

# Revisionsrapport

## *Granskning av Personalfunktionen*

Mjölby kommun

*Kerstin Svensson, Cert.  
kommunal revisor  
Johan Sjöberg  
februari 2015*



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Uppdrag</b> .....	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Revisionsfråga och revisionskriterier.....	2
2.3.	Metod och avgränsning .....	3
<b>3.</b>	<b>Personalfrågorna i kommunen</b> .....	<b>4</b>
3.1.1.	Fullmäktiges beslut avseende personalfrågor .....	4
3.1.2.	Övriga styrdokument .....	5
<b>4.</b>	<b>Resultat</b> .....	<b>6</b>
4.1.	Organisation, resurser och styrning av personalfrågorna .....	6
4.1.1.	Organisation .....	6
4.1.2.	Ansvar .....	6
4.1.3.	Styrmodell.....	7
4.1.4.	Policy och delegationsordning.....	7
4.1.5.	Vår bedömning .....	7
4.2.	Medarbetarenkät .....	8
4.2.1.	Vår bedömning .....	8
4.3.	Chefsstöd .....	8
4.3.1.	Underlag .....	8
4.3.2.	Stöd .....	9
4.3.3.	Forum.....	9
4.3.4.	Vår bedömning .....	9
4.4.	Uppföljning och rapportering .....	10
4.4.1.	Vår bedömning .....	10

# 1. ***Sammanfattning och revisionell bedömning***

Personalfrågornas hantering är av strategisk betydelse för en kommuns resultat och utveckling. Personalkostnaderna utgör en betydande del av kommunens budget.

Mjölby kommuns revisorer har beslutat att granska personalfunktionen och har gett PwC uppdraget. Den övergripande revisionsfrågan är; *Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning och kontroll av personalfrågorna?*

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunstyrelsen till stor del har en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av personalarbetet vad avser de operativa frågorna. Däremot anser vi att de strategiska frågorna behöver uppmärksammas ytterligare för att vi ska kunna bedöma kommunstyrelsens arbete som ändamålsenligt.

Vi grundar vår bedömning på följande:

- Det finns delvis styrprinciper/spelregler inom PA området som tydliggör ansvar och organisation.
- Stödet till chefer i personalfrågor bedömer vi till stor del är ändamålsenligt. Chefsforum för personalfrågor, introduktion, utbildning, personalhandbok etc. finns att tillgå.
- Medarbetarenkäter genomförs och följs upp. Vår bedömning är att det finns en systematik kring hur enkäterna följs upp och även för att åtgärder vidtas med hänsyn till resultat.
- Det vi anser behöver uppmärksammas är vilka frågor som ska hanteras i kommunstyrelsen i förhållande till personalutskottet. Det behöver också klargöras vilket ansvar den centrala personalenheten har för att leverera underlag för mer strategiska frågor i förhållande till nämnderna och förvaltningarna. Närmast tänker vi på kommunens framtida behov av personal och kompetens. I dagsläget saknas ett sådant underlag.
- För att axla sitt ansvar för den strategiska personal- och kompetensförsörjningen bedömer vi att rapportering till kommunstyrelsen behöver kompletteras. Personalförsörjningen behöver problematiseras i förhållande till den verksamhetsutveckling som politiken önskar se.
- Den rapportering som sker på del- och årsbasis bedömer vi är tillräcklig vad avser beskrivning av befintlig personal och organisation.

## 2. Uppdrag

### 2.1. Bakgrund

Personalfrågornas hantering är av strategisk betydelse för en kommuns resultat och utveckling. Det handlar om dels att hantera det arbetsrättsliga regelverket (lagar och avtal) och dels om kompetensförsörjning med koppling till förutsättningarna att nå uppställda mål (att rekrytera, behålla och utveckla rätt personal). Det handlar även om hur samspelet med dessa frågor hanteras både centralt (kommunledningsnivå) och decentralt (verksamhetsnivå). Personalkostnaderna är en av de största kostnaderna i kommunen.

Kommunens revisorer har i sin väsentlighet och riskbedömning valt att granska personalfunktionen i kommunen.

Syftet med granskningen är att bedöma hur styrning och ledning fungerar med speciellt fokus på personalfrågor inom hela kommunen.

Kommunstyrelsen är ansvarig och revisionsobjekt.

### 2.2. Revisionsfråga och revisionskriterier

Revisionsfrågan ska besvara följande; **Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning och kontroll av personalfrågorna?**

Följande frågeställningar gäller för granskningen:

- Finns styrprinciper/spelregler inom det personaladministrativa området (PA) som tydliggör ansvar och organisation?
- Tillämpas PA - styrprinciperna? Delegation? Hur fungerar det i praktiken? Är ansvar (operativt verksamhetsansvar) och delegation (formell beslutsbehörighet) i överensstämmelse?
- Har styrelsen en kunskap om kommande behov av personal och kompetens inom hela kommunens ansvarsområden?
- Finns rutiner för att hantera resultatet av medarbetarenkäterna?
- Har styrelsen säkerställt att cheferna har ett tillräckligt underlag för att hantera personalfrågor? Vilket stöd finns för förvaltningschefer och verksamhetsansvariga? Ändamålsenligt?
- Sker en fungerande rapportering till styrelsen?
- Finns stöd (HR-expertis) till chefer för att säkerställa kompetensprofil och urvalsprocess är i överensstämmelse med övergripande mål för den aktuella verksamheten?

Mål och policy för personalarbetet inom kommunen utgör kriterier för granskningen.

### **2.3. Metod och avgränsning**

Befintligt underlagsmaterial som styrdokument, planer, policys, bokslut, delårsbokslut, mm har analyserats. Intervjuer har genomförts med förvaltningschef inom omsorgs- och socialnämnden samt förvaltningschef och personaladministratör inom utbildningsnämnden. Vidare har HR-chef (personalchef) och PA-konsult vid personalavdelningen samt kommunchef intervjuats.

### 3. *Personalfrågorna i kommunen*

#### 3.1.1. *Fullmäktiges beslut avseende personalfrågor*

I **Mål och budget 2014-2016** prognostiserar kommunen en ökning av antalet invånare till 26 900 år 2017 vilket är 600 fler än september 2013.

Det finns 14 kommunmål antagna för 2014. Dessa är:

1. Mjölby kommun ska erbjuda attraktiva boendemiljöer och stimulera till ökad inflyttning.
2. Medborgarnas hälsa och levnadsvanor ska förbättras.
3. Utbildningsnivån ska höjas
4. Näringslivsklimatet i kommunen ska vara bland de 25 % bästa kommunerna i landet.
5. Andelen sysselsatta i arbetsför ålder ska öka och försörjningsstödskostnaderna ska minska
6. Andelen sysselsatta ungdomar ska öka.
7. Invånarna ska känna sig alltmer trygga och säkra.
8. Medborgarnas möjligheter till inflytande på kommunens verksamheter och beslut ska öka.
9. Energianvändningen och förbrukningen av icke förnyelsebar energi ska minska.
10. Medborgarnas nöjdhet med kommunens verksamheter ska öka.
- 11. Hälsokompetensen i organisationen ska öka.**
12. Årets resultat för skattefinansierad verksamhet, före extraordinära poster, ska genomsnittligt under perioden 2014-2017 uppgå till minst 1 % av summan av skatteintäkter och generella statsbidrag. Långsiktigt ska nivån vara 2 %.
13. Låneskulden för skattefinansierad verksamhet ska uppgå till högst 285 mkr.
14. Investeringsnivån för all verksamhet utom VA-verksamhet, avfallshantering och markexploatering ska högst uppgå till genomsnittligt 66 mkr per år.

Kommunmålet "*Hälsokomptensen i organisationen ska öka*" är nedbrutet till ett åtagande och aktiviteter för kommunstyrelsens förvaltning. Aktiviteter som genomförs 2014 är; jämställdhets- och mångfaldsplan, introduktionsplan för chefer, stresshanteringsutbildning, lönebildningsprocessen.

Utöver dessa finns ett avsnitt i Mål och budget 2014-2016 vilket behandlar personal. Här anges bland annat att:

- Kommunen har ambitionen att vara en attraktiv arbetsgivare
- Arbetsgivarpolitiken och den strategiska kompetensförsörjningen syftar främst till att bidra till goda resultat i kommunens verksamhet
- Systemstödet implementeras och utvecklas

- Hälsokompetensen ska öka
- Kommunen ska fortsätta marknadsföra sig som en attraktiv arbetsgivare
- En kompetensförsörjningsstrategi ska bidra till att undanröja en del av de risker som kommunen har att hantera.

### 3.1.2. Övriga styrdokument

Övriga styrdokument som vi tagit del av, förutom respektive nämnds reglemente och som har bäring inom personalpolitiken:

- **Personalpolitiskt program** för Mjölby kommun, 2007-03-27
- **Uppdragsbeskrivning och arbetsformer för kommunstyrelsens personalutskott**, 2013-01-17
- **Delegationsordning** för kommunstyrelsen, omsorgs- och socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen, 2013-10-20, 2013-03-25, 2011-05-30
- **Riktlinjer för äldre medarbetares avgång eller nedsättning av sysselsättningsgrad**, 2012-03-01
- **Riktlinjer för rekrytering**, 2009-11-18
- **Riktlinjer för ersättning i samband med fritidsstudier och studier**, 2003-03-12
- **Alkohol- och drogpolicy samt handlingsplan**, 2008-04-22
- **Handlingsplan i rehabiliteringsarbetet**, 2009-06-15
- **Rehabiliteringspolicy**, 2009-10-20
- **Lönepolitiska riktlinjer**, 2013-09-18
- **Riktlinjer för hälso- och friskvård**, 2013-09-18
- **Arbetsmiljöpolicy**, 2003-05-27
- **Handlingsplan för jämställdhet och mångfald 2013-2014**, 2013-09-04
- **Rutin för introduktion av nya medarbetare och chefer**, 2014-09-09

#### *Kommentar*

Vissa styrdokument är daterade långt tillbaka i tiden. Det vore en fördel om det av själva styrdokumentet framgår när nästa revidering ska göras. Vår uppfattning är att en översyn och revidering av olika policydokument har startat.

## 4. Resultat

### 4.1. Organisation, resurser och styrning av personalfrågorna

*Granskat kontrollmål:*

Finns styrprinciper/spelregler inom PA-området som tydliggör ansvar och organisation?

Tillämpas PA - styrprinciperna? Delegation? Hur fungerar det i praktiken? Är ansvar (operativt verksamhetsansvar) och delegation (formell beslutsbehörighet) i överensstämmelse?

#### 4.1.1. Organisation

På kommunövergripande nivå finns en personalavdelning bestående av personalchef, fyra PA-konsulter, fem löneassistenter samt en systemförvaltare. Inom avdelningen anges att det finns behov av ytterligare en konsult för att kunna svara upp mot behovet av strategisk kompetensförsörjning. Behovet är lyft till politiken för beslut. Personalavdelningen tillhör organisatoriskt kommunstyrelsens förvaltning och leds av personalchefen. Personalavdelningens uppdrag är, enligt personalchefen att skapa förutsättningar för förvaltningarna att arbeta utifrån gällande delegationer och övriga styrdokument.

Inom kommunstyrelsen finns ett personalutskott för beredning av ärenden till kommunstyrelsen (se mer under *4.1.2 Ansvar*).

#### 4.1.2. Ansvar

Reglementet för kommunstyrelsen 2 § anger ett tydligt ansvar för att leda och samordna personalpolitiken. Förutom rollen som arbetsgivarpart vid förhandlingar och upprättande av kollektivavtal har styrelsen ansvar för bland annat strategisk personal- och kompetensförsörjning, anställa och entlediga förvaltningschefer samt utarbeta riktlinjer. Kommunstyrelsens personalutskott ska bland annat *”ansvara för att arbeta med och politiskt bereda frågor gällande strategisk och kommunövergripande personalpolitik”* till styrelsen.

Reglementen för nämnder anger att nämnden *”beslutar i alla personal politiska frågor utom att [...]”* därefter anges ett antal punkter där kommunstyrelsen har beslutanderätten. Varje nämnd utgör egen anställningsmyndighet.

Personalutskottets roll och ansvar gentemot kommunstyrelse och nämnd upplevs otydlig av de intervjuade. Ett exempel är friskvårdsbidraget vilket bereddes av personalutskottet för beslut i kommunstyrelsen men som berör respektive budgeterande nämnd.

Enligt de intervjuade har personalfrågorna tidigare hanterats mer självständigt av respektive nämnd utan samordning av kommunstyrelsen till exempel avseende lön och andra förmåner. Några av de intervjuade påpekar att de inte ser samordningen



mellan verksamhetens utveckling och den strategiska kompetensförsörjningen – men flera menar att just den strategiska kompetensförsörjningen nu har lyfts.

#### 4.1.3. *Styrmodell*

Kommunen har en målstyrning där 14 övergripande kommunmål och ekonomisk ram anger inriktning respektive avgränsning. Till kommunmålet ”Hälsokompetensen i organisationen ska öka” finns ett åtagande för kommunstyrelsens förvaltning ”Skapa bra förutsättningar för ett gott ledarskap och medarbetarperspektiv”.<sup>1</sup> Till dessa finns ett antal aktiviteter kopplade. I övrigt saknas kommunmålsättningar eller åtaganden för personalområdet.

Övriga nämnder har inte brutit ner kommunmålet ovan till något åtagande.

Det finns även ett personalpolitiskt program antaget av kommunfullmäktige 2007. En revidering av detta pågår.

#### 4.1.4. *Policy och delegationsordning*

Det finns ett antal olika policys och riktlinjer vilka reglerar olika delar inom personalområdet. Några av dessa är daterade långt tillbaka i tiden medan andra är reviderade relativt nyligen.

Delegationsordningar finns och anses fungera bra samt utgöra ett viktigt styrinstrument. De anger villkor för och innebörden av delegering och vidaredelegering. De intervjuade beskriver aktuella beslutsnivåer inom personalområdet som välfungerande med ett tydligt mandat för chefer. De skillnader som ses mellan chefer beskrivs mer vara kopplade till hur respektive chef uppfattar sin chefsroll snarare än till formellt mandat.

#### 4.1.5. *Vår bedömning*

Vi bedömer att det delvis finns styrprinciper/spelregler inom personalområdet som tydliggör ansvar och organisation.

Vi bedömer även, utifrån genomförda intervjuer, att det finns en överensstämmelse mellan delegation och ansvarsnivå.

Organisation och beslutsnivåer på tjänstemannanivå bedömer vi som tydliga. Den ökade samordningen som vi uppfattar pågår från kommunövergripande nivå efterfrågas och välkomnas ute i förvaltningarna. Vi noterar dock att det inte framgår av nämndernas reglementen vad som ska göras utan snarare vad som *inte ska* göras.

Riktlinjer och policy finns och tillämpas, men vissa är daterade långt tillbaka i tiden. Det vore en fördel om det av själva riktlinjen och policyn framgår när nästa revidering ska göras. Vår uppfattning är att en översyn och revidering av olika policydokument har startat. Granskningen visar att det finns en osäkerhet kring personalutskottets roll visavi kommunstyrelsen. Väsentligt är att klargöra vilka personalfrågor som ska hanteras i personalutskottet respektive lyftas till

<sup>1</sup> Mål och budget 2014-2016, s 28

kommunstyrelsen. En tydligare koppling mellan kommunmålen och personalfrågorna bör finnas. Det finns även anledning att klargöra vad som åvilar den centrala personalfunktionen och vad som åvilar respektive förvaltning vad avser de mer strategiska personalfrågorna.

## 4.2. Medarbetarenkät

*Granskat kontrollmål:*

Finns rutiner för att hantera resultatet av medarbetarenkäterna?

Kommunen arbetar med medarbetarenkäter vilka genomförs med en regelbundenhet vartannat år, den senaste under 2014. Personalavdelningen är sammanhållande för genomförandet. Avdelningen presenterar det sammanlagda kommunresultatet för politiker, fackliga organisationer och chefer. I övrigt finns en struktur för presentation av resultatet.

För våren 2015 finns en framtagen tidsplan för det fortsatta arbetet med resultatet genom exempelvis handlingsplaner. Här betonar flera av de intervjuade medarbetarnas delaktighet genom exempelvis diskussioner under arbetsplatsträffar. Exempel finns också på enheter inom förvaltningarna som tagit in extern hjälp för att hantera dåliga resultat i enkäten. Förutom att användas som underlag för upprättande av handlingsplaner används också resultatet som underlag för diskussioner i chefgrupper och i medarbetarsamtal med chefer.

### 4.2.1. Vår bedömning

Ja, medarbetarenkäter genomförs och följs upp. Vår bedömning är att det finns en systematik kring hur enkäterna följs upp och även för att åtgärder ska vidtas med hänsyn till resultat.

## 4.3. Chefsstöd

*Granskat kontrollmål:*

Har styrelsen säkerställt att cheferna har ett tillräckligt underlag för att hantera personalfrågor? Vilket stöd finns för förvaltningschefer och verksamhetsansvariga? Ändamålsenligt?

Finns stöd (HR-expertis) till chefer för att säkerställa kompetensprofil och urvalsprocess är i överensstämmelse med övergripande mål för den aktuella verksamheten?

### 4.3.1. Underlag

Personalstatistik och andra underlag levereras från respektive förvaltningsledning. Exempel som nämns är statistik som visar barnunderlag, elevunderlag och prognoser för kommande val till gymnasiet. Det arbetas även på att skapa underlag avseende lärarnas behörigheter samt kompetensprofiler i övrigt i personalsystemet.

Statistikuppgifter kan också erhållas från personalavdelningen efter begäran, t ex lönekartläggning. Även genom nuvarande IT-system kan respektive chef ta fram personalstatistik.

Det som verksamheterna framför i granskningen är behov av ett strategiskt underlag på kommunövergripande nivå för framtida kompetensförsörjning. Något sådant dokumenterat underlag finns inte framtaget idag. Personalutskottet har givit ett uppdrag till personalavdelningen att se över avgångar. Detta för att få ett underlag på varför medarbetare väljer att sluta. Dock anges det idag vara svårt att se resultat av de utredningar som utskottet beställer då efterföljande beslut i kommunstyrelsen ofta uteblir.

#### *4.3.2. Stöd*

Stöd för chefer finns såväl inom som utanför förvaltningen. Personalavdelningen ger konsultativt stöd i specifika frågor exempelvis vid rekryteringar men ger också utbildning inom exempelvis arbetsrätt, avtal och chefsintroduktioner. Personalavdelningen framhåller dock vikten av uppföljning av utbildning och förvaltningschefens roll att ställa krav på genomförande av obligatoriska utbildningar. Förvaltningarna är mycket nöjda med personalavdelningens arbete och uppskattar deras nuvarande arbetssätt med en ökad samordning av personalfrågorna.

Beträffande stödjande IT-system är uppfattningen att personalsystemet idag är ändamålsenligt. Exempelvis har cheferna numera ett stöd i att följa upp skapade rehabiliteringsplaner och behov av rehabiliteringsplaner utifrån sjukfrånvaro. Ytterligare implementering är på gång av systemstöd för kartläggning av medarbetarnas kompetenser.

Övrigt ledningsstöd såsom policy och riktlinjer anses vara relevant. En digital PA-handbok finns tillgänglig för all personal. Vissa uppfattar det ibland som något svårt att hitta information i denna. Delegationsordningar uppfattas, som vi tidigare nämnt, ge ett bra stöd och vara på rätt nivå.

Utbildningen inom personalområdet anses i allt väsentligt fungera väl. Dock betonar personalavdelningen vikten av att utbildning sker mer strukturerat och att den måste inriktas mot chefsrollen, personalprocessen och ansvaret som chef. Idag sker utbildning med fokus på hanteringen av IT-system etc. Olika former av chefskontrakt eller rollförtydliganden förekommer ute på förvaltningarna under förvaltningschefens ledning.

#### *4.3.3. Forum*

Chefsmorgonmöten har funnit tidigare i olika former och finns också idag. En mer strukturerad form för dessa är under framtagande. Gemensamma chefsintroduktioner genomförs två ggr/år. Personalavdelningen uppfattas även ha ett konsultativt arbetssätt vilket underlättar. Personalfrågor såsom medarbetarenkäten, chefsrollen med mera diskuteras även inom ramen för ledningsgrupper.

#### *4.3.4. Vår bedömning*

Det finns stöd i personalfrågor som vi till stor del bedömer som ändamålsenligt. Det finns forum att diskutera personalfrågor och det finns stöd i form av introduktion, utbildning, personalhandbok samt ändamålsenligt IT-system.

Det vi anser behöver uppmärksammas, i det samlade personalarbetet, är vilket ansvar den centrala personalenheten har för att leverera underlag för mer strategiska frågor. Närmast tänker vi på behovet av personal och kompetens för kommunen. Denna fråga är lyft på kommunövergripande nivå men är i sin linda. Den beskrivs av verksamhetsföreträdare som en av de viktigaste för kommunen att hantera. Att frågan ligger på kommunstyrelsens bord genom personalutskottet framgår dock tydligt av uppdragsbeskrivningen för personalutskottet. Det framgår även av mål och budget 2014-2016 att en kompetensförsörjningsstrategi skall finnas.<sup>2</sup>

#### 4.4. Uppföljning och rapportering

*Granskat kontrollmål:*

Sker en fungerande rapportering till styrelsen?

Har styrelsen en kunskap om kommande behov av personal och kompetens inom hela kommunens ansvarsområden?

Personalutskottet har ingen beslutanderätt utan är beredande i ärenden inför kommunstyrelsen. Den rapportering som sker från personalutskottet till kommunstyrelsens sker till stor del muntligt och det är personalutskottet som bedömer vad som ska rapporteras vidare.

Personalfrågan har ingen egen och/eller stående punkt på dagordningen för kommunstyrelsen och personalchef deltar sällan på kommunstyrelsesammanträden. Exempel på frågor som rapporteras till kommunstyrelsen är utfallet av löneprocessen. Exempel på ärenden som bereds av personalutskott för beslut i kommunstyrelsen är beslut avseende friskvårdsbidrag. Det sker inte någon regelbunden rapportering från nämnderna till styrelsen avseende personalområdet.

Personalavdelningen anser att rapportering bör ligga i det ordinarie årshjulet för att på så vis skapa en längre horisont.

Vid granskningstillfället planerades ett omvärldsseminarium för kommunstyrelsen, förvaltningarnas ledningsgrupper och nämndernas presidier. Detta för att skapa sig en bättre bild över framtida förändringar vilka påverkar inom bland annat kompetensförsörjningen.

##### 4.4.1. Vår bedömning

Vi bedömer att det är personalutskottet som i huvudsak hanterar personalfrågorna. Den rapportering som sker på del- och årsbasis bedömer vi är tillräcklig vad avser beskrivning av befintlig personal och organisation. Men om kommunstyrelsen genom personalutskottet ska kunna axla sitt ansvar för den strategiska kommunövergripande personal- och kompetensförsörjningen bedömer vi att rapporteringen behöver kompletteras. Personal- och kompetensförsörjningen behöver problematiseras i förhållande till den verksamhetsutveckling som politiken önskar se.

<sup>2</sup> Mål och budget 2014-2016, s 12

Vår uppfattning är att den information som ges i utskottet till stor del finns hos de ledamöter som ingår i utskottet och kan på så vis föras vidare till kommunstyrelsen, men spårbarhet och möjligheter för andra att ta del begränsas i och med att dokumentation till stor del saknas.

För att få en ändamålsenlig planering och hantering av insatser anser vi det väsentligt för den kommunövergripande nivån att klargöra vad nämnderna och förvaltningarna förväntas ta fram för underlag respektive vilket underlag som kommer att levereras centralt i kommunen.