



PERSONALENHETEN

Personalenheten
Sektionen för arbetsgivarfrågor
Tommy Christensen

PERSONALENHETENS BEDÖMNING AV NUVARANDE ORGANISATION OCH DELEGATIONSORDNING

Bakgrund

Ur ett organisatoriskt och kvalitetsmässigt perspektiv bedömer personalenheten att det finns ett par områden som ur administrativ synvinkel gett upphov till frågor avseende hur och på vilka grunder vissa arbetsgivarbeslut fattas inom organisationen. Det första området handlar om risker med nuvarande delegation och den decentraliserade beslutanderätten. Det andra området handlar om de lokala stödfunktionernas förutsättningar att utgöra ett relevant stöd med möjlighet att bereda och kvalitetssäkra arbetsgivarbeslut på ett sätt som skapar en enhetlig arbetsgivarpolitik.

Inledning

I samband med omorganisationen utifrån GU-förnyas förändrades delegationsordningen på ett sätt som innebar att större beslutanderätt delegerades till första linjens chefer. Den nya organisationen skulle på en övergripande nivå medföra en större enhetlighet vad gäller organisation, roller och lokala stödfunktioner. Kortfattat innebar detta att man på institutionsnivå under prefekten skulle ha en enhetlig organisation med administrativa chefer vars sektioner/funktioner syftade till att utgöra ett kvalificerat lokalt stöd inom personal, ekonomi, infrastruktur, forsknings- och studerandeadministration.

Personalenhetens utgångspunkt är att chefer inom Göteborgs universitet strävar efter och har för avsikt att fatta korrekta och välgrundade beslut vilka ligger i linje med gällande avtal, lagstiftning och arbetsgivarpolitisk inriktning. Personalenheten har det senaste året identifierat några prioriterade områden med en tydlig förbättringspotential. Förslag på prioriterade områden som tas upp i denna promemoria är inte på något sätt uttömmande utan bör istället betraktas som exempel på områden där man konstaterat en obalans i relationen ansvar/beslutsfattande och stöd/kontroll.

Inom ramen för den nya organisationen lyfte universitetets ledning särskilt fram fem punkter med önskvärda effekter. En av dessa punkter handlade om att Göteborgs universitet ska vara en sammanhållen arbetsgivare. En annan punkt var att Göteborgs universitet ska vara en rättssäker myndighet. I nuläget finns ett pågående arbete som handlar om att utveckla och

tydliggöra arbetsgivarfrågor inom myndigheten. Bedömningen är att personalenhetens närvaro vid chefs- och prefektmöten samt adjungerad representation i ledningsrådet skapar förbättrade förutsättningar jämfört med tidigare att uppnå normering och ökad samsyn i ett sådant arbete.

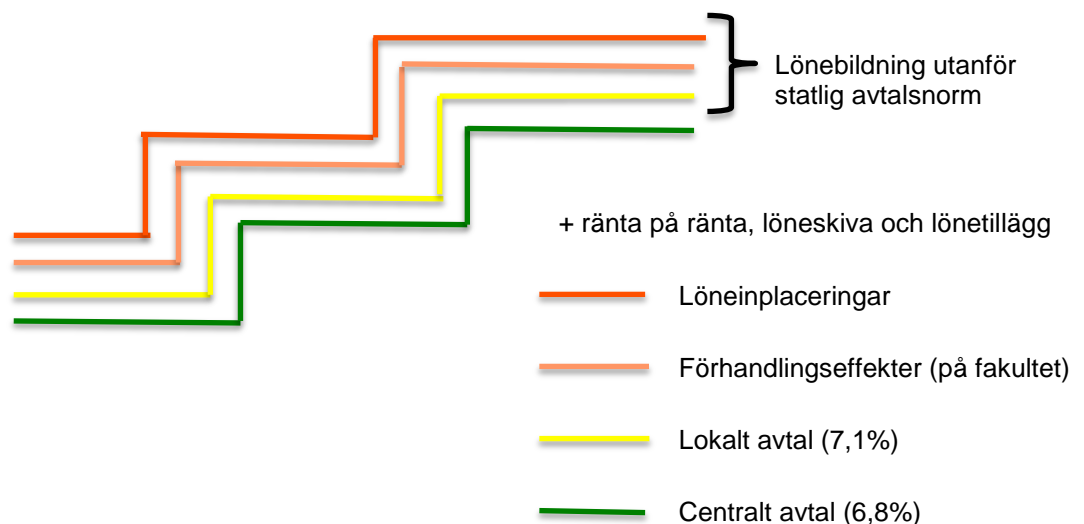
Efter verksamhetsförändringen och genomförandet av den nya organisationen kan personalenheten konstatera att de lokala stödfunktionernas förutsättningar i hög utsträckning varierar. Olika faktorer som ofta ligger till grund för de olika förutsättningarna är institutionens storlek, organisationens utformning, kultur (hos tidigare fakultetskansli) möjlighet och incitament till lokal samordning samt chefers och stödfunktioners kompetensnivå.

Personalenhetens bedömning är att de olika förutsättningarna på institutionsnivå delvis kan kompenseras genom tydliggörande och utveckling av universitetsgemensamma processer. Låg grad av central styrning kombinerat med relativt autonoma institutioner med omfattande delegation och skilda förutsättningar vad gäller kompetens, beredning, stöd och kontroll skapar stora frihetsgrader avseende den arbetsgivarpolitiska tillämningen. Detta kan emellanåt vara en förklaring, eller en bidragande orsak att kvalitetsbrister uppstår i samband beredning och beslutsfattande.

Lönebildning

Inom lönebildningsprocessen är personalenhetens uppfattning att det under kommande år behöver genomföras ett förbättringsarbete på såväl central som lokal nivå. Från personalenhetens sida handlar det bland annat om att i större utsträckning träffa löneavtal vilka ligger i linje med verksamhetens behov och som säkerställer att arbetsgivaren får god kontroll på såväl prioriteringar som lönekostnadsutveckling.

Följande bild ger en förenklad beskrivning över hur lönebildningen de senaste åren har sett ut inom Göteborgs universitet.



Effekterna av att arbetsgivaren inte har eller har haft en tydlig, samordnad och sammanhållen lönebildningsprocess har medfört att Göteborgs universitet på en bred front under ett antal år har haft en årlig lönebildning utanför den statliga avtalsnormen. Det är problematiskt att ge en rättvisande siffra vilken med god precision definierar någon exakt omfattning. Vid en ungefärlig jämförelse med jämförbara individer (personnummer-lön) hamnar myndighetens

lönekostnadsutveckling på en siffra motsvarande flera miljoner kronor årligen. Exempel på konsekvenser som detta i förlängningen medfört är uppkomst av osakliga löneskillnader (ex kön, organisatorisk hemvist) att myndigheten idag inom icke prioriterade yrkesgrupper är löneledande, med medföljande inlåsningsproblematik. Det bör framhållas att begreppet löneledande per definition ej måste vara något negativt. I det fall Göteborgs universitet avseende de mest excellenta professorerna är löneledande kan detta i sammanhanget snarare framhållas som en konkurrensfördel.

Personalenhetens bedömning är att den nuvarande situationen även på sikt är komplicerad eftersom det totala revisionsbelopp vilket fördelas i samband med de årliga revisionstillfällena blir högre än vad som är önskvärt och därmed förvärrar situationen ytterligare. Denna förutsättning medför att Göteborgs Universitet inom olika yrkesgrupper under ett flertal år framöver förutspås vara fortsatt löneledande.

Löneinplaceringar

Vid 2013 RALS skedde något som kan betraktas som ett positivt trendbrott i samband med att rektor tydligt påtalade till dekanerna att lokala förhandlingseffekter inom de olika förhandlingsområdena inte ska förekomma. De positiva effekterna av beslutet att ta bort de lokala förhandlingseffekterna bedöms dock ha en begränsad alternativt ingen effekt eftersom många chefer inom myndigheten tillämpar något som benämns för löneinplacering (förändrad lön inom nuvarande anställning, utanför RALS). När det gäller lönekostnadsutvecklingen saknar det relevans om myndigheten håller sig till avtalade procentsatser om arbetsgivaren fortlopande genomför en större mängd enskilda löneinplaceringar utanför lönerevisionen.

Företeelsen löneinplacering så som begreppet systematiskt används inom universitetet är något som så vitt känt ej är vanligt förekommande utanför Göteborgs universitet. Det finns idag ingen central kontroll, styrning eller beredningsprocess i det fall en chef har för avsikt att genomföra en löneinplacering.

Bortsett från möjligen påslag vid docentur, är löneinplaceringar något som inte bör tillämpas vid Göteborgs universitet i andra sammanhang än vid nyanställning. Chefernas motiveringar till löneinplaceringar varierar och kan för en utomstående specialist inom området betraktas som allt från direkta felaktigheter till onödiga och olämpliga förändringar. Endast undantagsvis kan personalenheten se fog för gjorda förändringar.

En vanlig motivering till beslut om löneinplaceringar är att en facklig organisation yrkar att deras medlem fått förändrade arbetsuppgifter vilket motiverar till en högre lön. I andra fall är det chefen som på eget initiativ aviserar att justeringar utanför RALS är viktiga eller nödvändiga. Ytterligare exempel som har angetts som grund till löneinplaceringar är; flyktrisk, medarbetare har utfört goda prestationer, förlängning av tidsbegränsad anställning, inLASning, chefen vill ”rätta till”, medarbetare får förtroendearbetstid, medarbetare har fått en magisterexamen etc. Man kan utifrån denna bakgrund konstatera att det utifrån allmänna lönebildningsprinciper sker och har skett många kostnadsdrivande löneökningar inom myndigheten, vilka ej har föregåtts av erforderlig beredning eller kontroll. I andra fall kan det exempelvis handla om att chefer emellanåt låter vissa medarbetare (ex tjänstlediga) finnas med i revisionen med inget eller ett lågt lönepåslag i syfte att generera pengar vilka chefen lägger ut på övriga medarbetare. I det fall medarbetaren senare återgår i tjänst fattar chefen beslut om separat löneinplacering.

Det enda tillfället där centrala RALS-avtal öppnar för möjligheten att förändra mellan revisionstillfällena är vid väsentligt förändrade arbetsuppgifter. Med väsentlig förändring menas att förändringen i princip är att betrakta som en ”art eller gradskillnad på höjden”

snarare än en ”art eller gradskillnad eller bredden”. Med detta menas att en anställning från en dag till en annan kommit att förändrats i tillräckligt stor utsträckning (minst 50%) att den nuvarande lönen inte längre stämmer överens med det arbete som utförs. En förändring i sig medför inte att det per automatik föreligger grund för löneinplacering, utan snarare att det för chefen uppstår en anledning att göra en löneöversyn utifrån de nya förutsättningarna. I vissa fall kan det dock vara aktuellt att byta befattningsbenämning som bättre stämmer överens med de nya arbetsuppgifterna. Denna typ av situation är dock relativt ovanlig och bör i normalfallet inte förekomma. Den främsta anledningen är att denna typ av löneinplacering talar för att det kan vara fråga om en ny anställning i staten och därmed istället borde ha lysts ur och tillkännagivits.

Det vanliga är istället att det över tid har skett någon form av förskjutning av arbetsuppgifter. När det gäller förändringar som skett över tid så bör dessa i normalfallet inte föranleda en löneinplacering utanför RALS mot bakgrund att detta förväntas premieras inom ramen för den ordinarie lönerevisionen. Med detta menas att en medarbetare som utvecklas i sin anställning och successivt åtar sig mer kvalificerade arbetsuppgifter över tid också förväntas prioriteras i RALS.

Fem kategorier av problem vid ändrad lön underpågående anställning har identifierats (inplacering)

1. INDIVIDUELL KOMPETENSUTVECKLING

- a. Erhållen docentkompetens:
 - i. Hanteras olika inom GU och ger olika löneförhöjningar.
 - ii. Problem
 1. Likabehandling
 2. Jämställdhet
 3. **Kommentar:** I korrekt lönebildning är inte erhållen kompetensutveckling och förkovran i sig en lönefaktor utan kan påverka lönen i den del den reellt påverkar personens prestationer, dvs om man genom sin docentur också kapitaliserar kompetensen i reella handlingar som är önskvärda och premierade av arbetsgivaren.
- b. Befordran:
 - i. Hanteras olika inom GU och ger allt från ingen till stor löneförhöjning
 - ii. Problem
 1. Likabehandling
 2. Jämställdhet
 3. **Kommentar:** I korrekt lönebildning är inte erhållen kompetensutveckling och förkovran i sig en lönefaktor utan kan påverka lönen i den del den reellt påverkar personens prestationer, dvs om man genom sin högre kompetensnivå också kapitaliserar kompetensen i reella handlingar som är önskvärda och premierade av arbetsgivaren.
 4. Därtill är en befordran, enligt GU:s anställningsordning, inte en ny anställning utan enbart en bekräftelse på högre kompetens- och erfarenhetsnivå varför detta inte bör rendera ny lön annat än genom normal RALS. Vidare bör noteras att den högre kompetensen inte erhållits genom ett vingslag utan

byggts upp under tid då den stegrande kompetensen redan bedömts, värderats och premierats under tidigare RALS.

- c. Informella stegar vid höjd utbildningsnivå (magister, licentiat, doktor)
 - i. Som ovan

2. ÄNDRAD LÖN VID FÖRLÄNGD ANSTÄLLNING

- a. Tidsbegränsade anställningar lönerevideras vid flera tillfällen under året (ex vid RALS och vid förlängningar vilket kan innebära ändrad lön för enskild 2-3 per år):
 - i. Problem:
 1. Att enbart förlänga en anställning innebär i sig inga förändrade arbetsuppgifter och utgör ingen grund för ändrad lön.
 2. Skapar löneglidning
 3. Skapar osakliga löneskillnader eftersom det inte finns någon sammanhållet och gemensamt tillfälle att jämföra arbetsprestationer. Öppnar för godtycke.

3. ÄNDRAD LÖN VID INLASNING (KONVERTERING)

- a. InLASningar förekommer i alla organisationer och innebär en lagstadgad anställningstrygghet för den enskilde så att arbetsgivare inte kan utnyttja anställda utan tvingas tillsvidareanställa efter viss tid. Dock ska man som statlig arbetsgivare aldrig ha det som en operativ rekryteringsstrategi där man aktivt "lasar in".
- b. Att vid uppkommen inLASning ändra lönen är vanligt förekommande
 - i. Problem:
 1. Dubbel- RALS dvs personen har reviderats vid RALS och i samband med att man konverteras till en tillsvidareanställning.
 2. Enligt lag (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, blir en indirekt konsekvens av att höja lönen vid en inLASning att arbetsgivaren dessförinnan har diskriminerat medarbetaren.

4. BYTE AV TJÄNSTEBENÄMNING SAMT DÄRMED OCKSÅ LÖN

- a. Vanligt förekommande att man genom arbetsledningsbeslut ändrar tjänstebenämning och ändrar lön.
 - i. Problem:
 1. Att enbart ändra en tjänstebenämning för att en person de facto utför arbetsuppgifter som bättre beskrivs med annan tjänstebenämning behöver inte vara formellt fel, men att ändra den och samtidigt ändra lönen indikerar tydligt att det är en annan anställning på vilken det ställs större krav och ansvar. Och därmed kan man inte göra detta genom ett arbetsledningsbeslut eftersom lagstiftaren kräver att alla

anställningar i staten ska annonseras ut för att sökas i konkurrens.

2. Innebär också extra revisionstillfällen utanför RALS.

5. KRINGBESLUT VID RALS

a. När chefer inte är nöjda med resultatet av RALS sker ytterligare inplaceringar.

i. Problem:

1. Förändringar av RALS angränsar till kollektivavtalsbrott
2. Innebär också att osaklig löneglidning uppstår.

Lönetillägg

Vid Göteborgs universitet finns ingen samordning eller samsyn avseende storlek, när och i vilka sammanhang lönetillägg används. Personalenheten uppfattning är det finns behov av att se över delegationen och skapa en enhetlig policy för lönetillägg.

Sammanfattning lönebildning

Sammanfattningsvis kan man vad gäller lönebildningen konstatera att Göteborgs universitet behöver se över hela lönebildningsprocessen. Framförallt handlar detta om att cheferna behöver ha stöd och kvalitetssäkrad berednings- och beslutsprocess när det gäller lönesättning vid nyanställning. Personalenhetens uppfattning är att löneinplacering såväl som begrepp som förekomst behöver avskaffas för att universitetet ska få kontroll över sin lönebildning. Bedömer arbetsgivaren att det även framöver behöver finnas en möjlighet att löneinplacera under pågående anställning bör delegationen vara betydligt mer restriktiv än idag. Ett förslag är att delegationen för löneinplacering eller annan förändring av lön inom pågående anställning (ex höjd lön vid förlängning av tidsbegränsad anställning) ligger hos universitetsdirektör, dekan eller HR-chef som får hjälp att bereda ärendet av den centrala personalenheten. Vidare bör även personalenheten hantera samtliga lokala förhandlingsframställningar från personalorganisationerna när det gäller löneinplaceringar.

Istället för löneinplaceringar bör samtlig lönebildning ske inom ramen för RALS. Detta innebär att Göteborgs universitet i större utsträckning behöver agera som en arbetsgivare. Med detta menas bland annat att personalenheten i framtida lokala löneavtal ej bryter ner myndigheten till flera förhandlingsområden eftersom detta ger arbetsgivaren sämre förutsättningar att genomföra prioriteringar.

Att möjligheten att löneinplacera i princip skulle upphöra är inte detsamma som att det inte längre skulle vara möjligt som chef göra prioriteringar eller särskilda lönesatsningar. Ett avskaffande av löneinplaceringar ställer högre krav på att såväl enskilda chefer som arbetsgivaren har ett helhetsperspektiv, analyserar, samordnar sig för att sedan besluta om prioriteringar innan lönerevisionen snarare än efter.

Delpensioner

Ett beslut om delpension innebär generellt en relativt hög kostnad för arbetsgivaren. Delpensionsavtalet för statligt anställda innebär att arbetsgivaren **kan** medge att arbetstiden för en anställd som fyllt 61 år minskas för delpension upp till högst hälften av heltidsarbete. Det ekonomiska incitamentet är problematiskt eftersom avtalet anger att arbetsgivaren har betalningsansvar (60%) för den del arbetstagaren inte längre utför något arbete.

Idag finns inga enhetliga riktlinjer eller någon beredningsprocess för när och på vilka grunder en delpension bör beviljas. I princip innebär detta att det blir institutionens ekonomi eller den enskilde chefens/medarbetarens uppfattning i frågan som blir avgörande för beslutet.

Risken med nuvarande system är att det blir otydliga grunder inför beslut där allt landar i en individuell prövning i det enskilda fallet, vilket öppnar för olikartad och slumpmässig hantering som öppnar för strukturellt oönskade effekter avseende likabehandling.

Beslut om delpension kan exempelvis tas i de fall det bedöms som viktigt för verksamheten att behålla en anställd med unik/särskild och värdefull kompetens och där det finns reell risk att den anställda inte kommer att orka arbeta heltid till sin pensionering vid 65 år. Ytterligare skäl för delpensionering kan till exempel vara konstaterad övertalighet eller konstaterat behov av kompetensväxling. Grundprincipen är dock att delpension bör ha ett uttalat och genomtänkt verksamhetsperspektiv.

Personalenheten behöver i samråd med universitetsledningen ta fram förslag på arbetsgivarpolitiska riktlinjer gällande vilka förutsättningar som ska gälla för att delpension ska kunna beviljas, där utgångspunkten bör vara att delpensioner måste gynna den samlade verksamheten och verksamhetsutvecklingen.

Anställningar

Det finns en mängd av exempel under senare år där Göteborgs universitet har agerat tveksamt eller i strid med de krav, lagar och förordningar som gäller för en statlig arbetsgivare i samband med rekrytering.

Ett av de vanligaste felen, vilket delvist också varit en praxis är att arbetsgivaren med stöd av LAS har konverterat tidsbegränsade anställningar till tillsvidareanställningar. I LAS framgår att en visstidsanställning (vikariat eller allmän visstidsanställning) som varat i mer än två år ska övergå till en tillsvidareanställning. Vad arbetsgivaren emellanåt gör är att man i MBL förhandlar med personalorganisationerna om konverteringar innan berörd medarbetare har arbetat de två år som krävs enligt LAS.

I princip innebär nuvarande lagstiftning att arbetsgivaren med stöd av LAS har möjlighet att konvertera tidsbegränsat anställda till tillsvidareanställningar utan att anställningarna i laglig mening skulle kunna klandras eller för den delen undanröjas av Överklagandenämnden.

Grundläggande är dock att statliga anställningar ska ledigkungöras, sökas i konkurrens varefter den skickligaste kandidaten erbjuds anställningen. I praktiken är det dock vanligt att chefer utan lagstöd kringgår Regeringsformen, LOA och Anställningsförordningens tillsättningskrav genom att erbjuda en person en anställning om sex månader vilken man senare förlänger och slutligen konverterar till en tillsvidareanställning. Bortsett från det statliga regelverket kan det i sammanhanget även påtalas att ett kringgående av lagstiftningen även går emot Vision 2020.

Även om det offentligrättsliga regelverket i antalet år vida överstiger den arbetsrättsliga lagstiftningen så har det offentligrättsliga regelverket ett högst aktuellt syfte vilket handlar om att förebygga förekomsten diverse jäv, korruption och godtycklighet. Oavsett om regelverket är tydligt vill personalenheten belysa vikten av att det på ledningsnivå förs en principdiskussion om hur det offentligrättsliga regelverket ska harmonisera med den praktiska verkligheten.

Liksom nämndes i avsnittet om löneinplaceringar har den lokala stödfunktionen likartade problem när det gäller konverteringar som vid beslut om löneinplaceringar. Personalenhetens

bedömning är att felaktiga rekryteringar i första hand inte är en fråga om kompetensbrister på lokal nivå. Det händer exempelvis att personalhandläggare kontaktar personalenheten och uttrycker att man inte når fram till cheferna i samband med att man upplyst om felaktigheter i ett rekryteringsförfarande. Det kan handla om konverteringar eller att en ledigkungalöse från chefs sida är att betrakta som en formalitet. Det faktum att prefekten är chef över sitt lokala stöd får konsekvensen att stödet befinner sig i direkt beroendeställning till beslutsfattaren och får svårt att förhindra att ett oegentligt beslut fattas. Detta innebär att stödfunktionerna vanligen ej betraktar sig som en del av den interna kontrollen utan istället endast intar rollen att tillhandahålla service och administrera ett beslut.

Förslag på åtgärder

På kort sikt

- Att personalenheten i samråd med universitetsledningen initierar ett normbildande arbete för att uppnå en samsyn inom områdena lönebildning, anställning och delpensioner.
- Att universitetsledningen och personalenheten enas om direktiv till cheferna beträffande vad som ska gälla vid nylönesättning, löneinplacering, lönetillägg, delpension och anställning.
- Att såväl delegation som beredningsprocess gällande löneinplaceringar centraliseras.
- Översyn av hela HR-funktionens organisering och förutsättningar inom Göteborgs universitet.
- Tillhandahålla särskilda utbildningar i lönebildning och att anställa på ett korrekt sätt.

På längre sikt

- Ta fram universitetsgemensam process för lönebildning (vilken inkluderar lönetillägg).
- Ta fram en universitetsgemensam process för nationell och internationell rekrytering.

Enligt uppdrag

Tommy Christensen

Personalspecialist

Roger Haglund

Personalspecialist

(Samordnare RALS)