



Landstinget Dalarna

Uppföljningsgranskning 2007 av
landstingsstyrelsens styrning av löner
och anställningsförmåner

Bilaga 2 till revisionsrapport

KPMG
15 oktober 2007
Antal sidor: 5

Innehåll

1.	Sammanfattning av tidigare granskningar	1
1.1	Granskningen 2002/03	1
1.2	Granskningen 2004	2
1.3	Granskningen 2005	3

1. Sammanfattning av tidigare granskningar

Nedan följer en sammanfattning av de tidigare granskningarna.

1.1 Granskningen 2002/03

Granskningen som genomfördes begränsades till Landstingsstyrelsens kansli, HSD, Folkhälsovården, LD hjälpmedel, Landstingsservice samt Landstingsfastigheter Dalarna AB.

Granskningen visade att den politiska styrningen genom landstingsstyrelsen och personalutskottet var otydlig och svag och hade ett otillräckligt koncernperspektiv. Ingen eller otillräcklig uppföljning och återrapportering sker till landstingsstyrelsen och personalutskottets roll upplevdes mycket diffus. Av aktuella styrdokument synes endast Lönekriterier för Landstinget Dalarna ha kommit till reell användning i de senaste löneöversynsförhandlingarna. Vår uppfattning var också att ett lokalt kollektivavtal bör slutas sedan delförhandlingar avseende lokala översynsförhandlingar avslutats i samtliga förvaltningar i stället för som under 2002, då ett avtal för varje förvaltning slutits.

I en stor organisation där lönebildningen decentraliserats företräds arbetsgivaren av ett stort antal personer med annan huvudsaklig uppgift än löneförhandlaren, vilket ställer stora krav på kunskapsförmedling och stöd. En landstingsgemensam utbildningsdag kring lönebildning anordnades senast 1995 och generellt sett är kunskapsnivån låg. Vi fann ett antal situationer där avsteg gjorts från de centralt avtalade veckoarbetstiderna utan att lokalt kollektivavtal slutits. Bland annat avsågs en rad olika arbetstidsmodellprojekt inom Hälso- och sjukvården Dalarna. Sannolikt skulle en satsning på kunskapsförmedling avseende lönebildning m.fl. frågor ha inneburit att dylika situationer skulle ha undvikits.

Beträffande övriga anställningsförmåner noterades att landstinget saknade en landstingsövergripande policy i vilken anges vilka förmåner som utöver lön är möjliga att diskutera i samband med löneförhandlingar. De personer som intervjuades hade var och en en mycket osäker uppfattning om förekomsten av olika förmåner vid sidan av lön. Granskningen visade dock att med undantag för modifiering av veckoarbetstiden tillämpades andra förmåner än lön i begränsad omfattning.

Från den elektroniska granskningen noterades att inom landstinget och främst inom hälso- och sjukvården förekom olika tillägg till grundlönen i ovanligt stor omfattning och för vissa personalkategorier, dock inte alla, utgjorde olika tillägg därmed en onormalt stor del av utgående lön. Principen borde istället vara att så mycket som möjligt borde innefattas i grundlönen. Endast väl definierade och i tid begränsade uppdrag vid sidan av det ordinarie uppdraget borde föranleda tillägg. Med vår elektroniska granskning som underlag föreslog vi en genomgång av samtliga tillägg som inte regleras i centrala eller lokala avtal.

Det noterades att via kassafunktionen i viss utsträckning skedde utbetalning av ersättningar hänförliga till löner, arvoden och ersättningar vilka borde ha skett via lönesystemet. Allt för att säkra att sociala avgifter och skatter hanteras på ett korrekt sätt samt att kostnadsuppföljningen underlättas.

Vår granskning visade även att under de tio första månaderna 2002 utbetalades ca 4,5 miljoner kronor i ett 30-tal fall till associationer (aktiebolag, handelsbolag, enskild firma etc.) där landstingsanställd eller arvoderad person innehar en ledande funktionärspost. Detta trots att personalenheten vid landstingets kansli i november 1994 – med hänvisning till Riksskatteverkets anvisningar – erinrat om att utbetalning av ersättning för extra uppdrag till olika bolag inte får ske utan att utbetalning ska ske som lön. Vi fann detta anmärkningsvärt och föreslog att berörda förvaltningar får i uppdrag att närmare utreda omständigheterna kring gjorda utbetalningar och redovisa dessa för landstingsstyrelsen

1.2 Granskningen 2004

Syftet med granskningen var att följa upp utvecklingen och vilka åtgärder som vidtagits med anledning av revisionsrapporten ”Landstingsstyrelsens styrning av löner och övriga anställningsförmåner”.

Landstingsstyrelsens styrning var fortfarande otydlig och svag. Styrelsen hade inte ställt några krav på övriga styrelser om åiterrapportering eller givit några styrande direktiv med anledning av den tidigare revisionsrapporten. Positivt var att personalutskottet lagt avsevärda resurser och kraft på att behandla frågeställningarna i revisionsrapporten. Detta innebär att utskottet hade flyttat fram sina positioner och att koncernstyrningen hade utvecklats.

Våra tidigare rekommendationer om behovet av en landstingsgemensam utbildning om lönebildning hade tagits på största allvar. Utbildningsinsatser hade ägt rum, ny utbildning var planerad och ambitionen är att utbildningen skulle bli årlig och systematisk.

Det saknades fortfarande en landstingsövergripande policy över vilka förmåner utöver lön som är möjliga att diskutera i samband med löneförhandlingar.

Genom den tidigare granskningen konstaterades att det inom hälso- och sjukvården förekom en omfattande mängd projekt och modeller inom arbetstidsbegreppet. Modellerna innebar bl.a. stora skillnader i arbetstid och ersättning för olika personalkategorier. Personalutskottet har under 2003 arbetat aktivt med att komma tillrätta med modellerna. Nya ramar och regler finns och tydliga uppdrag har antagits som innebär att förvaltningschef/linjechef ska upprätta en handlings- och aktivitetsplan. För att stödja arbetet tillsattes en särskild arbetsgrupp.

Tidigare utförd granskning visade att det via kassafunktionen utbetalades ersättningar som skulle ha utbetalas genom lönesystemet. Det gick att vidimera att rutinerna för utbetalningar hade förbättrats. Dock inte inom hälso- och sjukvården.

Vår tidigare granskning visade trots interna regler och anvisningar från Riksskatteverket så utbetalades flera miljoner kronor till associationer där landstingsanställd eller arvoderad person innehar en ledande funktionärspost. Vi föreslog flera åtgärder men kunde konstatera att inga nya centrala rutiner eller någon metodik hade utarbetats för att säkra den interna kontrollen.

I den tidigare granskningen framkom att det inom landstinget finns olika tillägg till grundlönen i ovanligt stor omfattning. Genom uppföljningsgranskningen kunde vi konstatera att omfattande insatser hade genomförts för att normalisera lönebildningen. Mätbara effekter saknades dock.

I vårt uppdrag ingick att precisera beloppet som utbetalt i olika rörliga (löneartsstyrda) lönetillägg och arvoden. Vi kunde konstatera att beloppen som utbetalts hade ökat med 7,3 % jämfört med föregående år. Såväl inom hälso- och sjukvården som inom tandvården och vid landstingsstyrelsens kansli hade summan för tilläggen ökat. Vid LD-hjälmedel och Landstingsservice har tilläggen minskat från låga nivåer.

Enligt vår uppfattning hade lönetilläggen blivit en modell inom lönebildningen. Lönetilläggen har delvis blivit en kostnadsdrivande modell på grund av en felaktig kultur. Kulturen har skapats genom att landstingets högsta chefer inte har agerat mot lönetillägg. I vissa fall har de dessutom understött systemet genom eget agerande. På uppdrag av landstingets revisorer genomförde KPMG under hösten 2003 en "Temagranskning av personalpolitiken". I granskningen redovisades omfattande brister i ledarskapet. Samma brister framkom i denna granskning. Avgörande för landstingets lönebildningsutveckling är att ledarskapet fungerar på högsta nivå. Det är där kulturen skapas.

Under det senaste året hade mycket hänt inom lönebildningsområdet. Vi beskrev några positiva processer som var under utveckling och vår uppfattning var att åtgärderna kommer att ge resultat om systematisk uppföljning och ansvarsutkrävning införs. Det viktigaste för landstingsledningen inom lönebildningsområdet är att med stor beslutsamhet implementera en ny lönebildningskultur inom hela landstinget.

1.3 Granskningen 2005

Syftet med granskningen var att följa upp utvecklingen och vilka åtgärder som vidtagits med anledning av de tidigare rapporterna om "Landstingsstyrelsens styrning av löner och övriga anställningsförmåner".

Vi kunde konstatera att beloppen som utbetalts i lönetillägg under de tio första månaderna 2004 i jämförelse med samma period 2003 har minskat netto med 10,5 MSEK (exklusive sociala avgifter) eller 22,2 % och att det är hälso- och sjukvården som stod för hela sänkningen. Antalet individer med löneartsstyrt lönetillägg minskade mellan 2003 och 2004 med 43,3 %, från 2 930 till 1 659. Även antalet individer med fast lönetillägg har minskat från 800 till 716. En avsevärd del av ovanstående nettominskning går med stor sannolikhet att finna i höjda grundlöner. Det har inte ingått i vårt uppdrag att gå till botten med detta påstående, men det har vidimerats av ledande befattningshavare inom organisationen. Att grundlönerna har höjts ser vi i detta sammanhang som naturligt och det förringar inte vårt konstaterande att nettominskningen är omfattande. En annan väsentlig uppgift att redovisa är att lönekostnadsutvecklingen under 2004 inom landstinget som helhet blev betydligt lägre än tidigare år.

Ovanstående konstaterande var enligt vårt synsätt mycket glädjande och visade att landstingets ambitioner att få en bättre kontroll på hela lönebildningsprocessen har gett resultat. Vi lyfte på hatten för såväl den politiska ledningen som personal- och löneenheten samt övriga involverade chefer och anställda som är delaktiga i förändringsprocessen. Det finns naturligtvis alltid mer att göra inom området för att uppnå "bästa möjliga" lönebildningsprocess. Glädjande i detta perspektiv är att det finns ambitioner inom organisationen att ta sig an även dessa utmaningar. Vår förhoppning är att materialet i revisionsrapporten skulle leda till egna analyser och ge uppslag till olika handlingsplaner.

Landstingsstyrelsen hade beslutat att omorganisera personalfunktionen. En personalchef skulle anställas för Länssjukvården och Närsjukvården och personalsekreterare som huvudsakligen arbetar med verksamhetsstödjande uppgifter inom sjukvården överförs från den centrala personalenheten till hälso- och sjukvårdsorganisationen. Genom att hälso- och sjukvården får tillgång till en egen personalfunktion ges en större möjlighet till att deras personalfrågor i den dagliga driften hanteras mer rationellt. Faktumet att de själva upplevde förändringen som positiv ska inte underskattas. Samtidigt fanns naturligtvis en risk för att koncernstyrningen i väsentliga frågor kan bli negativ. Risken för detta kan dock elimineras via tydliga ansvarsgränser, dialog och ömsesidig respekt för varandras formella kompetensområde. Om dessa frågor hanteras professionellt kan man se organisationsförändringen som en naturlig utveckling som gynnar såväl den dagliga driften som koncernstyrningen inom personalområdet. En tydlig uppföljning och ansvarsutkrävning måste gå parallellt med förändringen.

Ett nytt centralt kollektivavtal trädde i kraft. 2005-04-01. Avtalet ställde krav att förhandlingsordning avtalas med respektive facklig organisation innan löneöversyn sker. Vid tidpunkten för granskningen hade inga avtal slutits med de fackliga organisationerna angående löneöversynsförhandlingarna för 2005. En brist som har noterats är att analys av prioriteringsbehov mellan olika grupper har dragit ut i tiden. Detta innebär att flertalet av avtalen i bästa fall kommer att kunna slutas först under kommande höst. Situationen med utdragna förhandlingar gynnar ingen part och den finns en påtaglig frustration över rådande situation hos de intervjuade. En situation med utdragna förhandlingar tar kraft ur organisation och styrningen blir långt ifrån optimal. Kärnverksamheten upplevde att situationen måste förbättras. Vi såg det som väsentligt att landstinget djupanalyserar sin planeringsprocess för löneöversynsförhandlingar etc. Genom framsynthet, beslutsamhet och genom förtydliganden i organisationen bör landstinget som helhet kunna nå en ännu effektivare förhandlingsordning som leder till kortare förhandlingsprocesser.

De utbildningsinsatser som genomförts för att förbättra lönebildningen och de centrala ambitionerna inför framtiden vitsordades. Med beaktande av att landstinget årligen får ett stort antal nya chefer med lönebildningsansvar och att avtalen samt förutsättningarna inom området ständigt förändras ser vi det som högst ändamålsenligt att utbildningsinsatserna fortsätter enligt en årlig fastställd plan. Väsentligt är att kärnverksamheten inför utbildningsinsatserna ger signaler om deras utbildningsbehov och att landstinget centralt understödjer verksamhetens behov genom att skapa forum för ömsesidig förståelse och dialog.

För att uppnå en bättre styrning och för att underlätta alla former av statistik, jämförelser och uppföljning är det viktigt att det finns ett gemensamt synsätt och nyttjande av lönearter. I föregående granskning rekommenderade vi därför att landstinget genomför en genomgång av befintliga lönearter och att de beskrivs i en "handbok" samt implementeras i organisationen. Vår rekommendation kvarstod. Högst väsentligt var även att kontaktytorna mellan den så kallade Palett-gruppen och verksamheten fortsätter att utvecklas.

Vi har vid våra tidigare granskningar rekommenderat landstinget att upprätta en policy som anger vilka förmåner som utöver lön är möjliga att diskutera i samband med löneförhandlingar. Vi kan nu konstatera att ingen policy har upprättats, men att det pågår ett policyarbete. Fortsätter arbetet enligt planering så beräknas policyn vara klar för politisk behandling under hösten 2005.

Våra tidigare granskningar har konstaterat att landstinget inte haft tillräcklig kontroll över associationer, som fakturerat landstinget, där landstingsanställd eller arvoderad person har en

ledande funktionärspost. Vi har även varit kritiska till att det saknas en intern kontroll av bisysslor enligt de så kallade Allmänna Bestämmelserna och Lagen om offentlig anställning. Efter vår tidigare uppföljningsgranskning utlovade landstingsstyrelsen att nya anvisningar skulle utfärdas och att rutiner för uppföljning skulle utarbetas för att komma till rätta med bristerna. Vi kan nu konstatera att frågeställningarna har diskuterats centralt på tjänstemannanivå, men att inget har gjorts för att få kontroll över situationen. Parallellt med granskningen har länssjukvården på eget initiativ upprättat en policy avseende bisyssla för chefer, möjligheter till tjänstledighet för att prova annat arbete och anställning av personal för kortare tid. Situationen var inte acceptabel. En fungerande intern kontroll saknas dels över associationer som fakturerar landstinget för utförda tjänster där landstingsanställda innehar en funktionärspost, dels över de anställdas bisysslor. Vår rekommendation kvarstår att landstinget centralt i samråd med övriga förvaltningar måste utarbeta en gemensam metodik för att säkra den interna kontrollen. Metodiken bör därefter appliceras inom hela landstinget. Risken för att brister i den interna kontrollen kommer att leda till förtroendeskadorna för landstinget bedömde vi som mycket hög.