

Borås Stads personalpolitik i de kommunala bolagen

Stadsrevisionen • Borås

Rapport

Andreas Ekelund
Anna Duong

20
16

Innehållsförteckning

1	PROJEKTBEKRIVNING	3
1.1	Bakgrund till revisionens granskningsprojekt	3
1.2	Syfte och frågeställning	3
1.3	Avgränsningar	3
1.4	Revisionskriterier	3
1.5	Resurser/granskningsansvariga	3
1.6	Metod	3
2	GRANSKNINGSRESULTAT	4
2.1	Ägarstyrning av kommunala bolag i borås	4
2.2	Personalpolitik i de kommunala bolagen	4
2.2.1	Personalpolitiskt program och riktlinjer	4
2.2.2	Lönepolitik	6
2.2.3	Personalförmåner	8
2.2.4	Kompetensutveckling	10
2.2.5	Hållbart arbetsliv	10
2.2.6	Chefskap och medarbetarskap	12
2.2.7	Idéer, ständiga förbättringar och innovationer	12
3	STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR	13
4	KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR	16

1 Projektbeskrivning

1.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Stadsrevisionen granskade under 2015 Borås Stads personalpolitik i nämnderna. Syftet med projektet var att granska om Borås Stads personalpolitik så som den uttrycks i det personalpolitiska programmet är ändamålsenlig, och om den förverkligas på verksamhetsnivå, samt vilka förutsättningar nämnderna och Kommunstyrelsen har att nå de personalpolitiska målsättningarna.

1.2 Syfte och frågeställning

Mot ovanstående bakgrund syftar projektet till att granska om Borås Stads personalpolitik så som den uttrycks i Borås Stads personalpolitiska program är ändamålsenlig, och vilka förutsättningar de kommunala bolagen har att nå de personalpolitiska målsättningarna. Utgångspunkten för en bedömning av ändamålsenligheten är om personalpolitiken är utformad på ett sätt som är effektivt i förhållande till målet att kunna rekrytera och behålla kompetent personal.

Granskningen är av övergripande karaktär, utgår från det personalpolitiska programmens delområden, och utgör dels en del av lekmanne-revisorernas granskning av bolagen, dels en granskning av Kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar Kommunstyrelsen och de kommunala bolagen. Kommunala bolag med mycket begränsat antal anställda ingår inte i granskningen.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är Borås Stads personalpolitiska program, ägardirektiv och övriga personalpolitiska styrdokument.

1.5 Resurser/granskningsansvariga

Ansvarig för projektet är granskningsledare Andreas Ekelund och granskningsmedarbetare Anna Duong.

1.6 Metod

Metoderna för granskningen är dokumentstudier och intervjuer med vd, ekonomiansvarig, samt personalansvarig i respektive kommunalt bolag. Intervju med personal- och förhandlingsavdelningen vid Stadskansliet har genomförts.

2 Granskningsresultat

2.1 Ägarstyrning av kommunala bolag i Borås

Styrningen av de kommunala bolagen har granskats av Stadsrevisionen under 2016.¹ I granskningen konstateras bl a att det föreligger oklarheter kring vilka styrdokument som bolagen ska följa, och att uppföljningen av följsamheten mot styrdokumenten är bristfällig. Granskningen visar också att en grund för oklarheter i styrningen ligger i olika tolkningar av lagstiftningens krav med utgångspunkt från Kommunallagen (1991:900), Aktiebolagslagen (2005:551) och annan tillämplig lagstiftning.

Kommunstyrelsen framhåller att det inte ska vara någon skillnad i styrningen mellan nämnder och bolag och att styrningen av bolagen i Borås Stad karaktäriseras av Kommunstyrelsens direkta styrning, bolagens tydliga underställningsplikt, Kommunstyrelsens och Kommunfullmäktiges beredning och godkännande av bolagens budgetar och finansiering.²

Personalpolitiken är reglerad i bolagens ägardirektiv.³ I dessa framgår att de personalpolitiska riktlinjer som fastställts för kommunen också ska gälla för bolagen, att bolagen ska teckna kollektivavtal i enlighet med Kommunstyrelsens anvisningar och att de lönenivåer som Borås Stad fastställer för kommunen även ska gälla för bolagen om inte avtal säger annorlunda. Vidare framgår att rekrytering och avveckling av vd ska ske efter samråd med Kommunstyrelsen, och att löne- och anställningsvillkor för vd och annan ledande personal fastställs efter samråd med Kommunstyrelsens förhandlingsdelegation.

2.2 Personalpolitik i de kommunala bolagen

2.2.1 Personalpolitiskt program och riktlinjer

I Borås Stads **personalpolitiska program** framgår att personal- och kompetensförsörjning är en strategisk fråga för verksamheten. Enligt ovan omfattas bolagen av det personalpolitiska programmet på samma sätt som nämnderna, och det är en del av Stadens styr- och ledningssystem.

Intentionen i det personalpolitiska programmet är att Borås Stad ska vara en attraktiv arbetsgivare med hälsosamma arbetsplatser som erbjuder viktiga och utvecklande jobb. Det uttrycks vidare att Staden ska ha vilja och förmåga att attrahera, rekrytera, behålla och utveckla chefer och medarbetare samt att Staden ska utmärkas av goda arbetsplatser med en hälsofrämjande arbetsmiljö som ger förutsättningar för medarbetarna att bidra till verksamheternas resultat. Staden ska erbjuda konkurrenskraftiga arbetsvillkor, lön och kompetensutveckling som avgörande delar för att ha medarbetare med rätt kompetens i rätt tid. Enligt programmet ska Borås Stad ha en tydlig lönepolitik och konkurrenskraftiga anställningsvillkor för att säkerställa personal- och kompetensförsörjningen. Vidare konstateras att ständiga förbättringar idéer och innovationer är avgörande för Borås Stads kvalitetsutveckling, förnyelse och förmåga att ge stöd och service till invånare och företag. Chefer ska ge utrymme för kreativitet hos medarbetare och stimulera idéer, ständiga förbättringar och innovationer.⁴

De **personalpolitiska riktlinjerna** är fastställda av Kommunstyrelsen den 20 juni 2016 och gäller alla nämnder och styrelser. I riktlinjernas olika avsnitt kring hållbart arbetsliv,

1 Borås Stad, Stadsrevisionen, Styrningen av de kommunala bolagen, 2016. Dnr 2016/SRE0033

2 Förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen, Dnr KS/20160289

3 Ägardirektiv KS Dnr 2015/KS0104

4 Borås Stad, Personalpolitiskt program, Dnr 2014/KS 0600 20

medarbetarskap och chefskap, personal- och kompetensförsörjning och idéer, innovationer och ständiga förbättringar finns exempel på stöd och vägledning tillsammans med en förväntan på chefers och medarbetares förhållningssätt. I riktlinjerna framgår bl.a. att lönepolitik ska bidra till goda verksamhetsresultat och att organisationens medarbetare verkar för att nå de mål och uppdrag som politiken fastställt. Detta förutsätter att målen, såväl för verksamheten som på individnivå, är tydliga och går att följa upp, det ska vara en tydlig koppling mellan prestation och lön. Arbetsgivaren arbetar för och eftersträvar en ökad lönespridning. Lönebildningen är ett strategiskt styrmedel för verksamheten och arbetsgivarens lönepolitiska prioriteringar ska synliggöras i budgetarbetet. Chefer ska ta hänsyn till hela verksamheten och göra lönepolitiska prioriteringar. De lönepolitiska prioriteringarna behöver utgå från verksamhetens behov av att kunna rekrytera och behålla medarbetare med rätt kompetens.⁵

Flertalet **intervjuade bolag** uppger att de känner till Borås Stads personalpolitiska program och att styrdokumentet gäller även för alla bolag. Innehållet i programmet är bra menar man och sätter upp en ambitionsnivå omkring aktuella arbetslivs- och personalpolitiska frågor. Samtidigt menar man att innehållet i programmet är så pass allmänt hållet att det är svårt att inte hålla med. Programmet är enligt flertalet bolag inte ett dokument som används aktivt, utan är mer en referenspunkt som man stämmer av bolagsegna personalpolitiska riktlinjer och andra styrdokument mot. Ett fåtal bolag uppger att man inte varit medveten om att Borås Stad har ett personalpolitiskt program som även gäller för bolagen, men menar efter att ha granskat dokumentet att det ändå stämmer väl in på hur bolaget försöker driva personalfrågor. När det gäller Borås Stads personalpolitiska riktlinjer och Arbetsmiljöpolicy uppger de flesta bolagen att man inte känner till att Borås Stad har dessa styrdokument.⁶ När man gått igenom dokumenten menar flertalet bolag att delar av dokumenten inte är direkt applicerbara på deras bolag. Många bolag uppger att man generellt upplever att Stadens styrdokument och riktlinjer i första hand är till för Stadens förvaltningar. Samtidigt uppger flera bolag att det personalpolitiska programmet och det personalpolitiska riktlinjerna hänger ihop och att det är bra, även om man upplever att vissa delar i riktlinjerna inte berör bolagen.

Några bolag uppger att det finns en otydlighet omkring vilka regler och rutiner som gäller för bolaget, och att koppling till Borås Stads övriga personalfunktioner saknas. Mycket skulle underlättas för bolaget om man var mer en naturlig del av övriga Stadens processer och arbetssätt i HR-frågor exempelvis. Man efterfrågar en ökad tydlighet i styrningen av bolagen och vad som är koncernövergripande och vad som är bolagseget utrymme för styrning.

Bolagen framhåller att den dialog som förs med ägaren inskränker sig till två s.k. PLUPP-samtal per år, och att dialogen om kompetensförsörjning ska hinnas med som en punkt på dagordningen. Ingen ytterligare beskrivning, statistik eller annan information avseende bolagets personalsituation och utmaningar gällande kompetensförsörjning eller konkurrenskraftiga anställningsvillkor efterfrågas av ägaren. Följden blir att det underlag som beslutsfattaren i löneöversynen har omkring bolagets förutsättningar och utmaningar är bristfällig. Något bolag menar att man tagit upp dessa frågor under uppföljningssamtal, men att det inte har lett till någon förändring.

Stadskansliet uppger att Borås Stad under de senaste åren arbetat med att utveckla ett koncerntänkande och att formulera övergripande dokument som kan omfatta alla. En viktig del i arbetet mot att Borås Stad ska vara mer av en gemensam koncern kom 2007 då alla utom ett

5 Borås Stad, Personalpolitiska riktlinjer, 2016, KS Dnr 2015/KS0509

6 Borås Stad, Arbetsmiljöpolicy, 2016, KS Dnr 2016/KS0463

bolag fick direktiv om att de skulle gå med i arbetsgivarorganisationen PACTA.⁷ Tidigare var bolagen med i branschspecifika arbetsgivarorganisationer och det innebar även att anställningsvillkor varierade mellan bolagen och förvaltningarna i stor utsträckning. Stadskansliet beskriver övergången till PACTA som en mödosam process för många bolag som flera av dem hade svårt att se fördelar med. Samtidigt har det bidragit mycket till att anställningsvillkoren i Staden idag är betydligt mer likställda.

Stadskansliet framhåller att det personalpolitiska programmet och de personalpolitiska riktlinjerna är koncernövergripande styrdokument. I praktiken har Stadskansliet ingen möjlighet att följa upp om dokumenten efterlevs i bolagen, och Stadskansliet uppfattar inte heller att de har ett uttalat ansvar för att systematiskt följa upp personalpolitiska frågor för bolagen.

Stadskansliet pekar på att bolagen har olika förutsättningar och vill ömsom vara fria att avgöra själva och ömsom anpassa sig till Staden i övrigt. Gemensamma förvaltnings- och bolagschefsmöten regelbundet, gemensam introduktionsdag för alla nyanställda chefer och gemensamt utbud av chef- och ledarskaps utbildningar i Borås Stad anger Stadskansliet som tre åtgärder som införts i syfte att arbeta med likhet mellan förvaltningar och bolag ur ett koncernperspektiv. Styrningen av bolagen utvecklas successivt menar man vidare och Kommunstyrelsen har nyligen fattat beslut om förstärkt ägarstyrning för bolagen.⁸

2.2.2 Lönepolitik

Flertalet av **de intervjuade bolagen** uppger att lönenivåerna är låga, och att Borås Stad sedan länge för en medveten låglönepolitik för Stadens anställda i både bolag och förvaltningar. Låglönepolitiken har över tid lett till att skillnaden i de lönenivåer som bolagen kan erbjuda jämfört med konkurrenterna har blivit stora. Skillnaderna är så stora inom vissa yrkesgrupper att bolagen inte kan rekrytera och behålla personal i tillräcklig omfattning och att kompetensförsörjningen i viss utsträckning måste tillförsäkras med konsulter, lösningar som är kostsamma för bolagen. Konsulterna arbetar ofta sida vid sida med bolagets personal, och det är inte ovanligt att anställda lockas över till konsultföretagen.

Några bolag uttrycker stor frustration och menar att man har hamnat så mycket efter lönemässigt att det inte längre fungerar att locka till sig anställda med attraktiv arbetsmiljö, meningsfullt arbetsinnehåll och personalvård. En konsekvens är också att man i betydande omfattning måste anställa nyutexaminerade som inte har erfarenhet och som måste läras upp i bolaget. När inte en löneutveckling kan erbjudas är det stor risk att dessa medarbetare lämnar för bättre betalda jobb när de fått erfarenhet. Följden för de kommunala bolagen är ökade kostnader för personalomsättning.

Några bolag uppger att de har en lägre lönenivå än privat marknad och kringliggande kommuner i vissa delar, men att det inte skapar problem för dem när det gäller kompetensförsörjning. Skälen är att det finns god tillgång på den personal bolaget söker.

⁷ PACTA är ett arbetsgivarförbud för kommunala företag och kommunalförbund, vilket innebär att de har kommunala avtal för sina medlemmar. PACTA arbetar i nära samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting. Det medför ett samarbete mellan kommunens alla verksamheter och gör det möjligt att hjälpas åt inom koncernen i personalpolitiska frågor. Mer information se: Kommentus Media; 2012, Sveriges kommuner och landsting: Mina anställningsförmåner

⁸ Förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen Dnr 2016/KS0289

Ett fåtal bolag uttrycker att man ligger lönemässigt ungefär som liknande arbetsgivare och privat marknad inom sin bransch och att man därmed inte har några svårigheter med kompetensförsörjningen i bolaget.

Med ett undantag uppger intervjuade bolag att lönepolitiken är medvetet och tydligt styrd med utgångspunkt från Kommunstyrelsens förhandlingsdelegation. Vid årliga lönerrevisioner anges nivåerna i löneöversynen,⁹ och i ägardirektiven anges att de lönenivåer som Borås Stad fastställer för kommunen även ska gälla för bolagen, såvida bolagens centrala avtal inte säger annorlunda.¹⁰ Följden blir att de kommunala bolagen i Borås successivt får en sämre situation än konkurrenterna när man saknar möjligheter att göra strategiska lönesatsningar och arbeta med löneutveckling. Detta innebär också ett mycket begränsat utrymme för lönedifferentiering och att lönemässigt belöna goda prestationer i bolaget.

Bolagen framhåller att styrelserna är utsedda för att ta tillvara bolagets intressen för ägaren och att agera affärsmässigt. De har relevant kunskap om bolagets förutsättningar och borde därmed ta lönebeslut för bolaget i dialog med vd och bolagsledning. Istället detaljstyr ägaren genom förhandlingsdelegationen bolagets löneutveckling och genom det lönestrukturen.

När det gäller ingångslöner har bolagen större inflytande, men de framhåller att de begränsade möjligheterna till löneutveckling för redan anställda medför att man begränsas också när det gäller ingångslönerna i förhållande till konkurrenterna. Med höga ingångslöner rycker man sönder lönestrukturen, och med begränsade möjligheter till löneutveckling kan man inte justera upp eftersläpande löner. Slutsatsen i bolagen är att en lönepolitik som inte har medgivit en löneutveckling befäster ett generellt lågt löneläge.

Det genomförs inga genomgripande jämförande analyser av lönerna i kommunala bolag. De jämförelser som finns är bolagsspecifika och genomförs av bolagen själva. En del bolag försöker systematiskt jämföra egen lönestatistik med konkurrenterna i sin bransch, och man kan därför belägga skillnaderna. Skillnaderna märks även när man rekryterar eller förlorar personal. Vissa bolag märker även löneskillnaden när man anlitar kvalificerade konsulter som då utför samma arbete i bolaget som vissa av dess egna anställda, men till en betydligt högre lön.

Stadskansliet bekräftar att man inte har någon uppföljning av de kommunala bolagens lönenivåer, annat än lönerna för vd i bolagen. Man ansvarar inte heller för att sammanställa bolagsövergripande lönestatistik eller andra personaluppgifter avseende de kommunala bolagen. Lönestrukturen under vd uppger Stadskansliet att man inte har någon kunskap om.

Stadskansliet bekräftar också bolagens bild av de årliga lönerrevisionerna; Kommunstyrelsens förhandlingsdelegation anger ramarna för bolagens löneutveckling. Bolagen ska återrapportera resultatet av löneöversynen till förhandlingsdelegationen när det gäller vd och ledande personal. I övrigt framhåller man att Stadskansliet/Kommunstyrelsen inte är involverade i bolagens lönesättning.

Stadskansliet framhåller att bolagen har möjlighet att gå utöver utfallet av löneöversynen om man ser behov av det. Resultatet av Borås Stads lönerrevision som meddelas bolaget är att se som ett riktmärke man inte får lägga sig under, och som en utgångspunkt för bolagen när de gör egna analyser. Stadskansliet uppger att bolagstyrelserna på det sättet har stor frihet i både lönesättning

⁹ Löneröversyn för 2016 har utsänts i Förhandlingsdelegationens delegationsprotokoll 2015-02-23 06/16 §1 2016/AL0008 021 där löneutrymmet för bolagens VD och ledningsgrupp uppgår till 2 % för 2016.

¹⁰ Se ägardirektiv för respektive bolag under punkt 15 Personalpolitik. Ägardirektiv KS Dnr 2015/KS0104

och löneutveckling, och att formuleringarna i ägardirektiven om att bolagens löne- och anställningsvillkor som Borås Stad fastställer för kommunen också ska gälla för bolagen kan innebära att man upplever sig styrd av det löneutrymme som löneöversynen anger för vd och ledande befattningar årligen. Detta kan också handla om lojalitet mot ägardirektiven menar man, och uppfattar man att det får negativa konsekvenser för bolagets kompetensförsörjning borde man signalera till Stadskansliet och föra en diskussion om vad bolaget vill göra och hur situationen är.

Om bolagen har avsikt att lägga ut ett högre utrymme på vd och ledande befattningar ska de inkomma med framställan till förhandlingsdelegationen. Om bolagen håller sig inom ramen för utrymmet anses det att samråd har skett i enlighet med direktiven. Det är relativt vanligt att bolagsstyrelsernas presidier kommer till förhandlingsdelegationen för årligt samråd omkring lönerna för vd och ledande befattningar, och att man får gehör för sina krav.

Såvitt Stadskansliet känner till har det hänt vid något tillfälle att en bolagsstyrelse har ignorerat resultatet av samrådet och ändå lagt sig på den lönenivå man bedömt som nödvändig. Det finns egentligen inga självklara konsekvenser i sådana fall, och det är mycket ovanligt. Samråd med förhandlingsdelegationen är just samråd och inte direkt styrning menar Stadskansliet. Ytterst är styrelsen ansvarig och ska fatta beslut. Det ägaren kan göra om man är missnöjd med styrelsens arbete är i så fall att avsätta den.

När det gäller lönenivåer vid rekrytering ska bolagen samråda med förhandlingsdelegationen vid anställning av vd och annan ledande personal. Vid rekrytering av övrig personal behövs inget samråd alls, framhåller Stadskansliet. Här finns en skillnad mellan hur det ser ut när man ska rekrytera i förvaltningarna, som alltid ska samråda med Stadskansliet inför lönebeslut.

Under de senaste åren är Stadskansliets uppfattning att det succesivt skett förbättringar i Staden angående lönerrevision i Stadens Bolag. Tidigare fanns ingen egentlig styrning alls för bolagens styrelse att förhålla sig till när det gäller löneutveckling, något som nu finns i och med att bolagen får ut utfallet av övriga Stadens lönerrevision och kan förhålla sig till det i sitt eget arbete. Det har även blivit vanligare att bolagens styrelseordförande kontaktar Stadskansliets personal- och förhandlingsavdelning för att rådgöra i lönefrågor. Stadskansliets personal- och förhandlingsavdelning beskriver sin roll i förhållande till de kommunala bolagen som en möjlig partner som finns till hands vid behov åt styrelse- och bolagsledning i löne- och personalfrågor.

Stadskansliet framhåller att avsaknaden av bolagsövergripande lönestatistik innebär att det inte sker någon direkt jämförelse mellan yrkesgrupper som finns i Stadens bolag och Stadens förvaltningar. Den lönejämförelse som finns omfattar bolagens vd-löner och förvaltningschefernas löner. Man menar att det är viktigt att någon form av jämförelse mellan bolagen och resterande del av kommunen genomförs så att det inte finns obefogade löneskillnader.

Stadskansliet framhåller att ett riktmärke vid löneöversynen är att alla bolag utom ett är med i samma arbetsgivarorganisation (PACTA) som i stora delar följer samma kollektivavtal som Staden i övrigt, vilket bidrar till att det inte skapas för stora skillnader.

2.2.3 Personalförmåner

Samtliga **intervjuade bolag** uppfattar att ambitionen inom Borås Stad är att personalförmånerna ska vara likartade i förvaltningar och bolag. Samtidigt framhålls att det inte sker någon formell styrning i frågan på annat sätt än genom ägardirektiven. Flera av bolagen försöker likställa förmånerna med det som gäller i förvaltningarna, men man är inte alltid orienterad och uppdaterad

om förmånerna, och en osäkerhet råder om förmånerna i förvaltningarna också gäller för bolagen.¹¹ Flera av bolagen uppger att de själva kan avgöra hur förmånerna ska utformas i förhållande till Staden i övrigt, och att det inte sker någon rutinmässig kommunikation med Stadskansliet eller andra bolag och förvaltningar när det sker förändringar inom området. Det genomförs inte heller någon regelbunden inventering av hur bolagens förmånsutbud ser ut.

Några bolag uppger att man har ett helt frikopplat program för förmåner jämfört med Staden i övrigt och andra bolag, och man uppfattar inte att direktiven i Staden är att det ska vara helt lika. Bolag som har skapat egna förmånsutbud har bedömt frågan som angelägen när det gäller att vara en attraktiv arbetsgivare, och försöka väga upp för de lägre lönenivåer man har jämfört med konkurrerande arbetsgivare.

Samtliga bolag har friskvårdsförmåner i form av friskvårdsbidrag, men villkor och belopp varierar mellan bolagen och jämfört med Stadens verksamheter i övrigt. Flera bolag har också riktade förebyggande friskvårdinsatser för sina personalgrupper utifrån vilken typ av arbete de anställda utför.

De flesta bolag uppger att de ligger på samma nivå som Staden i övrigt när det gäller pensionsavsättningar och försäkringar och att detta är en följd av medlemskapet i arbetsgivarföreningen PACTA.

Stadskansliet uppger att det generella förmånsutbudet i såväl förvaltningar som bolag ska vara lika. Stadskansliet tog ett samlat grepp i frågan för några år sedan och hade uppe den i förhandlingsdelegationen då man såg att förmånsutbudet skiljde sig åt mellan förvaltningar och bolag i Staden. Resultatet blev en kraftsamling för att få till mer likhet bland alla Stadens anställda och man menar att resultatet är att förmånsutbudet är betydligt mer likriktat i Staden nu. Stadskansliet framhåller vidare att frågan omkring förmåner är komplicerad och att det gäller att skilja på vad som är generella förmåner och särskilt riktade förebyggande satsningar på friskvård. Den riktade delen både kan och ska variera utifrån vilken typ av arbete de anställda utför och vad det innebär för risker i ett hälsoperspektiv. Det kan vara så att det varierar mellan förvaltningar och bolag vilka riktade satsningar man behöver och vad som då genomförs.

När det gäller vissa delar av Borås Stads generella förmånsutbud för förvaltningarna finns möjlighet för alla bolag att ha det, men i likhet med förvaltningarna måste bolagen stå för kostnaderna. Medlemskapet i PACTA innebär att man har samma kollektivavtal som Borås Stads anställda i övrigt, och därmed samma avtal gällande bl.a pensioner och semesterdagar.

Stadskansliet bekräftar att det inte genomförs någon uppföljning av hur förmånerna ser ut i Borås Stads bolag, och man bedriver inte heller något systematiskt arbete med att stödja bolagen i arbetet med förmåner, men kan bistå dem vid behov.

¹¹ Dessa är; cyklar mot bruttolöneavdrag, föräldrapenningstillägg, gratis kaffe och thé, konstklubb, lönevaxling till pension, medarbetarcentrum, semesterdagstillägg – växla mot extra lediga dagar, studiebidrag, tjänstemobil, årskort för kollektivtrafik. Mer information finns här: <http://intranet.boras.se/anstallning/lonersattningararbetstid/formaner.4.6edd1c92145a6553b66ca71e.html>

2.2.4 Kompetensutveckling

Arbetet med kompetensutveckling sker inom bolagen med fokus på bolagets verksamhetsområden. Flera av bolagen anger att man har en löpande process inom verksamheten där man kontinuerligt stämmer av verksamhetsbehoven för kompetensutveckling och ser en tydlig koppling mellan den och att vara en attraktiv arbetsgivare. De flesta bolagen anger vidare att kompetensutvecklingen för varje medarbetare diskuteras under medarbetarsamtal som hålls årligen. Några bolag menar vidare att kompetensutveckling är en mycket viktig del i bolagets arbete med kompetensförsörjning mot bakgrund av att lönenivåerna är ett hinder när det gäller att rekrytera utbildad och erfaren personal.

Flera bolag har regelbundet medarbetare i Borås Stads interna utbildningar och ser Stadens arbete som en möjlighet för bolagets kompetensutveckling. I synnerhet uttrycker det stora flertalet bolag att Borås Stads interna chef- och ledarskapsutbildningar håller hög kvalitet och är något som man regelmässigt vill använda sig av för sina medarbetare. Andra bolag uttrycker att Borås Stads interna utbud av utbildningar i stora delar inte matchar bolagets behov av kompetensutveckling.

Flertalet bolag uttrycker att deras arbete med kompetensutveckling till stora delar ligger i linje med Borås Stads ambitioner i det personalpolitiska programmet.

Stadskansliet framhåller att alla Borås Stads bolag har möjlighet att utnyttja de utbildningar som arrangeras årligen centralt av avdelningen. Kompetensutvecklingsfrågor i övrigt sköter respektive bolag. Stadskansliet anger medarbetarsamtalet som en viktig faktor i både förvaltningarnas och bolagens arbete med kompetensutveckling. Stadskansliet följer inte upp bolagens arbete med kompetensutveckling, och man har inte samma möjligheter som för nämnderna där man nu kan följa ex. genomförandet av medarbetarsamtal inom ramen för SAM-kalendern i Stratsys.

2.2.5 Hållbart arbetsliv

Samtliga bolag uppger att man arbetar i linje med det som uttrycks i Borås Stads personalpolitiska program om hållbart arbetsliv, även om flera uppger att det är ett område där det är svårt att uppnå ambitionerna som ges uttryck för där. Samtliga intervjuade bolag uppger att de bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM), och några av dessa uppger att de följer Borås Stads SAM-kalender medan andra uttrycker att de utarbetat egna motsvarigheter för att sköta sitt fysiska och psykosociala arbetsmiljöarbete.

Samtliga bolag ger även uttryck för att man har en dialog med personal om arbetsmiljöfrågor vid arbetsplatsträffar. Med ett undantag anger bolagen att de har samverkansavtal med de fackföreningar som är aktuella inom bolaget som reglerar hur samverkan med personalen ska se ut. Flera av bolagen menar att de har ett mycket aktivt arbete omkring hållbart arbetsliv och att friskvård, åtgärder för att underlätta för medarbetare att kunna få ihop arbetsliv med privatliv och olika former av personalvårdsinsatser är viktiga delar i det arbetet. Arbetet med hållbart arbetsliv nämns av några som konkurrensfördelar för bolaget. Några bolag uppger att de har bolagsegna målsättningar i dessa frågor som fastställs i verksamhetsplan och budget varje år och som följs upp i årsredovisningen.

Några bolag har s.k. hängavtal på Borås Stads centrala avtal avseende personal- och företagshälsovård med Previa.¹² Andra bolag uttrycker att de har avtal med Previa i detta syfte, men vet inte om det finns någon koppling mellan det och Borås Stads avtal om företagshälsovård. Ett fåtal bolag har upphandlad företagshälsovård med Avonova.¹³

Några bolag uttrycker att de märker av ökade sjuktal inom bolaget och uppger att de ser det som en av bolagets viktigaste personalfrågor och att man under de senaste åren genomfört olika satsningar på förebyggande åtgärder. Man ser en koppling mellan svårigheter att kombinera arbetsliv och fritid, ökad stress och ökande sjuktal. Andra bolag uppger att sjuktalerna håller sig på en jämn nivå, och att man inom bolaget har stabila förhållanden i de avseendena och inga större problem. Samtliga bolag uppger att man har bolagsegna rutiner om rehabilitering och återgång till arbete.

Flera bolag uppger att de har olika former av flexitid för vissa grupper av personalen, medan det för andra grupper inte är möjligt med hänvisning till arbetsinnehållet. Andra bolag har ingen flexitid i egentlig mening, men försöker vara lyhörd för personalens behov utifrån verksamhetens förutsättningar.

Mindre bolag med specialiserade arbetsuppgifter uppger att de har svårt att klara omställningsprocesser för personalen. Det är svårt att hitta lämpliga alternativa arbetsuppgifter i dessa fall och man efterlyser möjligheten att kunna erbjuda arbetsuppgifter inom hela Borås Stad. Några bolag anger att de vid enstaka tillfällen fört dialog om frågan med Stadskansliet men fått besked att det inte är möjligt.

De granskade bolagen känner inte till att Borås Stad i augusti 2016 antog en arbetsmiljöpolicy som gäller samtliga nämnder och styrelser, och som bland annat innebär att man ska följa Borås Stads SAM-kalender.¹⁴ Man framhåller vidare att det inte sker någon annan uppföljning av bolagets arbetsmiljöarbete annat än den bolagen genomför själva.

Stadskansliet uppger att bolagen bedriver sitt eget arbete inom hållbart arbetsliv och det sker ingen samordning eller uppföljning. De kommunala bolagen är inte heller med i Borås Stads personalekonomiska redovisning och sjuktal eller frisktal sammanställs inte inom Stadskansliet avseende bolagen.

När det gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet använder förvaltningarna SAM-kalendern och systemstödet i Stratsys. Stadskansliet konstaterar att de kommunala bolagen inte omfattas av Stratsys, och att detta är ett utvecklingsområde. Alla bolag har heller inte tillgång till Borås Stads intranät, vilket är en förutsättning för att få tillgång till SAM-kalenderns olika delar.

När det gäller företagshälsovård uppger Stadskansliet att det går ut en förfrågan till samtliga bolag vid upphandlingar. Bolagen har då möjlighet att vara med som en del i Borås Stads upphandling via ett eget avtal. Borås Stads anställda i såväl bolag som förvaltningar är medlemmar i Personalklubben Merkraft, och har tillgång till deras aktivitetsutbud.

¹² Previa är Borås Stads upphandlade företagshälsovård och är en oberoende expertresurs i såväl det förebyggande hälso- och arbetsmiljöarbetet som i rehabiliteringsärenden. Företagshälsovården har kompetens inom medicin, ergonomi, beteendevetenskap och organisationskunskap. Se mer: <http://intranet.boras.se/arbetsmiljoochhalsa/foretagshalsovard.4.25426939146a880d6da6decf.html>

¹³ Avonova har motsvarande tjänster som Previa ovan. Se mer: <http://www.avonova.se/sv/karnomraden.aspx#>.

¹⁴ Borås Stad, Arbetsmiljöpolicy, 2016:s 3, KS Dnr 2016/KS0463

2.2.6 Chefskap och medarbetarskap

Flertalet bolag uppger att man har bra förutsättningar för chefskap och möjligheter att leva upp till formuleringarna i det personalpolitiska programmet. Det finns en genomtänkt struktur med ett rimligt antal underställda för varje chef, och detta innebär att cheferna har möjlighet att driva sina avdelningar mot uppsatta mål samtidigt som det finns utrymme för personalfrågor, arbetsmiljöfrågor och andra delar som följer med chefsansvaret. Det problem som finns, menar vissa bolag, är svårigheter när man ska rekrytera chefer när man inte har konkurrenskraftiga anställningsvillkor.

Några bolag har bolagsegna chefsöverenskommelser som tydliggör förväntningar och ansvar kring chefskapet. Flera bolag uttrycker att Borås Stads arbete med chefsutveckling och chefsutbildning är viktiga delar i bolagets arbete med chefskap, och man vill löpande se till att alla bolagets chefer har tillgång till Stadskansliets kompetensutveckling inom de områdena.

När det gäller medarbetarskap uppger flera bolag att man har bolagsegna policys eller andra styrdokument i dessa delar. Några bolag uppger att de ser riktlinjerna för medarbetarskap i de personalpolitiska riktlinjerna som positivt komplement till bolagets eget arbete och att de kan bidra till ett mer aktivt arbete med personalen omkring medarbetarskapet.

Stadskansliet bedriver arbete med chefsförsörjning och chefsutveckling som bolagen har tillgång till och utnyttjar. Därutöver har Borås Stad chefsnätverk i form av dialogforum där chefer från både förvaltningar och bolag regelbundet träffas för erfarenhetsutbyte omkring särskilda frågeställningar. Därutöver finns koncernövergripande förväntningar på chef- och medarbetarskapet uttryckta i de personalpolitiska riktlinjerna och i Borås Stads chefsöverenskommelse.¹⁵ Stadskansliet har ingen samordnande eller uppföljande roll i övrigt för chefer i de kommunala bolagen utöver att man följer upp vissa av chefernas löner.

2.2.7 Idéer, ständiga förbättringar och innovationer

Flertalet bolag uttrycker att de har ett mycket aktivt arbete med innovationer och ständiga förbättringar. Om bolaget inte förmår leverera produkter eller tjänster minst i nivå med konkurrenterna kommer man inte att kunna hävda sig och på sikt skulle detta då innebära svårigheter för bolaget att bedriva sin verksamhet. Det handlar om alltifrån små förändringar i arbetssätt till stora innovationsprojekt. Flera bolag uttrycker att detta arbete är en helt naturlig del av att vara ett bolag som vill ligga i framkant i sin bransch. Några bolag uppger att de även arbetar i olika förbättringsarbeten tillsammans med Borås Stads förvaltningar.

Några bolag uppger att de känner till att Borås Stad har en övergripande kvalitetspolicy¹⁶ för förvaltningar och bolag, men menar att den likt övriga centrala styrdokument inte är särskilt levande i bolaget och att man har bolagsegna styrdokument i dessa frågor.

Inget bolag uppger att man har problem med nå upp till formuleringarna omkring idéer, innovationer och ständiga förbättringar i det personalpolitiska programmet. Några bolag menar dock att problemen inom kompetensförsörjningen påverkar och att bolaget ofta får lösa innovationsprojekt med hjälp av konsulter eftersom bolaget inte självt kan rekrytera den kompetens som krävs i tillräcklig omfattning.

¹⁵ Borås Stad: Chefsöverenskommelse, 110831 LA

¹⁶ Kvalitetspolicy för Borås Stad Dnr 2016/KS0581

Stadskansliet ansvarar för övergripande arbete omkring idéer, ständiga förbättringar och innovationer i vissa delar. Samtidigt uppges att det är också så att de större bolagen har egna resurser för kvalitet- och utvecklingsfrågor och att det där ingår arbete med idéer, innovationer och ständiga förbättringar.

Som exempel på övergripande arbete inom området uppger Stadskansliet att förvaltningschefer och bolagschefer har deltagit i en utbildning kring innovationsarbete i offentlig sektor, Innovationsstafetten, arrangerad av Sveriges kommuner och Landsting. Dessutom har Borås Stad för första gången arrangerat kvalitetsmässan ”Inspiration Borås”. Målgruppen var alla medarbetare i förvaltningar och bolag och syftet var att inspirera, inspireras och att sprida goda exempel. Frågor inom området hålls i ihop av enheten för kvalitet och utveckling inom Stadskansliet.

3 Stadsrevisionens bedömningar

Stadsrevisionen har granskat om Borås Stads personalpolitik så som den uttrycks i Borås Stads personalpolitiska program är ändamålsenlig, och vilka förutsättningar de kommunala bolagen har att nå de personalpolitiska målsättningarna.

Stadsrevisionen bedömer att det personalpolitiska programmet till stora delar är ändamålsenligt för bolagen, och utgör övergripande målsättningar inom personalområdet man kan enas om.

Det personalpolitiska programmet är en del av Borås Stads styr- och ledningssystem och utöver programmet reglerar ytterligare styrdokument hur staden ska arbeta inom det personalpolitiska området. Granskningen visar att bolagsövergripande personalpolitiskt arbete till stor del saknas och att det hos bolagen råder osäkerhet omkring vilka styrdokument som gäller för bolagen och i vilka delar.

Bolagens tillämpning av personalpolitiska styrdokument följs inte upp, och Stadsrevisionen bedömer att bolagen i alla delar inte har förutsättningar att följa beslutade styrdokument och att informationen om nya riktlinjer till bolagen är otydlig. Delar av de personalpolitiska riktlinjerna och arbetsmiljöpolicyen är i dagsläget inte möjliga att implementera i bolagen eftersom bolagen inte har nödvändiga systemstöd, och bolagens personalansvariga ingår inte i Stadskansliets mötes- och informationsstruktur. Stadsrevisionens bedömning är att dessa förhållanden medför svårigheter för bolagen att följa ägardirektiven med avseende på Borås Stads personalpolitik.

Kommunstyrelse/stadskansli genomför ingen systematisk uppföljning av bolagens personalsituation avseende kompetenförsörjning, sjuktal, personalomsättning. Detta riskerar att utgöra ett avsteg från Lagen om kommunal redovisning (1997:614) och rådet för kommunal redovisnings rekommendationer om vad som ska ingå i den sammanställda redovisningen i årsredovisningen. Enligt RKR 8.2 -sammanställd redovisning, ska den gemensamma förvaltningsberättelsen upplysa om väsentliga personalförhållanden i kommunkoncernen, vilket saknas avseende bolagen i Borås Stads årsredovisning.

Stadsrevisionen bedömer att granskningsresultaten i stora delar bekräftar resultaten av tidigare genomförd granskning av Styrningen av de kommunala bolagen i det att det föreligger oklarheter i vilka styrdokument bolagen ska följa och att uppföljning av följsamheten mot styrdokumenterna är bristfällig.

Stadsrevisionen bedömer att Borås Stads bolag i väsentliga delar inte har en ändamålsenlig personalpolitik genom att flera av bolagen inte har konkurrenskraftiga löner, vilket medför betydande problem att tillgodose kompetensförsörjningen. Dessa förhållanden medför risker för att de berörda bolagen inte ska kunna uppnå verksamhetsmål/affärsplaner.

Granskningen visar att bolagen och Stadskansliet har olika uppfattningar om hur lönepolitiken bedrivs i stadens bolag. Bolagen menar att Kommunstyrelsens förhandlingsdelegation styr löneutvecklingen genom att man årligen i enlighet med ägardirektiven anger ett utrymme för lönerevisionen. Stadskansliet menar att förhandlingsdelegationens direktiv om löneutrymme endast avser vd och ledande befattningar i bolaget och att utfallet av stadens lönerevision ska ses som ett riktmärke för bolaget när styrelsen tar ställning till bolagsspecifika lönesatsningar utifrån analys av bolagets personalsituation.

Stadsrevisionen bedömer att lönepolitiken i bolagen i praktiken styrs med utgångspunkt i förhandlingsdelegationens beslut om löneutrymme och att denna ordning stämmer överens med instruktionerna i ägardirektiven om att de lönenivåer som Borås Stad fastställer för kommunen också ska gälla för bolagen.

Slutsatsen blir enligt Stadsrevisionens bedömning att lönepolitiken i bolagen präglas av att beslut tas på fel nivå och utan ändamålsenlig kännedom om respektive bolags förutsättningar att nå upp till det personalpolitiska programmets målsättningar om lönepolitik och konkurrenskraftiga anställningsvillkor. Respektive bolagsstyrelse har ansvar för bolagets verksamhet, resurser och resultat, vilket enligt Stadsrevisionens bedömning ska innefatta hela ansvaret för lönepolitiken.

När det gäller förmåner utöver lön visar granskningen att Borås Stads ambition är att dessa ska vara likvärdiga i förvaltningar och bolag. I praktiken föreligger skillnader. Vissa bolag försöker efterlikna förmånerna som finns i Borås Stads förvaltningar i möjligaste mån, medan andra bolag uttrycker att de utformat helt fristående förmånsprogram. Stadsrevisionen bedömer att bolagens olika förutsättningar och förmånernas variation medför att det är svårt att värdera förmånsutbudets inverkan på bolagens förmåga att ha konkurrenskraftiga anställningsvillkor.

Granskningen ger dock stöd för bedömningen att det är svårt att kompensera låga lönenivåer med förmåner utöver lön, framför allt när det råder hård konkurrens om arbetskraft och flertalet arbetsgivare erbjuder likartade - eller bättre - förmåner.

Granskningen visar att kompetensutveckling är en väsentlig del av bolagens personalpolitik och nödvändig för att utveckla verksamheten. Flera bolag ser också kompetensutveckling som en möjlighet att till viss del kunna kompensera för brister i löneutveckling. Stadsrevisionens bedömning är att bolagens förutsättningar att uppnå målsättningarna i det personalpolitiska programmet avseende kompetensutveckling är goda.

Hållbart arbetsliv täcker i det personalpolitiska programmet in ett antal områden som både har med individens möjligheter till balans i livet på kort och lång sikt och arbetsmiljö som kan främja hälsa och förebygga ohälsa att göra. Det handlar också om organisationskultur, människosyn och olika aspekter av mångfald. Granskningen visar att det bedrivs ett aktivt arbete inom området i de kommunala bolagen, men de är inte delaktiga i övriga stadens arbete på området. Det är i praktiken det enskilda bolaget som formulerar hur arbetet ska bedrivas, och bolagen saknar möjlighet att leva upp till delar av de personalpolitiska riktlinjerna och arbetsmiljöpolicyn via exempelvis SAM-kalendern.

Chef- och medarbetarskap är en del av det personalpolitiska programmet. Granskningen visar att bolagen har goda förutsättningar för att arbeta i linje med det personalpolitiska programmets

målsättningar. Stadsrevisionen bedömer att bolagens arbete inom området chef- och medarbetarskap till största delen är ändamålsenligt.

När det gäller bolagens arbete inom området idéer, innovationer och ständiga förbättringar visar granskningen att bolagen arbetar med dessa delar som en nödvändig förutsättning på konkurrensutsatta marknader. Stadsrevisionen bedömer att de kommunala bolagens arbete inom området till största delen är ändamålsenligt, men att begränsningar uppstår i de bolag som inte har konkurrenskraftiga anställningsvillkor och att man är beroende av konsulter.

Stadsrevisionen granskade personalpolitiken i Borås Stads nämnder under 2015. Den nu genomförda granskningen av bolagen visar på likartade resultat. Skillnader föreligger dock. Vi bedömer att bolagen implementerar det personalpolitiska programmet och andra styrdokument på området i mindre utsträckning än nämnderna, och att bolagen inte har samma förutsättningar som nämnderna. Kommunstyrelsen säkerställer inte följsamheten mot beslutade styrdokument, och det genomförs ingen uppföljning av bolagens personalsituation med avseende på kompetensförsörjning, sjuktal, personalomsättning m.m.

I likhet med nämnderna har flera av bolagen inte konkurrenskraftiga anställningsvillkor, och det är framför allt lönerna som inte är konkurrenskraftiga. Stadsrevisionen konstaterar att löneutvecklingen i likhet med förhållandena i nämnderna bestäms av förhandlingsdelegationen, och denna ordning stämmer överens med instruktionerna i ägardirektiven om att de lönenivåer som Borås Stad fastställer för kommunen också ska gälla för bolagen.

Stadsrevisionen bedömer att bolagens styrelser ska ta ansvar för att säkerställa en ändamålsenlig personalpolitik som kan verka för att Stadens personalpolitiska målsättningar uppnås som en del av ansvarstagandet för bolagens verksamhetsresultat och affärsmässighet.

Ola Sabel
revisionschef
certifierad kommunal revisor

Andreas Ekelund
granskningsledare
kommunal revisor

4 Källor och referenslitteratur

Borås Stad: *Personalpolitiskt program*, 2014

Borås Stad, *Personalpolitiska riktlinjer*, 2016

Borås Stad, *Arbetsmiljöpolicy*, 2016

Borås Stad: *Kvalitetspolicy*, 2013 -2016

Borås Stad: *Styr- och ledningssystem*, 2013

Borås Stad: *Riktlinjer för styrdokument*, 2013

Borås Stad: *Chefsöverenskommelse*, 110831 LA

Borås Stad, Kommunstyrelsens beslut, *Förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen*, 2016-09-07

Borås Stad, Förhandlingsdelegationens beslut, *Löneöversyn 2016*, 2015-02-23

Borås Stad, Stadsrevisionen, *Styrning av de kommunala bolagen*, 2016

Borås Stad, Stadsrevisionen, *Borås Stads Personalpolitik*, 2015

Borås Stad, *Ågardirektiv*, 2015

SKL Kommentus Media; 2012, Sveriges kommuner och landsting: *Mina anställningsförmåner*

Rådet för Kommunal redovisning, 2009, Rekommendation 8.2: *Sammanställd redovisning*

Källor –Internet:

Borås Stad; Förmåner;

<http://intranet.boras.se/anstallning/lonersattningararbetstid/formaner.4.6edd1c92145a6553b66ca71e.html>

Borås Stad, Företagshälsovård;

<http://intranet.boras.se/arbetsmiljoochhalsa/foretagshalsovard.4.25426939146a880d6da6decf.html>

Avonova, Företagshälsovård;

<http://www.avonova.se/sv/karnomraden.aspx>

Intervjuer:

Intervju med Bolags VD 1 och personalansvarig 1	2016-08-29
Intervju med Bolags VD 2	2016-09-12
Intervju med Bolags VD 3	2016-09-13
Intervju med Bolags VD 4 och personalansvarig 2	2016-09-20
Intervju med Personalansvarig 3 och avdelningschef 1	2016-09-22
Intervju med Bolags VD 5 och personalansvarig 4	2016-10-06
Intervju med Bolags VD 6 och personalansvarig 5	2016-10-18
Intervju med Bolags VD 7	2016-10-19
Intervju med Bolags VD 8	2016-10-27
Intervju med Personal/Förhandlingsansvarig 1 och 2	2016-11-07



BORÅS STAD

STADSREVISIONEN

BESÖKSADRESS Sturegatan 42 POSTADRESS 501 80 Borås
TELEFON 033-35 71 54 FAX 033-35 71 57 E-POST revisionskontoret@boras.se
INTERNET boras.se/revisionskontoret