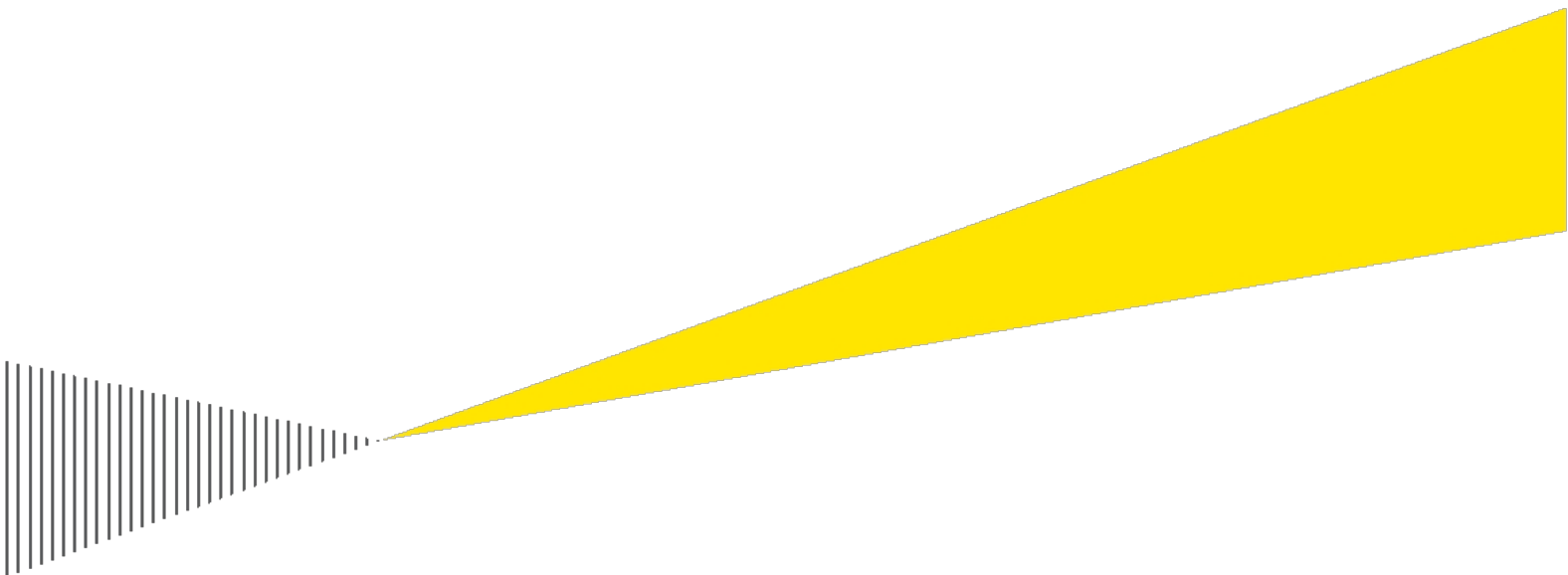


Strömsunds kommun

Granskning av Bemanningseenheten



Building a better
working world

Innehåll

<u>1. Sammanfattning</u>	2
<u>2. Inledning</u>	3
2.1. <u>Bakgrund och syfte</u>	3
2.2. <u>Syfte, revisionsfrågor och avgränsning</u>	3
2.3. <u>Revisionskriterier</u>	3
2.4. <u>Genomförande</u>	3
<u>3. Granskningsresultat</u>	4
3.1. <u>Bemanningsenhetens uppdrag, mål och resurser</u>	4
3.2. <u>Bemanningsenhetens rutiner</u>	7
3.3. <u>Enhetens resultat, uppföljning och återrapportering</u>	8
<u>4. Sammanfattande bedömning</u>	10
<u>Bilaga 1: Källförteckning</u>	12

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Strömsunds kommun granskat kommunstyrelsen i syfte att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att bemanningsenheten arbetar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt med sitt uppdrag.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte i tillräcklig omfattning säkerställt att bemanningsenheten arbetar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt med sitt uppdrag.

Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen inte tydliggjort enhetens mål, uppdrag eller ansvar i förhållande till andra verksamheter. Däremot har rutiner tagits fram på förvaltningsnivå som reglerar ansvarsfördelningen till stor del. Vidare har inte kommunstyrelsen följt upp enhetens resultat och effektivitet. Det har inte genomförts någon utvärdering av om centraliseringen av vikariehanteringen har lett till önskade samordningsvinster i form av ekonomi och tidsbesparing.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Kommunstyrelsen har inte förtydligat bemanningsenhetens uppdrag eller ansvar mot andra förvaltningar.
- ▶ Kommunstyrelsen har inte beslutat om några mål för bemanningsenheten. Enheten uppger dock själva att de arbetar mot mål i det personalpolitiska programmet om att öka andelen tillsvidareanställda.
- ▶ Det har inte skett någon utvärdering av eventuella samordningsvinster eller av kundnöjdheten från beställande verksamheter. Vårt stickprov visar dock att verksamheterna i huvudsak är positiva till samarbetet med bemanningsenheten.
- ▶ På förvaltningsnivå har det tagits fram rutiner som till stor del reglerar ansvarsfördelningen mellan enheten och övriga verksamheter. Men det finns ett uttryckt behov i verksamheten att fortsatt diskutera och dokumentera denna.
- ▶ Chefen för bemanningsenheten sätter lön och skriver anställningsavtal med vikarier efter att arbetsplatsens chef godkänt arbetspasset. Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har delegerat någon beslutanderätt i dessa frågor till chefen för enheten.

För svar på uppställda revisionsfrågor samt våra rekommendationer se avsnitt 4; Sammanfattande bedömning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund och syfte

Kommunfullmäktige beslutade inför år 2014 att inrätta en bemanningsenhet i kommunen. Utifrån beställningar ska enheten förse de övriga kommunala verksamheterna med timvikarier. Målsättningen är bl.a. att avlasta enhetschefer vid rekrytering av korttidsvikarier.

Kommunal verksamhet är mycket personalintensiv och personalkostnader är den största kostnaden i kommunen. Flera av kommunens verksamheter är också särskilt beroende av en god personalkontinuitet tex förskolan och äldreomsorgen. Det är därför viktigt att personalkostnaderna styrs och prioriteras på ett effektivt sätt. Ifall vikariehantering och bemanning inte styrs och kontrolleras på ett tillräckligt sätt finns risk för en ineffektiv verksamhet och att rekryteringar sker på ett i övrigt icke ändamålsenligt sätt.

2.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att bemanningsenheten arbetar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt med sitt uppdrag.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen tydliggjort enhetens förutsättningar (tex mål, uppdrag och resurser)?
- ▶ Är ansvarsfördelningen mellan enheten och övriga verksamheter tydlig?
- ▶ Finns det tydliga rutiner för enhetens arbete?
- ▶ Följer styrelsen upp och utvärderar enhetens resultat (tex med fokus på samordningsvinster och övriga verksamheters nöjdhet)?
- ▶ Bedrivs verksamheten effektivt och har verksamheten nått i övrigt önskvärda resultat?

2.3. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Utlänningslagen 2 kap. 7§ om arbetstillstånd.

2.4. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Ansvariga tjänstemän har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd augusti-oktober 2020.

3. Granskningsresultat

3.1. Bemanningseenhetens uppdrag, mål och resurser

Detta avsnitt beskriver kommunstyrelsens styrning av bemanningseenheten. Det beskriver vilka direktiv som kommunstyrelsen beslutat om för bemanningseenheten (mål, uppdrag och resurser). Avsnittet beskriver även den ansvarsfördelning som finns mellan bemanningseenheten och beställande verksamheter.

3.1.1. Uppdrag om att införa en bemanningseenhet

I 2014 års budgetdirektiv som antagits av fullmäktige i maj 2013 anges att personalchef tillsammans med arbetskraftkoordinator skulle påbörja arbetet med att införa en bemanningseenhet med inspiration från Ångemodellen.

Enligt intervju med bemanningschef inleddes, efter fullmäktiges beslut, en utredning om införandet av en bemanningseenhet. Utredningen genomfördes av en referensgrupp med representanter från de olika förvaltningarna och fackliga representanter. Utifrån referensgruppens minnesanteckningar och informationsmaterial kan vi utläsa att utredningsprocessen har bestått av erfarenhetsutbyte med andra kommuner, kartläggning av behov och tillgång på vikarier, samverkan mellan fack och verksamheterna samt utredning av de ekonomiska aspekterna. De olika processerna har dock inte dokumenterats, förutom i referensgruppens minnesanteckningar. Vi kan därmed inte i någon större omfattning spåra vilka avvägningar som gjorts i utredningsarbetet. Vi kan däremot utläsa att utredning av ekonomin visade att Vård- och socialförvaltningens (VSF) vikariekostnader hade ökat med 40% (motsvarande 6,8 mnkr) under åren 2011-2013.

Inledningsvis utreddes behov och resurser för bemanningseenhet som omfattade verksamheterna; vård och omsorg, förskola, lokalvård och kökspersonal.

Under år 2014 genomfördes en arbetsmiljöutredning av förskolechefernas arbetssituation som visade på behov av avlastning med anställning av timvikarier. Bemanningseenheten bildades och påbörjade sitt första uppdrag med att rekrytera timvikarier till förskolorna i Strömsund i juni 2015. Under 2016 tillkom även förskolorna för Hammerdal och Hoting/Backeområdet.

Under slutet av 2016 utökades enhetens uppdrag till att även omfatta vikarieanskaffning inom VSF. Enheten började med att rekrytera vikarier till verksamheterna i Strömsund och sedan även i Hammerdal och Hoting/Backe.

I dagsläget rekryterar bemanningseenheten således timvikarier till förskolor, hemtjänst och särskilda boenden, stöd och service/LSS i hela kommunen, förutom Frostvikenområdet. Av intervju framgår dock att enheten även har för avsikt att överta vikarieanskaffningen till Frostviken framöver. Avsikten är även att enheten framgent ska rekrytera vikarier åt alla verksamheter och inte bara förskola och VSF.

3.1.2. Mål och resurser

Kommunstyrelsen har inte beslutat om några mål för bemanningseenheten. Enligt intervju arbetar dock enheten utifrån det Personalpolitiska programmets inriktningsmål (Kf sept 2016):

- ▶ Andelen tillsvidareanställda i kommunen ska öka och andelen timanställda ska minska.

Enheten består av chef för bemanningsenheten (underställd HR-chef vid kommunledningskontoret) samt fyra administrativa bemanningsassistenter (4,0 heltidstjänster).

Kommunstyrelsen har i internbudget för år 2020 budgeterat 1 301 tkr (kostnader) för bemanningsenheten. Enligt chef för bemanningsenheten omfattar styrelsens budget två personal (chef och en bemanningsassistent). Två bemanningsassistenter finansieras av VSF och en finansieras av barn- kultur- och utbildningsförvaltningen.

3.1.3. Ansvarsfördelning mellan bemanningsenheten och övriga verksamheter

Kommunstyrelsen har inte beslutat om hur ansvaret ska fördelas mellan bemanningsenheten VSF och barn- kultur- och utbildningsförvaltningen.

Enheten har själva upprättat en samverkansrutin som omfattar både VSF och förskoleverksamheten. I rutinen beskrivs bemanningsenhetens- och arbetsplatsens ansvar för bemanning och rekrytering. Enligt rutinen fördelas ansvaret mellan bemanningsenheten och arbetsplatsen på följande sätt:

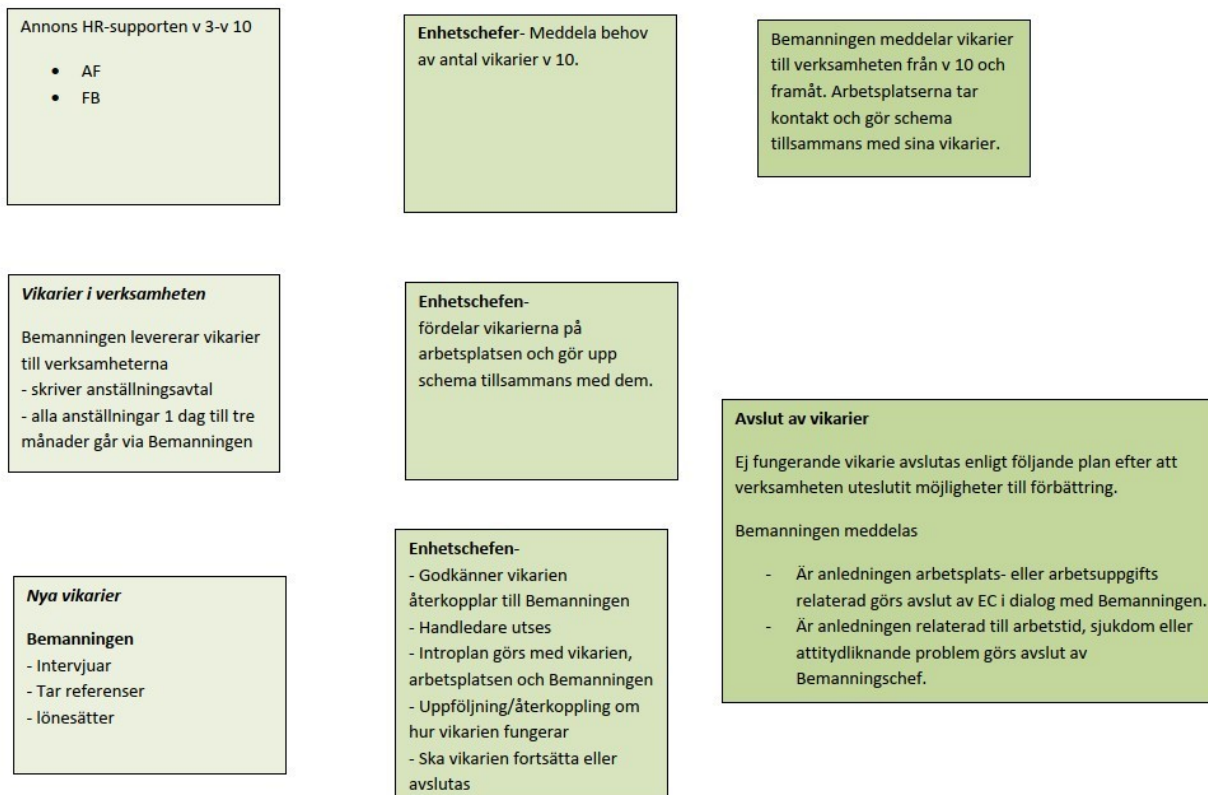
Ansvarsfördelning	
Bemanningsenheten	Arbetsplatsen
Sköter hela rekryteringsprocessen av vikarier till vikariepoolen. (Annonsering, intervjuer, referenstagning, belastningsregister).	Beställer arbetspassen via telefon/SMS/Timecarepool.
Skickar förfrågan till vikarier efter beställning från arbetsplats.	
Skriver anställningsavtal med vikarie.	
Registrerar sekretessförbindelse från vikarier och övrig personal.	

Enligt chefen för bemanningsenheten ansvarar enheten för hela rekryteringsprocessen när det gäller vikarier medan personalansvaret och kostnaderna för vikarierna ligger på respektive förvaltning.

Det är chefen för bemanningsenheten som sätter lön och skriver anställningsavtal med vikarier efter att arbetsplatsens chef godkänt arbetspasset. Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har delegerat någon beslutanderätt i dessa frågor till chefen för enheten.

För rekryteringen av sommarvikarier till VSF finns ett flödesschema som beskriver processen och fördelar ansvar. Se nedan bild.

Flödesschema sommarrekrytering VSF



Som komplement till flödesschemat finns ett årshjul som visar när respektive uppgift ska genomföras. Denna process för sommarplaneringen har tagits fram till följd av att VSF har störst rekryteringsbehov inför sommaren. För förskolan finns ingen liknande process.

Vi har gjort ett stickprov och frågat representanter för barn- kultur- och utbildningsförvaltningen och VSF hur de upplever ansvarsfördelningen mellan verksamheterna och bemanningsenheten samt hur de upplever samarbetet med bemanningsenheten. Resultatet av denna stickprovskontroll visar att de vi tillfrågat upplever detta som i huvudsak positivt. En synpunkt som framförts är dock att ansvarsfördelningen kan förtydligas ytterligare på några punkter. Det finns också funderingar över kostnaderna för bemanningsenheten bla i förhållande till verksamhetens behov av vikarier.

3.2. Bemanningseenhetens rutiner

Detta avsnitt beskriver vilka rutiner som finns för bemanningseenhetens löpande verksamhet. Vi har kontrollerat i vilken omfattning det finns rutiner för bemanningseenhetens olika processer.

På förvaltningsnivå har det i juli 2018 tagits fram en arbetsrutin för processerna bemanningseenhetens löpande arbete. Rutinen omfattar följande områden:

- ▶ *Arbetsbeskrivning bemanningen:* Avsnittet beskriver enhetens övergripande arbete, rekrytering av ny vikarie, introduktion av ny vikarie, olika anställningsavtal beroende på utbildning, sekretessavtal, i vilka fall belastningsregister ska begäras och registreras. Vidare beskrivs vikariehanteringen t.ex. prioritetsordning av vikarier, vad som ska göras om ingen vikarie finns tillgänglig, frånvaro på bokad vikariepass samt avslut av vikarie.
- ▶ *Bemanningundersköterskorna:* Avsnittet beskriver särskilda riktlinjer för undersköterskor via bemanningen. Rutinen omfattar bokningar, sjukfrånvaro och övertid för undersköterskorna.
- ▶ *Bokningsassistenten:* Beskrivning och instruktioner för hur bokningsassistenten fungerar (en modul i systemet som hanterar enklare förfrågningar och bokningar av vikarier automatiskt).
- ▶ *Instruktioner för olika system:* Rutinen innehåller instruktioner för användning av de olika system som bemanningseenheten använder för bl.a. registrering/avslut av vikarie, ändra anställningstyp och ta fram statistik. Systemen som används är eSumIT, TimeCarePool, Time Care Planing Multiaccess och WinLAS
- ▶ *LAS, övertid och förskjuten arbetstid:* Rutinen innehåller information om lagen om anställningsskydd (LAS), vikariernas rätt till övertid och ersättning vid förskjuten arbetstid.

Enligt chef för bemanningseenheten är rutinen väl känd ute i verksamheten och fungerar bra. Bemanningseenheten har en stående rekryteringsannons för vikariepoolen. Den ligger ute på kommunens respektive arbetsförmedlingens hemsida. Enheten tar löpande emot ansökningar och hanterar hela rekryteringsprocessen av vikarier till poolen.

Vi noterar dock att rutinen inte innehåller kontroll av arbetstillstånd, vilket arbetsgivaren är skyldig att kontrollera.

3.3. Enhetens resultat, uppföljning och återrapportering

Detta avsnitt beskriver kommunstyrelsens uppföljning och utvärdering av enhetens verksamhet och resultat. Vi har kontrollerat vilken uppföljning som behandlats av kommunstyrelsen och vilken uppföljning som görs inom enheten. Vidare har vi granskat statistik som visar enhetens resultat.

3.3.1. Enhetens produktivitet

Nedan visas en årssammanställning för bemanningsenhetens prestationer på total nivå år 2019. Uppgifterna har tillhandahållits av chef för bemanningsenheten.

Månad	Antal beställda pass	Antal pass ej tillsatt	Tillsatta pass	Antal vikarier som jobbat	Beläggnings-grad
Januari	2 043	167	1 876	194	92%
Februari	1 955	165	1 790	172	92%
Mars	2 036	217	1 819	183	89%
April	2 044	149	1 895	191	93%
Maj	2 165	196	1 969	197	91%
Juni	2 421	191	2 230	202	92%
Juli	2 755	180	2 575	195	93%
Augusti	2 626	199	2 427	212	92%
September	2 293	282	2 011	204	88%
Oktober	2 313	221	2 097	193	91%
November	2 027	178	1 849	184	91%
December	1 976	184	1 792	178	91%
Summa:	26 654	2 329	24 330	2 305	91%

Av ovanstående tabell framgår att enheten under år 2019 sammanlagt har bemannat 24 330 av 26 654 beställda pass. Detta innebär att vikarier har tillsatts för 91 % av de pass som har beställts av verksamheterna.

Enligt intervju analyseras ovan statistik muntligt tillsammans med beställande verksamheter vid årliga träffar (2 gånger per år). Det har däremot inte genomförts någon systematisk och dokumenterad analys av uppgifterna och de har inte återrapporterats till kommunstyrelsen.

3.3.2. Uppföljningsmöten och enhetens sommarrapport VSF

Chefen för bemanningsenheten har planerings- och uppföljningsmöten med VSF inför och efter varje sommar. Utifrån dessa möten sammanställer chefen årligen en sommarrapport som beskriver enhetens arbete med sommarrekryteringen åt VSF. Den senaste sommarrapporten har upprättats i november 2019.

I rapporten beskrivs det senaste årets rekrytering av vikarier, resultatet av sommarens rekryteringar och eventuella åtgärder inför nästa sommar. Enligt rapporten har enheten under sommaren 2019 arbetat efter de rutiner och processer som upprättats. Dock uppges att alla arbetsplatser inte följde rutinerna och att verksamheternas beställningar av vikarier därför blev sena. Detta uppges ha resulterat i att alla vikariepass inte kunde tillsättas under första

semesterperioden. På totalnivå kunde ändå 92% av sommarpassen tillsättas (6 602 av 7 157 pass).

I sommarrapporten föreslås ett antal åtgärder inför nästa sommar:

- ▶ Fortsätta arbeta utifrån upprättad tids- och processplan
- ▶ Hitta former för att förbereda vikarier för att få medicindelegation
- ▶ Fortsätta utveckla ruttplaneringsschemat inom hemtjänsten så att fler kan jobba på alla arbetsplatser.

Sommarrapporten lämnas enligt chefen för bemanningsenheten till kommunchef, HR-chef och socialchef. Den har dock inte behandlats av kommunstyrelsen.

3.3.3. Återrapportering till kommunstyrelsen

I februari 2020 har chefen för bemanningsenheten informerat styrelsen om enhetens verksamhet. Vi kan i protokoll se att styrelsen vid detta tillfälle informerades om följande:

- ▶ 382 vikarier anlätades via enheten år 2019. Av dessa var 47 pensionärer.
- ▶ 153 nya vikarier rekryterades under år 2019.
- ▶ 2 heltidsvikarier vid barn- kultur- och utbildningsförvaltningen är anställda av barn- kultur- och utbildningsförvaltningen och bokas via bemanningsenheten.

Vidare har styrelsen i årsredovisning 2019 informerats om bemanningsenhetens ekonomiska resultat för år 2019. Enligt årsredovisningen hade verksamheten en negativ budgetavvikelse på 132 tkr, vilket motsvarar 10,7 %.

Enhetens prognos för helår 2020 framgår inte av styrelsens delårsrapport per augusti. Enligt chef för bemanningsenheten prognostiseras dock ett litet överskott.

Vår granskning visar att det inte har skett någon uppföljning, utvärdering eller återrapportering till styrelsen av:

- ▶ Enhetens arbete på helårsbasis (med undantag för produktivitet, se avsnitt 3.3.1)
- ▶ Verksamhetens måluppfyllelse
- ▶ Eventuella samordningsvinster, dvs i vilken utsträckning samordningsvinster har uppnåtts med organisationen
- ▶ Kundnöjdhet, dvs hur övriga förvaltningar och/eller vikarier uppfattar verksamhetens kvalitet.

Kommunstyrelsen har i juni 2020 beslutat att det ska genomföras en utvärdering av bemanningsenhetens verksamhet.

4. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte i tillräcklig omfattning säkerställt att bemanningsenheten arbetar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Vår bedömning grundar sig på nedanstående iakttagelser och bedömningar:

Revisionsfråga	Bedömning
Är ansvarsfördelningen mellan enheten och övriga verksamheter tydlig?	Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har tydliggjort enhetens uppdrag eller ansvar i förhållande till övriga verksamheter. Vi bedömer däremot att de rutiner som tagits fram på förvaltningsnivå i stort tydliggör ansvarsfördelningen mellan enheten och övriga verksamheter även om det finns behov av att fortsatt diskutera och ytterligare dokumentera denna.
Har kommunstyrelsen tydliggjort enhetens förutsättningar (tex mål, uppdrag och resurser)?	Kommunstyrelsen har inte beslutat om enhetens mål eller uppdrag. Enheten uppger att de arbetar efter målsättningen att öka andelen tillsvidareanställda och minska timanställda. Detta mål har dock inte utvärderats. Styrelsen har i internbudget för år 2020 fördelat 1 301 tkr (kostnader) till bemanningsenheten. Detta motsvarar kostnader för enhetens chef och en bemanningsassistent. Övriga tjänster finansieras av VSF barn- kultur- och utbildningsförvaltningen.
Finns det tydliga rutiner för enhetens arbete?	Vi bedömer att det i allt väsentligt finns tydliga rutiner för enhetens arbete. Bemanningsenhetens rutin omfattar stora delar av enhetens arbete med vikariehanteringen, aktuella lagar och system. Rutinen beskriver dock inte kontroll av arbetstillstånd. Vidare finns samverkansrutiner för hanteringen av vikariebeställningar och sommarbemanningen till vård- och socialförvaltningens verksamheter.
Följer styrelsen upp och utvärderar enhetens resultat (tex med fokus på samordningsvinster och övriga verksamheter nöjdhet)?	Vi bedömer att kommunstyrelsen inte i tillräcklig omfattning följer upp och utvärderar enhetens resultat. Vi kan se att styrelsen erhållit viss information om enhetens produktivitet (antalet vikarier) och ekonomiska utfall. Det har dock inte skett någon utvärdering av eventuella samordningsvinster eller av kundnöjdheten från beställande verksamheter.
Bedrivs verksamheten effektivt och har verksamheten nått i övrigt önskvärda resultat?	Det är inte möjligt att revisionellt bekräfta i vilken utsträckning verksamheten bedrivs effektivt och når önskvärda resultat. Detta då det saknas tydliga mål och syfte med verksamheten. Det ekonomiska resultatet/utfallet för enheten var för år 2019 en negativ budgetavvikelse på ca 11 %.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Förtydliga bemanningsenhetens syfte och mål (tex vad som ska uppnås när det gäller kvalitet, produktivitet, ekonomi/samordning).
- ▶ Följ upp och utvärdera bemanningsenhetens resultat kontinuerligt utifrån det syfte och mål som sätts för enheten.
- ▶ Säkerställ att beslut inte fattas utan delegation. Uppdatera om nödvändigt kommunstyrelsens delegationsordning.

Skellefteå den 30 oktober 2020

David Larsson
Verksamhetsrevisor, EY

PerÅke Brunström
Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner och stickprovskontroll:

- ▶ Bemanningschef
- ▶ HR-chef
- ▶ Urval enhetschefer särskilt boende
- ▶ Urval förskolerektorer

Dokument:

- ▶ Personalpolitiskt program
- ▶ Årsbokslut 2019
- ▶ Informationsmaterial för utredning av införandet av bemanningsenheten (PowerPoint)
- ▶ Utdrag från budgetdirektiven 2014
- ▶ Flödesschema sommarrekrytering VSF
- ▶ Sommarrapport 2019 (Bemanningsenheten)
- ▶ Rutiner för bemanningen
- ▶ Årshjul för rekrytering av sommarvikarier till VSF
- ▶ Statistik från bemanningsenheten för 2019
- ▶ Rutiner bemanningsassistenter
- ▶ Minnesanteckningar och informationsmaterial från referensgrupp för utredning (2014)
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning