



Revisionsrapport

Uppföljning av tidigare
granskningar avseende personal-
och kompetensförsörjning samt
ekonomistyrning

Nynäshamns kommun

Anders Hägg

Lars-Åke Claesson

Februari 2014

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Inledning	4
Iakttagelser och rekommendationer (personal- och kompetensförsörjning)	5
Iakttagelser och rekommendationer (ekonomistyrning)	8

Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningen är att de rekommendationer som lämnats tidigare avseende personal- och kompetensförsörjning till stora delar kvarstår. Ett utvecklingsarbete har bedrivits av arbetsgivarenheten kring ett antal väsentliga processer. Processen kring personal- och kompetensförsörjning har dock inte varit prioriterad. Samtidigt uppfattar vi att det saknas en övergripande diskussion i kommunen kring strategisk personalförsörjning.

Avseende de rekommendationer som lämnats kring kommunens ekonomistyrning är vår bedömning att flertalet av rekommendationerna har åtgärdats helt eller delvis. Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av det förslag till modifierad resursfördelningsmodell som varit på remiss hos nämnderna i början av 2014.

Vi har vid träffar med kommunledningen i olika sammanhang uppfattat att det finns behov av att stärka chefernas och ledarnas roll bland annat i frågor kring ekonomi- och verksamhetsstyrning. I det perspektivet ser vi stora möjligheter att öka samverkan bl.a. mellan arbetsgivaravdelningen och ekonomiavdelningen kring olika utbildnings och informationsinsatser gentemot chefer på olika nivåer. Ett sådant tillfälle borde ha varit implementeringen av nya ekonomistyrningsregler i kommunen.

Inledning

Personal- och kompetensförsörjning

Under hösten 2011 genomförde PwC på uppdrag av revisorerna en granskning av ändamålsenligheten avseende Barn- och utbildningsnämndens kompetens- och personalförsörjning. Utifrån styrdokument och organisering drog PwC slutsatsen att arbetsgivareavdelningen är den organisatoriska enhet i kommunen som i första hand har ansvar för att den övergripande styrningen och planeringen av kompetens- och personalförsörjningen genomförs i syfte att säkerställa verksamheternas genomförande och kvalitet över tid. Utifrån granskningens resultat gjorde PwC den sammanfattande bedömningen att kommunens ansvarsfördelning och organisation avseende kompetens- och personalförsörjning inom Barn- och utbildningsnämnden inte fullt ut kan anses vara ändamålsenlig. I samband med avrapporteringen beslutade revisorerna att uppföljande åtgärder skulle vidtas. Inom ramen för 2013 års väsentlighets- och riskanalys har revisorerna bedömt att en uppföljande granskning bör genomföras avseende kompetens- och personalförsörjningen.

Revisionsfråga

Har Barn- och utbildningsnämnden och arbetsgivareavdelningen vidtagit åtgärder för att uppnå en ändamålsenlig ansvarsfördelning och organisation avseende kompetens- och personalförsörjning?

Ekonomistyrning

Under revisionsår 2011 genomförde PwC på uppdrag av revisorerna en granskning av kommunens ekonomistyrning. Bakgrunden var att revisorerna under flera år inom ramen för den årliga granskningen och särskilda granskningar observerat ett antal svagheter på olika nivåer relaterat till just kommunens ekonomistyrning. Svagheter har bl.a. bestått i otydlighet kring nämndernas faktiska resursram under löpande år. Bristande prognossäkerhet såväl centralt för kommunen som helhet som för nämnderna. Otillräckligt IT stöd till hjälp för styrningen och uppföljning av verksamheten.

PwC:s sammanfattande bedömning utifrån granskningen 2011 var att ekonomistyrningen till stora delar är ändamålsenlig och att det utvecklingsarbete som pågått sedan en tid positivt bidragit till att utveckla budgetprocess och arbetssätt. Ekonomistyrningsreglerna synes vara väl kända i organisationen och väl etablerade strukturer och rutiner för budgetering och uppföljning finns. Prognossäkerheten bedömdes dock inte som tillfredställande. Kommunens ekonomistyrningsmodell bedömdes vara ålderstigen, dessutom bedömdes systemet för resursfördelning till nämndernas inte fullt ut vara ändamålsenligt och borde ses över.

I samband med avrapporteringen beslutade revisorerna att uppföljande åtgärder skulle vidtas. Inom ramen för 2013 års väsentlighets- och riskanalys har revisorernas bedömt att en uppföljande granskning bör genomföras avseende ekonomistyrningen.

Avgränsning

Granskningen har inriktats på att följa upp de iakttagelser som gjordes och de rekommendationer som lämnades vid granskningen under 2011. Uppföljningen har genomförts via dokumentstudier samt intervjuer med personalchef, ekonomichef samt t.f. förvaltningschef inom barn- och utbildning.

Iakttagelser och rekommendationer (personal- och kompetensförsörjning)

Nedan redovisas de iakttagelser som gjorts vid uppföljningen av de rekommendationer som lämnades vid den tidigare granskningen.

Iakttagelse	Bedömning
<p>Ledningen arbetar aktivt och framåtriktat med kompetens- och personalförsörjning.</p> <p>1.1 <i>”Det saknas en övergripande strategi för hur hela kommunens tillväxtmål skall uppnås. Barn- och utbildningsförvaltningen menar att det vore naturligt att förvaltningens arbete med strategisk personal- och kompetensförsörjning beskrivs i dessa handlingsplaner”.</i></p> <p>Kommentar:</p> <p>Kommunens övergripande styrdokument med bäring på kompetens- och personalförsörjning är det personalpolitiska programmet. Där fastslås bl.a. att tillgång till kompetent och bra personal är en nyckelfaktor för de kommunala verksamheterna. Programmet betonar vikten av kunskap om behovet av personal, såväl på kort som på längre sikt. Vi noterar att någon uppdatering av det personalpolitiska programmet (antaget 1990) inte har skett sedan tidigare granskning.</p> <p>För närvarande uppges det saknas en övergripande diskussion i kommunen kring kompetens- och personalförsörjning.</p> <p>Ett utvecklingsarbete har pågått kopplat till ett antal arbetsprocesser (systematiskt arbetsmiljöarbete, rekrytering, rehabilitering). En rekryteringspolicy har utarbetats vilket är en viktig del i personalförsörjningen. Framåtriktat arbete kring personalförsörjning i övrigt har hittills inte prioriterats i utvecklingsarbetet.</p> <p>Ett antal ytterligare aktiviteter kopplat till kommunens chefer har genomförts eller påbörjats, se nedan.</p>	<p>Rekommendationen bedöms till stora delar inte vara åtgärdad. Det utvecklingsarbete som arbetsgivarenheten har bedrivit har hittills omfattat utarbetande av rekryteringspolicy. I övrigt har inget framåtriktande arbete kring framtida personalförsörjning skett.</p>
<p>Det finns en aktuell personalförsörjningsprognos för verksamheten inom Barn- och utbildningsnämnden som inkluderar de politiska målsättningarna.</p> <p>1.2 <i>”Det framgår med stor tydlighet i granskningen att det inte finns en personalförsörjningsprognos för de pedagogiska verksamheterna i Nynäshamns kommun som tar hänsyn till de politiska målen för verksamheten”.</i></p> <p>Kommentar:</p> <p>Någon centralt framtagen prognos som omfattar kommunen</p>	<p>Rekommendationen är inte åtgärdad. Behovet bedöms finnas av att ta fram en personalförsörjningsprognos såväl för kommunen som helhet som för de olika verksamheterna.</p>

Iakttagelse	Bedömning
<p>som helhet finns inte framtagen. Inte heller inom barn- och utbildningsförvaltningen finns någon personalförsörjningsprognos framtagen.</p>	
<p>Det finns en strategi och handlingsplan för att möta pensionsavgångar och rekryteringsbehov respektive fortbildningsbehov kopplat till personalförsörjningsprognos och den nya läroplanen.</p> <p>1.3 <i>"Vi gör bedömningen att det inte kan anses finnas en gemensam strategi och handlingsplan för att möta pensionsavgångar och rekryteringsbehov kopplat till personalförsörjningsprognos för de pedagogiska verksamheterna eller den nya läroplanen. Som tidigare nämnts tenderar personalförsörjningsbehovet skilja sig åt såväl mellan olika pedagogiska verksamheter som mellan olika geografiska delar av kommunen. I intervjuer med rektorer och förskolechefer lyfts att visst arbete med att säkra framtida behov av kompetens görs lokalt, men att det saknas ett samlat grepp".</i></p> <p>1.4 <i>"Såväl företrädare för förvaltningsledningen som rektorer lyfter att det pågår ett samarbete med de fackliga organisationerna rörande hur befintlig pedagogisk personal skall kunna kompetensutvecklas för att målen i den nya läroplanen skall nås. Detta sker inom ramen för den sk "kompetensmiljonen". Ingen av de intervjuade personerna kunde se vilken roll arbetsgivareavdelningen har i samarbetet".</i></p> <p>Kommentar:</p> <p>Barn- och utbildningsförvaltningen har inte tagit något samlat grepp för att utarbeta en gemensam strategi och handlingsplan för att möta framtida rekryteringsbehov. Enligt uppgift har man haft stor omsättning på chefer samt även under längre perioder haft t.f. förvaltningschef vilket påverkat förmågan att arbeta med utvecklingsfrågor av denna karaktär.</p> <p>Varje chef ansvarar för att bevaka rekryteringsbehovet.</p> <p>Barn- och utbildningsförvaltningen uppger att har diskuterat rekryteringsproblematiken med sina chefer (23-24 stycken). De har påbörjat arbetet med rekrytering i perspektivet 2014 och 5-6 år framåt i tiden. Grundproblematiken är att man behöver höja anseendet av Nynäshamn som arbetsgivare och få alla chefer att tala väl om kommunen. Förvaltningen upplever att de har blivit motorn i detta arbete. De centrala enheterna i kommunen skulle kunna vara mer aktiva i denna fråga.</p> <p>Arbete har genomförts inom barn- och utbildningsförvaltningen enligt särskilt system där lärarnas behörighet har dokumenterats. Här bedömer man att arbetet varit</p>	<p>Rekommendationen är delvis åtgärdad. Behovet av en samlad ansats kring personal- och kompetensförsörjning bedöms dock kvarstå.</p>

Iakttagelse	Bedömning
<p>framgångsrikt. Andelen obehöriga lärare har minskat. Under hösten 2013 var det cirka 15-20 st obehöriga vilket är klart mindre än tidigare. För 2015 räknar man med att endast ha 5 – 6 medarbetare utan legitimation. Stöttning har skett med ersättning och ledighet vid fortbildning. Berörd personal har dock fått satsa en hel del själva.</p>	
<p>Fungerande rutiner och arbetsätt finns till stöd för det praktiska arbetet med dessa frågor för förvaltningsledning och rektorer.</p> <p>1.5 ”Gränsdragningen mellan förvaltning och arbetsgivareavdelningen upplevs som otydlig. Ansvaret för personal- och kompetensförsörjning ligger på förvaltningen men resurserna upplevs finnas centralt på arbetsgivareavdelningen. Detta innebär enligt förvaltningen att det ständigt uppstår kommunikationsproblem”.</p> <p>Kommentar:</p> <p>Inom ramen för pågående arbete med ett antal processer (se ovan) har även ingått att tydliggöra roller och ansvar. Enligt arbetsgivarenheten har förståelsen hos cheferna uti i linjen ökat kring ansvarsfördelningen i personalfrågor. Enheten uppfattar även att cheferna är nöjda med det stöd man får. Det är dock en brist generellt sett att det finns så lite administrativt stöd ute i verksamheten. Detta påverkar självfallet hur man ser på ansvarsfördelningen.</p> <p>Chefsuppdraget (fyra chefsnivåer) ska kvitteras av varje chef. Detta genomfördes under hösten 2013. Arbetsgivarenheten har även tagit fram program för chefs- och ledarutveckling. Dessa har dock ännu inte startat.</p> <p>Avgångsintervjuer sker inte systematiskt.</p>	<p>Rekommendationen bedöms vara åtgärdat till vissa delar.</p>

Iakttagelser och rekommendationer (ekonomistyrning)

Nedan redovisas de iakttagelser som gjorts vid uppföljningen av de rekommendationer som lämnades vid den tidigare granskningen.

Iakttagelse	Bedömning
<p><i>2.1 "Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att göra en översyn av kommunens regler för ekonomistyrning inklusive den nuvarande ekonomimodellen med balansräkningsenheter. I sammanhanget är det enligt vår uppfattning även motiverat att inkludera kommunens modell för internhyror i översynen".</i></p> <p>Kommentar:</p> <p>Nya ekonomistyrningsregler finns framtagna (Reglemente för ekonomistyrning i Nynäshamns kommun – antaget av fullmäktige i mars 2013). Det nya reglementet ersätter reglemente för budgetansvar och intern kontroll m.fl. Tidigare system med balansräkningsenheter är avskaffat.</p> <p>I arbetet med att implementera nytt beslutsstödssystem har information lämnats om vad som ingår i budgetansvaret. I övrigt har inga särskilda insatser skett kopplat till implementering av de nya ekonomistyrningsreglerna.</p> <p>En översyn av internhyressystemet har skett och ett nytt system har antagits. Inför budget 2013 skedde efter dialog en viss ökning av internhyrorna utöver s.k. normal uppräknings (4,7 mnkr).</p>	<p>Rekommendationen bedöms till stor del vara åtgärdad.</p>
<p><i>2.2 "Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att göra en översyn av resursfördelningsmodellen i syfte att åstadkomma en resursfördelning som i högre grad baseras på reella förändringar av efterfrågan på kommunens verksamheter och därmed ökar möjligheten för medvetna politiska prioriteringar. Översynen bör även syfta till att skapa tydligare förutsättningar för att kunna läsa av och bedöma nämndernas resultat under året".</i></p> <p>Kommentar:</p> <p>Det finns ingen bra dokumentation över den resursfördelningsmodell som tillämpas. En arbetsgrupp har arbetat med frågor kopplat till resursfördelning. En i viss mån "modifierad" modell användes inför budget 2014. Kommunstyrelsen beslutade under våren om preliminära kommunbidrag för 2014. Slutligt beslut togs i Kommunstyrelsen i oktober och i fullmäktige i november. Inga större förändringar i resursfördelning gentemot tidigare år. Ekonomienheten har under hösten 2013 dokumenterat och utarbetat ett förslag till en ny resursfördelningsmodell. Den har varit ute på remiss hos nämnderna och avsikten är att den ska användas (beslutas) i mål och budget 2015.</p> <p>Förfarandet med en ramavstämning och justering av nämndernas ramar och resultat i efterhand i samband med bokslutsberedning har tagits bort.</p>	<p>Vi bedömer att behovet av en översyn av resursfördelningsmodellen kvarstår sedan tidigare granskning. Det är angeläget att det finns en transparens kring vilka kriterier som resursfördelningen till nämnderna grundar sig på samt hur reella efterfrågeförändringar och politiska prioriteringar hanteras. Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av det förslag som varit på remiss hos nämnderna i början av 2014.</p>

Iakttagelse	Bedömning
<p>2.3 <i>”Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att göra en översyn av reglementet för budgetansvar och intern kontroll”.</i></p> <p>Kommentar:</p> <p>Se kommentar ovan under 2.1.</p>	<p>Åtgärdat.</p>
<p>2.4 <i>”Vi rekommenderar ekonomiavdelningen i det fortsatta utvecklingsarbetet att hitta mer enhetliga och strukturerade former för hur nämndernas ekonomiuppföljning kan presenteras baserat på exempelvis intäkts- och kostnadsutveckling, nyckeltal och verksamhetsmått samt tillhörande verbala kommentarer”.</i></p> <p><i>”Vi rekommenderar Kommunstyrelsen i samband med utveckling av budgetprocess, målstyrning och översyn av ekonomimodell även utveckla former för att löpande följa kvalitet, produktivitet och effekt i relation till de resurser som anslås för olika verksamheter”.</i></p> <p>Kommentar:</p> <p>Enhetliga former för kommungemensam information i samband med ekonomiuppföljning har diskuterats och genomförts på en övergripande nivå (förstasidesnivå). Ekonomiuppföljningen är fortfarande nämndspecifik och individorienterad och därigenom varierar även bedömningen kring vad som är mest väsentligt att fokusera på.</p> <p>Översyn av mål och indikatorer har skett inför 2014. Ett underlag ska presenteras av kommundirektör och economichef med förslag på ett antal kritiska faktorer som bör följas på lång sikt. Nämnderna upplevs vara ”med i matchen” på ett annat sätt än tidigare när det gäller uppföljning av ekonomi och verksamhet. Politikerna tycks vara mer nöjda med underlagen än tidigare.</p>	<p>Behov av att vidta åtgärder kopplat till rekommendationen bedöms till stor del kvarstå.</p>
<p>2.5 <i>”Prognossäkerheten kan inte bedömas som tillfredsställande och arbetssätt och verktyg för prognostisering behöver utvecklas ytterligare”.</i></p> <p>Kommentar:</p> <p>Ett beslutsstödssystem är nu fullt implementerat gällande budget, uppföljning och prognos för alla budgetansvariga. I samband med detta har man till viss del sett över arbetssätten runt omkring. Arbetet har dock inte dokumenterats i någon högre utsträckning. Ekonomiavdelningen har handlett alla budgetansvariga med inläggning av budget samt vid uppföljning. Utbildning och informationsgenomgångar har genomförts. Det är ännu för tidigt att bedöma vilka effekter detta har fått på exempelvis prognossäkerhet.</p> <p>Centraliseringen av ekonomer är ännu inte fullt ut</p>	<p>Rekommendationen bedöms till stora delar vara åtgärdad. Vilka effekter vidtagna åtgärder har fått på prognossäkerheten har ännu inte kunnat avläsas. Behov finns av att ytterligare ensa arbetssätt och verktyg.</p>

Iakttagelse	Bedömning
<p>genomförd. Diskussioner har förts kring vilka uppgifter som skall ligga centralt respektive hos respektive förvaltning. En ekonom ytterligare flyttas över till ekonomiavdelningen under hösten 2013.</p> <p>Verktygen har blivit mer enhetliga men fortfarande bär man med sig arbetssätt sedan tidigare.</p>	