

Ansvarsfördelning inom chefsorganisationen

Vilhelmina kommun

November 2019

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Robert Bergman, revisionskonsult

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och kontrollområden	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Avgränsning och metod	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1 Allmänt om chefers ansvar inom kommunal verksamhet	5
2.2 Förekomst av kommuninterna styrdokument	5
2.3 Tillämpning av kommuninterna styrdokument	7
2.4 Styrning och kontroll	8
3. Avslutning	9
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	9
3.2 Rekommendationer	9

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning mot området ansvar inom chefsorganisationen. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och socialnämnden. Fokus har inriktats mot följande delområden:

1. Förekomst av interna styrdokument som reglerar chefers ansvar
2. Kännedom och tillämpning av interna styrdokument
3. Kommunstyrelsens och nämndernas styrning och kontroll inom granskningsområdet

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att fördelning och prövning av ansvar inom chefsorganisationen inte sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskningsområdet är otillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i följande avsnitt.

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen definierar vilket ansvar som vilar på kommunens chefer. Denna övergripande beskrivning dokumenteras i kommunens personalpolitiska policy
- Att kommunstyrelse och nämnder i särskilt beslut årligen klargör hur verksamhets- och ekonomiansvar fördelas inom den egna verksamhetsorganisationen
- Att kommunstyrelse, som ansvarig för kommunens personalpolitik, inför varje lönerrevision, klargör vilka lönekriterier som ska prioriteras. Vår uppfattning är att förmåga att verkställa fullmäktiges mål för verksamhet och ekonomi ska prioriteras

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av ansvarsfördelning inom chefsorganisationen.

I kommunallagen (KL) regleras ansvarsfördelning och ansvarsprövning inom den politiska organisationen. Motsvarande reglering när det gäller kommunens verksamhetsorganisation saknas i stor utsträckning i KL. Chefers ansvar kan i viss utsträckning istället beskrivas i annan lagstiftning, t.ex skollagen.

Erfarenhet från andra kommuner visar att det finns ett behov att chefers ansvar redogörs för i kommuninterna styrdokument. Brister inom området riskerar dels att ansvaret inom verksamhetsorganisationen blir otydligt, dels att politiska organ inte ges möjlighet att utkräva ansvar från chefer inom dess ansvarsområden.

Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och socialnämnden. I kommunstyrelsens uppdrag ingår bland annat att ansvara för kommunens personalpolitik.

1.2 Syfte och kontrollområden

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att granska och pröva om fördelning och prövning av ansvar inom chefsorganisationen sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen omfattar följande kontrollområden:

1. Reglering av chefers ansvar för verksamhet respektive ekonomi i kommuninterna styrdokument. Fokus för a) förekomst respektive b) tillämpning av befintliga styrdokument
2. KS och nämndernas styrning och kontroll

Kontrollområde 1b utgör underlag för att pröva om granskningsområdet hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Övriga kontrollområden används för att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:6, 7:2
- Kommuninterna styrdokument relevanta för granskningen
- I övrigt se syfte och kontrollområden

1.4 Avgränsning och metod

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2019. I övrigt se syfte och kontrollområden.

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevant kommunintern dokumentation och intervjuer med företrädare för kommunstyrelsen, socialnämnden och utbildningsnämnden, förvaltningschefer för utbildning respektive socialtjänst, kommunchef och personalchef.

Revisionell bedömning av respektive kontrollområde sker utifrån en tregradig skala: uppfyllt (grön), delvis uppfyllt (gul), ej uppfyllt (röd).

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Allmänt om chefers ansvar inom kommunal verksamhet

Kommunal verksamhet är i varierande grad reglerad genom nationella lagar och förordningar. Dessa kan kategoriseras enligt följande:

1. Generella regelverk som omfattar all kommunal verksamhet
2. Speciallagstiftning och förordningar som omfattar specifika verksamheter

Exempel på generella regelverk är kommunallag, förvaltningslag och arbetsmiljölagstiftning, medan skollag och socialtjänstlag är exempel på speciallagstiftning som påverkar specifika verksamheter inom en kommun.

Granskningen visar att de generella regelverken i låg utsträckning reglerar hur ansvarsfördelningen är utformad inom en kommunal verksamhetsorganisation. Den styrning som förekommer avser vad ett verksamhetsansvar kan innefatta, till exempel i fråga om arbetsmiljö.

När det gäller speciallagstiftning kan följande konstateras:

- I skollagen beskrivs rektorernas ansvar från ett verksamhetsperspektiv. Detta gäller exempelvis att kvalitet och resultat på undervisningen motsvarar de krav som ställs lagar och förordningar. Skollagen reglerar dock inte närmare det ekonomiska perspektivet.
- I socialtjänstlagen beskrivs vilket ansvar som vilar på kommunens socialnämnd. Lagen reglerar inte vilket ansvar som chefer/ledare har när det gäller ansvar för verksamhet och ekonomi.

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelse och nämnder har ett ansvar för att till skapa en tillräcklig intern kontroll inom sina verksamheter. En del i den interna kontrollen är att upprätta interna styrdokument som reglerar väsentliga delar inom verksamheten.

En otydlig ansvarsfördelning inom verksamheten försvårar möjligheten att utkräva ansvar när verksamheten inte bedrivs på avsett sätt.

2.2 Förekomst av kommuninterna styrdokument

Iakttagelser

Granskningen visar att granskningsområdet i låg utsträckning regleras i politiskt beslutade styrdokument. Det enda dokument som noterats är kommunens *personalpolitiska policy* (KF 2019-02-25). Personalpolicyn reglerar på övergripande nivå chefers ansvar framför allt inom personal- och arbetsmiljöområdet. Policyn reglerar inte chefers övergripande ansvar för verksamhet och ekonomi.

Kommunen saknar styrdokument som ställer krav på kommunstyrelse och nämnder att precisera hur ansvaret fördelas inom verksamhetsorganisationen, exempelvis när det gäller att verkställa fullmäktiges mål för verksamhet och ekonomi. Vidare saknas styrdokument som reglerar formerna för hur styrelse och nämnder ska pröva/utkräva ansvar av verksamheten.

Vid granskningstillfället noteras att kommunstyrelsen ännu inte fastställt en instruktion till kommunchefen. Instruktionen - som är ett lagkrav (kommunallagen 7:2) - ska reglera hur kommunchefen ska leda förvaltningen och tillhörande uppgifter.

Inom ramen för granskningen har vi även tagit del av kommuninterna instruktioner/vägledningar som *inte* beslutats på politisk nivå. Exempel på sådana dokument är:

1. Ledarskapsidé för arbetsledare i Vilhelmina kommun (2018)
2. Individuell lönesättning Vilhelmina kommun (2015)
3. Vägledning: lönebildningsprocess och lönekriterier (2014)
4. Resultat och utvecklingssamtal (2014)

Granskningen visar att ovan angivna dokument i viss mån reglerar vilket ansvar som vilar på kommunens chefer. Även här saknas en samlad beskrivning av chefers ansvar. I dokumenten noteras följande:

- Chefers ansvar och uppdrag måste tydliggöras för att få en fungerande löneprocess
- Grunderna för lönesättning och lönekriterier ska vara väl kända i organisationen
- Resultat och måluppfyllelse är ett av flera lönekriterier för chefer m.fl.

I sammanhanget noteras att kommunstyrelsen, som ska svara för kommunens personalpolitik, inte beslutat om vilka lönekriterier som ska vara prioriterade. Enligt kommunallagen vilar det på politiska organ att fatta beslut i strategiska frågor. Denna typ av beslutsärenden kan inte delegeras till verksamheten.

Vid intervju med företrädare för kommunledningen framhålls att chefers ansvar i första hand preciseras i kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordning. Granskning av dessa dokument visar att de inte reglerar vilket ansvar som vilar på chefer. Vår uppfattning är att det ska finnas en kommunövergripande definition av chefsansvar.

Bedömning

Reglering av chefers ansvar för verksamhet respektive ekonomi i kommuninterna styrdokument bedöms vara otillräcklig. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- Kommunen saknar övergripande styrdokument som ger en heltäckande beskrivning av chefers ansvar.
- Den politiska styrningen inom området får betecknas som svag

Otydlighet när det gäller innehåll och fördelning av ansvar försvårar möjligheten att utkräva ansvar i en organisation.

2.3 Tillämpning av kommuninterna styrdokument

lakttagelser

Av föregående avsnitt framgår att granskningsområdet i begränsad utsträckning har reglerats i interna styrdokument.

Att utkräva ansvar av chefer/arbetsledare kan bland annat ske i samband med lönerevision. Enligt interna styrdokument ska Vilhelmina kommun tillämpa differentierad lönesättning, där förmåga att bland annat nå uppsatta mål ska premieras.

Följande har noterats i granskningen:

Kontrollområde	lakttagelse
I vägledning för lönebildningsprocessen betonas vikten av att chefers ansvar och uppdrag tydliggörs för att processen ska fungera	Granskningen visar att varken på politisk, central eller lokal nivå har det i tillräcklig grad definierats/tydliggjorts hur ansvarsfördelning och -innehåll ser ut inom kommunens chefsorganisation.
Av styrdokument för löneprocessen framhålls att resultat och måluppfyllelse är ett viktigt kriterium vid lönerevision	Vår granskning visar att kommunen inte genomfört någon samlad utvärdering av senaste lönerevision. Kompletta underlag saknas därmed för att se i vilken utsträckning angivna lönekriterier har tillämpats i praktiken. År 2018 redovisar den samlade verksamheten inom utbildningsnämnden och socialnämnden stora ekonomiska underskott. Granskningen indikerar att budgetöverskridande inte på något påtagligt sätt haft negativ inverkan på löneutveckling för chefer/arbetsledare inom berörda verksamheter.

Vid intervju med företrädare för personalenheten framhålls att det vilar på varje enskild chef att säkerställa efterlevnad av kommuninterna styrdokument, till exempel när det gäller lönebildning och lönerevision.

Bedömning

Granskningen indikerar att kommuninterna styrdokument inom granskningsområdet inte i rimlig grad tillämpas av organisationen. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Chefers ansvar och uppdrag har inte preciserats i tillräcklig omfattning
- Kriteriet "följsamhet till budget" har inte haft någon påtaglig inverkan vid senaste lönerevision för chefer/arbetsledare inom kommunen

Vår uppfattning är att resultat och måluppfyllelse ska få ökad prioritet i framtida lönerevision.

2.4 Styrning och kontroll

Iakttagelser

I detta avsnitt granskas hur kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och socialnämnden utövat styrning och kontroll inom granskningsområdet under år 2019.

I kommunstyrelsens och nämndernas uppdrag ingår att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig. Med intern kontroll avses bland annat ansvar och roller är tydliga i organisationen.

Granskningen visar att kommunstyrelse och nämnder under granskningsperioden inte klargjort hur ansvar för verksamhet och ekonomi fördelas i chefsorganisationen. Här kan även noteras att instruktion till kommunchefen ännu inte beslutats av kommunstyrelsen.

I intervju med företrädare för kommunstyrelse och nämnder bekräftas iakttagelsen att granskade organ inte utövat någon egentlig styrning inom området. Vidare framförs önskemål från intervjuade att chefers ansvar kan/bör tydliggöras. Företrädare för politiska organ upplever att de över tid blivit bättre på att specificera uppdrag till befattningshavare inom verksamhetsorganisationen.

Företrädare för chefsorganisationen framhåller att chefsansvaret i låg grad är formaliserat. Förvaltningschefernas roll att vara en länk mellan det politiska organet och förvaltning upplevs vara tydlig. Vidare framhålls att dialog och kommunikation mellan politik och verksamhet fungerar väl, bland annat i samband med att verksamhetsplaner upprättas och kring uppnådda resultat.

Granskningen kan inte belägga att kommunstyrelse och nämnder har utövat någon uppföljning och kontroll inom området. Vid intervjuer framkommer att det inte finns någon rutin där politiska organ på något sätt årligen utkräver ansvar av chefer inom den egna verksamhetsorganisationen.

Kommunstyrelsen kan inte verifiera att den under granskningsperioden begärt eller fått uppföljning/utvärdering av löneprocess och lönerrevision inom kommunen. I kommunstyrelsens uppdrag ingår att säkerställa att kommunens personalpolitik bedrivs i enlighet med gällande riktlinjer.

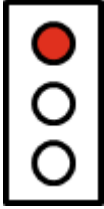
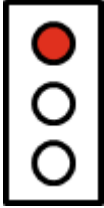
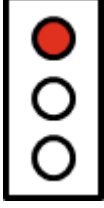
Bedömning

Kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och socialnämnden styrning och kontroll inom granskningsområdet bedöms vara otillräcklig. Bedömningen baseras på:

- Inget politisk organ har utövat någon egentlig styrning och kontroll under granskningsperioden
- Rutiner saknas där politiska organ årligen utkräver ansvar av sin verksamhetsorganisation.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Kontrollmål	Bedömning	
Reglering av chefernas ansvar i kommuninterna styrdokument	Ej uppfyllt - Kommunen saknar övergripande styrdokument som ger en heltäckande beskrivning av chefers ansvar.	
Tillämpning av kommuninterna styrdokument	Ej uppfyllt - I granskningen framkommer indikationer att styrdokument kopplade till löneprocess/ lönerevision inte i rimlig grad tillämpas av organisationen	
Kommunstyrelsens och nämndernas styrning och kontroll	Ej uppfyllt - Den politiska styrningen och kontrollen är genomgående svag - Rutiner saknas för att årligen utkräva ansvar av chefer inom verksamhetsorganisationen	

Den sammantagna revisionella bedömningen är att fördelning och prövning av ansvar inom chefsorganisationen inte sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskningsområdet är otillräcklig.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla verksamheten bör rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen definierar vilket ansvar som vilar på kommunens chefer. Denna övergripande beskrivning dokumenteras i kommunens personalpolitiska policy
- Att kommunstyrelse och nämnder i särskilt beslut årligen klargör hur verksamhets- och ekonomiansvar fördelas inom den egna verksamhetsorganisationen
- Att kommunstyrelse, som ansvarig för kommunens personalpolitik, inför varje lönerevision, klargör vilka lönekriterier som ska prioriteras. Vår uppfattning är att förmåga att verkställa fullmäktiges mål för verksamhet och ekonomi ska prioriteras

2019-11-19

Bo Rehnberg

Uppdragsledare

Robert Bergman

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Vilhelmina kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-06-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.