

REVISIONSRAPPORT

Dnr 22REK10
2023-04-05

Kommunfullmäktige

Granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen

Bakgrund

I samband med beslut om ny politisk organisation och antagande av reglementen december 2018 förändrades förvaltningsorganisationen. Den tidigare organiseringen med en nämnd en förvaltning ersattes av en förvaltning bestående av flera sektorer.

Kommunstyrelsen blev arbetsgivaransvarig och anställningsmyndighet. Personal är anställd under kommunstyrelsen och verkar inom berörda nämnders verksamhet. Nämnderna har fortsatt verksamhetsansvaret men ingen egen förvaltning att styra för utförandet av verksamheten. I och med att anställda är en central resurs i verksamhetens utförande blir nämnderna beroende av kommunstyrelsens tillhandahållande av anställda för att uppnå fullmäktiges mål och uppdrag. Detta kan få konsekvenser vad gäller nämndernas möjlighet att styra utförandet av verksamheten. Risk finns att arbetsgivaransvar och verksamhetsansvar mellan styrelsen och nämnderna inte är tillräckligt tydliggjort. Vidare har en form av beställar- och utförarsystem införts i förvaltningsorganisationen med kommunstyrelsen som utförare och nämnderna som beställare av förvaltningsstöd¹. Beställar- och utförarsystem ställer krav på tydlighet i relationen mellan kommunstyrelsen och nämnderna.

Beslutsfattandet kan påverkas av en förändring i förvaltningsorganisationen. Det gäller för nämnderna² att se till att beslutanderätt delegeras till rätt delegat och att den beslutanderätt som delegeras är inom nämndens ansvarsområde. Om nämnden valt att delegera beslutanderätt ökar kraven på dess interna kontroll när en beslutsfattare beslutar på nämndens uppdrag.

Granskning av avtalshantering (2021) visade på brister i flera av nämndernas delegationsordningar när det gäller befogenhet att besluta om inköp och upphandling. Risk finns att nämnderna inte säkerställt att

¹ Med förvaltningsstöd avses stöd genom anställda för att utföra verksamhet.

² Med nämnden avses: arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, omvårdnadsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden respektive överförmyndarnämnden.

befogenhet att fatta beslut utgår ifrån kommunallag och kommunens regler samt styrdokument.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma dels om ansvaret för kommunens personal mellan kommunstyrelsen och nämnderna är tydligt, dels om styrelsen och nämnderna fördelat ansvar och befogenheter i enlighet med lagar, föreskrifter och kommunens styrdokument. Följande revisionsfrågor har identifierats:

Revisionsfrågor

- Har styrdokument fastställts som på ett tillräckligt sätt tydliggör roll- och ansvarsfördelning rörande personal mellan kommunstyrelsen och nämnderna?
- Har befogenhet att fatta beslut tilldelats i enlighet med aktuellt regelverk?
- Har arbetsmiljöansvaret i såväl politiska organisationen som förvaltningsorganisation fördelats enligt regelverk?
- Har uppföljning systematiska arbetsmiljöarbetet gjorts?

Granskningsresultat

Sammanfattande bedömningar:

Beställar- och utförarsystemet för förvaltningsstöd avseende anställda är inte införlivat i reglementen. Alltså att kommunstyrelsen ska tillhandahålla förvaltningsstöd medan nämnder ska beställa förvaltningsstöd för utförande av verksamhet. Hur beställar- och utförarsystemet ska hanteras internt behöver närmare framgå av ett styrdokument. Exempelvis vilka beslut nämnden får fatta inom ramen för sitt verksamhetsansvar vice versa kommunstyrelsen inom sitt arbetsgivaransvar. Därtill hur mellanhavanden mellan nämnden och kommunstyrelsen ska regleras och vilka villkor som ska ställas. Denna reglering aktualiseras genom nämndens revisionsansvar inför fullmäktige då nämnderna är beroende av kommunstyrelsens utförande. Regleringen blir förutsättningen för nämnden att kunna styra, leda, kontrollera och följa upp styrelsens utförande av verksamhet. Samtidigt behöver nämnden styra frågor kopplade till uppdraget som styrelsen utför. Alltså besluta om kvalitet, inriktning och omfattning för utförandet. Ovanstående är frågor som nämnden i normalfallet beslutar om i en organisation där nämnden styr över sin egen förvaltning.

Den verksamhet som nämnderna bedriver omfattas av arbetsmiljölagen. Det innebär att även arbetsmiljöansvaret behöver omfatta även nämnderna och inte enbart kommunstyrelsen. I nuvarande ansvarsfördelning behöver kommunstyrelsen i högre grad säkerställa, för att kunna försäkra sig att det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) fungerar, att den årliga uppföljningen genomförs i alla verksamheter. Arbetsmiljöansvaret är i princip fördelat i förvaltningsorganisationen. Riktlinjen för arbetsmiljö och hälsa som närmare anger kommunstyrelsens uppgifter i SAM behöver tydliggöras i hur styrelsen fördelar uppgifter till tjänstemän.

Befogenheterna att fatta beslut har i vissa delar inte fördelats enligt kommunallag, eller inom det ansvar som nämnderna har enligt sitt reglemente. Av styrdokument och intervjuer framgår att enbart kommundirektören är förvaltningschef och därmed den tjänsteman som enligt kommunallagen har befogenhet att vidaredelegera beslutanderätt. Styrelsen har dock gett sektorchef, som inte är förvaltningschef i kommunallagens mening, samma befogenhet som kommundirektör att vidaredelegera beslutanderätt. Konsekvensen är att vissa nämnder i sin delegationsordning också gett sektorchef befogenhet att vidaredelegera beslutanderätt. Vidare har en tjänsteman delegerat beslutanderätter till tjänstemän fast endast en nämnd kan delegera beslutanderätt. Det finns även exempel på beslutanderätter där det inte klart framgår vilken rätt som delegeras och beslutanderätter som inte ligger inom nämndens ansvar. Att fattade delegationsbeslut avseende anställda inte anmälts till kommunstyrelsen innebär att dessa

inte vunnit laga kraft. Sammantaget behöver både kommunstyrelsen och berörda nämnder säkerställa en tillräcklig styrning, ledning och kontroll när en beslutsfattare beslutar på styrelsens eller nämndens vägnar.

Revisorerna begärde kommunstyrelsens och nämndernas yttrande:

Samtliga nämnder har inkommit med yttrande över rapporterna. Yttrandena bifogas till rapport. Nedan redovisas rekommendationer, nämndens kommentar och vår samlade bedömning.

Rekommendationer rörande beställar- och utförarsystem

- Revidera reglementen genom att införliva beställar- och utförarsystemet för förvaltningsstöd avseende anställda
- Ta fram ett styrdokument som definierar beställar- och utförarsystemet.
- Reglera kommunstyrelsens utförande av förvaltningsstöd avseende anställda. Regleringen bör innehålla de delar som nämnden behöver för att kunna styra, leda, kontrollera samt följa upp verksamheten i syfte att fullgöra sitt revisionsansvar.

Kommunstyrelsen kommenterar att någon uttalad beställar- och utförarmodell inte ska införas. Ett reglemente ska i huvudsak reglera nämndernas verksamhet och arbetsformer, vilket de gör idag. Revisorernas uppfattning att kommunstyrelsen ska tillhandahålla förvaltningsstöd avseende anställda är felaktig. Varje nämnd avgör själv, inom ramen för sin budget, vilken personal behövs och med stöd av kommunstyrelsens delegationsordning beslutar de om anställning.

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, omvårdnadsnämnden och socialnämnden kommenterar i sitt respektive yttrande att det inte har införts någon beställar- och utförarmodell och ambitionen har heller inte varit att införa en sådan modell. Nämnderna menar att allmänt ska ett reglemente i huvudsak reglera nämndens verksamhet och arbetsformer vilket reglementena gör idag. Varje nämnd avgör själv inom ramen för sin budget vilken omfattning av personal som behövs, och sektorn genomför detta, till exempel genom anställningar av medarbetare.

Rekommendationer rörande kommunstyrelsens delegationsordning

Revidera delegationsordning så att:

- det anges vilken delegat som beslutar om arbetsgivarfrågor för enhetschefer.

- beslutanderätter om organisation preciseras närmare så att dessa beslut inte avser ärenden om mål, omfattning, inriktning eller kvalitet.
- Fastslå om beslut om anställning <sex månader är delegationsbeslut eller verkställighet och vilken tjänsteman som har befogenhet att fatta dessa beslut.
- Säkerställ att delegationsbeslut anmäls till styrelsen.

Kommunstyrelsen kommenterar att sektor styrning och stöd kommer under 2023 se över samtliga reglementen och kommunstyrelsens delegationsordning. Granskningen visar att styrelsen behöver vidta åtgärder för att förbättra processen kring anmälan av delegationsbeslut och hur delegationerna är utformade på arbetsgivarområdet.

Rekommendation rörande förvaltningschef

Revidera delegationsordning så att enbart förvaltningschef har befogenhet att vidaredelegera beslutanderätt.

Kommunstyrelsen kommenterar som ovan beskrivet att se över samtliga reglementen och kommunstyrelsens delegationsordning. En del i arbetet kommer vara att se över om det är lämpligt att i fortsättningen titulera kommundirektören som förvaltningschef och hur begreppet "förvaltning" används.

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, omvårdnadsnämnden och socialnämnden kommenterar i sitt respektive yttrande att begreppet förvaltningschef i kommunallagen avser den person som är chef över nämndens förvaltning. Den omständigheten att kommunen, i reglementen och i kommundirektörens instruktion, uttalat att kommundirektören är förvaltningschef över kommunens enda förvaltning medför inte att kommundirektören i strikt mening är den rättsligt giltiga förvaltningschefen – även om denne är chef över sektorcheferna. I stället är det sektorcheferna som i rättslig mening är förvaltningschefer över nämndernas förvaltningar och kommundirektören är chef över den förvaltning som finns under styrelsen. Sektorerna kan alltså, i juridisk mening, sägas motsvara nämndernas förvaltningar.

Rekommendationer rörande arbetsmiljö

- Revidera reglementen att även nämnderna är arbetsmiljöansvariga för den verksamhet som bedrivs av nämnden.
- Tydliggör riktlinje för arbetsmiljö och hälsa om hur kommunstyrelsen ska utföra de uppgifter som ankommer på styrelsen.
- Säkerställ att årlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet görs i samtliga verksamheter.

- Se till att uppföljning av arbetsmiljön rapporteras till minst kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen kommenterar att det i de olika styrdokumenterna finns vissa otydligheter i fråga om vem som är ansvarig för arbetsmiljön. Frågan om nämndernas eventuella arbetsmiljöansvar behöver utredas närmare.

Vad gäller den årliga uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet konstaterar styrelsen att förvaltningen missat redovisa detta för år 2021 men att rutinen annars är att uppföljning av arbetsmiljön alltid ska rapporteras till styrelsen.

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, omvårdnadsnämnden och socialnämnden kommenterar i sitt respektive yttrande att det finns utmaningar med att fördela arbetsmiljöansvaret mellan nämnder givet förvaltningsorganisationen. Likt kommunstyrelsen kommenterar dessa nämnder att frågan om nämnders eventuella arbetsmiljöansvar behöver utredas närmare. Särskilt med beaktande att de dessa nämnders förvaltningsstöd utgörs av en sektor, Vålfärd Gävle, där behovet av en sammanhållen, koordinerad, arbetsgivarpolitik är en förutsättning. Att dessa nämnder var för sig skulle ha arbetsmiljöansvar för funktionen sektorchef som utgörs av en (1) anställd skulle inte fungera rent principiellt och inte heller i praktiken.

Överförmyndarnämnden kommenterar att nämnden får avvakta kommunstyrelsens beslut om nämndens reglemente.

Rekommendationer till utbildningsnämnden

- Säkerställ att delegerad beslutanderätt utgår ifrån nämndens ansvar och uppgifter som den har enligt sitt reglemente.
- Säkerställ att delegerad beslutanderätt utgår ifrån nämndens delegationsordning eller beslut av nämnden.

Utbildningsnämnden kommenterar att ett av de granskade dokumenten rörande delegering av beslutanderätt inte beslutats av nämnden. Nämnden ser därför ingen anledning att yttra sig över innehållet i dokumentet utan hänvisar till kommunstyrelsens yttrande över granskningen.

Rekommendation till samhällsbyggnadsnämnden

Revidera delegationsordning så att:

- delegerad beslutanderätt utgår ifrån nämndens ansvar och uppgifter som den har enligt sitt reglemente.
- enbart förvaltningschef får vidaredelegera beslutanderätt. sektorchef inte kan överta alla delegerade beslutanderätter.

Samhällsbyggnadsnämnden kommenterar att ändring av delegationsordning är planerad till våren 2023. Inriktningen är att tydliggöra i delegationsordningen och i övriga styrdokument att nämnden följer den kungömsamma tolkningen om att sektorchef är att likställa med förvaltningschef. Därtill se till att det inte uppstår otydligheter i delegationsordningen i förhållande till kommunstyrelsens delegationsordning.

Revisorernas slutsatser av granskningen

Revisorerna och nämnderna har olika syn på beställar- och utförarsystemet avseende förvaltningsstöd. Revisorerna hänvisar till flera politiska beslut såsom införande av gemensam vikarieanskaffning (bemanningseenhet) och gemensam kompetensförsörjningseenhet. I dessa två delar är styrelsen utförare medan nämnderna genom sektorerna beställare. Kommunstyrelsen och nämnderna menar att det inte finns någon beställar- och utförarsystem och det finns ingen ambition att införa ett sådant system i berörda styrdokument.

Oavsett om organisationen innebär ett beställar- och utförarsystem eller inte ser revisorerna ett fortsatt behov av att i både den politiska organisationen och i förvaltningsorganisationen tydliggöra relationen och reglera mellanhavandena mellan kommunstyrelsen som arbetsgivaransvarig och nämnderna som verksamhetsansvariga. I synnerhet när det kommer till bemanningseenhetens organisering och arbetssätt samt förmåga att tillgodose behovet av anställda som direkt får påverkan på nämndernas verksamhetsansvar. Vidare vill revisorerna lyfta att den otydliga gränsdragningen mellan arbetsgivaransvar och verksamhetsansvar tillika revisionsansvar kan få påverkan på en framtida ansvarsprövning, där en nämnd inte kunnat fullgöra sitt verksamhetsansvar på grund av att styrelsen inte fullgjort sitt arbetsgivaransvar.

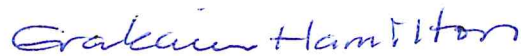
Revisorerna konstaterar att kommunstyrelsen och nämnderna planerar att revidera berörda dokument avseende befogenhet att fatta beslut. När det gäller förvaltningschef har nämnderna och revisorerna även där olika syn på vem/vilka som förvaltningschef och därmed rätt att vidaredelegera beslutanderätt. Att kommunstyrelsen ska, i sitt arbete med att revidera olika styrdokument, utreda begreppen förvaltningschef och förvaltning ser revisorerna som en relevant åtgärd. Kommunstyrelsen delar revisorernas uppfattning att styrelsen behöver stärka sin återrapportering av fattade delegationsbeslut till styrelsen så att de vinner lagakraft.

Revisorerna konstaterar att kommunstyrelsen delar kommunrevisionens syn att det finns otydligheter hur arbetsmiljöansvaret fastställs i styrdokument. Att kommunstyrelsen och nämnderna behöver utreda frågan närmare är en relevant åtgärd. Vidare menar revisorerna att kommunstyrelsen behöver se till att

uppföljning av arbetsmiljön redovisas till styrelsen så att den kan fullgöra sitt arbetsmiljöansvar.

Sammanfattningsvis är revisorernas ståndpunkt att frågorna ovan är av betydande vikt för både verksamhetens genomförande och kommunens styrning, varav frågorna kommer fortsättningsvis att följas noga.

Revisorerna i Gävle kommun



Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande



Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilagor:

1. Granskningsrapport
2. Yttrande kommunstyrelsen
3. Yttrande överförmyndarnämnden
4. Yttrande kultur- och fritidsnämnden
5. Yttrande utbildningsnämnden
6. Yttrande omvårdnadsnämnden
7. Yttrande socialnämnden
8. Yttrande arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden
9. Yttrande samhällsbyggnadsnämnden

REVISIONSKONTORET

Granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen

Andreas Halvarsson, certifierad kommunal re-
visor
Gunilla Beckman Ljung, revisionschef
kvalitetssäkring

Gävle kommun 2022-11-24

Dnr: 22REK10

www.gavle.se

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	3
2.	Utgångspunkter för granskningen	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Avgränsning	5
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Ansvarig nämnd/styrelse	6
2.6	Metod	6
3.	Ansvar för anställda i politiska organisationen	7
3.1	Reglementen	7
3.1.1	Beredning av reglementena	7
3.1.2	Centrala iakttagelser i reglementen	7
3.2	Kommunplan 2022	9
3.3	Bemanningsenhet och kompetensförsörjningsenhet	9
3.4	Behov av anställda och kostnader för anställda	10
3.5	Övriga iakttagelser	10
3.6	Bedömning	11
4.	Befogenheter inom förvaltningsorganisationen	13
4.3	Bedömning	13
4.4	Kommunstyrelsens delegationsordning	14
4.5	Bedömning	15
4.6	Utbildningsnämndens delegationsordning	17
4.7	Bedömning	18
4.8	Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning	18
4.9	Bedömning	19
4.10	Övriga nämnders delegationsordningar	20
4.10.1	Välfärdsnämndernas delegationsordning	20
5.	Ansvar och uppföljning för arbetsmiljön i den politiska organisationen	20
5.3	Bedömning	21
5.4	Ansvar i förvaltningsorganisationen	22
5.5	Bedömning	23
5.6	Uppföljning av arbetsmiljö	23
5.7	Bedömning	24
	Bilaga 1 Bestämmelser i reglementen	25

1. Sammanfattning

I fördelning av ansvar och befogenheter i reglementen, delegationsordningen eller i andra styrdokument är det väsentligt att klart framgår vilket ansvar och befogenhet som vilar på nämnd eller tjänstemän. Fördelning av ansvar avseende anställda varierar beroende på ansvarsområde.

Beställar- och utförarsystemet för förvaltningsstöd¹ avseende anställda är inte införlivat i reglementen. Alltså att kommunstyrelsen ska tillhandahålla förvaltningsstöd medan nämnder ska beställa förvaltningsstöd för utförande av verksamhet. Hur beställar- och utförarsystemet ska hanteras internt behöver närmare framgå av ett styrdokument. Exempelvis vilka beslut nämnden får fatta inom ramen för sitt verksamhetsansvar vice versa kommunstyrelsen inom sitt arbetsgivaransvar. Därtill hur mellanhavanden mellan nämnden och kommunstyrelsen ska regleras och vilka villkor som ska ställas. Denna reglering aktualiseras genom nämndens revisionsansvar inför fullmäktige då nämnderna är beroende av kommunstyrelsens utförande. Regleringen blir förutsättningen för nämnden att kunna styra, leda, kontrollera och följa upp styrelsens utförande av verksamhet. Samtidigt behöver nämnden styra frågor kopplade till uppdraget som styrelsen utför. Alltså besluta om kvalitet, inriktning och omfattning för utförandet. Ovanstående är frågor som nämnden i normalfallet beslutar om i en organisation där nämnden styr över sin egen förvaltning.

Den verksamhet som nämnderna bedriver omfattas av arbetsmiljölagen. Det innebär att även arbetsmiljöansvaret behöver omfatta även nämnderna och inte enbart kommunstyrelsen. I nuvarande ansvarsfördelning behöver kommunstyrelsen i högre grad säkerställa, för att kunna försäkra sig att det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) fungerar, att den årliga uppföljningen genomförs i alla verksamheter. Arbetsmiljöansvaret är i princip fördelat i förvaltningsorganisationen. Riktlinjen för arbetsmiljö och hälsa som närmare anger kommunstyrelsens uppgifter i SAM behöver tydliggöras i hur styrelsen fördelar uppgifter till tjänstemän.

Befogenheterna att fatta beslut har i vissa delar inte fördelats enligt kommunallag, eller inom det ansvar som nämnderna har enligt sitt reglemente. Av styrdokument och intervjuer framgår att enbart kommundirektören är förvaltningschef och därmed den tjänsteman som enligt kommunallagen har befogenhet att vidaredelegera beslutanderätt. Styrelsen har dock gett sektorchef, som inte är förvaltningschef i kommunallagens mening, samma befogenhet som kommundirektör att vidaredelegera beslutanderätt. Konsekvensen är att vissa nämnder i sin delegationsordning också gett sektorchef befogenhet att vidaredelegera beslutanderätt. Vidare har en tjänsteman delegerat beslutanderätter till tjänstemän fast endast en nämnd kan delegera beslutanderätt. Det finns även exempel på beslutanderätter där det inte klart framgår vilken rätt som delegeras och beslutanderätter som inte ligger inom nämndens ansvar. Att fattade delegationsbeslut avseende anställda inte anmälts till kommunstyrelsen innebär att dessa inte vunnit laga kraft. Sammantaget behöver både kommunstyrelsen och berörda nämnder säkerställa en tillräcklig styrning, ledning och kontroll när en beslutsfattare beslutar på styrelsens eller nämndens vägnar.

¹ Med förvaltningsstöd avses stöd genom anställda för att utföra verksamhet.

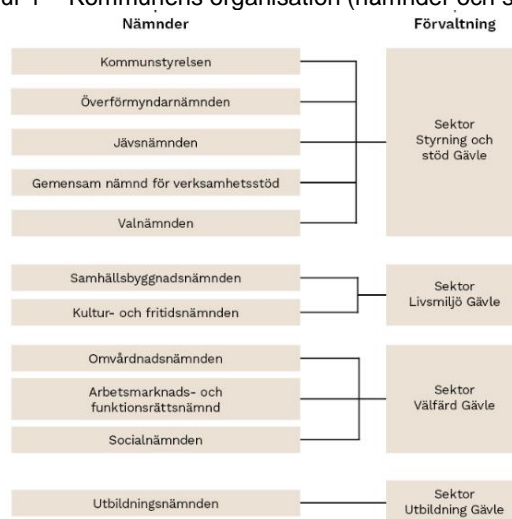
Rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnderna redovisas i rapporten under aktuella avsnitt.

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1 Bakgrund

I samband med beslut om ny politisk organisation och antagande av reglementen december 2018 förändrades förvaltningsorganisationen. Den tidigare organiseringen med en nämnd en förvaltning ersattes av en förvaltning, organiserad enligt nedanstående figur.

Figur 1 – Kommunens organisation (nämnder och sektorer)



(Figuren är hämtad från kommunens webbplats)

Kommunstyrelsen blev arbetsgivaransvarig och anställningsmyndighet. Personal är anställd under kommunstyrelsen och verkar inom berörda nämnders verksamhet. Nämnderna har fortsatt verksamhetsansvaret men ingen egen förvaltning att styra för utförandet av verksamheten. I och med att anställda är en central resurs i verksamhetens utförande blir nämnderna beroende av kommunstyrelsens tillhandahållande av anställda för att uppnå fullmäktiges mål och uppdrag. Detta kan få konsekvenser vad gäller nämndernas möjlighet att styra utförandet av verksamheten. Risk finns att arbetsgivaransvar och verksamhetsansvar mellan styrelsen och nämnderna inte är tillräckligt tydliggjort. Vidare har en form av beställar- och utförarsystem införts i förvaltningsorganisationen med kommunstyrelsen som utförare och nämnderna som beställare av förvaltningsstöd². Beställar- och utförarsystem ställer krav på tydlighet i relationen mellan kommunstyrelsen och nämnderna.

Beslutsfattandet kan påverkas av en förändring i förvaltningsorganisationen. Det gäller för nämnderna³ att se till att beslutanderätt delegeras till rätt delegat och att den beslutanderätt som delegeras är inom nämndens ansvarsområde. Om nämnden valt att delegera beslutanderätt ökar kraven på dess intern kontroll när en beslutsfattare beslutar på nämndens

² Med förvaltningsstöd avses stöd genom anställda för att utföra verksamhet.

³ Med nämnden avses: arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, omvårdnadsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden respektive överförmyndarnämnden.

vagnar. Granskning av avtalshantering (2021) visade på brister i flera av nämndernas delegationsordningar när det gäller befogenhet att besluta om inköp och upphandling. Risk finns att nämnderna inte säkerställt att befogenhet att fatta beslut utgår ifrån kommunallag och kommunens regler samt styrdokument.

Corona-pandemin aktualiserade frågor om arbetsmiljö bland kommunens verksamheter och vilket arbetsmiljöansvar som kommunstyrelsen respektive nämnderna har. Revisionen har vid dialogmöten under 2021 frågat nämnder om roll- och ansvarsfördelningen för kommunens personal och arbetsmiljöansvaret. Enligt kommunstyrelsens reglemente ansvarar styrelsen för arbetsmiljön. Nämnderna har enligt sina reglementen verksamhetsansvaret. Risk finns att arbetsmiljöansvaret inte är tydliggjort i politiska organisationen respektive förvaltningsorganisationen. Vilket kan medföra att det systematiska arbetsmiljöansvaret inte bedrivs i enlighet med regelverk⁴

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma dels om ansvaret för kommunens personal mellan kommunstyrelsen och nämnderna är tydligt, dels om styrelsen och nämnderna fördelat ansvar och befogenheter i enlighet med lagar, föreskrifter och kommunens styrdokument. Följande revisionsfrågor har identifierats⁵:

- 1) Har styrdokument fastställts som på ett tillräckligt sätt tydliggör roll- och ansvarsfördelning rörande personal mellan kommunstyrelsen och nämnderna?
- 2) Har befogenhet att fatta beslut tilldelats i enlighet med aktuellt regelverk?
- 3) Har arbetsmiljöansvaret i såväl politiska organisationen som förvaltningsorganisation fördelats enligt regelverk?
- 4) Har uppföljning systematiska arbetsmiljöarbetet gjorts?

2.3 Avgränsning

Granskningen omfattar följande nämnder: arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, omvårdnadsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och överförmyndarnämnden. Därtill omfattar granskningen medarbetare anställda under kommunstyrelsen.

Jävsnämnden, gemensam nämnd för verksamhetsstöd och valnämnden omfattas inte av granskningen.

Delegationsordningarna har granskats på övergripande nivå med inriktning på hur nämnden delegerar avseende anställda och arbetsgivarfrågor samt hur delegationsbeslut anmäls till nämnden.

Hur uppgifter fördelats i det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) har avgränsats till kommundirektör och sektorchef. Det innebär att granskningen inte har omfattat hur uppgifter fördelats längre ner i förvaltningsorganisationen.

⁴ Arbetsmiljölag, arbetsmiljöverkets föreskrifter och kommunen styrdokument.
⁵ Revisionsfrågorna besvaras med ja, delvis eller nej.

2.4 Revisionskriterier

Revisionskriterierna ligger till grund för de analyser, slutsatser och bedömningar som görs. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen: 5 kap. 28 §, 6 kap. 6 §, 37–38 §§, 40 §. 7 kap. 5–6 §§
- Arbetsmiljölagen: 1 kap. 2 §, 3 kap. 2 §.
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter:
 - Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).
- Reglementen för: arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, omvårdnadsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och överförmyndarnämnden.

2.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, omvårdnadsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och överförmyndarnämnden.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Tjänsteman som har intervjuats eller besvarat skriftliga frågor är: kommundirektör, sektorchefer, HR-direktör, jurist, förhandlingschef, ekonomi- chefer, HR-chef och kommunsekreterare. Samtliga har givits möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3. Ansvar för anställda i politiska organisationen

3.1 Reglementen

3.1.1 Beredning av reglementena

Under 2018 skedde flera förändringar i den politiska- och förvaltningsorganisationen. I maj antog fullmäktige POG-kommitténs förslag till politisk organisation. Förändringarna i den politiska organisationen handlade i korthet om att flytta ansvar för olika uppgifter mellan nämnderna.⁶ Dessa förändringar i ansvar medförde även förändringar inom förvaltningen. Utifrån förslag till politisk organisation uppdrogs kommunstyrelsen att bereda nya reglementen. Vidare fastslog fullmäktige att innan omorganiseringen skulle en riskbedömning av organisationsförändringens konsekvenser på personal göras. Riskbedömningen skulle presenteras på ett kommunstyrelsesammanträde innan själva beslutet om omorganisering. En risk- och konsekvensanalys genomfördes och anmäldes som för kännedom till kommunstyrelsen den 28 augusti 2018.

I intervjuer beskrivs att det under 2018 togs fram en FOG (förvaltningsorganisation), som utgår ifrån POG-kommitténs förslag. FOG:en inte är beskriven i ett samlat dokument utan beskrivs på olika ställen såsom på intranätet och i skriftligt svar⁷ på frågor om FOG:en.

Under hösten 2018 beredde kommunstyrelsen fram förslag till nya reglementen, ett gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder (benämns härnäst gemensamma reglementet) och ett reglemente per nämnd. Den stora förändringen i både det gemensamma reglementet och reglementet per nämnd var att kommunstyrelsen blev arbetsgivaransvarig och anställningsmyndighet för samtliga anställda i kommunen. Förvaltningarna slogs samman till en gemensam förvaltningsorganisation. Syftet med förändringen beskrivs, i förslag till nya reglementen, öka förutsättningarna att stärka det viktiga arbetsgivararbetet. Likaså möjliggöra en enhetlig arbetsgivarpolitik för samtliga medarbetare i kommunen. Intervjuade uppger också att syftet var att skapa en stabil förvaltningsorganisation över tid oavsett politisk organisation. Av förslaget framgår ingen konsekvensanalys eller juridisk utredning om hur omorganiseringen kommer påverka kommunstyrelsens och nämndernas ansvar samt förutsättning för att kunna utföra verksamheten. Alla reglementen antogs av fullmäktige i december 2018.

3.1.2 Centrala iakttagelser i reglementen

Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar

Kommunstyrelsen ansvarar för förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess samtliga arbetstagare. Arbetsgivaransvaret omfattar, i enlighet med fastställda policydokument och riktlinjer ansvar för bland annat organisation, kultur och värdegrund, samverkan, medarbetarskap, chef- och ledarskap, arbetsmiljö, kompetensförsörjning, inkludering, jämställdhet och likabehandling, pension, anställning och lönebildning. Förhållanden som ger förutsättningar och viljeriktning för en hållbar och attraktiv arbetsgivare. Vidare ansvarar styrelsen för arbetsmiljön i kommunen och som arbetsgivarföreträdare för det systematiska

⁶ Exempelvis samla ansvaret för arbetsmarknadsåtgärder och försörjningsstöd under arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden.

⁷ Dnr: 18KS63-12.

arbetsmiljöarbetet, samt att verksamheten bedrivs i enlighet med arbetsmiljölagen och föreskrifter om arbetsmiljö.

Nämnderna ansvarar för att dess verksamhetsuppdrag är tydligt och ändamålsenligt organiserat. Detta så att de förtroendevalda kan ta nödvändigt ansvar med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och ramar samt övriga styrdokument, lagar och andra författningar för verksamheten (se bilaga 1 för ytterligare beskrivning av styrelsens och nämndernas ansvar).

Arbetslöshetsnämnd

Enligt lag om arbetslöshetsnämnd ska varje kommun ha en arbetslöshetsnämnd. I lagen fastslås de uppgifter som ankommer på en arbetslöshetsnämnd. Vilken nämnd som explicit är arbetslöshetsnämnd framgår inte av reglementena. Däremot uppger intervjuade att ansvaret som kommunens arbetslöshetsnämnd ingår i arbetsmarknads- och funktionsrättsnämndens (AFN) ansvar att vidta åtgärder som förebygger arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet.

Intervjuad uppger att i kommande revidering av reglementen kommer det förtydligas att AFN är kommunens arbetslöshetsnämnd och svarar för de uppgifter som ankommer på en sådan nämnd.

Kollektivavtal

Med stöd av lag om vissa kommunala befogenheter kan en kommun uppdra åt till exempel Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) teckna kollektivavtal eller på ett sätt reglera anställningsvillkor för anställda i den kommunen. Denna möjlighet finns inskriven i SKR:s förslag till reglemente.

Kommunstyrelsen har enligt sitt reglemente inte ovanstående möjlighet. I stället uppger intervjuade att frågor om kollektivavtal eller andra regleringar av anställningsvillkor hanteras av kommunen och HR-enheten. Kopplingen till SKR blir genom att lokala kollektivavtalen utgår ifrån SKR:s avtal.

Administrativ service mot ersättning

Enligt reglemente för kommunstyrelsen ska styrelsen efter uppdrag från kommunens nämnder och företag tillhandahålla bland annat övrig administrativ service mot ersättning. Granskningen visar att det inte finns en definition vilka administrativa tjänster som ska tillhandahållas. Det därmed oklart huruvida HR-tjänster ingår bland dessa tjänster.

Delegering av beslutanderätt

Ordningen i kommunallagen kapitel 5 är att fullmäktige beslutar i ärenden om sin verksamhet och om nämnder. Begreppet anställda omnämns inte bland dessa bestämmelser. Enligt kommunallagens kapitel 6–7 beslutar nämnderna i sin tur om sin verksamhet och sina anställda samt fördelning av beslutanderätt såsom delegering.

I det gemensamma reglementet är ordningen en annan än ovanstående. Detta genom att fullmäktige beslutat att ansvar för tillsättande av personella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa (verksamheten) delegeras från kommunstyrelsen via kommundirektör och sektorchefer. Följden blir att fullmäktige fastlår dels hur

beslutanderätt ska delegeras inom kommunstyrelsen, dels beskrivningar och uppgifter för anställda (kommundirektör och sektorchef).

Begrepp i kommunstyrelsens reglemente

I reglemente för kommunstyrelsen används flera värderingsord/värdeord som "tydlig", "ändamålsenlig" och "erforderlig". Det sistnämnda ordet uppges avse omfatta båda delegationer enligt kommunallag respektive arbetsmiljölag. Definition eller anvisning när och hur dessa ord uppnås framgår inte av reglementet.

3.2 Kommunplan 2022

Kommunplanen fastslår ingen roll- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Däremot lyfter intervjuad upp att kommunplanen innehåller inriktning och uppdrag med bäring på anställda. Vilka tangerar både kommunstyrelsen i egenskap av arbetsgivaransvarig samt anställningsmyndighet och berörda nämnders verksamhetsansvar. Ena exemplet på uppdrag är avskaffande av ofrivilliga delade turer som ska genomföras av kommunstyrelsen, omvårdnadsnämnden och arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden. Det andra exemplet på uppdrag är tydlig minskning av andelen tim- och korttidsvikarier som ska genomföras av kommunstyrelsen och omvårdnadsnämnden. Det tredje exemplet är socialnämndens uppdrag att identifiera åtgärder för en mer framgångsrik kompetensförsörjning och förbättrad arbetsmiljö.

3.3 Bemanningseenhet och kompetensförsörjningsenhet

Kommunstyrelsen beslutade i oktober 2017 att ha en gemensam vikarieanskaffning för anställda (anställningstid <sex månader) i kommunens verksamheter. Beslutet innebar att ett beställar- och utförarsystem infördes innan de nya reglementena antogs. Enligt uppgift har bemanningseenheten ett utföransvar som innebär att svara för utförandet av bemanning, rekrytering och tillsättning utifrån verksamhetens beställningar. Likaså svara för det övergripande arbetsgivaransvaret som innefattar anställningsförutsättningar och arbetsmiljöansvar. Verksamheten svarar för beställning av bemanning. Men också för dels tillsättning av tillfällig bemanning utanför bemanningseenhetens arbetstider, dels planera bemanning på andra sätt i de fall där tillfällig bemanning inte är möjlig.

Bemanningseenhetens arbetssätt är dokumenterade i sju instruktioner⁸. Det kommer att tas fram ett avtal (service level agreement) som klargör mellanhavandena mellan utförare och beställare samt förfarande vid en avvikelse. Intervjuad uppger att det finns flera forum på olika nivåer i förvaltningsorganisationen där avvikelser ska hanteras.

Intervjuade uppger att kommunstyrelsen och sektor styrning och stöd kommer göra en översyn av bemanningseenhetens organisering och arbetssätt.

Fullmäktige beslutade under 2021 att inrätta en gemensam kompetensförsörjningsenhet, i syfte att stödja verksamheten i rekrytering av anställda (anställningstid >sex månader). Även här infördes tillika utökades beställar- och utförarsystemet. Enligt en plan skulle rekryteringsstödet successivt implementeras under andra halvan av 2021. Likt bemanningseenheten svarar kompetensförsörjningsenheten för utföransvaret, alltså

⁸ Instruktionerna finns att tillgå på kommunens intranät, <https://ankaret.gavle.se/Kommunen/Medarbetarportalen/Bemanningseenheten/Rutiner-och-ansvarsomraden/>.

sköta delarna i rekryteringsprocessen, medan verksamheten beställer stöd.

3.4 Behov av anställda och kostnader för anställda

Av intervjuer framkommer nämndens behov av anställda sammanställs i budgetprocessens inledande skede, där nämnden innan sommaren inkommer till styrelsen med sitt budgetäskande. Behovet i form av antalet anställda/tjänster för att utföra verksamheten beskrivs inte i budgetäskandet. Ekonomiska ramar (där behovet ingår) för nämnderna fastställs slutligen genom kommunplanen, som i sin tur bryts ner genom verksamhetsplanen där personalkostnader specificeras i resultaträkningen. I budgetprocessen görs ingen formell beställning av anställda. Däremot i den löpande verksamheten görs som ovan beskrivet (se stycke 3.3) beställning av anställda (anställningstid <sex månader) och rekryteringsstöd.

Kostnader för anställda är uppdelat mellan finansförvaltningen, styrelsen och nämnderna. Intervjuade uppger att styrelsen svarar för friskvårdsbidrag, kostnader knutna till företagshälsovård och fackliga kostnader. Finansförvaltningen svarar bland annat för pensionskostnader. Övriga kostnader såsom arbetsgivaravgifter och lön svarar nämnderna för. Bemanningsenhetens och kompetensförsörjningsenhetens kostnader finansieras genom kommunbidrag som har omfördelats från nämnderna.

Intervjuade uppger att verksamhetsuppföljning med månadsrapporter, delårsrapporter och årsrapport är den primära rapporteringen där nämnden ska rapportera ändrade behov av anställda eller eventuella avvikelser för att fullgöra sitt verksamhetsansvar. Nämnden ska beskriva planerade åtgärder vid negativ resultatprognos.

3.5 Övriga iakttagelser

Kommunstyrelsens intern kontrollplan innehåller en måttlig risk (gul) om att regelverket för arbetsmiljö inte efterlevs i förvaltningsorganisationen. Risken kommer kontrolleras genom den årliga uppföljningen där svarsfrekvensen ska vara minst 80 %. Valfördsnämnderna har i sin respektive intern kontrollplan en hög risk (röd) att personal/kompetensförsörjningen, främst bemanningsenheten, inte tillgodoser verksamheternas behov.

Kommunstyrelsens och nämndernas verksamhetsrapporter per delår 1 och 2 innehåller beskrivningar med bäring på anställda, både ur ett arbetsgivarperspektiv och verksamhetsperspektiv:

- Kommunstyrelsen: Bemanningsenheten har haft stora utmaningar under pandemin att tillgodose behovet av anställda (anställning <sex månader) inom sektor välfärd och sektor utbildning.
- Samhällsbyggnadsnämnden: Pågående arbete med resursförstärkning och minska sårbarheten vid personalförändringar för att möta det ökade behovet av nämndens tjänster.
- Kultur- och fritidsnämnden: En verksamhet är beroende av anställda med anställningstid kortare än sex månader. Det anges att en verksamhet (Gasklockorna) ändrat arbetsuppgifter för vissa av sina anställda i syfte att behålla kompetens och personal.
- Utbildningsnämnden: Inom förskolan har anställningar övergått till månadsanställningar för vikarier i syfte att stärka upp verksamheten. Likaså har timanställda visstidsanställts för en ökad kontinuitet. Nämnden har tagit fram en egen

kompetensförsörjningsplan för bl.a. förskolan, som syftar till att kartlägga nuläget i utbildningssektorn samt identifiera kommande kompetensbehov.

- Omvårdnadsnämnden: Omstrukturering av personal har genomförts på vård- och omsorgsboendet Furugården och till boendet har det varit svårt att rekrytera finsktalande personal med adekvat utbildning.
- Socialnämnden: Genomförande av nämndens uppdrag har inneburit att en så kallad personalram setts över och en beredskapsplan tagits fram för hantering av ökad arbetsbelastning. En kompetens- och befogenhetstrappa har tagits fram.

Av utbildningsnämndens protokoll framgår att till nämnden har Skolverkets olika beslut om statsbidrag rörande anställda (till exempel fortbildning, anställning, höjda löner etcetera) anmälts löpande.

På arbetsgivarutskottets sammanträde i maj 2019 diskuterades kommunstyrelsens arbetsgivaruppdrag och gränsdragningen mellan nämnderna, kommunstyrelsen och arbetsgivarutskottet avseende uppföljning och återrapportering av arbetsgivar- och personalfrågor.

3.6 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis fastställts styrdokument som tydliggör roll- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Fullmäktiges uppgift är att besluta om den kommunala nämndorganisationen. Enligt vår bedömning har fullmäktige beslutat att kommunstyrelsen ansvarar både för verksamheter och tillhandahåller tjänster åt nämnderna. Det sistnämnda innebär att styrelsen blir utförarnämnd, vilket framgår explicit av reglementet genom uppgiften att erbjuda administrativ service mot ersättning. Implicit framgår av reglementet att styrelsen tillhandahåller förvaltningsstöd⁹ till nämnderna i och med att de inte har en egen förvaltning. Denna uppgift förtydligas genom fullmäktiges beslut om inrättande av kompetensförsörjningsenhet och styrelsens beslut om gemensam vikarieanskaffning. Nämndernas ansvar är enbart för verksamheter och beställare av förvaltningsstöd avseende anställda. Sammantaget bedömer vi att beställar- och utförarsystemet för förvaltningsstöd avseende anställda behöver fastställas även i reglementen, så att det tydligt framgår att styrelsen tillhandahåller förvaltningsstöd medan nämnderna beställer förvaltningsstöd.

Hur beställar- och utförarsystemet ska hanteras internt framgår i viss grad av instruktioner för bemanningsenheten och budgetprocessen. Dessa dokument beskriver enbart vissa delar av systemet och är således inte heltäckande. Det behövs enligt vår bedömning ett styrdokument som närmare beskriver beställar- och utförarsystemet. Exempelvis hur mellanhavanden mellan nämnden och kommunstyrelsen ska regleras, vilka villkor (volym, kvalitet, uppföljning etc.) som ska ställas. Likaså vilka beslut nämnden respektive styrelsen får fatta avseende förvaltningsstöd inom sina respektive ansvar (verksamhet/arbetsgivare). För som stycke 3.5 visar, sett till det styrelsen och nämnderna utför, är rågången mellan verksamhetsansvar och arbetsgivaransvar inte helt tydlig.

⁹ Med förvaltningsstöd avses stöd genom anställda för att utföra verksamhet.

Utgångspunkten i kommunallagen är att nämnden själv avgör hur verksamheten lämpligast ska bedrivas. Denna självständighet är en viktig utgångspunkt utifrån ett ansvars perspektiv och nämndens så kallade revisionsansvar¹⁰ mot fullmäktige. I kommunen påverkas nämndernas möjligheter att utföra sitt uppdrag självständigt i och med att de är beroende av styrelsen som tillhandahåller förvaltningsstöd. Nämndens revisionsansvar mot fullmäktige är detsamma även när skötseln av en verksamhet överlämnas till en annan utförare. Eller i förhållandet till styrelsen som utför verksamhet för någon av nämnderna. Det finns därmed en risk för att nämnderna inte kan säkerställa sitt verksamhetsansvar och utföra sitt uppdrag från fullmäktige när nämnderna inte har egen rådighet över anställda.

Jämfört med en organisation med "en nämnd en förvaltning" kräver beställar- och utförarsystem en helt annan reglering och hantering för bibehållen tydlighet i roll- och ansvarsfördelningen. Kraven ökar på nämndens styrning, ledning, kontroll och uppföljning. Vår bedömning är att det saknas ett dokument (motsvarande överenskommelse) eller hänvisning till styrdokument, som reglerar villkoren mellan nämnden och styrelsen. Villkor för styrelsens uppdrag och utförande uttrycka på ett sådant sätt att de skyldigheter som följer av kommunallagen och fullmäktiges uppdrag kan styras och kontrolleras av nämnden. Det finns därmed en risk att nämndens intern kontroll över den verksamhet som styrelsen bedriver på nämndens uppdrag inte är tillräcklig, utifrån det långtgående ansvar som nämnden har för att självständigt leda, styra och kontrollera det arbete som utförs på uppdrag av annan part. Vidare bedömer vi att det heller inte finns något dokument som reglerar hur styrelsen ska återrapportera till nämnden. Det innebär att nämnden inte kan kontrollera styrelsens utförande av den verksamhet som nämnden enligt sitt reglemente är ansvarig för. En konsekvens av detta är att det blir svårt för nämnden att leda och styra styrelsens utförande av nämndens verksamhet. Vidare måste nämnden, utöver att besluta om vilka uppdrag som lämnas till styrelsen, även besluta om frågor kopplade till själva utförandet, det vill säga mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Ovanstående är frågor som nämnderna i normalfallet beslutar om i en organisation där nämnderna beslutar om sin egen förvaltning samt anställda.

Vår bedömning är i övrigt att kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig beredning av reglementen. Delegering av beslutanderätt och att anställda får uppgifter direkt från kommunfullmäktige följer inte kommunallagen. Det behöver förtydligas vilka administrativa tjänster som ska tillhandahållas mot ersättning. Likaså behöver begreppen "tydlig", "ändamålsenlig" och "erforderlig" definieras så att det blir tydligare i prövning av kommunstyrelsens ansvar om styrelsen säkerställt dessa begrepp i utförande av verksamhet. Det är dock positivt att ansvaret för arbetslöshetsnämnd kommer tydliggöras i nästa revidering av reglementen.

Rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Revidera reglementen genom att införliva beställar- och utförarsystemet för förvaltningsstöd avseende anställda.
- Ta fram ett styrdokument som definierar beställar- och utförarsystemet.

¹⁰ Revisionsansvar innebär att nämnden prövas utifrån sitt lagstadgade uppdrag och generella ansvar. Följer av KL 5 kap. 24 §, 6 kap. 6 §, 12 kap. 1 §.

Rekommendationer till nämnderna:

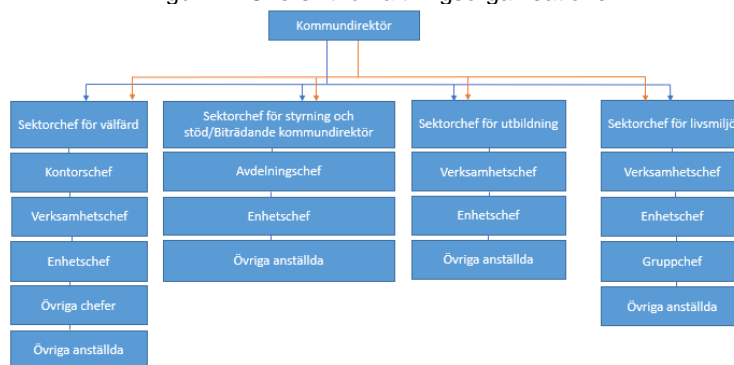
- Reglera kommunstyrelsens utförande av förvaltningsstöd avseende anställda. Regleringen bör innehålla de delar som nämnden behöver för att kunna styra, leda, kontrollera samt följa upp verksamheten i syfte att fullgöra sitt revisionsansvar.

4. Befogenheter inom förvaltningsorganisationen

4.1 Förvaltningsorganisationen

I figuren nedan beskrivs förvaltningsorganisationen. Som figuren visar varierar titlar på chefer mellan sektorerna.

Figur 2 – Översikt förvaltningsorganisationen



(Figuren är yrkesrevisorernas egen)

4.2 Instruktion för kommundirektör och sektorchefer

För kommundirektören finns i enlighet med kommunallagen en instruktion¹¹. Den anger, i likhet med gemensamma reglementet¹², att kommundirektören är kommunens ledande tjänsteman och anställs av samt svarar inför kommunstyrelsen. Kommundirektören är förvaltningschef för förvaltningsorganisationen. Även samtliga intervjupersoner uppger att kommundirektören är den enda förvaltningschefen.

Kommundirektören är chef över sektorchefer (se blåa pilar). Kommunirektören kan fatta delegationsbeslut i olika ärenden och vidaredelegera beslutanderätten till biträdande kommundirektör eller sektorchef (se orangea pilar).

4.2.1 Instruktion för sektorchefer

I enlighet med kommunirektörens instruktion finns en instruktion för sektorchef styrning och stöd¹³, och en instruktion för övriga tre sektorchefer (livsmiljö, utbildning respektive välfärd)¹⁴. Av båda instruktioner framgår att sektorchefen anställs av kommunirektör, som sektorchef även svarar inför. Sektorchef är sektorns ledande tjänsteman och svarar inför berörd(a) nämnd(er). Vidare anges att sektorchef kan fatta beslut i olika ärenden på delegation.

4.3 Bedömning

Vi konstaterar att kommunirektören är förvaltningschef. Det innebär att kommunirektören är den enda som med stöd av kommunallagen (7 kap 5 §) får vidaredelegera beslutanderätt till någon anställd i kommunen.

¹¹ Av instruktionen framgår inte när den är antagen eller diarienummer.

¹² Se bilaga 1, § 2 gemensamma reglementet.

¹³ Datum när instruktionen fastställts eller diarienummer framgår inte.

¹⁴ Datum när instruktionen fastställts eller diarienummer framgår inte.

Detta förutsätter att någon nämnd beslutat att beslutanderätt får vidaredelegeras.

4.4 Kommunstyrelsens delegationsordning

4.4.1 Allmänt

Delegationsordningen¹⁵ är antagen av styrelsen den 8 februari 2022. Av den framgår att delegaten beslutar på styrelsens vägnar. Alltså är styrelsen själv ansvarig för de beslut som fattats av någon annan (till exempel anställd) genom delegation. I delegationsordningen framgår att i frågor om vidaredelegation ska sektorchef jämföras med förvaltningschef. Som tidigare beskrivet (se kapitel 3) anger både gemensamma reglementet och kommundirektörens instruktion att endast kommundirektören är förvaltningschef.

4.4.2 Delegerade beslutanderätter

Delegationsordningen är indelad i 13 kapitel, varje kapitel är i sin tur indelad i områden under vilka delegerade beslutanderätter och delegater sorteras. Ärenden som inte får delegeras är bland annat ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Tabell 1 - Allmänt	
Ärende	Delegat
Mindre omorganisation av förvaltningen	Kommundirektör
Omorganisation inom sektor styrning och stöd	Sektorchef

Någon definition, avgränsning eller anvisning för tolkning av begreppet "mindre" framgår inte av delegationsordningen. Intervjuad uppger att mindre omorganisation kan avse överföring av verksamhet mellan sektorer.

I kapitel 8–10¹⁶ anges delegerade beslutanderätter avseende arbetsgivarfrågor. Exempel på delegerade beslutanderätter är:

Tabell 2 - Arbetsgivarfrågor	
Ärende	Delegat
Beslut om anställning (över 6 månader)	Närmaste chef
Förbud mot bisyssla	Sektorchef eller förhandlingschef
Uppsägning av personliga skäl och avsked	Sektorchef (får vidaredelegeras)
Disciplinansvar	
Avstängning	
Omplacering inom sektor	

Som tabellen ovan visar har sektorchef rätt att vidaredelegera beslutanderätt om till exempel uppsägning och avstängning, fast sektorchef inte är förvaltningschef.

Av varken delegationsordningen eller annat dokument framgår vem/vilka som har rätt att besluta om anställning <sex månader (till exempel visstidsanställning). Heller inte om beslutet definieras som delegationsbeslut eller verkställighet. Av intervjuer framkommer att både tjänstemän på bemanningenheten och närmsta chef i verksamheten fattar dessa beslut om anställning.

¹⁵ Dnr: 22KS55.

¹⁶ Kapitel 8: arbetsgivarfrågor (kommunövergripande), kapitel 9: arbetsgivarfrågor – beslut om sektorchefer och biträdande kommundirektör, kapitel 10: arbetsgivarfrågor – beslut om övriga chefer.

Tabell 3 - Arbetsgivarfrågor – beslut om chefer	
Besluten avser: anställning, lönesättning, överenskommelse om avslut av anställning, förbud mot bisyssla, beviljande av t.ex. kurser, disciplinansvar, avstängning och uppsägning av personliga skäl eller avsked.	
<u>Ärende</u>	<u>Delegat</u>
Beslut om sektorchefer och biträdande kommun- direktör	Kommundirektör
Beslut gällande kontorschef	Sektorchef
Beslut gällande avdelningschef	Sektorchef
Beslut gällande övriga chefer	Överordnad chef
Om beslutet rör en chef som inte går under be- nämningen kontors-, avdelnings- eller en enhets- chef är berörd delegat personens närmast över- ordnade chef	

Som figur 2 visar har sektorer enhetschef. Beslut gällande enhetschef beskrivs inte i delegationsordningen liksom tabell 3 där principen, enligt vår uppfattning, är att överordnad chef beslutar om arbetsgivarfrågor för berörd chef. Dock kan sektorchef eller närmaste chef besluta om olika arbetsgivarfrågor avseende enhetschef med stöd av delegerade beslutanderätter i tabell 2.

4.4.3 Anmälan av delegationsbeslut

Delegationsordningen anger att samtliga beslutanderätter ska anmälas till kommunstyrelsen, vilket är förutsättningen för att överklagandetiden ska börja löpa. Delegaten ansvarar för att beslutet anmäls till kommunstyrelsen. Närmare formkrav på själva anmälan tillika sammanställningen av delegationsbesluten, alltså vilka uppgifter¹⁷ som ska framgå av anmälan, anges inte i delegationsordningen. Av intervju framgår att anmälan av delegationsbeslut ska göras till sektor styrning och stöds registratur. Registratorer och kommunsekreterare sammanställer besluten till kallelsen till styrelsens sammanträde där besluten ska anmälas. För ovan beskriven hantering finns Platina som systemstöd.

Kommunstyrelsen har under perioden juni 2021-juni 2022 sammanträtt elva gånger¹⁸. Vid samtliga sammanträden, med undantag för tre, finns två stående ärenden: "redovisning av delegeringsbeslut" och "anmälningar vid kännedom". Under perioden april 2021-april 2022 har delegationsbeslut fattats om nyanställning (anställning >sex månader). Alla dessa delegationsbeslut med undantag för de beslut som fattats i maj 2021 har anmälts under ärendet anmälningar för kännedom. I anmälningarna anges till exempel den enhet som anställt, befattning på den anställda och anställningsdatum. Däremot anges inte delegat, alltså vilken tjänsteman som fattat beslutet.

Enligt uppgift från HR-avdelningen har delegationsbeslut om avsked respektive uppsägning fattats under första halvan av 2022. Inga av dessa delegationsbeslut har anmälts till styrelsen.

4.5 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har delvis tilldelat befogenheter i enlighet med kommunallagen. Styrelsen har delegerat beslutanderätter

¹⁷ Delegat, beslutsdatum, hänvisning till aktuell punkt i delegationsordningen etc.

¹⁸ Sammanträdesdatum: 2021-06-08, 2021-09-14, 2021-10-04, 2021-10-12, 2021-10-18, 2021-10-26, 2021-11-15, 2021-11-23, 2022-02-08, 2022-03-15 och 2022-04-12.

avseende omorganisation (se tabell 1). Givet att ingen närmare beskrivning ges kan dessa beslutanderätter avse ärenden om verksamhetens inriktning, omfattning eller kvalitet. Beslut i dessa ärenden får enligt såväl kommunallag som styrelsens egen delegationsordning inte delegeras.

Styrelsen bedöms inte ha fastslagit om beslutanderätten avseende anställning <sex månader är delegationsbeslut eller verkställighet. Detta behöver fastslås ur ett laglighetsprövningsperspektiv ifall denna typ av beslut ska kunna laglighetsprövas eller inte. Vidare är det inte fastslaget vilken tjänsteman som har rätt att besluta om anställning <sex månader. Styrelsen behöver tydliggöra och komplettera vilken delegat som har rätt att besluta om arbetsgivarfrågor (se tabell 3) för enhetschef. Delegaterna "närmaste chef" respektive "överordnad chef" behöver också tydliggöras eftersom det inte framgår vilken tjänsteman som är delegat. Det går alltså inte att kontrollera vilken tjänsteman motsvarande "närmaste chef" eller "överordnad chef" som är mottagare av delegerad beslutanderätt. Jämförelsevis specificeras tjänsteman/tjänstetitel för övriga delegater.

Som tidigare konstaterat (se kapitel 3) är kommundirektören förvaltningschef och den enda tjänstemän med stöd av kommunallagen som får vidaredelegera beslutanderätt. Bedömningen är att det inte finns stöd i kommunallagen för en ordning där sektorchefer är att jämställa med förvaltningschef i fråga om att vidaredelegera. Det betyder att sektorchefer inte får vidaredelegera beslutanderätt till anställda i förvaltningsorganisationen.

Bedömningen är att vissa delegationsbeslut inte har anmälts till styrelsen och därmed inte vunnit laga kraft. Anmälda delegationsbeslut har anmälts i fel ärende och ska enligt vår bedömning anmälas under ärendet "redovisning av delegeringsbeslut". För att öka insynen och transparensen i styrelsens beslutsfattande behöver redovisningen av delegationsbeslut vara mera informativ. Exempelvis bör det framgå vilken delegat som fattat beslut om anställning >sex månader.

Slutligen behöver styrelsen, se kommande bedömningar, samordna arbetet med sin och övriga nämnders delegationsordningar i syfte att göra dokumenten stringenta när det gäller beslutanderätter avseende anställda och arbetsgivarfrågor. Vår bedömning är att enbart kommunstyrelsen, utifrån sitt arbetsgivaransvar, kan delegera beslutanderätter avseende anställda och arbetsgivarfrågor.

Rekommendationer:

- Revidera delegationsordning så att:
 - enbart förvaltningschef har befogenhet att vidaredelegera beslutanderätt.
 - det anges vilken delegat som beslutar om arbetsgivarfrågor för enhetschefer.
 - beslutanderätter om organisation preciseras närmare så att dessa beslut inte avser ärenden om mål, omfattning, inriktning eller kvalitet.
- Fastslå om beslut om anställning <sex månader är delegationsbeslut eller verkställighet och vilken tjänsteman som har befogenhet att fatta dessa beslut.
- Säkerställ att delegationsbeslut anmäls till styrelsen.

4.6 Utbildningsnämndens delegationsordning

4.6.1 Allmänt

Delegationsordningen¹⁹ är antagen av nämnden den 27 april 2022. Inledningsvis ges en allmän beskrivning om delegering, bland annat att nämnden får delegera beslutanderätt till anställd och möjligheten för sektorchefen att vidaredelegera beslutanderätt till annan anställd. Vidaredelegerad beslutanderätt från sektorchefen till anställd anges inte kunna vidaredelegeras till en ytterligare tjänsteman. Av delegationsordningen framgår ingen beslutanderätt som får vidaredelegeras. Som tidigare beskrivet (se stycke 3.3 och 3.5) är det enbart kommundirektör i egenskap av förvaltningschef som får vidaredelegera beslutanderätt.

Utöver delegationsordningen finns dokumenten Delegation, personalärenden och Tillägg till delegationsordningen. Det sistnämnda dokumentet upphörde gälla i juli 2022. Delegation personalärenden är fastställd av sektorchef för utbildning den 3 maj 2019, alltså tidigare än kommunstyrelsens senaste revidering av sin delegationsordning. Dokumentet gäller för personalärenden inom sektor utbildning och har en koppling till kapitlet om arbetsgivarfrågor i kommunstyrelsens delegationsordning. Av dokumentet framgår att möjlighet finns att vidaredelegera. Som ovan beskrivet har utbildningsnämnden i sin delegationsordning inte fastställt någon beslutanderätt som får vidaredelegeras.

Nedan kommenteras skillnaderna mellan kommunstyrelsens delegationsordning (se tabeller 1–3) och Delegation personalärende (se tabell 4–6 nedan).

Tabell 4 - Anställning och avslut	
Ärende	Delegat
Anställningar, vikariatsförordnanden och förändrad tjänstgöringsgrad för befattningar	Vidaredelegerat från sektorchef till närmaste chef
Vederbörande beslutsdelegat fattar även beslut om entledigande.	

Ärende, alltså den beslutanderätt som delegeras, anges på olika sätt. Kommunstyrelsens delegationsordning anger beslut om anställning >sex månader medan Delegation personalärende anger beslut för alla typer av anställningar. Som tidigare beskrivet är det inte fastställt om beslut om anställning <sex månader är delegation eller verkställighet samt vem som har rätt att fatta dessa beslut.

Delegaten är också olika där kommunstyrelsen delegerar till närmsta chef och det finns ingen rätt att vidaredelegera beslutanderätten. Delegation personalärende anger att beslutanderätten är vidaredelegerad från sektorchef till närmaste chef.

Kommunstyrelsens delegationsordning anger att sektorchef får vidaredelegera till valfri anställd om uppsägning av personliga skäl och avsked. I Delegation personalärende finns en begränsning att beslutanderätten enbart får vidaredelegeras till närmaste chef.

Tabell 5 - Omställningsåtgärd	
Ärende	Delegat

¹⁹ Diarienummer framgår inte.

Omställningsåtgärder	Sektorchef
----------------------	------------

Beslutanderätten återfinns inte i styrelsens delegationsordning. Det förklaras av intervjuad att omställningsåtgärd²⁰ betraktas som verkställighet till följd av en uppsägning eller avsked.

Tabell 6 - Deltagande i konferens	
Ärende	Delegat
Deltagande i kurs eller konferens, tjänsteresa vid resor utanför Norden och Island	Vidaredelegerat från sektorchef till närmaste chef
Förbud mot utövande av bisyssla	

Ingen av dessa två beslutanderätter får vidaredelegeras enligt kommunstyrelsens delegationsordning. När det gäller beslut om förbud mot utövande av bisyssla är delegaterna sektorchef eller förhandlingschef (se tabell 3), alltså inte närmaste chef som Delegation personalärende anger.

Granskning av protokoll och sammanträdeshandlingar perioden maj 2021-maj 2022 visar att inga delegationsbeslut avseende anställda fattats.

4.7 Bedömning

Vi bedömer att utbildningsnämnden har delvis tilldelat befogenheter i enlighet med kommunallagen. Med utgångspunkt i bedömningen i avsnitt 3.3 och 3.5 bedömer vi att nämndens formulering avseende vidaredelegering inte följer kommunallagen i och med att sektorchef inte är förvaltningschef.

Kommunallagen anger att enbart en nämnd får delegera beslutanderätt för att till exempel underlätta sitt beslutsfattande. Det innebär enligt vår bedömning att sektorchef, i det här fallet genom ett eget antaget dokument, inte får delegera beslutanderätter. Vidare överensstämmer inte dokumentet Delegation, personalärende med kommunstyrelsens delegationsordning. Vidare kan nämnden inte delegera beslutanderätt som inte ingår i nämndens ansvar eller uppgifter. Det är endast kommunstyrelsen som kan, givet sitt arbetsgivaransvar, delegera beslutanderätter avseende anställda och arbetsgivarfrågor.

Rekommendationer:

- Säkerställ att delegerad beslutanderätt utgår ifrån nämndens ansvar och uppgifter som den har enligt sitt reglemente.
- Säkerställ att delegerad beslutanderätt utgår ifrån nämndens delegationsordning eller beslut av nämnden.

4.8 Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning

4.8.1 Allmänt

Delegationsordningen²¹ är antagen av nämnden den 25 maj 2022. Delegationsordningen består av tre kapitel, under varje kapitel sorteras de beslutanderätter som delegeras från nämnden.

I samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning finns en hänvisning till kommunallagens bestämmelser om vidaredelegering (7 kap. 5–7 §§).

²⁰ Omställningsåtgärd omfattar olika typer av åtgärder kopplat till en person, som är anställd eller varit anställd. Exempelvis efter avslutad anställning få stöd till återinträde på arbetsmarknad eller ekonomisk förstärkning.
²¹ Dnr: 22SBN86.

Nämnden för ett resonemang om att enbart kommundirektören i egen-
skap av förvaltningschef får vidaredelegera beslutanderätt i kommunen.
Det anges vara osäkert om nämnden kan besluta att sektorchef får vida-
redelegera beslutanderätt. En risk finns att ett beslut fattat på vidaredele-
gering kan komma att upphävas vid laglighetsprövning. I delegationsord-
ningen anges att när sektorchef vidaredelegerat sin beslutanderätt ska
dessa beslut anmälas till sektorchef, som sedan ansvarar för anmälan av
beslutet till nämnden. Nämnden har dock inte beslutat att någon beslu-
tanderätt får vidaredelegeras.

Nedan kommenteras berörda beslutanderätter som nämnden delegerat.

Tabell 7 – Sektorchef	
Ärende	Delegat
Besluta i samtliga ärenden där nämnden har delegerat sin beslutanderätt.	Sektorchef

Intervjuad uppger att delegationen avser de beslutanderätter som näm-
nden delegerat till anställda, som sektorchefen kan i sin tur kan överta vid
frånvaro av ordinarie delegat.

Ett av delegationsordningens kapitel avser personalärenden. Beslutande-
rätterna uppges av intervjuad vara en hänvisning till kommunstyrelsens
delegationsordning.

Tabell 8 – Personalärenden	
Ärende	Delegat
Anställning av verksamhetschefer	Sektorchef
Anställning av enhetschefer	Verksamhetschefer
Anställning av underställd personal	Enhetschefer

Intervjuad uppger att titeln verksamhetschef används inom sektor livs-
miljö och inom sektor välfärd. Titeln kontorschef som återfinns i kommun-
styrelsens delegationsordning (se tabell 3) används inte inom sektor livs-
miljö. Som tidigare beskrivet är det inte helt tydliggjort i kommunstyrel-
sens delegationsordning vilken chef som beslutar om arbetsgivarfrågor
avseende enhetschef. Det innebär att hänvisningen i tabell 8 inte helt
överensstämmer med kommunstyrelsens delegationsordning. Vidare
som tidigare beskrivet är det närmaste chef som beslutar om anställning
>sex månader. Alltså behöver det inte vara just enhetschef som tabell 8
anger. Samtidigt är det som tidigare beskrivet inte tydliggjort vem som
beslutar om anställning <sex månader.

Granskning av protokoll och sammanträdeshandlingar perioden maj
2021-maj 2022 visar att inga delegationsbeslut avseende anställda fat-
tats.

4.9 Bedömning

Vi bedömer att samhällsbyggnadsnämnden delvis har tilldelat befogen-
heter i enlighet med kommunallagen. Vi bedömer att samhällsbyggnads-
nämnden, utifrån att det saknas en anvisning eller hänvisning i delegat-
ionsordningen, har delegerat beslutanderätter avseende anställda.
Nämnden kan inte delegera beslutanderätt som inte ingår i nämndens
ansvar eller uppgifter. Det är endast kommunstyrelsen som kan, givet sitt
arbetsgivaransvar, delegera beslutanderätter avseende anställda och ar-
betsgivarfrågor.

Med utgångspunkt i bedömningen i avsnitt 3.3 och 3.5 bedömer vi att

sektorchef inte får vidaredelegera beslutanderätt i och med att sektorchef inte är förvaltningschef. Sedan behöver nämnden revidera avsnittet om vidaredelegering för en ökad stringens. Vidare behöver nämnden tydliggöra beslutanderätter som får delegeras, så att det inte kan tolkas som att sektorchef kan överta alla delegerade beslutanderätter. Exempelvis får en anställd inte överta delegerad beslutanderätt som enbart en ordförande får besluta om (till exempel brådslande ärenden).

Rekommendationer:

- Revidera delegationsordning så att:
 - delegerad beslutanderätt utgår ifrån nämndens ansvar och uppgifter som den har enligt sitt reglemente.
 - enbart förvaltningschef får vidaredelegera beslutanderätt.
 - sektorchef inte kan överta alla delegerade beslutanderätter.

4.10 Övriga nämnders delegationsordningar

4.10.1 Valfördsnämndernas delegationsordning

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, socialnämnden, och omvårdnadsnämnden har en gemensamt antagen delegationsordning²². Den innehåller inga beslutanderätter avseende arbetsgivarfrågor eller rätt att vidaredelegera beslutanderätt.

4.10.2 Kultur- och fritidsnämndens delegationsordning

Kultur- och fritidsnämndens delegationsordning²³ innehåller inga beslutanderätter avseende arbetsgivarfrågor eller rätt att vidaredelegera beslutanderätt.

4.10.3 Överförmyndarnämndens delegationsordning

Överförmyndarnämndens delegationsordning²⁴ innehåller inga beslutanderätter avseende arbetsgivarfrågor eller rätt att vidaredelegera beslutanderätt.

5. Ansvar och uppföljning för arbetsmiljön i den politiska organisationen

5.1 Kommunstyrelsens ansvar

Reglementet anger att arbetsgivaransvaret omfattar arbetsmiljö. Styrelsen ansvarar för arbetsmiljön i kommunen och svarar som arbetsgivarföreträdare för det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM), samt att verksamheten bedrivs i enlighet med arbetsmiljölagen och föreskrifter om arbetsmiljö. Detta ansvar omfattar både styrelsens egen verksamhet och nämndernas verksamhet.

Riktlinje för arbetsmiljö och hälsa²⁵ antogs av styrelsen i juni 2019, alltså efter att reglementena antogs (dec 2018). Riktlinjen anger en roll- och ansvarsfördelning inom både politiska organisationen och förvaltningsorganisationen. Enligt riktlinjen ansvarar kommunstyrelsen ytterst för arbetsmiljöfrågorna inom organisationen. I arbetsmiljöarbetet är kommunstyrelsens uppgifter att:

²² Dnr: 20ON364, 20AFN170, 20SON415.

²³ Dnr: 22KFN61.

²⁴ Diarienummer anges inte.

²⁵ Riktlinjen innehåller inget diarienummer.

- Se till att kommundirektör får uppgifter i SAM.
- Se till att kommundirektör har befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens för att kunna driva arbetsmiljöarbetet.
- Ge kommundirektör rätt att vidarefördela uppgifter så långt ut i organisationen att SAM kan drivas ute på arbetsplatserna samt att tillräckliga befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens följer med.
- Se till att SAM följs upp och fungerar i alla verksamheter.

Rutin för det systematiska arbetsmiljöarbetet²⁶ följer reglementena genom att ange att kommunstyrelsen har i egenskap av arbetsgivare det juridiska ansvaret för arbetsmiljön i kommunen. För att ansvaret ska uppfyllas (genomförande i praktiken) anger rutinen att styrelsen behöver fördela uppgifter till chefer i kommunen. Vem som antagit eller när rutinen antagits anges inte.

5.1.1 Kommunstyrelsens arbetsgivarutskotts ansvar

Arbetsgivarutskottet inrättades i januari 2019 och består av fem ledamöter. Enligt instruktion²⁷ är utskottet ett beredande organ som ska bereda och samordna styrelsens arbetsgivaransvar samt frågor rörande exempelvis:

- Behov och förutsättningar inom exempelvis arbetsmiljö.
- Mål och resursplan inklusive koncernövergripande uppföljning och analys av arbetsgivarperspektivet på kort och lång sikt.

Enligt instruktionen får arbetsgivarutskottet under beredningen fatta beslut av verkställighetskaraktär. Ingen beslutanderätt är delegerad till utskottet genom styrelsens delegationsordning.

5.2 **Nämndernas ansvar**

Som tidigare beskrivet ansvarar nämnderna för att dess verksamhetsuppdrag är tydligt och ändamålsenligt organiserat så att de förtroendevalda kan ta nödvändigt ansvar med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och ramar samt övriga styrdokument, lagar och andra författningar för verksamheten.

Riktlinje för arbetsmiljö och hälsa anger att nämnderna ansvarar för att verkställa verksamheten i enlighet med lagar och förordningar, som till exempel arbetsmiljölagen med dess föreskrifter och interna styrdokument. Detta innebär ett annat ansvar än det som reglementena fastslår, dvs. att nämnderna vare sig har ett arbetsmiljöansvar eller uppgift att följa regelverket för arbetsmiljö. Ansvar för arbetsmiljön ligger på kommunstyrelsen.

5.3 **Bedömning**

Utgångspunkten är att arbetsgivaren ansvarar för arbetsmiljö. Med arbetsgivare avses de förtroendevalda. Ansvarsfördelningen för arbetsmiljön får inte vara otydlig i den politiska organisationen, det har fastställts genom regelverket för arbetsmiljö och i hovrättens dom (mål nr 2701–05)²⁸. Kommunstyrelsen och kommunstyrelsens ordförande har ett särskilt ansvar att tillse en tydlig ansvarsfördelning.

²⁶ Av rutinen framgår inte vem som antagit, datering eller diarienummer.

²⁷ Antagen av kommunstyrelsen 2019-01-22, dnr: 19KS33.

²⁸ Hovrättens dom handlade om arbetsmiljöansvaret för en dödsolycka i samband med rivningsarbete av en kommunal byggnad. Hovrätten menade bland annat att det var svårt att avgöra vem som bar arbetsgivaransvaret i

Vår bedömning är att arbetsmiljöansvaret delvis har fördelats i den politiska organisationen. Följden blir en otydlig ansvarsfördelning. Bedömningen vilar på att dokumenten som fastslår ansvarsfördelningen inte är enhetliga. Enligt reglementen och rutinen är styrelsen ansvarig för arbetsmiljön. Samtidigt anger av styrelsen antagen riktlinje att nämnderna svarar för arbetsmiljön och efterlevnad av arbetsmiljölag samt föreskrifter för arbetsmiljö. Vår bedömning är att i nämndernas verksamhetsansvar ingår ett arbetsmiljöansvar. Detta då arbetsmiljölagen (1 kap. 2 §) gäller för varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Kommunstyrelsen kan därmed inte ensam ha ansvaret för arbetsmiljön i kommunen.

Vi bedömer att det finns en risk, som också kommunstyrelsen delar i sin intern kontrollplan, att styrelsen inte kan efterleva sitt arbetsmiljöansvar i alla nämnders verksamheter. Detta då efterlevnad av ansvaret, som baseras på en årlig uppföljning tillika kontroll, enbart följdes upp och kontrollerades i hälften av kommunens verksamheter (2021 års uppföljning).

Rekommendation till kommunstyrelsen:

- Revidera reglementen att även nämnderna är arbetsmiljöansvariga för den verksamhet som bedrivs av nämnden.

5.4 Ansvar i förvaltningsorganisationen

Hur arbetsmiljöansvar inom tjänstemannaorganisationen ska fördelas beskrivs i flertalet dokument.

Medarbetarpolicyn²⁹, som antogs av fullmäktige 2018-09-24, vänder sig till alla medarbetare inom Gävle kommunkoncern, alltså förvaltningar och helägda bolag. Policyn är inte uppdaterad sett till att den anger att förvaltningsorganisationen består av flera förvaltningar och inte en förvaltning. I policyn beskrivs förväntningar på chef & ledare och medarbetare i arbetsmiljöarbetet.

Riktlinjen för arbetsmiljö och hälsa beskriver hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivas inom kommunkoncernen och vilket ansvar följande tjänsteman har: HR-direktör, chefer, medarbetare, skyddsombud, HR-avdelningen sektor Styrning och stöd och HR-funktionen sektor och bolag. Genom riktlinjen, dokument på intranätet och anställningsavtal (beskrivs nedan) uppger intervjuade att kommundirektören fått uppgifter i systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM).

Granskning av protokoll under perioden visar att kommunstyrelsen inte fattat något övrigt beslut avseende uppgifter i SAM.

Rutin för det systematiska arbetsmiljöarbetet utgår ifrån bestämmelser i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöverkets föreskrifter. Som tidigare beskrivet anger rutinen i detalj vad/hur/vem/vilka/när uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet ska genomföras av chefer i kommunen. Rutinen

kommunen och att klargöra ansvaret låg på kommunstyrelsen. Ett särskilt ansvar låg på kommunalrådet, i egenkap av kommunstyrelsens ordförande, att säkerställa en tydlig ansvarsfördelning och därmed förutsättningarna för att arbetsmiljöarbetet bedrevs på ett lagenligt sätt. Förvaltningschef och kommunalråd dömdes straffrättsligt. Med anledning av domen har SKR i ett cirkulär fastslagit grunderna för arbetsmiljöansvaret i kommuner och regioner. <https://skr.se/download/18.14995aea175214466cfc123/1602843887835/08045.pdf>

29 Dnr: 18KS58.

kompletteras med andra dokument³⁰ för genomförande av olika delar i SAM. Ett av dessa dokument är fördelning av arbetsmiljöuppgifter³¹. Dokumenten beskriver en rutin tillika förfarande vid fördelning av uppgifter från kommunstyrelsen → förvaltningschef/kommundirektör → sektorchef → kontorschef → verksamhetschef → enhetschef. Bland dessa återfinns inte titeln avdelningschef, som är en chefstitel inom sektor styrning och stöd. Undertecknat dokument motsvarar en skriftlig bekräftelse att arbetsmiljöuppgifter mottagits och vilket ansvar som chefen har. Dokumentet ska förvaras i personalakten.

Granskning visar att kommundirektören och samtliga sektorchefer undertecknat dokumentet, vilket innebär att kommundirektör fördelat samt sektorchef mottagit arbetsmiljöuppgifter. Dessa uppger även att arbetsmiljöuppgifter fördelas i anställningsavtal där arbetsmiljöansvar ingår i tjänstebeskrivningen.

5.5 Bedömning

Vi bedömer att arbetsmiljöansvaret i princip fördelats inom förvaltningsorganisationen. Genom undertecknade av anställningsavtal och dokumentet för fördelning av arbetsmiljöuppgifter fördelas uppgifter samt rätten att vidarefördela uppgifter från kommunstyrelsen → kommundirektör → sektorchef.

Riktlinjerna anger vilka uppgifter som kommunstyrelsen svarar för. Riktlinjen anger inte hur kommundirektören ska få uppgifter, befogenheter och kunskaper, rätt att vidarefördela etc. Dessa delar fordrar beslut av styrelsen, enligt vår bedömning. Detta så att det blir tydligt i ansvarsfördelningen från kommunstyrelsen ner i förvaltningsorganisationen avseende SAM. Risk finns annars att tjänstemän har uppgifter i SAM som i grunden inte har fördelats från kommunstyrelsen.

Rekommendation till kommunstyrelsen:

- Tydliggör riktlinje för arbetsmiljö och hälsa om hur kommunstyrelsen ska utföra de uppgifter som ankommer på styrelsen.

5.6 Uppföljning av arbetsmiljö

Som tidigare beskrivet är en av kommunstyrelsens uppgifter att se till att SAM följs upp och fungerar i alla verksamheter, så att styrelsen kan fullgöra sitt arbetsmiljöansvar. Enligt instruktion är arbetsgivarutskottets roll är att bereda uppföljningen inför styrelsens beslut.

Dokumentet arbetsgång för årlig uppföljning av SAM³² beskriver syfte, arbetsgång, tidplan och tillvägagångssätt för uppföljningen. Syftet är att genom uppföljning på sektornivå och kommunövergripande nivå (aggregerat resultat av uppföljningar på sektornivå) säkerställa att det systematiska arbetsmiljöarbetet genomförs på alla nivåer i förvaltningsorganisationen. Som stöd för chefers uppföljning finns en särskild modul i Stratys, som intervjuade använder sig av.

Granskning visar sektor styrning och stöd, sektor välfärd och sektor livsmiljö följt upp sin arbetsmiljö under 2021. Vi har inte tagit del av sektors

30 Dokumentet finns att tillgå på intranätet och avser exempelvis: risk- och konsekvensanalys, returnering av arbetsmiljöuppgifter och generell arbetsmiljörund.

31 Dokumentet innehåller inget diarienummer eller datering.

32 Dokumentet innehåller inget diarienummer eller datering.

utbildnings uppföljning för 2021. Den kommunövergripande uppföljningen av 2021 års arbetsmiljöarbete redovisades till arbetsgivarutskottet i maj 2021. Uppföljningen består av ca 25 frågor som täcker in SAM:s olika delar. Antalet respondenter var ungefär 450 som motsvarar en svarsfrekvens på ungefär 50 %. Svarsfrekvensen beskrivs variera mellan sektorerna, där sektorer med lägre svarsfrekvens varit hårt belastade av covid och bemanningsfrågan. Uppföljningen identifierade fem utvecklingsområden såsom högre användning av SAM i Stratys och genomförande av den årliga uppföljningen på samtliga nivåer i förvaltningsorganisationen. Utskottet noterade uppföljningen och uppföljningen redovisades inte till kommunstyrelsen.

När granskningen genomförs har årets uppföljning av SAM ännu inte redovisats till arbetsgivarutskottet eller kommunstyrelsen.

Vidare har arbetsgivarutskottet fått återkoppling av arbetsmiljöverkets inspektion. Utskottet uppdrog sektor styrning och stöd i december att omhänderta och återkoppla till utskottet om förbättringsområden till följd av inspektionen.

5.7 Bedömning

Vi bedömer att SAM för 2021 har följts upp på kommunövergripande nivå och i berörda sektorer. Att det gjorts är i enlighet med arbetsmiljöverkets föreskrifter. För att kommunstyrelsen ska kunna försäkra sig om att arbetsmiljön genomförs i hela förvaltningsorganisationen behöver styrelsen vidta åtgärder för att höja chefers involvering i och prioritering av uppföljning för att på så sätt höja svarsfrekvensen. Denna bedömning är i linje med det utvecklingsområde som identifierats i 2021 års uppföljning.

Enligt kommunallagen och sin instruktion bedömer vi att arbetsgivarutskottet inte har befogenhet att besluta om att notera uppföljning eller lämna uppdrag. Detta då dessa beslut motsvarar delegationsbeslut vilket kommunstyrelsen inte har delegerat. Den befogenhet arbetsgivarutskottet har är att bereda ärenden genom att föreslå vilket beslut som kommunstyrelsen ska fatta. Vidare har hela kommunstyrelsen ett kollektivt ansvar för arbetsmiljön i kommunen. Uppföljning är en förutsättning för att fullgöra ansvaret, som sedan styr behov av åtgärder (styrning och ledning). Det finns således en risk kopplat till det kollektiva ansvarstagandet när enbart fem av 13 ledamöter (och 13 ersättare) fått uppföljning och åiterrapportering av SAM. Vi menar att uppföljning av arbetsmiljön behöver minst åiterrapporteras till kommunstyrelsen.

Rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att årlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet görs i samtliga verksamheter.
- Se till att uppföljning av arbetsmiljön rapporteras till minst kommunstyrelsen.

Bilaga 1 Bestämmelser i reglementen

Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder

1 § Uppdrag och verksamhet

Samtliga nämnder ska säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Nämnderna har tillika ansvar för att dess uppdrag och verksamhet är tydligt och genomförs på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till fullmäktiges mål och styrning, samt lagar och andra författningar för verksamheten.

§ 2 Arbetsgivaransvar, anställande myndighet och organisation av förvaltningen

Kommunstyrelsen har utöver sina verksamhetsområden även arbetsgivaransvar och är anställande myndighet för hela förvaltningsorganisationen, till skillnad mot övriga nämnder som har ansvar för sitt verksamhetsområde. Det innebär att kommunstyrelsen är ansvarig för arbetsgivarpolitiken och är ansvarig arbetsgivare gentemot kommunens anställda medarbetare. Kommunstyrelsen är anställningsmyndighet för all kommunal personal.

Kommunen har en förvaltning. Kommunstyrelsen är den som anställer förvaltningschef, tillika kommundirektör.

Styrelsen ansvarar för förvaltningens organisation och sektorsindelning. Ansvar för tillsättande av personella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa delegeras från kommunstyrelsen via kommundirektör och sektorchefer.

Reglemente för kommunstyrelsen

§ 3 Allmänt om ledning, styrning och samordning

Styrelsen ska utöva ledningsfunktionen genom att leda, styra och samordna förvaltningens personal- och arbetsgivarpolitik.

§ 6 Arbetsgivaransvar och anställande myndighet

Styrelsen ska

1. ansvara för övergripande arbetsgivarvarumärkesarbete.
2. med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal reglera frågor rörande förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.
3. förhandla å kommunens vägnar enligt lagstiftning om förhandlingsrätt. Styrelsen har förhandlingsrätt om medbestämmande i arbetslivet gentemot arbetstagarorganisationerna.
4. avgöra frågor om tolkning och tillämpning av lag, avtal och andra bestämmelser rörande förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare, inklusive besluta om stridsåtgärd.
5. ge råd och biträde i arbetsgivarpolitiska frågor till kommunens nämnder och bolag.
6. ansvara för samordnad statistik, och analys för strategiska ställningstaganden.
7. föra kommunens talan i mål enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, och

8. besluta i förflyttnings- eller omplaceringsärenden.
9. styrelsen ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.
10. styrelsen ska utfärda erforderliga delegationer och instruktioner för förvaltningen.

Övriga nämnders reglementen

Övriga nämnders reglementen innehåller enhetliga bestämmelser.

3 § Organisation inom verksamhetsområdet och anställande myndighet

Nämnden ansvarar för att dess verksamhetsuppdrag är tydligt och ändamålsenligt organiserat så att de förtroendevalda kan ta nödvändigt ansvar med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och ramar samt övriga styrdokument, lagar och andra författningar för verksamheten.

Kommunstyrelsen har utöver sina verksamhetsområden även arbetsgivaransvar och är anställande myndighet för hela förvaltningsorganisationen, till skillnad mot övriga nämnder som har ansvar för sitt verksamhetsområde. Det innebär att kommunstyrelsen är ansvarig för arbetsgivarpolitiken och är ansvarig arbetsgivare gentemot kommunens anställda medarbetare.

Kommunstyrelsen är den som anställer förvaltningschef, tillika kommundirektör. Kommunen har en förvaltning. Styrelsen ansvarar för förvaltningens organisation och sektorsindelning. Ansvar för tillsättande av personella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa delegeras från kommunstyrelsen via kommundirektör och sektorschefer

§ 13 Revisorernas granskningsrapport om roller och ansvar i Gävle kommuns organisation

Dnr 22KS431

Expedieras till:
Revisionskollegiet

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar enligt ordförandens förslag

att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning

Kommunens revisorer har granskat vissa ansvarsfrågor kopplade till Gävle kommuns organisation. Det gäller vissa ansvarsfrågor både i den politiska organisationen (POG) och i kommunens förvaltningsorganisation (FOG). I rapporten lyfter revisorerna bland annat upp frågan om arbetsmiljöansvar, rapport och redovisning av kommunens systematiska arbetsmiljöarbete och hur delegationer förhåller sig till kommunallagen samt redovisning av delegationsbeslut.

Sektor styrning och stöd, via kommunjuristen, har upprättat ett yttrande i anledning av granskningsrapporten. Styrelsen ställer sig bakom det som anförs i yttrandet och antar det som sitt eget.

Beslutsunderlag

- Missiv - Begäran om yttrande angående - Ansvar, roller och befogenheter i politiska och förvaltningsorganisationen, dnr 22KS431-1
- Rapport - Granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen, dnr 22KS431-2
- Tjänsteskrivelse - Revisorernas granskningsrapport om roller och ansvar i Gävle kommuns organisation, dnr 22KS431-4
- Yttrande angående revisorernas granskningsrapport om ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen, dnr 22KS431-3
- Rättelse av yttrande angående ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen, dnr 22KS431-5

Justerare	Utdragsbestyrkande

Rättelse

Dnr 22KS431-5
2023-02-03

Filip Henriksen
Telefon 026-17 90 89
filip.henriksen@gavle.se

Rättelse

I kommunstyrelsens yttrande (avsnitt 3.1 första stycket) står följande ”Det innebär i grund och botten att en sektorchef har någon rätt att vidaredelegera sitt beslutsmandat[...]”.

Rätteligen borde meningen ha formulerats enligt följande:

Det innebär i grund och botten att en sektorchef **inte** har någon rätt att vidaredelegera sitt beslutsmandat[...]

Filip Henriksen
Kommunjurist

Kommunstyrelsen

Tjänsteskrivelse - Revisorernas granskningsrapport om roller och ansvar i Gävle kommuns organisation

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendet i korthet

Kommunens revisorer har granskat vissa ansvarsfrågor kopplade till Gävle kommuns organisation. Det gäller vissa ansvarsfrågor både i den politiska organisationen (POG) och i kommunens förvaltningsorganisation (FOG). I rapporten lyfter revisorerna bland annat upp frågan om arbetsmiljöansvar, rapport och redovisning av kommunens systematiska arbetsmiljöarbete och hur delegationer förhåller sig till kommunallagen samt redovisning av delegationsbeslut.

Sektor styrning och stöd, via kommunjuristen, har upprättat ett yttrande i anledning av granskningsrapporten. Styrelsen ställer sig bakom det som anförs i yttrandet och antar det som sitt eget.

De förändringar som kan behöva göras i anledning av granskningsrapporten kommer att samordnas med det uppdrag att Kommunstyrelsen ska belysa hur kommunens förvaltningsorganisation påverkar möjligheten till insyn, ansvarstagande och uppföljning för nämnderna. Tillitsstyrningen ska definieras tydligare på alla nivåer i organisationen.

Beslutsunderlag

Klicka här för att ange vilka underlag som ligger till grund för beslutet.

Beslutet ska skickas till

Revisionskollegiet

Filip Henriksen
Kommunjurist



2(2)

Datum 1/27/2023 Sid 4(12)

Diarienummer: 22KS431

Dnr 22KS431-4

Kommunstyrelsen



Yttrande

Nämnd:

Dnr: 22KS431

Kommunstyrelsen

2023-01-25

Yttrande i anledning av revisorernas granskningsrapport

1. Inledning

Kommunens revisorer har genomfört en granskning (nedan kallad granskningsrapporten) av ansvar och befogenheter både i den politiska organisationen och befogenheterna inom den förvaltningsmodell som införts i Gävle kommun. Den nuvarande förvaltningsorganisationen (FOGen) trädde i kraft den 1 januari 2019 och innebär att nämndernas förvaltningar numera organiseras i sektorer. Vissa sektorer svarar för flera nämnders verksamhetsområde. Sektorerna bildar en förvaltning.

2. Ansvaret för de anställda i Gävle kommun

2.1 Revisorernas granskning

Revisorernas inställning är att kommunstyrelsen är utförarnämnd avseende förvaltningsstöd. Med förvaltningsstöd avses stöd genom anställda att utföra verksamhet. Detta innebär att nämnderna är beställare av förvaltningsstöd. På så sätt finns det i realiteten en beställar- och utförarmodell som inte är tillräckligt tydliggjord i de av fullmäktige antagna reglementena. Ett exempel är kommunstyrelsens beslut att införa en gemensam vikarieanskaffning för anställningar under sex månader (bemanningseenheten). Beslutet innebär, enligt revisorerna, att ett beställar- och utförarsystem infördes redan innan 2018 års reglementen trädde i kraft.

Bemanningseenheten har ett utföransvar som innebär att svarar för utförandet av

bemanning, rekrytering och tillsättning utifrån verksamhetens beställningar. Ett liknande system infördes år 2021 när kommunfullmäktige inrättade en gemensam kompetensförsörjningsenhet.

2.2 Kommunstyrelsens bedömning

I och med 2018 års kommunallag har det tydliggjorts att fullmäktige kan besluta att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd (Jfr. 6 kap. 2 § 4 KL). Ett vanligt exempel i många kommuner är förhållandet mellan exempelvis en socialnämnd och en omvårdnadsnämnd. Socialnämnden beslutar om insatser och omvårdnadsnämnden verkställer insatserna. Revisorerna anser att reglementena behöver revideras och att man i reglementena införlivar ett beställar- och utförarsystem avseende anställda. Kommunstyrelsen delar inte den uppfattningen. Styrelsen enbart är "anställande myndighet". När en chef på en sektor väljer att anställa en person använder sig chefen av kommunstyrelsens delegationsordning. Det är inte heller riktigt att det är kommunstyrelsen som ska tillhandahålla personal till de olika nämndernas verksamheter. Det ankommer på nämnderna att själva tillsätta de resurser som krävs avseende personal. Nämnderna ska med andra ord inte avropa något behov av personal hos kommunstyrelsen i annat fall än då anställningen understiger sex månader.

I övrigt tillgodoser kommunstyrelsen de övriga nämnderna med vitt skilda former av "förvaltningsstöd". Det kan handla om allt ifrån tekniskt utrustning och verksamhetssystem till stöd i rekryteringsprocessen.

2.3 Kommunstyrelsens åtgärder

Kommunstyrelsen anser att styrelsens eget och övriga nämnders reglementen är tydliga vad gäller ansvarsfördelningen nämnderna emellan. Något behov av en uttalad beställar- och utförarmodell saknas eftersom det redan idag framgår i reglementena vilken verksamhet styrelsen ska bedriva och vilken verksamhet nämnderna ska bedriva. De problem som funnits kopplade till bemanningsenheten löses inte genom att ändra i något reglemente utan handlar snarare om att hitta fungerande processer.

2.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser kommunstyrelsen att någon uttalad beställar- och utförarmodell inte ska införas. Ett reglemente ska i huvudsak reglera nämndernas verksamhet och arbetsformer, vilket de gör idag. Revisorernas uppfattning att

kommunstyrelsen ska tillhandahålla förvaltningsstöd avseende anställda är felaktig.^{Sid 7(12)}

Varje nämnd avgör själv, inom ramen för sin budget, vilken personal behövs och med stöd av kommunstyrelsens delegationsordning beslutar de om anställning.

3. Befogenheter inom förvaltningsorganisationen

3.1. Revisorernas granskning

Revisorerna konstaterar att det både i det gemensamma reglementet och i kommundirektörens instruktion framgår att denne är förvaltningschef för kommunens enda förvaltning. Eftersom nämnderna numera inte har någon egen förvaltning, och då kommundirektören är förvaltningschef, går det inte att jämställa sektorcheferna med förvaltningschef i kommunallagens mening. Det innebär i grund och botten att en sektorchef har någon rätt att vidaredelegera sitt beslutsmandat eftersom kommunallagen föreskriver att enbart en förvaltningschef har rätt att vidaredelegera sin beslutanderätt.

I kommunstyrelsens delegationsordning finns en delegation till kommundirektören att besluta om mindre omorganisation av förvaltningen men att det saknas en närmare beskrivning av vad som avses med begreppet "mindre". Det framgår inte heller i styrelsens delegationsordning om anställningar som understiger sex månader är ett beslut eller verkställighet som inte kräver en uttrycklig delegation. Revisorerna anser också att delegation till "närmaste chef" respektive "överordnad chef" behöver förtydligas så att det går att utläsa vem som faktiskt är delegat genom att exempelvis ange en tjänstetitel eller tjänsteman i delegationsordningen.

Revisorerna konstaterar också att delegationsbeslut inte anmäls. Exempelvis hade beslut om avsked respektive uppsägning fattats under första halva av år 2022. Inga av dessa beslut har anmälts till styrelsen.

I anledning av ovanstående rekommenderar revisorerna styrelsen att delegationsordningen ses över i nu berörda delar.

3.2. Kommunstyrelsens bedömning

Förvaltning och förvaltningschefer

Begreppet [att] *förvalta* (*verb*) betyder att *ha ansvar för något* [värdefullt] och att förvalta

något gör man vanligen i en *förvaltning (sub.)*. En kommun kan inte göra något av sig själv. Det behövs något – ett organ – som fullgör (förvaltar) kommunens olika uppgifter. Det beror på att Kommunen inte är någonting annat än en juridisk person, som via sitt fullmäktige inrättar nämnder (*förvaltningsmyndigheter*) att fullgöra det som ankommer på Kommunen som rättssubjekt. Av 3 kap. 4 § kommunallagen framgår därför att fullmäktige ska tillsätta de nämnder som behövs för att *fullgöra kommunens uppgifter* enligt lag och för övrig verksamhet. Fullmäktige ska sedan anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Det är genom reglementet som fullmäktige överför *ansvaret för något* – dvs. förvaltandet av en kommunal angelägenhet - genom att precisera deras verksamhet och arbetsformer. Inom ramen för detta ansvar, som nämnden blivit ålagd av fullmäktige, ankommer det enkom på den aktuella nämnden att "*besluta i frågor som rör förvaltningen*" i de frågor som de ska ha hand om (6 kap. 3 § KL). Den bärande rättspolitiska tanken är alltså att *kommunens* angelägenheter förvaltas av egna *förvaltningsmyndigheter* (nämnder) och nämnderna har ensamt rådighet över det de förvaltar. Tanken om att varje kommunal nämnd har en egen förvaltning, i rättslig mening, kommer till uttryck på flera sätt i kommunallagen. Vidare framgår det av 7 kap. 1 § KL att direktören ska vara chef för den *förvaltning* som finns *under* styrelsen (dvs. styrelsens egen förvaltning). Likaså ska styrelsen fastställa en instruktion om hur direktören ska leda förvaltningen *under* styrelsen. Den förvaltning som finns under styrelsen är enkom styrelsens egen förvaltning och inte övriga nämnders förvaltning – och vice versa. I instruktionen ska styrelsen ta ställning till om direktören ska vara chef över de andra förvaltningscheferna. I Gävle kommuns instruktion för kommundirektören anges att denne är chef för övriga sektorchefer. Det framgår också att kommundirektören är förvaltningschef över kommunens enda förvaltning. Här talar vi om Gävle kommuns *organisatoriska förvaltning* och inte om nämndernas *juridiska* förvaltning av de uppgifter de blivit ålagda att sköta av fullmäktige (Jfr. 6 kap. 3 § KL). Att kommundirektören är förvaltningschef är alltså av organisatoriska skäl eftersom sektorerna tillsammans bildar en gemensam "förvaltning" – organisatoriskt men inte juridiskt. Eftersom styrelsen ska leda och samordna *förvaltningen av kommunens* angelägenheter (6 kap. 1 § KL) blir kommundirektören styrelsens förlängda arm.

Sektorchefernas uppdrag är att leda och fördela arbetet inom sektorns verksamhetsområde: dvs. att leda *förvaltningen* av nämndens egna angelägenheter.

Även om sektorcheferna inte bär titeln förvaltningschef är de ändå, givet innehållet i^{Sid.9(12)} deras tjänst, att likställas med den chef som leder nämndernas faktiska verksamhet (förvaltning). Med andra ord kan saken uttryckas så att kommundirektören är den *den kommunala förvaltningens samlade förvaltningschef* och ansvarar för kommunens samlade angelägenheter som förvaltas av de olika sektorerna. Sektorcheferna är i kommunalrättslig mening förvaltningschefer och har s.a.s det operativa ansvaret för sin sektor och de enskilda nämndernas verksamhet.

Underförstått följer det alltså av kommunallagen att varje nämnd har en egen förvaltning och att *nämndens* förvaltning har en högsta cheftjänsteman – en förvaltningschef. Kommunallagen uttrycker saken sådan att ”nämnden beslutar i frågor som rör förvaltningen [...]” (Jfr. 6 kap. 3 § KL). Den rättspolitiska idén är alltså att varje nämnd har en egen förvaltning – eftersom nämnden *förvaltar* något – och nämnden är ansvarig för denna förvaltning. Kommunfullmäktige kan dock, på olika sätt, begränsa nämndernas inflytande över den egna förvaltningen. Detta sker genom att fullmäktige antar reglementen om nämndernas verksamhet. På det sättet kan fullmäktige kraftigt begränsa nämndernas mandat i rena förvaltningsfrågor; exempelvis i personal- och arbetsgivarpolitiken, lokal- och inköpsfrågor samt i ekonomi- och verksamhetsstyrningsfrågor. I grund och botten kan fullmäktige göra nämndernas förvaltning överflödiga utan något eget beslutsmandat i egna förvaltningsfrågor och i stället centralisera rena förvaltningsfrågor till en särskild nämnd.

Begreppet förvaltning är alltså tudelat. Å ena sidan utgår kommunallagen från att varje nämnd har en egen förvaltning och å andra sidan är nämndernas mandat i rena förvaltningsfrågor i Gävle kommun begränsat. Oaktat Gävle kommuns beslutade organisationsform har varje nämnd i Gävle kommun, ur strikt rättslig synpunkt, en egen förvaltning.

Begreppet förvaltningschef i kommunallagen avser alltså den person som är chef över nämndens förvaltning. Den omständigheten att Gävle kommun, i reglementen och i kommundirektörens instruktion, uttalat att kommundirektören är förvaltningschef över kommunens enda förvaltning medför inte att kommundirektören i strikt mening är den rättsligt giltiga *förvaltningschefen* – även om denne är chef över sektorcheferna. Istället är det sektorcheferna som i rättslig mening är förvaltningschefer över nämndernas förvaltningar och kommundirektören är chef över den förvaltning som finns under

styrelsen. Sektorerna kan alltså, i juridisk mening, sägas motsvara nämndernas förvaltningar

Sid 10(12)

Anmälan av delegationsbeslut

Styrelsen delar revisorernas slutsats att det finns brister i anmälningsförfarandet av delegationsbeslut. Styrelsen ser allvarligt på detta. Ett delegationsbeslut ska alltid och undantagslöst anmälas och en tjänsteman får inte fatta beslut i ett kommunalrättsligt ärende utan att det finns en uttrycklig delegation antingen i delegationsordningen eller i något annat politiskt antaget dokument. Om delegationsbeslut inte anmäls till nämnden begränsas både allmänhetens insyn och de förtroendevaldas insyn i sin förvaltning. Detta är viktigt eftersom en kommun är en politiskt styrd organisation. Utan delegation får tjänstemän enbart fatta beslut av rent förberedande eller rent verkställande karaktär. Kommunstyrelsen kommer därför under året att se över delegationsordningen i sin helhet. Bland annat kommer ett större omtag att göras på de delegationer som finns på arbetsgivarområdet och anpassas efter respektive sektors organisationsmodell.

Vad gäller anställning av personal understigande sex månader gör kommunstyrelsen följande bedömning. Den som är anställd i en kommun saknar eget beslutsmandat. Det beror på att en kommun är en politiskt styrd organisation. I fråga om vad som är ett beslut i kommunallagens mening framgår följande i författningskommentaren

Kännetecknande för ett sådant beslut är enligt förarbetena bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar. I den kommunala förvaltningen vidtas en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda.

Vad som är beslut och ren verkställighet kräver noggranna överväganden. En nämnd måste i varje enskilt fall överväga intresset hos kommunmedlemmarna att kunna överklaga beslutet för laglighetsprövning. När det gäller anställning av personal är det

typiskt sett ett beslut i kommunallagens mening. Det innebär att frågan om anställning^{Sid 11(12)} av personal som huvudregel måste delegeras och beslutet att anställa ska alltid anmälas till nämnd. Kommunstyrelsen har dock gjort bedömningen att något intresse av att överklaga anställningar som pågår mindre än 6 månader inte föreligger. Bedömningen grundar sig i huvudsak på JO 2004/05 s. 353 och JO 2012/13 s. 430. Beslutet från 04/05 uttalade JO att anställning av lärare under ett läsår typiskt sett är ett beslut i kommunallagens mening – som då ska anmälas till nämnd. Vad gäller anställning av personer under sex månader gör styrelsen den bedömningen att det snarare är en ren verkställighetsåtgärd som inte behöver delegeras. Givetvis bör den bedömningen komma till uttryck i någon form av dokumentation.

I övrigt delar kommunstyrelsen revisorernas bedömning att ingen annan nämnd än kommunstyrelsen har mandat att fatta beslut i arbetsgivarfrågor – exempelvis beslut om anställning, uppsägning eller avsked eller någon form av disciplinansvar.

3.3 Kommunstyrelsens åtgärder

Under 2023 kommer sektor Styrning och stöd att se över samtliga reglementen och kommunstyrelsens delegationsordning. Revisorernas granskningsrapport visar att styrelsen behöver vidta åtgärder för att förbättra processen kring anmälan av delegationsbeslut och hur delegationerna är utformade på arbetsgivarområdet. Vad gäller frågan om förvaltning och förvaltningschefer kommer styrelsen även här att se över om det är lämpligt att i fortsättningen titulera kommundirektören som förvaltningschef och hur begreppet "förvaltning" används.

4. Ansvar och uppföljning av arbetsmiljön i den politiska organisationen

4.1. Revisorernas granskning

Revisorerna anser att arbetsmiljöansvaret i den politiska organisationen är otydlig. Bakgrunden till denna bedömning är att reglementet och rutinen för systematiskt arbetsmiljöarbete anger att kommunstyrelsen är ansvarig för arbetsmiljön samtidigt som kommunstyrelsens riktlinje för arbetsmiljö och hälsa anger att nämnderna svarar för arbetsmiljön och efterlevnad av arbetsmiljölag och andra föreskriver på arbetsmiljörättens område. Enligt revisorernas bedömning har nämnderna ett arbetsmiljöansvar eftersom arbetsmiljölagen föreskriver att lagen är tillämplig "*för varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning*".

4.2 Kommunstyrelsens bedömning

Kommunstyrelsen konstaterar att det i de olika styrdokumenterna finns vissa otydligheter i fråga om vem som är ansvarig för arbetsmiljön. Styrelsen konstaterar också, i likhet med revisionen, att arbetsmiljölagen gäller för varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivare räkning. Å ena sidan ansvarar kommunstyrelsen för medarbetarnas anställningsförhållande gentemot kommunen samtidigt som nämnderna å andra sidan bedriver verksamhet och arbetsmiljölagen gäller "för varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivare räkning". Styrelsen kan idag inte med fullständig säkerhet ta ställning till om nämnderna, rent juridiskt, har ett "arbetsmiljöansvar" och hur detta i sådana fall, i rättslig mening, ser ut. Frågan om nämndernas eventuella arbetsmiljöansvar behöver därför utredas närmare. Vad gäller den årliga uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet konstaterar styrelsen förvaltningen missat redovisa detta för år 2021 men att rutinen annars är att uppföljning av arbetsmiljön alltid ska rapporteras till styrelsen.

§ 20 Yttrande angående ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen

Dnr 23ÖFN7

Expedieras till:
Revisionen

Beslut

Överförmyndarnämnden beslutar

att avge föreslaget yttrande till revisionen

Ärendebeskrivning

Revisionen har upprättat en rapport, Rapport - Granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen, samt begärt att överförmyndarnämnden inge ett yttrande över rapporten

Beslutsunderlag

- Missiv - Begäran om yttrande angående - Ansvar, roller och befogenheter i politiska och förvaltningsorganisationen, dnr 23ÖFN7-1
- Rapport - Granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen, dnr 23ÖFN7-2
- Tjänsteskrivelse - Yttrande angående rapport ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen, dnr 23ÖFN7-4
- Yttrande angående rapport ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen, dnr 23ÖFN7-3

Justerare	Utdragsbestyrkande

Överförmyndarnämnden

Tjänsteskrivelse - Förslag till beslut

Förslag till beslut

Att avge föreslaget yttrande till revisionen

Ärendet i korthet

Revisionen har upprättat en rapport, Rapport - Granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen, samt begärt att överförmyndarnämnden inge ett yttrande över rapporten

Beslutsunderlag

Rapport - Granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen

Missiv - Begäran om yttrande angående - Ansvar, roller och befogenheter i politiska och förvaltningsorganisationen

Expedieras till

Revisionen

Henrik Sjöo



Revisionen Gävle kommun

2023-03-08

Förslag till yttrande

Angående ”Rapport - Granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen”

Överförmyndarnämnden noterar att revisionen konstaterat att nämndens delegationsordning inte innehåller några beslutanderätter i arbetsgivarfrågor. Överförmyndarnämnden noterar även att kommunstyrelsen rekommenderas i rapporten att revidera nämndernas reglementen så att nämnderna blir arbetsmiljöansvariga för sina verksamheter. Överförmyndarnämnden får framöver avvakta kommunstyrelsens beslut kring överförmyndarnämndens reglemente och beroende på reglementets eventuella framtida utformning anpassa delegationsordningen därefter.

Henrik Sjöo

Enhetschef

Överförmyndarenheten

REVISIONSKONTORET

Granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen

Andreas Halvarsson, certifierad kommunal re-
visor
Gunilla Beckman Ljung, revisionschef
kvalitetssäkring

Gävle kommun 2022-11-24

Dnr: 22REK10

www.gavle.se

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	3
2.	Utgångspunkter för granskningen	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Avgränsning	5
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Ansvarig nämnd/styrelse	6
2.6	Metod	6
3.	Ansvar för anställda i politiska organisationen	7
3.1	Reglementen	7
3.1.1	Beredning av reglementena	7
3.1.2	Centrala iakttagelser i reglementen	7
3.2	Kommunplan 2022	9
3.3	Bemanningsenhet och kompetensförsörjningsenhet	9
3.4	Behov av anställda och kostnader för anställda	10
3.5	Övriga iakttagelser	10
3.6	Bedömning	11
4.	Befogenheter inom förvaltningsorganisationen	13
4.3	Bedömning	13
4.4	Kommunstyrelsens delegationsordning	14
4.5	Bedömning	15
4.6	Utbildningsnämndens delegationsordning	17
4.7	Bedömning	18
4.8	Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning	18
4.9	Bedömning	19
4.10	Övriga nämnders delegationsordningar	20
4.10.1	Välfärdsnämndernas delegationsordning	20
5.	Ansvar och uppföljning för arbetsmiljön i den politiska organisationen	20
5.3	Bedömning	21
5.4	Ansvar i förvaltningsorganisationen	22
5.5	Bedömning	23
5.6	Uppföljning av arbetsmiljö	23
5.7	Bedömning	24
	Bilaga 1 Bestämmelser i reglementen	25

1. Sammanfattning

I fördelning av ansvar och befogenheter i reglementen, delegationsordningen eller i andra styrdokument är det väsentligt att klart framgår vilket ansvar och befogenhet som vilar på nämnd eller tjänstemän. Fördelning av ansvar avseende anställda varierar beroende på ansvarsområde.

Beställar- och utförarsystemet för förvaltningsstöd¹ avseende anställda är inte införlivat i reglementen. Alltså att kommunstyrelsen ska tillhandahålla förvaltningsstöd medan nämnder ska beställa förvaltningsstöd för utförande av verksamhet. Hur beställar- och utförarsystemet ska hanteras internt behöver närmare framgå av ett styrdokument. Exempelvis vilka beslut nämnden får fatta inom ramen för sitt verksamhetsansvar vice versa kommunstyrelsen inom sitt arbetsgivaransvar. Därtill hur mellanhavanden mellan nämnden och kommunstyrelsen ska regleras och vilka villkor som ska ställas. Denna reglering aktualiseras genom nämndens revisionsansvar inför fullmäktige då nämnderna är beroende av kommunstyrelsens utförande. Regleringen blir förutsättningen för nämnden att kunna styra, leda, kontrollera och följa upp styrelsens utförande av verksamhet. Samtidigt behöver nämnden styra frågor kopplade till uppdraget som styrelsen utför. Alltså besluta om kvalitet, inriktning och omfattning för utförandet. Ovanstående är frågor som nämnden i normalfallet beslutar om i en organisation där nämnden styr över sin egen förvaltning.

Den verksamhet som nämnderna bedriver omfattas av arbetsmiljölagen. Det innebär att även arbetsmiljöansvaret behöver omfatta även nämnderna och inte enbart kommunstyrelsen. I nuvarande ansvarsfördelning behöver kommunstyrelsen i högre grad säkerställa, för att kunna försäkra sig att det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) fungerar, att den årliga uppföljningen genomförs i alla verksamheter. Arbetsmiljöansvaret är i princip fördelat i förvaltningsorganisationen. Riktlinjen för arbetsmiljö och hälsa som närmare anger kommunstyrelsens uppgifter i SAM behöver tydliggöras i hur styrelsen fördelar uppgifter till tjänstemän.

Befogenheterna att fatta beslut har i vissa delar inte fördelats enligt kommunallag, eller inom det ansvar som nämnderna har enligt sitt reglemente. Av styrdokument och intervjuer framgår att enbart kommundirektören är förvaltningschef och därmed den tjänsteman som enligt kommunallagen har befogenhet att vidaredelegera beslutanderätt. Styrelsen har dock gett sektorchef, som inte är förvaltningschef i kommunallagens mening, samma befogenhet som kommundirektör att vidaredelegera beslutanderätt. Konsekvensen är att vissa nämnder i sin delegationsordning också gett sektorchef befogenhet att vidaredelegera beslutanderätt. Vidare har en tjänsteman delegerat beslutanderätter till tjänstemän fast endast en nämnd kan delegera beslutanderätt. Det finns även exempel på beslutanderätter där det inte klart framgår vilken rätt som delegeras och beslutanderätter som inte ligger inom nämndens ansvar. Att fattade delegationsbeslut avseende anställda inte anmälts till kommunstyrelsen innebär att dessa inte vunnit laga kraft. Sammantaget behöver både kommunstyrelsen och berörda nämnder säkerställa en tillräcklig styrning, ledning och kontroll när en beslutsfattare beslutar på styrelsens eller nämndens vägnar.

¹ Med förvaltningsstöd avses stöd genom anställda för att utföra verksamhet.

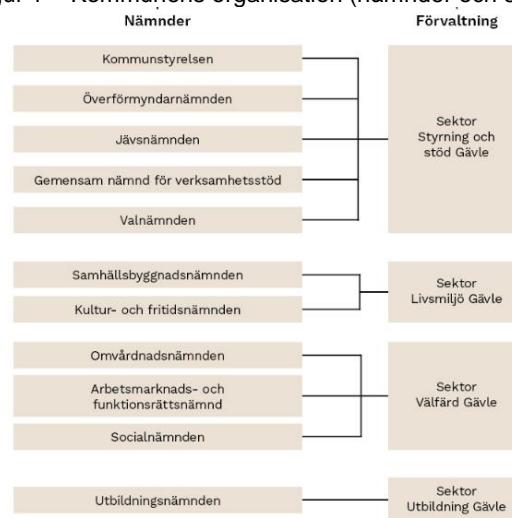
Rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnderna redovisas i rapporten under aktuella avsnitt.

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1 Bakgrund

I samband med beslut om ny politisk organisation och antagande av reglementen december 2018 förändrades förvaltningsorganisationen. Den tidigare organiseringen med en nämnd en förvaltning ersattes av en förvaltning, organiserad enligt nedanstående figur.

Figur 1 – Kommunens organisation (nämnder och sektorer)



(Figuren är hämtad från kommunens webbplats)

Kommunstyrelsen blev arbetsgivaransvarig och anställningsmyndighet. Personal är anställd under kommunstyrelsen och verkar inom berörda nämnders verksamhet. Nämnderna har fortsatt verksamhetsansvaret men ingen egen förvaltning att styra för utförandet av verksamheten. I och med att anställda är en central resurs i verksamhetens utförande blir nämnderna beroende av kommunstyrelsens tillhandahållande av anställda för att uppnå fullmäktiges mål och uppdrag. Detta kan få konsekvenser vad gäller nämndernas möjlighet att styra utförandet av verksamheten. Risk finns att arbetsgivaransvar och verksamhetsansvar mellan styrelsen och nämnderna inte är tillräckligt tydliggjort. Vidare har en form av beställar- och utförarsystem införts i förvaltningsorganisationen med kommunstyrelsen som utförare och nämnderna som beställare av förvaltningsstöd². Beställar- och utförarsystem ställer krav på tydlighet i relationen mellan kommunstyrelsen och nämnderna.

Beslutsfattandet kan påverkas av en förändring i förvaltningsorganisationen. Det gäller för nämnderna³ att se till att beslutanderätt delegeras till rätt delegat och att den beslutanderätt som delegeras är inom nämndens ansvarsområde. Om nämnden valt att delegera beslutanderätt ökar kraven på dess intern kontroll när en beslutsfattare beslutar på nämndens

² Med förvaltningsstöd avses stöd genom anställda för att utföra verksamhet.

³ Med nämnden avses: arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, omvårdnadsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden respektive överförmyndarnämnden.

vagnar. Granskning av avtalshantering (2021) visade på brister i flera av nämndernas delegationsordningar när det gäller befogenhet att besluta om inköp och upphandling. Risk finns att nämnderna inte säkerställt att befogenhet att fatta beslut utgår ifrån kommunallag och kommunens regler samt styrdokument.

Corona-pandemin aktualiserade frågor om arbetsmiljö bland kommunens verksamheter och vilket arbetsmiljöansvar som kommunstyrelsen respektive nämnderna har. Revisionen har vid dialogmöten under 2021 frågat nämnder om roll- och ansvarsfördelningen för kommunens personal och arbetsmiljöansvaret. Enligt kommunstyrelsens reglemente ansvarar styrelsen för arbetsmiljön. Nämnderna har enligt sina reglementen verksamhetsansvaret. Risk finns att arbetsmiljöansvaret inte är tydliggjort i politiska organisationen respektive förvaltningsorganisationen. Vilket kan medföra att det systematiska arbetsmiljöansvaret inte bedrivs i enlighet med regelverk⁴

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma dels om ansvaret för kommunens personal mellan kommunstyrelsen och nämnderna är tydligt, dels om styrelsen och nämnderna fördelat ansvar och befogenheter i enlighet med lagar, föreskrifter och kommunens styrdokument. Följande revisionsfrågor har identifierats⁵:

- 1) Har styrdokument fastställts som på ett tillräckligt sätt tydliggör roll- och ansvarsfördelning rörande personal mellan kommunstyrelsen och nämnderna?
- 2) Har befogenhet att fatta beslut tilldelats i enlighet med aktuellt regelverk?
- 3) Har arbetsmiljöansvaret i såväl politiska organisationen som förvaltningsorganisation fördelats enligt regelverk?
- 4) Har uppföljning systematiska arbetsmiljöarbetet gjorts?

2.3 Avgränsning

Granskningen omfattar följande nämnder: arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, omvårdnadsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och överförmyndarnämnden. Därtill omfattar granskningen medarbetare anställda under kommunstyrelsen.

Jävsnämnden, gemensam nämnd för verksamhetsstöd och valnämnden omfattas inte av granskningen.

Delegationsordningarna har granskats på övergripande nivå med inriktning på hur nämnden delegerar avseende anställda och arbetsgivarfrågor samt hur delegationsbeslut anmäls till nämnden.

Hur uppgifter fördelats i det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) har avgränsats till kommundirektör och sektorchef. Det innebär att granskningen inte har omfattat hur uppgifter fördelats längre ner i förvaltningsorganisationen.

⁴ Arbetsmiljölög, arbetsmiljöverkets föreskrifter och kommunen styrdokument.
⁵ Revisionsfrågorna besvaras med ja, delvis eller nej.

2.4 Revisionskriterier

Revisionskriterierna ligger till grund för de analyser, slutsatser och bedömningar som görs. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen: 5 kap. 28 §, 6 kap. 6 §, 37–38 §§, 40 §, 7 kap. 5–6 §§
- Arbetsmiljölagen: 1 kap. 2 §, 3 kap. 2 §.
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter:
 - Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).
- Reglementen för: arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, omvårdnadsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och överförmyndarnämnden.

2.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, omvårdnadsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och överförmyndarnämnden.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Tjänsteman som har intervjuats eller besvarat skriftliga frågor är: kommundirektör, sektorchefer, HR-direktör, jurist, förhandlingschef, ekonomi- chefer, HR-chef och kommunsekreterare. Samtliga har givits möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3. Ansvar för anställda i politiska organisationen

3.1 Reglementen

3.1.1 Beredning av reglementena

Under 2018 skedde flera förändringar i den politiska- och förvaltningsorganisationen. I maj antog fullmäktige POG-kommitténs förslag till politisk organisation. Förändringarna i den politiska organisationen handlade i korthet om att flytta ansvar för olika uppgifter mellan nämnderna.⁶ Dessa förändringar i ansvar medförde även förändringar inom förvaltningen. Utiifrån förslag till politisk organisation uppdrogs kommunstyrelsen att bereda nya reglementen. Vidare fastslog fullmäktige att innan omorganiseringen skulle en riskbedömning av organisationsförändringens konsekvenser på personal göras. Riskbedömningen skulle presenteras på ett kommunstyrelsesammanträde innan själva beslutet om omorganisering. En risk- och konsekvensanalys genomfördes och anmäldes som för kännedom till kommunstyrelsen den 28 augusti 2018.

I intervjuer beskrivs att det under 2018 togs fram en FOG (förvaltningsorganisation), som utgår ifrån POG-kommitténs förslag. FOG:en inte är beskriven i ett samlat dokument utan beskrivs på olika ställen såsom på intranätet och i skriftligt svar⁷ på frågor om FOG:en.

Under hösten 2018 beredde kommunstyrelsen fram förslag till nya reglementen, ett gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder (benämns härnäst gemensamma reglementet) och ett reglemente per nämnd. Den stora förändringen i både det gemensamma reglementet och reglementet per nämnd var att kommunstyrelsen blev arbetsgivaransvarig och anställningsmyndighet för samtliga anställda i kommunen. Förvaltningarna slogs samman till en gemensam förvaltningsorganisation. Syftet med förändringen beskrivs, i förslag till nya reglementen, öka förutsättningarna att stärka det viktiga arbetsgivararbetet. Likaså möjliggöra en enhetlig arbetsgivarpolitik för samtliga medarbetare i kommunen. Intervjuade uppger också att syftet var att skapa en stabil förvaltningsorganisation över tid oavsett politisk organisation. Av förslaget framgår ingen konsekvensanalys eller juridisk utredning om hur omorganiseringen kommer påverka kommunstyrelsens och nämndernas ansvar samt förutsättning för att kunna utföra verksamheten. Alla reglementen antogs av fullmäktige i december 2018.

3.1.2 Centrala iakttagelser i reglementen

Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar

Kommunstyrelsen ansvarar för förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess samtliga arbetstagare. Arbetsgivaransvaret omfattar, i enlighet med fastställda policydokument och riktlinjer ansvar för bland annat organisation, kultur och värdegrund, samverkan, medarbetarskap, chef- och ledarskap, arbetsmiljö, kompetensförsörjning, inkludering, jämställdhet och likabehandling, pension, anställning och lönebildning. Förhållanden som ger förutsättningar och viljeriktning för en hållbar och attraktiv arbetsgivare. Vidare ansvarar styrelsen för arbetsmiljön i kommunen och som arbetsgivarföreträdare för det systematiska

⁶ Exempelvis samla ansvaret för arbetsmarknadsåtgärder och försörjningsstöd under arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden.

⁷ Dnr: 18KS63-12.

arbetsmiljöarbetet, samt att verksamheten bedrivs i enlighet med arbetsmiljölagen och föreskrifter om arbetsmiljö.

Nämnderna ansvarar för att dess verksamhetsuppdrag är tydligt och ändamålsenligt organiserat. Detta så att de förtroendevalda kan ta nödvändigt ansvar med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och ramar samt övriga styrdokument, lagar och andra författningar för verksamheten (se bilaga 1 för ytterligare beskrivning av styrelsens och nämndernas ansvar).

Arbetslöshetsnämnd

Enligt lag om arbetslöshetsnämnd ska varje kommun ha en arbetslöshetsnämnd. I lagen fastslås de uppgifter som ankommer på en arbetslöshetsnämnd. Vilken nämnd som explicit är arbetslöshetsnämnd framgår inte av reglementena. Däremot uppger intervjuade att ansvaret som kommunens arbetslöshetsnämnd ingår i arbetsmarknads- och funktionsrättsnämndens (AFN) ansvar att vidta åtgärder som förebygger arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet.

Intervjuad uppger att i kommande revidering av reglementen kommer det förtydligas att AFN är kommunens arbetslöshetsnämnd och svarar för de uppgifter som ankommer på en sådan nämnd.

Kollektivavtal

Med stöd av lag om vissa kommunala befogenheter kan en kommun uppdra åt till exempel Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) teckna kollektivavtal eller på ett sätt reglera anställningsvillkor för anställda i den kommunen. Denna möjlighet finns inskriven i SKR:s förslag till reglemente.

Kommunstyrelsen har enligt sitt reglemente inte ovanstående möjlighet. I stället uppger intervjuade att frågor om kollektivavtal eller andra regleringar av anställningsvillkor hanteras av kommunen och HR-enheten. Kopplingen till SKR blir genom att lokala kollektivavtalen utgår ifrån SKR:s avtal.

Administrativ service mot ersättning

Enligt reglemente för kommunstyrelsen ska styrelsen efter uppdrag från kommunens nämnder och företag tillhandahålla bland annat övrig administrativ service mot ersättning. Granskningen visar att det inte finns en definition vilka administrativa tjänster som ska tillhandahållas. Det därmed oklart huruvida HR-tjänster ingår bland dessa tjänster.

Delegering av beslutanderätt

Ordningen i kommunallagen kapitel 5 är att fullmäktige beslutar i ärenden om sin verksamhet och om nämnder. Begreppet anställda omnämns inte bland dessa bestämmelser. Enligt kommunallagens kapitel 6–7 beslutar nämnderna i sin tur om sin verksamhet och sina anställda samt fördelning av beslutanderätt såsom delegering.

I det gemensamma reglementet är ordningen en annan än ovanstående. Detta genom att fullmäktige beslutat att ansvar för tillsättande av personella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa (verksamheten) delegeras från kommunstyrelsen via kommundirektör och sektorchefer. Följden blir att fullmäktige fastlår dels hur

beslutanderätt ska delegeras inom kommunstyrelsen, dels beskrivningar och uppgifter för anställda (kommundirektör och sektorchef).

Begrepp i kommunstyrelsens reglemente

I reglemente för kommunstyrelsen används flera värderingsord/värdeord som "tydlig", "ändamålsenlig" och "erforderlig". Det sistnämnda ordet uppges avse omfatta båda delegationer enligt kommunallag respektive arbetsmiljölag. Definition eller anvisning när och hur dessa ord uppnås framgår inte av reglementet.

3.2 Kommunplan 2022

Kommunplanen fastslår ingen roll- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Däremot lyfter intervjuad upp att kommunplanen innehåller inriktning och uppdrag med bäring på anställda. Vilka tangerar både kommunstyrelsen i egenskap av arbetsgivaransvarig samt anställningsmyndighet och berörda nämnders verksamhetsansvar. Ena exemplet på uppdrag är avskaffande av ofrivilliga delade turer som ska genomföras av kommunstyrelsen, omvårdnadsnämnden och arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden. Det andra exemplet på uppdrag är tydlig minskning av andelen tim- och korttidsvikarier som ska genomföras av kommunstyrelsen och omvårdnadsnämnden. Det tredje exemplet är socialnämndens uppdrag att identifiera åtgärder för en mer framgångsrik kompetensförsörjning och förbättrad arbetsmiljö.

3.3 Bemanningseenhet och kompetensförsörjningsenhet

Kommunstyrelsen beslutade i oktober 2017 att ha en gemensam vikarieanskaffning för anställda (anställningstid <sex månader) i kommunens verksamheter. Beslutet innebar att ett beställar- och utförarsystem infördes innan de nya reglementena antogs. Enligt uppgift har bemanningseenheten ett utföransvar som innebär att svara för utförandet av bemanning, rekrytering och tillsättning utifrån verksamhetens beställningar. Likaså svara för det övergripande arbetsgivaransvaret som innefattar anställningsförutsättningar och arbetsmiljöansvar. Verksamheten svarar för beställning av bemanning. Men också för dels tillsättning av tillfällig bemanning utanför bemanningseenhetens arbetstider, dels planera bemanning på andra sätt i de fall där tillfällig bemanning inte är möjlig.

Bemanningseenhetens arbetssätt är dokumenterade i sju instruktioner⁸. Det kommer att tas fram ett avtal (service level agreement) som klargör mellanhavandena mellan utförare och beställare samt förfarande vid en avvikelse. Intervjuad uppger att det finns flera forum på olika nivåer i förvaltningsorganisationen där avvikelser ska hanteras.

Intervjuade uppger att kommunstyrelsen och sektor styrning och stöd kommer göra en översyn av bemanningseenhetens organisering och arbetssätt.

Fullmäktige beslutade under 2021 att inrätta en gemensam kompetensförsörjningsenhet, i syfte att stödja verksamheten i rekrytering av anställda (anställningstid >sex månader). Även här infördes tillika utökades beställar- och utförarsystemet. Enligt en plan skulle rekryteringsstödet successivt implementeras under andra halvan av 2021. Likt bemanningseenheten svarar kompetensförsörjningsenheten för utföransvaret, alltså

⁸ Instruktionerna finns att tillgå på kommunens intranät, <https://ankaret.gavle.se/Kommunen/Medarbetarportalen/Bemanningseenheten/Rutiner-och-ansvarsomraden/>.

sköta delarna i rekryteringsprocessen, medan verksamheten beställer stöd.

3.4 Behov av anställda och kostnader för anställda

Av intervjuer framkommer nämndens behov av anställda sammanställs i budgetprocessens inledande skede, där nämnden innan sommaren inkommer till styrelsen med sitt budgetäskande. Behovet i form av antalet anställda/tjänster för att utföra verksamheten beskrivs inte i budgetäskandet. Ekonomiska ramar (där behovet ingår) för nämnderna fastställs slutligen genom kommunplanen, som i sin tur bryts ner genom verksamhetsplanen där personalkostnader specificeras i resultaträkningen. I budgetprocessen görs ingen formell beställning av anställda. Däremot i den löpande verksamheten görs som ovan beskrivet (se stycke 3.3) beställning av anställda (anställningstid <sex månader) och rekryteringsstöd.

Kostnader för anställda är uppdelat mellan finansförvaltningen, styrelsen och nämnderna. Intervjuade uppger att styrelsen svarar för friskvårdsbidrag, kostnader knutna till företagshälsovård och fackliga kostnader. Finansförvaltningen svarar bland annat för pensionskostnader. Övriga kostnader såsom arbetsgivaravgifter och lön svarar nämnderna för. Bemanningsenhetens och kompetensförsörjningsenhetens kostnader finansieras genom kommunbidrag som har omfördelats från nämnderna.

Intervjuade uppger att verksamhetsuppföljning med månadsrapporter, delårsrapporter och årsrapport är den primära rapporteringen där nämnden ska rapportera ändrade behov av anställda eller eventuella avvikelser för att fullgöra sitt verksamhetsansvar. Nämnden ska beskriva planerade åtgärder vid negativ resultatprognos.

3.5 Övriga iakttagelser

Kommunstyrelsens intern kontrollplan innehåller en måttlig risk (gul) om att regelverket för arbetsmiljö inte efterlevs i förvaltningsorganisationen. Risken kommer kontrolleras genom den årliga uppföljningen där svarsfrekvensen ska vara minst 80 %. Valfördsnämnderna har i sin respektive intern kontrollplan en hög risk (röd) att personal/kompetensförsörjningen, främst bemanningsenheten, inte tillgodoser verksamheternas behov.

Kommunstyrelsens och nämndernas verksamhetsrapporter per delår 1 och 2 innehåller beskrivningar med bäring på anställda, både ur ett arbetsgivarperspektiv och verksamhetsperspektiv:

- Kommunstyrelsen: Bemanningsenheten har haft stora utmaningar under pandemin att tillgodose behovet av anställda (anställning <sex månader) inom sektor välfärd och sektor utbildning.
- Samhällsbyggnadsnämnden: Pågående arbete med resursförstärkning och minska sårbarheten vid personalförändringar för att möta det ökade behovet av nämndens tjänster.
- Kultur- och fritidsnämnden: En verksamhet är beroende av anställda med anställningstid kortare än sex månader. Det anges att en verksamhet (Gasklockorna) ändrat arbetsuppgifter för vissa av sina anställda i syfte att behålla kompetens och personal.
- Utbildningsnämnden: Inom förskolan har anställningar övergått till månadsanställningar för vikarier i syfte att stärka upp verksamheten. Likaså har timanställda visstidsanställts för en ökad kontinuitet. Nämnden har tagit fram en egen

kompetensförsörjningsplan för bl.a. förskolan, som syftar till att kartlägga nuläget i utbildningssektorn samt identifiera kommande kompetensbehov.

- Omvårdnadsnämnden: Omstrukturering av personal har genomförts på vård- och omsorgsboendet Furugården och till boendet har det varit svårt att rekrytera finsktalande personal med adekvat utbildning.
- Socialnämnden: Genomförande av nämndens uppdrag har inneburit att en så kallad personalram setts över och en beredskapsplan tagits fram för hantering av ökad arbetsbelastning. En kompetens- och befogenhetstrappa har tagits fram.

Av utbildningsnämndens protokoll framgår att till nämnden har Skolverkets olika beslut om statsbidrag rörande anställda (till exempel fortbildning, anställning, höjda löner etcetera) anmälts löpande.

På arbetsgivarutskottets sammanträde i maj 2019 diskuterades kommunstyrelsens arbetsgivaruppdrag och gränsdragningen mellan nämnderna, kommunstyrelsen och arbetsgivarutskottet avseende uppföljning och återrapportering av arbetsgivar- och personalfrågor.

3.6 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis fastställts styrdokument som tydliggör roll- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Fullmäktiges uppgift är att besluta om den kommunala nämndorganisationen. Enligt vår bedömning har fullmäktige beslutat att kommunstyrelsen ansvarar både för verksamheter och tillhandahåller tjänster åt nämnderna. Det sistnämnda innebär att styrelsen blir utförarnämnd, vilket framgår explicit av reglementet genom uppgiften att erbjuda administrativ service mot ersättning. Implicit framgår av reglementet att styrelsen tillhandahåller förvaltningsstöd⁹ till nämnderna i och med att de inte har en egen förvaltning. Denna uppgift förtydligas genom fullmäktiges beslut om inrättande av kompetensförsörjningsenhet och styrelsens beslut om gemensam vikarieanskaffning. Nämndernas ansvar är enbart för verksamheter och beställare av förvaltningsstöd avseende anställda. Sammantaget bedömer vi att beställar- och utförarsystemet för förvaltningsstöd avseende anställda behöver fastställas även i reglementen, så att det tydligt framgår att styrelsen tillhandahåller förvaltningsstöd medan nämnderna beställer förvaltningsstöd.

Hur beställar- och utförarsystemet ska hanteras internt framgår i viss grad av instruktioner för bemanningsenheten och budgetprocessen. Dessa dokument beskriver enbart vissa delar av systemet och är således inte heltäckande. Det behövs enligt vår bedömning ett styrdokument som närmare beskriver beställar- och utförarsystemet. Exempelvis hur mellanhavanden mellan nämnden och kommunstyrelsen ska regleras, vilka villkor (volym, kvalitet, uppföljning etc.) som ska ställas. Likaså vilka beslut nämnden respektive styrelsen får fatta avseende förvaltningsstöd inom sina respektive ansvar (verksamhet/arbetsgivare). För som stycke 3.5 visar, sett till det styrelsen och nämnderna utför, är rågången mellan verksamhetsansvar och arbetsgivaransvar inte helt tydlig.

⁹ Med förvaltningsstöd avses stöd genom anställda för att utföra verksamhet.

Utgångspunkten i kommunallagen är att nämnden själv avgör hur verksamheten lämpligast ska bedrivas. Denna självständighet är en viktig utgångspunkt utifrån ett ansvars perspektiv och nämndens så kallade revisionsansvar¹⁰ mot fullmäktige. I kommunen påverkas nämndernas möjligheter att utföra sitt uppdrag självständigt i och med att de är beroende av styrelsen som tillhandahåller förvaltningsstöd. Nämndens revisionsansvar mot fullmäktige är detsamma även när skötseln av en verksamhet överlämnas till en annan utförare. Eller i förhållandet till styrelsen som utför verksamhet för någon av nämnderna. Det finns därmed en risk för att nämnderna inte kan säkerställa sitt verksamhetsansvar och utföra sitt uppdrag från fullmäktige när nämnderna inte har egen rådighet över anställda.

Jämfört med en organisation med "en nämnd en förvaltning" kräver beställar- och utförarsystem en helt annan reglering och hantering för bibehållen tydlighet i roll- och ansvarsfördelningen. Kraven ökar på nämndens styrning, ledning, kontroll och uppföljning. Vår bedömning är att det saknas ett dokument (motsvarande överenskommelse) eller hänvisning till styrdokument, som reglerar villkoren mellan nämnden och styrelsen. Villkor för styrelsens uppdrag och utförande uttrycka på ett sådant sätt att de skyldigheter som följer av kommunallagen och fullmäktiges uppdrag kan styras och kontrolleras av nämnden. Det finns därmed en risk att nämndens intern kontroll över den verksamhet som styrelsen bedriver på nämndens uppdrag inte är tillräcklig, utifrån det långtgående ansvar som nämnden har för att självständigt leda, styra och kontrollera det arbete som utförs på uppdrag av annan part. Vidare bedömer vi att det heller inte finns något dokument som reglerar hur styrelsen ska återrapportera till nämnden. Det innebär att nämnden inte kan kontrollera styrelsens utförande av den verksamhet som nämnden enligt sitt reglemente är ansvarig för. En konsekvens av detta är att det blir svårt för nämnden att leda och styra styrelsens utförande av nämndens verksamhet. Vidare måste nämnden, utöver att besluta om vilka uppdrag som lämnas till styrelsen, även besluta om frågor kopplade till själva utförandet, det vill säga mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Ovanstående är frågor som nämnderna i normalfallet beslutar om i en organisation där nämnderna beslutar om sin egen förvaltning samt anställda.

Vår bedömning är i övrigt att kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig beredning av reglementen. Delegering av beslutanderätt och att anställda får uppgifter direkt från kommunfullmäktige följer inte kommunallagen. Det behöver förtydligas vilka administrativa tjänster som ska tillhandahållas mot ersättning. Likaså behöver begreppen "tydlig", "ändamålsenlig" och "erforderlig" definieras så att det blir tydligare i prövning av kommunstyrelsens ansvar om styrelsen säkerställt dessa begrepp i utförande av verksamhet. Det är dock positivt att ansvaret för arbetslöshetsnämnd kommer tydliggöras i nästa revidering av reglementen.

Rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Revidera reglementen genom att införliva beställar- och utförarsystemet för förvaltningsstöd avseende anställda.
- Ta fram ett styrdokument som definierar beställar- och utförarsystemet.

¹⁰ Revisionsansvar innebär att nämnden prövas utifrån sitt lagstadgade uppdrag och generella ansvar. Följer av KL 5 kap. 24 §, 6 kap. 6 §, 12 kap. 1 §.

Rekommendationer till nämnderna:

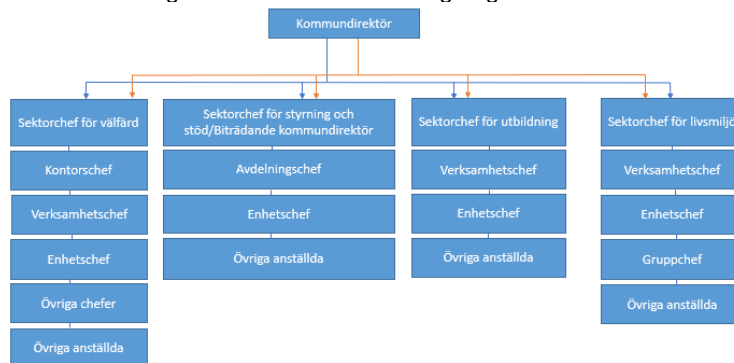
- Reglera kommunstyrelsens utförande av förvaltningsstöd avseende anställda. Regleringen bör innehålla de delar som nämnden behöver för att kunna styra, leda, kontrollera samt följa upp verksamheten i syfte att fullgöra sitt revisionsansvar.

4. Befogenheter inom förvaltningsorganisationen

4.1 Förvaltningsorganisationen

I figuren nedan beskrivs förvaltningsorganisationen. Som figuren visar varierar titlar på chefer mellan sektorerna.

Figur 2 – Översikt förvaltningsorganisationen



(Figuren är yrkesrevisorernas egen)

4.2 Instruktion för kommundirektör och sektorchefer

För kommundirektören finns i enlighet med kommunallagen en instruktion¹¹. Den anger, i likhet med gemensamma reglementet¹², att kommundirektören är kommunens ledande tjänsteman och anställs av samt svarar inför kommunstyrelsen. Kommundirektören är förvaltningschef för förvaltningsorganisationen. Även samtliga intervjupersoner uppger att kommundirektören är den enda förvaltningschefen.

Kommundirektören är chef över sektorchefer (se blåa pilar). Kommunirektören kan fatta delegationsbeslut i olika ärenden och vidaredelegera beslutanderätten till biträdande kommundirektör eller sektorchef (se orangea pilar).

4.2.1 Instruktion för sektorchefer

I enlighet med kommundirektörens instruktion finns en instruktion för sektorchef styrning och stöd¹³, och en instruktion för övriga tre sektorchefer (livsmiljö, utbildning respektive välfärd)¹⁴. Av båda instruktioner framgår att sektorchefen anställs av kommundirektör, som sektorchef även svarar inför. Sektorchef är sektorns ledande tjänsteman och svarar inför berörd(a) nämnd(er). Vidare anges att sektorchef kan fatta beslut i olika ärenden på delegation.

4.3 Bedömning

Vi konstaterar att kommunirektören är förvaltningschef. Det innebär att kommunirektören är den enda som med stöd av kommunallagen (7 kap 5 §) får vidaredelegera beslutanderätt till någon anställd i kommunen.

¹¹ Av instruktionen framgår inte när den är antagen eller diarienummer.

¹² Se bilaga 1, § 2 gemensamma reglementet.

¹³ Datum när instruktionen fastställts eller diarienummer framgår inte.

¹⁴ Datum när instruktionen fastställts eller diarienummer framgår inte.

Detta förutsätter att någon nämnd beslutat att beslutanderätt får vidaredelegeras.

4.4 Kommunstyrelsens delegationsordning

4.4.1 Allmänt

Delegationsordningen¹⁵ är antagen av styrelsen den 8 februari 2022. Av den framgår att delegaten beslutar på styrelsens vägnar. Alltså är styrelsen själv ansvarig för de beslut som fattats av någon annan (till exempel anställd) genom delegation. I delegationsordningen framgår att i frågor om vidaredelegation ska sektorchef jämföras med förvaltningschef. Som tidigare beskrivet (se kapitel 3) anger både gemensamma reglementet och kommundirektörens instruktion att endast kommundirektören är förvaltningschef.

4.4.2 Delegerade beslutanderätter

Delegationsordningen är indelad i 13 kapitel, varje kapitel är i sin tur indelad i områden under vilka delegerade beslutanderätter och delegater sorteras. Ärenden som inte får delegeras är bland annat ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Tabell 1 - Allmänt	
Ärende	Delegat
Mindre omorganisation av förvaltningen	Kommundirektör
Omorganisation inom sektor styrning och stöd	Sektorchef

Någon definition, avgränsning eller anvisning för tolkning av begreppet "mindre" framgår inte av delegationsordningen. Intervjuad uppger att mindre omorganisation kan avse överföring av verksamhet mellan sektorer.

I kapitel 8–10¹⁶ anges delegerade beslutanderätter avseende arbetsgivarfrågor. Exempel på delegerade beslutanderätter är:

Tabell 2 - Arbetsgivarfrågor	
Ärende	Delegat
Beslut om anställning (över 6 månader)	Närmaste chef
Förbud mot bisyssla	Sektorchef eller förhandlingschef
Uppsägning av personliga skäl och avsked	Sektorchef (får vidaredelegeras)
Disciplinansvar	
Avstängning	
Omplacering inom sektor	

Som tabellen ovan visar har sektorchef rätt att vidaredelegera beslutanderätt om till exempel uppsägning och avstängning, fast sektorchef inte är förvaltningschef.

Av varken delegationsordningen eller annat dokument framgår vem/vilka som har rätt att besluta om anställning <sex månader (till exempel visstidsanställning). Heller inte om beslutet definieras som delegationsbeslut eller verkställighet. Av intervjuer framkommer att både tjänstemän på bemanningenheten och närmsta chef i verksamheten fattar dessa beslut om anställning.

¹⁵ Dnr: 22KS55.

¹⁶ Kapitel 8: arbetsgivarfrågor (kommunövergripande), kapitel 9: arbetsgivarfrågor – beslut om sektorchefer och biträdande kommundirektör, kapitel 10: arbetsgivarfrågor – beslut om övriga chefer.

Tabell 3 - Arbetsgivarfrågor – beslut om chefer	
Besluten avser: anställning, lönesättning, överenskommelse om avslut av anställning, förbud mot bisyssla, beviljande av t.ex. kurser, disciplinansvar, avstängning och uppsägning av personliga skäl eller avsked.	
<u>Ärende</u>	<u>Delegat</u>
Beslut om sektorchefer och biträdande kommun- direktör	Kommundirektör
Beslut gällande kontorschef	Sektorchef
Beslut gällande avdelningschef	Sektorchef
Beslut gällande övriga chefer	Överordnad chef
Om beslutet rör en chef som inte går under be- nämningen kontors-, avdelnings- eller en enhets- chef är berörd delegat personens närmast över- ordnade chef	

Som figur 2 visar har sektorer enhetschef. Beslut gällande enhetschef beskrivs inte i delegationsordningen liksom tabell 3 där principen, enligt vår uppfattning, är att överordnad chef beslutar om arbetsgivarfrågor för berörd chef. Dock kan sektorchef eller närmaste chef besluta om olika arbetsgivarfrågor avseende enhetschef med stöd av delegerade beslutanderätter i tabell 2.

4.4.3 Anmälan av delegationsbeslut

Delegationsordningen anger att samtliga beslutanderätter ska anmälas till kommunstyrelsen, vilket är förutsättningen för att överklagandetiden ska börja löpa. Delegaten ansvarar för att beslutet anmäls till kommunstyrelsen. Närmare formkrav på själva anmälan tillika sammanställningen av delegationsbesluten, alltså vilka uppgifter¹⁷ som ska framgå av anmälan, anges inte i delegationsordningen. Av intervju framgår att anmälan av delegationsbeslut ska göras till sektor styrning och stöds registratur. Registratorer och kommunsekreterare sammanställer besluten till kallelsen till styrelsens sammanträde där besluten ska anmälas. För ovan beskriven hantering finns Platina som systemstöd.

Kommunstyrelsen har under perioden juni 2021-juni 2022 sammanträtt elva gånger¹⁸. Vid samtliga sammanträden, med undantag för tre, finns två stående ärenden: "redovisning av delegeringsbeslut" och "anmälningar vid kännedom". Under perioden april 2021-april 2022 har delegationsbeslut fattats om nyanställning (anställning >sex månader). Alla dessa delegationsbeslut med undantag för de beslut som fattats i maj 2021 har anmälts under ärendet anmälningar för kännedom. I anmälningarna anges till exempel den enhet som anställt, befattning på den anställda och anställningsdatum. Däremot anges inte delegat, alltså vilken tjänsteman som fattat beslutet.

Enligt uppgift från HR-avdelningen har delegationsbeslut om avsked respektive uppsägning fattats under första halvan av 2022. Inga av dessa delegationsbeslut har anmälts till styrelsen.

4.5 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har delvis tilldelat befogenheter i enlighet med kommunallagen. Styrelsen har delegerat beslutanderätter

¹⁷ Delegat, beslutsdatum, hänvisning till aktuell punkt i delegationsordningen etc.

¹⁸ Sammanträdesdatum: 2021-06-08, 2021-09-14, 2021-10-04, 2021-10-12, 2021-10-18, 2021-10-26, 2021-11-15, 2021-11-23, 2022-02-08, 2022-03-15 och 2022-04-12.

avseende omorganisation (se tabell 1). Givet att ingen närmare beskrivning ges kan dessa beslutanderätter avse ärenden om verksamhetens inriktning, omfattning eller kvalitet. Beslut i dessa ärenden får enligt såväl kommunallag som styrelsens egen delegationsordning inte delegeras.

Styrelsen bedöms inte ha fastslagit om beslutanderätten avseende anställning <sex månader är delegationsbeslut eller verkställighet. Detta behöver fastslås ur ett laglighetsprövningsperspektiv ifall denna typ av beslut ska kunna laglighetsprövas eller inte. Vidare är det inte fastslaget vilken tjänsteman som har rätt att besluta om anställning <sex månader. Styrelsen behöver tydliggöra och komplettera vilken delegat som har rätt att besluta om arbetsgivarfrågor (se tabell 3) för enhetschef. Delegaterna "närmaste chef" respektive "överordnad chef" behöver också tydliggöras eftersom det inte framgår vilken tjänsteman som är delegat. Det går alltså inte att kontrollera vilken tjänsteman motsvarande "närmaste chef" eller "överordnad chef" som är mottagare av delegerad beslutanderätt. Jämförelsevis specificeras tjänsteman/tjänstetitel för övriga delegater.

Som tidigare konstaterat (se kapitel 3) är kommundirektören förvaltningschef och den enda tjänstemän med stöd av kommunallagen som får vidaredelegera beslutanderätt. Bedömningen är att det inte finns stöd i kommunallagen för en ordning där sektorchefer är att jämställa med förvaltningschef i fråga om att vidaredelegera. Det betyder att sektorchefer inte får vidaredelegera beslutanderätt till anställda i förvaltningsorganisationen.

Bedömningen är att vissa delegationsbeslut inte har anmälts till styrelsen och därmed inte vunnit laga kraft. Anmälda delegationsbeslut har anmälts i fel ärende och ska enligt vår bedömning anmälas under ärendet "redovisning av delegeringsbeslut". För att öka insynen och transparensen i styrelsens beslutsfattande behöver redovisningen av delegationsbeslut vara mera informativ. Exempelvis bör det framgå vilken delegat som fattat beslut om anställning >sex månader.

Slutligen behöver styrelsen, se kommande bedömningar, samordna arbetet med sin och övriga nämnders delegationsordningar i syfte att göra dokumenten stringenta när det gäller beslutanderätter avseende anställda och arbetsgivarfrågor. Vår bedömning är att enbart kommunstyrelsen, utifrån sitt arbetsgivaransvar, kan delegera beslutanderätter avseende anställda och arbetsgivarfrågor.

Rekommendationer:

- Revidera delegationsordning så att:
 - enbart förvaltningschef har befogenhet att vidaredelegera beslutanderätt.
 - det anges vilken delegat som beslutar om arbetsgivarfrågor för enhetschefer.
 - beslutanderätter om organisation preciseras närmare så att dessa beslut inte avser ärenden om mål, omfattning, inriktning eller kvalitet.
- Fastslå om beslut om anställning <sex månader är delegationsbeslut eller verkställighet och vilken tjänsteman som har befogenhet att fatta dessa beslut.
- Säkerställ att delegationsbeslut anmäls till styrelsen.

4.6 Utbildningsnämndens delegationsordning

4.6.1 Allmänt

Delegationsordningen¹⁹ är antagen av nämnden den 27 april 2022. Inledningsvis ges en allmän beskrivning om delegering, bland annat att nämnden får delegera beslutanderätt till anställd och möjligheten för sektorchefen att vidaredelegera beslutanderätt till annan anställd. Vidaredelegerad beslutanderätt från sektorchefen till anställd anges inte kunna vidaredelegeras till en ytterligare tjänsteman. Av delegationsordningen framgår ingen beslutanderätt som får vidaredelegeras. Som tidigare beskrivet (se stycke 3.3 och 3.5) är det enbart kommundirektör i egenskap av förvaltningschef som får vidaredelegera beslutanderätt.

Utöver delegationsordningen finns dokumenten Delegation, personalärenden och Tillägg till delegationsordningen. Det sistnämnda dokumentet upphörde gälla i juli 2022. Delegation personalärenden är fastställd av sektorchef för utbildning den 3 maj 2019, alltså tidigare än kommunstyrelsens senaste revidering av sin delegationsordning. Dokumentet gäller för personalärenden inom sektor utbildning och har en koppling till kapitlet om arbetsgivarfrågor i kommunstyrelsens delegationsordning. Av dokumentet framgår att möjlighet finns att vidaredelegera. Som ovan beskrivet har utbildningsnämnden i sin delegationsordning inte fastställt någon beslutanderätt som får vidaredelegeras.

Nedan kommenteras skillnaderna mellan kommunstyrelsens delegationsordning (se tabeller 1–3) och Delegation personalärende (se tabell 4–6 nedan).

Tabell 4 - Anställning och avslut	
Ärende	Delegat
Anställningar, vikariatsförordnanden och förändrad tjänstgöringsgrad för befattningar	Vidaredelegerat från sektorchef till närmaste chef
Vederbörande beslutsdelegat fattar även beslut om entledigande.	

Ärende, alltså den beslutanderätt som delegeras, anges på olika sätt. Kommunstyrelsens delegationsordning anger beslut om anställning >sex månader medan Delegation personalärende anger beslut för alla typer av anställningar. Som tidigare beskrivet är det inte fastställt om beslut om anställning <sex månader är delegation eller verkställighet samt vem som har rätt att fatta dessa beslut.

Delegaten är också olika där kommunstyrelsen delegerar till närmsta chef och det finns ingen rätt att vidaredelegera beslutanderätten. Delegation personalärende anger att beslutanderätten är vidaredelegerad från sektorchef till närmaste chef.

Kommunstyrelsens delegationsordning anger att sektorchef får vidaredelegera till valfri anställd om uppsägning av personliga skäl och avsked. I Delegation personalärende finns en begränsning att beslutanderätten enbart får vidaredelegeras till närmaste chef.

Tabell 5 - Omställningsåtgärd	
Ärende	Delegat

¹⁹ Diarienummer framgår inte.

Omställningsåtgärder	Sektorchef
----------------------	------------

Beslutanderätten återfinns inte i styrelsens delegationsordning. Det förklaras av intervjuad att omställningsåtgärd²⁰ betraktas som verkställighet till följd av en uppsägning eller avsked.

Tabell 6 - Deltagande i konferens	
Ärende	Delegat
Deltagande i kurs eller konferens, tjänsteresa vid resor utanför Norden och Island	Vidaredelegerat från sektorchef till närmaste chef
Förbud mot utövande av bisyssla	

Ingen av dessa två beslutanderätter får vidaredelegeras enligt kommunstyrelsens delegationsordning. När det gäller beslut om förbud mot utövande av bisyssla är delegaterna sektorchef eller förhandlingschef (se tabell 3), alltså inte närmaste chef som Delegation personalärende anger.

Granskning av protokoll och sammanträdeshandlingar perioden maj 2021-maj 2022 visar att inga delegationsbeslut avseende anställda fattats.

4.7 Bedömning

Vi bedömer att utbildningsnämnden har delvis tilldelat befogenheter i enlighet med kommunallagen. Med utgångspunkt i bedömningen i avsnitt 3.3 och 3.5 bedömer vi att nämndens formulering avseende vidaredelegering inte följer kommunallagen i och med att sektorchef inte är förvaltningschef.

Kommunallagen anger att enbart en nämnd får delegera beslutanderätt för att till exempel underlätta sitt beslutsfattande. Det innebär enligt vår bedömning att sektorchef, i det här fallet genom ett eget antaget dokument, inte får delegera beslutanderätter. Vidare överensstämmer inte dokumentet Delegation, personalärende med kommunstyrelsens delegationsordning. Vidare kan nämnden inte delegera beslutanderätt som inte ingår i nämndens ansvar eller uppgifter. Det är endast kommunstyrelsen som kan, givet sitt arbetsgivaransvar, delegera beslutanderätter avseende anställda och arbetsgivarfrågor.

Rekommendationer:

- Säkerställ att delegerad beslutanderätt utgår ifrån nämndens ansvar och uppgifter som den har enligt sitt reglemente.
- Säkerställ att delegerad beslutanderätt utgår ifrån nämndens delegationsordning eller beslut av nämnden.

4.8 Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning

4.8.1 Allmänt

Delegationsordningen²¹ är antagen av nämnden den 25 maj 2022. Delegationsordningen består av tre kapitel, under varje kapitel sorteras de beslutanderätter som delegeras från nämnden.

I samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning finns en hänvisning till kommunallagens bestämmelser om vidaredelegering (7 kap. 5–7 §§).

²⁰ Omställningsåtgärd omfattar olika typer av åtgärder kopplat till en person, som är anställd eller varit anställd. Exempelvis efter avslutad anställning få stöd till återinträde på arbetsmarknad eller ekonomisk förstärkning.

²¹ Dnr: 22SBN86.

Nämnden för ett resonemang om att enbart kommundirektören i egen-
skap av förvaltningschef får vidaredelegera beslutanderätt i kommunen.
Det anges vara osäkert om nämnden kan besluta att sektorchef får vida-
redelegera beslutanderätt. En risk finns att ett beslut fattat på vidaredele-
gering kan komma att upphävas vid laglighetsprövning. I delegationsord-
ningen anges att när sektorchef vidaredelegerat sin beslutanderätt ska
dessa beslut anmälas till sektorchef, som sedan ansvarar för anmälan av
beslutet till nämnden. Nämnden har dock inte beslutat att någon beslu-
tanderätt får vidaredelegeras.

Nedan kommenteras berörda beslutanderätter som nämnden delegerat.

Tabell 7 – Sektorchef	
Ärende	Delegat
Besluta i samtliga ärenden där nämnden har delegerat sin beslutanderätt.	Sektorchef

Intervjuad uppger att delegationen avser de beslutanderätter som näm-
nden delegerat till anställda, som sektorchefen kan i sin tur kan överta vid
frånvaro av ordinarie delegat.

Ett av delegationsordningens kapitel avser personalärenden. Beslutande-
rätterna uppges av intervjuad vara en hänvisning till kommunstyrelsens
delegationsordning.

Tabell 8 – Personalärenden	
Ärende	Delegat
Anställning av verksamhetschefer	Sektorchef
Anställning av enhetschefer	Verksamhetschefer
Anställning av underställd personal	Enhetschefer

Intervjuad uppger att titeln verksamhetschef används inom sektor livs-
miljö och inom sektor välfärd. Titeln kontorschef som återfinns i kommun-
styrelsens delegationsordning (se tabell 3) används inte inom sektor livs-
miljö. Som tidigare beskrivet är det inte helt tydliggjort i kommunstyrel-
sens delegationsordning vilken chef som beslutar om arbetsgivarfrågor
avseende enhetschef. Det innebär att hänvisningen i tabell 8 inte helt
överensstämmer med kommunstyrelsens delegationsordning. Vidare
som tidigare beskrivet är det närmaste chef som beslutar om anställning
>sex månader. Alltså behöver det inte vara just enhetschef som tabell 8
anger. Samtidigt är det som tidigare beskrivet inte tydliggjort vem som
beslutar om anställning <sex månader.

Granskning av protokoll och sammanträdeshandlingar perioden maj
2021-maj 2022 visar att inga delegationsbeslut avseende anställda fat-
tats.

4.9 Bedömning

Vi bedömer att samhällsbyggnadsnämnden delvis har tilldelat befogen-
heter i enlighet med kommunallagen. Vi bedömer att samhällsbyggnads-
nämnden, utifrån att det saknas en anvisning eller hänvisning i delegat-
ionsordningen, har delegerat beslutanderätter avseende anställda.
Nämnden kan inte delegera beslutanderätt som inte ingår i nämndens
ansvar eller uppgifter. Det är endast kommunstyrelsen som kan, givet sitt
arbetsgivaransvar, delegera beslutanderätter avseende anställda och ar-
betsgivarfrågor.

Med utgångspunkt i bedömningen i avsnitt 3.3 och 3.5 bedömer vi att

sektorchef inte får vidaredelegera beslutanderätt i och med att sektorchef inte är förvaltningschef. Sedan behöver nämnden revidera avsnittet om vidaredelegering för en ökad stringens. Vidare behöver nämnden tydliggöra beslutanderätter som får delegeras, så att det inte kan tolkas som att sektorchef kan överta alla delegerade beslutanderätter. Exempelvis får en anställd inte överta delegerad beslutanderätt som enbart en ordförande får besluta om (till exempel brådslande ärenden).

Rekommendationer:

- Revidera delegationsordning så att:
 - delegerad beslutanderätt utgår ifrån nämndens ansvar och uppgifter som den har enligt sitt reglemente.
 - enbart förvaltningschef får vidaredelegera beslutanderätt.
 - sektorchef inte kan överta alla delegerade beslutanderätter.

4.10 Övriga nämnders delegationsordningar

4.10.1 Valfördsnämndernas delegationsordning

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, socialnämnden, och omvårdnadsnämnden har en gemensamt antagen delegationsordning²². Den innehåller inga beslutanderätter avseende arbetsgivarfrågor eller rätt att vidaredelegera beslutanderätt.

4.10.2 Kultur- och fritidsnämndens delegationsordning

Kultur- och fritidsnämndens delegationsordning²³ innehåller inga beslutanderätter avseende arbetsgivarfrågor eller rätt att vidaredelegera beslutanderätt.

4.10.3 Överförmyndarnämndens delegationsordning

Överförmyndarnämndens delegationsordning²⁴ innehåller inga beslutanderätter avseende arbetsgivarfrågor eller rätt att vidaredelegera beslutanderätt.

5. Ansvar och uppföljning för arbetsmiljön i den politiska organisationen

5.1 Kommunstyrelsens ansvar

Reglementet anger att arbetsgivaransvaret omfattar arbetsmiljö. Styrelsen ansvarar för arbetsmiljön i kommunen och svarar som arbetsgivarföreträdare för det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM), samt att verksamheten bedrivs i enlighet med arbetsmiljölagen och föreskrifter om arbetsmiljö. Detta ansvar omfattar både styrelsens egen verksamhet och nämndernas verksamhet.

Riktlinje för arbetsmiljö och hälsa²⁵ antogs av styrelsen i juni 2019, alltså efter att reglementena antogs (dec 2018). Riktlinjen anger en roll- och ansvarsfördelning inom både politiska organisationen och förvaltningsorganisationen. Enligt riktlinjen ansvarar kommunstyrelsen ytterst för arbetsmiljöfrågorna inom organisationen. I arbetsmiljöarbetet är kommunstyrelsens uppgifter att:

22 Dnr: 20ON364, 20AFN170, 20SON415.

23 Dnr: 22KFN61.

24 Diarienummer anges inte.

25 Riktlinjen innehåller inget diarienummer.

- Se till att kommundirektör får uppgifter i SAM.
- Se till att kommundirektör har befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens för att kunna driva arbetsmiljöarbetet.
- Ge kommundirektör rätt att vidarefördela uppgifter så långt ut i organisationen att SAM kan drivas ute på arbetsplatserna samt att tillräckliga befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens följer med.
- Se till att SAM följs upp och fungerar i alla verksamheter.

Rutin för det systematiska arbetsmiljöarbetet²⁶ följer reglementena genom att ange att kommunstyrelsen har i egenskap av arbetsgivare det juridiska ansvaret för arbetsmiljön i kommunen. För att ansvaret ska uppfyllas (genomförande i praktiken) anger rutinen att styrelsen behöver fördela uppgifter till chefer i kommunen. Vem som antagit eller när rutinen antagits anges inte.

5.1.1 Kommunstyrelsens arbetsgivarutskotts ansvar

Arbetsgivarutskottet inrättades i januari 2019 och består av fem ledamöter. Enligt instruktion²⁷ är utskottet ett beredande organ som ska bereda och samordna styrelsens arbetsgivaransvar samt frågor rörande exempelvis:

- Behov och förutsättningar inom exempelvis arbetsmiljö.
- Mål och resursplan inklusive koncernövergripande uppföljning och analys av arbetsgivarperspektivet på kort och lång sikt.

Enligt instruktionen får arbetsgivarutskottet under beredningen fatta beslut av verkställighetskaraktär. Ingen beslutanderätt är delegerad till utskottet genom styrelsens delegationsordning.

5.2 **Nämndernas ansvar**

Som tidigare beskrivet ansvarar nämnderna för att dess verksamhetsuppdrag är tydligt och ändamålsenligt organiserat så att de förtroendevalda kan ta nödvändigt ansvar med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och ramar samt övriga styrdokument, lagar och andra författningar för verksamheten.

Riktlinje för arbetsmiljö och hälsa anger att nämnderna ansvarar för att verkställa verksamheten i enlighet med lagar och förordningar, som till exempel arbetsmiljölagen med dess föreskrifter och interna styrdokument. Detta innebär ett annat ansvar än det som reglementena fastslår, dvs. att nämnderna vare sig har ett arbetsmiljöansvar eller uppgift att följa regelverket för arbetsmiljö. Ansvar för arbetsmiljön ligger på kommunstyrelsen.

5.3 **Bedömning**

Utgångspunkten är att arbetsgivaren ansvarar för arbetsmiljö. Med arbetsgivare avses de förtroendevalda. Ansvarsfördelningen för arbetsmiljön får inte vara otydlig i den politiska organisationen, det har fastställts genom regelverket för arbetsmiljö och i hovrättens dom (mål nr 2701–05)²⁸. Kommunstyrelsen och kommunstyrelsens ordförande har ett särskilt ansvar att tillse en tydlig ansvarsfördelning.

²⁶ Av rutinen framgår inte vem som antagit, datering eller diarienummer.

²⁷ Antagen av kommunstyrelsen 2019-01-22, dnr: 19KS33.

²⁸ Hovrättens dom handlade om arbetsmiljöansvaret för en dödsolycka i samband med rivningsarbete av en kommunal byggnad. Hovrätten menade bland annat att det var svårt att avgöra vem som bar arbetsgivaransvaret i

Vår bedömning är att arbetsmiljöansvaret delvis har fördelats i den politiska organisationen. Följden blir en otydlig ansvarsfördelning. Bedömningen vilar på att dokumenten som fastslår ansvarsfördelningen inte är enhetliga. Enligt reglementen och rutinen är styrelsen ansvarig för arbetsmiljön. Samtidigt anger av styrelsen antagen riktlinje att nämnderna svarar för arbetsmiljön och efterlevnad av arbetsmiljölag samt föreskrifter för arbetsmiljö. Vår bedömning är att i nämndernas verksamhetsansvar ingår ett arbetsmiljöansvar. Detta då arbetsmiljölagen (1 kap. 2 §) gäller för varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Kommunstyrelsen kan därmed inte ensam ha ansvaret för arbetsmiljön i kommunen.

Vi bedömer att det finns en risk, som också kommunstyrelsen delar i sin intern kontrollplan, att styrelsen inte kan efterleva sitt arbetsmiljöansvar i alla nämnders verksamheter. Detta då efterlevnad av ansvaret, som baseras på en årlig uppföljning tillika kontroll, enbart följdes upp och kontrollerades i hälften av kommunens verksamheter (2021 års uppföljning).

Rekommendation till kommunstyrelsen:

- Revidera reglementen att även nämnderna är arbetsmiljöansvariga för den verksamhet som bedrivs av nämnden.

5.4 Ansvar i förvaltningsorganisationen

Hur arbetsmiljöansvar inom tjänstemannaorganisationen ska fördelas beskrivs i flertalet dokument.

Medarbetarpolicyn²⁹, som antogs av fullmäktige 2018-09-24, vänder sig till alla medarbetare inom Gävle kommunkoncern, alltså förvaltningar och helägda bolag. Policyn är inte uppdaterad sett till att den anger att förvaltningsorganisationen består av flera förvaltningar och inte en förvaltning. I policyn beskrivs förväntningar på chef & ledare och medarbetare i arbetsmiljöarbetet.

Riktlinjen för arbetsmiljö och hälsa beskriver hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivs inom kommunkoncernen och vilket ansvar följande tjänsteman har: HR-direktör, chefer, medarbetare, skyddsombud, HR-avdelningen sektor Styrning och stöd och HR-funktionen sektor och bolag. Genom riktlinjen, dokument på intranätet och anställningsavtal (beskrivs nedan) uppger intervjuade att kommundirektören fått uppgifter i systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM).

Granskning av protokoll under perioden visar att kommunstyrelsen inte fattat något övrigt beslut avseende uppgifter i SAM.

Rutin för det systematiska arbetsmiljöarbetet utgår ifrån bestämmelser i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöverkets föreskrifter. Som tidigare beskrivet anger rutinen i detalj vad/hur/vem/vilka/när uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet ska genomföras av chefer i kommunen. Rutinen

kommunen och att klargöra ansvaret låg på kommunstyrelsen. Ett särskilt ansvar låg på kommunalrådet, i egenkap av kommunstyrelsens ordförande, att säkerställa en tydlig ansvarsfördelning och därmed förutsättningarna för att arbetsmiljöarbetet bedrevs på ett lagenligt sätt. Förvaltningschef och kommunalråd dömdes straffrättsligt. Med anledning av domen har SKR i ett cirkulär fastslagit grunderna för arbetsmiljöansvaret i kommuner och regioner. <https://skr.se/download/18.14995aea175214466cfc123/1602843887835/08045.pdf>

29 Dnr: 18KS58.

kompletteras med andra dokument³⁰ för genomförande av olika delar i SAM. Ett av dessa dokument är fördelning av arbetsmiljöuppgifter³¹. Dokumenten beskriver en rutin tillika förfarande vid fördelning av uppgifter från kommunstyrelsen → förvaltningschef/kommundirektör → sektorchef → kontorschef → verksamhetschef → enhetschef. Bland dessa återfinns inte titeln avdelningschef, som är en chefstitel inom sektor styrning och stöd. Undertecknat dokument motsvarar en skriftlig bekräftelse att arbetsmiljöuppgifter mottagits och vilket ansvar som chefen har. Dokumentet ska förvaras i personalakten.

Granskning visar att kommundirektören och samtliga sektorchefer undertecknat dokumentet, vilket innebär att kommundirektör fördelat samt sektorchef mottagit arbetsmiljöuppgifter. Dessa uppger även att arbetsmiljöuppgifter fördelas i anställningsavtal där arbetsmiljöansvar ingår i tjänstebeskrivningen.

5.5 Bedömning

Vi bedömer att arbetsmiljöansvaret i princip fördelats inom förvaltningsorganisationen. Genom undertecknade av anställningsavtal och dokumentet för fördelning av arbetsmiljöuppgifter fördelas uppgifter samt rätten att vidarefördela uppgifter från kommunstyrelsen → kommundirektör → sektorchef.

Riktlinjerna anger vilka uppgifter som kommunstyrelsen svarar för. Riktlinjen anger inte hur kommundirektören ska få uppgifter, befogenheter och kunskaper, rätt att vidarefördela etc. Dessa delar fordrar beslut av styrelsen, enligt vår bedömning. Detta så att det blir tydligt i ansvarsfördelningen från kommunstyrelsen ner i förvaltningsorganisationen avseende SAM. Risk finns annars att tjänstemän har uppgifter i SAM som i grunden inte har fördelats från kommunstyrelsen.

Rekommendation till kommunstyrelsen:

- Tydliggör riktlinje för arbetsmiljö och hälsa om hur kommunstyrelsen ska utföra de uppgifter som ankommer på styrelsen.

5.6 Uppföljning av arbetsmiljö

Som tidigare beskrivet är en av kommunstyrelsens uppgifter att se till att SAM följs upp och fungerar i alla verksamheter, så att styrelsen kan fullgöra sitt arbetsmiljöansvar. Enligt instruktion är arbetsgivarutskottets roll är att bereda uppföljningen inför styrelsens beslut.

Dokumentet arbetsgång för årlig uppföljning av SAM³² beskriver syfte, arbetsgång, tidplan och tillvägagångssätt för uppföljningen. Syftet är att genom uppföljning på sektornivå och kommunövergripande nivå (aggregerat resultat av uppföljningar på sektornivå) säkerställa att det systematiska arbetsmiljöarbetet genomförs på alla nivåer i förvaltningsorganisationen. Som stöd för chefers uppföljning finns en särskild modul i Stratys, som intervjuade använder sig av.

Granskning visar sektor styrning och stöd, sektor välfärd och sektor livsmiljö följt upp sin arbetsmiljö under 2021. Vi har inte tagit del av sektors

30 Dokumentet finns att tillgå på intranätet och avser exempelvis: risk- och konsekvensanalys, returnering av arbetsmiljöuppgifter och generell arbetsmiljörund.

31 Dokumentet innehåller inget diarienummer eller datering.

32 Dokumentet innehåller inget diarienummer eller datering.

utbildnings uppföljning för 2021. Den kommunövergripande uppföljningen av 2021 års arbetsmiljöarbete redovisades till arbetsgivarutskottet i maj 2021. Uppföljningen består av ca 25 frågor som täcker in SAM:s olika delar. Antalet respondenter var ungefär 450 som motsvarar en svarsfrekvens på ungefär 50 %. Svarsfrekvensen beskrivs variera mellan sektorerna, där sektorer med lägre svarsfrekvens varit hårt belastade av covid och bemanningsfrågan. Uppföljningen identifierade fem utvecklingsområden såsom högre användning av SAM i Stratys och genomförande av den årliga uppföljningen på samtliga nivåer i förvaltningsorganisationen. Utskottet noterade uppföljningen och uppföljningen redovisades inte till kommunstyrelsen.

När granskningen genomförs har årets uppföljning av SAM ännu inte redovisats till arbetsgivarutskottet eller kommunstyrelsen.

Vidare har arbetsgivarutskottet fått återkoppling av arbetsmiljöverkets inspektion. Utskottet uppdrog sektor styrning och stöd i december att omhänderta och återkoppla till utskottet om förbättringsområden till följd av inspektionen.

5.7 Bedömning

Vi bedömer att SAM för 2021 har följts upp på kommunövergripande nivå och i berörda sektorer. Att det gjorts är i enlighet med arbetsmiljöverkets föreskrifter. För att kommunstyrelsen ska kunna försäkra sig om att arbetsmiljön genomförs i hela förvaltningsorganisationen behöver styrelsen vidta åtgärder för att höja chefers involvering i och prioritering av uppföljning för att på så sätt höja svarsfrekvensen. Denna bedömning är i linje med det utvecklingsområde som identifierats i 2021 års uppföljning.

Enligt kommunallagen och sin instruktion bedömer vi att arbetsgivarutskottet inte har befogenhet att besluta om att notera uppföljning eller lämna uppdrag. Detta då dessa beslut motsvarar delegationsbeslut vilket kommunstyrelsen inte har delegerat. Den befogenhet arbetsgivarutskottet har är att bereda ärenden genom att föreslå vilket beslut som kommunstyrelsen ska fatta. Vidare har hela kommunstyrelsen ett kollektivt ansvar för arbetsmiljön i kommunen. Uppföljning är en förutsättning för att fullgöra ansvaret, som sedan styr behov av åtgärder (styrning och ledning). Det finns således en risk kopplat till det kollektiva ansvarstagandet när enbart fem av 13 ledamöter (och 13 ersättare) fått uppföljning och återrapporering av SAM. Vi menar att uppföljning av arbetsmiljön behöver minst återrapporeras till kommunstyrelsen.

Rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att årlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet görs i samtliga verksamheter.
- Se till att uppföljning av arbetsmiljön rapporteras till minst kommunstyrelsen.

Bilaga 1 Bestämmelser i reglementen

Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder

1 § Uppdrag och verksamhet

Samtliga nämnder ska säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Nämnderna har tillika ansvar för att dess uppdrag och verksamhet är tydligt och genomförs på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till fullmäktiges mål och styrning, samt lagar och andra författningar för verksamheten.

§ 2 Arbetsgivaransvar, anställande myndighet och organisation av förvaltningen

Kommunstyrelsen har utöver sina verksamhetsområden även arbetsgivaransvar och är anställande myndighet för hela förvaltningsorganisationen, till skillnad mot övriga nämnder som har ansvar för sitt verksamhetsområde. Det innebär att kommunstyrelsen är ansvarig för arbetsgivarpolitiken och är ansvarig arbetsgivare gentemot kommunens anställda medarbetare. Kommunstyrelsen är anställningsmyndighet för all kommunal personal.

Kommunen har en förvaltning. Kommunstyrelsen är den som anställer förvaltningschef, tillika kommundirektör.

Styrelsen ansvarar för förvaltningens organisation och sektorsindelning. Ansvar för tillsättande av personella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa delegeras från kommunstyrelsen via kommundirektör och sektorchefer.

Reglemente för kommunstyrelsen

§ 3 Allmänt om ledning, styrning och samordning

Styrelsen ska utöva ledningsfunktionen genom att leda, styra och samordna förvaltningens personal- och arbetsgivarpolitik.

§ 6 Arbetsgivaransvar och anställande myndighet

Styrelsen ska

1. ansvara för övergripande arbetsgivarvarumärkesarbete.
2. med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal reglera frågor rörande förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.
3. förhandla å kommunens vägnar enligt lagstiftning om förhandlingsrätt. Styrelsen har förhandlingsrätt om medbestämmande i arbetslivet gentemot arbetstagarorganisationerna.
4. avgöra frågor om tolkning och tillämpning av lag, avtal och andra bestämmelser rörande förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare, inklusive besluta om stridsåtgärd.
5. ge råd och biträde i arbetsgivarpolitiska frågor till kommunens nämnder och bolag.
6. ansvara för samordnad statistik, och analys för strategiska ställningstaganden.
7. föra kommunens talan i mål enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, och

8. besluta i förflyttnings- eller omplaceringsärenden.
9. styrelsen ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.
10. styrelsen ska utfärda erforderliga delegationer och instruktioner för förvaltningen.

Övriga nämnders reglementen

Övriga nämnders reglementen innehåller enhetliga bestämmelser.

3 § Organisation inom verksamhetsområdet och anställande myndighet

Nämnden ansvarar för att dess verksamhetsuppdrag är tydligt och ändamåls enlig organiserat så att de förtroendevalda kan ta nödvändigt ansvar med hän syn till av fullmäktige fastställda mål och ramar samt övriga styrdokument, lagar och andra författningar för verksamheten.

Kommunstyrelsen har utöver sina verksamhetsområden även arbetsgi-varansvar och är anställande myndighet för hela förvaltningsorganisat- ionen, till skillnad mot övriga nämnder som har ansvar för sitt verksam- hetsområde. Det innebär att kommunstyrelsen är ansvarig för arbetsgi- varpolitiken och är ansvarig arbetsgivare gentemot kommunens anställda medarbetare.

Kommunstyrelsen är den som anställer förvaltningschef, tillika kommun- direktör. Kommunen har en förvaltning. Styrelsen ansvarar för förvalt- ningens organisation och sektorsindelning. Ansvar för tillsättande av per- sonella resurser för nämndernas verksamhet och organiseringen av dessa delegeras från kommun styrelsen via kommundirektör och sektors- chefer

§ 13 Beslutsärende: Yttrande över revisionskontorets granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen

Dnr 23KFN20

Expedieras till:
Revisorerna i Gävle kommun.

Beslut

Kultur- och fritidsnämnden beslutar att avge yttrande över granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen till revisorerna i Gävle kommun.

Ärendebeskrivning

Revisionskontoret har utfört granskning av ansvar, roller och befogenheter i Gävle kommuns politiska- och förvaltningsorganisation. Detta till följd av beslut som togs december 2018 om ny politisk organisation och antagande av reglementen, vilket resulterade i en förändring av förvaltningsorganisationen.

Revisionskontorets granskning syftar till att bedöma om ansvaret för kommunens personal mellan kommunstyrelsen och nämnderna är tydligt, det vill säga om respektive nämnds delegationsordning är tillräcklig utifrån gällande lagstiftning, föreskrifter och kommunens styrdokument.

Revisionskontorets granskning har inriktats på att kommunstyrelsen blev arbetsgivaransvarig och anställningsmyndighet. Med detta kommer risken att arbetsgivaransvar och verksamhetsansvar mellan styrelsen och nämnderna inte är tillräckligt tydliggjort.

Vidare omfattar granskningen den form av beställar- och utförarsystem i förvaltningsorganisationen som införts. Detta ställer krav på tydlighet i relationen mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Det anges att beslutfattandet kan påverkas av förändringen i förvaltningsorganisationen. Det behövs förtydligas i nämnds delegationsordning att beslutanderätten delegeras till rätt delegat och att den beslutanderätt som delegeras är inom nämndens ansvarsområde. Risken finns att kommunallagen och kommunens regler och styrdokument inte tillämpas korrekt.

Slutligen anges att arbetsmiljöansvaret mellan kommunstyrelsen och nämnderna måste klargöras på ett enhetligt sätt i kommunens styrdokument. Om det inte sker är risken att arbetsmiljöansvaret inte är tydliggjort i den politiska organisationen och att arbetsmiljölagen inte tillämpas korrekt.

Kommunrevisionens granskningsrapport ger följande rekommendationer till kultur- och fritidsnämnden:

Justerare	Utdragsbestyrkande

Kultur- och fritidsnämnden

Sammanträdesdatum 2023-02-21

- kultur- och fritidsnämndens delegationsordning innehåller inga beslutanderätter avseende arbetsgivarfrågor eller rätt att vidaredelegera beslutanderätt.

Yttrande över revisionens slutrapport ska lämnas revisorerna senast 2023-03-01.

Kultur- och fritidsnämndens yttrande

Kultur- och fritidsnämnden ser positivt på att en granskning har utförts.

Nämndens målbild är att ansvar, roller och befogenheter ska vara tydliga och följa gällande lagstiftning, föreskrifter och kommunens styrdokument.

Nämnden bedömer att vid nästa revidering av delegationsordningen bör arbetsgivaransvaret mellan kommunstyrelsen och förvaltningen förtydligas.

Nedan följer hur nämnden har tänkt att agera utifrån de rekommendationer som kommunrevisionen gett.

1. Det bör tydligt framgå av styrdokument att kultur- och fritidsnämnden följer den kommungemensamma tolkningen om att sektorchef är att likställa med förvaltningschef och det bör förtydligas i delegationsordningen.
2. Revidera delegationsordningen så att det inte uppstår otydligheter i förhållande till kommunstyrelsens delegationsordning.

Revidering av nämndens delegationsordning är planerad till våren 2023.

Beslutsunderlag

- Begäran om yttrande, dnr 23KFN20-1
- Rapport, dnr 23KFN20-2
- Yttrande över revisionskontorets granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen., dnr 23KFN20-3

Justerare			Utdragsbestyrkande



Revisorerna i Gävle kommun

Yttrande

Utbildningsnämnden

Dnr: 22REK10-15

Handläggare:

2023-02-01

Andreas Halvarsson

Utbildningsnämndens yttrande

Kommunrevisionen har granskat Gävle kommuns nya politiska organisation och den nya förvaltningsorganisationen och har begärt att utbildningsnämnden yttrar sig över granskningsrapporten.

Utbildningsnämndens yttrande

Kommunrevisionen har granskat kommunstyrelsens och utbildningsnämndens delegationsordningar samt sektorchefens dokument angående vidaredelegation av personalärenden och begärt att utbildningsnämnden yttrar sig över innehållet i dokumentet.

Dokumentet *Delegation, personalärenden*, daterat 3 maj 2019, är beslutat av sektorchef för Utbildning Gävle. Det framgår i dokumentet att det avser sektorchefens vidaredelegation i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning. Dokumentet har inte beslutats av utbildningsnämnden och nämnden ser därför ingen anledning att yttra sig över innehållet i det utan hänvisar till kommunstyrelsens yttrande över revisionens granskning.

Daniel Olsson

Ordförande

Utbildningsnämnden i Gävle kommun



Tjänsteskrivelse

2023-02-14

Diarienummer: 22ON411

Handläggare:

Martin Wagner
026-17 92 27
martin.wagner@gavle.se

Nämnd:

Omvårdnadsnämnden

Yttrande - Revisorernas granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska och förvaltningsorganisationen

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget, samt

Att överlämna yttrandet till Revisionskontoret.

Ärendebeskrivning

1. Ärendet i korthet

Kommunens revisorer har granskat vissa ansvarsfrågor kopplade till Gävle kommuns organisation. Det gäller vissa ansvarsfrågor både i den politiska organisationen (POG) och i kommunens förvaltningsorganisation (FOG). I rapporten lyfter revisorerna bland annat upp frågor om arbetsmiljöansvar, rapport och redovisning av kommunens systematiska arbetsmiljöarbete och hur delegationer förhåller sig till kommunallagen samt redovisning av delegationsbeslut. Sektor Valfärd Gävle, via strateg kvalitet och verksamhetsutveckling, har upprättat ett yttrande i anledning av granskningsrapporten.

De eventuella förändringar som kan behöva göras med anledning av granskningsrapporten kommer att samordnas med uppdraget till Kommunstyrelsen som ska belysa hur kommunens förvaltningsorganisation påverkar möjligheten till insyn, ansvarstagande och uppföljning för nämnderna.

2. Ansvaret för de anställda i Gävle kommun

Revisorernas inställning är att kommunstyrelsen är utförarnämnd avseende förvaltningsstöd. Med förvaltningsstöd avses stöd genom anställda att utföra verksamhet. Detta innebär att nämnderna är beställare av förvaltningsstöd. På så sätt finns det en beställar- och utförarmodell som inte är tillräckligt tydliggjord i de av fullmäktige antagna reglementena.

Nämndens bedömning

Revisorernas uppfattning att kommunstyrelsen ska tillhandahålla förvaltningsstöd avseende anställda och att det därmed finns en beställar-utförarmodell är svår att förstå sig på. Nämnden anser att en uttalad beställar- och utförarmodell inte har införts och att ambitionen inte heller har varit att införa en sådan modell. Ett reglemente ska i huvudsak reglera nämndernas verksamhet och arbetsformer vilket de gör idag. Varje nämnd avgör själv inom ramen för sin budget vilken omfattning av personal som behövs, och sektorn genomför detta, t ex genom anställningar av medarbetare.

3. Befogenheter inom förvaltningsorganisationen

Revisorerna konstaterar att det både i det gemensamma reglementet och i kommundirektörens instruktion framgår att denne är förvaltningschef för kommunens enda förvaltning. Eftersom nämnderna numera inte har någon egen förvaltning, och då kommundirektören är förvaltningschef, går det inte att jämställa sektorcheferna med förvaltningschef i kommunallagens mening. Det innebär i grund och botten att en sektorchef inte har någon rätt att vidaredelegera sitt beslutsmandat eftersom kommunallagen föreskriver att enbart en förvaltningschef har rätt att vidaredelegera sin beslutanderätt.

Nämndens bedömning

Begreppet förvaltningschef i kommunallagen avser alltså den person som är chef över nämndens förvaltning. Den omständigheten att Gävle kommun, i reglementen och i kommundirektörens instruktion, uttalat att kommundirektören är förvaltningschef över kommunens enda förvaltning medför inte att kommundirektören i strikt mening är den rättsligt giltiga förvaltningschefen – även om denne är chef över sektorcheferna. Istället är det sektorcheferna som i rättslig mening är förvaltningschefer över nämndernas förvaltningar och kommundirektören är chef över den förvaltning som finns under styrelsen. Sektorerna kan alltså, i juridisk mening, sägas motsvara nämndernas förvaltningar

4. Ansvar och uppföljning av arbetsmiljön i den politiska organisationen

Revisorerna anser att arbetsmiljöansvaret i den politiska organisationen är otydlig. Enligt revisorernas bedömning har nämnderna ett arbetsmiljöansvar eftersom arbetsmiljölagen föreskriver att lagen är tillämplig ”för varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning”.

Nämndens bedömning

Att tydliggöra definitioner av organisationen, samt tydliggöra avgränsningar, är en förutsättning för att de nu två valda organisationsformerna ska kunna samverka på ett effektivt sätt. Men det finns utmaningar med att fördela det mellan nämnder givet förvaltningsorganisationen. Frågan om nämndernas eventuella arbetsmiljöansvar behöver utredas närmare, särskilt med beaktande att de tre välfärdsnämndernas förvaltningsstöd utgörs av en sektor, Välfärd Gävle, där behovet av ett sammanhållet, koordinerat, arbetsgivarpolitik är en förutsättning. Att tre nämnder var för sig skulle ha arbetsmiljöansvar för funktionen sektorchef som utgörs av en (1) anställd skulle inte fungera rent principiellt och inte heller i praktiken.

Magnus Höjjer

Sektorchef

Välfärd Gävle

Omvårdnadsnämnden har ålagts yttra sig över ” Revisorernas granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska och förvaltningsorganisationen”.

Remissyttrandet hanteras av Omvårdnadsnämnden vid sammanträdet den 23 februari 2023. Martin Wagner, strateg för kvalitets- och verksamhetsutveckling, har varit ansvarig handläggare i ärendet.



Tjänsteskrivelse

2023-02-14

Diarienummer: 22SON223

Handläggare:

Martin Wagner
026-17 92 27
martin.wagner@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnden

Yttrande - Revisorernas granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska och förvaltningsorganisationen

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget, samt

Att överlämna yttrandet till Revisionskontoret.

Ärendebeskrivning

1. Ärendet i korthet

Kommunens revisorer har granskat vissa ansvarsfrågor kopplade till Gävle kommuns organisation. Det gäller vissa ansvarsfrågor både i den politiska organisationen (POG) och i kommunens förvaltningsorganisation (FOG). I rapporten lyfter revisorerna bland annat upp frågor om arbetsmiljöansvar, rapport och redovisning av kommunens systematiska arbetsmiljöarbete och hur delegationer förhåller sig till kommunallagen samt redovisning av delegationsbeslut. Sektor Vålfärd Gävle, via strateg kvalitet och verksamhetsutveckling, har upprättat ett yttrande i anledning av granskningsrapporten.

De eventuella förändringar som kan behöva göras med anledning av granskningsrapporten kommer att samordnas med uppdraget till Kommunstyrelsen som ska belysa hur kommunens förvaltningsorganisation påverkar möjligheten till insyn, ansvarstagande och uppföljning för nämnderna.

2. Ansvaret för de anställda i Gävle kommun

Revisorernas inställning är att kommunstyrelsen är utförarnämnd avseende förvaltningsstöd. Med förvaltningsstöd avses stöd genom anställda att utföra verksamhet. Detta innebär att nämnderna är beställare av förvaltningsstöd. På så sätt finns det en beställar- och utförarmodell som inte är tillräckligt tydliggjord i de av fullmäktige antagna reglementena.

Nämndens bedömning

Revisorernas uppfattning att kommunstyrelsen ska tillhandahålla förvaltningsstöd avseende anställda och att det därmed finns en beställar-utförarmodell är svår att förstå sig på. Nämnden anser att en uttalad beställar- och utförarmodell inte har införts och att ambitionen inte heller har varit att införa en sådan modell. Ett reglemente ska i huvudsak reglera nämndernas verksamhet och arbetsformer vilket de gör idag. Varje nämnd avgör själv inom ramen för sin budget vilken omfattning av personal som behövs, och sektorn genomför detta, t ex genom anställningar av medarbetare.

3. Befogenheter inom förvaltningsorganisationen

Revisorerna konstaterar att det både i det gemensamma reglementet och i kommundirektörens instruktion framgår att denne är förvaltningschef för kommunens enda förvaltning. Eftersom nämnderna numera inte har någon egen förvaltning, och då kommundirektören är förvaltningschef, går det inte att jämställa sektorcheferna med förvaltningschef i kommunallagens mening. Det innebär i grund och botten att en sektorchef inte har någon rätt att vidaredelegera sitt beslutsmandat eftersom kommunallagen föreskriver att enbart en förvaltningschef har rätt att vidaredelegera sin beslutanderätt.

Nämndens bedömning

Begreppet förvaltningschef i kommunallagen avser alltså den person som är chef över nämndens förvaltning. Den omständigheten att Gävle kommun, i reglementen och i kommundirektörens instruktion, uttalat att kommundirektören är förvaltningschef över kommunens enda förvaltning medför inte att kommundirektören i strikt mening är den rättsligt giltiga förvaltningschefen – även om denne är chef över sektorcheferna. Istället är det sektorcheferna som i rättslig mening är förvaltningschefer över nämndernas förvaltningar och kommundirektören är chef över den förvaltning som finns under styrelsen. Sektorerna kan alltså, i juridisk mening, sägas motsvara nämndernas förvaltningar

4. Ansvar och uppföljning av arbetsmiljön i den politiska organisationen

Revisorerna anser att arbetsmiljöansvaret i den politiska organisationen är otydlig. Enligt revisorernas bedömning har nämnderna ett arbetsmiljöansvar eftersom arbetsmiljölagen föreskriver att lagen är tillämplig ”för varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning”.

Nämndens bedömning

Att tydliggöra definitioner av organisationen, samt tydliggöra avgränsningar, är en förutsättning för att de nu två valda organisationsformerna ska kunna samverka på ett effektivt sätt. Men det finns utmaningar med att fördela det mellan nämnder givet förvaltningsorganisationen. Frågan om nämndernas eventuella arbetsmiljöansvar behöver utredas närmare, särskilt med beaktande att de tre välfärdsnämndernas förvaltningsstöd utgörs av en sektor, Valfärd Gävle, där behovet av ett sammanhållet, koordinerat, arbetsgivarpolitik är en förutsättning. Att tre nämnder var för sig skulle ha arbetsmiljöansvar för funktionen sektorchef som utgörs av en (1) anställd skulle inte fungera rent principiellt och inte heller i praktiken.

Magnus Höjjer

Sektorchef

Valfärd Gävle

Socialnämnden har ålagts yttra sig över ” Revisorernas granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska och förvaltningsorganisationen”.

Remissyttrandet hanteras av Socialnämnden vid sammanträdet den 21 februari 2023. Martin Wagner, strateg för kvalitets- och verksamhetsutveckling, har varit ansvarig handläggare i ärendet.



Tjänsteskrivelse

2022-02-07

Diarienummer: 22AFN165

Handläggare:

Martin Wagner
026-17 92 27
martin.wagner@gavle.se

Nämnd:

Arbetsmarknads- och
funktionsrättsnämnden

Yttrande - Revisorernas granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska och förvaltningsorganisationen

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget, samt

Att överlämna yttrandet till Revisionskontoret.

Ärendebeskrivning

1. Ärendet i korthet

Kommunens revisorer har granskat vissa ansvarsfrågor kopplade till Gävle kommuns organisation. Det gäller vissa ansvarsfrågor både i den politiska organisationen (POG) och i kommunens förvaltningsorganisation (FOG). I rapporten lyfter revisorerna bland annat upp frågor om arbetsmiljöansvar, rapport och redovisning av kommunens systematiska arbetsmiljöarbete och hur delegationer förhåller sig till kommunallagen samt redovisning av delegationsbeslut. Sektor Vårld Gävle, via strateg kvalitet och verksamhetsutveckling, har upprättat ett yttrande i anledning av granskningsrapporten.

De eventuella förändringar som kan behöva göras med anledning av granskningsrapporten kommer att samordnas med uppdraget till Kommunstyrelsen som ska belysa hur kommunens förvaltningsorganisation påverkar möjligheten till insyn, ansvarstagande och uppföljning för nämnderna.

2. Ansvaret för de anställda i Gävle kommun

Revisorernas inställning är att kommunstyrelsen är utförarnämnd avseende förvaltningsstöd. Med förvaltningsstöd avses stöd genom anställda att utföra verksamhet. Detta innebär att nämnderna är beställare av förvaltningsstöd. På så sätt finns det en beställar- och utförarmodell som inte är tillräckligt tydliggjord i de av fullmäktige antagna reglementena.

Nämndens bedömning

Revisorernas uppfattning att kommunstyrelsen ska tillhandahålla förvaltningsstöd avseende anställda och att det därmed finns en beställar-utförarmodell är svår att förstå sig på. Nämnden anser att en uttalad beställar- och utförarmodell inte har införts och att ambitionen inte heller har varit att införa en sådan modell. Ett reglemente ska i huvudsak reglera nämndernas verksamhet och arbetsformer vilket de gör idag. Varje nämnd avgör själv inom ramen för sin budget vilken omfattning av personal som behövs, och sektorn genomför detta, t ex genom anställningar av medarbetare.

3. Befogenheter inom förvaltningsorganisationen

Revisorerna konstaterar att det både i det gemensamma reglementet och i kommundirektörens instruktion framgår att denne är förvaltningschef för kommunens enda förvaltning. Eftersom nämnderna numera inte har någon egen förvaltning, och då kommundirektören är förvaltningschef, går det inte att jämställa sektorcheferna med förvaltningschef i kommunallagens mening. Det innebär i grund och botten att en sektorchef inte har någon rätt att vidaredelegera sitt beslutsmandat eftersom kommunallagen föreskriver att enbart en förvaltningschef har rätt att vidaredelegera sin beslutanderätt.

Nämndens bedömning

Begreppet förvaltningschef i kommunallagen avser alltså den person som är chef över nämndens förvaltning. Den omständigheten att Gävle kommun, i reglementen och i kommundirektörens instruktion, uttalat att kommundirektören är förvaltningschef över kommunens enda förvaltning medför inte att kommundirektören i strikt mening är den rättsligt giltiga förvaltningschefen – även om denne är chef över sektorcheferna. Istället är det sektorcheferna som i rättslig mening är förvaltningschefer över nämndernas förvaltningar och kommundirektören är chef över den förvaltning som finns under styrelsen. Sektorerna kan alltså, i juridisk mening, sägas motsvara nämndernas förvaltningar

4. Ansvar och uppföljning av arbetsmiljön i den politiska organisationen

Revisorerna anser att arbetsmiljöansvaret i den politiska organisationen är otydlig. Enligt revisorernas bedömning har nämnderna ett arbetsmiljöansvar eftersom arbetsmiljölagen föreskriver att lagen är tillämplig ”för varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning”.

Nämndens bedömning

Att tydliggöra definitioner av organisationen, samt tydliggöra avgränsningar, är en förutsättning för att de nu två valda organisationsformerna ska kunna samverka på ett effektivt sätt. Men det finns utmaningar med att fördela det mellan nämnder givet förvaltningsorganisationen. Frågan om nämndernas eventuella arbetsmiljöansvar behöver utredas närmare, särskilt med beaktande att de tre välfärdsnämndernas förvaltningsstöd utgörs av en sektor, Välfärd Gävle, där behovet av ett sammanhållet, koordinerat, arbetsgivarpolitik är en förutsättning. Att tre nämnder var för sig skulle ha arbetsmiljöansvar för funktionen sektorchef som utgörs av en (1) anställd skulle inte fungera rent principiellt och inte heller i praktiken.

Magnus Höjjer

Sektorchef

Välfärd Gävle

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden har ålagts yttra sig över ” Revisorernas granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska och förvaltningsorganisationen”.

Remissyttrandet hanteras av Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden vid sammanträdet den 22 februari 2023. Martin Wagner, strateg för kvalitets- och verksamhetsutveckling, har varit ansvarig handläggare i ärendet.

§ 35 Yttrande över revisionskontorets granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen

Dnr 23SBN27

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att avge yttrande över granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen till revisorerna i Gävle kommun.

Ärendebeskrivning

Revisionskontoret har utfört granskning av ansvar, roller och befogenheter i Gävle kommuns politiska- och förvaltningsorganisation. Detta till följd av beslut som togs december 2018 om ny politisk organisation och antagande av reglementen, vilket resulterade i en förändring av förvaltningsorganisationen.

Revisionskontorets granskning syftar till att bedöma om ansvaret för kommunens personal mellan kommunstyrelsen och nämnderna är tydligt, det vill säga om respektive nämnds delegationsordning är tillräcklig utifrån gällande lagstiftning, föreskrifter och kommunens styrdokument.

Revisionskontorets granskning har inriktats på att kommunstyrelsen blev arbetsgivaransvarig och anställningsmyndighet. Med detta kommer risken att arbetsgivaransvar och verksamhetsansvar mellan styrelsen och nämnderna inte är tillräckligt tydliggjort.

Vidare omfattar granskningen den form av beställar- och utförarsystem i förvaltningsorganisationen som införts. Detta ställer krav på tydlighet i relationen mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Det anges att beslutfattandet kan påverkas av förändringen i förvaltningsorganisationen. Det behövs förtydligas i nämnds delegationsordning att beslutanderätten delegeras till rätt delegat och att den beslutanderätt som delegeras är inom nämndens ansvarsområde. Risken finns att kommunallagen och kommunens regler och styrdokument inte tillämpas korrekt.

Slutligen anges att arbetsmiljöansvaret mellan kommunstyrelsen och nämnderna måste klargöras på ett enhetligt sätt i kommunens styrdokument. Om det inte sker är risken att arbetsmiljöansvaret inte är tydliggjort i den politiska organisationen förvaltningen och att arbetsmiljölagen inte tillämpas korrekt.

Kommunrevisionens granskningsrapport ger följande rekommendationer till samhällsbyggnadsnämnden:

- Revidera delegationsordningen så att:
 - delegerad beslutanderätt utgår ifrån nämndens ansvar och uppgifter som den har enligt sitt reglemente,

Justerare	Utdragsbestyrkande

Samhällsbyggnadsnämnden

Sammanträdesdatum 2023-02-22

- enbart förvaltningschef får vidaredelegera beslutanderätt, och
- sektorchef inte kan överta alla delegerade beslutanderätter.

Yttrande över revisionens slutrapport ska lämnas revisorerna senast 2023-03-01.

Samhällsbyggnadsnämndens yttrande

Samhällsbyggnadsnämnden ser positivt på att en granskning har utförts.

Nämndens målbild är att ansvar, roller och befogenheter ska vara tydliga och följa gällande lagstiftning, föreskrifter och kommunens styrdokument.

Nämnden bedömer att vid nästa revidering av delegationsordningen bör arbetsgivaransvaret mellan kommunstyrelsen och förvaltningen förtydligas.

Nedan följer hur nämnden har tänkt att agera utifrån de rekommendationer som kommunrevisionen gett.

1. Det bör tydligt framgå av styrdokument att samhällsbyggnadsnämnden följer den kommungemensamma tolkningen om att sektorchef är att likställa med förvaltningschef och det bör förtydligas i delegationsordningen.
2. Revidera delegationsordningen så att det inte uppstår otydligheter i förhållande till kommunstyrelsens delegationsordning.

Revidering av nämndens delegationsordning är planerad till våren 2023.

Beslutsunderlag

- Yttrande över revisionskontorets granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen., dnr 23SBN27-3
- Begäran om yttrande, dnr 23SBN27-1
- Rapport, dnr 23SBN27-2

Justerare	Utdragsbestyrkande

Samhällsbyggnadsnämnden

Yttrande över revisionskontorets granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden föreslås besluta att avge yttrande över granskning av ansvar, roller och befogenheter i politiska- och förvaltningsorganisationen till revisorerna i Gävle kommun.

Ärendet i korthet

Revisionskontoret har utfört granskning av ansvar, roller och befogenheter i Gävle kommuns politiska- och förvaltningsorganisation. Detta till följd av beslut som togs december 2018 om ny politisk organisation och antagande av reglementen, vilket resulterade i en förändring av förvaltningsorganisationen.

Revisionskontorets granskning syftar till att bedöma om ansvaret för kommunens personal mellan kommunstyrelsen och nämnderna är tydligt, det vill säga om respektive nämnds delegationsordning är tillräcklig utifrån gällande lagstiftning, föreskrifter och kommunens styrdokument.

Revisionskontorets granskning har inriktats på att kommunstyrelsen blev arbetsgivaransvarig och anställningsmyndighet. Med detta kommer risken att arbetsgivaransvar och verksamhetsansvar mellan styrelsen och nämnderna inte är tillräckligt tydliggjort.

Vidare omfattar granskningen den form av beställar- och utförarsystem i förvaltningsorganisationen som införts. Detta ställer krav på tydlighet i relationen mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Det anges att beslutfattandet kan påverkas av förändringen i förvaltningsorganisationen. Det behövs förtydligas i nämnds delegationsordning att beslutanderätten delegeras till rätt delegat och att den beslutanderätt som delegeras är inom nämndens ansvarsområde. Risken finns att kommunallagen och kommunens regler och styrdokument inte tillämpas korrekt.

Slutligen anges att arbetsmiljöansvaret mellan kommunstyrelsen och nämnderna måste klargöras på ett enhetligt sätt i kommunens styrdokument. Om det inte sker är risken att arbetsmiljöansvaret inte är tydliggjort i den politiska organisationen förvaltningen och att arbetsmiljölagen inte tillämpas korrekt.

Kommunrevisionens granskningsrapport ger följande rekommendationer till samhällsbyggnadsnämnden:

- Revidera delegationsordningen så att:
 - delegerad beslutanderätt utgår ifrån nämndens ansvar och uppgifter som den har enligt sitt reglemente,

Samhällsbyggnadsnämnden

- enbart förvaltningschef får vidaredelegera beslutanderätt, och
- sektorchef inte kan överta alla delegerade beslutanderätter.

Yttrande över revisionens slutrapport ska lämnas revisorerna senast 2023-03-01.

Samhällsbyggnadsnämndens yttrande

Samhällsbyggnadsnämnden ser positivt på att en granskning har utförts.

Nämndens målbild är att ansvar, roller och befogenheter ska vara tydliga och följa gällande lagstiftning, föreskrifter och kommunens styrdokument.

Nämnden bedömer att vid nästa revidering av delegationsordningen bör arbetsgivaransvaret mellan kommunstyrelsen och förvaltningen förtydligas.

Nedan följer hur nämnden har tänkt att agera utifrån de rekommendationer som kommunrevisionen gett.

1. Det bör tydligt framgå av styrdokument att samhällsbyggnadsnämnden följer den kommungemensamma tolkningen om att sektorchef är att likställa med förvaltningschef och det bör förtydligas i delegationsordningen.
2. Revidera delegationsordningen så att det inte uppstår otydligheter i förhållande till kommunstyrelsens delegationsordning.

Revidering av nämndens delegationsordning är planerad till våren 2023.

Beslutsunderlag

23SBN27-1

23SBN27-2

Beslutet ska skickas till

Revisorerna i Gävle kommun.

Mimmi Ahlström

Jurist