



Granskning om ledning av och social och organisatorisk arbetsmiljö inom kommunstyrelsens verksamheter

Rapport

Vimmerby kommun

KPMG AB

2020-02-14

Antal sidor 21



Vimmerby kommun

Granskning om ledning av och social och organisatorisk arbetsmiljö inom kommunstyrelsens

2020-02-14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsningar och viktiga klarlägganden för vidare läsning av rapporten	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Metod	7
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Kortfattad redogörelse över väsentliga händelser under året	8
3.2	Samspel mellan förtroendevalda och anställda i ledning och styrning	11
3.3	Organisatorisk och social arbetsmiljö	14
3.4	Effekter	18
3.5	Försök att ta reda på vem eller vilka som lämnat uppgifter	18
4	Slutsats	19

1 Sammanfattning

Vi har av Vimmerby kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens ledning av sin verksamhet och den sociala och organisatoriska arbetsmiljön inom kommunstyrelseförvaltningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Granskningen avser situationen år 2019. Granskningen syftar till att dels bedöma om kommunstyrelsen under den perioden har haft en ändamålsenlig ledning av sin verksamhet och dels om styrelsen har säkerställt en god organisatorisk och social arbetsmiljö på kommunstyrelseförvaltningen och inom kommunledningen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen inte har haft en ändamålsenlig ledning av sin verksamhet. Tvärtom har det i vår granskning framkommit allvarliga brister som föranleder kritik på flera punkter. Vi grundar vår bedömning på att samspelet mellan kommunstyrelsens ordförande och anställda i ledning och styrning inte har fungerat. Likaså har fördelningen av ansvar och befogenheter inte fungerat. Det har också saknats en fungerande kommunikation mellan kommunstyrelsens ordförande och anställda i ledning.

Alla parter har i någon mening del i samarbetssvårigheter. I det här fallet bedömer vi dock att kommunstyrelsens ordförandes handlande och bristande ledarskap är de huvudsakliga orsakerna till problemen. Vi grundar vår bedömning främst på att det är hennes agerande som gjort att den viktiga rollfördelningen mellan tjänstepersoner och förtroendevalda inte har efterlevts. Detta har avsevärt försvårat ett fungerande samspel och ledning av verksamheten. Likaså har det förekommit att beslut tagits utan stöd av delegation och att olämpliga undersökningar gjorts om vem eller vilka som eventuellt lämnat information som publicerats i lokalpressen.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt en god organisatorisk och social arbetsmiljö på kommunstyrelseförvaltningen. Vi grundar vår bedömning på att det förekommit allvarliga brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Problemen har dock varierat mycket inom förvaltningen, flertalet medarbetare har inte upplevt någon ansträngd arbetsmiljö medan andra påverkats på ett påtagligt sätt.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder i tid för att komma tillrätta med bristerna i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Vi grundar vår bedömning på att det är kommunstyrelsen som har haft ansvaret för uppgiften att leda arbetsmiljöarbetet på kommunstyrelseförvaltningen och att det dröjer ända till den 30 september innan styrelsen i sin helhet aktivt tar ansvar för frågan, tar kontrollen och börjar leda arbetet. Kommunstyrelsens ansvar för frågan framgår tydligt av reglementet.

Det har förvisso rått en osäkerhet om fördelningen av arbetsmiljöuppgifter. Av våra intervjuer framgår att det länge gjordes tolkningar att det var kommunfullmäktige som skulle leda arbetsmiljöarbetet genom dess ordförande och vice ordförande. Vidare har frågan i stor utsträckning hanterats mellan partierna i alliansen och inom Centerpartiet. Det har troligtvis funnits intressen att i alla fall till en början hålla frågan i dessa forum.

Vi bedömer dock att omständigheterna och svårigheterna ovan inte fråntar kommunstyrelsen sitt ansvar. Inte heller det faktum att dess ordförande var involverad i



Vimmerby kommun

Granskning om ledning av och social och organisatorisk arbetsmiljö inom kommunstyrelsens

2020-02-14

problematiken och under en period inte fick vistas i Stadshuset och hade begränsad tillgång till tjänstemän på plats. Vi anser att information om arbetsmiljösituationen skulle ha lyfts till kommunstyrelsen i ett tidigare skede, redan när problemen gjorde sig gällande, och att styrelsen tidigare skulle tagit beslut om att bilda en arbetsgrupp.

Det bedöms vidare att det har tagit allt för lång tid att upprätta en handlingsplan med åtgärder. Vi anser att underlaget till åtgärderna som presenterades i handlingsplanen borde ha dokumenterats i en arbetsmiljöutredning.

Vi bedömer också att kommunens centrala samverkansgrupp med fördel skulle ha informerats i ett tidigare skede. Detta då arbetsmiljöproblemen påverkade flera personer på kommunstyrelseförvaltningen. Vi bedömer att det hade varit lämpligt att i större omfattning engagera extern konsult hjälp i arbetet, t.ex. i arbetsgruppens arbete. Detta särskilt med tanke på frågans komplexitet och att den berörde kommunstyrelsens ordförande.

2 Inledning

Vi har av Vimmerby kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens ledning och den organisatoriska och sociala arbetsmiljön på kommunstyrelseförvaltningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Kommunstyrelsen har en central roll i den kommunala organisationen. Den är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan med ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsens övergripande uppgifter är att leda och samordna förvaltningen av kommunens ansvarsområden och ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamheter.

Det är av största vikt för kommunkoncernen att ledningen av styrelsens verksamheter är välfungerande. För att styrningen ska fungera väl krävs ett gott samspel mellan förtroendevalda och tjänsteledning samt en fördelning av ansvar och roller mellan dessa två skikt. Likaså krävs en god organisatorisk och social arbetsmiljö.

I september 2019 framkommer uppgifter i media om samarbetssvårigheter mellan kommunstyrelsens ordförande och ledande tjänstepersoner i kommunen. Det har senare visat sig att problemen hade gjort sig gällande tidigare än så. Det framkommer vidare att kommundirektören sjukskrivits på grund av bristande arbetsmiljö. Det införs restriktioner för kommunstyrelsens ordförande att vistas i Stadshuset. Efter en tid hävs detta beslut men andra restriktioner införs istället. Den 10 oktober 2019 beslutar kommunstyrelsens ordförande för att sluta.

Detta har uppmärksammats i revisorernas risk- och väsentlighetsanalys.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen avser situationen år 2019. Granskningen syftar till att dels bedöma om kommunstyrelsen under den perioden har haft en ändamålsenlig ledning av sin verksamhet och dels om styrelsen har säkerställt en god organisatorisk och social arbetsmiljö på kommunstyrelseförvaltningen.

För att uppnå ovanstående syften har nedanstående revisionsfrågor besvarats.

Revisionsfrågor

- Har samspelet mellan kommunstyrelsens förtroendevalda och anställda i ledning och styrning fungerat på ett tillfredsställande sätt?
- Har fördelningen av ansvar och befogenheter fungerat på ett tillfredsställande sätt?
- Har det funnits en fungerande kommunikation mellan kommunstyrelsens förtroendevalda och anställda i ledning?
- Har kommunstyrelsen säkerställt en god organisatorisk och social arbetsmiljö?
- Har krav och direktiv från den politiska ledningen upplevts som tydliga av anställda i ledningen och anställda inom kommunstyrelseförvaltningen?

Vimmerby kommun

Granskning om ledning av och social och organisatorisk arbetsmiljö inom kommunstyrelsens

2020-02-14

- Har kränkande särbehandling förekommit inom kommunledningen och kommunstyrelseförvaltningen?
- Har tillräckliga åtgärder vidtagits i tid för att komma tillrätta med brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön? Vilka åtgärder har vidtagits?
- Hur har den uppkomna situationen påverkat kommunstyrelsens och dess verksamhetens förmåga att uppfylla sina uppdrag?
- I vilken omfattning har kommunen lidit skada av den uppkomna situationen?

2.2 Avgränsningar och viktiga klarlägganden för vidare läsning av rapporten

Denna rapport är en granskning som har genomförts på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vimmerby kommun utifrån deras uppdrag och befogenheter. I den kommunala revisionen är det de förtroendevalda ledamöterna i nämnderna, styrelsen och fullmäktigeberedningarna som har revisionsansvar. Detta innebär att de förtroendevalda i fullmäktige och de kommunala tjänstemännen saknar revisionsansvar.¹ Vidare innebär ovanstående att de politiska partierna och deras interna beslut och överenskommelser sinsemellan, t.ex. beslut om majoritetsbildningar eller vem som har deras förtroende för olika uppdrag, inte är föremål för revisorernas granskning.

Granskningen avseende organisatorisk och social arbetsmiljö görs utifrån kommunrevisionens uppdrag. Det är viktigt att observera att föreliggande granskning därför inte är en arbetsmiljöutredning. Granskningen omfattar anställda på kommunstyrelseförvaltningen. Arbetsmiljölagen gäller för kommunen som arbetsgivare, vilket innebär att reglerna i lagen endast omfattar anställda av Vimmerby kommun.² Granskningen fokuserar därför endast på arbetsmiljön för anställda. Det kan konstateras att ingen av de förtroendevalda i Vimmerby kommun var anställd av Vimmerby kommun under år 2019.

2.3 Revisionskriterier

Vi har primärt utgått från nedanstående revisionskriterier

- Kommunallagen
- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om Systematiskt arbetsmiljöarbete, AFS 2001:1
- Kommundirektörsinstruktion
- Styrmodell för Vimmerby kommun

¹ Lundin, Olle. 1999. *Kommunal revision. En rättslig analys*. Uppsala: Iustus Förlag AB, s.314 ff

² 1 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160)

2.3.1 Principer för samspel mellan politik och förvaltning

Kommunallagen innehåller endast några övergripande formuleringar om rollfördelning mellan förtroendevalda och anställda. Det lämnas därför mycket åt respektive kommun att bestämma hur rollfördelningen ska se ut. I dokumentet *Styrmodell för Vimmerby kommun* har kommunfullmäktige fastställt rollfördelningen mellan politik och förvaltning som ska gälla i Vimmerby kommun. Av dokumentet framgår att de förtroendevalda ska fokusera på att anta mål, ange inriktningen på arbetet och fördela resurser. Förvaltningen har sedan ansvaret för att verkställa. Styrmodellen för Vimmerby kommun kan därför sägas vara mål- och resultatstyrning.

Utdrag ur Styrmodell för Vimmerby kommun

Rollfördelning mellan politik och förvaltning

Politikernas främsta uppgift är att ange och besluta om värdegrund, vision, mål och prioriteringar för verksamheten samt fördela resurser, medan förvaltningsorganisationen ska verkställa politikernas beslut samt följa upp och återrapportera till politiken.

Politiken:

- Mål och inriktning för verksamheten (vad)
- Resurser för genomförandet
- Granska och utvärdera

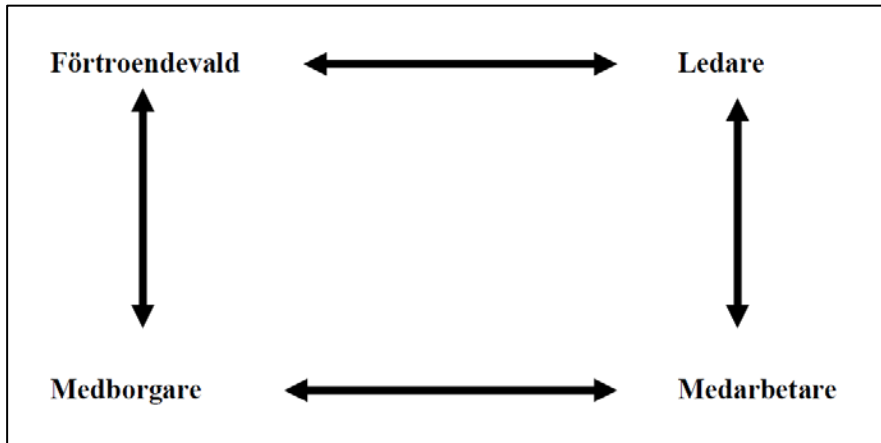
Förvaltningen:

- Måluppfyllelse (hur)
- Följa upp och återrapportera

Källa: Styrmodell för Vimmerby kommun

Med den rollfördelning som fastställts för Vimmerby kommun följer vissa principer för kontakter och fördelning av uppdrag, dvs. att kontakter och fördelning av uppdrag går via rätt kanaler och nivåer. Det kan också uttryckas som att man går den "formella vägen". Nedanstående bild åskådliggör dessa principer.

Principer för kontakter och fördelning av uppdrag



Källa: Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, SKL 2012

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer.

Ett stort antal dokument har gått igenom, t.ex. mejlkorrespondens, styrdokument, protokoll, riskbedömningar, tjänsteskrivelser med mera.

Intervjuer har genomförts med nedanstående befattningar

- Kommunfullmäktiges ordförande
- Kommunfullmäktiges förste vice ordförande
- Kommunfullmäktiges andre vice ordförande
- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommunstyrelsens förste vice ordförande
- Kommunstyrelsens förste vice ordförande, vikariat
- Kommunstyrelsens andre vice ordförande
- Samhällsbyggnadsutskottets ordförande
- Ledamot i kommunstyrelsen
- Kommundirektör
- Socialchef
- Barn- och utbildningschef
- HR-chef
- Administrativ chef
- Utvecklingschef
- Ekonomichef
- Samhällsbyggnadschef, avgående
- Samhällsbyggnadschef, tillträdande
- Räddningschef
- Fastighetschef
- Huvudskyddsombud

Rapporten är faktakontrollerad av de som intervjuats.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kortfattad redogörelse över väsentliga händelser under året

Nedan följer en kortfattad redogörelse över några av de viktigare händelserna under året. Att samarbetet mellan kommunstyrelsens ordförande och chefer inom kommunledningen har varit ansträngt framkom i media vid flera tillfällen under hösten 2019. I vårt granskningsarbete har det framkommit att problemen hade gjort sig gällande tidigare än så. I samband med att en ny majoritet formades efter valet 2018 uppstod situationer som antydde på begynnande samarbetssvårigheter. Det uppstod några situationer där den tillträdande kommunstyrelseordföranden tog kontakt direkt med olika tjänstepersoner med frågor eller instruktioner, utan att först förankra med tjänstepersonernas chef. Nedan ges en mycket kortfattad redogörelse över händelseförloppet under 2019.

3.1.1 Våren

Väl på plats som kommunstyrelsens ordförande fortsatta arbetssättet med direktkontakter och direktstyrning. Det hanterades från förvaltningens sida till en början främst av kommundirektören och den administrativa chefen. Berörda chefer återkopplade arbetssättets brister till kommunstyrelsens ordförande. Det har framförts från underställda till kommundirektören att de tagit del av de anser vara kritiska uttalanden om sin chef från kommunstyrelsens ordförande. Kommunstyrelsens ordförande framför att syftet inte har varit att tala illa om kommundirektören. Det förekom även att kommundirektören får reda på att kritiska uttalanden gjorts till personer utanför organisationen.

Kommunstyrelsens ordförande framför att hon allteftersom upplevde att hon, hennes sätt att leda och ställningstagande i vissa frågor inte riktigt accepterades av kommundirektören. Hon framför vidare att det inte avsattes tillräckligt med tid för att finna formerna för samarbete och att hon inte beretts vägledning gällande rollfördelningen.

Under senvåren upplevde kommundirektören situationen som särskilt påfrestande med direkta effekter på hälsan. Kommundirektörens arbetsmiljö lyftes till fullmäktiges ordförande, bland annat av kommunstyrelsens förste och andre vice ordförande.

3.1.2 Sommaren

Längre fram på våren och sommaren uppkom flera situationer där kommunstyrelsens ordförande gick in i enskilda ärenden, för vilka tjänstepersoner längre ned i den hierarkiska strukturen var ansvariga. Det skedde inom olika verksamheter, t.ex. skolskjuts, parkeringsövervakning, uthyrning och hyressättning av lokaler, olovligt användande av allmän platsmark, drift av gata och park. Direktkontakten med underställd personal togs utan att först ha talat med ansvarig chef eller efter att chefen avvisat kommunstyrelsens ordförandens önskemål. När det gäller myndighetsutövning togs kontakt med handläggare och chef med önskemål om kreativa lösningar i ärendet

2020-02-14

efter inkomna synpunkter från kommunmedlemmar. Detta trots att det finns ett tydligt regelverk och en praxis inom området.

Det har framförts till oss att de flesta av berörda chefer och personal har uppfattat agerandet som ett ifrågasättande och ett tecken på bristande förtroende. Att det just varit kommunstyrelsens ordförande, kommunorganisationens mest inflytelserika person, som gett order och ifrågasatt har haft särskild betydelse på tjänstepersonens upplevelse. Vad vi fått till oss har syftet aldrig varit att skada, utan tvärtom alltid varit att hjälpa och utifrån en iver att få saker och ting gjorda.

Att samspelet mellan kommunstyrelsens ordförande och flera chefer inom kommunledningen inte fungerade och att det fanns brister i arbetsmiljön blev vid denna tid allt mer uppenbart. Detta lyftes till kommunfullmäktiges ordförande, bland annat i april av kommunstyrelsens andre vice ordförande. Innan sommarsemestern tog även kommundirektören kontakt med gruppledaren för moderaterna för att berätta om situationen. Frågan togs även upp i samarbetsforum för allianspartierna.

Utifrån framförda synpunkter kallade kommunstyrelsens ordförande till ett möte i augusti. På mötet deltog ledamöterna i kommunstyrelsens arbetsutskott, kommundirektören och HR-chefen. Fullmäktiges ordförande bjöds också in utifrån fullmäktiges ansvar för arbetsmiljön. Någon riktig konstruktiv dialog kom inte till stånd på mötet. På mötet fick kommunstyrelsens ordförande ta del av kritik på hennes ledarskap och det beslutades att en plan skulle tas fram att komma tillrätta med samarbetssvårigheterna och arbetsmiljön. Ett nytt möte bokades in en månad senare.

I slutet på augusti får kommunstyrelsens ordförande, inför publicering, ta del av ett utkast till artikel, i vilken en partikollega kritiserade hennes ledarskap. Kommunstyrelsens ordförande tar kontakt med partikollegan och frågar vem denne hade varit i kontakt med på kommunen och frågade särskilt om det hade varit samhällsbyggnadschefen. Kommunstyrelsens ordförande frågade även kommundirektören om vilka centerpartister hon hade pratat med. Detta samtal upplevdes som obehagligt. Den 31 augusti publicerades artikeln i lokalpressen, varefter medias bevakning tilltog.

3.1.3 Hösten

Den 3 september blev kommundirektören sjuk. Efter första veckan som sjukskriven fattades beslut om sjukskrivning utifrån läkarintyg. Den 5 september informerades kommunens centrala samverkansgrupp för första gången om arbetsmiljösituationen inom kommunledningen. Kommunstyrelsens ordförande ville vara ansvarig för rehabiliteringen av kommundirektören, vilket hon avråddes ifrån. I stället beslutades att fullmäktiges ordförande skulle ta sig an uppgiften. Kommunstyrelsens ordförande avråddes också från att göra andra praktiska insatser, exempelvis skicka blommor till kommundirektören osv.

Den 8 september tillkännagav Centerpartiets gruppstyrelse att de hade kommit överens med kommunstyrelsens ordförande om att hon inte skulle vistas i Stadshuset, i vilken hon hade sin arbetsplats och i vilken kommunens centrala administration inryms. Beslutet var förankrat med övriga allianspartier. Det innebar att hon under denna period hade begränsad tillgång till förvaltningen och tjänstepersonernas stöd i hennes

Vimmerby kommun

Granskning om ledning av och social och organisatorisk arbetsmiljö inom kommunstyrelsens

2020-02-14

arbete. Det innebar också en begränsning för henne gällande arbetet med att komma tillrätta med arbetsmiljösituationen. Den 9 september uttalade sig kommunstyrelsens ordförande i Sveriges Television, bland annat om att hon måste förändra sättet som hon uttrycker sig på. Trots överenskommelse om att inte vistas i Stadshuset besökte kommunstyrelsens ordförande byggnaden vid två tillfällen. Vid det ena tillfället för att justera ett protokoll och vid det andra efter ett godkännande från en partikamrat. Under en efterföljande period sökte allianspartierna tillsammans lösningar på den uppkomna situationen. Partierna lyckades inte komma överens och den 27 september tillkännagav representanter för Centerpartiet på en presskonferens att kommunstyrelsens ordförande återigen skulle få vistas i Stadshuset.

Den 30 september genomfördes ett extrainsatt kommunstyrelsemöte för att diskutera arbetsmiljön. Detta skedde på initiativ av kommunstyrelsens andre vice ordförande. Dagen innan skickade kommunfullmäktiges presidium ett mejl till samtliga ledamöter i kommunstyrelsen, i vilket kommunstyrelsens ansvar för arbetsmiljön inom kommunstyrelseförvaltningen betonades.

På kommunstyrelsens möte togs beslut att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att ta fram en aktivitetsplan med åtgärder för att förbättra arbetsmiljön. Kommunstyrelsens ordförande deltog inte i handläggningen av det ärendet. Det beslutades att arbetsgruppen skulle bestå av kommunstyrelsens presidium, exklusive kommunstyrelsens ordförande, en kommunstyrelseledamot från Centerpartiet, kommunfullmäktiges ordförande, HR-chefen, samhällsbyggnadschefen och administrativ chef. När arbetsgruppen bildades bjöds även huvudskyddsombudet med. Parallellt med gruppens arbete genomförde förvaltningen riskbedömningar i de berörda verksamheterna.

Den 2 oktober uppmanade moderaterna i Vimmerby kommun i media kommunstyrelsens ordförande att självmant avgå.

Den 8 oktober antog kommunstyrelsen tre förslag på akuta åtgärder som arbetsgruppen hade berett. För det första beslutades det att vid möten skulle varken medarbetare eller kommunstyrelsens ordförande delta ensamma. Detta bland annat utifrån att medarbetare framfört att de känt obehag att möta ordförande själv och att man efter möten inte delade bild av vad som sagts och beslutats. För det andra skulle kommunstyrelsens ordförande först samråda med kommundirektören innan kontakt togs med en tjänsteperson. Slutligen gavs arbetsgruppen ett nytt uppdrag, nämligen att inom 14 dagar ta fram en handlingsplan med ytterligare åtgärder.

På arbetsgruppens möte efter kommunstyrelsens sammanträde framförde huvudskyddsombud och representanter från förvaltningen att de inte bedömde att de åtgärder som kommunstyrelsen hade antagit räckte. Från huvudskyddsombudet lyftes möjligheten att använda rätten enligt arbetsmiljölagen att begära arbetsmiljöåtgärd (6 kap. 6 § Arbetsmiljölagen)³, något som även lyfts tidigare.

³ Brister i arbetsmiljön ska i regel kunna åtgärdas genom en dialog mellan arbetstagare, skyddsombud och arbetsgivare. Men ett skyddsombud som anser att en risk eller annat arbetsmiljöproblem behöver åtgärdas eller undersökas och inte fått rättning på annat sätt ska enligt 6 kap. 6a § arbetsmiljölagen göra en formell skriftlig begäran om arbetsmiljöåtgärd.

Den 10 oktober meddelade kommunstyrelsens ordförande via sin privata Facebooksida att hon avgick som kommunstyrelsens ordförande med tillhörande uppdrag. I meddelandet lämnades hård kritik mot kommundirektören och andra ledande chefer inom kommunledningen. Någon formell begäran om entledigande från uppdragen tillsändes dock inte kommunen vid denna tid.

Samtal fördes med kommunstyrelsens ordförande för att få henne att inkomma med en formell begäran om entledigande. Den 21 oktober upprättade representanter för Centerpartiet, Moderaterna, Kristdemokraterna och Socialdemokraterna ett brev till kommunstyrelsens ordförande. I brevet gavs kommunstyrelsens ordförande erbjudandet att uppbära arvode fram till 2020-01-09 om hon samma dag som brevet emottogs begärde sig själv entledigad, något som hon gjorde. Kommunfullmäktige entledigade kommunstyrelsens ordförande från uppdragen den 21 oktober.

3.2 Samspel mellan förtroendevalda och anställda i ledning och styrning

3.2.1 Iakttagelser

Det framgår tydligt redan av redogörelsen i avsnitt 3.1 att samspelet inte har fungerat. Problemen har främst funnits mellan kommunstyrelsens ordförande och flera chefer inom kommunstyrelseförvaltningen, men inte alla. Särskilt tydligt blir detta mellan kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören, en relation av avgörande betydelse för den kommunala organisationen.

Flera av de intervjuade cheferna uttrycker en upplevelse av det funnits en misstro och tillitsbrist från kommunstyrelsens ordförandens sida. Andra intervjuade vittnar om en känsla av att deras kompetens ifrågasatts. Det lyfts fram att direktkontakten med underordnade med frågor och detaljstyrning bidragit till denna känsla.

Kommunstyrelsens ordförande lyfter fram ytterligare orsaker till svårigheterna. Hon upplevde att hon, hennes sätt att leda och ställningstagande i vissa frågor inte riktigt accepterades av kommundirektören. Hon framför vidare att det inte avsattes tillräckligt med tid för att finna formerna för samarbete och att hon inte beretts vägledning gällande rollfördelningen. Efterhand upplevde hon att klimatet på arbetsplatsen blev alltmer polariserat.

Flera intervjuade berättar att kommunikationen mellan kommunstyrelsens ordförande och framförallt kommundirektören efterhand försämrades. Detta blev bland annat tydligt för personal som behövde ta upp frågor för gemensam diskussion med ordföranden och kommundirektör. I stället för att frågan togs upp direkt i en dialog mellan ordförande och kommundirektören bollades ibland tjänstepersonen mellan dem. Det har också framkommit att samtalstonen flera gånger har varit dålig. Flera personer vittnar också om att ordföranden vid olika tillfällen gjort utfall mot tjänstepersoner och förtroendevalda. Händelserna upplevdes av berörda som obehagligt och flera av dem tolkade beteendet som kränkande eller hotfullt. Kommunstyrelsens ordförande framför att avsikten aldrig har varit att agera hotfullt eller kränkande utan att hennes direkta sätt har uppfattats på detta sätt.

3.2.1.1 **Rollfördelningen**

Ett gott samspel mellan förtroendevalda och tjänstepersoner bygger till stor del på en tydlig rollfördelning. Som framgår ovan har fullmäktige fastställt en sådan fördelning. Av vår granskning framgår att rollfördelningen inte har efterlevts. Det har främst rört sig om att kommunstyrelsens ordförande gått på detaljnivå och gått in i verkställighetsfrågor. Det har handlat om ärenden för vilka tjänstepersoner längre ned i den hierarkiska strukturen har varit ansvariga. Ofta har detta skett genom att kontakt tagits direkt med underställd personal. Det har skett utan att först ha talat med ansvarig chef eller efter att chefen har avvisat kommunstyrelsens ordförandens önskemål. När det gäller myndighetsutövning togs kontakt med handläggare och chef med önskemål om kreativa lösningar i ärendet efter inkomna synpunkter från kommunmedlemmar. Detta trots att det finns ett tydligt regelverk och en praxis inom området.

Kommunstyrelsens ordförande framför att det faktum att hon gått på detaljnivå och gått in i verkställighetsfrågor inte har gjorts utifrån andra avsikter än att hjälpa medborgare och utifrån en iver att få saker och ting gjorda. Ovanstående har dock inträffat i en sådan omfattning att rollfördelningen under perioder satts ur spel.

I ett ärende, gällande uthyrning och hyressättning av lokal, tog kommunstyrelsens ordförande ett ordförandebeslut, när inte den som delegerats beslutanderätten delade hennes åsikt om hur ärendet skulle avgöras. Beslutet innebar i praktiken att hyresgästen fick hyra en större lokal till samma pris. Hyresgästen var en förening i vilken kommunstyrelsens ordförande var styrelseledamot som representant för kommunen.

Enligt delegationsordningen och kommunallagen får ordförandebeslut endast fattas i ärenden som är så brådskande att kommunstyrelsens beslut inte kan avvaktas. Vidare framgår av förarbetena att regeln ska användas restriktivt. Beslutstypen var delegerad till fastighetschefen varför ett beslut inte var beroende av att kommunstyrelsen skulle samlas. Fastighetschefen var tjänstgörande vid tillfället och kunde fatta beslutet. Hade inte fastighetschefen varit tjänstgörande skulle enligt delegationsordningen samhällsbyggnadschefen trätt in hans ställe.

Av våra intervjuer framförs att agerandet med att gå direkt ut i organisationen med uppdrag även har påverkat ansvarig chefs möjligheter att styra och följa upp sin verksamhet. Vidare framförs att det har inneburit minskad kontroll från chefens sida över underställd personals arbetsbelastning och arbetsmiljö. Detta då chefen inte längre har översikt över uppgifter personalen tilldelats.

Det har inte framkommit uppgifter om att hopblandning av roller på detta direkta sätt förekommit av andra förtroendevalda eller inom tjänstemannaledet.

3.2.1.2 **Ärendehanteringsprocessen**

Det har i våra intervjuer framförts att det funnits otydligheter i ärendehanteringsprocessen och rollerna inom den. Några av de intervjuade förtroendevalda upplever att ärendehanteringsprocessen inte har varit helt kvalitetssäkrad. Det har upplevts att det emellanåt har funnits en osäkerhet bland tjänstepersoner om rutiner och regler. Vidare vittnar flera intervjuade om att fördelning av ärenden mellan de nyinrättade utskotten under kommunstyrelsen inte har varit

tillräckligt tydlig. Våra intervjuer med förtroendevalda och tjänstepersoner ger också vid handen att det inte funnits en samsyn om rollfördelningen i beredningsarbetet. Det har bland annat handlat om att man har haft högre förväntningar på den andra partens bidrag till arbetet. Exempelvis har det framförts från tjänstemannasidan att politiken inte tydligt nog pekat ut hur prioriteringar ska göras i budgetarbetet. Från andra sidan har det funnits synpunkter på tjänstepersonernas underlag.

3.2.2 Bedömning

Vi bedömer att samspelet mellan kommunstyrelsens ordförande och anställda i ledning och styrning inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt. Detta då samspelet inte har fungerat mellan kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören och flera chefer inom kommunstyrelseförvaltningen. Något riktigt fruktbart samarbete kom inte riktigt till stånd mellan dem. Vi bedömer att detta till stor del beror på att rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner inte har efterlevts. Detta främst orsakat av kommunstyrelsens ordförande arbetssätt med att gå på detaljnivå och in i verkställighetsfrågor. Det har handlat om ärenden för vilka tjänstepersoner längre ned i den hierarkiska strukturen har varit ansvariga. Fördelningen av ansvar och befogenheter har således inte fungerat.

Gällande ärendet om uthyrning av lokal bedömer vi att beslutet inte togs i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning. Detta då ordföranden saknade delegation att fatta beslutet, varför det är att anse som ett obehörigt beslutsfattande. Förvisso har kommunstyrelsens ordförande rätt att besluta i alla typer av ärenden men det är endast i ärenden som är så brådskande att kommunstyrelsen inte hinner samlas för att ta beslut. I detta fallet rörde det sig om ett ärende som inte skulle avgöras av kommunstyrelsen utan av en tjänsteperson, vilken var tjänstgörande och kunde fatta beslut. Dessutom var det olämpligt utifrån ett oberoende- och jävsperspektiv. Detta då kommunstyrelsens ordförande är styrelseledamot i aktuell förening. Någon specifik lagstiftning om jäv när en förtroendevald i kommunen är utsedd att vara kommunens representant i en mellankommunal organisation finns inte. De undantag som finns gällande jäv i kommunallagen omfattar inte dessa situationer, vilket talar för att jävsreglerna gäller för dessa fall, men det saknas praxis. Kommunstyrelsens ordförande borde därför har avstått från att delta i hanteringen av ärendet utifrån en försiktighetsprincip.

I samspelet mellan människor är kommunikation grundläggande. Även i det avseendet finns stora brister och vi bedömer att kommunikationen mellan kommunstyrelsens ordförande och anställda i ledning inte har fungerat. Flera personer vittnar också om att ordföranden vid olika tillfällen gjort utfall mot tjänstepersoner och förtroendevalda. Händelserna upplevdes av berörda som obehagligt och flera av dem tolkade beteendet som kränkande eller hotfullt.

3.3 Organisatorisk och social arbetsmiljö

3.3.1 Iakttagelser

3.3.1.1 *Fördelning av arbetsmiljöuppgifter i Vimmerby kommun*

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter ska arbetsgivaren fördela uppgifter inom det systematiska arbetsmiljöarbetet ut i organisationen. Det är upp till organisationen att bestämma vilket organ som ytterst har uppgiften. I en kommun kan detta vara kommunstyrelsen eller en facknämnd.⁴ I Vimmerby kommun har kommunfullmäktige genom reglementena fördelat ut uppgifterna till nämnderna och styrelsen. Av kommunstyrelsens reglemente, under 19 § Personalansvar, framgår således: "Styrelsen har hand om personalfrågor inklusive arbetsmiljöfrågor inom sitt verksamhetsområde."

I samband med genomgången av kommunens styrdokument för det systematiska arbetsmiljöarbetet upptäcktes att rutinerna för fördelning av arbetsmiljöuppgifter från kommunstyrelsen nedåt i förvaltningen är i behov av revidering. Av kommunstyrelsens delegationsordning har kommundirektören delegerats ansvar för den fortlöpande tillsynen över arbetsmiljön enligt AFS 2001:1 (föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete). Det framgår inte att det finns rätt att vidaredelegera arbetsmiljöuppgifterna nedåt i organisationen, något som är nödvändigt för ett effektivt arbete. Kommundirektören har ändå vidarefördelat arbetsmiljöuppgifter vidare inom organisationen till bland annat avdelningschefer.

3.3.1.2 *Brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön*

Av våra intervjuer framgår det tydligt att det funnits stora brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön inom kommunledningen och på kommunstyrelseförvaltningen. Problemen har dock varierat mycket inom förvaltningen, flertalet medarbetare har inte upplevt någon ansträngd arbetsmiljö medan andra påverkats på ett påtagligt sätt.

De som har påverkats mest är kommundirektören, avdelningschefer och personal inom samhällsbyggnadsavdelningen. Kommundirektören upplevde redan under tidig vår 2019 allvarliga besvär som kunde kopplas till stress och utmattning för vilka kontakt togs med sjukvården. Efter sommaren blev kommundirektören så sjuk att hon inte kunde arbeta. Det har inte framkommit fler fall där anställda sjukskrivits med koppling till arbetsmiljösituationen på kommunledningen. Däremot har det framkommit att personal som mått dåligt har gått hem tidigare och dylikt.

De som upplevt bristande arbetsmiljö beskriver en atmosfär på arbetsplatsen som präglades av otrygghet och oförutsägbarhet. Flera anger att kommunstyrelsens ordförandes ledarstil med direktkontakter, direktstyrning och framtoning som främsta orsaker till detta. Dessa kontakter upplevs många gånger av berörda chefer och personal som ifrågasättande och att de lämnade ett intryck av att ordföranden saknade tillit. Vissa intervjuade uppfattar det som att kommunstyrelsens ordförande har kommit med olika insinuationer som väckt osäkerhet. Att det just är kommunstyrelsens ordförande anges ha en särskild betydelse för den anställdes upplevelse.

⁴ Ileskog, Tommy. 2016. *Psykosocial arbetsmiljö – från en rättslig utgångspunkt*, s.46

Vimmerby kommun

Granskning om ledning av och social och organisatorisk arbetsmiljö inom kommunstyrelsens

2020-02-14

Flera personer vittnar också om att ordföranden vid olika tillfällen gjort utfall mot tjänstepersoner och förtroendevalda. Händelserna upplevdes av berörda som obehagligt och flera av dem tolkade beteendet som kränkande eller hotfullt. Kommunstyrelsens ordförande framför att avsikten aldrig har varit att agera hotfullt eller kränkande utan att hennes direkta sätt har uppfattats på detta sätt. Det har inte upprättats någon anmälan om kränkande särbehandling, varför inte heller någon utredning har genomförts.

Vidare har arbetsbelastningen för flera tjänstepersoner varit mycket hög. Det har främst gällt kommundirektören och HR-chefen. Av intervjuerna framgår att kommundirektören känt att hanteringen av de olika situationerna och detaljfrågorna blev övermäktig. När kommundirektören blev sjuk ökade HR-chefens arbetsbelastning väsentligt, särskilt i september och oktober. Under den perioden tjänstgjorde HR-chefen även som kommundirektör.

Den intensiva bevakningen från medierna har utgjort en avsevärd påfrestning på flera tjänstepersoner och förtroendevalda. Det handlade inte bara om alla förfrågningar om information och uttalanden, utan även om innehållet i artiklarna och kommentarerna som lämnades i anslutning till dem. Det framförs att bevakningen från media försämrade arbetsmiljön ytterligare.

3.3.1.3 Vidtagna åtgärder för att komma tillrätta med bristerna i arbetsmiljön

Information om förekomsten av bristande organisatorisk och social arbetsmiljö lyftes under våren mer eller mindre direkt till kommunstyrelsens ordförande och fullmäktiges ordförande. Först som en del av samarbetssvårigheterna och senare alltmer som ett eget problem. I augusti är bristerna tydliga och ett möte hålls i frågan den 20 augusti. På mötet deltog ledamöterna i kommunstyrelsens presidium, kommundirektören och HR-chefen. Fullmäktiges ordförande bjöds också in, bland annat från önskemål av HR-chefen, utifrån fullmäktiges ansvar för arbetsmiljön. Någon riktig konstruktiv dialog kom enligt uppgift inte till stånd på mötet. På mötet fick kommunstyrelsens ordförande ta del av kritik på hennes ledarskap och det beslutades att en plan skulle tas fram att komma tillrätta med samarbetssvårigheterna och arbetsmiljön. Ett nytt möte bokades in en månad senare. Något arbete med en plan påbörjades aldrig och något nytt möte hölls inte. Den 3 september blev kommundirektören sjuk. Det var först i samband med kommundirektörens sjukskrivning som kommunens centrala samverkansgrupp (CESAM) fick information om arbetsmiljösituationen inom kommunledningen. Efter det hölls samverkansgruppen löpande informerad.

I och med att kommunfullmäktiges ordförande åker på en längre utlandssemester tar den vice ordföranden över uppgiften att leda arbetsmiljöarbetet. Exempelvis förde hon separata samtal med berörda tjänstepersoner och kommunstyrelsens ordförande och såg till att bereda kommunstyrelsens ordförande stöd från företagshälsovården. Förslag på åtgärder togs också fram i diskussioner mellan partierna i den styrande alliansen. Beslut om den första större åtgärden, att kommunstyrelsens ordförande inte skulle få vistas i Stadshuset, togs av Centerpartiet och tillkännagavs den 8 september. Beslutet var förankrat med övriga allianspartier. Det innebar att kommunstyrelsens ordförande under denna period hade begränsad tillgång till förvaltningen och tjänstepersonernas stöd i hennes arbete. Det innebar också en begränsning för henne

Vimmerby kommun

Granskning om ledning av och social och organisatorisk arbetsmiljö inom kommunstyrelsens

2020-02-14

gällande arbetet med att komma tillrätta med arbetsmiljösituationen. När kommunfullmäktiges ordförande var tillbaka i Sverige den 18 september tog han tillbaka uppgiften att leda arbetsmiljöarbetet. Under denna period sökte allianspartierna tillsammans lösningar på den uppkomna situationen. Partierna lyckades inte komma överens och den 27 september tillkännagav representanter för Centerpartiet på en presskonferens att kommunstyrelsens ordförande återigen skulle få vistas i Stadshuset. Vilka åtgärder som skulle vidtas i stället eller information om hur arbetet skulle fortsätta presenterades inte.

Kommunstyrelsens andre vice ordförande tog i detta läget initiativ till ett extrainsatt kommunstyrelsemöte, något som hölls den 30 september. Dagen innan mötet skickade kommunfullmäktiges presidium ett mejl till samtliga ledamöter i kommunstyrelsen, i vilket kommunstyrelsens ansvar för arbetsmiljön inom kommunstyrelseförvaltningen betonades. Det är första gången kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott behandlade bristerna i arbetsmiljön. Frågan hade inte tagits upp tidigare varken som ett beslutsärende eller informationsärende. På mötet togs beslut att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att ta fram en aktivitetsplan med åtgärder för att förbättra arbetsmiljön. Kommunstyrelsens ordförande deltog inte i handläggningen av det ärendet. Det beslutades att arbetsgruppen skulle bestå av kommunstyrelsens presidium, exklusive kommunstyrelsens ordförande, en centerpartistisk ledamot i kommunstyrelsen, kommunfullmäktiges ordförande, HR-chefen, samhällsbyggnadschefen och administrativ chef. När arbetsgruppen startades bjöds även huvudskyddsombudet med. Parallellt med gruppens arbete genomförde förvaltningen riskbedömningar i de berörda verksamheterna.

Den 8 oktober antog kommunstyrelsen tre förslag på akuta åtgärder som arbetsgruppen hade berett. För det första beslutades att det vid möten skulle varken medarbetare eller kommunstyrelsens ordförande delta ensamma. För det andra skulle kommunstyrelsens ordförande först samråda med kommundirektören innan kontakt togs med en tjänsteperson. Slutligen gavs arbetsgruppen ett nytt uppdrag, nämligen att inom 14 dagar ta fram en handlingsplan med ytterligare åtgärder.

På arbetsgruppens möte efter kommunstyrelsens sammanträde framförde huvudskyddsombud och representanter från förvaltningen att de inte bedömde att de åtgärder som kommunstyrelsen antagit räckte. Från huvudskyddsombudet lyftes möjligheten att använda rätten enligt arbetsmiljölagen att begära arbetsmiljöåtgärd (6 kap. 6 § Arbetsmiljölagen).

Den 10 oktober meddelade kommunstyrelsens ordförande att hon avgick som kommunstyrelsens ordförande med tillhörande uppdrag. Någon formell begäran om entledigande från uppdragen tillsändes dock inte kommunen vid denna tidpunkt. Samtal fördes med kommunstyrelsens ordförande för att få henne att inkomma med en formell begäran om entledigande. Den 21 oktober upprättade representanter för Centerpartiet, Moderaterna, Kristdemokraterna och Socialdemokraterna ett brev till kommunstyrelsens ordförande. I brevet gavs kommunstyrelsens ordförande erbjudandet att uppbära arvode fram till 2020-01-09 om hon samma dag som brevet togs emot begärde sig själv entledigad, vilket även inträffade.

Arbetsgruppens arbete med att ta fram förslag på åtgärder och en handlingsplan fortsatte. Den 29 oktober antog kommunstyrelsen arbetsgruppens förslag till handlingsplan. Arbetsgruppen fortsätter alltså sitt arbete och träffas regelbundet.

3.3.2 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt en god organisatorisk och social arbetsmiljö på kommunstyrelseförvaltningen. Vi grundar vår bedömning på de brister som framkommit i vår granskning och som framgår ovan.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder i tid för att komma tillrätta med bristerna i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Vi grundar vår bedömning på att det är kommunstyrelsen som har haft ansvaret för uppgiften att leda arbetsmiljöarbetet på kommunstyrelseförvaltningen och att det dröjer ända till den 30 september innan styrelsen i sin helhet aktivt tar ansvar för frågan, tar kontrollen och börjar leda arbetet. Kommunstyrelsens ansvar för frågan framgår tydligt av reglementet.

Det har förvisso rått en osäkerhet om fördelningen av arbetsmiljöuppgifter. Av våra intervjuer framgår att det länge gjordes tolkningar att det var kommunfullmäktige som skulle leda arbetsmiljöarbetet genom dess ordförande och vice ordförande. Vidare har frågan i stor utsträckning hanterats mellan partierna i alliansen och inom Centerpartiet. Det har troligtvis funnits intressen att i alla fall till en början hålla frågan i dessa forum.

Vi bedömer dock att omständigheterna och svårigheterna ovan inte fråntar kommunstyrelsen sitt ansvar. Inte heller det faktum att dess ordförande var involverad i problematiken och under en period inte fick vistas i Stadshuset och hade begränsad tillgång till tjänstemän på plats. Vi anser att information om arbetsmiljösituationen skulle ha lyfts till kommunstyrelsen i ett tidigare skede, redan när problemen gjorde sig gällande, och att styrelsen tidigare skulle tagit beslut om att bilda en arbetsgrupp.

Det bedöms vidare att det har tagit allt för lång tid att upprätta en handlingsplan med åtgärder. Vi anser att underlaget till åtgärderna som presenterades i handlingsplanen borde ha dokumenterats i en arbetsmiljöutredning.

Vi bedömer också att kommunens centrala samverkansgrupp med fördel skulle ha informerats i ett tidigare skede. Detta då arbetsmiljöproblemen påverkade flera personer på kommunstyrelseförvaltningen. Vi bedömer att det hade varit lämpligt att i större omfattning engagera extern konsult hjälp i arbetet, t.ex. i arbetsgruppens arbete. Detta särskilt med tanke på frågans komplexitet och att den berörde kommunstyrelsens ordförande.

Vi bedömer vi att kommunstyrelsens interna fördelning av arbetsmiljöuppgifter (fördelning till anställda inom förvaltningen) är i behov av justering. Det kan konstateras att felen inte har haft någon reell betydelse för utgången av de händelser och den situation som är i fokus för denna granskning. Fördelningen finns i delegationsordningen och i den framgår endast att kommundirektören fått arbetsmiljöuppgifter. Det framgår inget om att denne har rätt att vidarefördela uppgifter. Ett lämpligare sätt vore att upprätta ett särskilt dokument som skiljer uppgiftsfördelningen från delegering av beslutanderätt och att en rätt till att vidarefördela uppgifterna införs.

3.4 Effekter

3.4.1 Iakttagelser

Ovan beskrivna brister i samspel, kommunikation, rollfördelning och arbetsmiljön inom kommunledningen har medfört flera negativa effekter för kommunen.

Den mest påtagliga effekten har varit på styrningen av kommunstyrelsens verksamheter. Den har under längre perioder varit bristande. Viktiga förändrings- och utvecklingsarbeten har tappat fart, t.ex. kommunens budgetprocess och att få en ny visionsstyrning på plats. Detta har påverkat hela kommunorganisationen. Det kan också konstateras att kommunledningens fokus alltmer hamnat på frågor av mer detaljkaraktär. Det har även funnits följd effekter på övriga verksamheter i kommunen.

Betydande personella resurser har avsatts till att hantera svårigheterna, bevakningen från media och bristerna i arbetsmiljön. Detta har skett på bekostnad av ordinarie verksamhet som har haft svårigheter att leverera. Andra förvaltningar har påverkats, då de inte i samma omfattning som tidigare har kunnat ta del av kommunstyrelseförvaltningens stödjande tjänster. De avdelningar som har varit mest berörda har varit HR-avdelningen och den administrativa avdelningen.

Flera av de intervjuade lyfter fram att allmänhetens förtroende för kommunen har skadats. Det handlar om bilden av den kommunala organisationen och ledningen av den. Det lyfts fram att därmed har även de anställdas tilltro till ledningen skadats. Det framförs också att den negativa mediabilden av kommunen har påverkat rekryteringsarbetet negativt. Det framhålls i intervjuerna att det kommer att ta tid att återfå förtroendet och samspelet mellan förtroendevalda och anställda i ledning. Detta framförs vara ett långsiktigt arbete.

Kommunstyrelseförvaltningen har tagit fram en uppskattning över kostnader i ekonomiska termer. Den sammanlagda kostnaden uppskattas till cirka 2 600 tkr. Det som främst tagits med är den tid som vissa tjänstepersoner, framförallt kommundirektör, HR-chef och administrativ chef har lagt ner på denna situation. Likaså har kostnader tagits med för extra sammanträden t.ex. för kommunstyrelsen och CESAM. Det har inte förekommit direkta ekonomiska skador från skadestånd eller liknande.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer att den uppkomna situationen har påverkat kommunstyrelsen och dess verksamhetens förmåga att uppfylla sina uppdrag. Vi bedömer att kommunen har lidit skada av de brister som har konstaterats i ovanstående avsnitt. Skadorna har en ekonomisk sida. Kommunledningsförvaltningen har gjort en uppskattning av kostnaderna. Skadorna på förtroende och brister i ledning och styrning är svårare att kvantifiera.

3.5 Försök att ta reda på vem eller vilka som lämnat uppgifter

Den 31 augusti publicerades en artikel i lokalpressen i vilken en kommunstyrelseledamot från Centerpartiet intervjuades. Av artikeln framgår bland

annat uppgifter om brister i arbetsmiljön på kommunstyrelseförvaltningen och brister i ledningen av kommunen, t.ex. förekomsten av detaljstyrning från kommunstyrelsens ordförande sida.

I samband med att kommunstyrelsens ordförande fick ta del av ett utkast till artikeln, tog hon kontakt med den intervjuade partikollegan via SMS och frågade vem denne hade varit i kontakt med på kommunen. Hon frågade särskilt om det var den avgående samhällsbyggnadschefen. Kommunstyrelsens ordförande ringde även och frågade den avgående samhällsbyggnadschefen om han hade pratat med partikamraten. Kommunstyrelsens ordförande frågade, vid ett annat tillfälle och innan publicering, kommundirektören om vilka centerpartister som hon hade pratat med. Samtalet som upplevdes som obehagligt.

3.5.1 Bedömning

Att bedöma om kommunstyrelsens ordförandes agerande att fråga efter vem som lämnat information vilken föranlett publicering i lokalpressen, utgör ett brott eller inte är inte föremål för denna granskning. Detta då det inte ingår i revisorernas uppdrag utan är ett ansvar för rättsvårdande myndigheter.

Däremot bedöms agerandet som mycket olämpligt mot bakgrund av grundlagens bestämmelser angående yttrandefrihet. Vi grundar vår bedömning på att uppgifterna som publicerades handlade om missförhållanden inom kommunledningen (arbetsmiljön och ledningsfunktionen). Vidare har kommunstyrelsens ordförande en särskild ställning som hög företrädare för kommunen och kommunorganisationens mest inflytelserika person. Vi bedömer därför att undersökningarna, olagliga eller ej, har gett en signal till hela den kommunala organisationen att personalen inte bör förmedla uppgifter om missförhållanden och kritik så att de publiceras i medierna.

4 Slutsats

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen inte har haft en ändamålsenlig ledning av sin verksamhet. Tvärtom har det i vår granskning framkommit allvarliga brister som föranleder kritik på flera punkter. Vi grundar vår bedömning på att samspelet mellan kommunstyrelsens ordförande och anställda i ledning och styrning inte har fungerat. Likaså har fördelningen av ansvar och befogenheter inte fungerat. Det har också saknats en fungerande kommunikation mellan kommunstyrelsens ordförande och anställda i ledning.

Alla parter har i någon mening del i samarbetssvårigheter. I det här fallet bedömer vi dock att kommunstyrelsens ordförandes handlande och bristande ledarskap är de huvudsakliga orsakerna till problemen. Vi grundar vår bedömning främst på att det är hennes agerande som gjort att den viktiga rollfördelningen mellan tjänstepersoner och förtroendevalda inte har efterlevts. Detta har avsevärt försvårat ett fungerande samspel och ledning av verksamheten. Likaså har det förekommit att beslut tagits utan stöd av delegation och att olämpliga undersökningar gjorts om vem eller vilka som eventuellt lämnat information som publicerats i lokalpressen.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt en god organisatorisk och social arbetsmiljö på kommunstyrelseförvaltningen. Vi grundar vår bedömning på att det

Vimmerby kommun

Granskning om ledning av och social och organisatorisk arbetsmiljö inom kommunstyrelsens

2020-02-14

förekommit allvarliga brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Problemen har dock varierat mycket inom förvaltningen, flertalet medarbetare har inte upplevt någon ansträngd arbetsmiljö medan andra påverkats på ett påtagligt sätt.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder i tid för att komma tillrätta med bristerna i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Vi grundar vår bedömning på att det är kommunstyrelsen som har haft ansvaret för uppgiften att leda arbetsmiljöarbetet på kommunstyrelseförvaltningen och att det dröjer ända till den 30 september innan styrelsen i sin helhet aktivt tar ansvar för frågan, tar kontrollen och börjar leda arbetet. Kommunstyrelsens ansvar för frågan framgår tydligt av reglementet.

Det har förvisso rått en osäkerhet om fördelningen av arbetsmiljöuppgifter. Av våra intervjuer framgår att det länge gjordes tolkningar att det var kommunfullmäktige som skulle leda arbetsmiljöarbetet genom dess ordförande och vice ordförande. Vidare har frågan i stor utsträckning hanterats mellan partierna i alliansen och inom Centerpartiet. Det har troligtvis funnits intressen att i alla fall till en början hålla frågan i dessa forum.

Vi bedömer dock att omständigheterna och svårigheterna ovan inte fråntar kommunstyrelsen sitt ansvar. Inte heller det faktum att dess ordförande var involverad i problematiken och under en period inte fick vistas i Stadshuset och hade begränsad tillgång till tjänstemän på plats. Vi anser att information om arbetsmiljösituationen skulle ha lyfts till kommunstyrelsen i ett tidigare skede, redan när problemen gjorde sig gällande, och att styrelsen tidigare skulle tagit beslut om att bilda en arbetsgrupp.

Det bedöms vidare att det har tagit allt för lång tid att upprätta en handlingsplan med åtgärder. Vi anser att underlaget till åtgärderna som presenterades i handlingsplanen borde ha dokumenterats i en arbetsmiljöutredning.

Vi bedömer också att kommunens centrala samverkansgrupp med fördel skulle ha informerats i ett tidigare skede. Detta då arbetsmiljöproblemen påverkade flera personer på kommunstyrelseförvaltningen. Vi bedömer att det hade varit lämpligt att i större omfattning engagera extern konsult hjälp i arbetet, t.ex. i arbetsgruppens arbete. Detta särskilt med tanke på frågans komplexitet och att den berörde kommunstyrelsens ordförande.

Det bedöms vidare att det har tagit allt för lång tid att upprätta en handlingsplan med åtgärder. Vi anser att underlaget till åtgärderna som presenterades i handlingsplanen borde ha dokumenterats särskilt genom en arbetsmiljöutredning.

Vi bedömer också att kommunens centrala samverkansgrupp med fördel skulle ha informerats och involverats i ett tidigare skede. Detta då arbetsmiljöproblemen rörde flera personer på kommunstyrelseförvaltningen. Vi bedömer att det hade varit lämpligt att i större omfattning engagera extern hjälp i arbetet, t.ex. i arbetsgruppens arbete. Detta särskilt med tanke på frågans komplexitet och att den berörde kommunstyrelsens ordförande.



Vimmerby kommun

Granskning om ledning av och social och organisatorisk arbetsmiljö inom kommunstyrelsens

2020-02-14

Datum som ovan

KPMG AB

Fredrik Ottosson

Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.