

Förstudie avseende personalutskottets ansvar för personal

Södertälje kommun



Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning.....	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och frågeställningar	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Genomförande och avgränsning	3
3.	Resultat av genomförd förstudie	4
3.1	Kommunstyrelsens ansvar avseende personalfrågor	4
3.2	Nämndernas hantering av personalfrågor	5
3.2.1	Ansvar, roller och rutiner inom förvaltningen	6
4.	Avslutande reflektioner	7
	Svar på frågeställningar	9
	Bilaga 10	
	Källförteckning	10

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en förstudie avseende personalansvaret i kommunen. Förstudien har syftat till att kartlägga hur ansvaret för personal och personalfrågor ser ut i kommunen. Förstudien har visat på att kommunstyrelsen har det yttersta personalansvaret i egenskap av arbetsgivare. Hela den kommunala förvaltningen är underställd kommunstyrelsen och de olika kontoren ställs till nämndernas förfogande av kommunstyrelsen. Detta medför att alla beslut som fattas avseende exempelvis anställning, avsked och omplacering fattas på delegation från kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen beslutar om rekrytering av kommundirektör, HR-direktör, ekonomidirektör och kontorschefer. Rekrytering av övrig personal är delegerat till chefer i verksamheterna. Även disciplinåtgärder, avsked med mera är delegerat till olika nivåer inom kontoren.

Kommunstyrelsens personalutskott har också viss beslutsrätt delegerad till sig. Utskottet beslutar om exempelvis övergripande lönepolitisk inriktning för året och pedagogiskt måltidsavdrag för utbildningskontoret. Utskottet tar också del av informationsärenden rörande personalfrågor.

Nämnderna har inget formellt mandat eller ansvar avseende personalfrågor, utöver att nämnderna är med och får komma med synpunkter vid rekrytering av kontorschef. Om en nämnd har synpunkter på personalpolitiken inom ett kontor får nämnden vända sig till kontorschefen - vid synpunkter på kontorschefen till kommundirektör eller kommunstyrelsens ordförande. Kontorens eget arbete med personalfrågor utgår från den ansvarsfördelning som kommer av kommunstyrelsens delegationsordning samt HR:s kommungemensamma rutiner inom området.

Ansvar för fortbildning är inte lika tydligt, och både nämnder och kommunstyrelsen har möjlighet att besluta om utbildningsinsatser. Till stor del bedrivs dock kompetensutvecklings- och utbildningsarbetet inom kontoren som en del av den ordinarie verksamheten.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Utifrån information på kommunens hemsida¹ framgår att kommunstyrelsen inom sig ska utse ett personalutskott för att handlägga ärenden som rör kommunen som arbetsgivare. Utskottets beslutsärenden anges framgå av kommunstyrelsens delegationsordning. Utskottet kan vid behov bereda sådana personalärenden som ska behandlas av hela kommunstyrelsen.

Av nämndernas reglementen framgår att kommunstyrelsen tillhandahåller personal till nämnderna i form av respektive verksamhetskontor.

I kommunens Mål och budget 2024 anges att kommunstyrelsens personalutskott har uppdraget att samordna personalpolitiken i kommunens förvaltning och de kommunala bolagen.

Revisorerna i kommunen har beslutat genomföra en kartläggande förstudie för att klargöra hur ansvaret för personal ser ut i den kommunala förvaltningen. Förstudien ska också behandla vilket mandat nämnderna har att omplacera personal för att säkerställa högsta möjliga kvalitet i sin verksamhet.

Resultatet av förstudien kommer att användas av revisorerna för att besluta om en fördjupad granskning ska göras på området.

2.2 Syfte och frågeställningar

Förstudien syftar till att kartlägga hur ansvaret för personal och personalfrågor ser ut i kommunen.

Följande frågeställningar kommer att besvaras i förstudien:

- ▶ Vilket ansvar har kommunstyrelsen och kommunstyrelsens personalutskott för frågor som rör personal, inklusive rekrytering, omplacering, fortbildning och avslut?
 - Hur ser kommunikationsvägarna ut mellan personalutskottet och nämnderna i kommunen för frågor som rör personal?
- ▶ Vilket ansvar har respektive nämnd för frågor som rör personal, inklusive rekrytering, omplacering, fortbildning och avslut?
 - Vilket arbete genomför respektive kontor i frågor som rör personal, inklusive rekrytering, omplacering, fortbildning och avslut och hur ser ansvar, roller och rutiner ut vid respektive kontor?

2.3 Revisionskriterier

Revisionskriterier i granskningar utgörs som regel av lagstiftning, praxis, av fullmäktige antagna styrdokument etcetera. Föreliggande kartläggande förstudie saknar revisionskriterier. Då förstudien är av kartläggande karaktär kommer inte några analyser och bedömningar göras.

2.4 Genomförande och avgränsning

Förstudien omfattar kommunstyrelsen och samtliga nämnder. De kommunala bolagen omfattas inte av förstudien.

¹ [Utskott - Södertälje kommun \(sodertalje.se\)](https://www.sodertalje.se)

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med tjänstepersoner ansvariga för HR-frågor inom kommunstyrelsens kontor, samt med ett urval ordförande för kommunens nämnder.

3. Resultat av genomförd förstudie

3.1 Kommunstyrelsens ansvar avseende personalfrågor

Av *Reglementen för kommunstyrelsen och nämnderna*² framgår att alla medarbetare i kommunen ingår i den samlade kommunförvaltningen som är underställd kommunstyrelsen. Medarbetare ställs till övriga nämnders förfogande. Kommunstyrelsen har enligt reglementet hand om frågor som rör förhållandet mellan kommunens och dess medarbetare. Bland annat ska kommunstyrelsen föra kommunens talan i mål och ärenden som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess anställda.

Av *Arbetsordning för kommunstyrelsen*³ framgår att kommunstyrelsen inom sig utser ett personalutskott för att handlägga ärenden som rör kommunen som arbetsgivare. Utskottets beslutsärenden framgår vidare enligt arbetsordningen av kommunstyrelsens delegationsordning. Utskottet kan vid behov bereda sådana personalärenden som ska behandlas av hela kommunstyrelsen. Vidare framgår av arbetsordningen att utskottet enligt kommunens bolags ägardirektiv har uppdraget att samordna personalpolitiken i kommunens förvaltning och de kommunala bolagen.

Av *Delegationsordning för kommunstyrelsen*⁴ framgår att kommunstyrelsen har ett huvudmannaskap som arbetsgivare för den samlade kommunförvaltningen, i vilken alla förvaltningens medarbetare ingår. Förvaltningen är organisatoriskt indelad i ett antal kontor och arbetar dels på direkt uppdrag av kommunstyrelsen, dels ställs den till övriga nämnders förfogande enligt vad som framgår av styrdokument. Då nämnderna inte har uppgiften som arbetsgivare (anställningsmyndighet) utgår all delegation i arbetsgivarärenden från kommunstyrelsen.

Ett urval av ansvarsfördelningar enligt delegationsordningen framgår i tabellen nedan.

Delegat	Beslutar om
Kommunstyrelsen	Anställning av stadsdirektör (på förslag från kommunstyrelsens ordförande) Anställning av kontorschef, HR-direktör och ekonomidirektör (på förslag av stadsdirektören) Uppsägning och avsked av stadsdirektör (på förslag från kommunstyrelsens ordförande) Uppsägning av kontorschef, HR-direktör eller ekonomidirektör (på förslag av stadsdirektören)
Stadsdirektör	Anställning av underställd personal Förflyttning av anställd utan samtycke inom ett kontor Avstängning (i samråd med HR) Disciplinpåföljd (i samråd med HR)

² Beslutad av kommunfullmäktige 2023-11-6 § 194

³ Senast reviderad av kommunstyrelsen 2023-04-14 § 54

⁴ Senast reviderad av kommunstyrelsen 2023-12-15 § 231

	Uppsägning eller avsked av underställd personal (i samråd med HR)
Kontorschef	Anställning av underställd personal Förflyttning av anställd utan samtycke inom ett kontor Avstängning (i samråd med HR) Disciplinpåföljd (i samråd med HR) Uppsägning eller avsked av underställd personal (i samråd med HR)
Områdeschef	Anställning av underställd personal Förflyttning av anställd utan samtycke inom ett kontor Disciplinpåföljd (i samråd med HR)
Enhetschef	Anställning av underställd personal
Förhandlingschef	Förflyttning av anställd utan samtycke mellan kontor (i samråd med berörda kontorschefer)

Personalutskottet är delegat i följande ärenden:

- ▶ Fastställa lön för kommunalrådssekreterare vid nyanställning
- ▶ Anta vissa centrala kollektivavtal som lokala kollektivavtal efter rekommendation av Sveriges kommuner och regioner (SKR)
- ▶ Beslut om stridsåtgärd
- ▶ Beslut om särskilda ersättningar och avdrag, till exempel avgift för pedagogisk måltid.
- ▶ Beslut i sådana personalfrågor som inte:
 - Är reglerade på annat sätt i delegationsordningen
 - Gäller besvarande av skrivelser från revisorerna,
 - Ingår i ett större ärende, till exempel internkontroll, eller
 - Gäller ärenden som ska avgöras av kommunfullmäktige

Av delegationsordningen framgår också delegation avseende bland annat lönesättning, beslut kring bisysslor samt beslut kring ledighet.

En genomgång av personalutskottets protokoll från 2023 och 2024 visar att utskottet i huvudsak behandlar informationsärenden. Dessa innefattar bland annat information om kommunens arbete med bakgrundskontroller, en återkommande punkt där HR-direktören informerar och lägesrapport om avtalsrörelsen. Utskottet har även beslutat om bland annat övergripande lönepolitisk inriktning för året och pedagogiskt måltidsavdrag för utbildningskontoret. Därutöver tar utskottet även del av anmälningsärenden om beslut som fattats på delegation, innefattande exempelvis överenskommelser med enskilda anställda.

Varken kommunstyrelsens reglemente eller delegationsordning innehåller något uttalat ansvar för fortbildning eller kompetensutveckling av personal.

3.2 Nämndernas hantering av personalfrågor

Av samtliga nämnders reglementen framgår att kommunstyrelsen tillhandahåller personal till nämnden. Nämnderna har inget formellt ansvar i personalfrågor och inte heller någon formell möjlighet att påverka vid rekrytering, omplacering och avslut. Ett undantag är vid

rekrytering av kontorschef. Av *Reglementen för kommunstyrelsen och nämnderna* framgår att ordföranden i berörd nämnd ska beredas tillfälle att medverka i beredningen av tillsättande av kontorschef. Samråd med berörd nämnd ska ske före tillsättningen. Av intervju framgår att detta i praktiken innebär att presidierna för berörda nämnder medverkar vid slutintervju av kontorschefskandidat samt för dialog med kommunstyrelsen och kommundirektör för utformning av kravställning. Kommunstyrelsens presidier deltar dock inte vid slutintervjuerna, däremot har kommundelsnämnderna möjlighet att medverka under rekryteringsprocessen med synpunkter kring kravställning. Vissa intervjuade ordföranden uppger att det vore bra om även någon ordförande från kommundelsnämnderna deltog vid intervju för att även fånga kommundelsnämndernas perspektiv.

Intervjuade ordförande beskriver ett liknande tillvägagångssätt för nämnderna att hantera personalfrågor. Om nämnderna skulle vilja påverka personalpolitiken inom ett kontor, oavsett om det gäller anställning, avslut av tjänst eller omplacering, skulle det ske genom att kontakta kontorschef, som ansvarig för verksamheten inom kontoret och delegat för sådana frågor. Intervjuade ger dock en gemensam bild av att organisation inom kontoren är förvaltningens, ytterst kontorschefs, ansvar och att nämnderna i regel inte bör detaljstyra kontorens organisation. Om en nämnd skulle tappa förtroende för sin kontorschef eller uppfatta att kontorschefen inte hör samman nämnden uppger ordförandena att de skulle kontakta kommunstyrelsens ordförande samt kommundirektören.

Intervjuade nämndsordförande uppger att nämnderna inte har någon formell kommunikation med personalutskottet. Den huvudsakliga kommunikationen i personalfrågor mellan kommunstyrelsen och nämnderna sker i form av kommunikation mellan ordföranden. Detta sker framför allt på förekommen anledning.

Nämnderna tar del av en rapportering om personalfrågor i delårs- och årsrapport, samt i vissa fall även i månadsrapportering. Denna rapportering sker främst kopplat till arbetet med kommunfullmäktiges mål att Södertälje kommun ska vara en attraktiv arbetsgivare. Denna rapportering beskriver på ett övergripande sätt hur kontoren har arbetat med personalfrågor under året. Beskrivningarna är desamma för samma kontor i de olika rapporterna, exempelvis innehåller utbildningsnämndens och kommundelsnämndernas årsrapporter för 2023 samma beskrivning av utbildningskontorets arbete. Vissa intervjuade ordförande påtalar att nämnden skulle ha nytta av mer frekvent information om personalfrågor. Samtliga ordförande menar dock att nämnderna skulle få mer information om de efterfrågade mer information.

Intervjuade upplever att det finns en viss otydlighet gällande nämndernas ansvar för fortbildning och kompetensutveckling. Frågan kan betraktas som en personalfråga men även som en del av den löpande verksamheten. Nämnderna behandlar således också frågan på olika sätt, där vissa nämnder har beslutat om insatser rörande fortbildning och kompetensutveckling för personal, medan andra ser frågan som rörande kontorens egen verksamhet och ytterst kommunstyrelsens ansvarsområde. Kontoren genomför också egna kompetensutvecklingsinsatser som en del av det ordinarie verksamheteten utöver specifika insatser beslutade av nämnd eller kommunstyrelse (se avsnitt 3.2.1)

3.2.1 Ansvar, roller och rutiner inom förvaltningen

Kommunen har en central HR-avdelning. Denna tillhör kommunstyrelsens kontor och bedriver kommunens övergripande HR-arbete. Kontoren har inga egna HR-avdelningar men HR-avdelningen fördelar inom avdelningen så att ett kontor har en naturlig kontaktperson för HR-frågor. HR-avdelning har tagit fram gemensamma rutiner för kommunen att nyttja avseende rekrytering, omplacering och avslut. Intervjuade uppger att kontoren till stor del

följer de kommungemensamma arbetssätten, men att det förekommer att kontor i vissa fall avviker. Intervjuade betonar att det är chefen som enligt kommunstyrelsens delegationsordning fattar beslutet som också ansvarar för att följa de regler och rutiner som gäller inom kommunen.

Som framgår av avsnitt 3.1 ovan är beslut om bland annat anställning delegerat till olika chefer inom kontorens hierarki, medan uppsägning och avstängning är delegerat till kontorschef och stadsdirektör. Enligt delegationsordningen ska alla beslut om uppsägning eller avstämning ske i samråd med HR och intervjuade beskriver att HR i praktiken alltid är involverade vid sådana beslut. HR-avdelningen involveras även i varierande utsträckning i andra personalfrågor, såsom anställning och omplacering. Enligt intervjuade är HR-avdelningen oftast inte direkt involverade vid anställning av personal på lägre nivåer i hierarkin.

Av avstämning med kontorscheferna framgår ganska liknande bilder av kontorens eget arbete inom personalfrågor. Inom samtliga kontor har enhetscheferna personalansvar och ansvarar för rekrytering av underställda medarbetare. Detta utgår från HR:s rutiner som finns på kommunens intranät, men vissa kontor har även tillägg till dessa rutiner. Exempelvis har miljökontoret som rutin att två chefer medverkar vid intervjuer. Rekrytering av chefer följer också HR:s rutiner och genomförs av kontorschef eller områdeschef, beroende på vilken chefsroll som rekryteras. Avsked och omplacering hanteras också i enlighet med HR:s rutiner och med kommunstyrelsens delegationsordning, där avsked sker i samråd med HR. Detta innebär exempelvis områdeschef eller kontorschef kan besluta om omplacering utan samtycke inom ett kontor. Ansvarsfördelningarna beskrivs genomgående utgå från kommunstyrelsens delegationsordning, vilket medför exempelvis att vissa olika chefsbefattningar har delegation att besluta om rekrytering.

Kontoren bedriver också ett eget arbete med kompetensutveckling och fortbildning. Insatser kan initieras utifrån beslut från nämnd eller kommunstyrelse, men genomförs även i kontorens vardagliga verksamhet. Miljökontoret har en egen introduktion för nya medarbetare, och vidare kompetensutveckling anpassas efter uppdrag och erfarenhet. Ett återkommande behov för miljökontoret är att vidareutbilda miljöinspektörer, då de flesta utbildningar inte är anpassade efter att arbeta med myndighetsutövning. Utbildningskontoret har ett stort internt fortbildnings- och kompetensutvecklingsarbete som framför allt struktureras utefter de olika skolformerna. Dessa anpassas efter vilka behov som finns inom exempelvis förskola eller skola. Socialkontoret har en egen kompetensförsörjningsplan på övergripande nivå som ligger till grund för kontorets kompetensutveckling. Varje resultatområde har sedan en egen kompetensutvecklingsplan. Kontinuerlig kompetensutveckling ses som viktig för verksamheten och därför budgeteras vissa delar direkt i enheternas budget. Omsorgskontoret har också en övergripande kompetensförsörjningsplan, som beskriver bland annat vilka kompetensutvecklingsinsatser som är prioriterade för perioden 2022-2024. Vidare finns rutiner för verksamheterna att identifiera kompetensutvecklingsbehov, särskilt i mål- och budgetarbetet och i det systematiska kvalitetsarbetet. Ett exempel på insatser som kontoret genomfört är att erbjuda medarbetare att på betald arbetstid genomgå Skolverkets yrkespaket till undersköterska, detta i syfte att möta upp kravet på en skyddad yrkestitel för undersköterskor.

4. Avslutande reflektioner

Av förstudien framgår att de intervjuade nämndsordförandena överlag är positivt inställda till kommunens modell för hantering av personalansvar, det vill säga att kommunstyrelsen tillhandahåller personal till övriga nämnder. Intervjuade betonar att modellen fungerar väl.

Vi noterar att modellen medför vissa konsekvenser och möjliga komplikationer. Då nämnderna inte formellt är ansvariga för personalpolitiken inom "sina" kontor innebär detta att verksamhet inom nämndernas ansvarsområden påverkas av kommunal verksamhet som nämnderna inte ansvarar för och formellt inte beslutar om. Intervjuade betonar att nämnderna i praktiken skulle kunna påverka genom att kontakta kommunstyrelsen och kommundirektör exempelvis om de skulle tappa förtroende för en kontorschef. Detta bygger dock på ett fungerande samarbete mellan nämnderna och kommunstyrelsen, om samarbetet skulle brista skulle detta kunna innebära att en nämnd hamnar i en situation där nämnden inte har förtroende för ledningen i "sitt" kontor och inte kan påverka detta. Intervjuade uppger sammantaget att samarbetet fungerar väl och att det finns goda kontaktvägar mellan kommunstyrelsen och nämnderna i frågan. En annan aspekt av modellen som är värd att notera är att det kan finnas en gråzon mellan var kommunstyrelsens personalansvar slutar och facknämndernas ansvar för verksamhet börjar. Detta gäller exempelvis i frågor som kompetensutveckling och fortbildning där även vissa intervjuade upplever att det kan vara otydligt i vilken utsträckning nämnderna har att besluta i sådana frågor.

Slutligen noterar vi att personalutskottet har en central roll i att forma kommunens personalpolitik, särskilt utifrån antalet beslutsärenden som kommunstyrelsen har delegerat till personalutskottet. Personalutskottets delegation att besluta i sådana personalfrågor som inte är reglerade på annat sätt i delegationsordningen är brett formulerad - i regel brukar delegationsordningar avse delegation att fatta specifika beslut.

Svar på frågeställningar

Delfråga	Svar
<p>Vilket ansvar har kommunstyrelsen och kommunstyrelsens personalutskott för frågor som rör personal, inklusive rekrytering, omplacering, fortbildning och avslut?</p> <p>Hur ser kommunikationsvägarna ut mellan personalutskottet och nämnderna i kommunen för frågor som rör personal?</p>	<p>Kommunstyrelsen har personalansvaret i kommunen och ansvarar ytterst för frågor om rekrytering, omplacering och fortbildning. Personalutskottet beslutar i vissa frågor som exempelvis kommunens övergripande lönepolitiska inriktning. Utskottet har också informationsgenomgångar. Utskottet fattar beslut utifrån delegation från kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har inte något formellt utpekat ansvar för kompetensförsörjning, men beslutar avseende kommunövergripande insatser.</p> <p>Det finns inga direkta kommunikationsvägar mellan personalutskottet och nämnderna rörande personalfrågor. Nämndernas har i huvudsak kontakt med kommunstyrelsen, ofta mellan ordförande i nämnd och kommunstyrelsens ordförande, om nämnden har synpunkter på personalpolitiken.</p>
<p>Vilket ansvar har respektive nämnd för frågor som rör personal, inklusive rekrytering, omplacering, fortbildning och avslut?</p> <p>Vilket arbete genomför respektive kontor i frågor som rör personal, inklusive rekrytering, omplacering, fortbildning och avslut och hur ser ansvar, roller och rutiner ut vid respektive kontor?</p>	<p>Nämnderna har inget formellt ansvar i personalfrågor. Nämnderna har möjlighet att påverka i rekrytering av kontorschef. Om nämnden har synpunkter på personalfrågor inom "sitt" kontor vänder de sig till kontorschef, men nämnderna har inget formellt mandat att besluta om personalpolitiken inom kontoret. Intervjuade ordföranden betonar också att personalhanteringen inom kontoren till stor del är kontorens ansvar och att nämnderna bör hålla ett rimligt avstånd. Om en nämnd skulle tappa förtroende för en kontorschef kan de vända sig till kommunstyrelsens ordförande eller till kommundirektören. Nämnderna har inget formellt ansvar för fortbildning, men vissa nämnder har beslutat att sitt kontor ska genomföra specifika kompetenshöjande insatser.</p> <p>Kontorens eget arbete med personalfrågor utgår till stor del från kommunstyrelsens delegationsordning och HR:s rutiner på intranätet. Rekrytering, omplacering och avslut är områden som HR har upprättat rutiner för och där kommunstyrelsens delegationsordning tydliggör vem som ska fatta beslutet. I vissa fall har kontoren även egna rutiner som tillägg till HR:s rutiner. Avseende fortbildning bedriver kontoren ett eget arbete, där exempelvis socialkontoret har en övergripande plan som också är nedbruten på enhetsnivå.</p>

Södertälje den 13 juni 2024

Anders More

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Daniel Larsson

Verksamhetsrevisor

Bilaga

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Ordförande, socialnämnden
- ▶ Ordförande, utbildningsnämnden tillika ordförande i personalutskottet
- ▶ Ordförande, Järna kommundelsnämnd
- ▶ Ordförande, stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Tf. HR-direktör tillika förhandlingschef
- ▶ HR-chef
- ▶ Kanslichef

Avstämning har även genomförts per e-post med:

- ▶ Miljödirektör
- ▶ Utbildningsdirektör
- ▶ Omsorgsdirektör
- ▶ Socialdirektör

Dokument

- ▶ Reglementen för kommunstyrelsen och nämnderna
- ▶ Delegationsordning för kommunstyrelsen
- ▶ Arbetsordning för kommunstyrelsen
- ▶ Personalutskottets protokoll 2023-2024
- ▶ Samtliga nämnders delårsrapporter och årsrapporter för 2023