



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. Sektorena 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. 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 självt. 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 deras tjänst, att likställa 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

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 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.