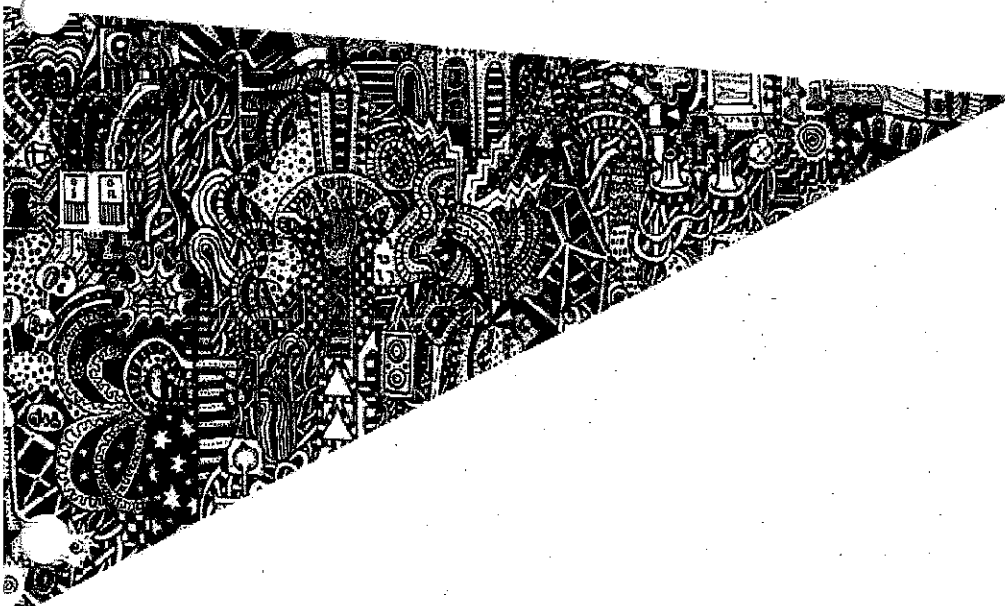


Uddevalla kommun

Granskning av hur kommunen säkerställer
försörjningen av kompetens inom den egna
verksamheten



Innehåll

1. Sammanfattning och rekommendation	2
2. Inledning.....	3
2.1 Uppdrag	3
2.2 Bakgrund	3
2.3 Syfte och revisionsfrågor.....	3
2.4 Avgränsning och ansvarig styrelse/nämnd.....	3
2.5 Revisionskriterier.....	3
2.6 Metod.....	5
3. Iakttagelser utifrån granskningens revisionsfrågor	5
3.1 Hur sker analys av kommunens personalomsättning?	5
3.2 På vilket sätt analyserar kommunen kompetensbehov?.....	6
3.3 Hur säkerställs kompetensbehov?	6
3.4 Hur överförs kompetens från de som slutar till de medarbetare som kvarstår?	7
3.5 Hur sker introduktion av nyanställd personal?	7
4. Våra kommentarer.....	7
5. Vår bedömning.....	8

1. Sammanfattning och rekommendation

Ernst & Young har på uppdrag av Uddevalla kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av hur kommunen säkerställer försörjningen av kompetens inom den egna verksamheten. Granskningen avgränsar sig till att studera kommunens centrala rutiner avseende revisionsfrågorna ovan och har därmed avgränsats till kommunledningskontoret. Kommunstyrelsen ansvarar ytterst för den verksamhet som granskas.

Granskningen visar att:

- En stor del av ansvaret för kompetensförsörjning vilar på respektive förvaltning med dess olika chefer. Kommunstyrelsen och i förlängningen personalavdelningen utövar en begränsad uppsikt kring vilka åtgärder som respektive förvaltning vidtar för att säkerställa försörjningen av kompetens inom den egna verksamheten.
- Uddevalla kommuns organisation med kommunstyrelsen som anställande myndighet och ansvarig för personalpolitiken gör att det i många fall är flera led från den verksamhet där arbetet skall utföras till den politiska nämnd som skall tillse att arbetet fungerar (kommunstyrelsen). Vi anser att detta skapar en risk för att det från kommunstyrelsen är svårt att ha kontroll över att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt vis och därmed kunna ansvara för att såväl externa lagar som interna riktlinjer efterföljs
- Vi noterar i granskningen att Uddevalla kommun inte har något kompetensverktyg eller kompetensmatris där det är möjligt att centralt kunna gå in och se vilken kompetens respektive medarbetare har. Respektive förvaltning uppges vara ansvarig för att analysera och åtgärda eventuella kompetensbehov.
- Personalavdelningen sammanställer årligen antalet pensionsavgångar under den kommande femårsperioden. Perioden 2010 – 2014 beräknas 575 medarbetare gå i pension varav lärare samt vård- och omsorgspersonal är de största yrkesgrupperna med 170 respektive 180 medarbetare som planeras gå i pension. Denna statistik levereras till förvaltningscheferna som sedan ansvarar för att dra slutsatser och initiera lämpliga åtgärder.
- Granskningen visar att respektive förvaltning är ansvarig för att säkerställa det egna kompetensbehovet. I samband med den årliga lönerrevisionen förs en diskussion mellan personalavdelningen och kommundirektörens ledningsgrupp om det finns yrkesgrupper som är svåra att rekrytera, framförallt med hänsyn till löneläget. Inför 2010 innehåller svaren från förvaltningscheferna i ledningsgruppen ingen information om eventuella svårrekryterade grupper.
- Det finns inga övergripande rutiner för att överföra kompetens från de medarbetare som slutar till kvarvarande personal. Personalchefen uppger att ansvaret främst ligger hos varje förvaltningsledning att ta hänsyn till och fundera kring denna frågeställning.
- Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi att kommunstyrelsen stärker den interna kontrollen avseende hur kommunens förvaltningar arbetar i enlighet med kommunens upprättade riktlinjer och policys inom kompetensförsörjningsområdet.

2. Inledning

2.1 Uppdrag

Ernst & Young AB har på uppdrag av Uddevalla kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av hur kommunen säkerställer försörjningen av kompetens inom den egna verksamheten. Granskningens syfte och revisionsfrågor beskrivs närmare under avsnitt 2.3 nedan.

2.2 Bakgrund

I revisionsarbetet som genomförts i Uddevalla kommun har det under de senaste åren framkommit i nämnddialoger och fördjupade granskningar att det ibland saknas uppdragsbeskrivningar för medarbetare samt introduktion för nyanställda medarbetare. Åldersstrukturen i kommunen visar dessutom på att relativt många av kommunens anställda under de närmaste åren kommer att gå i pension. Det är väsentligt för kommunen att inte dessa avgångar i för stor utsträckning innebär ett kompetenstapp och därmed en risk för fördyrad verksamhet.

2.3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet var att granska hur kommunen arbetar för att säkerställa att avgångar av olika slag inte innebär att kommunen förlorar för verksamheten väsentlig kompetens. Utifrån syftet har nedanstående revisionsfrågor formulerats:

- Hur sker analys av kommunens personalomsättning?
- På vilket sätt analyserar kommunen kompetensbehov?
- Hur säkerställs kompetensbehov?
- Hur överförs kompetens från de som slutar till de medarbetare som kvarstår?
- Hur sker introduktion av nyanställd personal?

2.4 Avgränsning och ansvarig styrelse/nämnd

Granskningen avgränsar sig till att studera kommunens centrala rutiner avseende revisionsfrågorna ovan och har därmed avgränsats till kommunledningskontoret. Kommunstyrelsen ansvarar ytterst för den verksamhet som granskas.

2.5 Revisionskriterier

2.5.1 Externa lagar och föreskrifter

Kommunallagens 6 kap. 7 § reglerar nämndernas uppdrag. För att kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet med god ekonomisk hushållning krävs rätt kompetens på rätt positioner i nämndernas verksamhet.

I arbetsmiljölagens 3 kap. 3 § anges att arbetsgivaren skall se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs, och att arbetstagaren blir upplyst om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Vidare skrivs i lagen att arbetsgiva-

ren skall förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iakttä för att undgå riskerna i arbetet. Dessa bestämmelser förtydligas i arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete, AFS 2001:1, där det i 7 § anges att arbetsgivaren ska se till att arbetstagarnas kunskaper om arbetet och riskerna i arbetet är tillräckliga för att ohälsa och olycksfall skall förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Vidare skrivs i kommentarerna till föreskriften att arbetsgivaren så tidigt som möjligt skall introducera arbetstagaren i arbetet och det anges att det är viktigt att arbetsgivaren säkerställer att introduktion och instruktionerna uppfattats på ett korrekt sätt.

2.5.2 Interna bestämmelser och riktlinjer

Enligt riktlinjer för styrning samt reglementen för nämnder i Uddevalla kommun anges att det i kommunstyrelsens ledningsfunktion ligger att leda och samordna bland annat personalpolitiken. Vidare beskrivs i reglementet att kommunstyrelsen skall vara kommunens företrädare som arbetsgivare och ansvara för de frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.

I riktlinjer för den centrala personalenheten, antagna av kommunfullmäktige den 18 mars 1975, reviderad 2004, anges vilka uppgifter som personalenhetens verksamhetsområde omfattar. Bland annat anges att personalenheten skall utarbeta förslag till mål, program och riktlinjer för kommunens personaladministration. Vidare beskrivs att personalenheten skall biträda förvaltningarna i introduktions-, utbildnings- och övriga personalutvecklingsfrågor samt biträda förvaltningarna i rekryterings-, omplacerings- och personalavvecklingsfrågor.

I Uddevalla kommuns personalpolitiska program, antaget av kommunfullmäktige 2005-10-12, berör två av programmets totalt sju profilmråden kompetensutveckling samt personalförsörjning. Vid profilmråde kompetensutveckling anges att kompetensutvecklingen inom kommunen skall medföra att effektiviteten i verksamheterna förstärks genom att personalens kunskaper och erfarenheter kontinuerligt tillvaratas och förstärks. Vid profilmråde personalförsörjning beskrivs att kommunen strävar efter att ha anställda i olika åldrar i verksamheterna och att personalsammansättningen skall återspegla mångfalden bland kommunens brukare och samhället i övrigt. Som källa till de båda profilmrådena hänvisas i det personalpolitiska programmet till dels riktlinjer för kompetensutveckling, fastställda av kommunstyrelsen 1998-12-15, dels till plan för personalförsörjning, fastställd av kommunstyrelsen 2001-11-27.

I riktlinjer för kompetensutveckling under ansvar och befogenheter anges att administrativens personalkontor utifrån kommunens behov av kompetensutvecklande åtgärder arbetar fram utbildningsplaner för förvaltningsgemensamma utbildningar och att personalavdelningen efter önskemål kan arrangera förvaltningsspecifika utbildningar. Förvaltningarna beskrivs som ansvariga för övrig utbildning, efter det behov som finns för verksamheten på respektive förvaltning. Vidare skrivs i dokumentet att förvaltningarna genom regelbundna planerings- och utvecklingssamtal skall kartlägga vilken kompetensutveckling som behövs för organisationen och den enskilde.

I plan för personalförsörjning nämns bland annat åtgärder som skall vidtas under områdena kompetensutveckling samt introduktion. Vid kompetensutveckling beskrivs att kommunens kompetensutvecklingsprogram bör omarbetas i sin helhet och att inriktningen behöver vara fokuserad på kompetensutveckling som stimulerar och främjar personalförsörjningen på både kort och lång sikt. Åtgärder som anges är att en kompetensutvecklingspolicy skall utarbetas och att den organisatoriska strukturens ansvar och befogenheter skall klargöras. Dessutom anges att behovet av kompetensutveckling tas fram inför varje budgetår och medel ställs till förfogande för att genomföra utvecklingen.

Enligt Uddevalla kommuns riktlinjer för introduktion av nyanställd, fastställda av kommunstyrelsen 2005-02-23, är det av stor vikt att alla nyanställda i kommunen får en genomtänkt introduktion. Enligt riktlinjerna skall det genomföras en arbetsplatsintroduktion, en förvaltningsövergripande introduktion samt en central introduktion för de nyanställda.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts under perioden december 2009 till februari 2010 genom dokumentstudier samt genom intervjuer med berörda aktörer enligt nedan. Granskningen har utförts genom följande aktiviteter:

Aktiviteter

1. Diskussion samt avstämning av projektplan med projektgruppen
2. Introduktion av granskningen till berörda politiker samt tjänstemän
3. Kontakt med respondenter för att:
 - a. boka intervjutider
 - b. rekvidrera dokument
4. Inläsning av dokumentation och förberedelser inför intervjuer
5. Intervjuer
6. Analys och rapportskrivning
7. Utskick av rapport på faktagranskning
8. Ernst & Youngs interna kvalitetssäkring
9. Utformning av slutrapport och utskick till revisorerna
10. Avrapportering till de förtroendevalda revisorerna

2.6.1 Intervjuer

Intervjuer har genomförts med:

- Kommundirektör
- Personalchef
- Personalstrateg/tillförordnad personalchef

Rapporten har sakfelsesgranskats av kommundirektör samt tillförordnad personalchef.

3. Iakttagelser utifrån granskningens revisionsfrågor

3.1 Hur sker analys av kommunens personalomsättning?

Den analys som sker centralt av personalavdelningen av kommunens personalomsättning är den som återfinns i årsredovisningen under avsnittet personalöversikt. Under år 2009 minskade antalet anställda från 4 910 till 4 728, vilket bland annat anges bero på att det inom barn- och utbildnings samt socialförvaltningen pågår verksamhetsövergångar från kommunal regi till externa utförare. Vidare beskrivs att personalminskningen är ett resultat av stora pensionsavgångar och restriktiv återbesättning av vakanta tjänster på grund av besparingskrav. Projekt för att öka sysselsättningsgraden har också avbrutits.

Under år 2009 slutade sammanlagt 279 tillsvidareanställda och det nyanställdes 225 personer, vilket är en minskning från år 2008 då 468 personer slutade och 337 nyanställdes.

En tänkbar förklaring som anges till minskningen är konjunkturläget och den rådande situationen på arbetsmarknaden.

Enligt personalchefen skickar personalavdelningen ut en enkät till alla medarbetare som avslutar sin anställning. I enkäten, som bedöms ha en svarsfrekvens på cirka 50 %, får medarbetarna bland annat gradera hur de upplevt målen för verksamheten, ledarskapet, kamratskapet och möjligheten till vidareutbildning/utveckling i arbetet. Personalavdelningen gör en viss sammanställning av enkäten och vidarebefordrar sedan resultatet till respektive förvaltningschef som sedan ansvarar för att vidta eventuella åtgärder.

3.2 På vilket sätt analyserar kommunen kompetensbehov?

Personalavdelningen sammanställer årligen antalet pensionsavgångar under den kommande femårsperioden. Perioden 2010 – 2014 beräknas 575 medarbetare gå i pension varav lärare samt vård- och omsorgspersonal är de största yrkesgrupperna med 170 respektive 180 medarbetare som planeras gå i pension. Denna statistik levereras till förvaltningscheferna som sedan ansvarar för att dra slutsatser och initiera lämpliga åtgärder.

En uppskattning som görs av personalavdelningen och som enligt uppgift bygger på siffror i kommunens lönesystem är att Uddevalla kommun kommer att behöva nyanställa cirka 1700 medarbetare under perioden 2010 – 2014.

I intervjuer framkommer att Uddevalla kommun inte har något kompetensverktyg eller kompetensmatris där det är möjligt att centralt kunna gå in och se vilken kompetens respektive medarbetare har. Respektive förvaltning uppges vara ansvarig för att analysera och åtgärda eventuella kompetensbehov.

3.3 Hur säkerställs kompetensbehov?

I intervjuer framkommer att varje förvaltning är ansvarig för att säkerställa egna kompetensbehov och det uppges från personalavdelningen att det ibland kan vara svårt att rekrytera vissa yrkeskategorier. I samband med den årliga lönerevisionen förs en diskussion mellan personalavdelningen och kommundirektörens ledningsgrupp om det finns yrkesgrupper som är svåra att rekrytera, framförallt med hänsyn till löneläget. Inför 2010 innehåller svaren från förvaltningscheferna i ledningsgruppen ingen information om eventuella svårrekryterade grupper.

Kommunstyrelsen har fastställt bestämmelser för rekrytering, 27 februari 2008, där det bland annat framgår att det med hjälp av en kompetensbaserad rekryteringsmodell skall skapas en tydlighet och samsyn i organisationen kring rekryteringsförfarandet. I dokumentet beskrivs att det yttersta ansvaret vid rekrytering ligger hos närmaste chef och att förvaltningarna årligen i sin verksamhetsberättelse skall göra en uppföljning av rekryteringsprocessen. Bestämmelserna för rekrytering beskriver vidare tre faser i rekryteringsprocessen och det finns i dokumentet en checklista för att säkerställa att samtliga steg i rekryteringen genomförs.

I intervjuer beskrivs att rekryteringsbestämmelserna är tillämpbara på samtliga nivåer i organisationen men att förankringsprocessen tar tid för att få samtliga förvaltningar och enheter att arbeta utifrån modellen.

I kommunfullmäktiges styrkort finns ett mål kring att satsningen på kompetensutveckling skall vara 2950 kr/anställd för år 2009. Inom ramen för granskningen har det inte kunnat

presenteras några tillförlitliga siffror från ekonomisystemet på vad beloppet uppgått till per anställd för år 2009.

3.4 Hur överförs kompetens från de som slutar till de medarbetare som kvarstår?

Det finns inga övergripande rutiner för att överföra kompetens från de medarbetare som slutar till kvarvarande personal. Personalchefen uppger att ansvaret främst ligger hos varje förvaltningsledning att ta hänsyn till och fundera kring denna frågeställning. Avslutningsenkäten som tidigare nämnts är ett exempel på att fånga upp synpunkter från tidigare medarbetare, men personalavdelningen har ingen uppfattning om hur resultatet från enkäten överförs till åtgärder för de medarbetare som arbetar kvar.

Det uttrycks i intervjuerna att kommunens introduktionsprogram skall syfta till att den nya medarbetaren om möjligt får en god överlämning, som tillsammans med övriga delar i introduktionen ger den kompetens som behövs för tjänsten.

3.5 Hur sker introduktion av nyanställd personal?

Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun har fastställt riktlinjer för introduktion av nyanställd (2005-02-23). Målet med introduktionen beskrivs som att den nyanställda skall känna sig välkommen till Uddevalla kommun, sin nya arbetsplats och till sina nya arbetskamrater. Introduktionen omfattar tre olika steg, arbetsplatsintroduktion, förvaltningens introduktion samt central introduktion, där personalavdelningen ansvarar för att genomföra den centrala introduktionen. Personalavdelningen har tagit fram en checklista samt välkomstbrev för introduktion av nyanställd som kan användas av respektive arbetsledare.

Den centrala introduktionen vänder sig till alla tillsvidareanställda samt tidsbegränsat anställda med en sammanhängande anställningstid om minst sex månader. Introduktionen genomförs tre gånger årligen under en halvdag, där närmaste chef ansvarar för att anmäla sina nya medarbetare till introduktionen via kommunens intranät. Introduktionen omfattar bland annat information om Uddevalla kommuns vision och organisation, avtalsinformation, försäkringar och pensioner samt värdegrunden inom kommunen. Under år 2009 deltog totalt 59 medarbetare i den centrala introduktionen, vilket kan jämföras med de 225 som nyanställdes under året.

4. Våra kommentarer

Granskningen visar att kommunstyrelsen och i förlängningen personalavdelningen utövar en begränsad uppsikt kring vilka åtgärder som respektive förvaltning vidtar för att säkerställa försörjningen av kompetens inom den egna verksamheten.

Enligt riktlinjer för kompetensutveckling i Uddevalla kommun är ett mål att kompetensutvecklingen inom kommunen skall medföra att effektiviteten i verksamheterna förstärks genom att personalens kunskaper och erfarenheter kontinuerligt tillvaratas. Detta är ett mål som vi finner svårt att värdera eller följa upp då det inte finns någon central sammanställning eller något centralt kompetensverktyg inom kommunen som visar på personalens samlade kompetens. I riktlinjerna anges också att personalavdelningen utifrån kommunens behov av kompetensutvecklande åtgärder skall arbeta fram utbildningsplaner för förvaltningens gemensamma utbildningar. Personalavdelningen erbjuder årligen centrala utbildningar, men vi har inom ramen för granskningen inte kunnat ta del av någon kartläggning eller dokument kring vad dessa utbildningar grundar sig på, och som skulle kunna motsvara en form av behovskartläggning kring vilket som är kommunens behov av kompetensutvecklande åtgärder. Enligt personalavdelningen genomförs det dock diskussioner i

kommunens ledningsgrupp med fokus på vad en kommunanställd chef eller medarbetare behöver för att kunna fungera i sin roll och det som diskuteras skall sedan ligga till grund för de centrala utbildningar som tas fram.

I kommunens personalförsörjningsprogram från 2001 beskrivs bland annat att kommunens kompetensutvecklingsprogram bör omarbetas i sin helhet och att en kompetensutvecklingspolicy skall utarbetas och att den organisatoriska strukturens ansvar och befogenheter skall klargöras. Vi noterar inom ramen för granskningen att nuvarande riktlinjer för kompetensutveckling fortfarande är daterade innan personalförsörjningsprogrammet och i nuläget är 12 år gamla. Enligt personalavdelningen uppges att kompetensutvecklingsprogrammet successivt förändrats och anpassats efter organisationens behov och omvärldens förändringar, men att detta inte dokumenterats.

I såväl externa lagar som interna riktlinjer betonas att nyanställda skall få en genomtänkt introduktion som ger tillräckliga kunskaper för kommande arbetsuppgifter. Granskningen visar att endast 59 av totalt 225 nyanställda genomgått den centrala introduktionen under år 2009. Även om det kan vara en viss eftersläpning så förbättras inte siffrorna då det år 2008 anställdes 337, vilket snarare borde bidra till att antalet som genomgått den centrala introduktionen skulle vara än högre för år 2009.

Sammanfattningsvis visar granskningen att en stor del av ansvaret för kompetensförsörjning vilar på respektive förvaltning med dess olika chefer. Uddevalla kommuns organisation med kommunstyrelsen som anställande myndighet och ansvarig för personalpolitiken gör att det i många fall är flera led från den verksamhet där arbetet skall utföras till den politiska nämnd som skall tillse att arbetet fungerar (kommunstyrelsen). Vi anser att detta skapar en risk för att det från kommunstyrelsen är svårt att ha kontroll över att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt vis och därmed kunna ansvara för att såväl externa lagar som interna riktlinjer efterföljs.

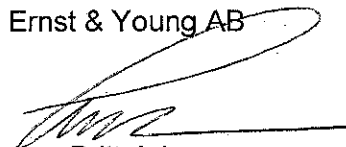
Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi att kommunstyrelsen stärker den interna kontrollen avseende hur kommunens förvaltningar arbetar i enlighet med kommunens upprättade riktlinjer och policys inom kompetensförsörjningsområdet.


5. Vår bedömning

Med hänsyn till kommunstyrelsens ansvar som anställande myndighet och för personalpolitiken och kring frågor som berör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare bedömer vi att det är väsentligt att kommunstyrelsen har en god uppsikt kring dessa frågor och därmed utvecklar den interna kontrollen inom området.

Uddevalla 2010-03-10

Ernst & Young AB


Ann-Britt Johansson
Certifierad kommunal revisor


Erik Söderberg
Förvaltningsrevisor