

PM om KS-beslut gällande ersättning vid graviditet under pandemin

Lunds kommun

Datum	2023-03-30
Till	Kommunrevisionen Lunds kommun
Från	Negin Nazari, EY

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Till kommunstyrelsen inkom en skrivelse, daterad 2021-11-26, gällande ett förslag att låta gravida kvinnor behålla sin lön under pandemin. Förslaget som lämnades till kommunstyrelsen var att:

- ▶ ge glappersättning till de medarbetare som förbjuds arbeta på grund av risk för smitta av covid-19 mellan vecka 20 och vecka 35 vid graviditet,
- ▶ uppdra åt kommunkontoret hur en glappersättning kan utformas och hanteras,
- ▶ uppdra åt kommunkoret att utreda om glappersättning även kan utbetalas retroaktivt,
- ▶ glappersättningen gäller tills 2022-12-31, samt
- ▶ behovet av fortsatt glappersättning efter slutdatum utvärderas under hösten 2022.

Skrivelsen har beretts av kommunstyrelsens arbetsgivarutskott under 2022 och kommunstyrelsen fattade beslut i frågan vid sitt sammanträde 2022-12-071. Kommunstyrelsen beslöt att:

- ▶ utge ersättning till de gravida medarbetare som förbjudits arbeta med stöd av AFS 2007:5,
- ▶ ersättning betalas ut med motsvarande 10 % av lönebortfallet för dagar som medarbetaren erhållit graviditetspenning från Försäkringskassan,
- ▶ ersättningen ska utges för dagar då graviditetspenning erhållits under perioden 2021-01-01 till och med 2022-12-31, samt
- ▶ finansiering sker inom respektive nämnds budgetram.

Med anledning av kommunstyrelsens beslut önskar revisionen få frågan belyst utifrån kommunstyrelsens möjlighet att fatta beslutet utifrån sitt ansvarsområde

¹ Dnr KS 2022/0017 § 439

i enlighet med reglementet samt då beslutet har haft en påverkan på nämndernas budget.

1.2. Styrande regelverk

1.2.1. Kommunallagen och dess proposition

Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagens 5 kap. 1 § besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt bland annat vad gäller budget och andra viktiga ekonomiska frågor. I kommunallagens 6 kap. 3 § fastställs att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. I 6 kap. 8 § anges att fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet.

I prop. 2016/17:11 kan vi läsa att regeringen ansåg att det fanns behov av att stärka styrelsens rättsliga ställning i förhållande till övriga nämnder och att styrelsen därför skulle ges lagliga möjligheter att, inom tydliga ramar, påverka andra nämnders verksamhet. Vidare anges att det inte ska avse en generell beslutanderätt. Ett exempel som anges är övergripande ekonomiska beslut såsom ett generellt anställningsstopp. Ett ytterligare exempel som anges är att tilldela styrelsen en överordnad roll, med en möjlighet att fatta bindande beslut för nämnderna på personal-, säkerhets- och miljöområdena. Detta då det kan inom dessa områden finnas ett stort värde för den strategiska styrningen av kommuners arbetsgivarroll eller interna miljöarbete att styrelsen kan ges en mer styrande roll. Andra områden som lyfts upp är övergripande frågor såsom kommunens agerande på sociala medier eller etiska riktlinjer.

Vad gäller utformningen av fullmäktiges beslut framgår av propositionen att det ställer krav på att fullmäktige utformar sina beslut² på ett sådant sätt att det tydligt klargörs vilka förhållanden som styrelsen ska ges befogenhet att besluta om. Detta gäller främst för att se till att beslutet utformas i enlighet med regeringsformen men det är också viktigt för den egna organisationen och för medlemmarnas möjlighet att följa och granska verksamheten. Väl övervägda och väl avgränsade beslut av fullmäktige minimerar risken för oklarheter i ansvarsfördelningen.

1.2.2. Reglemente för styrelser och nämnder

I reglemente för styrelser och nämnder i Lunds kommun, beslutad av kommunfullmäktige 2021-06-21, fastställs att styrelser och nämnder ska inom

² Av propositionen framgår det inte om dessa beslut ska vara särskilda och/eller separata beslut som tydliggör och avgränsar styrelsens beslutsbefogenheter eller om de ansvarsområden som har tilldelats styrelsen genom reglementet kan utgöra sådana områden.

sitt verksamhetsområde se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om, föreskrifter som finns i lag eller annan författning och bestämmelserna i detta reglemente samt i övrigt fullgöra de uppdrag som kommunfullmäktige överlämnar till styrelsen/nämnden. Vidare framgår under rubriken personalansvar att styrelser och nämnder³ har hand om arbetsmiljöfrågor inom sitt verksamhetsområde. Under rubriken personalpolitik anges att kommunstyrelsen är kommunens centrala personalorgan och har hand om frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. I detta har kommunstyrelsen bland annat att utforma kommunens övergripande personalpolitik, att ha hand om personalfrågor och vara anställningsmyndighet för personal vid samtliga förvaltningar i kommunen.

1.2.3. Kommunkontorets svar i samband med sakgranskning

Vad gäller kommunstyrelsens ansvar och mandat uppger kommunkontoret i sitt svar att kommunfullmäktige delegerar genom reglementet rätten för styrelser och nämnder att fatta beslut inom särskilt givna områden. Endast kommunstyrelsen kan genom specialregeln i 6 kap. 8 § kommunallagen få rättighet att fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. I svaret anges att en sådan fråga rör personalområdet, men även till exempel säkerhets- och miljöområdet är ett sådant särskilt ansvar för kommunstyrelsen.

Vidare anges att när kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen rätt att fatta beslut enligt ovan har fullmäktige att pröva delegationens räckvidd och påverkan på nämndernas självständighet. I detta fall har inte kommunfullmäktige begränsat kommunstyrelsens rätt att fatta beslut inom området på annat sätt än vad som framgår av reglementet.

Av svaret framkom att kommunstyrelsen har i detta ärende gjort bedömningen att frågan ligger inom kommunstyrelsens beslutsbefogenhet.

1.2.4. SKR:s vägledning gällande reglementen

I skriften Reglemente för styrelse och nämnder från 2019 presenteras ett exempel på reglemente för styrelse och nämnder i kommuner som kommuner kan använda sig av för utformningen av lokala reglementen. Gällande personalpolitik föreslår SKR följande lydelse: Styrelsen ska ha hand om frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Till paragrafen anges fem punkter under rubriken personalpolitik under kommunstyrelsens ansvar⁴. Som kommentar anges att paragrafen har utformats med utgångspunkt i att styrelsen ska ha hand om en för kommunen samlad

³ Med undantag av Habostyrelsen, valnämnden och överförmyndarnämnden för Lunds och Eslövs kommuner.

⁴ Dessa fem punkter återfinns i kommunens reglemente under kommunstyrelsens ansvar.

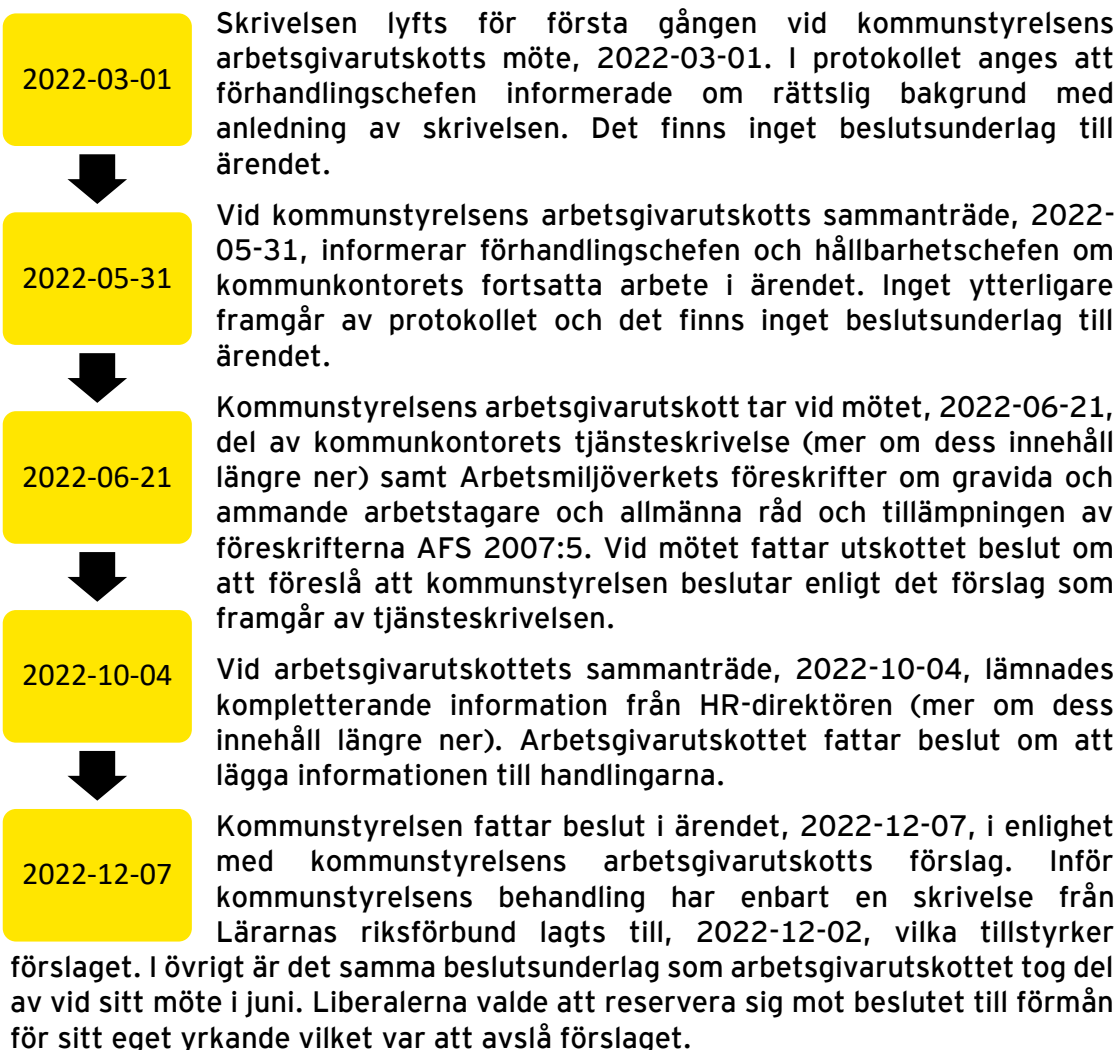
personalfunktion och att punkterna i förslaget anses utgöra några av de viktigaste beståndsdelarna i en sådan funktion.

Vidare anges att det inom styrelsens verksamhetsområde avseende personalpolitiken ligger att handlägga även andra frågor än de som finns i förslaget, vilket framgår av ingressen till paragrafen. Det får ankomma på varje enskild kommun att avgöra vilken detaljeringsgrad som bedöms nödvändig i reglementet. Exempel som lämnas av SKR som faller inom verksamhetsområdet är att verka och svara för utveckling och samordning av personaladministrationen, ge råd och biträde i personalpolitiska frågor samt medverka till att statistik upprättas.

Gällande personalansvar föreslår SKR följande lydelse: "Styrelsen/nämnden är anställningsmyndighet för personal vid dess förvaltning med undantag för förvaltningschef som anställs av styrelsen. Styrelsen och nämnderna har hand om personalfrågor inklusive arbetsmiljöfrågor inom sitt respektive verksamhetsområde". Som kommentar anges att "I exemplet har ansvaret för den löpande personalhanteringen lagts hos varje nämnd och att denna möjlighet följer av 6 kap. 3 § KL".

2. Iakttagelser

2.1. Ärendets beredning



I kommunkontorets tjänsteskrivelse, 2022-06-20, redogörs för Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2007:5) om gravida och ammande arbetstagare och myndighetens uppfattning att gravida, från och med graviditetsvecka 20, inte får arbeta med patienter eller omvårdnadstagare, som är misstänkt eller konstaterat smittade med covid-19, om inte den individuella riskbedömningen visar annat. En gravid medarbetare som förbjuds att arbeta på grund av smittorisk kan ansöka om graviditetsspenning från Försäkringskassan. Graviditetsspenningen motsvarar 80 procent av lönen.

Vidare framgår av tjänsteskrivelsen att totalt 182 medarbetare har förbjudits att arbeta under perioden. Fördelningen per förvaltning är följande:

- ▶ Barn- och skolförvaltningen: 99 medarbetare
- ▶ Socialförvaltningen: 14 medarbetare
- ▶ Utbildningsförvaltningen: 9 medarbetare
- ▶ Vård- och omsorgsförvaltningen: 60 medarbetare

Kommunkontoret föreslår i tjänsteskrivelsen att alla gravida medarbetare som har förbjudits att arbeta kompenseras med 10 % av lönebortfallet. Kompensationen föreslås utbetalas under 2021 och 2022. Motiveringen till att det ska vara 10 procent är för att det är den nivån på ersättning som Försäkringskassan anser är maximal innan de samordnar med utgiven graviditetspenning. De ekonomiska konsekvenserna anges uppgå till en kostnad om 3,9 mkr och finansieringen föreslås ske inom respektive nämnds befintliga budgetram.

Kommunkontorets förslag till beslut var att kommunstyrelsens arbetsgivarutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar att:

- ▶ utge ersättning till de gravida medarbetare som förbjudits arbeta med stöd av AFS 2007:5,
- ▶ ersättning betalas ut med motsvarande 10 % av lönebortfallet för dagar som medarbetaren erhållit graviditetspenning från Försäkringskassan,
- ▶ ersättningen ska utges för dagar då graviditetspenning erhållits under perioden 2021-01-01 till och med 2022-12-31, samt
- ▶ finansiering sker inom respektive nämnds budgetram.

Vid arbetsgivarutskottets sammanträde, 2022-10-04, lämnades kompletterande information från HR-direktören. Av protokollet framgår att utskottet informeras om att SKR:s arbetsgivaravdelning har haft frågan om att på central nivå tillsammans med fackliga parter avtala om en särskild ersättning till gravida som har förbjudits att arbeta på grund av pandemin på sitt bord. Enligt protokollet valde SKR att stryka punkten med hänvisning till att situationen uppstår eftersom det är brister i socialförsäkringens ersättningssystem och därmed bör lösas där. Vidare informeras utskottet om att det tydligare bör framgå av förslaget att beslutet enbart gäller den beskrivna tiden, och inte är normerande för framtida beslut om att förbjuda arbeten. Slutligen delges utskottet information om att ett antal centrala tvister rörande arbetsgivarens rätt att stänga av gravida medarbetare med hänvisning till pandemin hanteras av SKR samt att det är oklart hur och när dessa kommer att lösas samt vilken påverkan en kompensation för lönebortfall kommer få då. Inga förändringar av beslutsunderlagen till kommunstyrelsen genomfördes med anledning av informationen som delgavs till utskottet.

Av nämndernas⁵ årsanalyser 2022 framgår ingen information om kostnaden med anledning av kommunstyrelsens beslut.

Av svaret från kommunkontoret i samband med sakgranskningen framgår att kommunstyrelsens utgångspunkt har varit att ersättningen ska finansieras inom den av kommunfullmäktige beslutade ramen för respektive verksamhet. Svaret motiveras med att tillkommande riktlinjer, likt andra arbetsrättsliga överenskommelser eller lagstiftning, som tillkommer under budgetåret förväntas kunna hanteras inom ramen för respektive verksamhet.

Vidare anges att respektive nämnd och styrelse har att bedöma om verkställandet av beslutet ryms inom nämndens budgetram. Om styrelse eller nämnd anser att den behöver tillföras ytterligare anslag eller fullmäktiges prioritering inom anslagna medel i förhållande till regeln om kommunfullmäktiges finansbemyndigande har respektive styrelse och nämnd ett ansvar enligt sitt verksamhetsansvar och initiativrätt att väcka ärende i saken hos kommunfullmäktige. Vidare konstateras att både prognoser och utfall för 2022 visade att nämnderna hade förutsättningar att möta kostnaderna, det åskådliggörs i både de faktiska kostnaderna och de inlämnade prognoserna per april och per augusti liksom utfall för 2022.

3. Reflektioner och slutsats

3.1. Reflektioner avseende mandat i enlighet med reglementet

Reglementet fastställer att kommunstyrelsen ska ha hand om personalfrågor samt vara anställningsmyndighet för personal vid samtliga förvaltningar i kommunen, vilket framgår under rubriken personalpolitik. Det förtydligas inte vad som i sammanhanget avses med att vara anställningsmyndighet. Den enda yrkesgruppen som explicit räknas upp som kommunstyrelsen ska anställa är förvaltningsdirektörer. Under rubriken personalansvar fastställs i sin tur att respektive nämnd, med några undantag, har hand om arbetsmiljöfrågor inom sitt verksamhetsområde. Vidare kan vi konstatera att respektive nämnd årligen tilldelas en budgetram som bland annat omfattar personalkostnader, vilket innebär att respektive nämnd har budgetansvaret för såväl anställningar som arbetsmiljörelaterade kostnader. Mot bakgrund av detta anser vi att det medför en risk för att ett tolkningsutrymme uppstår vad gäller omfattningen av kommunstyrelsens mandat som anställningsmyndighet. Vi menar att användandet av begreppet anställningsmyndighet kan förefalla missvisande i sammanhanget då nämnderna har budgetansvaret och vilket i sin tur innebär att kommunstyrelsen i egenskap av anställningsmyndighet ändå inte har befogenheten att anställa eller avskeda anställda inom nämndernas

⁵ Arbetsmarknads- och socialnämnden, barn- och skolnämnden, utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden.

verksamhetsområden. Det vore därför lämpligt att tydliggöra vad syftet med ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna är i det här sammanhanget.

3.2. Reflektioner avseende beslutsunderlagen

Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt bland annat vad gäller budget och andra viktiga ekonomiska frågor. Eftersom utfallet av kommunstyrelsens beslut påverkar nämndernas budget bör det åtminstone av underlagen ha framgått om det har förts ett resonemang kring huruvida frågan borde ha lyfts till kommunfullmäktige för att besluta. Detta resonemang anser vi saknas i underlagen som låg till grund för beredningen.

Vidare anser vi att det saknas en motivering till kommunstyrelsens bedömning att frågan ligger inom kommunstyrelsens beslutsbefogenhet i enlighet med deras reglemente. Det är vår bedömning att frågans karaktär inte kan anses vara ett exempel på ett särskilt angivet förhållande eller ett exempel på strategisk styrning inom personalområdet. Detta eftersom beslutet inte syftar till en bestämmelse i form av en policy eller riktlinje utan avser ett tidsbegränsat beslut för en på förhand given målgrupp.

3.3. Slutsats

Mot bakgrund av ovan bedömer vi att kommunstyrelsen torde ha lämnat över frågan till kommunfullmäktige för beslut. Detta då reglementet inte är helt tydligt vad som omfattas av kommunstyrelsens mandat som anställningsmyndighet, om frågan inryms inom ramen för särskilt angivna förhållanden som styrelsen ska kunna fatta beslut samt då beslutet har haft en påverkan på nämndernas budget.