

Trelleborgs kommun

Granskning av kompetensförsörjningen



Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor	2
1.3. Genomförande och avgränsning	2
1.4. Revisionskriterier.....	3
2. Iakttagelser	4
2.1. Mål, strategier och analyser	4
2.2. Vidtagna åtgärder efter granskningen 2017	6
2.3. Uppföljning till personalutskottet	6
3. Bedömning	7
Bilaga 1: Källförteckning	8

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunen står inför utmaningar avseende kompetensförsörjning och kompetensutveckling inom flera verksamheter. Att rekryterera och behålla bra medarbetare är avgörande för att utveckla och bedriva en effektiv organisation. Att kommunen har medarbetare med rätt kompetens inom specifika områden blir av yttersta vikt för att säkerställa god service och kvalitet. Kommunens kompetensförsörjningsprocess ska säkerställa att verksamheten har tillgång till rätt kompetens så att verksamhetens mål kan uppnås. Kommunstyrelsen är enligt reglementet ansvarig för den övergripande personalpolitiken och ansvarar för kommunens centrala personalorgan. Detta innebär bland annat att kommunstyrelsen ska utfärda riktlinjer och anvisningar inom det personalpolitiska verksamhetsområdet. Kommunstyrelsens arbetsutskott är tillika personalutskott.

Revisorerna genomförde hösten 2017 en granskning av kommunens strategiska kompetensförsörjning. Efter granskningen lämnades följande rekommendationer:

- ▶ Kommunstyrelsen bör konkretisera målsättningar och aktiviteter som synliggör hur ambitionerna i det personalpolitiska programmet ska uppnås.
- ▶ Kommunstyrelsen och granskade nämnder bör utveckla sin behovsanalys med en tillhörande strategi och handlingsplan som tydliggör hur verksamheternas framtida kompetens- och personalförsörjningsbehov ska säkras. Utgångspunkten bör vara kommunens övergripande målsättning kring kompetensförsörjning och att vara en attraktiv arbetsgivare samt nämndernas egna mål för verksamheten.
- ▶ Kommunstyrelsen bör ta ställning till om nuvarande handbok för rekrytering och anställning bör omarbetas till styrande riktlinjer.

De förtroendevalda revisorerna har mot bakgrund av ovan och med grund i sin risk- och väsentlighetsanalys valt att rikta en av sina fördjupade granskningar under 2021 mot området kompetensförsörjning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen (KS), via personalutskottet (PU), styr och följer upp arbetet med kompetensförsörjning på ett ändamålsenligt sätt.

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Finns det mål gällande kompetensförsörjning och finns det strategier/handlingsplaner för hur dessa mål ska nås?
- ▶ Kartläggs och analyseras kommunens kompetensbehov inom olika verksamhetsdelar?
- ▶ Sker kartläggning och analys av orsaker till eventuell hög personalomsättning och sjukfrånvaro inom de olika nämnderna?
- ▶ Sker uppföljning/återrapportering av kommunens arbete med kompetensförsörjning till KS/PU?

1.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har grundats på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, kommundirektör och biträdande

kommundirektör, tillförordnad HR-chef, enhetschef styrning och uppföljning och HR-specialist. Inom ramen för granskningen har vi granskat kommunens personalpolicy och kommunstyrelsens reglemente samt interna rutiner för bland annat rekrytering och avslutande samtal. Vi har även tagit del av organisationsskiss över kommunens tjänstemannaorganisation samt personalutskottets protokoll.

Eftersom granskningen avser kommunstyrelsen har vi inte granskat om och på vilka sätt nämnderna arbetar med kompetensförsörjningsfrågan. I sammanhanget kan vi tillägga att kommunens HR-funktion är centraliserad och har till uppgift att ge råd och biträda nämnderna i frågor som rör personal.

Samtliga intervjuade har fått sakgranska rapporten och lämna kommentarer på rapportutkastet. Granskningen är genomförd augusti - november 2021.

1.4. Revisionskriterier

1.4.1. Kommunstyrelsens reglemente

Kommunstyrelsens reglemente är antaget av kommunfullmäktige den 24 februari 2020. Reglementets § 1 tredje stycket fastställer att kommunstyrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen.

Vad gäller personalfrågor ska kommunstyrelsen enligt § 8 ansvara för den övergripande personalpolitiken och vara kommunens centrala personalorgan samt ha hand om frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Till paragrafen hör 15 punkter som konkretiserar vad ansvaret omfattas av. Nedan följer några av de punkter som berör granskningsområdet (siffrorna hänvisar till punkt i reglementet):

7. Utfärda riktlinjer och anvisningar inom det personalpolitiska verksamhetsområdet.
8. Verka och ansvara för utveckling och samordning av personaladministration inom kommunen.
9. Ge råd och biträde i personalfrågor inom andra nämnder.
13. Styrelsen äger rätt att inom sin verksamhet och inom ramen för budget, riktlinjer och reglemente, anställa samtlig personal.
14. Efter hörande av berörd nämnd, anställa förvaltningschefer och därvid fastställa/träffa överenskommelse om löne- och anställningsvillkor.

Vi har noterat att personalfrågor inte omnämns i nämndernas reglementen, varken i form av ansvar att rekrytera/anställa eller gällande ansvar för arbetsmiljö.

1.4.2. Personalpolicy

Kommunens personalpolicy är beslutad av kommunfullmäktige och daterad den 25 november 2019. Första kapitlet i personalpolicyen behandlar kommunens personalpolitiska program. I det personalpolitiska programmet finns ett mål inom området som lyder "Trelleborgs kommun ska vara Sveriges bästa arbetsgivare 2025". Framgångsfaktorerna för att uppnå målet uppges vara att dels behålla och attrahera kompetenta och professionella medarbetare dels låta kommunens medarbetare ständigt utvecklas i yrkesrollerna.

2. Iakttagelser

2.1. Mål, strategier och analyser

Förutom målet "Trelleborgs kommun ska vara Sveriges bästa arbetsgivare 2025" finns det inte andra mål som kan kopplas till kompetensförsörjningen. Majoriteten av de intervjuade kände inte till målet vid genomförandet av intervjuerna, bland andra kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören. Kommundirektören uppger att det kan bero på att målet togs fram av en tidigare HR-chef som rapporterade och kommunicerade direkt till kommunstyrelsens ordförande. Vid sakgranskningen förtydligades att införandet av personalutskottet har medfört till att såväl kommundirektören som ledamöterna i utskottet tar del av informationen. Kommunstyrelsens ordförande uppger vid intervjun att kompetensförsörjningsfrågan inte har haft ett tydligt fokus i kommunen, men framhåller även att det har gjorts insatser för att förbättra villkoren för befintlig personal, såsom förbättrade arbetsförmåner och rätten till heltid.

Inom ramen för granskningen har vi efterfrågat dokument framtaget av kommunstyrelsens förvaltning som skulle kunna utgöra analyser, strategier och handlingsplaner inom området kompetensförsörjning. Vi har inte tagit del av något som är aktuellt för kommunen idag och enligt de intervjuade finns det inget som är av strategisk karaktär. Vi har däremot tagit del av interna riktlinjer gällande rekrytering. I riktlinjerna anges att det första steget i en rekryteringsprocess är att göra en behovsanalys av profilen på den kompetens som behövs i verksamheten. Vidare anges att för att skapa en effektiv organisation bör man i samband med framtagandet av en behovsanalys se över den nuvarande organisationen för att bedöma vilka kompetenser som behövs, hur nuvarande personalgrupp ser ut och om den behöver kompletteras med någon egenskap eller förmåga. I riktlinjerna ges ytterligare tips på att vid behovsanalysen:

- ▶ Utgå från organisationens verksamhetsplan.
- ▶ Analysera vilket behov av bemanning och kompetenser som finns över tid.
- ▶ Vilka behov är det som ska förändras och vilka arbetsuppgifter är kopplade till dessa.
- ▶ Hur ser personalgruppen ut i dagsläget? Vad ska den person som rekryteras tillföra avseende kompetens och erfarenhet.

Det finns inga styrande dokument som anger att kommunstyrelsen eller nämnderna ska kartlägga och analysera verksamhetens kompetensbehov på kort eller på lång sikt.

Vad gäller kartläggningar eller analyser av personalomsättning finns det ingen aggregerad uppföljning att ta del av. Av intervjuerna framkom att avslutssamtal ska genomföras av närmsta chef men det är inget som centrala HR tar del av. Vi har tagit del av ett urklipp av kommunens intranät som beskriver att närmsta chef ska hålla avslutssamtal med personer som på egen begäran sagt upp sig från kommunen och personer som väljer att inte fortsätta sin tjänst i kommunen trots erbjudande om fortsatt anställning. Vidare anges att synpunkterna är viktiga för den fortsatta utvecklingen av kommunen som arbetsgivare och för att säkerställa kommunens personalförsörjning. Det finns en mall som HR har tagit fram som chefer kan använda sig av för att skapa en tydlig struktur i samtalet.

2.1.1. Nämndernas ansvar

Enligt de intervjuade ansvarar respektive nämnd för att säkra kompetensförsörjningen inom sin verksamhet. Inom nämndernas förvaltningar finns inga HR-funktioner eftersom funktionen sedan en tid tillbaka har centraliserats i kommunen. Det är den centrala HR-funktionen,

genom HR-specialisterna, som ska bistå nämnderna i sitt arbete genom att förse dem med verktyg, råd och stöd i olika personalfrågor.

Enligt uppgift sker det ett arbete inom nämnderna gällande kompetensförsörjningen. Ett exempel som framkom vid intervju är att socialnämnden ska anställa en kompetensstrateg som ska arbeta med att kartlägga och analysera verksamhetens kompetensbehov, kartlägga befintliga funktioner och roller och analysera framtida behov, samt föreslå vilka verktyg som behövs för att hantera det och ta fram en plan för hur det ska kopplas ihop med verksamhetsplaneringen. Analyserna ska resultera i plan och modell för nämndens kompetensförsörjningsarbete. Tjänsten ska vara en projektanställning under två år. Enligt HR kan samarbete mellan socialförvaltningen och centrala HR-funktionen uppstå under arbetets gång.

2.1.2. Årsredovisning 2020

Som tidigare nämnt har vi inte kunnat ta del av några samlade analyser eller kartläggningar vad gäller kommunens kompetensförsörjning. Det som finns dokumenterat inom området är det som går att läsa i kommunens årsredovisning under avsnitt om personalpolitik och anställda. I årsredovisning 2020 finns det en översiktlig beskrivning av personalen såsom antalet anställda¹, fördelningen mellan män och kvinnor och medelålder. Det finns även en kort redogörelse kring sjukfrånvaron under året². Vad gäller rekrytering och kompetensförsörjning står följande i årsredovisningen: "Ett arbete kring ett attraktivt arbetsgivarvarumärke startades upp under hösten 2020, vilket är ett led i arbetet att säkerställa framtida rekryteringsbehov. Det har påbörjats ett arbete med att närmare genomlysna intern kompetens inom kommunen och inom vilka områden arbetsgivaren kan erbjuda intern kompetensutveckling såsom presentationsteknik, arbetsrätt och informationssäkerhet". Under samtalen nämner ingen av de intervjuade att det startades upp ett arbete kring arbetsgivarvarumärket under föregående år. I sammanhanget ska vi säga att det sedan 2019 har varit en hög omsättning på funktionen som HR-chef i kommunen. Nuvarande HR-chef är nummer fem i ordningen, anställd av kommunen men konsult i grunden, som påbörjade sin tjänst i februari 2021 och ska inneha tjänsten fram till och med årets slut. Rekryteringen av en HR-chef uppges vara på gång. Vid sakgranskningen framkom att en slutkandidat är utsedd och att förhandling om anställningen pågår. Vid intervjuerna framkom att HR vid tiden för granskningen arbetar med att ta fram en plan för utvecklingsarbetet inom HR. Vidare nämnde de intervjuade att planen kommer att omfatta fem övergripande fokusområden/mål som HR vill arbeta med framgent, varav ett av dem ska avse kommunens kompetensförsörjning. Enligt de intervjuade är planen inte dokumenterad än och vi har därmed inte kunnat ta del av den.

I årsredovisningen under avsnittet gällande intern kontroll³ kan vi läsa att kontrollmoment inom ramen för internkontroll 2020 bland annat avsåg rutiner kring ekonomi, avtal, kvalitetsgranskningar, anställningar och kompetensförsörjning. Det framgår inte av årsredovisningen vilken nämnd det var som hade kontroller av rutiner som avsåg anställningar och kompetensförsörjning.

¹ Under 2020 fanns det 3 047 tillsvidareanställda. Det totala antalet årsarbetare, inklusive alla typer av anställningar, uppgick till 3 168.

² Den genomsnittliga sjukfrånvaron var 8,46 procent, vilket är högre än målet om att sjukfrånvaron inte ska överstiga 5 procent.

³ I förvaltningsberättelsen på sidan 46.

2.2. Vidtagna åtgärder efter granskningen 2017

Inom ramen för granskningen har vi efterfrågat kommunstyrelsens svar på den granskning som revisorerna genomförde hösten 2017 gällande kommunens strategiska kompetensförsörjning. Vi har inte kunnat erhålla kommunstyrelsens svar då detta inte finns. Av intervjuerna framkom att kommunstyrelsen inte har vidtagit några åtgärder mot bakgrund av de lämnade rekommendationerna.

Av intervjun med kommundirektör och biträdande kommundirektör framkom att frågor kring kommunens kompetensförsörjning diskuteras i kommundirektörens ledningsgrupp. Vid mötena diskuteras hur kommunen ska möta framtidens kompetensbehov och vad kommunen behöver göra för att vara en attraktiv arbetsgivare. På frågan om det finns dokumenterade behovsanalyser eller planer som de utgår från i sina diskussioner är svaret nej. Vidare framhåller kommundirektör och biträdande kommundirektör att avsaknaden av kontinuitet på HR-chefstjänsten är orsaken till att det saknas dokumentation på området eftersom det är HR-chefens uppdrag att arbeta med frågan. Kommundirektör och biträdande kommundirektör uppgav även att befintlig HR-chef har informerat ledningsgruppen om de brister som finns vad gäller kommunens kompetensförsörjningsarbete samt att HR-chefen ska lämna en rapport innan årets slut på hur de bör arbeta vidare med frågan.

2.3. Uppföljning till personalutskottet

Personalutskottet har funnits sedan 2020⁴ och sedan dess har frågan om kommunens kompetensförsörjning behandlats vid två tillfällen. Första tillfället var den 14 maj 2020. Av protokollet kan vi läsa att dåvarande HR-chef informerade utskottet om attraktiv arbetsgivare, arbetsgivarvarumärket och kompetensförsörjningen. Det finns ingen ytterligare information och det framgår inte om det fanns något underlag som tillhörde punkten. Andra tillfället var den 30 september 2021 och enligt uppgift var den nuvarande HR-chefen på plats för att informera. I protokollet under rubriken sammanfattning står det enbart "Information om pågående framtidsytande arbete". Av protokollet framgår inte vem det var som informerade utskottet om arbetet och det framgår inte heller om det finns något tillhörande underlag till punkten. Vid båda tillfällena beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott⁵ att notera informationen.

På frågan om varför personalutskottet inrättades svarar kommunstyrelsens ordförande och förste vice ordförande att det var för att sätta fokus på frågorna. Av intervjun framkom att personalutskottet tar del av information kring personalfrågor såsom hur förvaltningarna arbetar med att förbättra frisknärvaron, vidareutbildningen av undersköterskor och heltid som norm. Vidare uppger de att utskottet behandlar frågor som rör personalen såsom när leverantören av företagshälsovård inte lever upp till avtalet.

Vid sakgranskningen framkom att det finns en fast agenda för personalutskottets sammanträden som HR-chefen bygger sina föredragningar utifrån. Vidare framkom att det förs summariska protokoll då personalutskottet fattat beslut om att anteckningarna från dessa möten endast ska innehålla rubriker med summariskt innehåll för att visa aktsamhet mot individen och dess sekretesskrav.

⁴ Kommunstyrelsens reglemente antogs den 24 februari 2020 av kommunfullmäktige.

⁵ Kommunstyrelsens arbetsutskott är tillika personalutskott.

3. Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsen, via personalutskottet, inte styr eller följer upp arbetet kring kompetensförsörjning på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning grundas på att det saknas styrande dokument, kartläggningar, analyser, strategier och handlingsplaner. Det finns inga kartläggningar eller analyser som beskriver kommunens kompetensbehov framöver och informationen som finns i årsredovisningen kan inte bedömas vara tillräcklig. Det bedöms även som en brist att det enda målet som finns på området varken är känt av den högsta politiska ledningen eller av den högsta tjänstemannaledningen.

Vi kan konstatera att kommunstyrelsen enligt sitt reglemente genom den centrala HR-funktionen ska ge råd och biträde i personalfrågor till övriga nämnder. Stödet som ges idag avser emellertid främst operativa HR-frågor och inte strategiska frågor såsom kompetensförsörjning. Det uppges av de intervjuade att kommunstyrelsen inte äger frågan om kommunens övergripande kompetensförsörjningsarbete utan att ansvaret ligger på respektive nämnd. Kommunstyrelsen har dock till uppgift att utfärda riktlinjer och anvisningar inom det personalpolitiska verksamhetsområdet och sådana dokument skulle med fördel kunna fastställa att analyser och handlingsplaner ska upprättas av respektive nämnd. Eftersom HR-funktionen är centraliserad bör det dessutom vara kommunstyrelsen som tillser att det finns resurser inom deras förvaltning som kan bistå nämnderna i upprättandet av analyser och planer. Kommunstyrelsen bör vidare i sin ledande och samordnande roll driva det övergripande arbetet framåt avseende kommunens kompetensförsörjning. Det bör inte vara upp till respektive nämnd att på egen hand ta fram strategier och planer utan dessa bör utgå från kommunövergripande dokument som sätter ramarna för arbetet.

Vi har noterat att personalfrågor inte omnämns alls i nämndernas reglementen, varken i form av att anställa/rekrytera eller gällande ansvar för arbetsmiljö. Om det är nämnderna som har ansvaret för detta bör det framgå av deras reglementen.

I det personalpolitiska programmet, kommunfullmäktiges budget (2021) och årsredovisning (2020) beskrivs vikten av att ha hög kompetens i organisationen för att nå de politiska målen och att säkerställa kompetensförsörjningen för att bidra med god service till medborgaren, men det finns inget som tyder på att det är en fråga som kommunstyrelsen aktivt arbetar med, vilket bedöms vara en stor brist. Vi har förståelse för att det har varit en stor omsättning av personal på HR-chefsfunktionen men ett långsiktigt och strategiskt arbete bör inte byggas runt en funktions vara eller inte vara. Istället bör det grundas i dokumenterade analyser och avvägningar samt beslutade inriktningar och planer som gör det möjligt att arbetet kan fortlöpa oavsett vem som innehar funktionen HR-chef.

Att personalutskottet endast vid två tillfällen under perioden mars 2020 till oktober 2021 har följt upp kompetensförsörjningsarbetet kan inte bedömas vara tillräckligt. Personalutskottet bör i sin roll säkerställa att det bedrivs ett arbete i frågan samt informera kommunstyrelsen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ På ett tydligare sätt leda, samordna och säkerställa att kommunens arbete kring kompetensförsörjning, på kort och på lång sikt, genomförs på ett systematiskt sätt som inte blir personberoende.

Trelleborg den 23 november 2021

Negin Nazari

Tyko Ager

EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens vice ordförande
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Biträdande kommundirektör
- ▶ Tillförordnad HR-chef
- ▶ Enhetschef styrning och uppföljning
- ▶ HR-specialist

Dokument:

- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Personalpolicy
- ▶ Årsredovisning 2020
- ▶ Personalutskottets protokoll: 14 maj 2020 och 30 september 2021
- ▶ Organisationsskiss tjänstemannaorganisationen
- ▶ Riktlinjer och rutiner för rekrytering och avslutningssamtal