

Datum
2016-04-04

Stadsrevisionen Borås stad

Revisionsrapport angående Borås stads Personalpolitiska Program

Borås stads revisionskontor har granskat stadens personalpolitiska program (PP) och sammanställt en revisionsrapport som skickats ut till nämnderna för kommentarer.

Inledning

I stadsrevisionens rapport dras slutsatsen att Borås stads personalpolitiska program till största delen är ändamålsenligt i sig. Däremot anser stadsrevisionen att den genomförda personalpolitiken i väsentliga delar inte når upp till målsättningarna i personalpolitiska programmet.

Serviceämnden kommenterar nedan först, i del 1, stadsrevisionens bedömningar (kapitel 3 i rapporten) och sedan mer specifika frågeställningar och synpunkter i övrigt, i del 2, i rapporten.

Serviceämndens kommentarer

Del 1: (kommentarer till Stadsrevisionens bedömningar i kapitel 3 i rapporten)

Punkt 3.2 Personalpolitikens styrning och ledning

Stadsrevisionen skriver att det inte finns någon förvaltningsövergripande strategi för hur personalpolitiken ska drivas så att målsättningarna i PP nås. En orsak till det menar stadsrevisionen är att Kommunstyrelsen har svårt att göra det dels för att styrningen är otydlig och dels p.g.a. knappa personalresurser. Serviceämnden delar i stort stadsrevisionens slutsatser i rapporten.

- Stadsrevisionen anser i rapporten att det saknas förvaltningsövergripande strategi för hur personalpolitiken ska drivas i riktning mot att målen i PP nås. Serviceämnden anser att det är mycket viktigt att det finns centrala strategier kring personalpolitiken. Vi tycker också att det är bra att stadskansliets

personal- och förhandlingsenhet arbetar fram material som cheferna kan använda praktiskt i sitt arbete. Samtidigt är det också viktigt att den praktiska tillämpningen av strategierna, hur man konkret arbetar med dem, tas fram lokalt. Ett exempel på det är hur förvaltningen arbetar med sjukfrånvaro och hälsa. Sjukfrånvaron ser olika ut på de olika förvaltningarna och inom de olika verksamheterna, därför måste också åtgärderna variera.

- Vi ser att det saknas uppföljning av nämndernas arbete med PP. Ett exempel är rekrytering. 2013 anordnade personal- och förhandlingsenheten en endagarsutbildning i rekrytering, närmare bestämt i hur man rekryterar strukturerat och kompetensbaserat. Varje förvaltning hade en plats på utbildningen och budskapet var att den metodik som visades skulle tillämpas i staden. Efter det har ingen av oss känd uppföljning gjorts av hur det arbetet fortsatt. Vi känner dock till att det funnits en arbetsgrupp som har tittat på rekryteringsfrågorna, men inte heller här har någon egentlig återkoppling gjorts till vår förvaltning.
- Vi vill också passa på att kommentera Borås stads Personalekonomiska bokslut. Det är intressant med ett sådant när Borås stad vill kunna jämföra sig med andra kommuner eller med sig själv över tid. Men vissa frågeställningar måste brytas ner. Det gäller t.ex. sjukfrånvaro, rekrytering och personalomsättning. För att kunna arbeta proaktivt med dessa frågor måste man gå djupare in i statistikuppgifterna för att se de bakomliggande orsakerna. Om t.ex. personalomsättningen varit hög är det intressant ur ett generellt perspektiv. Vill man sedan arbeta konkret med frågan måste en djupare analys göras för att rätt åtgärder ska kunna vidtas. Det arbetet bör ske både lokalt, ute på förvaltningarna, och centralt på stadskansliet.

Punkt 3.3 Konkurrenskraftiga anställningsvillkor

Stadsrevisionens rapport visar att löneläget i Borås stad ligger lägre för påfallande många yrkesgrupper om man jämför med andra kommuner. De förmåner man har som anställd i Borås stad menar stadsrevisionen är konkurrenskraftiga till vissa delar och staden håller på så vis en god nivå där. Servicenämnden delar stadsrevisionens slutsatser i stort även här.

- Stadsrevisionens rapport visar att löneläget i Borås stad ligger lägre för många yrkesgrupper om man jämför med andra kommuner. Stadsrevisionen har enbart gjort jämförelser med andra kommuner, på liknande sätt gör även personal- och förhandlingsenheten. Servicenämnden anser att denna omvärldsbevakning behöver utökas på så vis att man identifierar vilka ”konkurrensytor” de olika yrkena i Borås stad har. Vår förvaltning, t.ex., upplever ett mycket högt konkurrenstryck från det privata näringslivet för flertalet av de yrken vi har. Förvaltningen gör en egen lönekartläggning varje år och i den vägs även denna parameter in. Vi anser att det vore önskvärt att en liknande analys skulle göras centralt så att staden har ett samlat grepp över lönelägena och konkurrenssituationen för samtliga olika yrken i staden.
- Som Servicenämnden ser det behöver en central, strategisk funktion ha en mycket god kännedom om lönestrukturerna för alla yrken som finns i kommunen, även de tekniska. Vi ser inte att det finns i dagsläget i någon högre utsträckning och anser att för att skapa det krävs ytterligare resurser på förhandlingssidan på Stadskansliet.

- Som Stadsrevisionen påtalar saknar förvaltningarna i betydande delar mandat att själva påverka lönenivåerna vid rekrytering. De förordar att Kommunstyrelsen ska ange ramarna för lönesättning och löneöversyn, och att nämnderna med denna utgångspunkt själva ansvarar för lönebesluten utifrån sin budget. Servicenämnden anser att detta är ett bra förslag, men vill samtidigt påpeka att de övergripande, strategiska ställningstagandena ändå måste göras centralt. Staden måste ha en lönepolitik som omfattar alla yrkesområden/yrken och som utgår från de aktuella konkurrenssituationerna, se även punkt ovan. Det innebär också att ekonomistyrning och lönepolitik måste harmoniera med varandra. Servicenämnden anser också att en decentralisering av lönebesluten inte ska innebära att varje chef själv sätter lönerna. Varje chef skulle ha svårt, för att inte säga omöjligt, att bevaka lönestrukturerna ur ett övergripande perspektiv. Även om lönebesluten decentraliseras krävs samordning och vi anser att HR-funktionen på respektive förvaltning ska ansvara för den samordningen.

Punkt 3.4 Chefskap och medarbetarskap

I rapporten följer Stadsrevisionen upp granskningsresultaten från 2013: ”Förutsättningar för ledarskap i Borås stad”. I den rapporten konstaterar Stadsrevisionen bl.a. att det fortfarande finns stora skillnader i antalet underställda per chef i staden, i vissa fall har antalet t.o.m. ökat. Stadsrevisionen påtalar också att förutsättningarna för chefer inte har förändrats på något genomgripande sätt sedan granskningen 2013. Servicenämnden har inga synpunkter på Stadsrevisionens slutsatser, men vill ändå kommentera frågan.

- Antal medarbetare en chef kan ha under sig, kontrollspann, är en fråga som lyfts fram i rapporten. Som Stadsrevisionen konstaterar kan antal underställd personal variera mycket mellan olika verksamheter. Servicenämnden ser att det är naturligt eftersom antal underställd personal varierar på grund av flera olika faktorer, t.ex. vilken typ av verksamhet det handlar om och vad chefsuppdraget innehåller. Att som i personalekonomiska redovisningen ta fram nyckeltal för hur många underställda en chef har i genomsnitt i Borås stad ger ingen rättvis bild av hur verkligheten ser ut. Här är ytterligare ett exempel på där det måste göras en djupare analys. (Se även nedan, i del 2)
- Även om antal underställda kan variera mellan olika verksamheter anser Servicenämnden att det vore önskvärt att diskutera ett slags ”övre gräns”, rent generellt. Är det rimligt att en chef har 60-80 (eller fler) medarbetare direkt under sig? Vilket stöd behöver den chefen i så fall ha?

Punkt 3.5 Idéer, innovationer och ständiga förbättringar

I rapporten konstaterar Stadsrevisionen att stadens intentioner i PP för idéer, innovationer och ständiga förbättringar är bra, men att man i stora delar inte når dem i praktiken. Stadsrevisionens bedömning är att man i vissa delar har ett ändamålsenligt arbete, men att chefer och medarbetare har för begränsad tid för reflexion och dialog. Det i sin tur har en negativ inverkan på det kreativa klimatet. Servicenämnden delar i stort Stadsrevisionens bedömning.

- Som en kommentar till Stadsrevisionens slutsats att det saknas tid för reflexion och dialog vill Servicenämnden betona vikten av att det finns utrymme för detta. Servicenämndens verksamheter bedrivs enligt

ekonomistyrningsmodellen beställar-utförarkonceptet. Det innebär bland annat att verksamheterna är konkurrensutsatta i olika grad. Det leder på ett naturligt sätt fram till att det hela tiden krävs att det utvecklas nya arbetsätt och metoder så att verksamheten är konkurrenskraftig. Servicenämnden anser att detta givetvis borde gälla alla verksamheter, oavsett ekonomistyrningsmodell.

Del 2: (Servicenämndens synpunkter i övrigt)

I del 1 har Servicenämnden kommenterat Stadsrevisionens sammanfattande slutsatser i kapitel 3 i rapporten. I del 2 tas upp sådant som Servicenämnden finner värdefullt att kommentera och som framkommit i kapitel 1-2 i rapporten.

Vid intervjuerna med personalansvariga om styrning och ledning framkommer bl.a. att det finns otydligheter inom området och kring vem som har vilket mandat och hur rollfördelningen mellan Stadskansliet och förvaltningarna ser ut. Servicenämnden anser att detta behöver förtydligas så att det inte råder några tveksamheter om i den frågan.

När det gäller uppföljningar som Stadskansliet ansvarar för ser vi att det bör göras delvis annorlunda jämfört med idag. Ett exempel är det kalender som tagits fram för det systematiska arbetsmiljö-arbetet (SAM). Servicenämnden anser att det är positivt att en SAM-kalender är utarbetad och att vi nu kommer att göra uppföljningarna i Stratsys. Det ger chefer en bra överblick och det blir lätt att följa upp på olika nivåer. I SAM-kalendern finns varje aktivitet knuten till en viss period under året och det är lika för alla verksamheter. För vissa delar är det givetvis en nödvändighet. Till exempel måste ett lönesamtal genomföras vid en viss tidpunkt under året. Vissa aktiviteter finns det också ett värde i att genomföra samtidigt eftersom man då också kan följa upp dem samtidigt. Det kan t.ex. gälla riktlinjer för olika frågor. Där finns ett stort värde av att förvaltningen (och staden) har lite extra fokus på den frågan samtidigt.

Men detta gäller långt ifrån alla aktiviteter i SAM-kalendern. Det här förhållandet anser vi ger ett onödigt stort fokus på formen (d.v.s. tidpunkten) till nackdel för innehållet, och det tycker vi är olyckligt. I vissa fall är det dessutom klart olämpligt. Ett exempel på det är arbetsmiljöronder. I SAM-kalendern anges att dessa ska genomföras under mars månad, lika för alla verksamheter i staden. Om vi nu tar vår fordonsverkstad som exempel ser vi att det under just den perioden pågår ett mycket intensivt arbete med däckbyten på Borås stads ca 800 bilar. Av det skälet har fordonsverkstaden sedan lång tid tillbaka gjort sina arbetsmiljöronder i juni månad. Det passar verksamheten allra bäst. Det finns skäl att anta att det finns fler verksamheter i staden där man gjort liknande ställningstaganden. Servicenämnden anser att det är viktigare att arbetsmiljöronden blir utförd med en god kvalitet än vid vilken tidpunkt den utförs. På så sätt blir innehållet (hur man arbetar med frågan m.m.) viktigare än formen (när man gör det). Risken är annars att chefer "gör som de blir tillsagda" även om de rent objektivt borde prioriterat det som verksamheten vid den aktuella tidpunkten kräver.

Servicenämnden har tidigare kommenterat personalpolitisk styrning och ledning och vill tillägga några ytterligare reflektioner. Stadsrevisionen säger i rapporten att "uppföljningen [personalpolitiska programmet] saknar till betydande del analys, åtgärder och styrning." Servicenämnden delar i stort den uppfattningen. Stadskansliet har som regel ingen dialog med förvaltningarna om hur personalfrågorna drivs vid förvaltningen, t.ex: "Vilka prioriteringar har gjorts, varför har de gjorts, hur blev

utfallet?”. När dessa frågor inte ställs blir det naturligtvis svårt att göra användbara analyser som sedan kan ligga till grund för åtgärder. Ett exempel är återigen den Personalekonomiska redovisningen. Varje förvaltning rapporterar in svar på frågor om t.ex. arbetsskador och tillbud. (Dessa går inte att få fram ur personalsystemet.) Förvaltningarna anger då antal och typ av skada/tillbud, fördelat på kön. Någon ytterligare information efterfrågas inte från Stadskansliet. Även om ansvaret för arbetsmiljön är delegerat ner i organisationen anser Servicenämnden att det viktigt att den typen av uppföljning görs mer utförligt än i nuläget.

I rapporten framkommer att personalansvarigas uppfattning är att Stadskansliet startar grupper för att titta på olika strategiska personalfrågor. Ofta är gruppernas mandat och ansvar otydligt formulerade och det händer också att frågor ”rinner ut i sanden”. Servicenämnden anser att i den mån detta förekommer behöver förtydliganden göras så att dessa processer blir mer effektiva.

Till sist vill Servicenämnden passa på att kommentera frågan om antal underställd personal. I revisionsrapporten hänvisar Stadsrevisionen till en rapport från Arbetsmiljöverket (rapport 2014:3). I den rapporten, som f.ö. är mycket intressant, konstateras bl.a. att det är skillnader i förutsättningar för chefer i typiskt manliga respektive typiskt kvinnliga verksamheter. Skillnaderna gäller arbetsinnehåll, arbetsuppgifter, finansieringsformer m.m. Till det kommer, enligt arbetsmiljöverkets rapport, strukturella mönster som traditioner, förhållningssätt och värderingar. Servicenämnden anser att frågan är mycket viktig. De genusmönster i arbetsmiljön som rapporten belyser (s 19) behöver studeras närmare. Vi kan se att det idag ofta saknas nyansering när frågan om antal underställda kommer upp. Lite ”slarvigt” görs kopplingen enbart till genus och på så sätt ”tappar” man helhetsbilden.

Vi har sett att ämnet kommer på tal i olika sammanhang och ofta diskuteras att det är ”orättvist” att chefer inom de tekniska områdena har få anställda under sig. Vad som i princip aldrig tas upp i de diskussionerna är hur chefernas uppdrag ser ut i jämförelse.

Inom exempelvis avdelning Entreprenad är verksamheterna till stor del konkurrensutsatta eller bedrivs på mycket konkurrensmässiga villkor. Detta innebär att basen i verksamheterna utgörs av olika typer av entreprenadprojekt. Servicekontoret lämnar anbud på förfrågningsunderlag från beställarförvaltningarna på samma sätt som vilken entreprenör i byggbranschen som helst. Chefen är involverad i arbetet med att upprätta kalkyler och anbudsunderlag tillsammans med kalkylenheten. Chefen är också med i arbetet med förfrågningar till olika material- och tjänsteleverantörer som är uppgifter som ska vara med i anbudet eller vid inköp under projektens genomförande. När ett projekt genomförs har chefen ansvar inte bara för egen personal, utan även för underentreprenörer. Chefen har ekonomiskt ansvar för kostnader och intäkter i projektet och att dessa följer kalkylen till anbudet. Chefen ansvarar för inköp av material och tjänster i projektet, för kvalitetsplaner, arbetsmiljöplaner och trafikordningsplaner. Chefen har också ansvar för tidplaner och hur projektet fortskrider och gör uppföljningar tillsammans med beställaren/kunden. Chefen har också ansvar för de ekonomiska slutregleringar som görs i projektet. Beroende på storlek på projekten kan en chef ansvara för 2-10 olika projekt under ett år. Det här förhållandet är likadant bland entreprenadföretag på den privata marknaden och alltså inget unikt för Servicekontorets verksamhet.

Antal underställda har också diskuterats i Stadsrevisionens rapport ”Förutsättningar för ledarskap i Borås stad” från 2013. Servicenämnden vill här referera till Kommunstyrelsens yttrande över rapporten. Kommunstyrelsen påpekar att ”Borås stad ska som arbetsgivare ge enhetscheferna rimliga förutsättningar för att utöva sitt ledarskap.” Detta går också igen i Chefsöverenskommelsen. I den tydliggörs det ansvar varje chef har, men även att det är ”nödvändigt att bedöma och skapa förut-

sättningar för den enskilde chefen att klara sitt uppdrag.” Efter vad Servicenämnden kan bedöma finns det i Borås stad uttalat att varje chef ska ha rimliga förutsättningar för att klara av just sitt chefsuppdrag. Som vi tidigare konstaterat kan förutsättningarna variera beroende på bl.a. vilken typ av verksamhet som ska ledas. Om en chef skulle bedöma att han/hon inte har rimliga förutsättningar måste denna fråga lyftas så att åtgärder kan vidtas.

SERVICENÄMNDEN

Kent Hedberg
Ordförande

Ingemar Persson
Förvaltningschef