

Revisionsrapport

Granskning av den interna kontrollen inom PA-området

Gotlands kommun

2010-04-15

Ramona Numelin

Mats Renborn

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Uppdrag.....	7
3	Hur fungerar anställningsrutinerna?.....	7
3.1	Hälso- och sjukvårdsnämnden.....	7
3.2	Barn- och utbildningsnämnden.....	9
4	Hur följs rutinerna vid återbesättande av tjänster?.....	10
4.1	Hälso- och sjukvårdsnämnden.....	10
4.2	Barn- och utbildningsnämnden.....	11
5	Hur fungerar rutinerna vid lönesättning?	12
5.1	Hälso- och sjukvårdsnämnden.....	12
5.2	Barn- och utbildningsnämnden.....	15
6	Hur fungerar rutinerna vid pensionsavgångar?	15
7	Är PA-rutiner dokumenterade skriftligt?	16
8	Sker det någon uppföljning av PA-rutinerna?.....	17

1 Sammanfattning

Komrev inom PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av revisorerna i Gotlands kommun genomfört en granskning av den interna kontrollen inom det Personaladministrativa området. Granskningen har omfattat PA- frågor inom Barn- och utbildningsnämnden och Hälso- och sjukvårdsnämnden. Verksamheten är i stor utsträckning reglerad av lagar, avtal och bestämmelser vilket innebär att det är ett komplext område. Resultatet av granskningen sammanfattas här nedan.

Resultatet av granskningen visar att det finns skillnader i hur den interna kontrollen fungerar mellan Hälso- och sjukvårdsnämnden och Barn- och utbildningsnämnden. Granskningen visar att den interna kontrollen *inte* är tillräcklig inom Hälso- och sjukvårdsnämnden. Det kan också konstateras att finns brister i ledning och styrning av PA-frågor.

Granskningen visar att den interna kontrollen i huvudsak är tillräcklig inom Barn- och utbildningsnämnden.

Hur fungerar anställningsrutinerna?

Anställningsrutinerna inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen fungerar inte på ett tillfredsställande sätt. Granskningen visar att det förekommer att anställda inom Hälso- och sjukvårdsnämnden arbetar och erhåller lön utan att anställningsavtal är godkända. Anställningsavtal ska upprättas och godkännas innan den anställde börjar sin tjänstgöring. Det är ett krav i kommunens attestregler som innebär att utbetalningar ska godkännas innan de verkställs.

Granskningen visar att det finns brister i PA-arbetet inom Hälso- och sjukvårdsnämnden, vilket är kostnadsdrivande för kommunen. PA-chefen är för ensam i sin roll och saknar någon från den egna professionen att diskutera PA-frågor med. Det saknas dessutom resurser för att aktivt arbeta med uppföljning av personaladministrationen. En personalcontroller riktad mot förvaltningen skulle stärka den fortlöpande uppföljningen. Det är viktigt att klargöra vad PA-frågor är och fånga upp vilka förväntningar som finns ute i verksamheten.

PA- arbetet inom Barn- och utbildningsnämnden fungerar tillfredsställande. Personalplaneringen inom barn- och utbildningsnämnden är väl inarbetad sedan många år och den fungerar enligt personalchefen bra. Det händer att rektorer inte lämnar korrekta uppgifter om övertalig personal men det upptäcks för det mesta av den fackliga organisationen eller PA-konsulterna. I granskningen har det framkommit att det inte finns lättillgängliga och tillförlitliga uppgifter om sammanlagd anställningstid i kommunen. Vi rekommenderar att det skyndsamt säkerställs att även gammal anställningstid finns lättillgänglig.

Hur följs rutinerna vid återbesättande av tjänster?

Rutinerna för återbesättande av tjänster fungerar i huvudsak bra inom Hälso- och sjukvårdsnämnden. Sedan år 2009 sker återbesättning av tjänster utifrån fasta rutiner om dispens. Det innebär att beslut tas av överordnad chef utifrån strikta rutiner, vilket är befogat med hänsyn till den ekonomiska situationen.

Inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen så har man skapat rutiner för företrädesrätt (enligt LAS). Rutinerna har brister eftersom det är svårt att ha kontroll på vilka som har företrädesrätt, vilket förklaras av att det finns flera områden som ska beaktas. Det finns anledning att tro att inte alla personer med företrädesrätt rapporteras in korrekt eller ens varslas i laga ordning.

Företrädesrutinerna behöver genomlysas för att skapa mer ändamålsenliga rutiner. Ansvar för att få igång arbetet ligger på ledningskontoret/personaldirektören eftersom det är en central fråga. Det måste säkerställas att uppgifter om personers anställningstid i Gotlands kommun är korrekta och finns tillgängliga vid planerade varsel, uppsägningar och återanställningar.

Barn – och utbildningsnämnden har genom sin planeringsprocess en inbyggd prövning vid återbesättning av vakanta tjänster. Vi bedömer att det fungerar bra till alla väsentliga delar.

Dock har vi funnit att flera rektorer inte har samma bild av hur processen 2009 med uppsägning av barnskötare och elevassistenter fungerade som barn- och utbildningsnämnden, enligt den redovisning vi tagit del av. Rektorerne vittnar om att turordningslistor inte följts vid återanställning och är nu oroliga för att liknande problem ska uppstå i den planering som pågår inför hösten 2010. Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden tillsammans med serviceförvaltningens PA-stöd säkerställer att rätt information ges i rätt tid till både rektorer och medarbetare för att i möjligaste mån undvika missförstånd och otydligheter. Det är också viktigt att processen förses med ändamålsenliga kontroller för att säkerställa att lagar och avtal följs.

Hur fungerar rutinerna vid lönesättning?

Inom Hälso- och sjukvårdsnämnden så fungerar inte rutinerna vid lönesättning tillfredsställande. Det förekommer viss löneglidning inom förvaltningen och enligt reglerna ska lönesättning utöver årliga revisionsförhandlingar beslutas av förvaltningschefen. Reglerna följs enligt uppgift inte fullt ut, vilket resulterat i att anställda fått flera lönelöft utöver revisionsförhandlingarna.

Det har även förekommit att kliniker velat anställa samma person vilket resulterat i att det blivit en intern tävling, vilket inte är tillåtet enligt kommunens lönepolicy. För att undvika överbudningar internt inom förvaltningen krävs aktivare uppföljning inom PA-området. PA-processerna bör övervakas på ett mer ändamålsenligt sätt för att undvika framtida problem.

Lönesättningen kommuniceras sällan med PA-konsult eller personalchef utan sker direkt av behörig chef. I Hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning ställs krav på att lönesättning vid nyanställning skall ske i samråd med PA-konsult /PA-chefen. Vi rekommenderar nämnden att snarast tillse att delegationsordningen följs.

Inom Barn- och utbildningsnämnden fungerar rutinerna vid lönesättning bra. Lönetilläggen är tidsbegränsade och skriftligt motiverade.

Hur fungerar rutinerna vid pensionsavgångar?

Från år 2009 har KPA tagit över all pensionsadministration från kommunen. Tidigare har kommunens Löneservice varit ansvarig för pensionsadministrationen. Senast tre månader innan den anställda tänker ta ut tjänstepension ska kontakt tas med KPA och meddela beslutet om att gå i pension. KPA skickar då en pensionsansökan samt den information som den anställda behöver. Pen-

sionsansökan skickas direkt till KPA. De nya pensionsrutinerna har hittills fungerat tillfredsställande.

Är PA-rutiner skriftligt dokumenterade?

Kommunen har utarbetat en PA-handbok som finns upplagd på intranätet. Personalhandboken innehåller regler, rutiner, riktlinjer, policyer och blanketter för personalområdet. Syftet med personalhandboken är att säkra PA-verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt. Vid genomgången av PA-handboken kan det konstateras att rutinbeskrivningar inte är enhetligt utformade. Personer namnges i rutinbeskrivningar och blanketter vilket ställer krav på ajourhållning.

Sker det någon uppföljning av PA-rutiner?

Granskningen visar att det saknas resurser för att på ett aktivt sätt ska kunna följa upp hur PA-rutinerna fungerar. Arbetet med att följa upp PA-rutiner och hålla PA-handboken uppdaterad kan förbättras. Enligt uppgift så prioriteras arbetet inte tillräckligt och beslutsprocessen inom ledningskontoret fungerar trögt.

Bedömning av den interna kontrollen enligt COSO-modellen

Bedömningen av den interna kontrollen utgår från COSO-modellen och redovisas här nedan. COSO-modellen består av fem kontrollkomponenter som säkrar den interna kontrollen. Bedömningen baseras på kartläggningen av rutiner och genomförda intervjuer.



Kontrollmiljön – kontrollmiljön skapas av människor, deras attityder och hur de samverkar inom förvaltningen. Kontrollmiljön är beroende av de regler, riktlinjer och mål som finns i förvaltningen. Kontrollmiljön är också beroende av hur ansvar och befogenheter fördelats inom förvaltningen. Inom PA-området så är ansvar och befogenheter i hög grad delegerat till ansvariga chefer vilket innebär att ett stort antal anställda som är delaktiga i PA-processen. Det kan konstateras att senare års omorganisationer påverkat PA-arbetet negativt eftersom verksamhetens kontakter med PA-konsulter försämrats.

Granskningen visar att kontrollmiljön i de granskade förvaltningarna skiljer sig åt vilket beskrivs i rapporten. Barn- och utbildningsförvaltningens PA-rutiner ger ett intryck av att vara trygga och

baserade på en längre tids arbete av att bygga upp rutiner. Hälso- och sjukvårdsförvaltningens kontrollmiljö ger intrycket av osäkerhet, dålig följsamhet mot regler samt dålig kontroll.

I båda förvaltningarna finns starka informella ledare vilket kan ha betydelse för hur rutiner fungerar.

Kontrollaktiviteter – kontrollaktiviteter är de konkreta åtgärder som vidtas för att motverka risker. Kontrollaktiviteterna inom PA-området är inte till alla delar effektivt utformade vilket innebär att felaktigheter uppstår. Inom Hälso- och sjukvården har brister konstaterats vad gäller hanteringen av anställningsunderlag, anställningsavtal och lönesättning.

Information – en viktig förutsättning för den interna kontrollen är att in- och utdata från personalsystemet ger möjligheter till ändamålsenliga kontroller. Idag finns det tydliga problem med både in- och utdataprocesserna vilket kan påverka interna kontrollen negativt. Granskningen visar dessutom att dialogen mellan verksamheten och PA-konsulter behöver förbättras.

Riskanalys - ger svaret på vilka risker som finns inom PA-området. Granskningen visar att det finns en mängd risker inom PA-området, vilket styrks av att felaktigheter uppstår. Det finns både finansiella risker och verksamhetsrisker inom PA-området. Kommunen har inte gjort någon samlad riskanalys av PA-verksamheten, utan endast vid förändringar.

Tillsyn – är nyckeln till att undvika överraskningar. Regelbunden uppföljning av PA-rutiner är därför en viktig del i den interna kontrollen. Granskningen visar att tillsynen över PA-processen behöver utökas och utformas på ett funktionellt sätt. Tillsyn och uppföljning av PA-området är en del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt och är viktig att prioritera

Rekommendationer

Utifrån resultatet av granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar att upprättade anställningsunderlag alltid skickas för kännedom till PA-enheten på Serviceförvaltningen.
- Vi rekommenderar att anställningsunderlaget digitaliseras och att obligatoriska fält införs.
- För att stärka kontrollen vid lönesättning av personal inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen rekommenderas att mer samråd sker med PA-konsulterna/PA-chefen.
- Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden tillsammans med serviceförvaltningens PA-stöd säkerställer att rätt information om turordningslistor vid återbesättning ges i rätt tid till både rektorer och medarbetare för att i möjligaste mån undvika missförstånd och otydligheter. (systemstöd bör användas)
- Uppföljning av PA-rutiner inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen bör utökas för att stärka den interna kontrollen samt för att skapa en bättre ekonomistyrning.
- Vi rekommenderar att PA-handboken uppdateras och att arbetet med ajourhållning prioriteras bättre.

Syftet med föreslagna åtgärder är att trygga den interna kontrollen inom PA-verksamheten.

2 Uppdrag

Antalet anställda inom Gotlands kommun uppgick vid årsskiftet 2009/2010 till totalt 6704 varav 6025 var tillsvidareanställda och 679 tidsbegränsat anställda. Ansvar för PA-frågor är i hög grad decentraliserad till nämnderna vilket innebär att PA-processen omfattar ett stort antal anställda.

Ett övergripande mål inom Gotlands kommun är att vara en attraktiv arbetsgivare och föra en god personalpolitik. För att kunna följa upp målet så används ett särskilt styrkort för medarbetare och till styrkortet kopplas 6 framgångsfaktorer. I årsredovisningen redovisas uppföljningen av styrkortet och för år 2008 så kan det konstateras att målen inte nåtts för fyra av sex framgångsfaktorer.

Syfte

Syftet med granskningen är att granska om den interna kontrollen inom det personaladministrativa området är tillräcklig. Granskningen kommer att omfatta följande:

- Hur fungerar anställningsrutinerna?
- Hur följs rutinerna för återbesättande av tjänster?
- Hur fungerar rutiner vid pensionsavgångar?
- Hur fungerar rutinerna vid lönesättning?
- Är PA-rutiner dokumenterade skriftligt?
- Sker det någon uppföljning av PA-rutinerna?

Granskningen avgränsas till personaladministrativa rutiner inom Hälso- och sjukvårdsnämnden och Barn- och utbildningsnämnden. Granskningen sker enligt COSO-metoden. Nyckelpersoner inom PA-området har intervjuats och rutiner kartlagts.

3 Hur fungerar anställningsrutinerna?

I kommunens PA-handbok finns beskrivningar över rekryterings- och anställningsrutiner. Anställningsrutinen är en fortsättning på rekryteringsrutinen som avslutas med ett anställningsavtal som reglerar villkoren för anställningen och lönen. Ansvar för att besluta om anställning är reglerat i nämndernas delegationsordningar.

3.1 Hälso- och sjukvårdsnämnden

Anställningsrutinerna har kartlagts och dokumenterats i kronologisk ordning. Granskningen visar att det finns en arbetsfördelning i rutinerna där flera anställda är delaktiga. Ansvar för anställning av personal är fördelat av nämnden enligt beslutad delegationsordning. Hälso- och sjukvårds-

nämnden har valt att inte begära återrapportering av anställningar som sker på basis av delegationsordningen.

En viktig fråga ur effektivitetssynpunkt är att rätten till beslut om anställning ligger på rätt nivå i organisationen. Förvaltningen bedömer att beslutanderätten i huvudsak ligger på rätt nivå idag. Vissa chefer har haft svårt att sätta sig in i rollen som företrädare för arbetsgivaren, vilket lett till missförstånd, exempelvis när det gäller att ta hänsyn till företrädesrätt eller anställningsförmåner. För närvarande gäller striktare anställningsrutiner än delegationsordningen i och med att varje anställning ska motiveras via s.k. dispensförfarande.

Anställningsavtal ska upprättas innan den anställde börjar sin tjänstgöring. Rutinerna fungerar i huvudsak förutom i samband med kortare vikariat då det kan inträffa att anställningsavtalet upprättas i efterhand.

Vid anställning gäller även rutiner för företräde enligt LAS. Enligt Hälso- och sjukvårdsförvaltningen så fungerar inte företrädesrutinerna tillfredsställande. En förklaring till det är att systemstödet är alldeles för dåligt. Rutinerna sköts i huvudsak manuellt vilket ger stort utrymme för osäkerhet

Enligt Hälso- och sjukvårdsförvaltningen fungerar inte PA-arbetet på ett ändamålsenligt sätt idag. PA-frågor är inte tillräckligt prioriterat och personalchefen på förvaltningen är allt för ensam i sin roll jämfört med tidigare organisation. Det saknas ett forum för diskussion med PA-konsulter/kollegor Det är mängder med frågor som behöver åtgärdas men det saknas resurser att klara av det. Strategiskt PA-arbete hinns inte med utan endast operativa arbetsuppgifter.

I och med omorganisationen som innebär att PA-konsulterna idag tillhör serviceförvaltningen så har kontakterna med verksamheten inom Hälso- och sjukvården minskat betydligt. De tidigare frekventa kontakterna har ersatts med något enstaka telefonsamtal. En förklaring till förändringen är att cheferna inom Hälso- och sjukvården inte har tillgång till en personlig kontakt längre, utan får ringa PA-supporten på serviceförvaltningen.

Kommentarer

Den interna kontrollen kan förbättras.

Det utförs idag ingen kontroll vid Hälso- och sjukvården av anställningsunderlaget före registrering i personalsystemet. Det finns därför en risk att felaktiga uppgifter kan registreras som fasta uppgifter i personalsystemet. Vi rekommenderar att anställningsunderlag alltid skickas för kännedom till PA enheten på Serviceförvaltningen.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har valt att inte begära återrapportering av de anställningar som sker på basis av delegationsordningen. Att kräva återkoppling från verksamheten är ett sätt för nämnden att ta ansvar för den interna kontrollen. Återrapportering bör lämpligen ske skriftligen på nämndens sammanträden.

Anställningsavtal ska upprättas och godkännas innan den anställda börjar sin tjänstgöring. Detta är i linje med kommunens attestregler som innebär att utbetalningar godkännas innan utbetalningen verkställs. Ur intern kontrollsynpunkt är det därför viktigt att anställningsavtal är godkända innan anställningen träder i kraft.

Företrädesrutinerna behöver genomlysas för att skapa mer ändamålsenliga rutiner. Ansvar för att få igång arbetet bör ligga på ledningskontoret/personaldirektören eftersom det är en central fråga.

PA-arbetet inom Hälso- och sjukvården fungerar inte tillfredsställande idag, vilket är kostnadsdrivande för kommunen. PA-chefen är ensam i sin roll och saknar någon från den egna profession att ”bolla” med. Hur eller i vilket forum det ska göras är inte viktigt bara att det sker. En personalcontroller riktad mot förvaltningen skulle vara en stor hjälp i den fortlöpande uppföljningen. Det är viktigt att klargöra vad PA-frågor är och att titta på vilka förväntningar som finns ute i verksamheten. I många fall kan det vara ett rent administrativt stöd man behöver inom verksamheten.

3.2 Barn- och utbildningsnämnden

Det finns en dokumenterad processbeskrivning över personalplaneringen. Den sker två gånger om året, till läsårsstarten på hösten och till vårterminens start. PA-konsulterna på serviceförvaltningen är nyckelpersoner i processen som inleds med att rektorerna inför varje termin lämnar uppgift om eventuell övertalighet, vakanser och vikariat. I stort sett samma process används för såväl pedagoger som personal inom kommunals avtalsområde. De fackliga organisationerna är aktivt delaktiga i processen både lokalt och centralt.

PA-konsulterna träffar representanter för rektorerna och vid en särskild sittning, de fackliga organisationerna inför varje planeringsomgång för att diskutera större förändringar och vilka prioriteringar för övertalighet som ska gälla med mera.

Inför våren 2010 gällde följande huvudprinciper i samband med övertalighet för tillsvidareanställd personal:

1. Lärarna har rätt behörighet
2. Anställningstid i Gotlands kommun
3. Behålla kontinuiteten genom att minimera lärarbyten för eleverna

En ny delegationsordning är på gång inom barn- och utbildningsnämnden med anledning av att gymnasieskolan och Komvux inte längre ingår i nämndens ansvarsområde. I samband med översynen kommer rutinerna att skärpas när det gäller anmälan av delegationsbeslut.

Rektor har personalansvar och budgetansvar, vilket enligt personalchefen är rätt nivå i organisationen för att besluta om anställning. När nya chefer anställs får de en introduktion i personalfrågor av PA-konsulterna och personalchefen.

Anställningsavtal ska upprättas innan den anställda börjar sin tjänstgöring. Rutinerna fungerar i huvudsak förutom i samband med kortare vikariat då det kan inträffa att anställningsavtalet upprättas i efterhand.

Underlag till anställningsavtalet upprättas på rektorsområdet och tanken är att det i framtiden ska passera PA-konsulterna på serviceförvaltningen för att säkerställa att det är rätt ifyllt innan löne-service registrerar uppgifterna i personalsystemet.

Kommentarer

Den interna kontrollen är i huvudsak tillräcklig.

Personalplaneringen inom barn- och utbildningsnämnden är väl inarbetad sedan många år och den fungerar enligt personalchefen bra. Det händer att rektorer inte lämnar korrekta uppgifter om över- talig personal men det upptäcks för det mesta av den fackliga organisationen eller PA-konsulterna. I granskningen har det framkommit att det inte finns lättillgängliga och tillförlitliga uppgifter om sammanlagd anställningstid i kommunen. Vi rekommenderar att det skyndsamt säkerställs att även gammal anställningstid finns lättillgänglig.

I övrigt är det vår bedömning att anställningsrutinerna fungerar tillfredsställande.

4 Hur följs rutinerna vid återbesättande av tjänster?

Vid återbesättning av tjänster ska normalt en s.k. återbesättningsprövning ske. Återbesättnings- prövningen skal genomföras innan rekryteringen påbörjas. När en vakans uppstår i verksamheten ska alltid bemanningssituationen analyseras. Analysen bör omfatta framtida förändringar i den egna verksamheten, på förvaltningen eller i kommunen som helhet.

- Vilka yrkeskategorier kommer i sådant fall att beröras?
- Finns det förändringsmöjligheter i min egen verksamhet?
- Kan den vakanta anställningen dras in alternativt delas upp på redan befintlig personal?
- Har den vakanta anställningen rätt innehåll? Ska innehållet förändras? Är sysselsättnings- graden den rätta?

Om återbesättningsprövning visar att en återbesättning av anställningen ska göras så påbörjas re- kryteringsprocessen.

4.1 Hälso- och sjukvårdsnämnden

Rutinen för återbesättning av tjänster startar med att en anställd inom förvaltningen slutar och be- hov av återbesättning finns. Vid återbesättning av tjänster gäller f.n. särskilda rutiner som baseras på det anställningsstopp som gällt under 2009. Verksamheten måste överväga behovet av återbe- sättning och motivera det. Motiveringar skall dokumenteras vilket blir underlag för beslut och dis- pens för återbesättning.

Kommentarer

Den interna kontrollen kan förbättras.

Återbesättning av tjänster sker idag utifrån fasta rutiner om dispens. Det innebär att beslut tas av överordnad chef vilket innebär strikta rutiner, vilket är befogat utifrån den ekonomiska situationen.

Inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen så har man skapat rutiner för företrädesrätt (enligt LAS). Rutinerna har brister eftersom det är svårt att ha kontroll på vilka som har företrädesrätt, vilket förklaras av att det finns flera områden som ska beaktas. Det finns anledning att tro att inte alla personer med företrädesrätt rapporteras in korrekt eller ens varslas i laga ordning. Det saknas helt systemstöd vilket gör hanteringen mycket svår.

4.2 Barn- och utbildningsnämnden

Av processbeskrivningen för personalplaneringen framgår vilken ordning som gäller för tillsättning av vakanta tjänster alternativt vikariat:

1. Rehabiliteringsärenden i förvaltningen
2. Tillsvidareanställda lärare/förskollärare/fritidspedagoger
3. Säl-utbildad personal med en tillsvidareanställning i botten
4. Omplaceringsärenden från andra förvaltningar
5. Annan tillsvidareanställd personal som önskar förflyttning
6. Före detta anställd personal med företrädesrätt

Under löpande verksamhetsår har de två skolformscheferna rätt att godkänna anställningar över 14 dagar. I övrigt sköter vikarieförmedlare uppgiften att ringa in korttidsvikarier efter önskemål från rektor. Vikarieförmedlaren har därvid att beakta om det finns personal med företrädesrätt som ska komma i fråga i första hand. Diskussioner pågår om att inrätta ett resursteam/vikariepool för barnskötare, förskollärare, elevassistenter och fritidspedagoger.

Kommentar

Den interna kontrollen är i huvudsak tillräcklig.

Genom sin planeringsprocess har barn- och utbildningsnämnden en inbyggd prövning vid återbesättning av vakanta tjänster. Vi bedömer att det fungerar bra till alla väsentliga delar.

Dock har vi funnit att flera rektorer inte har samma bild av hur processen 2009 med uppsägning av barnskötare och elevassistenter fungerade som barn- och utbildningsnämnden, enligt den redovisning vi tagit del av. Rektorerna vittnar om att turordningslistor inte följts vid återanställning mm och är nu oroliga för att liknande problem ska uppstå i den planering som pågår inför hösten 2010. Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden tillsammans med serviceförvaltningens PA-stöd säkerställer att rätt information ges i rätt tid till både rektorer och medarbetare för att i möjligaste mån undvika missförstånd och otydligheter. Det är också viktigt att processen förses med ändamålsenliga kontroller för att säkerställa att lagar och avtal följs.

5 Hur fungerar rutinerna vid lönesättning?

Kommunens lönepolicy fastställdes år 2008. Lönepolicyn är ett viktigt instrument för att uppnå de verksamhetsmål som den politiska ledningen fastställt. Den har sin utgångspunkt i kommunens personalpolitiska värdegrund där kompetens, delaktighet och ledarskap utgör nyckelfaktorer. Lönesättningen inom kommunen påverkas bl. a av kommunens ekonomiska förutsättningar och utvecklingen på arbetsmarknaden. Ansvaret för att besluta om lön regleras i respektive nämnds delegationsordning.

För lönetillägg gäller särskilda rutiner vilket fastställts av ledningskontoret. Tillämpningen av lönetillägg baseras på lokala avtal och det finns två typer av lönetillägg; chefstillägg och lönetillägg då den anställde fått tillfälliga arbetsuppgifter som innebär ökat ansvar.

5.1 Hälso- och sjukvårdsnämnden

Rutinerna för lönesättning har kartlagts. Beslutsrätten till lönesättning av personal är delegerat av nämnden enligt delegationsordningen. Det innebär att chefer på flera nivåer har befogenhet att besluta om lön vid anställning. Enligt Hälso- och sjukvårdsförvaltningen följs delegationsreglerna av verksamheten i stort och beslutanderätten ligger på rätt nivå. Lönesättningen av personal kommuniceras sällan med PA-konsult eller personalchef utan sker direkt av behörig chef.

En viktig fråga ur internkontrollsynpunkt är om motiv till lönesättning ska dokumenteras av ansvarig chef. Det är ytterst sällan som lönesättning vid tillsvidareanställning och visstidsanställning motiveras av beslutsfattare. Endast vid beslut om lönetillägg finns krav på att motiv skall dokumenteras.

Beslutad lön skall dokumenteras i anställningsunderlag och anställningsavtal. Nio ärenden som gäller lönesättning inom Hälso- och sjukvården har gått igenom med Löneservice. Ärendena beskrivs kortfattat utifrån dokumentationen och kommenteras här nedan:

1. En ögonläkare anställs tidsbegränsat under 2009. Veckolönen beslutas till 24 000 kr och vid arbete på lördag till 25 800 kr och vid arbete på lördag och söndag 27 600 kr. Ersättning skall utgå för arbetad tid och beredskap på vardagar. Ersättning för arbetad tid på helger enligt avtal. Resa och bostad betalas av ögonkliniken.

Kommentar – Kommunens totala kostnad för två veckor uppgår till 76 680 kr exklusive PO. På anställningsavtalet står det att ersättning ska utgå för arbetad tid och beredskap enligt avtal. Verklig kostnad enligt redovisningen Beredskap/jourersättning uppgår till 20955 kr för två veckor exklusive PO. Anställningsavtalet är inte tydligt på vilka ekonomiska konsekvenser som det får och frågan är om budgetansvariga chefer förstår det.

2. En överläkare har anställts vid barnavdelningen under en vecka i mars och lönen är beslutad till 39 000 kr inklusive jourersättning. Kommunen betalar reseersättning och subventionerar boendet med 300 kr/dygn.

Kommentar – Kommunens personalkostnad för en vecka uppgår till 39 000 kr exklusive PO. Anställningsunderlaget är inte upprättat på rätt blankett och är ofullständigt.

3. Timanställd läkare vid IVA som erhållit 11 272 kr i timlöner och 46 479 kr i Beredskap/jourersättning. Dessutom betalas bostadsförmån, reseersättning och semesterersättning vilket innebär en total kostnad för en vecka med 62 266 kr exklusive PO.

Kommentar – Kommunens kostnad för en vecka uppgår till 62 266 kr exklusive PO. Om PO inkluderas blir kostnaden 87 172 kr vilket medvetet bokförts på 2010 men avser 2009.

4. Överläkare anställd tidsbegränsat under en vecka för röntgendiagnostik. Schablonlön är beslutat till 50 000 kr för en vecka men har justerats upp till 55 000 kr genom ändring på anställningsavtalet (med penna). Bostadsförmån utgår med 300 kr per dygn.

Kommentar – Anställningsavtalet som är ändrat för hand borde ha justerats och skrivits ut korrekt. Rutiner för anställning och lönesättning måste vara fasta för att trygga den interna kontrollen. Manuella ändringar på anställningsavtal är inte tillåtet. Anställningsunderlaget är i stor del ofullständigt och med hänsyn till de betydande kostnaderna bör det läggas stor omsorg om dessa uppgifter.

5. Visstidsanställning av projektledare med en månadslön på 34 000 kr. Den anställde började sin tjänst 26 februari medan anställningsunderlaget kom till Löneservice den 16 mars dvs efter det att den anställde börjat sin tjänst.

Kommentar – Anställningsunderlaget är underlag för registrering av anställningsavtalet som skall attesteras av behörig chef. Enligt anställningsunderlaget har den anställde börjat sin tjänstgöring innan det är formellt godkänt. Giltigt anställningsavtal saknas.

6. Visstidsanställning av projektledare med en månadslön på 26 430 kr. Av anställningsunderlaget framgår att den anställde ska börja den 22 februari med underlaget är godkänt först den 18 mars. Av underlaget framgår dessutom att lönetillägg skall utgå med 3 600 kr per månad utan motivering. Beslut om lönetillägg skall dokumenteras på avsedd blankett och godkännas av förvaltningschefen.

Kommentar – Anställningsunderlaget är ofullständigt ifyllt t.ex. kodsträngen är inte ifylld. Det framgår inte om det ska finnas schema eller om stämpling skall ske. Den anställde börjar sin tjänst innan giltigt anställningsavtal är attesterat vilket inte är enligt kommunens regler.

7. Visstidsanställning av undersköterska med en månadslön på 20 200 kr. Anställningen börjar den 9 mars och anställningsunderlaget inkom den 12 mars.

Kommentar - Anställningsunderlaget är ofullständig och saknar kodsträng, sysselsättningsgrad. Justeringar har gjorts med penna på utskrivet dokument och ger ett virrigt intryck. Den anställde börjar sin tjänst innan giltigt anställningsavtal är attesterat vilket inte är enligt kommunens regler.

8. En verksamhetschef på röntgenavdelning som slutade var beviljad 6 tkr i lönetillägg för sin roll som chef. Den nya chefen beviljades 10 tkr i lönetillägg och fick dessutom behålla sitt

tidigare lönetillägg på 5 tkr som avsåg chefsrollen vid Lab.med.centrum. Den nya chefen är inte läkare till sin profession varför hon behöver medicinsk rådgivning av en överläkare på röntgenkliniken. Den medicinske rådgivaren får 4 tkr i lönetillägg för att han ger stöd. Dessutom får en tillförordnad avdelningschef 1 tkr i lönetillägg.

Kommentar – Det kan konstateras att det lönetillägg som i starten var 6 tkr för den tidigare chefen utvecklas till att bli 15 tkr på tre olika chefer. Det kan finnas förklaringar till de ökade kostnaderna men frågan är om den ekonomiska styrningen fungerar. Hur fungerar hushållningen med resurserna?

9. Tillsvidareanställning av en överläkare vid Barn och ungdomskliniken 2007 med 49 500 kr i månadslön. Särskild överenskommelse finns om att den anställde ska garanteras fortbildning i Canada med lön från Gotlands kommun under nio månader.

Kommentar – Fast lön betalas ut månatligen till den anställde sedan mars 2007 utan att anställningsavtalet är attesterat. Beslutet om fortbildningen är inte tydligt formulerat vad avser perioden då den anställde skall få lön från kommunen.

Kommentarer

Den interna kontrollen kan förbättras.

Granskningen av de nio ärendena visar att lönesättningsprocessen behöver följas upp mer aktivt dels för att stärka den interna kontrollen samt för att styra kostnaderna. Anställningsunderlag är ofta ofullständigt ifyllda, ej godkända och otydliga. Det förekommer att personal arbetar utan giltigt anställningsavtal.

Enligt Hälso- och sjukvårdsförvaltningen så förekommer viss löneglidning inom förvaltningen. Enligt reglerna ska lönesättning utöver årliga revisionsförhandlingar beslutas av förvaltningschefen. Reglerna följs enligt uppgift inte fullt ut, vilket resulterat i att anställda fått flera lönelyft utöver revisionsförhandlingarna.

Det har även förekommit att kliniker velat anställa samma person vilket resulterat i att det blivit en intern tävling, vilket inte är tillåtet enligt kommunens policy. För att undvika överbudningar internt inom förvaltningen krävs aktivare uppföljning inom PA-området. PA-processerna bör övervakas på ett mer ändamålsenligt sätt för att undvika framtida problem.

Lönesättningen kommuniceras sällan med PA-konsult eller personalchef utan sker direkt av behörig chef. För att stärka kontrollen rekommenderas att samråd sker med PA-konsulterna eller personalchefen vilket det ställs krav på i delegationsordningen.

Chef samt överordnad chef borde skriva under redan anställningsunderlaget, då den närmaste chefen inte har delegation på att bestämma lönen. Närmaste chef måste också vara tydlig vid löneförhandlingen med den enskilda att hon/han inte har mandat att fatta beslut i lönefrågan.

5.2 Barn- och utbildningsnämnden

Lönesättning vid nyanställning sker med stöd av PA-konsulterna som även sköter den årliga löneöversynen. Rektor beslutar om lönen inom överenskomna intervall för ingångslön. Det förekommer – om än sällan – löneglidning under året på grund av nya arbetsuppgifter. Vid sådana tillfällen är det förvaltningschefen som beslutar om eventuell ny lön. Löneglidning vid byte av arbetsplats är ovanligt.

När det gäller lönetillägg är det förvaltningschefen som fattar beslutet. Vid en uppföljning som gjordes i oktober 2009 till personaldirektören fanns 26 personer i förvaltningen med lönetillägg motsvarande en månadskostnad om 27 tkr exkl arbetsgivaravgifter. Alla lönetillägg var försedda med en skriftlig motivering.

Kommentar

Den interna kontrollen är tillräcklig.

Rutinerna vid lönesättning fungerar bra. Lönetilläggen är tidsbegränsade och skriftligt motiverade.

6 Hur fungerar rutinerna vid pensionsavgångar?

Från år 2009 har KPA tagit över all pensionsadministration. Senast tre månader innan den anställde tänker ta ut tjänstepension ska kontakt tas med KPA och meddela beslutet om att gå i pension. KPA skickar då en pensionsansökan samt den information som den anställde behöver. Dessutom skall arbetstagaren hämta hem blanketten från intranätet Personal/blanketter ”Uppsägning av anställning”.

Arbetstagaren fyller i båda blanketterna och skriver under och lämnar blanketterna sedan till närmaste chef för underskrift. Blanketten från KPA skickas åter till KPA. Entledigande sändes till Löneadministration/berört löneteam på Serviceförvaltningen. Vid pensionsärenden gör löneteam kopia och lämnar entledigande till löneadministration/personaladministratör.

Kommunen har en personaladministratör som arbetar 60 % med löpande pensionsfrågor. Personaladministratör har följande ansvar:

- Ansvarar för rapportering av pensionsuppgifter från lönesystemet enligt KPA Pensions och PVs anvisningar
- Samarbetar med KPA Pensions för uppdraget engagerade personal och gör eventuella rättningar i lönesystemet.
- Tar fram anställningsuppgifter som skickas till KPA Pensions för uppdraget engagerade personal.

- Beslutar om pension, undertecknar pensionsbrevet och skickar ett exemplar till den blivande pensionären. Arkiverar arbetsgivarens exemplar av pensionsbrevet
- Gör inbetalning av pensionsmedel till pensionskontot.

Kommentarer

Den interna kontrollen är tillräcklig.

Rutinerna som infördes år 2009 har fungerat tillfredsställande. Endast vid ett tillfälle har det inträffat att en person slutat vid kommunen och pensionsrutinerna inte fungerat.

7 Är PA-rutiner dokumenterade skriftligt?

Kommunen har utarbetat en PA-handbok som finns upplagd på intranätet. Personalhandboken innehåller bl.a. regler, rutiner, riktlinjer, policyer och blanketter för personalområdet. Syftet med personalhandboken är att säkra PA-verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt. PA-verksamheten är komplex och regleras av många lagar, avtal och bestämmelser varför det är viktigt med bra stöddokument. Antalet rutinbeskrivningar i PA-handboken uppgår till **64** st.

PA-handboken har utformats enligt en fast struktur.

- Policy (antas av Kommunfullmäktige)
- Riktlinjer (utarbetas av förvaltningen)
- Checklista (utarbetas av förvaltningen)
- Blanketter

I granskningen har vi gått igenom de rutinbeskrivningar som omfattats av revisionsfrågorna. Kontroll har skett om dokumenten är aktuella, fullständiga och ändamålsenliga. I nedanstående tabell redovisas resultatet av kontrollerna.

Rutin	Är rutinbeskrivningar aktuella?		Är rutinbeskrivningar fullständiga?		Är rutinbeskrivningar tydliga?		Blanketter är uppdaterade?	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Rekrytering	✓		✓		✓		✓	
Medarbetare		✓	✓		✓			
Anställning	✓		✓		✓		✓	
Lön		✓	✓		✓			
Arbetsid	✓		✓		✓		✓	
Anställningstopp		✓	✓		✓			
Riktlinj övertalighet		✓	✓			✓	✓	
Avgångssamtal	✓		✓			✓		
Omplacering	✓		✓		✓		✓	

Inom barn- och utbildningsförvaltningen finns också en Arbetsmiljöpärm som bland mycket annat innehåller ett antal rutiner och checklistor som rör PA-området, t ex riktlinjer för övertalighet - arbetsbrist.

Kommentarer

Den interna kontrollen kan förbättras

Riktlinjer för övertalighet/arbetsbrist fastställdes av kommunfullmäktige år 2005. Det kan konstateras att dokumentet delvis är inaktuellt och behöver uppdateras.

Rutinbeskrivningen för avgångssamtal är ett stöddokument vid avslut av anställning. Samtalet skall dokumenteras men det framgår inte hur. En viktig fråga som inte behandlas i rutinbeskrivningen är om den anställde har lämnat över sina arbetsuppgifter (kunskapsöverföring) till ersättaren på ett betryggande sätt.

Rutinbeskrivningen för omplacering beskriver i kronologisk ordning hur omplacering av personal skall handläggas. Till rutinen finns en särskild blankett för omplaceringsutredning som bl.a. innehåller uppgifter med namn på kontaktpersoner på kommunens förvaltningar. Uppgifterna är aktuella idag men blir snabbt inaktuella vid personalförändringar.

Blanketten anställningsavtal finns i minst två versioner.

Vid genomgången av PA-handboken kan det konstateras att rutinbeskrivningar inte är enhetligt utformade. Personer namnges både i rutinbeskrivningar och blanketter vilket ställer krav på ajourhållning. Dokument är inte daterade på ett konsekvent sätt.

8 Sker det någon uppföljning av PA-rutinerna?

Regelbunden uppföljning av PA-handboken är viktigt eftersom det är ett centralt stöddokument som ska stödja handläggningen av PA-frågor på flera nivåer i kommunen. Eftersom det är ett centralt stöddokument är det ledningskontoret som ansvarar för att uppdatera och följa upp PA-handboken. Ledningskontoret har valt att anlita Serviceförvaltningen för att löpande uppdatera PA-handboken. PA-handboken är omfattande och innehåller ett stort antal länkar till underliggande dokument vilket innebär att det är komplext.

Kommentarer

Den interna kontrollen kan förbättras.

Arbetet med att följa upp PA-rutiner och hålla PA-handboken uppdaterad kan förbättras. Enligt uppgift så prioriteras arbetet inte tillräckligt och beslutsprocessen inom ledningskontoret fungerar trögt.