av ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild i vissa fall inte tillåten. Flertalet beslut enligt LVU innebär myn-

dighetsutövning mot enskild och är ofta av stor betydelse för denne. Bestämmelsen skall dock ses ur ett verksamhetsperspektiv. I socialnämndens uppgifter ingår normalt att fatta beslut med stöd av LVU. Det är därför endast om det enskilda ärendet av någon anledning är principiellt viktigt som det inte omfattas av möjligheten till delegering.

### ***Delegationsbegränsningar i socialtjänstlagen***

Vissa av socialnämndens beslut är mycket integritetskänsliga för den enskilde. Därför har möjligheten till delegering i vissa fall begränsats på så sätt att beslutanderätten endast går att delegera till en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden (politiskt utskott). Dessa begränsningar återfinns i 10 kap. 4 § SoL och framgår av delegeringsförteckningen (avsnitt 1). Bestämmelsen syftar till att utesluta uppräknade ärendegrupper från överföring av beslutanderätt till vissa delegater. Något indirekt delegeringsförbud för andra ärenden är däremot inte avsett med bestämmelsen.

Ytterligare regler om delegering finns i 10 kap. 5 § SoL. I denna paragraf ges delegeringsrätt i ett flertal frågor där socialnämnden skall medverka enligt FB. Delegeringsrätten är dock i vissa avseenden begränsad. Den gäller inte befogenhet enligt 2 kap. 9 § FB att besluta att inte påbörja en utredning eller lägga ned en påbörjad utredning (dvs. utredning om faderskap). I 10 kap. 5 § SoL meddelas också vissa andra delegeringsförbud. Således får delegering inte ske i frågor som avses i 5 kap. 2 § SoL. Där föreskrivs att socialnämnden, när ett barns bästa kräver det, får förbjuda en person som har sitt hem inom kommunen att utan nämndens medgivande ta emot andras underåriga barn för vistelse i hemmet som inte är tillfällig. Härmed avses även feriehem. Vidare får uppdrag att besluta på nämndens vägnar inte omfatta befogenhet att fullgöra vad som ankommer på nämnden enligt 5 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag eller 17 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Dessa föreskrifter ger socialnämnden befogenhet att göra framställning hos försäkringskassan om att barnbidrag och underhållsstöd skall kunna betalas ut till annan lämplig person eller till nämnden.

### ***Delegering av besvärsmätt***

Beslut att överklaga dom av allmän förvaltningsdomstol går att delegera, liksom beslut att begära inhibition. En förutsättning är att det överklagade beslutet i sig är delegerbart. Ett ärende blir inte heller av särskild betydelse enbart på grund av att det överklagats utan avgörande är den sakfråga som är aktuell. Bemyndigandet skall vara försett med det i 6 kap. 34 § KL angivna förbehållet, att vad gäller ärenden som rör **myndighetsutövning** mot enskilda delegeringen inte får omfatta ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

## **7 Anmälan till nämnd**

Samtliga beslut som fattas med stöd av delegering skall enligt 6 kap. 33 § KL anmälas till nämnden. På så sätt kan nämnden följa hur uppdraget att fatta beslut i nämndens ställe utförs. Anmälan innebär dock inte att nämnden

omprövar eller fastställer beslutet (se avsnitt 8). Delegeringsbeslut kan redovisas muntligt eller skriftligt i nämnden. Nämnden beslutar själv de närmare formerna för hur anmälan skall göras.

## **8 Innebörden av ett delegeringsbeslut**

Beslut med stöd av delegering innebär ett beslut på nämndens vägnar på samma sätt som om nämnden själv fattat beslutet. Beslutet kan inte ändras av nämnden i annat fall än när nämnden kan fatta ett nytt beslut. Finner nämnden att delegeringsordningen bör ändras, t.ex. för att någon utövar sin beslutanderätt på ett olämpligt sätt, kan nämnden återkalla den givna beslutanderätten. Detta kan göras generellt för en viss grupp av ärenden, för en viss tjänsteman eller för ett visst ärende. Nämnden kan också genom eget handlande föregripa ett beslut i ett enskilt ärende av den som fått beslutanderätten genom att själv ta över ärendet och fatta beslut.

## **9 Delegering av beslut i brådskande ärenden där nämndens avgörande inte kan avvaktas**

En nyhet i 1991 års KL var en generellt utformad möjlighet till delegering när ett beslut behöver fattas snabbt. En nämnd får enligt 6 kap. 36 § KL uppdra åt ordförande eller en annan ledamot i nämnden att besluta i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Det rör sig alltså här om ärenden som oundgängligen måste avgöras. Vilka beslut som kan delegeras och om det finns några begränsningar framgår inte av lagtexten. Frågan är därför om denna delegering även kan omfatta beslutanderätt som annars inte är delegerbar. I förarbetena (prop. 1990/91:117 s. 205) uttalas att ”Någon begränsning av möjligheterna att delegera enligt denna bestämmelse med hänsyn till ärendenas art finns inte”. Detta skulle kunna tolkas så att begränsningarna i 6 kap. 34 § KL och 10 kap. 4 och 5 §§ SoL inte gäller vid delegering till ordförande att fatta beslut i brådskande ärenden. Socialtjänstkommittén har i sitt betänkande Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139 s. 509) uttalat att ”Flera specialförfattningar, t.ex. socialtjänstlagen, innehåller uttryckliga delegeringsförbud, som bygger på en bedömning av vissa ärendens principiella betydelse. I sådana ärendegrupper eller enskilda ärenden får beslutanderätten inte delegeras från nämnden”. Härutöver har frågan inte närmare berörts.

Den här möjligheten till delegering till ordförande har betydelse bl.a. vid överklaganden, yttranden vid överklaganden samt begäran om inhibition. Med hänsyn till den osäkerhet som råder och med beaktande av domstolarnas sätt att hantera frågan bör denna typ av delegering undvikas i ärenden som gäller tvångsomhändertaganden. Ärenden som avgjorts med stöd av 6 kap. 36 § KL skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Behovet av att kunna fatta vissa beslut med kort varsel är delvis sedan tidigare tillgodosett genom uttrycklig specialreglering i LVU. Ordförande har i flera fall rätt att fatta beslut när nämndens beslut inte kan avvaktas, se vidare avsnitt 10.

## 10 Kompletterande beslutanderätt

Behovet av att kunna fatta beslut snabbt inom socialtjänsten är tillgodosett genom att ordförande erhållit en direkt i lag angiven kompletterande beslutanderätt. Därutöver har socialnämnden möjlighet att i vissa fall förordna annan ledamot eller tjänsteman att fatta beslut. Ett exempel på sådan kompletterande beslutanderätt är ordförandens möjlighet att besluta om omedelbart omhändertagande. Syftet med bestämmelserna om kompletterande beslutanderätt är att det alltid skall finnas någon beslutsbehörig att tillgå. Exakt hur många som nämnden kan förordna är inte uttalat i förarbetena till SoL, men det får anses klart att det endast skall röra sig om någon eller ett par ledamöter. Ordförandens beslutanderätt tillkommer vice ordförande när denne tjänstgör som ordförande, vilket minskar behovet av förordnanden. Förhållandena är likartade vid övrig kompletterande beslutanderätt.

En viktig skillnad mellan delegering enligt KL, dvs. uppdrag att besluta på nämndens vägnar, och förordnande med stöd av bestämmelserna i t.ex. LVU är att genom delegeringen har nämnden överlåtit arbetsuppgiften och ärendena skall i normalfallet beslutas av delegaten. Kompletterande beslutanderätt skall däremot endast användas när beslut av nämnden eller delegat, dvs. den som i vanliga fall beslutar, inte kan avvaktas. Även ett beslut fattat med stöd direkt i LVU eller enligt förordnande gäller som nämndens beslut.

Det finns inga generella regler för hur beslut fattade med stöd av kompletterande beslutanderätt skall redovisas för nämnden. Beslut om omedelbart omhändertagande (6 § LVU) och beslut om tillfälligt flyttningsförbud (27 § LVU) skall enligt respektive lagrum anmälas för socialnämnden vid nästa sammanträde. Beträffande övriga beslut bestämmer nämnden själv om och hur nämnden skall informeras. Enligt Socialstyrelsens rekommendationer bör nämnden besluta att samtliga beslut fattade med stöd av kompletterande beslutanderätt skall anmälas till nämnden. Detta kan lämpligen ske i samma ordning som gäller för delegeringsbeslut. Särskilt viktigt får det anses vara att nämnden följer hur de som beslutar med stöd av nämndens förordnande utövar sin beslutanderätt.

## 11 Delegering och samarbete mellan kommuner

Enligt 6 kap. 33 § KL är en nämnds delegeringsrätt begränsad till ”en anställd hos kommunen”. Detta innebär med andra ord ett förbud för en kommun att anlita annans kommuns tjänsteman för beslutsfattande. Vem som är anställd hos en kommun avgörs på arbetsrättslig grund. Om inte den offentlighetsrättsliga samarbetsformen kommunalförbund används kan t.ex. social jourverksamhet genom avtal mellan kommuner idag inte lagligen bedrivas på annat sätt än att beslutanderätten ligger kvar hos nämnd, utskott, enskild förtroendevald eller tjänsteman i den kommun som har det yttersta ansvaret enligt 2 kap. 1 och 2 §§ SoL. Detta innebär att sådant samarbete som innebär hjälp åt annan kommun endast kan gälla förberedande eller andra åtgärder som inte utgör beslut i rättslig mening. En ytterligare begränsning för samarbetets omfattning är lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL.