

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.

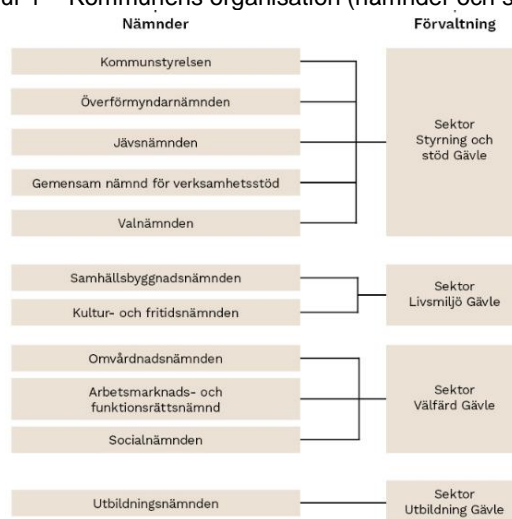
Rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnderna redovisas i rapporten under aktuella avsnitt.

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. Bemanningseenhetens och kompetensförsörjningseenhetens 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 bemanningseenheten, 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: Bemanningseenheten 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 ansvarsperspektiv 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:

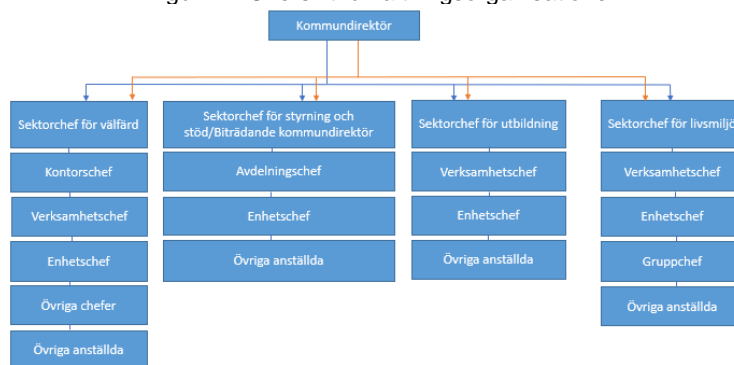
- Reglera kommunstyrelsens utförande av förvaltningsstöd avseende anställda. Regleringen bör innehålla de delar som nämnden behöver för att kunna styra, leda, kontrollera samt följa upp verksamheten i syfte att fullgöra sitt revisionsansvar.

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 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 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