

# Ledarnas förutsättningar

Oskarshamns kommuns förtroendevalda revisorer

Oktober 2020

*Lisa Åberg*

*Adam Svedlund*



# Innehållsförteckning

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Inledning</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1.      | Bakgrund   | 4         |
| 1.2.      | Syfte och revisionsfrågor  | 4         |
| 1.3.      | Revisionskriterier   | 4         |
| 1.4.      | Avgränsning  | 4         |
| 1.5.      | Metod  | 4         |
| <b>2.</b> | <b>Iakttagelser och bedömningar</b>  | <b>6</b>  |
| 2.1.      | Det finns styrande dokument och andra beskrivningar om vad som förväntas av kommunens chefer?                      | 6         |
| 2.2.      | Ansvarsfördelningen inom förvaltningsorganisationen är tydlig?   | 7         |
| 2.3.      | Sker uppföljning av chefernas förutsättningar exempelvis; arbetsmängd, arbetstid och antalet medarbetare per chef? | 8         |
| 2.4.      | Det finns tillräckliga stöd avseende; IT, ekonomi, personal och andra stödjande funktioner?                        | 10        |
| 2.5.      | Det sker introduktion av nya chefer?   | 11        |
| 2.6.      | Cheferna får tillräcklig kompetensutveckling för att utöva sitt ledarskap?   | 12        |
| 2.7.      | Det sker regelbundna uppföljningar av kommunens ledarskap, exempelvis via medarbetarenkäter?                       | 13        |
| <b>3.</b> | <b>Revisionell bedömning</b>   | <b>14</b> |
| 3.1.      | Bedömningar mot revisionsfråga   | 14        |
| 3.2.      | Rekommendationer   | 18        |

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer granskat ledarnas förutsättningar i Oskarshamns kommun. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, bildningsnämnden, samhällsbyggnadsbyggnadsnämnden, socialnämnden och tekniska nämnden säkerställer att cheferna har tillräckliga förutsättningar för att kunna utöva sina uppdrag ändamålsenligt.

Sammanfattningsvis bedömer vi att granskade nämnder inte helt säkerställer att cheferna har tillräckliga förutsättningar för att kunna utöva sina uppdrag ändamålsenligt. Nedan redovisas bedömningen för respektive revisionsfråga.

## Rekommendationer

Följande rekommendationer lämnas:

- Vi rekommenderar att det inom ramen för översynen av personalrelaterade styrdokument upprättas ett styrdokument för ledarskapet i Oskarshamn som tydligt kan användas för dialog och reflektion om vad det innebär att vara chef i Oskarshamns kommun. Dokumentet bör utgöra en grund för kommunen att ställa sina krav på kommunens ledare i relation till de praktiska möjligheterna att genomföra ett bra chefskap. Vi rekommenderar att styrdokumentet ständigt prövas mot verkligheten och revideras utifrån gällande förutsättningar.
- Vi rekommenderar att uppdragsbeskrivningar utarbetas och klargörs för samtliga chefsroller i kommunen. Det kommunövergripande styrdokumentet för ledarskapet i kommunen (ledningspolicyn) bör utgöra grund för arbetet. Vi konstaterar att första linjens chefer i liten utsträckning har möjlighet att arbeta med strategiska frågor inom ramen för ledarskapet. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen och samtliga nämnder utifrån framtagna uppdragsbeskrivningar säkerställer att ett strategiskt ledarskap kan bedrivas på samtliga chefsnivåer.
- I syfte att stärka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön för cheferna rekommenderar vi granskade nämnder att införa återkommande arbetsplatsträffar för chefer för att ännu tydligare kunna följa upp deras arbetssituation och arbetsbelastning samt för att kunna bedriva ett förbättringsarbete.
- Vi rekommenderar att samtliga nämnder säkerställer att det finns en balans för cheferna inom den egna nämndens verksamhetsområde, vad gäller antalet underställda medarbetare i förhållande till förutsättningar såsom geografisk spridning på enheter och tillgång till administrativt stöd.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tydliggör vilket stöd som den centrala ekonomifunktionen samt IT-funktionen kan och bör tillhandahålla cheferna. Vidare rekommenderar vi socialnämnden och bildningsnämnden att säkerställa att det administrativa stödet till första linjens chefer fördelas optimalt utifrån gällande förutsättningar.
- Vi noterar att en översyn pågår av intranätet. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att inom ramen för den se över möjligheten att inrätta en chefshandbok som tydligt håller samman aktuell dokumentation för chefsrollen.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över möjligheterna till att utöka omfattningen på den kommunövergripande chefsintroduktionen då det bidrar till en stärkt internkontroll inom området. Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att

introduktionen tydligt utgår från de styrande dokumenten för ledarskapet i Oskarshamns kommun.

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att, då översynen av styrdokument genomförts, säkerställa att uppföljningen av kommunens ledarskap tydligt utgår från de styrdokument som reglerar chefsuppdraget och chefernas förutsättningar.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Cheferna utgör en strategisk resurs i kommunen och deras arbetssituation har på många sätt betydelse för såväl verksamhetens effektivitet och kvalitet som för personalens arbetsmiljö. I olika studier lyfts faktorer fram som är betydande för chefskapet; i flera fall visar det sig att förväntningarna är höga och antalet underställda är många, samtidigt som stödet upplevs som otillräckligt. Det finns en risk att cheferna i för stor utsträckning är administratörer i förhållande till att leda den operativa verksamheten.

De förtroendevalda revisorerna i Oskarshamns kommun, har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet, funnit det angeläget att granska chefernas förutsättningar. År 2012 genomförde revisorerna en granskning av ledarnas situation beträffande uppdrag och möjligheter. Vad gäller chefernas förutsättningar konstaterades att det behövdes strukturera och skapa ordning i roller och administrativt stöd, att chefers återkoppling till verksamheten var sparsam samt att kommunens ledningspolicy inte var något levande dokument.

## 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, bildningsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden och tekniska nämnden säkerställer att cheferna har tillräckliga förutsättningar för att kunna utöva sina uppdrag ändamålsenligt.

- Finns styrande dokument och andra beskrivningar om vad som förväntas av kommunens chefer?
- Är ansvarsfördelningen inom förvaltningsorganisationen tydlig?
- Sker uppföljning av chefernas förutsättningar exempelvis; arbetsmängd, arbetstid och antalet medarbetare per chef?
- Finns tillräckligt stöd avseende; IT, ekonomi, personal och andra stödjande funktioner.
- Sker en introduktion av nya chefer?
- Får cheferna tillräcklig kompetensutveckling för att utöva sitt ledarskap?
- Sker regelbundna uppföljningar av kommunens ledarskap, exempelvis via medarbetarenkäter?

## 1.3. Revisionskriterier

- Arbetsmiljöverkets föreskrifter: AFS 2015:4 (organisatorisk och social arbetsmiljö)
- Kommunfullmäktiges styrdokument med bäring på granskningsområdet

## 1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till förvaltningsorganisationerna i de nämnder som framgår av revisionsfrågan.

## 1.5. Metod

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer och dokumentstudier.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner/personer: kommundirektör, HR-chef, bildningschef, socialchef, teknisk chef, samhällsbyggnadschef, fyra avdelningschefer inom tekniska kontoret, tre enhetschefer på tekniska kontoret, fyra områdeschefer på socialförvaltningen, fyra enhetschefer inom socialförvaltningen, fyra verksamhetschefer vid bildningsförvaltningen samt tre rektorer inom bildningsförvaltningen.

Sammanlagt har 28 personer intervjuats.

Dokumentstudierna har bland annat omfattat styrande dokument såsom ledningspolicy, arbetsmiljöpolicy, samverkansavtal, reglementen, delegationsordningar, medarbetarenkäter.

Förvaltningschefer och HR-chef har beretts möjlighet att sakavstämma rapporten.

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1. Finns styrande dokument och andra beskrivningar om vad som förväntas av kommunens chefer?

#### 2.1.1. Iakttagelser

I revisorernas granskning från år 2012 konstaterades att det huvudsakliga styrande dokumentet för chefers förutsättningar, "Ledningspolicy för Oskarshamns kommun" inte var ett levande dokument. Vid tidpunkten för föreliggande granskning är ledningspolicyn densamma som år 2012. Några revideringar av dokumentet har inte skett sedan förra granskningstillfället.

Kommunfullmäktige fastställde ledningspolicyn, 2001-11-12. I dokumentet beskrivs ramverket för chefers ledarskap i Oskarshamns kommun. Av policyn framgår att det är viktigt med en helhetssyn på ledarskap. Ledarskap definieras som förmågan att tillsammans med medarbetarna uppnå kommunens/organisationens vision, mål och inriktning med beaktande av omvärlds-, kund- och medborgarsituationen. Goda relationer i öppen och lärande dialog med fokus på utveckling pekas ut som viktigt för att skickliggöra medarbetarna och organisationen för nuvarande och nya utmaningar. Vidare anges definitioner av styrning, ledning och kultur. Ledningspolicyn redogör även för kommunens ledningsfilosofi som utgår ifrån följande punkter:

- Öppenhet
- Uppriktighet
- Mod

Ovan punkter ska uppmuntras och ska finnas i syfte att skapa:

- Trivsel
- Arbetsglädje samt
- Ömsesidig respekt och förtroende för varandra

Utifrån ovanstående redogörs för att filosofin bygger på en integrerad ledarskapsmodell i två dimensioner. Den ena dimensionen består i att ledarskap i en demokratisk och offentlig miljö bygger på det "tu-delade ledarskapet" vilket avser att det politiska ledarskapet och det administrativa ledarskapet möts i en ständig dialog. Den andra dimensionen består av att ledarskap är situationsberoende och att varje ledare skiftar mellan olika roller på daglig basis. Ledningspolicyn tar även upp kompetensutveckling som en viktig del för kommunens ledare. Kompetensutveckling ska ske genom olika aktiviteter såsom exempelvis deltagande i externa och interna ledarutvecklingsprogram och mentorskap i syfte att utveckla person och organisation.

I en bilaga (bilaga 3, upprättad år 2011) till ledningspolicyn anges förväntningar på medarbetare i Oskarshamns kommun. Medarbetare ska ha en helhetssyn och visa respekt samt vara aktiva och engagerade. Vidare anges att chefer ska ta extra ansvar för verksamhetens innehåll, kvalitet och medarbetarnas prestationer. Ledarna ska skapa förutsättningar för att ge medarbetarna goda möjligheter till delaktighet och personlig utveckling. Ledarna ska vidare tydligt beskriva verksamhetens mål, medarbetarnas uppdrag och ansvar, agera som goda förebilder och främja arbetsglädje, öppenhet och kreativitet i hela organisationen.

Ledarskapet berörs också i kommunens arbetsmiljöpolicyn. I den finns ett målkriterium avseende ledarskapet och medarbetarskapet som anger att "Vi har kompetenta chefer och medarbetare som mår bra, trivs och utvecklas på lika villkor."

De intervjuade ger uttryck för att ledningspolicyn fortfarande inte är ett styrande dokument i organisationen. Flera intervjuade chefer känner inte till dokumentets existens. Vid tidpunkten för granskningen genomför emellertid HR-avdelningen en översyn av alla personalrelaterade styrdokument i vilken ledningspolicyn är inkluderad. Det pågår även ett arbete med att se över vilken syn på ledarskapet som Oskarshamns kommun ska ha. Det finns ett beslut från verksamhetsledningsgruppen (kommunens ledningsgrupp) att kommunen ska jobba utifrån ett utvecklande ledarskap, vilket också ska speglas i styrdokumentet. Enligt de intervjuade är arbetet i sin linda, men verksamhetsledningsgruppen ska i januari 2021 få extern utbildning och därefter i sin tur påbörja utbildning av underordnade chefer. Samtliga chefer i kommunen ska genomgå utbildning.

Av intervjuerna framkommer även att kommunen, genom införandet av löften i styrmodellen, har som målsättning att bedriva en mer tillitsbaserad styrning. Merparten av de intervjuade cheferna lyfter kommunens löften och värdegrunden som kanske det främst styrande dokumentet för medarbetarskapet och ledarskapet i kommunen tillsammans med kommunens samverkansavtal. Värdegrunden anger följande beträffande ledarskapet: "Utöver medarbetaruppdraget tar vi som chefer extra ansvar för verksamhetens innehåll, kvalitet, medarbetarnas prestationer och för hur invånarna upplever vår service. Vi skapar förutsättningar som ger medarbetarna goda möjligheter till delaktighet och personlig utveckling. Vi beskriver tydligt verksamhetens mål samt medarbetarnas uppdrag och ansvar. Vi är goda förebilder som främjar arbetsglädje, öppenhet och kreativitet i hela organisationen."

### 2.1.2. *Bedömning*

Vi bedömer att det finns ett antal dokument och beskrivningar om vad som förväntas av kommunens chefer. Vi noterar dock att styrdokumentet med särskilt fokus på ledarskapet och chefskapet i Oskarshamns kommun, ledningspolicyn, inte är ett levande dokument i organisationen, vilket var fallet redan vid revisorerna granskning år 2012.

Vi konstaterar att en översyn av ledningspolicyn pågår. Vi rekommenderar att det inom ramen för översynen upprättas ett styrdokument för ledarskapet i Oskarshamn som tydligt kan användas för dialog och reflektion om vad det innebär att vara chef i Oskarshamns kommun. Dokumentet bör utgöra en grund för att ställa kommunens krav på sina ledare i relation till de praktiska möjligheterna att genomföra ett bra chefskap. Vi rekommenderar att styrdokumentet ständigt prövas mot verkligheten och revideras utifrån gällande förutsättningar.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

## 2.2. **Är ansvarsfördelningen inom förvaltningsorganisationen tydlig?**

### 2.2.1. *Iakttagelser*

Dokumentet reglementen för styrelse och nämnder i Oskarshamns kommun, senast reviderat av kommunfullmäktige 2020-04-05, redogör för kommunens övergripande styrfilosofi och de värderingar som den bygger på. Som värderingar återfinns bland andra "Ledarskap som bidrar till kommunens och medarbetarnas utveckling" och "Personalens kompetens tillvaratas och uppmärksammas".

Reglementet redogör också för hur ansvarsfördelningen inom förvaltningsorganisationen ser ut. Kommundirektören ansvarar för att kommunens förvaltningsorganisation fungerar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt och i enlighet med de ramar och riktlinjer som fastställts av kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Kommundirektören är chef över förvaltningscheferna och ansvarar för ledning och samordning av kommunens verksamhet i kris samt ska finnas tillgänglig för såväl politisk majoritet som opposition. Förvaltningschefen ansvarar mot nämnden för att verksamheten bedrivs inom den ram som nämnden har bestämt och har rapportskyldighet gentemot nämnden. Vidare har förvaltningschefen informations- och samrådsskyldighet med kommundirektören i gemensamma, strategiska och kommunövergripande frågor. Förvaltningschefen beslutar i samråd med kommundirektören om dimensionering av stödfunktioner



inom områdena personal, ekonomi, juridik, IT, information, utredning/utveckling, upphandling och nämndsekreterare inom respektive förvaltning. Övriga chefer inom förvaltningarna ansvarar för sin verksamhet, ekonomi, arbetsmiljö och personal inom tilldelat ansvarsområde. Cheferna ska utöver detta verka för helhetsperspektivet i kommunen. Vidare anges att de gemensamma stödfunktionerna personal, ekonomi, juridik, IT, information, utredning/utveckling och nämndsekreterare ska anlägga ett helhetsperspektiv på kommunens verksamhet.

Utöver ovanstående finns inga kommunövergripande uppdragsbeskrivningar för de olika chefsrollerna i kommunen. Av intervjuerna framkommer emellertid att socialförvaltningen har tagit fram en uppdragsbeskrivning för enhetschefer inom äldreomsorgen.

Överlag upplever de olika chefsnivåerna att nämndernas delegationsordningar är ändamålsenliga och tydligt anger ansvar och befogenheter inom respektive nämnds ansvarsområde. Delegeringen av arbetsmiljöuppgifter upplevs också som tydlig. Det uppges vidare att det huvudsakligen inte råder någon oklarhet rörande ansvarsfördelningen mellan olika chefsled inom förvaltningarna.

I intervjuerna framkommer en blandad bild av chefernas förutsättningar att arbeta med strategiska frågor inom ledarskapet. Inom samhällsbyggnadskontorets och tekniska kontorets verksamheter uppger avdelningschefer och första linjens chefer att det huvudsakligen finns tid till det. Inom socialförvaltningens och bildningsförvaltningens verksamheter är det främst förvaltningschefen och till viss del andra linjens chefer (verksamhetschefer och områdeschefer) som har utrymme för strategiskt arbete, medan första linjens chefer (enhetschefer och rektorer) ibland helt upplevs sakna förutsättningar för strategiskt arbete eller i ytterst begränsad utsträckning kan ägna sig åt de på grund av mängden administrativa uppgifter.

### **2.2.2. Bedömning**

Vi bedömer att ansvarsfördelningen inom förvaltningsorganisationen för granskade nämnder delvis är tydlig. Vi konstaterar att reglementet för styrelse och nämnder i Oskarshamns kommun tydligt reglerar kommundirektörens och förvaltningschefers ansvar och uppdrag samt att de intervjuade upplever en tydlig ansvarsfördelning mellan olika chefsled.

Vi konstaterar dock att det saknas tydliga uppdragsbeskrivningar för chefsroller under förvaltningschefsnivån. Vi rekommenderar att uppdragsbeskrivningar utarbetas och klargörs för samtliga chefsroller i kommunen. Det kommunövergripande styrdokumentet för ledarskapet i kommunen (ledningspolicyn) bör utgöra grund för arbetet. Vi konstaterar att första linjens chefer i liten utsträckning har möjlighet att arbeta med strategiska frågor inom ramen för ledarskapet. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen och samtliga nämnder utifrån framtagna uppdragsbeskrivningar säkerställer att ett strategiskt ledarskap kan bedrivas på samtliga chefsnivåer.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

## **2.3. Sker uppföljning av chefernas förutsättningar exempelvis; arbetsmängd, arbetstid och antalet medarbetare per chef?**

### **2.3.1. Iakttagelser**

Förvaltningscheferna är anställda med förordnande. Övriga chefer är tillsvidareanställda. Första linjens chefer har rätt till övertidsersättning. Övriga chefer får ut mertid som ledig tid. Samtliga chefer stämplar och rapporterar sin arbetstid. Då kommunen saknar systemstöd för flexrapportering fyller medarbetarna i sin arbetstid manuellt i ett excelark som lämnas till närmaste chef månadsvis.

Det finns inte någon fastställd riktlinje för antal medarbetare per chef i kommunen. Av intervjuerna framkommer att diskussion har förekommit i kommunen om att fastställa en generell sådan, men

att det upplevs problematiskt då förutsättningarna och chefsrollerna ser olika ut mellan förvaltningarna. I stället förespråkas att det ska vara en hanterbar situation för respektive chef. Första linjens chefer inom socialförvaltningen och bildningsförvaltningen har generellt högre antal medarbetare än första linjens chefer inom tekniska kontoret och samhällsbyggnadskontoret. Av intervjuerna framkommer att socialförvaltningens chefer generellt upplever en mycket hög arbetsbelastning och då främst inom äldreomsorgen där det förekommer enhetschefer som har fler än 40 medarbetare. Inom individ- och familjeomsorgen upplevs emellertid chefsuppdraget mer rimligt vad gäller antalet medarbetare. Inom bildningsförvaltningen förekommer det också rektorer som har personal- och arbetsmiljöansvar för cirka 40 medarbetare. På vissa enheter finns emellertid biträdande rektorer som delvis kan avlasta. Intervjuade första linjens chefer både inom skola och socialtjänst beskriver dock chefsuppdraget som bitvis gränslöst och att stor del av tiden ägnas åt "att släcka bränder".

Inom socialförvaltningen har förvaltningschefen enskilda avstämningar med områdescheferna om arbetsmängd och arbetssituation varannan vecka. Områdescheferna i sin tur följer upp arbetsmängd och arbetssituation med enhetschefer på avstämningar som sker varje eller varannan vecka beroende på enhet. Inom bildningsförvaltningen har förvaltningschefen enskilda avstämningar med verksamhetscheferna var tredje vecka då arbetsbelastning och mängden administrativa uppgifter som respektive chef har följs upp. Bildningsförvaltningens verksamhetschefer har avstämningar med rektorerna i samband med ledningsgruppsmöten minst en gång per månad och enskilda avstämningsmöten sker vid behov. Vissa verksamhetschefer har veckovisa möten med sina rektorer. Inom tekniska kontoret sker uppföljning av chefernas arbetssituation främst i samband med resultat- och medarbetarsamtal. Arbetsmängden följs också upp via den månatliga flexrapporten som lämnas till närmsta chef. Vidare hålls regelbundna ledningsgruppsmöten där det förekommer att arbetsmiljörelaterade frågor lyfts. Förvaltningschefen för samhällsbyggnadskontoret har möte med sina avdelningschefer varje vecka och då finns alltid chefernas arbetsmiljö som en stående punkt på dagordningen. Av intervjuerna framkommer att det vid tidpunkten av granskningen inte förekommer några explicita arbetsplatsträffar för chefer inom förvaltningarna. Vissa rektorer inom bildningsförvaltningen har dock tidigare haft det som rutin. I intervjuerna ger första linjens chefer vid samtliga förvaltningar uttryck för att det finns en lyhördhet och tillgänglighet hos andra linjens chefer för dialog och avstämning.

Uppföljning av chefernas förutsättningar och arbetsmiljö sker även i samband med medarbetarenkäter som samtliga anställda genomför. Enkäten innehåller bland annat frågor om stöd från närmaste chef, tillräckligt behov av handledning, om närmsta chef ingriper om arbetsbördan är för stor, förväntningar på arbetstagaren, om närmsta chef är lyhörd, om närmsta chef har regelbundna medarbetarsamtal, om det finns individuella kompetensutvecklingsplaner etc. Medarbetarenkäten är utformad likartat för kommunstyrelseförvaltningen, bildningsförvaltningen, tekniska kontoret och tillväxt- och näringslivskontoret. Enkäten genomförs i egen regi av HR-avdelningen en gång per år. Samhällsbyggnadskontoret och socialförvaltningen genomför egna medarbetarenkäter. Samhällsbyggnadskontoret genomför sedan januari 2020 temperaturmätningar varannan vecka i vilka medarbetarna får svara på två frågor som berör arbetssituationen. Socialförvaltningen genomför temperaturmätningar med tio frågor som skickas ut två gånger per år till förvaltningens samtliga medarbetare.

### 2.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att uppföljning av chefernas förutsättningar sker. Vi grundar bedömningen på att förvaltningarna har rutiner för att återkommande följa upp chefernas arbetsmiljö och arbetssituation genom flexrapportering, uppföljningar på ledningsgruppsmöten, enskilda avstämningar och i samband med medarbetarenkäter.

I syfte att stärka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön för cheferna rekommenderar vi granskade nämnder att införa återkommande arbetsplatsträffar för chefer för att ännu tydligare kunna följa upp deras arbetssituation och arbetsbelastning samt för att kunna bedriva ett förbättringsarbete.

Vi konstaterar att kommunen inte har beslutat om en riktlinje för antalet medarbetare per chef och att stora skillnader råder mellan förvaltningarna. Enligt vår bedömning kan ett maxantal bli ett trubbigt mått, då antalet medarbetare behöver sättas in i ett sammanhang. För att bedriva ett bra ledarskap och vara en närvarande chef kan dock, enligt vår bedömning, antalet medarbetare inte vara för stort. Vi rekommenderar att samtliga nämnder säkerställer att det finns en balans för cheferna inom den egna nämndens verksamhetsområde vad gäller antalet underställda medarbetare i förhållande till förutsättningar som geografisk spridning på enheter och tillgång till administrativt stöd.

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld.

## **2.4. Finns tillräckligt stöd avseende; IT, ekonomi, personal och andra stödjande funktioner?**

### **2.4.1. Iakttagelser**

Beträffande stöd till chefer i personalrelaterade frågor finns centralt placerade HR-generalister knutna till förvaltningarna. Chefer på alla nivåer i organisationen får en kontaktperson på HR-avdelningen att vända sig till. Socialförvaltningen har fått ett utökat stöd och det finns tre HR-generalister, varav två arbetar mot cheferna inom äldreomsorgen för att kunna ge bättre stöd i frågor som rör rehabilitering, rekrytering samt för att ytterligare kunna fungera som bollplank. Det finns ett systemstöd vad gäller rekrytering, vilket innebär att cheferna själva hanterar rutinmässiga rekryteringar medan HR-avdelningen bistår vid rekrytering av chefer och nyckelbefattningar. Det finns även systemstöd för hantering av sjukfrånvaro och rehabilitering samt för rapportering av tillbud och skador. Av intervjuerna framkommer att intervjuade chefer på alla nivåer generellt upplever att HR-avdelningen tillhandhåller ett ändamålsenligt stöd och att det är tydligt vilket stöd som kan ges till cheferna.

Vad gäller stöd i ekonomifrågor upplever intervjuade chefer på alla nivåer att det stöd som förvaltningarna själva tillhandahåller genom ekonomer och ekonomiadministratörer som ändamålsenligt. Synpunkter framförs dock från intervjuade vid flera förvaltningar att det saknas tydlighet i stödet från den centrala ekonomiavdelningen vad gäller de kommunövergripande ekonomiprocesserna och att stödet är litet utifrån de behov som förvaltningarna har. Bland intervjuade chefer inom bildningsförvaltningen beskrivs att tillgången till administrativt stöd skiljer sig mellan rektorer på skolor i centrala Oskarshamn och rektorer på ytterskolor. På de större skolorna har rektorerna tillgång till skoladministratörer och ekonomi- och personaladministratörer i betydligt större utsträckning än på ytterskolorna, där rektor själv får svara för merparten av administrativa göromål.

Även socialförvaltningens enhetschefer upplever den administrativa bördan som mycket tung. Även om det finns vissa centrala resurser på förvaltningen i form av planerare, utvecklare och administrativa assistenter upplevs det administrativa stödet inte vara tillräckligt. Synpunkter framförs på att första linjens chefer inom främst äldreomsorgen generellt har betydligt fler administrativa uppgifter än första linjens chefer på andra förvaltningar. Cheferna får lägga mycket tid på exempelvis fakturahantering, schemahantering, hantering av IT-utrustning samt andra personaladministrativa göromål.

Beträffande IT-relaterat stöd ger de intervjuade en blandad bild av huruvida stödet är tillräckligt. Själva IT-supporten upplevs huvudsakligen fungera bra, medan ansvar och roller behöver bli tydligare vad gäller anskaffning av nya IT-system. Vidare framkommer att det ofta är cheferna själva som får hämta utrustning och förmedla till medarbetarna, vilket blir särskilt tidskrävande för första linjens chefer vars verksamheter finns utanför tätorten.

Kommunen har ingen särskild chefs- eller personalhandbok. På e-Medarbetaren (kommunens intranät) finns dock en särskild "flik" avsedd för chefer där det finns styrande och stödjande dokument för chefsrollen. Flera intervjuade lyfter emellertid att det är oklart vilken dokumentation

på E-medarbetaren som är aktuell samt att det överhuvudtaget är svårt att få en överblick av den information som finns. Av intervjuerna framkommer att en översyn av intranätet ska genomföras med anledning av byte av teknisk plattform.

Vad gäller övrigt stöd lyfter några intervjuade att det på central nivå saknas tillräckligt stöd i juridiska frågor.

#### **2.4.2. Bedömning**

Vi bedömer att det delvis finns ett tillräckligt stöd för cheferna. Vi grundar bedömningen på att stödet från den centrala HR-funktionen upplevs som tillräckligt liksom till delar det stöd i ekonomi- och personalrelaterade frågor som förvaltningarna själva tillhandahåller cheferna. Vi rekommenderar dock att kommunstyrelsen tydliggör vilket stöd som den centrala ekonomifunktionen samt IT-funktionen kan och bör tillhandahålla cheferna. Vidare rekommenderar vi socialnämnden och bildningsnämnden att säkerställa att det administrativa stödet till första linjens chefer fördelas optimalt utifrån gällande förutsättningar.

Vi noterar att en översyn pågår av intranätet. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att inom ramen för den se över möjligheten att inrätta en chefshandbok som tydligt håller samman aktuell dokumentation för chefsrollen.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

### **2.5. Sker en introduktion av nya chefer?**

#### **2.5.1. Iakttagelser**

Det finns ett kommunövergripande dokument (ej daterat), "Introduktion för chefer", framtaget av HR-avdelningen som redogör för formerna för introduktion av nya chefer i Oskarshamns kommun. Av dokumentet framgår att introducerande chef ska vara väl förberedd för att underlätta den första tiden för den nyanställde chefen. Det framgår vidare vilka förberedelser som ska göras inför tillträdesdagen och hur den första dagen bör se ut. Det finns även beskrivet att den nyanställde chefen ska träffa stödfunktionerna nämndadministration, HR-avdelningen och ekonomiavdelningen. Dokumentet innehåller även ett introduktionsprogram för de första två månaderna samt beskriver utbildningar som tillhandahålls för cheferna. För nyanställda chefer utgörs introduktionsutbildningen av en basutbildning om sammanlagt fyra dagar uppdelad på följande fyra block: arbetsrätt, arbetsmiljö, kompetensförsörjning och lönebildning. Utbildningarna tillhandahålls av HR-avdelningen och ges två gånger per år.

Utöver ovanstående rutiner för introduktion har bildningsförvaltningen och socialförvaltningen kompletterande förvaltnings-specifika rutiner. Bildningsförvaltningen har en särskild introduktionspärm utifrån en given struktur. Av intervjuerna framkommer att det kan vara tuftt att gå från ingen erfarenhet till att bli rektor, varför förvaltningen år 2018 genomförde ett traineeprogram för blivande rektorer där samtliga delar i rektorsuppdraget gick igenom. Tolv medarbetare deltog i programmet och enligt de intervjuade kan det bli aktuellt att genomföra programmet när behov uppstår.

Socialförvaltningen har upprättat ett särskilt dokument för sin chefsintroduktion, "Chefsintroduktion inom socialförvaltningen i Oskarshamns kommun". Dokumentet innehåller bland annat en beskrivning av förvaltningsorganisationen, beskrivning av allmänna förutsättningar och mål för introduktionen, introduktionsprogram inklusive praktiska förberedelser samt en checklista med aktiviteter som ska genomföras inom ramen för introduktionen.

Flera intervjuade chefer framför önskemål om en mer sammanhållen kommunövergripande introduktion där moment i introduktionen skötes per automatik av HR-avdelningen. I dag är det rekryterande chef på respektive förvaltning som får boka alla aktiviteter och möten inom ramen för introduktionen.

### 2.5.2. *Bedömning*

Vi bedömer att det finns former för introduktion av nya chefer. Vi grundar bedömningen på att en kommunövergripande rutin för introduktion finns och att grundläggande utbildning ges till nyanställda chefer. Vidare att bildningsförvaltningen och socialförvaltningen har kompletterat med förvaltnings specifika introduktionsprogram.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över möjligheterna till att utöka omfattningen på den kommunövergripande introduktionen då det bidrar till en stärkt internkontroll inom området. Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att introduktionen tydligt utgår från de styrande dokumenten för ledarskapet i Oskarshamns kommun.

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld.

## 2.6. **Får cheferna tillräcklig kompetensutveckling för att utöva sitt ledarskap?**

### 2.6.1. *läktagelser*

Basutbildningarna i arbetsrätt, arbetsmiljö, kompetensförsörjning och lönebildning som tillhandahålls av HR-avdelningen ges två gånger om året. Alla chefer, även icke-nyanställda, har möjlighet att delta för att kunna hålla sig uppdaterade inom ämnesområdena. Av intervjuerna framkommer att utbildningarna upplevs som ändamålsenliga och att cheferna prioriterar deltagande. Vid två tillfällen per år bjuder kommundirektören in alla chefer i Oskarshamns kommun till en heldags "Ledarforum". Syftet med ledarforum är att ge information i aktuella frågor samt att bland annat diskutera visioner och förhållningssätt.

Av intervjuerna framkommer att det inte finns någon kommunövergripande utbildning i själva ledarskapet som ges med systematik, utan respektive förvaltning ansvarar för att ge sina chefer den kompetensutveckling som behövs. Flera av de intervjuade ger uttryck för att det finns behov av ett ledarutvecklingsprogram för kommunens chefer. Enligt de intervjuade skulle ett sådant stärka kommunens attraktivitet som arbetsgivare. Inom socialförvaltningen har individ- och familjeomsorgens chefer genomgått UGL-utbildning. Motsvarande utbildningsinsats var planerad för cheferna inom äldreomsorgen och funktionshinderomsorgen, men har inte kunnat genomföras med anledning av Covid-19.

Vid bildningsförvaltningen genomgår alla nya rektorer den statliga rektorsutbildningen och befintliga rektorer ges möjlighet att delta i rektorslyftet. Rektorererna deltar också i Borgholmskonferensen som vänder sig till skolledare i Kalmar län och som genomförs årligen.

HR-avdelningen ser även ett behov av en traineeutbildning i kommunen i syfte att hitta medarbetare internt som är intresserade av att arbeta som chef och på så sätt klara av kompetensförsörjningen på sikt.

### 2.6.2. *Bedömning*

Vi bedömer att cheferna huvudsakligen får tillräcklig kompetensutveckling för att utöva sitt ledarskap. Vi grundar bedömningen på att kommunen ger löpande kompetensutveckling till cheferna i samband med ledarforum och grundläggande utbildningar inom personalområdet. Även om kommunen inte tillhandahåller en ledarskapsutbildning i egen regi konstaterar vi att många chefer har fått möjlighet att kompetensutvecklas inom ledarskapet genom externa utbildningar.

Då chefer behöver kompetensutveckling både för att utvecklas och växa som ledare i sitt uppdrag rekommenderar vi kommunstyrelsen att utreda möjligheten att införa ett chefsprogram som dels ger cheferna möjlighet till kompetensutveckling i själva ledarskapet, dels rustar cheferna med teoretisk och praktisk kunskap för att klara sitt uppdrag. Enligt vår bedömning bidrar det också till att stärka kommunens attraktivitet som arbetsgivare.

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld.

## **2.7. Sker regelbundna uppföljningar av kommunens ledarskap, exempelvis via medarbetarenkäter?**

### *2.7.1. Iakttagelser*

Uppföljning av kommunens ledarskap sker främst genom de medarbetarenkäter som beskrivits ovan i avsnitt 2.3 och i resultat- och medarbetarsamtal. Av intervjuerna framkommer att samtliga förvaltningar arbetar systematiskt med att utvärdera resultatet medarbetarenkäterna i syfte att ta fram förbättringsförslag. Dialog om resultatet förs såväl i ledningsgrupperna som i samverkansgrupperna. Resultatet följs även upp individuellt i samband med resultat- och medarbetarsamtalen.

Av intervjuerna framkommer att HR-avdelningen för närvarande ser över utformningen av medarbetarenkäterna och överväger ett införande av kortare och mer koncentrerade uppföljningar av arbetsmiljön likt de som genomförs av socialförvaltningen och samhällsbyggnadskontoret.

### *2.7.2. Bedömning*

Vi bedömer att det sker regelbundna uppföljningar av kommunens ledarskap. Vi grundar bedömningen på att regelbunden uppföljning sker i återkommande medarbetarenkäter och i samband med resultat- och medarbetarsamtal.

Enligt vår bedömning är det viktigt att chef- och ledarskapet regelbundet utvärderas utifrån verksamhetens uppdrag, mål och uppnådda resultat. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att, då översynen av ledningspolicyn genomförts, säkerställa att uppföljningen av kommunens ledarskap tydligt utgår från de styrdokument som reglerar chefsuppdraget och chefernas förutsättningar.

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld.



# 3. Revisionell bedömning

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen, bildningsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden och tekniska nämnden inte helt säkerställer att cheferna har tillräckliga förutsättningar för att kunna utöva sina uppdrag ändamålsenligt. Nedan utvecklar vid bedömningen utifrån respektive revisionsfråga.

## 3.1. Bedömningar mot revisionsfråga

| Revisionsfråga   | Kommentar   |   |
|--|---|---|
| <b>Finns styrande dokument och andra beskrivningar om vad som förväntas av kommunens chefer?</b> | <p><b>Delvis uppfyllt</b></p> <p>Det finns ett antal dokument och beskrivningar om vad som förväntas av kommunens chefer. Vi noterar dock att styrdokumentet med särskilt fokus på ledarskapet och chefskapet i Oskarshamns kommun, ledningspolicyn, inte är ett levande dokument i organisationen, vilket var fallet redan vid revisorerna granskning år 2012.</p> <p>Vi konstaterar att en översyn av ledningspolicyn pågår. Vi rekommenderar att det inom ramen för översynen upprättas ett styrdokument för ledarskapet i Oskarshamn som tydligt kan användas för dialog och reflektion om vad det innebär att vara chef i Oskarshamns kommun. Dokumentet bör utgöra en grund för kommunen att ställa sina krav på kommunens ledare i relation till de praktiska möjligheterna att genomföra ett bra chefskap. Vi rekommenderar att styrdokumentet ständigt prövas mot verkligheten och revideras utifrån gällande förutsättningar.</p> |    |
| <b>Är ansvarsfördelningen inom förvaltningsorganisationen tydlig?</b>                            | <p><b>Delvis uppfyllt</b></p> <p>Vi bedömer att ansvarsfördelningen inom förvaltningsorganisationen för granskade nämnder delvis är tydlig. Vi konstaterar att reglementet för styrelse och nämnder i Oskarshamns kommun tydligt reglerar kommundirektörens och förvaltningschefers ansvar och uppdrag samt att de intervjuade upplever en tydlig ansvarsfördelning mellan olika chefsled.</p> <p>Vi konstaterar dock att det saknas</p>  |  |

---

tydliga uppdragsbeskrivningar för chefsroller under förvaltningschefs-nivån. Vi rekommenderar att uppdragsbeskrivningar utarbetas och klargörs för samtliga chefsroller i kommunen. Det kommunövergripande styrdokumentet för ledarskapet i kommunen (ledningspolicyn) bör utgöra grund för arbetet. Vi konstaterar att första linjens chefer i liten utsträckning har möjlighet att arbeta med strategiska frågor inom ramen för ledarskapet. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen och samtliga nämnder utifrån framtagna uppdragsbeskrivningar säkerställer att ett strategiskt ledarskap kan bedrivas på samtliga chefsnivåer.

---

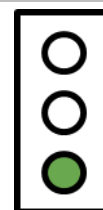
**Sker uppföljning av chefernas förutsättningar exempelvis; arbetsmängd, arbetstid och antalet medarbetare per chef?**

#### **Uppfylld**

Vi bedömer att Vi bedömer att uppföljning av chefernas förutsättningar sker. Vi grundar bedömningen på att förvaltningarna har rutiner för att återkommande följa upp chefernas arbetsmiljö och arbetssituation genom flexrapportering, uppföljningar på ledningsgruppsmöten, enskilda avstämningar och i samband med medarbetarenkäter.

I syfte att stärka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön för cheferna rekommenderar vi granskade nämnder att införa återkommande arbetsplatsträffar för chefer för att ännu tydligare kunna följa upp deras arbetssituation och arbetsbelastning samt för att kunna bedriva ett förbättringsarbete.

Vi konstaterar att kommunen inte har beslutat om en riktlinje för antalet medarbetare per chef och att stora skillnader råder mellan förvaltningarna. Enligt vår bedömning kan ett maxantal bli ett trubbigt mått, då antalet medarbetare behöver sättas in i ett sammanhang. För att bedriva ett bra ledarskap och vara en närvarande chef kan dock, enligt vår bedömning, antalet medarbetare inte vara för stort. Vi rekommenderar att samtliga nämnder säkerställer att det finns en balans för cheferna inom den egna nämndens verksamhetsområde vad gäller antalet underställda medarbetare, i förhållande





---

till förutsättningar såsom geografisk spridning på enheter och tillgång till administrativt stöd.

---

**Finns tillräckligt stöd avseende; IT, ekonomi, personal och andra stödjande funktioner?**

**Delvis uppfyllt**

Vi bedömer att det delvis finns ett tillräckligt stöd för cheferna. Vi grundar bedömningen på att stödet från den centrala HR-funktionen upplevs som tillräckligt liksom till delar det stöd i ekonomi- och personalrelaterade frågor som förvaltningarna själva tillhandahåller cheferna. Vi rekommenderar dock att kommunstyrelsen tydliggör vilket stöd som den centrala ekonomifunktionen samt IT-funktionen kan och bör tillhandahålla cheferna. Vidare rekommenderar vi socialnämnden och bildningsnämnden att säkerställa att det administrativa stödet till första linjens chefer fördelas optimalt utifrån gällande förutsättningar.

Vi noterar att en översyn pågår av intranätet. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att inom ramen för den se över möjligheten att inrätta en chefshandbok som tydligt håller samman aktuell dokumentation för chefsrollen.



---

**Skер en introduktion av nya chefer?**

**Uppfylld**

Vi bedömer att det finns former för introduktion av nya chefer. Vi grundar bedömningen på att en kommunövergripande rutin för introduktion finns och att grundläggande utbildning ges till nyanställda chefer. Vidare att bildningsförvaltningen och socialförvaltningen har kompletterat med förvaltningsspecifika introduktionsprogram.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över möjligheterna till att utöka omfattningen på den kommunövergripande introduktionen då det bidrar till en stärkt internkontroll inom området. Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att introduktionen tydligt utgår från de styrande dokumenten för ledarskapet i Oskarshamns kommun.



---

**Cheferna får tillräcklig kompetensutveckling för att utöva sitt ledarskap?**

**Uppfylld**

Vi bedömer att cheferna huvudsakligen får tillräcklig kompetensutveckling för att utöva sitt ledarskap. Vi grundar bedömningen på att kommunen ger löpande kompetensutveckling till cheferna i samband med ledarforum och grundläggande utbildningar inom personalområdet. Även om kommunen inte tillhandahåller en ledarskapsutbildning i egen regi konstaterar vi att många chefer har fått möjlighet att kompetensutvecklas inom ledarskapet genom externa utbildningar.

Då chefer behöver kompetensutveckling både för att utvecklas och växa som ledare i sitt uppdrag rekommenderar vi kommunstyrelsen att utreda möjligheten att införa ett chefsprogram som dels ger cheferna möjlighet till kompetensutveckling i själva ledarskapet, dels rustar cheferna med teoretisk och praktisk kunskap för att klara sitt uppdrag. Enligt vår bedömning bidrar det också till att stärka kommunens attraktivitet som arbetsgivare.



**Sker regelbundna uppföljningar av kommunens ledarskap, exempelvis via medarbetarenkäter?**

**Uppfylld**

Vi bedömer att det sker regelbundna uppföljningar av kommunens ledarskap. Vi grundar bedömningen på att regelbunden uppföljning sker i återkommande medarbetarenkäter och i samband med resultat- och medarbetarsamtal.

Enligt vår bedömning är det viktigt att chef- och ledarskapet regelbundet utvärderas utifrån verksamhetens uppdrag, mål och uppnådda resultat. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att, då översynen av styrdokument genomförts, säkerställa att uppföljningen av kommunens ledarskap tydligt utgår från de styrdokument som reglerar chefsuppdraget och chefernas förutsättningar.



---

## 3.2. Rekommendationer

Följande rekommendationer lämnas:

- Vi rekommenderar att det inom ramen för översynen av personalrelaterade styrdokument upprättas ett styrdokument för ledarskapet i Oskarshamn som tydligt kan användas för dialog och reflektion om vad det innebär att vara chef i Oskarshamns kommun. Dokumentet bör utgöra en grund för kommunen att ställa sina krav på kommunens ledare i relation till de praktiska möjligheterna att genomföra ett bra chefskap. Vi rekommenderar att styrdokumentet ständigt prövas mot verkligheten och revideras utifrån gällande förutsättningar.
- Vi rekommenderar att uppdragsbeskrivningar utarbetas och klargörs för samtliga chefsroller i kommunen. Det kommunövergripande styrdokumentet för ledarskapet i kommunen (ledningspolicyn) bör utgöra grund för arbetet. Vi konstaterar att första linjens chefer i liten utsträckning har möjlighet att arbeta med strategiska frågor inom ramen för ledarskapet. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen och samtliga nämnder utifrån framtagna uppdragsbeskrivningar säkerställer att ett strategiskt ledarskap kan bedrivas på samtliga chefsnivåer.
- I syfte att stärka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön för cheferna rekommenderar vi granskade nämnder att införa återkommande arbetsplatsträffar för chefer för att ännu tydligare kunna följa upp deras arbetssituation och arbetsbelastning samt för att kunna bedriva ett förbättringsarbete.
- Vi rekommenderar att samtliga nämnder säkerställer att det finns en balans för cheferna inom den egna nämndens verksamhetsområde, vad gäller antalet underställda medarbetare i förhållande till förutsättningar såsom geografisk spridning på enheter och tillgång till administrativt stöd.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tydliggör vilket stöd som den centrala ekonomifunktionen samt IT-funktionen kan och bör tillhandahålla cheferna. Vidare rekommenderar vi socialnämnden och bildningsnämnden att säkerställa att det administrativa stödet till första linjens chefer fördelas optimalt utifrån gällande förutsättningar.
- Vi noterar att en översyn pågår av intranätet. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att inom ramen för den se över möjligheten att inrätta en chefshandbok som tydligt håller samman aktuell dokumentation för chefsrollen.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över möjligheterna till att utöka omfattningen på den kommunövergripande chefsintroduktionen då det bidrar till en stärkt internkontroll inom området. Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att introduktionen tydligt utgår från de styrande dokumenten för ledarskapet i Oskarshamns kommun.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att, då översynen av styrdokument genomförts, säkerställa att uppföljningen av kommunens ledarskap tydligt utgår från de styrdokument som reglerar chefsuppdraget och chefernas förutsättningar.

2020-10-29

Caroline Liljebjörn

---

*Uppdragsledare*

Lisa Åberg

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Oskarshamns kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 6 mars 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.