

---

Revisionsrapport

***Kommunstyrelsens  
styrning och ledning av  
personalfrågor***

***Strömsunds kommun***

*Britt-Marie Schönfeldt  
december 2011*



# *Innehållsförteckning*

1	Sammanfattning och förslag till åtgärder	1
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Revisionsfråga	3
2.3	Metod	3
3	Granskningsresultat	4
3.1	Styrprinciper inom det personaladministrativa området	4
3.2	Tillämpning av styrprinciper	5
3.3	Uppföljning och kontroll	7
3.4	Ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna	8

# 1 Sammanfattning och förslag till åtgärder

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en granskning av kommunstyrelsens delegation av personalfrågor. Syftet med granskningen är att bedöma om styrning och ledning av personalfrågor fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Efter genomförd granskning är vår revisionella bedömning att kommunstyrelsens styrning och ledning av personalfrågor inte fullt ut fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Vi grundar vårt ställningstagande på följande:

- + Det finns styrdokument som reglerar delegering av kommunstyrelsens beslutanderätt.
- I reglemente för kommunstyrelsen hänvisas till gamla dokument när det gäller delegation av beslutanderätt. Det gör att det blir oklart vilken delegationsordning som formellt gäller.
- + Delegeringsbestämmelserna ger cheferna en långt gående delegation när det gäller beslut om anställningar, anställningsvillkor och organisation, vilket ger en effektiv hantering.
- Beslut fattas inte alltid i enlighet med delegationsbestämmelserna. Det gäller framför allt
  - i organisationsfrågor där beslutanderätten är tilldelad förvaltningschef, men där vissa beslut fattas i kommunstyrelse och kommunfullmäktige beroende på vad det gäller.
  - i rehabiliterings- och anpassningsärenden där beslutanderätten är delegerade till kommunstyrelsens ordförande. I praktiken fattar ordföranden bara beslut när det krävs att medel tas ur budgeten för rehabilitering eller när det gäller frågor av mer principiell karaktär.
- + Kommunchefen samråder med respektive nämnds ordförande och kommunstyrelsens ordförande vid anställning av förvaltningschef och avdelningschef och gör en utvärdering av chefskapet efter årligen genomförda utvecklingssamtal.
- Det är inte helt tydligt med vem och i vilken omfattning chefer ska samråda med när det gäller anställnings- och lönevillkor.
- Återkoppling till kommunstyrelsen av anställningsbeslut sker genom delegeringslistor som tas fram i lönesystemet. Detta bedöms som alltför otympligt och osäkert ur kontrollsynpunkt.
- + Nämndsordförandena är i stort nöjda med ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna när det gäller personalfrågor.
- Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna fungerar inte tillfredsställande när det gäller beslut om organisationsförändringar som kan påverka kvaliteten för brukarna.

## ***Förslag till åtgärder***

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Gör en översyn av reglemente och beslutsdelegationer för att tydliggöra vilka dokument som gäller.
- Förtydliga delegationsbestämmelserna så att det framgår i vilket forum beslut om organisationsförändringar ska ske och när respektive nämnd ska vara delaktig i beslut. Beslut om organisationsförändringar som påverkar en facknämnds budget eller kvaliteten i dess verksamhet bör inte beslutas i kommunstyrelse eller kommunfullmäktige utan att först ha hanterats som ett ärende i nämnden.
- Ta ställning till när det är rimligt att kommunstyrelsens ordförande ska fatta beslut i rehabiliterings- och anpassningsärenden och tydliggör det i delegationsbestämmelserna.
- Tydliggör när, med vem och i vilken omfattning samråd ska ske när det gäller anställnings- och lönevillkor vid anställningsbeslut i förvaltningarna. Detta kan t e x göras tydligare genom att ta fram ramar inom vilka beslut om lön kan fattas utan samråd.
- Begränsa listor av anställningsbeslut till kommunstyrelsen att omfatta chefs-tjänster. Lägg i stället in i internkontrollplanen att uppföljning av anställningsbeslut ska ske genom slumpmässigt urval av ett antal ärenden per förvaltning och år. Tydliggör vad som är viktigt att titta på vid dessa kontroller. Bland annat bör det kontrolleras att det är rätt person som fattat beslut om anställning.

## **2 Inledning**

### **2.1 Bakgrund**

Kommunens revisorer har i 2011 års revisionsplan beslutat att det ska ske en granskning av kommunstyrelsens delegation av personalfrågor.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen har arbetsgivaransvaret för kommunförvaltningens personal. Kommunstyrelsen har därmed ansvar för frågor som rör förhållandet mellan styrelsen som arbetsgivare och dess arbetstagare.

Enligt reglemente för kommunstyrelsen regleras rätten att fatta beslut inom personalområdet i delegationsbestämmelser antagna av kommunfullmäktige § 53/1990 och kommunstyrelsen § 206/1990 samt i personalpolitiska riktlinjer enligt personal och organisationsutskottets beslut § 366/1990.

### **2.2 Revisionsfråga**

Syftet med granskningen är att bedöma om styrning och ledning avseende personalfrågor fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Följande frågor ska besvaras:

- Hur fungerar nuvarande rutiner?
- Hur är styrprinciper/spelregler inom PA-området utformade?
- Hur tillämpas dessa?
- Hur fungerar ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna?

Frågorna utgör även revisionskriterier, d v s bedömningsgrund om området hanteras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt .

### **2.3 Metod**

Granskningen har skett genom intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, kommunchef/personalchef, barn- och kulturnämndens ordförande, barn- och kulturchef, socialnämndens ordförande och socialchef.

Därutöver har det skett dokumentanalys av:

- Delegationsbestämmelser inom personalområdet, antagna av kommunfullmäktige § 53/1990 och kommunstyrelsen § 206/1990
- Personalpolitiska riktlinjer enligt personal och organisationsutskottets beslut § 366/1990.
- Reglemente för kommunstyrelsen 2009-09-16, § 59
- Delegering av kommunstyrelsens beslutanderätt antaget av kommunstyrelsen 2000-09-26 § 154 och senast reviderat av kommunstyrelsens arbetsutskott 2011-03-15, § 75
- Personalpolitiska riktlinjer 2010-04-20

## 3 Granskningsresultat

### 3.1 Styrprinciper inom det personaladministrativa området

Av 6 kap, 33 §, kommunallagen framgår att kommunstyrelsen får uppdra åt ett utskott, åt ordförande och åt anställda att besluta på styrelsens vägnar. Har kommunstyrelsen lämnat beslutsuppdrag till kommunchef och förvaltningschefer/avdelningschefer får dessa enligt 6 kap, 37 § samma lag i sin tur uppdra till andra anställda att besluta i stället.

I reglemente för kommunstyrelsen 2009-09-16, § 59 framgår att:

*”Kommunstyrelsen har arbetsgivaransvaret för kommunförvaltningens personal. Kommunstyrelsen har därvid ansvar för frågor som rör förhållandet mellan styrelsen som arbetsgivare och dess arbetstagare.*

*Frågorna regleras i delegationsbestämmelse inom personalområdet, antagna av kommunfullmäktige §53/1990 och kommunstyrelsen § 206/1990 samt i personalpolitiska riktlinjer enligt personal- och organisationsutskottets beslut § 366/1990.”*

I kommunens författningssamling finns dokumenten: Delegering av kommunstyrelsens beslutanderätt antaget av kommunstyrelsen 2000-09-26 § 154 och senast reviderat av kommunstyrelsens arbetsutskott 2011-03-15, § 75 samt Personalpolitiska riktlinjer 2010-04-20.

Av dokumentet ”Delegering av Kommunstyrelsens beslutanderätt” framgår att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för den ekonomiska förvaltningen, företräder kommunen som arbetsgivare och är ansvarig för personalpolitiken. Direkt under kommunstyrelsen finns också följande grenar av den kommunala förvaltningen.

- Kommunchefen
- Kommunledningsförvaltningen
- Teknik- och serviceförvaltningen
- Förvaltningen för framtids- och utvecklingsfrågor
- Turism och camping

Kommunstyrelsens delegering kan avse personal- och organisationsfrågor, ekonomisk förvaltning och verksamhetsfrågor inom ovan angivna förvaltnings- och verksamhetsfält. För övrig verksamhet finns andra nämnder som kan lämna uppdrag att besluta i nämndens ställe.

Kommunstyrelsen har inom sitt ansvarsområde lämnat beslutsuppdrag till:

- Arbetsutskottet
- Ordföranden
- Kommunchefen
- Förvaltnings- och avdelningschefer

Vad gäller personal- och organisationsfrågor beslutar också kommunstyrelsen kontinuerligt om förändringar av personalpolitiska riktlinjer och olika policydokument.

Till kommunstyrelsens ordförande har kommunstyrelsen delegerat rätt att träffa överenskommelse vid kollektivavtals- och tvisteförhandlingar och besluta om anpassnings- och rehabiliteringsärenden.

Till kommunchefen har kommunstyrelsen delegerat rätt att besluta i samtliga personalfrågor rörande förvaltnings- och avdelningschefer. Inför anställningsbeslut och förlängning av chefernas befattningskontrakt ska kommunchefen samråda med aktuell nämnds ordförande och kommunstyrelsens ordförande.

Till förvaltningschef och avdelningschef har kommunstyrelsen delegerat rätt att fatta beslut i samtliga anställnings-, personal- och organisationsfrågor inom egen förvaltning/avdelning.

Vidare har förvaltningschef/avdelningschef rätt att efter samråd med personalchefen fastställa löne- och anställningsvillkor för underställd personal. För direkt underställd personal ska förvaltnings-/avdelningschef samråda med kommunchefen. Motsvarande gäller för förvaltningens/avdelningens interna organisationsförändringar på sektionsnivå.

### **3.1 Bedömning**

Det finns styrdokument som reglerar delegering av kommunstyrelsens beslutanderätt. Delegeringsbestämmelserna ger cheferna en långt gående delegation när det gäller beslut om anställningar, anställningsvillkor och organisation, vilket ger en effektiv hantering.

I reglemente för kommunstyrelsen hänvisas till gamla dokument när det gäller delegation av beslutanderätt. Det gör att det blir oklart vilken delegationsordning som formellt gäller.

### **3.2 Tillämpning av styrprinciper**

Av intervjuerna framgår att kommunstyrelsen ansvarar för allt som rör personalfrågor med syfte att nå enhetlighet i kommunen. Direktiven ges i personalpolitiska dokument och personalavdelningen har i uppdrag att hålla ihop helheten. För att få effektiv hantering har styrelsen lämnat en hög grad av delegering till kommunens chefer.

Kommunchefen är den som på uppdrag av kommunstyrelsen anställer förvaltningschefer samt avdelningschefer inom kommunledningsförvaltningen. I rekryteringsarbetet samråder kommunchefen med respektive nämndsordförande och med kommunstyrelsens ordförande både när det gäller kravprofil inför annonsering samt innan beslut om anställning.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen anställer förvaltningschefen rektorer och annan direkt underställd personal och rektorerna anställer i sin tur sin personal. Samråd om lön och anställningsvillkor sker med förhandlingschefen inför beslut. Förvaltningschefen håller kommunchefen informerad om rekrytering av rektorer och organisations- och verksamhetsförändringar av betydelse.

Ansökningar om ledighet upp till 14 dagar hanteras i förvaltningen. När det gäller längre ledigheter skickas ansökan vidare till personalkontoret för handläggning.

När det gäller organisationsförändringar så fattar förvaltningschefen beslut när det gäller t e x förändrade ansvarsområden för rektorerna. Rektorerna ska enligt den nya skollagen fatta beslut när det gäller skolans inre organisation. När det gäller organisationsfrågor av mer principiell karaktär lyfts frågorna via kommunstyrelsen till kommunfullmäktige (exempel nedläggning av skolor). Barn- och utbildningsnämnden kan vara inblandad i organisationsfrågor i samband med effektiviserings- och besparingsdiskussioner vid planering och uppföljning av budget (exempel sammanslagning av rektorsområden). Kommunchefen har av kommunstyrelsen fått i uppdrag att utreda vissa delar av organisationen inom barn- och utbildningsförvaltningen trots att det enligt delegationsordningen är förvaltningschefens ansvar. Detta hänger ihop med en tidigare förändring av förvaltningsorganisationen då kultur och fritid flyttades till barn- och ungdomsförvaltningen.

Inom vård- och socialförvaltningen anställer förvaltningschefen områdeschefer och annan direkt underställd personal. Förvaltningschefen samråder i dessa ärenden med kommunchef och nämndsordförande. Områdescheferna anställer enhetschefer, socionomer inom IFO och legitimerad personal. Förvaltningschefen och områdescheferna samråder med förhandlingschefen om lön och anställningsvillkor vid anställning av chefer. Enhetscheferna anställer vårdpersonal och sätter lön i samråd med löneavdelningen. Om löneanspråken överstiger en viss nivå, som inte är helt tydlig, samråder enhetscheferna med närmaste chef i linje samt med förvaltningschef och förhandlingschef.

När det gäller organisationsförändringar inom förvaltningen så är det förvaltningschefen som beslutar. Frågor av mer principiell karaktär lyfts till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsens ordförande är den som har rätt att fatta beslut i anpassnings- och rehabiliteringsärenden. Förvaltningscheferna är osäkra på vad detta innebär i praktiken. De går till rehabiliteringssamordnaren, som finns inom personalavdelningen, med dessa frågor. Kommunstyrelsens ordförande uppger att hennes ansvar i praktiken innebär att hon godkänner rehabiliteringssamordnarens bedömningar när det krävs att medel tas från den budget som är avsatt för detta ändamål samt att hon tar beslut när det gäller ärenden av mer principiell karaktär.

### **3.2 Bedömning**

Beslut fattas inte alltid i enlighet med delegationsbestämmelserna. Det gäller framför allt

- i organisationsfrågor där beslutanderätten är tilldelad förvaltningschef, men där vissa beslut fattas i kommunstyrelse och kommunfullmäktige beroende på vad det gäller.
- i rehabiliterings- och anpassningsärenden där beslutanderätten är delegerade till kommunstyrelsens ordförande. I praktiken fattar ordföranden bara beslut när det krävs att medel tas ur budgeten för rehabilitering eller när det gäller frågor av mer principiell karaktär.

Det är inte helt tydligt med vem och i vilken omfattning chefer ska samråda med när det gäller anställnings- och lönevillkor.



### **3.3 Uppföljning och kontroll**

Hur återkoppling till kommunstyrelsen ska ske finns till viss del beskrivet i dokumentet ”Delegering av kommunstyrelsens beslutanderätt”. Där beskrivs att

- Kommunchefen ska vid eventuell förlängning av förvaltning och avdelningschefers befattningskontrakt samråda med aktuell nämnds ordförande och kommunstyrelsens ordförande.
- En årlig utvärdering av chefskap kommuniceras med aktuell nämnds ordförande och kommunstyrelsens ordförande.
- Kommunchefen har att granska respektive förvaltningschefs beslut om förvaltningens interna organisationsförändringar på sektion- och områdesnivå samt respektive förvaltningschefs/avdelningschefs beslut om löne- och anställningsvillkor för direkt underställd personal.

Anställningsbeslut delges kommunstyrelsen genom delegeringslistor som tas fram i lönesystemet. På listorna anges organisationsnivå, personnummer, namn, benämning, anställningsdatum, anställd t.o.m. samt sysselsättningsgrad.

Av intervjuerna framgår att kommunchefen efter att ha genomfört utvecklingssamtal med respektive chef gör en muntlig återkoppling av sin utvärdering till aktuell nämnds ordförande och kommunstyrelsens ordförande.

Uppföljning av förvaltningschefers/avdelningschefers beslut om organisationsförändringar görs i samtal med respektive chef enskilt eller i ledningsgruppsmöten. Kommunchefen och förvaltningscheferna uppger att de har en nära dialog och håller varandra väl informerade om vilka förändringar som sker.

När det gäller löne- och anställningsvillkor för underställd personal för förvaltningscheferna dialog med förhandlingschefen och kommunchefen har inga särskilda rutiner för att följa detta.

Listor från lönesystemet på anställningsbeslut har inte varit möjliga att ta fram en längre tid p.g.a. byte av lönesystem. När det fungerar får kommunstyrelsen långa listor.

#### **3.3 Bedömning**

Återkoppling till kommunstyrelsen av anställningsbeslut sker genom delegeringslistor som tas fram i lönesystemet. Detta bedöms som alltför otympligt och osäkert ur kontrollsynpunkt.

### **3.4 Ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna**

Av intervjuerna framgår att politikerna är nöjda med ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna när det gäller personalfrågor.

Däremot när det gäller organisationsfrågor upplevs ansvarsfördelningen som otydlig. Socialnämndens ordförande önskar att när det gäller organisationsfrågor som kan påverka verksamhetens kvalitet och få följder för brukarna ska nämnden vara inblandad. Nyligen har kommunstyrelsen gett socialnämnden rätt att besluta om att ta tillbaka driften av ett äldreboende i egen regi.

Otydlighet gäller också vilket mandat socialnämnden har att fatta beslut när det gäller verksamhet som ska utföras inom Närvårdsnämnden i Frostviken.

#### **3.4 Bedömning**

Nämndsordförandena är i stort nöjda med ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna när det gäller personalfrågor. Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna fungerar inte tillfredsställande när det gäller beslut om organisationsförändringar som kan påverka kvaliteten för brukarna.

2011-12-09

***Britt-Marie Schönfeldt***

*Projektledare*

***Anneth Nyqvist***

*Uppdragsledare*