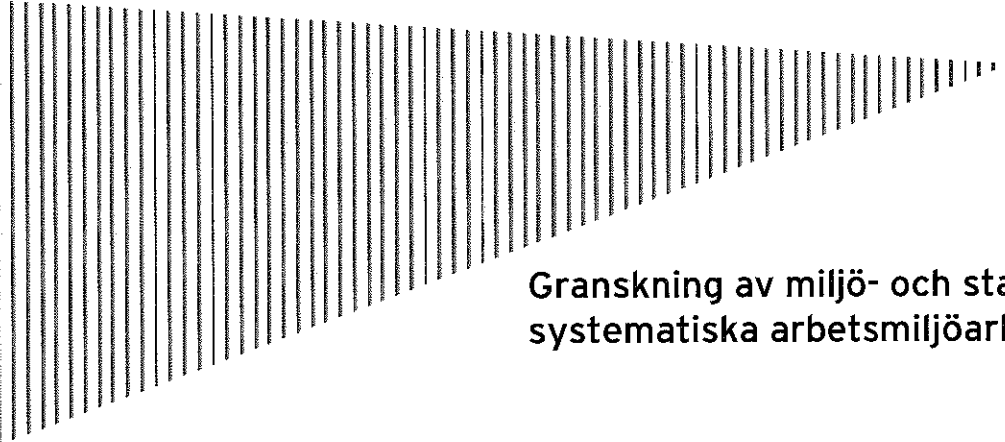


Uddevalla kommun



Granskning av miljö- och stadsbyggnadsnämndens systematiska arbetsmiljöarbete och politiska styrning

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Uppdrag	4
2.2. Bakgrund	4
2.3. Syfte och ansvarig nämnd	4
2.4. Revisionsfrågor	4
2.5. Metod	4
3. Granskningens revisionskriterier	5
3.1. Arbetsmiljölagen och föreskrifterna för det systematiska arbetsmiljöarbetet	5
3.2. Kommunens interna styrdokument avseende arbetsmiljö	6
3.3. Kommunallagen	7
3.4. Riklinjer för styrning samt reglementen för nämnder i Uddevalla kommun	7
4. Systematiskt arbetsmiljöarbete och styrning inom miljö- och stadsbyggnadsnämnden	9
4.1. Får nämnden och dess ordförande information hur ärendena beretts och hur dessa kommer att presenteras, samt hur fungerar samspelet mellan administrativ och politisk nivå vid beredning av ärenden?	9
4.2. Överförs kommunfullmäktiges beslut via styrkort till den nivå i förvaltningen där handläggning sker?	10
4.3. Hur har nämnden säkerställt att det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter och att det genomsyrar samtliga nivåer och verksamheter?	11
4.4. Vår bedömning	13
Bilaga 1: Dokumentförteckning	16

1. Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uddevalla kommun granskat den politiska styrningen och det systematiska arbetsmiljöarbetet inom miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Styrning avser i denna granskning hur politiska beslut konkretiseras i nämndens och förvaltningens verksamhet.

Granskningen visar att:

- Nämndens ärendeprocess anses inte som ändamålsenlig av nämndens ledamöter. Genom att handlingarna vid presidieberedningen presenteras vid sittande bord bedömer vi det som svårt att skapa en konstruktiv dialog kring de ärenden som skall behandlas av nämnden. Förvaltningens avdelningschefer anser att processen bör utvecklas för att skapa förutsättningar till ökad delaktighet av de förtroendevalda.
- I riktlinjer för styrning i Uddevalla kommun anges att perspektiven i styrkortet ska säkerställa att styrning, ledning och uppföljning sker med god ekonomiskushållning där prestationer, resultat och effekter beskrivs i förhållande till resurser. Styrprinciperna anger också att verksamhetskort skall finnas på varje förvaltning. Granskningen visar att nämndens styrkort inte upplevs som styrande eller bryts ned på förvaltningen till verksamhetskort.
- Sammantaget visar granskningen att riktlinjerna för styrning i Uddevalla kommun inte följs inom nämndens verksamhet. Med nuvarande styrsystem bedömer vi det som mycket svårt för nämnden att, enligt kommunallagens 6 kap. 7 §, tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.
- Granskningen visar att ansvaret för det systematiska arbetsmiljöarbetet ännu inte är tydliggjort inom Uddevalla kommuns organisation. Kommunstyrelsen samt nämnderna har fortfarande inte klargjort vad som är nämndens respektive kommunstyrelsens uppgifter inom arbetsmiljöområdet samt konsekvenser av antagen uppgiftsfördelning i det systematiska arbetsmiljöarbetet.
- Med nuvarande uppgiftsfördelning i Uddevalla kommun framgår att kommunstyrelsen är ansvarig för att säkerställa att samtliga krav enligt arbetsmiljölagen följs. Nämnderna har inte blivit tilldelade några uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Enligt kommunallagens 6 kap. 7 § skall nämnderna inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten. Arbetsmiljöverket beskriver att detta bland annat innebär att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med arbetsmiljölagen och föreskrifterna för arbetsmiljön. Av riktlinjerna för styrning i Uddevalla kommun framgår att respektive nämnd inom sitt ansvarsområde ansvarar för arbetsmiljöfrågor som påverkas av nämndens verksamhetsbeslut. Vidare beskrivs att nämnden har ett verksamhetsansvar och skall tillse att de lagkrav som gäller inom arbetsmiljöområdet efterlevs. Vi bedömer utifrån ovan att såväl miljö- och stadsbyggnadsnämnden som kommunstyrelsen har viktiga uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet och tillsammans bör tydliggöra hur ansvarsfördelningen mellan nämnd och styrelse bör utformas.
- Granskningen visar att kommunstyrelsen diskuterat frågan kring arbetsmiljöansvaret och att kommundirektören givit i uppdrag till internkontrollgruppen att ta

med det systematiska arbetsmiljöarbetet som en kommunövergripande kontrollpunkt under 2010. Vid granskningens genomförande fanns det ingen inom kommunen centralt eller på miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen som kunde svara på hur detta kontrollmoment ska följas upp.

- Vi bedömer att kommunstyrelsen, trots iakttagelser som framkommit i tidigare granskningar samt revisionsberättelsen 2009, fortfarande saknar en fungerande rutin för att följa upp och säkerställa att nämnderna och förvaltningarna bedriver det systematiska arbetsmiljöarbetet i enlighet med arbetsmiljölagen samt av kommunstyrelsen fastställda dokument och riktlinjer.
- Granskningen visar att miljö- och stadsbyggnadsnämnden sällan diskuterar arbetsmiljöfrågor eller kan redogöra för vad som är nämndens uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet.
- Enligt arbetsmiljöverkets föreskrifter för det systematiska arbetsmiljöarbetet (AFS 2001:1) skall det bland annat finnas skriftliga rutiner, uppgiftsfördelning samt uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Granskningen visar att nämnden saknar skriftliga rutiner och skriftlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet. Skriftlig uppgiftsfördelning saknades vid intervjuerna för förvaltningschefen samt några av avdelningscheferna, men detta har nu åtgärdats.
- Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden enligt 6 kap. 7 § kommunallagen har en bristande intern kontroll avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Rekommendationer:

Vi rekommenderar att miljö- och stadsbyggnadsnämnden utvecklar ärendeprocessen och säkerställer en ändamålsenlig samverkan mellan förvaltning och nämnd vid beredning av ärenden.

Vi rekommenderar att miljö- och stadsbyggnadsnämnden tillser att kommunens riktlinjer för styrning följs i nämndens verksamhet.

Utifrån iakttagelserna i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden att tydliggöra vem som har vilka uppgifter i arbetsmiljöarbetet samt konsekvenser av antagen uppgiftsfördelning i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen, som ytterst ansvarig för arbetsmiljön, utarbetar rutiner för att säkerställa att såväl extern lagstiftning som interna styrdokument efterföljs inom kommunens samtliga verksamhetsnivåer.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att arbeta fram riktlinjer kring hur information skall hanteras för att utgöra underlag för de strategiska frågorna kring arbetsmiljöarbetet.

Vi rekommenderar att miljö- och stadsbyggnadsnämnden tar sitt verksamhetsansvar för arbetsmiljöarbetet, upprättar en skriftlig nämndövergripande arbetsmiljöplan samt tillser att det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter och genomsyrar samtliga nivåer och verksamheter inom förvaltningen.

2. Inledning

2.1. Uppdrag

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uddevalla kommun granskat den politiska styrningen och det systematiska arbetsmiljöarbetet inom miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Styrning avser i denna granskning hur politiska beslut konkretiseras i nämndens och förvaltningens verksamhet.

2.2. Bakgrund

I tidigare granskningar har det uppkommit frågor kring hur kommunikationen mellan kommunstyrelse, nämnd och förvaltning fungerar. Den årliga granskningen har visat att det är oklart hur styrkortet är nedbrutet och omsätts i förvaltningens verksamhet. När det gäller styrningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet där kommunstyrelsen är arbetsgivare för samtliga tjänstemän i kommunen vill kommunens revisorer undersöka om det kan ha uppstått otydligheter i fördelningen av befogenhet och ansvar inom miljö- och stadsbyggnadsnämndens verksamhet.

2.3. Syfte och ansvarig nämnd

Syftet var att granska den politiska styrningen och det systematiska arbetsmiljöarbetet inom miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

2.4. Revisionsfrågor

Utifrån syftet formulerades nedanstående revisionsfrågor:

1. Får nämnden och dess ordförande information hur ärendena beretts och hur dessa kommer att presenteras?
2. Hur fungerar samspelet mellan administrativ och politisk nivå vid beredning av ärenden?
3. Överförs kommunfullmäktiges beslut via styrkort till den nivå i förvaltningen där handläggning sker?
4. Hur har nämnden säkerställt att det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter och att det genomsyrar samtliga nivåer och verksamheter?

2.5. Metod

Granskningen har genomförts under perioden september 2010 till december 2010 genom dokumentstudier samt genom intervjuer med berörda aktörer enligt nedan. Samtliga granskade dokument framgår av dokumentförteckning i bilaga 1.

Intervjuer har genomförts med:

- Utvalda ledamöter i nämnden
- Förvaltningschef
- Administrativ chef
- Fokusgrupp med avdelningschefer

Samtliga av de intervjuade har givits möjlighet att sakfelsesgranska rapporten.

3. Granskningens revisionskriterier

Enligt Sveriges Kommunala Yrkesrevisorers (SKYREV) avser revisionskriterier de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.

Revisionskriterierna för denna granskning kommer i huvudsak att utformas med utgångspunkt från vad som anges i 3 kap. arbetsmiljölagen samt arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). Kommunens interna styrdokument inom arbetsmiljöområdet är också en viktig utgångspunkt och beskrivs nedan. När det gäller styrning hämtas utgångspunkterna framförallt från Riklinjer för styrning samt reglementen för nämnder i Uddevalla kommun. Kommunallagens 6 kap. 7 § utgör också en grund.

3.1. Arbetsmiljölagen och föreskrifterna för det systematiska arbetsmiljöarbetet

Av 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) framgår att arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. För att tillse att arbetsmiljölagen följs och precisera dessa krav har arbetsmiljöverket givit ut föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). Systematiskt arbetsmiljöarbete definieras i föreskrifterna som: *"arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås"*.

I föreskrifterna nämns bland annat att det systematiska arbetsmiljöarbetet skall ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten och omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön. Arbetsgivaren skall ge arbetstagarna och skyddsombuden möjlighet att medverka i arbetsmiljöarbetet och det skall finnas rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till. Bland dokumentationskraven skrivs att riskbedömning samt handlingsplaner alltid skall vara skriftliga. Är det minst tio arbetstagare i verksamheten krävs även skriftlig dokumentation av arbetsmiljöpolicyn, rutiner, uppgiftsfördelning och uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det systematiska arbetsmiljöarbetet skall följas upp årligen och om arbetet inte fungerat bra skall det förbättras.

I kommentarerna till AFS:2001:1 anges att arbetsgivaren hela tiden behöver ha klart för sig att uppgiftsfördelningen i det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar bra och göra ändringar i fördelningen när det behövs. Om det finns oklarheter i uppgiftsfördelningen faller detta ytterst tillbaka på den högsta ledningen. Vidare anges att uppgiftsfördelningen inte betyder att delegera ansvar. Arbetsmiljöansvaret ligger i juridisk mening alltid kvar på arbetsgivaren, som skall tillse att det systematiska arbetsmiljöarbetet genomförs enligt lagar och föreskrifter. Arbetsgivaren, i detta fall kommunen med dess olika nämnder, kan inte göra sig av med sitt arbetsmiljöansvar genom att lägga ut uppgifter i arbetsmiljöarbetet. Däremot är det nödvändigt för arbetsgivaren att fördela uppgifter i arbetsmiljöarbetet på personer i verksamheten för att kunna uppfylla sitt ansvar. De personer som får uppgifter i arbetsmiljöarbetet får

därmed en intern skyldighet gentemot arbetsgivaren att utföra uppgifterna på ett sådant sätt som det är tänkt.

3.2. Kommunens interna styrdokument avseende arbetsmiljö

Under perspektiv medarbetare i Vision 2020 Uddevalla kommun beskrivs att kommunen har lyckats när medarbetarna trivs, utvecklas och känner sig stolta över att ge en god service. Detta skall uppnås genom att:

- Stimulera och tillvarata kreativitet, utveckling, initiativ och ansvarstagande hos varje medarbetare.
- Vara en attraktiv arbetsgivare och erbjuda god arbetsmiljö.
- Skapa förutsättningar för helhetssyn, flexibilitet och personlig bekräftelse.
- Bedriva en tydlig personalpolitik för att öka jämställdheten och mångfalden.

I den strategiska planen, där den politiska majoriteten brutit ned mål och inriktningar för mandatperioden, nämns under perspektivet medarbetare bland annat följande strategier:

- Vi ska skapa en god arbetsmiljö där medarbetare får möjlighet att realisera förslag och utrymme skapas för möjlig avkoppling. Vi ska fokusera på det som skapar den trivsamma arbetsplatsen. Vi ska bejaka den enskilde medarbetarens initiativförmåga och kreativitet, delaktighet och möjlighet att påverka. Goda insatser ska premieras.
- Vi ska ge våra medarbetare möjlighet att utveckla den egna kompetensen inom sin profession. Våra medarbetares engagemang och effektivitet är centralt för vår verksamhetsutveckling. En organisations värde kommer alltid från de enskilda individernas prestationer och där är kompetensutveckling ett viktigt verktyg.

Från miljö- och stadsbyggnadsnämndens styrkort 2010 nämns några strategier och mål under perspektiv medarbetare. Bland annat anges att nämnden skall arbeta med att skapa förutsättningar för jämställdhet, tidsramar för att hantera stress, frisknärvaro samt fortbildning för medarbetare och nämndledamöter. En annan strategi som nämns är gott samarbete mellan nämnd och medarbetare, som ska mätas genom politikerindex.

I dokumentet *Arbetsmiljöbestämmelser med riktlinjer för systematiskt arbetsmiljöarbete*, antaget av kommunstyrelsen 2008-03-26 § 100, anges att målet är att förena en väl fungerande verksamhet med ett långsiktigt hållbart yrkesliv genom att erbjuda de anställda en god arbetsmiljö. Vidare beskrivs att hälso- och arbetsmiljöarbetet skall främja trivsel och samarbete, samt öka medarbetarnas delaktighet, utveckling och inflytande i arbetet. Syftet med arbetsmiljöbestämmelserna uttrycks vara att utgöra grunden för det gemensamma hälso- och arbetsmiljöarbetet och därmed skapa likartade förutsättningar för de olika verksamheterna inom kommunen. I dokumentet finns bland annat strategier och uppdrag i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det anges också att förvaltningarna skall säkerställa rutinerna för uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet på verksamhetsnivå enligt checklistan för systematiskt arbetsmiljöarbete.

Det lokala samverkansavtalet i Uddevalla kommun, daterat 2008-01-01, anger att samverkanssystemet skall ge förutsättningar för ett positivt arbetsklimat och en arbetsmiljö där inflytande, delaktighet och utveckling är en rättighet för alla medarbetare. Avtalet beskriver att för att uppnå en väl fungerande samverkan skall bland annat följande förutsättningar vara uppfyllda:

- Tydliga mål för all verksamhet.
- Klargjord arbetsfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän.
- En organisation med tydlig delegering av uppdrag, befogenheter samt fördelning av uppgifter
- Samverkanssystem som följer och löpande anpassas till organisation och beslutsnivåer.
- Tydliga system för det systematiska arbetsmiljöarbetet.

3.3. Kommunallagen

Enligt kommunallagens 6 kap. 7 § skall nämnden/styrelsen inom sitt område tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Utifrån arbetsmiljölagen och arbetsmiljöverkets riktlinjer innebär detta enligt Arbetsmiljöverkets skrift¹ att nämnden/styrelsen har följande uppgifter gällande arbetsmiljön:

- Se till att verksamheten drivs i enlighet med arbetsmiljölagen och föreskrifterna för arbetsmiljön.
- Verkställa fullmäktiges beslut och bland annat se till att konkreta arbetsmiljömåltas fram.
- Se till att förvaltningschefen får uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet.
- Se till att förvaltningschefen har befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens för att kunna driva arbetsmiljöarbetet.
- Ge förvaltningschefen rätt att fördela uppgifter så långt ut i organisationen att det systematiska arbetsmiljöarbetet kan drivas ute på arbetsplatserna och att tillräckliga befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens följer med.
- Se till att konsekvenserna för arbetsmiljön bedöms vid förändringar.
- Se till att förebyggande åtgärder i arbetsmiljön kan vidtas genom att ta upp arbetsmiljöinvesteringar i det årliga budgetförslaget.
- Se till att det systematiska arbetsmiljöarbetet följs upp och fungerar både på förvaltningsnivå och ute på arbetsplatserna.

3.4. Riktlinjer för styrning samt reglementen för nämnder i Uddevalla kommun

Riktlinjerna för styrning samt reglementen för nämnder i Uddevalla kommun beslutades av kommunfullmäktige den 12 april 2006 § 89, samt reviderades senast den

¹ Så kan du som politiker hantera arbetsmiljöfrågor. Systematiskt arbetsmiljöarbete – ett bra verktyg för politiskt valda i kommun och landsting. Tillgänglig från arbetsmiljöverket:
http://www.av.se/dokument/publikationer/adi/adi_563.pdf

13 oktober 2010 § 229. I avsnitt 1, § 4 anges kring styr- och ledningsmodellen att kommunen tillämpar en anpassad modell av balanserad styrning. Modellens huvudsyften beskrivs som:

- Att skapa en tydlig styr- och ledningsstruktur med brett fokus där kommunvisionen genomsyrar alla kommunens verksamheter och leder mot gemensamma mål samt
- Att genom en dialogbaserad arbetsmetod skapa verksamhetsutveckling utifrån i organisationen.

Styr- och ledningsmodellen innefattar i sin styringsdel vision, strategisk plan, flerårsplan och styrkort. Ledningsdelen utgörs av verksamhetsplan, verksamhetskort och IT-stödet VUV-IT.

När det gäller styrkort anges i riktlinjerna att kommunfullmäktiges och nämndernas respektive processer, den strategiska politiska nivån, sammanfattas i så kallade styrkort, vars syfte är att ge en lättillgänglig och god överblick av verksamheten. Kommunfullmäktiges styrkort beskrivs som nämndsövergripande och varje nämnd berörs av valda delar som utgör grunden för varje nämndskort. Styrkorten revideras årligen och styrkortet ska innefatta:

- strategier för tre år
- fastställda övergripande mål inom varje perspektiv
- tidsbestämda uppdrag för att nå de övergripande målen
- mätbara och målsatta mått

Det anges att styr- och ledningsmodellen arbetar med tre centrala perspektiv:

Kund/medborgare/brukare – vilka finns vi till för?

Medarbetare – hur skapar vi den goda arbetsplatsen?

Ekonomi – hur använder vi våra resurser klokast?

Inom samtliga perspektiv ska förnyelse och utveckling beaktas för att möta möjligheter i omvärlden. De beskrivs att de tre perspektiven tillsammans ska säkerställa att styrning, ledning och uppföljning sker med god ekonomisk hushållning där prestationer, resultat och effekter beskrivs i förhållande till resurser.

Under avsnittet ledning beskrivs att nämndens styrkort är utgångspunkten i verksamhetsplanen. Utifrån tilldelat kommunbidrag och de åtagande som respektive nämnd har ska nämnden formulera sin verksamhetsplan för det kommande året.

När det gäller verksamhetskort anger riktlinjerna att den professionella verksamhetsnivån, förvaltningarna, leder verksamheterna med verksamhetskort. Vidare beskrivs att verksamhetskortet arbetas fram i dialog för samsyn om de gemensamma målen och för ökad delaktighet som ger möjligheter till verksamhetsutveckling. Själva processen, att skapa en gemensam bild över verksamhetens mål och syfte samt hur nämnden/förvaltningen ska gå tillväga för att nå dit, beskrivs som grunden i modellen. Den gemensamma strukturen anges som en förutsättning för en bra ledning och uppföljning. Minst en nivå av verksamhetskort ska finnas på varje förvaltning. Verksamhetskortet skall följa samma tre perspektiv som styrkortet och det beskrivs

att förnyelse och utveckling för att möta möjligheter i omvärlden ska finnas som en röd tråd i samtliga verksamhetskort.

Verksamhetskortet ska innefatta:

- fastställda övergripande mål inom varje perspektiv (från styrkorten)
- tidsbestämda uppdrag för att nå de övergripande målen (från styrkorten)
- tidsbestämda handlingsplaner och/eller aktiviteter
- mätbara och målsatta mått (från styrkorten kompletterade med förvaltningens mått)

4. Systematiskt arbetsmiljöarbete och styrning inom miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Nedan beskriver vi vad som framkommit utifrån granskningens revisionsfrågor.

4.1. Får nämnden och dess ordförande information hur ärendena beretts och hur dessa kommer att presenteras, samt hur fungerar samspelet mellan administrativ och politisk nivå vid beredning av ärenden?

Ungefär två veckor innan nämndens sammanträde genomförs en tjänstemannaberedning. På tjänstemannaberedningen lyfts de ärenden som anses som färdigberedda och därför ska upp till nämnden. Det är en tjänsteman som har ansvaret att koordinera beredningen och sammanställa en preliminär ärendelista. Samtliga avdelningar har ett ansvar att meddela till denna tjänsteman de ärenden som de har för avsikt att lyfta till nämndens nästa sammanträde. Efter den inledande tjänstemannaberedningen skall berörda tjänstemän inför presidiet, veckan innan nämndens sammanträde, färdigställa ärendet och upprätta tjänsteskrivelse. Detta material erhåller presidiet i samband med sitt möte.

Förvaltningschefen uppger att han efter tjänstemannaberedningen träffar ordförande i nämnden och informerar om vilka ärenden som är tänkta att behandlas i nämnden. Det sker enligt förvaltningschefen en diskussion och han tar med sig det som framförs i den fortsatta beredningsprocessen.

När presidiet sammanträder får ledamöterna handlingarna vid sittande bord. Vid presidiet möte går man, enligt förvaltningschefen, igenom samtliga ärenden, utövad delegation redovisas och därefter fattar ordförande beslut om vilka ärenden som skall upp på nämndens dagordning. Det är ordföranden som vid detta tillfälle kan besluta om att lägga till eller dra ifrån ärenden som skall behandlas av nämnden. Efter presidiet sammanställer nämndens sekreterare handlingarna och skickar till nämndens ledamöter. Handlingarna skall vara ledamöterna tillhanda senast sex dagar innan sammanträdet. Enligt förvaltningschefen gäller nya rutiner från och med nämndens decembersammanträde. I fortsättningen kommer deltagarna vid presidiesammanträdet inte att ha kompletta handlingar, utan dessa färdigställs och skickas till ledamöterna efter presidiesammanträdet.

Intervjuade ledamöter uttrycker att förutsättningarna att sätta sig in i ärendena vid presidieberedningen är små. De känner inte till att det genomförs någon dialog innan ärendena kommer till beredningen och upplever att det går fort vid själva presidieberedningen, då ärendena är många. Det uppges vidare att de fått "lära sig" att

det inte finns någon möjlighet att gå in och ändra på de tjänsteskrivelser som är föreslagna. Ordförande uppger i intervju att presidiummötet inför nämndens sammanträde upplevs som ett informationsmöte, där de förtroendevalda i mycket liten omfattning kan påverka beredning och dagordning. Ordförande anger att de försökt att förändra denna process men inte fått något gehör från förvaltningen. Vid granskningens genomförande uppger förvaltningschef att ordförande, förvaltningschef samt kommundirektör skall träffas och samtala kring hur ärenden bereds och blir tillgängliga för nämnden. Vid rapportens faktagranskning framkommer att mötet genomförts och att det tagits fram en idé som presenterats för presidiet samt tilltänkt ny ordförande i nämnden. I fortsättningen kommer handlingarna till nämnden, som beskrivits ovan, att färdigställas först efter presidiesammanträdet.

Under tiden mellan presidiummötet och nämndens sammanträde kan de förtroendevalda ledamöterna kontakta förvaltningen för att få förtydliganden i enskilda ärenden om de upplever underlaget som oklart. Utöver detta sker partigrupp möten inför nämndsammanträdet med genomgång av dagordningens ärendelista.

Förvaltningens avdelningschefer uppger i intervju att tolkningsmånen vid beslut inom lagens gränser i större utsträckning bör kunna vara föremål för diskussion med nämndens ledamöter. I nuläget finns bara ett förslag till beslut, men det har tillbaka i tiden förekommit alternativ. Det beskrivs också att det inom förvaltningen har funnits, och till viss del finns, en kultur som anser att nämnden inte skall lämnas något beslutsutrymme, för att det då finns risk att nämnden tar över för mycket. Avdelningscheferna anser dock att det är tvärtom, och anser att det bör öppnas upp för en diskussion där nämnden deltar i högre utsträckning. Avdelningscheferna anser att beredningen nu är effektiv rent processmässigt, men att det finns en risk att denna modell undergräver förtroendet och respekten mellan förvaltning och nämnd.

4.2. Överförs kommunfullmäktiges beslut via styrkort till den nivå i förvaltningen där handläggning sker?

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutade, § 295 2009-11-12, att anta förslaget till styrkort för 2010-2012 samt att uppdraga åt kontoret att komplettera med återstående nyckeltal. Av styrkortet framgår fokusområden, strategier, uppföljningsmål samt utfall för år 2008 och mål för år 2010 samt 2011/2012. Ett av fokusområdena i styrkortet benämns "utveckling, önskat läge från KF". Inom detta fokusområde saknas mål på 5 av 7 utvalda strategier. Sammantaget anges i styrkortet 33 uppföljningsmål. 25 av dessa har mål angivna. Vid 3 strategier saknas helt uppföljningsmål och mål.

I Uddevalla kommuns övergripande styrnings- och planeringsdokument för 2010 framgår bland annat en sammanställd budget för 2010 samt mål från miljö- och stadsbyggnadsnämndens styrkort. Styrkortet skiljer sig från det styrkort som nämnden beslutat kring ovan. I detta styrkort anges sammanlagt 57 uppföljningsmål. 37 av dessa uppföljningsmål har mål angivna.

Nämndens presidium anger i intervju att styrkortet tidigare var utformat från förvaltningen, men att det vid senaste revideringen arbetades om med god delaktighet från nämnden. Nämnden anger vidare att det är oklart hur ofta styrkortet revideras, men uttrycker att det inte görs årligen. Vid intervju med övriga nämndledamöter framkommer att ledamöterna känner sig delaktiga i arbetet med styrkortet och att det upplevs som ett sätt för nämnden att styra förvaltningen. Det beskrivs också att förvaltningen bryter ner nämndens styrkort till verksamhetskort.

Vid intervju med förvaltningschefen framkommer att förvaltningen inte har något upprättat verksamhetskort. Det uppges att det inte upplevts som att det funnits något krav att upprätta verksamhetskort och att detta diskuterats i förvaltningens ledningsgrupp. Avdelningscheferna, liksom förvaltningschefen, uttrycker att nämndens styrning upplevs som perifer, då en stor del av nämndens verksamhet är lagstiftningsbaserad. Avdelningscheferna beskriver att målen i fullmäktiges styrkort till viss del bearbetas och bryts ned i planeringsdialogen. Det framkommer också synpunkter kring att det saknas en röd tråd mellan verksamhetsplan och styrkort. Vidare beskrivs att avdelningscheferna önskar en utbildning i kommunens styrprinciper, då det idag inte upplevs som att styrprocessen är tydlig och känd. Det anses som viktigt att såväl kommunledningskontor som förvaltningar arbetar med att bli bättre på att bryta ned och förmedla visionen till varje enskild medarbetare. Av förvaltningens avdelningar har lantmäteriafdelningen upprättat ett eget verksamhetskort.

4.3. Hur har nämnden säkerställt att det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter och att det genomsyrar samtliga nivåer och verksamheter?

Enligt riktlinjer för styrning samt reglementen för nämnder i Uddevalla kommun, UaFS reviderade 2008-09-10, skall kommunstyrelsen ha det övergripande arbetsmiljöansvaret såsom arbetsgivare enligt arbetsmiljölagen. I dokumentet *Arbetsmiljöbestämmelser med riktlinjer för systematiskt arbetsmiljöarbete* anges att kommunstyrelsen som anställande myndighet är ytterst ansvarig för arbetsmiljön för de anställda och skall följa upp att nämnderna och förvaltningarna driver verksamheten i enlighet med styrdokumenterna för arbetsmiljön. Det beskrivs i dokumentet att kommunstyrelsen har direktansvar för förvaltningschefernas egen arbetsmiljö och att det i kommunstyrelsens uppgift ingår att se till att arbetsmiljölagen följs inom förvaltningarnas samtliga nivåer.

I riktlinjerna för styrning uttrycks också att respektive nämnd inom sitt ansvarsområde ansvarar för arbetsmiljöfrågor som påverkas av nämndens verksamhetsbeslut. Vidare beskrivs att nämnden har ett verksamhetsansvar och skall tillse att de lagkrav som gäller inom arbetsmiljöområdet efterlevs. När det gäller fördelningen av arbetsmiljöuppgifter från kommundirektör till förvaltningschef framgår att de fördelade arbetsmiljöuppgifterna bland annat innebär att:

- Organisera det systematiska arbetsmiljöarbetet vad avser övergripande planering, ledning och kontroll inom förvaltningen.
- Tillämpa Uddevalla kommuns arbetsmiljöbestämmelser.
- Bevaka att gällande fördelning av arbetsmiljöuppgifter klart visar vem i organisationen som har ansvaret för varje typ av fråga samt att förvissa sig om att kompetens, resurser och befogenheter finns.
- Se till att det finns rutiner och tillämpa dessa, för utredning av ohälsa, olyckor och tillbud samt göra en årlig sammanställning av dessa.
- Se till att en handlingsplan för arbetsmiljöarbetet upprättas och att denna följs upp.
- Stimulera till ständiga förbättringar inom hälso- och arbetsmiljöarbetet.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har inte upprättat någon egen arbetsmiljöplan som beskriver rutiner eller mål för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Förvaltningen har tagit fram rutiner för att förebygga hot och våld samt rutiner för tillsyn, besiktning och fältarbete. Den administrativa chefen påminner avdelningarna om att genomföra fysiska skyddsronder årligen och sammanställer utifrån ronderna en "att göra lista".

Medarbetarenkäten som genomfördes hösten 2009 visar att nöjd medarbetarindex (NMI) är 69 bland alla miljö- och stadsbyggnads medarbetare. Genomsnittet för Uddevalla kommun är 67. Indexet varierar mellan förvaltningens olika avdelningar, från 54 på den administrativa avdelningen upp till 84 på mätavdelningen. Tittar vi på andelen missnöjda medarbetare (NMI under 46) finns störst andel inom den administrativa avdelningen med 29 % missnöjda, följt av miljöavdelningen med 22 %. Utifrån medarbetarenkäten har förvaltningen övergripande samt på avdelningsnivå upprättat handlingsplaner. Handlingsplanen beskriver bland annat risker som psykiskt krävande ensamarbete och att det krävs ökad feedback och återkoppling från närmaste chef. Blanketten för friskfaktorer beskriver vad som bidrar till att det fungerar bra. Här anges att ha ett omväxlande arbete samt att målen för arbetet är tydliga. Samtliga åtgärder skall enligt planerna vara klara 10-10-31. Vid granskningens genomförande fanns det inget redovisat kring genomförda åtgärder.

Förvaltningen har under hösten upprättat en samverkansgrupp på förvaltningsnivå. Gruppen består av förvaltningschef, administrativ chef samt två fackliga representanter. Enligt mötesanteckningar från arbetsplatsträff, 2010-10-15, har det första mötet genomförts i samverkansgruppen och stående punkter blir arbetsmiljö, uppföljning skyddsronder samt samverkansavtal.

Nämnden uppger i intervju att arbetsmiljö inte diskuteras och hänvisar till kommunstyrelsens ansvar för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Nämnden kan inte precisera vilka som är deras uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Varken nämnd eller förvaltning har tagit fram eller känner till några övergripande mål för arbetsmiljöarbetet.

Förvaltningschefen upplever att det generellt är en god arbetsmiljö på förvaltningen och att det löpande kommer förslag på förbättringar inom framförallt den fysiska arbetsmiljön. Förvaltningschefen hade vid intervjuens genomförande inte mottagit någon ny uppgiftsfördelning från kommunchefen i den nya befattningen som förvaltningschef. När det gäller avdelningscheferna uppgavs vid intervjutillfället att de nya cheferna skall få sina uppgifter efter genomförd arbetsmiljöutbildning. Vid rapportens faktagranskning i början på december framkommer att förvaltningschefen nu mottagit en uppgiftsfördelning från kommunchefen. Det uppges också att avdelningscheferna genomfört arbetsmiljöutbildningen och därigenom mottagit sina respektive uppgifter i arbetsmiljöarbetet.

Förvaltningschefen uppger att arbetsmiljö är en stående punkt på förvaltningens gemensamma arbetsplatsträff en gång i månaden och att det ska vara en punkt på alla möten som genomförs avdelningsvis.

Avdelningscheferna uppger att det genomförs månadsmöten där bland annat arbetsmiljö ibland diskuteras. Flera avdelningar har arbetat aktivt utifrån medarbetarenkäten. Ett gemensamt problem som lyfts i fokusgruppsintervjun är bristen på kontorsrum för medarbetare. Frågan har lyfts uppåt i kommunens ledningsstruktur.

Granskningen visar att förvaltningen inte gör någon årlig skriftlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet. I nämndens internkontrollplan för 2010 anges det systematiska arbetsmiljöarbetet som en övergripande process att kontrollera. Kontrollmetoden skall

vara en enkät till förvaltnings- och avdelningschefer för att se hur dokumentet "arbetsmiljöbestämmelser med riktlinjer för det systematiska arbetsmiljöarbetet" används. Vid granskningens genomförande fanns det ingen inom kommunen centralt eller på miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen som kunde svara på hur detta kontrollmoment ska följas upp.

4.4. Vår bedömning

Granskningen visar att nämndens ärendeprocess inte anses som ändamålsenlig av nämndens ledamöter. Förvaltningens avdelningschefer anser att processen bör utvecklas för att skapa förutsättningar till ökad delaktighet av de förtroendevalda. Genom att handlingarna vid presidieberedningen presenteras vid sittande bord bedömer vi det som svårt att skapa en konstruktiv dialog kring de ärenden som skall behandlas av nämnden. Vi bedömer det som angeläget att nämnd och förvaltning i dialog arbetar för att utveckla samspelet mellan administrativ och politisk nivå vid beredning av ärenden.

I riktlinjer för styrning i Uddevalla kommun anges att perspektiven i styrkortet ska säkerställa att styrning, ledning och uppföljning sker med god ekonomisk hushållning där prestationer, resultat och effekter beskrivs i förhållande till resurser. Styrprinciperna anger också att verksamhetskort skall finnas på varje förvaltning. Det beskrivs att själva processen, att skapa en gemensam bild över verksamhetens mål och syfte samt hur nämnden/förvaltningen ska gå tillväga för att nå dit, är en av grunderna i styrmodellen. Granskningen visar att nämndens styrkort inte upplevs som styrande eller bryts ned på förvaltningen till verksamhetskort. Granskningen visar dessutom att det för 2010 finns två styrkort med delvis olika innehåll. Nämnden uppger att de har levt i tron att förvaltningen brutit ned styrkortet och omsatt det till verksamhetskort inom förvaltningens verksamheter. Sammantaget visar granskningen tydligt att riktlinjerna för styrning i Uddevalla kommun inte följs inom nämndens verksamhet. Med nuvarande styrsystem bedömer vi det som mycket svårt för nämnden att, enligt kommunallagens 6 kap. 7 §, tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.

Granskningen visar att ansvaret för det systematiska arbetsmiljöarbetet ännu inte är tydliggjort inom Uddevalla kommuns organisation. Kommunstyrelsen samt nämnderna har fortfarande inte klargjort vad som är nämndens respektive kommunstyrelsens uppgifter inom arbetsmiljöområdet samt konsekvenser av antagen uppgiftsfördelning i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Enligt arbetsmiljölagens 3 kap. 2 § skall arbetsgivaren systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Det skall finnas dokumenterade rutiner för hur arbetet ska bedrivas, skriftliga uppgiftsfördelningar, riskbedömningar, handlingsplaner samt en skriftlig arbetsmiljöpolicy med konkreta arbetsmiljömål. Det systematiska arbetsmiljöarbetet skall följas upp årligen och om arbetet inte fungerat bra skall det förbättras.

Med nuvarande uppgiftsfördelning i Uddevalla kommun framgår att kommunstyrelsen är ansvarig för att säkerställa att samtliga krav enligt arbetsmiljölagen följs. Nämnderna har inte blivit tilldelade några uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Enligt kommunallagens 6 kap. 7 § skall nämnderna inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten. Arbetsmiljöverket beskriver att detta bland annat innebär att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med arbetsmiljölagen och föreskrifterna för arbetsmiljön. Av riktlinjerna för styrning i Uddevalla kommun framgår att respektive nämnd

inom sitt ansvarsområde ansvarar för arbetsmiljöfrågor som påverkas av nämndens verksamhetsbeslut. Vidare beskrivs att nämnden har ett verksamhetsansvar och skall tillse att de lagkrav som gäller inom arbetsmiljöområdet efterlevs. Vi bedömer utifrån ovan att såväl miljö- och stadsbyggnadsnämnden som kommunstyrelsen har viktiga uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet och tillsammans bör tydliggöra hur ansvarsfördelningen mellan nämnd och styrelse bör utformas.

Granskningen visar att kommunstyrelsen diskuterat frågan kring arbetsmiljöansvaret och att kommundirektören givit i uppdrag till internkontrollgruppen att ta med det systematiska arbetsmiljöarbetet som en kommunövergripande kontrollpunkt under 2010. Vid granskningens genomförande fanns det ingen inom kommunen centralt eller på miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen som kunde svara på hur detta kontrollmoment ska följas upp.

Vi bedömer att kommunstyrelsen, trots iakttagelser som framkommit i tidigare granskningar samt revisionsberättelsen 2009, fortfarande saknar en fungerande rutin för att följa upp och säkerställa att nämnderna och förvaltningarna bedriver det systematiska arbetsmiljöarbetet i enlighet med arbetsmiljölagen samt av kommunstyrelsen fastställda dokument och riktlinjer.

Granskningen visar att miljö- och stadsbyggnadsnämnden sällan diskuterar arbetsmiljöfrågor eller kan redogöra för vad som är nämndens uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Enligt arbetsmiljöverkets föreskrifter för det systematiska arbetsmiljöarbetet (AFS 2001:1) skall det bland annat finnas skriftliga rutiner, uppgiftsfördelning samt uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Granskningen visar att nämnden saknar skriftliga rutiner och skriftlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet. Skriftlig uppgiftsfördelning saknades vid intervjuerna för förvaltningschefen samt några av avdelningscheferna, men detta har nu åtgärdats. Vi bedömer att varken arbetsmiljölagen, föreskrifterna för det systematiska arbetsmiljöarbetet eller kommunens interna riktlinjer följs fullt ut inom nämndens verksamhet.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden enligt 6 kap. 7 § kommunallagen har en bristande intern kontroll avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Vi rekommenderar att miljö- och stadsbyggnadsnämnden utvecklar ärendeprocessen och säkerställer en ändamålsenlig samverkan mellan förvaltning och nämnd vid beredning av ärenden.

Vi rekommenderar att miljö- och stadsbyggnadsnämnden tillser att kommunens riktlinjer för styrning följs i nämndens verksamhet.

Utifrån iakttagelserna i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden att tydliggöra vem som har vilka uppgifter i arbetsmiljöarbetet samt konsekvenser av antagen uppgiftsfördelning i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen, som ytterst ansvarig för arbetsmiljön, utarbetar rutiner för att säkerställa att såväl extern lagstiftning som interna styrdokument efterföljs inom kommunens samtliga verksamhetsnivåer.

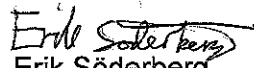
Vi rekommenderar kommunstyrelsen att arbeta fram riktlinjer kring hur information skall hanteras för att utgöra underlag för de strategiska frågorna kring arbetsmiljöarbetet.

Vi rekommenderar att miljö- och stadsbyggnadsnämnden tar sitt verksamhetsansvar för arbetsmiljöarbetet, upprättar en skriftlig nämndövergripande arbetsmiljöplan samt tillser att det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter och genomsyrar samtliga nivåer och verksamheter inom förvaltningen.

Göteborg 2010-12-15
ERNST & YOUNG AB



Ann-Britt Johansson
Certifierad kommunal revisor
Godkänd revisor



Erik Söderberg
Verksamhetsrevisor

Bilaga 1: Dokumentförteckning

Vi har inom ramen för granskningen av miljö- och stadsbyggnadsnämndens systematiska arbetsmiljöarbete och politiska styrning bland annat tagit del av följande dokument:

- Riktlinjer för styrning samt reglementen för nämnder i Uddevalla kommun
- Uddevalla kommuns övergripande styrnings- och planeringsdokument för 2010
- Lokalt samverkansavtal för Uddevalla kommun, 2008-01-01
- Reglemente miljö- och stadsbyggnadsnämnden
- Styrkort, beslutat i nämnden 2009-11-12, § 295
- Internkontrollplan miljö- och stadsbyggnadsnämnden 2010
- Organisationsskiss miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen
- Verksamhetsplan för miljö- och stadsbyggnad 2010-2012
- Rapport om medarbetarundersökning miljö- och stadsbyggnad, december 2009
- Mötesanteckningar miljö- och stadsbyggnad 2010-10-15
- Protokoll samverkansgruppen den 11 oktober 2010
- Blankett för riskbedömning och handlingsplan
- Blankett för friskfaktorer
- Rutiner för att förebygga hot och våld
- Rutiner för tillsyn, besiktning och fältarbete inom miljö och stadsbyggnad
- Tillbudsrapporter
- Att göra lista utifrån genomförda skyddsronder