



Avveckling av kommunstyrelsens anställningsmyndighet som ekonomisk enhet

Förslag till kommunstyrelsens beslut

1. Kommunledningsförvaltningens redovisade förslag till avveckling av Kommunstyrelsens anställningsmyndighet som ekonomisk enhet med mål och aktiviteter tillstyrks.
2. Kommunledningsförvaltningens redovisade förslag att föra samman Kommunstyrelsens anställningsmyndighet och Utförarnämndens anställningsmyndighet till en funktionell arbetsgivare tillstyrks.
3. Kommundirektören ges i uppdrag att följa utvecklingen av antal anställda förvaltningspersonal samt ta fram ett förslag till en utökad utbildning för politiker kopplat till arbetsgivarrollen.

Förslag till kommunfullmäktiges beslut

1. Kommunstyrelsens anställningsmyndighet som ekonomisk enhet med mål och aktiviteter avvecklas.
2. Kommunstyrelsens anställningsmyndighet och Utförarnämndens anställningsmyndighet sammanförs till en funktionell arbetsgivare
3. Ovanstående förändringarna gäller från och med den 1 januari 2019.

Ärende

Kommunstyrelsen gav den 7 februari 2017, § 49 planeringsutskottet i uppdrag att genomföra en översyn av kommunens politiska organisation inklusive nämndernas ansvar och organisering. I samband med översynen av kommunens politiska organisation genomfördes också en utredning av begreppet anställningsmyndighet. Anställningsmyndigheten Revisionen berörs inte av detta ärende.

Kommunen är idag organiserad i tre anställningsmyndigheter med befogenheter utifrån ett *funktionellt arbetsgivarbegrepp*. Anställningsmyndigheterna är Revisionen, Kommunstyrelsens anställningsmyndighet samt Utförarnämndens anställningsmyndighet.

Anställningsmyndigheten har en frihet att självständigt anställa och avskeda personal och är därmed den funktionella arbetsgivaren.

Den nuvarande modellen bygger på principen att förvaltningspersonal, d v s lednings- och administrativ personal, har sin organisatoriska tillhörighet till Kommunstyrelsens anställningsmyndighet. Modellen syftar till att säkerställa att nämnderna har ett medborgarfokus genom att nämnden hanterar verksamhetsmedel och Kommunstyrelsens anställningsmyndighet hanterar budgeten för förvaltningspersonal. Modellen har dock inte tillämpats konsekvent. Nedan följer exempel på avvikelser från modellen:

- 100% av personalen vid Socialförvaltningen är finansierade från *anställningsmyndighetens* budget såväl ledningspersonal som utförare av verksamhet.
- 90 % av personalen vid Utbildningsförvaltningen och Kultur och Fritidsförvaltningar är finansierad från *nämndens* budget och resten finansieras av *anställningsmyndighetens* budget. Det finns dock en relativt stor andel av förvaltningspersonalen som är finansierade av nämndmedel.
- 80 % av personalen vid Samhällsbyggnadsförvaltningen, Kommunledningsförvaltningen och Omsorgsförvaltningen är finansierad av *anställningsmyndighetens* budget och resterande av *nämndens* budget. Detta trots att personalen inom dessa förvaltningar i huvudsak är förvaltningspersonal. För dessa förvaltningar är uppdelningen i förvaltningspersonal och verksamhetspersonal ologisk, eftersom verksamheterna är av den karaktären att den bedrivs av förvaltningspersonal.

Utredningsarbetet visar att det finns flera argument för att avveckla Kommunstyrelsens anställningsmyndighet som ekonomiskt enhet med mål och aktiviteter. Organiseringen med två stora anställningsmyndigheter skapar bland annat en ökad komplexitet i styrningen och dubbla målkedjor. Det finns också argument för att föra samman Utförarnämndens anställningsmyndighet och KS anställningsmyndighet till en arbetsgivare.

I och med införandet av den nya modellen för mål- och verksamhetsstyrning förtydligas också att det är kommundirektören som har i uppdrag att godkänna förvaltningarnas verksamhetsplaner och därmed säkra att tjänstemannaorganisationen är ändamålsenlig.

Kommunledningsförvaltningens förslag innebär att Kommunstyrelsens anställningsmyndighet avvecklas som ekonomisk enhet med budget och mål och att Kommunstyrelsen och Utförarstyrelsens anställningsmyndigheter slås samman till en funktionell arbetsgivare.

Arbetsgivaransvaret och ansvaret för genomförandet av personalpolitiken, det vill säga arbetsmiljö, lönepolitik, jämställdhet & mångfald samt kompetensförsörjning förändras inte utan delegeras från Kommunstyrelsen till Kommundirektören. Kommundirektören delegerar vidare till förvaltningschefer.

Avvecklingen av KS anställningsmyndighet som ekonomisk enhet samt sammanslagningen av KS anställningsmyndighet och Utförarnämndens anställningsmyndighet till en funktionell arbetsgivare föreslås träda i kraft från och med januari 2019. Detta för att överensstämma med tidpunkten för den nya nämndorganisationen.

Under ärendets beredning har det framkommit farhågor om att den föreslagna förändringen kan innebära en risk för att nämnderna får ett ökat fokus på personalfrågor på bekostnad av det som är huvuduppgiften – nämndernas uppdrag gent emot kommuninvånarna och rollen som medborgarföreträdare. En annan risk som identifierats är att medel för verksamhet skulle användas för att öka antalet förvaltningspersonal.

För att motverka nämnda risker föreslås att kommunstyrelsen ger kommundirektören i uppdrag att:

- följa utvecklingen av anställningar av förvaltningspersonal
- utforma en utökad introduktion och utbildning för nya politiker i styrningen av personalfrågor och arbetsgivarfrågor i kommunen.

Beslutsunderlag:

Tjänsteskrivelse Avveckling av kommunstyrelsens anställningsmyndighet som ekonomisk enhet
MBL protokoll

Bakgrund

Kommunstyrelsen gav den 7 februari 2017, § 49 planeringsutskottet i uppdrag att genomföra en översyn av kommunens politiska organisation inklusive nämndernas ansvar och organisering. I samband med översynen av kommunens politiska organisation genomfördes en också en utredning av begreppet anställningsmyndighet.

Kommunen är idag organiserad i tre anställningsmyndigheter med befogenheter utifrån ett *funktionellt arbetsgivarbegrepp*. Anställningsmyndigheterna är Revisionen, Kommunstyrelsens anställningsmyndighet samt Utförarnämndens anställningsmyndighet. Anställningsmyndigheten Revisionen berörs inte av detta ärende.

Inom ramen för detta utredningsarbete används ett antal begrepp som är viktiga att definiera. Dessa är;

- **En arbetsgivare**
Fysisk eller juridisk person som har ingått anställningsavtal med arbetstagaren, det vill säga arbetstagarens motpart i anställningsavtalet.
- **En anställningsmyndighet**
Inom offentlig verksamhet kan arbetsgivarbegreppet i vissa fall behöva förtydligas. Exempelvis talar man om staten som arbetsgivare i stort men de statliga myndigheterna har befogenheter utifrån ett funktionellt arbetsgivarbegrepp. Dessa har en frihet att självständigt anställa och avskeda personal. En kommun kan ha en eller flera anställningsmyndigheter om dessa har ett eget arbetsgivaransvar enligt ovan. Enkelt uttryckt är anställningsmyndigheten den funktionella arbetsgivaren.
- **Arbetsgivarepolitik/personalpolitik**
Personalpolitik är en samlande rubrik för arbetsgivarens synsätt och värderingar i förhållande till arbetstagarna. Dessa är grunden i arbetsgivarens val mellan olika strategier och åtgärder för att åstadkomma eftersträvat resultat. Ramar för personalpolitiken regleras via lagar, kollektivavtal och resurser. Området omfattar exempelvis arbetsmiljö, lönepolitik, jämställdhet och mångfald samt kompetensförsörjning.
- **Personalansvar**
I grunden är det arbetsgivaren som har ansvaret men chef med personalansvar fungerar som arbetsgivarens förlängda arm, därmed flyttas vissa ansvarsfrågor över på chefen.

Beskrivning av nuläget och ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen är kommunens centrala arbetsgivarorgan, tillika kommunens löne- och pensionsmyndighet med ansvar för frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Kommunstyrelsen utfärdar riktlinjer och andra styrdokument inom personalområdet och ansvarar för den kommunövergripande arbetsgivarpolitiken/personalpolitiken samt uppföljning och kontroll av området. Kommunstyrelsen som centralt arbetsgivarorgan har också ansvar för förhandlings och kollektivavtalsfrågor för kommunen som arbetsgivare. Till sin hjälp har kommunstyrelsen Personalutskottet. Kommunstyrelsens personalutskott ska i enlighet med kommunstyrelsens reglemente bereda, följa upp och ta initiativ i arbetsgivarärenden som ska behandlas av kommunstyrelsen och lämna egna förslag i dessa till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen delegerar idag ansvaret att fatta beslut för genomförande av arbetsgivarfrågor och personalpolitiken till kommundirektören inom Kommunstyrelsens anställningsmyndighet och till utförardirektören inom Utförarnämndens anställningsmyndighet (se delegationsordning).

Delegering av beslutanderätten i arbetsmiljöbeslut som rör tredjeman/medborgare framgår av särskilt beslut. I övrigt gäller fördelning av arbetsmiljöuppgifter enligt Riktlinje för fördelning av arbetsmiljöuppgifter.

Kommunen är idag organiserad anställningsmyndigheter med befogenheter utifrån ett *funktionellt arbetsgivarbegrepp*. Linköpings kommuns organisation med anställningsmyndigheter innebär i praktiken att det i anställningsbeviset anges vilken anställningsmyndighet arbetstagaren tillhör, detta utifrån turordningsskäl vid eventuell övertalighet.

Anställningen i respektive anställningsmyndighet har ingen koppling till budgeteringen av personalresurser. De allra flesta anställda ingår i nämndernas budget och enbart knappa 900 personer av det totalt cirka 6000 anställda är budgeterade inom Kommunstyrelsens anställningsmyndighet (resterande dryga 2000 är ingår i utförarnämndens anställningsmyndighet). Se fördelning av budget för personal per nämnd och anställningsmyndighet nedan.

Styrelse	Antal
Kommunstyrelsens anställningsmyndighet	896
Kommunrevisionen	4
Kommunstyrelsen	61
Omsorgsnämnden	4
Barn och Ungdomsnämnden	4 377
Bildningsnämnden	805
Kultur- och Fritidsnämnden	152
Byggnämnden	26
Utförarnämnden	2 364
	8 668

Den nuvarande modellen bygger på principen att förvaltningspersonal, det vill säga lednings- och administrativ personal, har sin organisatoriska tillhörighet till Kommunstyrelsens anställningsmyndighet. Modellen syftar till att säkerställa att nämnderna har ett medborgarfokus genom att nämnden hanterar verksamhetsmedel och Kommunstyrelsens anställningsmyndighet hanterar budgeten för förvaltningspersonal. Modellen har dock inte tillämpats konsekvent. Nedan följer exempel på avvikelser från modellen:

- 100 % av personalen vid Socialförvaltningen är finansierade från *anställningsmyndighetens* budget såväl ledningspersonal som utförare av verksamhet.
- 90 % av personalen vid Utbildningsförvaltningen och Kultur och Fritidsförvaltningar är finansierad från *nämndens* budget och resten

finansieras av *anställningsmyndighetens* budget. Det finns dock en relativt stor andel av förvaltningspersonalen som är finansierade av nämndmedel.

- 80 % av personalen vid Samhällsbyggnadsförvaltningen, Kommunledningsförvaltningen och Omsorgsförvaltningen är finansierad av *anställningsmyndighetens* budget och resterande av *nämndens* budget. Detta trots att personalen inom dessa förvaltningar i huvudsak är förvaltningspersonal. För dessa förvaltningar är uppdelningen i förvaltningspersonal och verksamhetspersonal ologisk, eftersom verksamheterna är av den karaktären att den bedrivs av förvaltningspersonal.

Analys och problembeskrivning

Utredningsarbetet visar att det finns flera argument för att revidera kommunens organisering av anställningsmyndigheter.

Ett argument är att behovet av att ha anställningsmyndigheter har grundat sig på att hantera en arbetsbristsituation vid övertalighet och turordningshantering enligt LAS. Detta bedöms kunna hanteras via turordningskretsar.

Ett annat argument har varit att Utförarnämnden var egen anställningsmyndighet. Då behövde en anställningsmyndighet skapas för resterande förvaltningar, det vill säga för KS anställningsmyndighet. Eftersom Utförarnämnden upphör 2018-12-31 och Leanlink blir en förvaltning under KS faller behovet av KS anställningsmyndighet och Utförarnämndens anställningsmyndighet. Dessa föreslås istället föras samman till en funktionell arbetsgivare.

Det finns idag också en komplexitet kopplat till budget/verksamhetsstyrning och användningen av begreppet anställningsmyndighet. Inom KS anställningsmyndighet är de ca 900 av de 6000 anställda uppdelade i 5 ”enheter” (103-106) som fördelas per förvaltning. Övriga (ca 5000 medarbetare) finansieras från nämndernas budget (se bild ovan). Nuvarande modell ska omfatta ”förvaltningspersonal” - men detta följs inte fullt ut- även förvaltningspersonal anställs av nämndmedel.

Det görs en samlad budget för Kommunstyrelsen anställningsmyndighet med mål och aktiviteter för respektive förvaltning, det vill säga ett dokument som enligt logiken ovan borde gälla för ca 900 personer som finns i Kommunstyrelsens anställningsmyndighet men som skrivs fram och gäller för samtlig förvaltningspersonal. Fördelningen av resurserna görs dessutom till nämnd utan koppling till Kommunstyrelsens anställningsmyndighet. Nämnderna budgeterar verksamhet utan koppling till anställningsmyndigheten och den personal som ska utföra arbetsuppgifterna. Det finns ingen koppling mellan budget och aktiviteter och den fördelning av resurser som sker till nämnd.

Organiseringen med anställningsmyndigheter skapar därmed en ökad komplexitet i styrningen och dubbla målkedjor. Blandningen av styrmekanismer försvårar en enhetlig och tydlig styrning av arbetsgivarepolitiken.

Slutligen införs från 2019-01-01 en mål- och verksamhetsstyrningsmodell för hela kommunen med fem målområden där området ”medarbetare” är ett område. Målen för detta område kommer att sättas av kommunstyrelsen för alla nämnder för att säkerställa en enhetlig personalpolitik. Dessa bryts sedan till aktiviteter på förvaltningsnivå i verksamhetsplaner per förvaltning. Att utöver detta ha två separata budgethandlingar med mål och aktiviteter för stora anställningsmyndigheter skapar dubbla styrkedjor.

Förslag

För att nå en god effekt av den decentraliserade styrning också när det gäller arbetsgivarrollen föreslås en avveckling av Kommunstyrelsens anställningsmyndighet som ekonomisk enhet. Dessutom föreslås de två anställningsmyndigheterna Utförarnämnden anställningsmyndighet samt Kommunstyrelsens anställningsmyndighet föras samman till en funktionell arbetsgivare.

Utredningen visar att det finns flera argument för att avveckla anställningsmyndigheten som ekonomisk enhet samt föra samman anställningsmyndigheterna till en funktionell arbetsgivare. Dessa är främst för att;

- Säkerställa en enhetlig personalpolitik och långsiktighet i personal- och kompetensförsörjning och tydliggöra att Linköpings Kommun är en arbetsgivare genom att föra samman anställningsmyndigheterna och börja prata om kommunen som en arbetsgivare.
- Säkerställa att den decentraliserade styrmodellen når hela vägen ut och får genomslag i verksamheten och ge nämnden ekonomiskt ansvar för all verksamhet och ekonomi för alla personella resurser
- Minska komplexiteten i styrnings, lednings och uppföljningsfrågor genom att ha en styrmodell som efterföljs och en logik som går att förstå mellan ekonomi, styrning och resurser (inte ha en planerings och uppföljningsmodell med verksamhetsplaner på förvaltningsnivå samtidigt som kommunen har internbudget för två anställningsmyndigheter)
- Det finns också arbetsrättsliga turordningsregler som pekar på vikten av en tydlighet i dessa frågor detta då kommunen betraktas som en arbetsgivare oavsett indelningen i två funktionella anställningsmyndigheter.

Mot denna bakgrund föreslås en avveckling av Kommunstyrelsens anställningsmyndighet som ekonomisk enhet ske from 1 januari 2019 samt att Kommunstyrelsens anställningsmyndighet och Utförarnämndens anställningsmyndighet sammanförs till en funktionell arbetsgivare.

Under ärendets beredning har det framkommit farhågor om att den föreslagna förändringen kan innebära en risk för att nämnderna får ett ökat fokus på personalfrågor på bekostnad av det som är huvuduppgiften – nämndernas uppdrag gent emot kommuninvånarna och rollen som medborgarföreträdare. En annan risk som identifierats är att medel för verksamhet skulle användas för att öka antalet förvaltningspersonal.

För att motverka de risker som framkommit föreslås att kommunstyrelsen ger kommundirektören i uppdrag att:

- följa utvecklingen av anställningar av förvaltningspersonal
- utforma en utökad introduktion och utbildning för nya politiker i styrningen av personalfrågor och arbetsgivarfrågor i kommunen.

I och med införandet av den nya modellen för mål- och verksamhetsstyrning förtydligas också att det är kommundirektören som har i uppdrag att godkänna förvaltningarnas verksamhetsplaner och därmed säkra att tjänstemannaorganisationen är ändamålsenlig.

Ekonomiska konsekvenser

De ca 900 medarbetare som idag ligger under Kommunstyrelsen som anställningsmyndighet flyttas ut under nämnd där övrig personal är organiserade. De läggs in i nämndens ram.

Verksamhetskonsekvenser

Konsekvenserna av att de två anställningsmyndigheterna - Utförarnämnden anställningsmyndighet samt Kommunstyrelsens anställningsmyndighet förs samman till en funktionell arbetsgivare medför gemensam turordning vid arbetsbrist och gemensam företrädesrätt.

Jämställdhet

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på kvinnor och män.

Samråd

Ärendet har beretts i samråd med kommundirektörens stab, kommunledningsgruppen, ekonomi- och HR-chefer som samtliga tillstyrker förslaget till beslut

Samråd har även skett med juridikfunktionen som inte har något att erinra mot förslaget.

**Information eller förhandling enligt lag (1976:580) om
medbestämmande i arbetslivet**

Förhandling i kommunövergripande MB-gruppen den 7 december 2017.

Förhandlingen avslutades i enighet den 22/12 2017 (protokoll bifogas som bilaga).

Kommunledningsförvaltningen

Paul Håkansson

Sonja Erlandsson

Beslutet skickas till:
Samtliga nämnder
Samtliga förvaltningar