

Chefs- och ledarskap inom kommunkoncernen

Storumans kommun

Storumans kommunföretag AB

Fastighets AB Umluspen

Hemavan Tärnaby Airport AB

Industri- och logistikcentrum i Storuman AB

April 2022

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer och lekmannarevisorer i bolagen har PwC genomfört en granskning inom området chefs- och ledarskap. Granskningen tar sin utgångspunkt från revisionskapitel i kommunallagen (kap 12) och aktiebolagslagen (kap 10). Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelse, nämnder och kommunägda aktiebolag.

Granskningen har riktats mot följande områden:

- Mål och riktlinjer
- Handlingsplaner
- Mätning och uppföljning
- Måluppfyllelse

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att arbetet med chefs- och ledarskap sköts delvis på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är delvis tillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitt 2.1-2.4.

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen - inför kommande arbete med strategisk plan - utvecklar sin styrning inom personalområdet.
- Att kommunstyrelsen prövar hur kommunstyrelseförvaltningen kan utvecklas i rollen som koncernövergripande stödfunktion. En första steg är att genomföra inventering och analys av förekommande behov inom området personal.
- Att moderbolagets styrelse prövar om alla anställda inom bolagskoncernen ska ges möjlighet att delta i årlig medarbetarundersökning. Det skapar även förutsättningar att jämföra resultatet mellan verksamheter inom koncernen.
- Att kommunstyrelsen utvecklar årsredovisningens förvaltningsberättelse i fråga om väsentliga personalförhållande inom kommunkoncernen. Den bör bland annat omfatta koncernens arbete med kompetensutveckling och personalförsörjning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Mål och riktlinjer	5
2.2 Handlingsplaner	6
2.3 Mätning och uppföljning	8
2.4 Måluppfyllelse	10
3. Avslutning	12
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	12
3.2 Rekommendationer	12

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunfullmäktige fastställer vart fjärde år vision och övergripande mål för Storumans kommun. I strategisk plan 2020-2023 framhålls betydelsen av att kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare samt att organisationen ska ta tillvara medarbetarnas kunskap och engagemang. Inom kommunens samlade verksamhet (kommun + bolag) finns ungefär 650 anställda.

Ett väl utvecklat chefs- och ledarskap är avgörande för en organisations möjlighet att uppfattas som attraktiv. I chefernas uppdrag ingår att leda, engagera och ta vara på medarbetarnas kunskap för att nå verksamhetens mål. Bristfällig styrning och kontroll inom området kan riskera att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt och att ställda mål inte uppnås.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelse (KS), nämnder och kommunägda aktiebolag. I kommunstyrelsens uppdrag ingår att leda, samordna och utöva uppsikt över kommunens samlade verksamhet (inkl. bolagen).

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12 och aktiebolagslagen kapitel 10. Syftet med granskningen är att pröva om arbetet med chefs- och ledarskap sköts på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för området?
2. Finns dokumenterade handlingsplaner för att utveckla chefs- och ledarskap? Fokus på övergripande nivå respektive individnivå.
3. Sker mätning och uppföljning av chefs- och ledarskap i tillräcklig omfattning? Styrelse-/nämndsnivå respektive verksamhetsnivå.
4. Nås uppsatta mål inom området chefs- och ledarskap?

Revisionsfråga 1 och 4 används för att pröva om granskningsområdet sköts på ett ändamålsenligt sätt. Granskningsresultatet från övriga frågor bildar underlag för uttalande om intern kontroll.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:13
- Aktiebolagslagen 8:4
- Styrdokument inom kommunen och dess bolag som är relevanta för granskningen, t.ex. reglemente för kommunstyrelsen och nämnder, bolagsordning och ägardirektiv.
- I övrigt se avsnitt "syfte och revisionsfrågor"

1.4 Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i första hand till kalenderår 2021. I övrigt se avsnitt "syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Analys av för granskningen relevant dokumentation samt kompletterande intervjuer med administrativ chef, förvaltningschef för fritids-, kultur- och utbildningsförvaltningen, koncernchef/VD i moderbolaget, VD:ar i dotterbolagen Fastighets AB Umluspen respektive Hemavan Tärnaby Airport AB. I övrigt se avsnitt "syfte och revisionsfrågor".

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

2. Granskningsresultat

2.1 Mål och riktlinjer

Revisionsfråga 1: Finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för området?

lakttagelser

En kommun är en politiskt styrd organisation där förtroendevalda har ansvar för beslut inom ett stort antal områden. I styrelser och nämnders uppdrag ingår att besluta om mål och riktlinjer. Därutöver kan det på verksamhetsnivå utfärdas kompletterande riktlinjer.

Politisk nivå

När det gäller mål och riktlinjer beslutade på styrelse-/nämndsnivå har följande noterats:

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen ska samordna och utveckla kommunens totala verksamhet. Styrelsen har ett övergripande ansvar för kommunens personalpolitik. En del i detta uppdrag är att ta fram mål, strategier och planer. KS ska även utöva ägarrollen över verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Vår granskning visar att kommunkoncernen saknar politiskt fastställda styrdokument för chefs- och ledarskap. Ägardirektiv till kommunägda bolag berör inte området personal (chef och/eller medarbetare).

Kommunstyrelsen har inte formulerat koncernövergripande mål inom personalområdet. Följaktligen saknas även mål för chefs- och ledarskap. Däremot finns några personalmål för verksamhet som bedrivs i förvaltningsform (kommunstyrelsen + nämnder) respektive för KS egna verksamheter.

Nämnder och bolagsstyrelser

Nämnder och bolagsstyrelser ska inom sina verksamhetsuppdrag hantera personalfrågor av operativ karaktär. Styrelsen för moderbolaget ska utöva ägarrollen över dotterbolag.

Nämnder och bolagsstyrelser har inte tagit fram mätbara mål som rör chefs- och ledarskap. Vi ser att omsorgsnämnden i sin verksamhetsplan 2021 angett att den avser utveckla ledarskapet inom organisationen.

I övrigt noteras att nämnder och ett par av bolagen (moderbolag och Umluspen) har interna mål som rör området personal. Vi kan inte finna att moderbolaget under 2021 utövat styrning över dotterbolagen när det gäller chefs- och ledarskap.

Verksamhetsnivå

Kommunstyrelseförvaltningen ska stödja kommunstyrelsen i dess arbete att samordna och utveckla koncernens samlade verksamhet. Förvaltningen består av ett antal

stödfunktioner, däribland den administrativa enheten. Enheten är en koncerngemensam resurs inom personal och ekonomi.

Granskningen visar att kommunstyrelseförvaltningen inte formulerat mål för området chefs- och ledarskap.

När det gäller riktlinjer finns inom kommunkoncernen en chefshandbok. I handboken - som nås genom kommunens Intranät - finns en mängd stödjande dokument. Dokumenten är indelade i tre huvudområden: 1) Arbetsmiljö, 2) Verksamhet och 3) Ekonomi. Vissa avsnitt i handboken är koncernspecifika, andra delar är generella till sin karaktär. I chefshandboken återfinns även stödjande dokument i form av mallar för bland annat resultat- och utvecklingssamtal. Ansvaret för att ajourhålla handboken vilar på administrativa enheten.

Granskningen indikerar att chefshandboken inte är känd av samtliga chefer inom bolagen. Följaktligen tillämpas handboken inte fullt ut av kommunens samlade verksamhet.

Intervju med ett urval av företrädare för verksamheten indikerar att styrningen i form av riktlinjer upplevs i stort vara tillräcklig. Företrädare för bolagen upplever att kommunstyrelseförvaltningen tillhandahåller stöd till den verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform.

Bedömning

Vår bedömning är att det *delvis* finns ändamålsenliga mål och riktlinjer inom granskningsområdet. Bedömningen baseras på följande:

- På verksamhetsnivå finns riktlinjer i form av handbok för chefer. Handboken innehåller såväl koncernspecifika som generella delar som stöd i chefsuppdraget. Däremot saknas politiskt fastställda riktlinjer inom området chefs- och ledarskap.
- Mål för chefs- och ledarskap finns varken formulerade på styrelse-/nämndnivå eller verksamhetsnivå.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för kommunens personalpolitik. Vår uppfattning är att KS styrning inom området får ses som svag. Avsaknad av central styrning riskerar medföra stora skillnader för chefer att fullgöra uppdrag inom koncernen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att - inför kommande arbete med strategisk plan - utvecklar sin styrning inom personalområdet. Kommunstyrelsen/moderbolaget bör även verka för att kommunkoncernens chefshandbok görs känd bland samtliga chefer.

2.2 Handlingsplaner

Revisionsfråga 2: Finns dokumenterade handlingsplaner för att utveckla chefs- och ledarskap? Fokus på övergripande nivå respektive individnivå.

Iakttagelser

I kommunallagen ges uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom planer. En handlingsplan är ett verktyg för att nå uppsatta mål för verksamheten. I handlingsplanen återfinns tidsatta aktiviteter samt ansvarsbärare för att genomföra respektive åtgärd.

Politisk nivå

Av avsnitt 2.1 framgår att styrelser och nämnder inte formulerat mål för området chefs- och ledarskap. När det gäller planer hanterade på politisk nivå noteras följande:

- Omsorgsnämndens verksamhetsplan 2021 ger ingen vägledning hur verksamheten ska arbeta för att utveckla ledarskapet inom förvaltningen.
- Övriga politiska organ (kommunstyrelsen, nämnder och bolagsstyrelser) saknar planer för granskningsområdet.

Verksamhetsnivå

Koncernövergripande aktiviteter för att utveckla chefs- och ledarskap ska tillhandahållas av kommunstyrelseförvaltningen. Granskningen visar att förvaltningen inte formaliserat sina stödinsatser i form av en handlingsplan. Vi noterar att förvaltningen erbjuder alla nya chefer en 3-dagars introduktionsutbildning. Även chefer i kommunägda bolag ges möjlighet att gå denna utbildning.

Företrädare för administrativa enheten upplever att den för närvarande saknar personella resurser för att driva ett strukturerat utvecklingsarbete inom området chefs- och ledarskap. Granskningen kan inte se att enheten intar en styrande/samordnande roll när det gäller utvärdering av koncernens chefer.

När det gäller handlingsplaner på individnivå har följande noterats:

- I chefshandboken återfinns ett årshjul med återkommande aktiviteter. Medarbetarsamtal ska utföras vid två tillfällen per år. Är du chef genomförs samtalet med närmast högre chef. Handboken ställer inte krav på att chefer ska ha utvecklingsplaner.
- Chefer utvärderas årligen utifrån övergripande kriterier som beskrivs i handbok. Utvärdering genomförs av närmast högre chef. Det görs ingen koncernövergripande kalibrering inför årlig utvärdering av chefer inom respektive förvaltning/verksamhet.
- En individuell handlingsplan för chefer upprättas i det fall där föregående års utvärdering redovisar ett samlat resultat som understiger 3 (skala 1-6).

I granskningen framkommer att det är ovanligt att individuella handlingsplaner för chefer tas fram inom kommunkoncernen.

Granskningen indikerar att årliga resultat- och utvecklingssamtal för chefer i allt väsentligt utförs på ett systematiskt och likartat sätt. VD:ar i moder- och dotterbolag för resultat- och utvecklingssamtal med styrelseordförande. Formerna för samtal mellan VD/ordförande sker dock inte på ett enhetligt sätt, vilket kan ses som en brist.

Bedömning

Vi bedömer att i allt väsentligt *saknas* dokumenterade handlingsplaner för att utveckla chefs- och ledarskap inom koncernen. Bedömningen baseras på följande:

- På styrelse-/nämndsnivå har det inte beslutats om handlingsplaner som rör granskningsområdet.
- På verksamhetsnivå genomförs vissa insatser i syfte att utveckla chefs- och ledarskap. Insatserna är i låg grad formaliserade i dokumenterade planer. Detta gäller såväl på övergripande nivå som på individnivå.

Vi ser ett värde att KS prövar hur kommunstyrelseförvaltningen kan utvecklas i rollen som koncernövergripande stödfunktion. En första steg är att genomföra inventering och analys av förekommande behov inom området personal.

2.3 Mätning och uppföljning

Revisionsfråga 3: Sker mätning och uppföljning av chefs- och ledarskap i tillräcklig omfattning? Styrelse-/nämndsnivå respektive verksamhetsnivå.

Iakttagelser

Politisk nivå

I kommunstyrelsens, nämndernas och bolagsstyrelsernas uppdrag ingår att utöva uppföljning inom sina ansvarsområden. I KS roll ingår även att ha uppsikt över kommunens samlade verksamhet.

När det gäller direktiv för mätning och uppföljning noteras följande:

- Kommunstyrelse och nämnder har genom sina personalmål gett uttryck för att det årligen ska genomföras medarbetarundersökning inom dess verksamheter. Motsvarande direktiv har även utfärdats av moderbolagets styrelse.
- Inom Umluspen ska alla chefer genomföra en mätning av medarbetarnas trivsel. Mätning ska ske i samband med resultat- och utvecklingssamtal.
- Övriga bolagsstyrelser har inte utfärdat direktiv inom området.

Granskningen visar att kommunstyrelsen (§ 109/21) respektive fritids-, kultur- och utbildningsnämnden (§56/21) har informerats om resultatet från 2021 års medarbetarundersökning. Utförda mätningar möjliggör interna och externa jämförelser (genomsnitt i riket).

Kommunstyrelsen ska årligen överlämna en årsredovisning till kommunfullmäktige. Redovisningen ska lämna uppgifter om väsentliga personalförhållanden inom kommunkoncernen. Den bör bland annat omfatta koncernens arbete med kompetensutveckling och personalförsörjning.

I april 2021 har KS lämnat förslag till årsredovisning 2020 till fullmäktige. Dokumentet lämnar vissa uppgifter om framtida personalförsörjning inom verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Däremot saknas information om hur koncernen arbetar med kompetensutveckling av chefer och övrig personal.

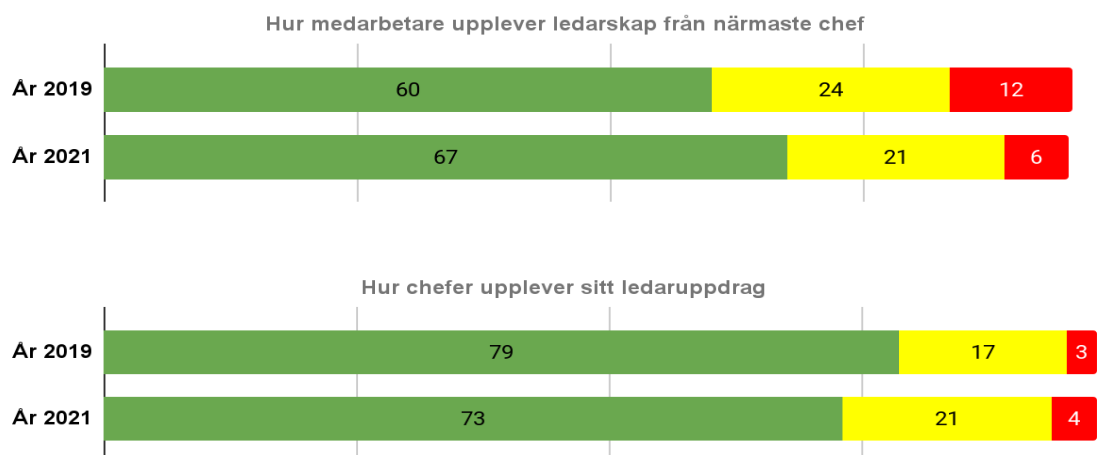
En genomgång av årsredovisning 2020 för bolagen visar att dessa i låg grad ger uppgifter om väsentliga personalförhållanden. I sammanhanget kan framhållas att var 10:e medarbetare inom koncernen är anställd i ett bolag.

Verksamhetsnivå

Förvaltningsform

Mätning och uppföljning av chefs- och ledarskap sker i första hand inom ramen för årlig medarbetarundersökning. Enkäten innefattar ett antal påståenden som rör chefs- och ledarskap. Enkäten besvaras av samtliga anställda, vilket även inkluderar chefer. Resultatet från undersökningen redovisas på enhetsnivå, förvaltningsnivå samt på kommunövergripande nivå.

Nedan redovisas det samlade resultatet för medarbetarundersökning 2021 samt motsvarande resultat för 2019:



Av diagrammen framgår att närmaste chefs ledarskap upplevs ha förbättrats under mandatperioden. Vidare framgår att cheferna i stort har en positiv bild av sitt ledaruppdrag, även om resultatet försvagats något. Bland annat känner chefer att stöd från bland annat centrala stödfunktioner har försämrats under tidsperioden.

Företrädare för verksamheten framhåller att enkätresultatet är ett viktigt underlag för att utveckla organisationen. Inom administrativa enheten analyseras resultatet från medarbetarenkäten på aggregerad nivå. Analysen omfattar i viss grad även området chefs- och ledarskap.

Bolagsform

Mätning och uppföljning av chefs- och ledarskap inom moderbolaget respektive flygplatsbolaget sker i första hand inom ramen för årlig medarbetarundersökning. När det gäller Fastighets AB Umluspen sker ingen särskild uppföljning inom området.

Granskningen visar att samtliga bolag genomför årliga resultat- och utvecklingssamtal med medarbetarna.

Företrädare för bolagen ser inget större behov av få mer stöd från kommunstyrelseförvaltningen när det gäller uppföljning och mätning inom granskningsområdet.

Bedömning

Vår bedömning är att mätning och uppföljning av chefs- och ledarskap *i huvudsak* sker i tillräcklig omfattning. Bedömningen baseras på följande:

- Inom verksamhet som bedrivs i förvaltningsform sker återkommande mätning och uppföljning inom området.
- Mätning och uppföljning av chefs- och ledarskap inom vissa delar av bolagssfären utförs inte på samma systematiska sätt.
- Kommunstyrelsen kan inte verifiera att den utövar tillräcklig uppföljning och uppsikt. Årlig återrapportering till fullmäktige om väsentliga personalförhållanden inom koncernen bedöms inte vara heltäckande.

Vi finner det oroande att det råder stora skillnader hur kommunens olika verksamheter arbetar med mätning och uppföljning. Vi ser ett värde att alla anställda inom koncernen ges möjlighet att delta i årlig medarbetarundersökning. Det skapar även förutsättningar att jämföra resultatet mellan verksamheter inom koncernen.

Förutom att verka för att utjämna omotiverade skillnader i arbetssätt rekommenderas kommunstyrelsen även säkerställa att återrapportering till fullmäktige inom personalområdet motsvarar krav i normgivning.

2.4 Måluppfyllelse

Revisionsfråga 4: Nås uppsatta mål inom området chefs- och ledarskap?

lakttagelser

Av avsnitt 2.1 framgår att det saknas specifika mål för området chefs- och ledarskap.

För flertalet granskade verksamheter finns generella mål inom området personal. Nedan redovisas måluppfyllelsen för dessa mål:

Organ	Mål/mätetal 2021	Måluppfyllelse
Kommunstyrelsen	Medarbetarenkät: 4.8 Hållbart medarbetarengagemang: 82	4.9 xx
Omsorgsnämnden	Medarbetarenkät: 4.8 Hållbart medarbetarengagemang: >80	4.9 81
Fritids-, kultur- och utbildningsnämnden	Medarbetarenkät: 4.8 Hållbart medarbetarengagemang: 86	5.0
Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden	Medarbetarenkät: Förbättrat resultat jämfört med 2020	Något lägre utfall än 2020
Storumans kommunföretag	Medarbetarenkät: 5.0 Hållbart medarbetarengagemang: 90	Uppfyllt Uppfyllt
Fastighets AB Umluspen	Personalens trivsel	

Sammanställningen visar att granskade verksamheter under 2021 i hög grad uppnått fastställda personalmål.

Avslutningsvis noteras att chefs- och ledarskapet i verksamhet som bedrivs i förvaltningsform har utvecklats positivt under senare tid (se avsnitt 2.3). Granskningen kan emellertid inte styrka att förbättringen ska ses som ett resultat av ett systematiskt och heltäckande utvecklingsarbete (se avsnitt 2.1-2.2).

Bedömning

Till följd av att granskade organ inte formulerat mål för granskningsområdet *saknas* förutsättningar att besvara revisionsfrågan.

För framtiden rekommenderas kommunstyrelsen fastställa mål inom området chefs- och ledarskap.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Nedan redovisas den sammantagna bedömningen för respektive delområde:

Granskningsområde	Bedömning	
1. Mål och riktlinjer (underlag för att bedöma ändamålsenlighet)	<i>Delvis uppfyllt</i>	
2. Handlungsplaner (underlag för att intern kontroll)	<i>Ej uppfyllt</i>	
3. Mätning och uppföljning (underlag för att bedöma intern kontroll)	<i>Uppfyllt</i>	
4. Måluppfyllelse (underlag för att bedöma ändamålsenlighet)	<i>Går ej bedöma</i>	

Nedan redovisas hur respektive granskningsobjekt hanterar granskningsområdet:

Revisionsobjekt	Ändamåls- enlighet	Intern kontroll
Kommunstyrelse		
Nämnder		
Bolag		

3.2 Rekommendationer

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen - inför kommande arbete med strategisk plan - utvecklar sin styrning inom personalområdet.
- Att kommunstyrelsen prövar hur kommunstyrelseförvaltningen kan utvecklas i rollen som koncernövergripande stödfunktion. En första steg är att genomföra inventering och analys av förekommande behov inom området personal.

- Att moderbolagets styrelse prövar om alla anställda inom bolagskoncernen ska ges möjlighet att delta i årlig medarbetarundersökning. Det skapar även förutsättningar att jämföra resultatet mellan verksamheter inom koncernen.
- Att kommunstyrelsen utvecklar årsredovisningens förvaltningsberättelse i fråga om väsentliga personalförhållande inom kommunkoncernen. Den bör bland annat omfatta koncernens arbete med kompetensutveckling och personalförsörjning.

2022-04-21

Bo Rehnberg

Uppdrags- och projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Storumans kommun samt lekmannarevisorerna i kommunägda bolag enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-11-24. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.