

Region Dalarna

Granskning av lönebildningsprocess



Building a better
working world

1.	Sammanfattning och rekommendationer.....	2
1.1.	Definition av begreppet lönebildning.....	2
1.2.	Samlad iakttagelse.....	2
1.3.	Samlad bedömning.....	2
1.4.	Rekommendationer.....	2
2.	Inledning.....	3
2.1.	Bakgrund.....	3
2.2.	Syfte och frågeställningar.....	3
2.3.	Genomförande.....	4
2.4.	Revisionskriterier.....	4
3.	Ansvar, roller och process.....	5
3.1.	Roller och ansvar för lönebildningen i regionen.....	5
3.2.	Löneöversynsprocess - ett årshjul.....	7
3.3.	Arbetsgivarens samverkan med fackliga parter.....	8
3.4.	Riktade lönesatsningar vid sidan av ordinarie löneöversynsprocess.....	9
3.5.	Iakttagelser.....	10
3.6.	Bedömning.....	12
4.	Styrning, kontroll och hållbar kompetensförsörjning.....	13
4.1.	Styrdokument med effekt på lönebildning.....	13
4.2.	Stöd till lönesättande chefer i löneöversynsprocessen.....	14
4.3.	Digitalisering.....	15
4.4.	Uppföljning och efterlevnad.....	16
4.5.	Iakttagelser.....	16
4.6.	Bedömning.....	18
5.	Dataanalys.....	19
5.1.	Bakgrund och iakttagelser.....	19
5.2.	Bedömning.....	24
6.	Svar på revisionsfrågor.....	25
	Bilaga	
	Intervjuer och dokumentgranskning.....	27

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1. Definition av begreppet lönebildning

I begreppet "lönebildningsprocess" inkluderas, utöver årlig löneöversyn, även det strategiska arbetet med att lönesättningen medverkar till att målen för verksamheten uppnås, att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt samt att verksamhetens krav, ekonomiska förutsättningar och kompetensförsörjningsbehov tillgodoses. För att klara det behövs analys av lönepolitiska strategier, vilka behov som krävs för att nå verksamhetsmål samt behov för att rekrytera och behålla personal. Detta bör ha ett flerårigt och strategiskt perspektiv. När dessa analyser och strategier är på plats följer årliga löneöversynsprocesser och helheten kan kallas "lönebildningsprocess".

1.2. Samlad iakttagelse

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Dalarna har EY genomfört en granskning av regionens lönebildningsprocess. Granskningens främsta iakttagelse är att regionen saknar en uttalad och formell lönebildningsprocess och identifierar att löneöversynsprocessen ska omhänderta det en lönebildningsprocess är avsedd till. Då en egentlig lönebildningsprocess saknas kommer rapporten främst att beskriva den årliga löneöversynsprocessen samt relatera till den brist som avsaknad av lönebildningsprocess medför.

1.3. Samlad bedömning

Regionstyrelsen saknar en lönebildningsprocess som ändamålsenligt och effektivt stödjer en långsiktig personalförsörjning. Regionen har däremot en utvecklad löneöversynsprocess vilken emellertid endast utgör en del av det som definieras som lönebildning.

1.4. Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnas nedanstående rekommendationer till regionstyrelsen.

- ▶ Ta fram och fastställ en lönebildningsprocess där kopplingen till löneöversynsprocessen blir tydlig och förankrad, samt säkerställ att arbetsgivarstrategi inklusive personal- och lönepolicy inkluderas i lönebildningen.
- ▶ Undersöka förutsättningar för arbetsgivare och fackliga företrädare att inom ramen för samverkansavtalet medverka i budgetprocessens lönebildningsarbete.
- ▶ Koppla samman olika styrande dokument så de på effektivt sätt koordinerat styr i önskad riktning, exempelvis kompetensförsörjning, digitalisering, budget och lönebildning.
- ▶ I fråga om löneöversynsprocessen
 - Se över, tydliggör och kommunicera roller och ansvar i löneöversynsprocessen.
 - Säkerställ att dokumenterad utvärdering görs av löneöversyn och lönebildning.
 - Tydliggör bakgrund och orsak till särskilda satsningar på vissa yrkesgrupper och kommunicera inom organisationen. Bedöm även alla särskilda satsningar ur ett helhetsperspektiv i relation till den samlade lönebildningen.
 - Se över och uppdatera löneöversynens styrdokument.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Revisionen granskade år 2013 regionens lönebildning och om lönebildningsprocess var ändamålsenlig och effektiv utifrån de centrala avtalens intentioner. Granskningen visade att lönebildningsprocessen var behäftad med brister av varierande slag. Till exempel framkom att lönesamtal inte genomfördes i tillräcklig omfattning och att lönesättande chefer uppfattade att löneökningstrymmet inte medgav individuell lönesättning. Samtidigt pågick ett omfattande och aktivt arbete i syfte att utveckla processen.

För Region Dalarna är lönepolitik en viktig strategisk fråga. Lönepolitiken är en plattform som uttrycker arbetsgivarens syn på de lönepolitiska grunderna och principerna för lönesättning. Lönepolitiken ska bidra till att verksamheten bedrivs effektivt och att de politiska målen uppnås. Lönepolitiken är samtidigt ett viktigt konkurrensmedel för att trygga kompetensförsörjningen och en viktig del av det lokala självstyret. Utifrån lönepolitikens inriktning, mål och ramar som läggs fast i centrala avtal tecknas lokala löneavtal. Samspelet mellan lokala och centrala avtal samt verksamhetens behov och ekonomiska ramar utgör grunden för lönebildningen.

I Region Dalarna ansvarar regionstyrelsen och dess personalutskott för lönepolitiken med arbetsgivarstrategier, personal- och lönepolicy. Ett flertal olika styrdokument finns antagna, exempelvis lönepolicy och lönekriterier.

Regionens förtroendevalda revisorer har i riskanalys identifierat den framtida personalförsörjningen som ett riskområde. Revisorernas bedömning är att eventuella brister i regionens lönepolitik och lönebildningsprocess kan få allvarliga konsekvenser och påverka inte bara nuvarande och framtida personalförsörjning, utan också legitimiteten för regionen som arbetsgivare.

2.2. Syfte och frågeställningar

Granskningen syftar till att bedöma om regionens lönebildningsprocess är ändamålsenlig och effektiv samt stödjer en långsiktig personalförsörjning. Granskningen ska besvara följande frågeställningar:

- ▶ Granskningen ska beskriva lönebildningsprocessen i region Dalarna.
- ▶ Är styrande dokument aktuella och ändamålsenliga samt stödjer de en långsiktig fungerande lönebildning?
- ▶ Är rollfördelningen i lönebildningsprocessen tydlig och respekteras denna?
- ▶ Stödjer regionens lönebildningsprocess (chefers mandat, utfärdade anvisningar, använda metoder och lönekriterier etc) en ändamålsenlig lönebildning?
- ▶ Finns tillräcklig kontroll över hur lönebildningen hanteras lokalt i organisationen (genomförs lönesamtal, efterlevs lönepolicyn, tillämpas lönekriterierna etc)?
- ▶ Används lönebildningen som en aktiv del i regionens kompetensförsörjning på såväl kort som lång sikt?
- ▶ Bedrivs en aktiv omvärldsbevakning och samverkan med externa aktörer i närliggande regioner och kommuner?
- ▶ Är samverkan kring den lokala lönebildningen mellan fackliga organisationer och regionen som arbetsgivare ändamålsenlig och effektiv?

- ▶ Är lönebildningsprocessen kopplad till budgetprocessen och regionens planeringsprocess i övrigt?
- ▶ Är regionens uppföljning och utvärdering av lönebildningen i regionen ändamålsenlig?
- ▶ Är den önskade lönebildningen på kort och lång sikt tillräckligt väl beskriven av regionstyrelsen för att kunna följas upp mot faktiska utfall?
- ▶ Kommuneras regionens önskade lönebildning på ett tillräckligt effektivt sätt till de som sätter lön?
- ▶ Vilka utmaningar kring lönebildningsprocessen har regionstyrelsen identifierat och finns handlingsplaner avseende särskilt svårrekryterade grupper?
- ▶ Hanteras förekommande löneglidning på ett strukturerat sätt som främjar lönebildningen i övrigt, exempelvis hantering av osakliga löneskillnader?
- ▶ Uppfattar lönesättande chefer att nuvarande lönebildningsprocess främjar verksamheternas produktivitet och effektivitet?
- ▶ Har lönesättande chefer tillräckliga kunskaper och ändamålsenligt stöd i de metoder som finns för lönesättning och tillhörande arbetsmoment?
- ▶ Har regionstyrelsen och nämnder på ett ändamålsenligt sätt, och kopplat till lönebildningsprocessen, mottagit och hanterat uppdraget från regionfullmäktige kopplat till de tre målområdena som beskrivs i Regionplan 2023–2025?
- ▶ Är lönebildning och kompetensförsörjning samordnade med digitaliseringsprocesserna?

2.3. Genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer, fokusgrupper och dataanalys. Samtliga intervjuande har fått faktagranska ett rapportutkast.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och regionfullmäktigebeslut. Revisionskriterierna utgörs av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Regionplan, budget och finansplan 2023–2025 – *Ett hållbart Dalarna med utvecklingskraft i länets alla delar*
- ▶ Strategi för digitalisering 2021–2025
- ▶ Regionens lönepolicy
- ▶ Delegationsordning och reglemente
- ▶ Övriga relevanta styrdokument

3. Ansvar, roller och process

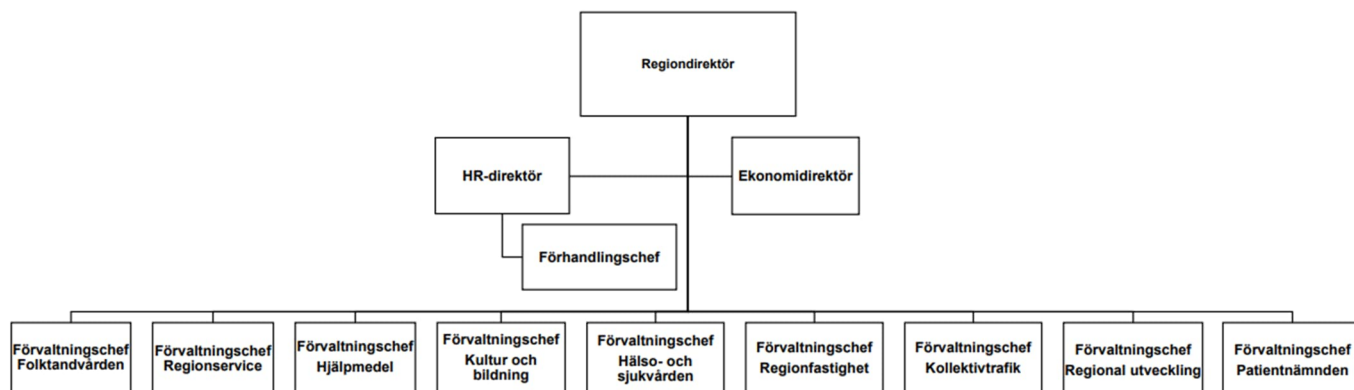
3.1. Roller och ansvar för lönebildningen i regionen

Av regionstyrelsens reglemente framgår att regionstyrelsen är personalmyndighet med övergripande ansvar i arbetsgivarfrågor. *Personalutskottet* ansvarar under styrelsen för beredning av regionens arbetsgivarstrategi inklusive personal- och lönepolicy samt av alla andra övergripande styrdokument och principiella beslut på området.

Personalutskottet ska följa utvecklingen på personalområdet, såsom lagstiftning, personalförsörjning och rekrytering. Personalutskottet sammanträder cirka sex gånger per år.¹

I regionen finns ett *lönebildningsråd*. I september 2014 har dåvarande landstingsdirektör i verkställighetsbeslut inrättat rådet som en "exekutiv ledningsfunktion". Beslutet med rubriceringen "*Roller, befogenheter och ansvar i Landstinget Dalarnas lönebildningsprocess*" beskriver roller och ansvar för rådet och har sin grund i lönepolicyn. Av beslutet framgår att lönebildningsrådets roll och uppgift ska vara att överväga frågor om det ekonomiska handlingsutrymmet, löneutvecklingstakten, differentieringar i stort, särskilt angelägna prioriteringar samt riktade satsningar inför den årliga löneöversynen. Lönebildningsrådet gör detta med utgångspunkt i dialoger på politisk beslutsnivå och samlade överväganden i lednings- och samordningsfrågor i lönebildningsprocessen.

Rådet fångar upp omvärldsanalyser från bland annat Sveriges kommuner och regioner (SKR) och jämför lönestatistik från andra regioner.



Region Dalarnas beskrivning av lönebildningsrådet 2021

I lönebildningsrådet ingår regiondirektör, HR-direktör, ekonomidirektör och förhandlingschef samt förvaltningschefer från samtliga förvaltningar.²

¹ Protokoll, Regionstyrelsens personalutskott perioden maj 2022 till september 2023

² I verkställighetsbeslutet *Roller, befogenheter och ansvar i Landstinget Dalarnas lönebildningsprocess* daterat 2014-09-29 benämns rollen HR-direktör som Personaldirektör. I Av

Det är *HR-direktör* som på delegation tecknar kollektivavtal vid löneöversynsförhandlingar. HR-direktör ansvarar även för frågor om lönejusteringar under pågående anställning. I *Regionstyrelsens reviderade delegationsbestämmelser* framgår att beslut om ändrad lönesättning utan samband med översyn eller nyanställning är delegerat till HR-direktör med möjlighet till vidaredelegation till biträdande HR-direktör. Granskningen kan inte finna att en sådan vidaredelegation skett.

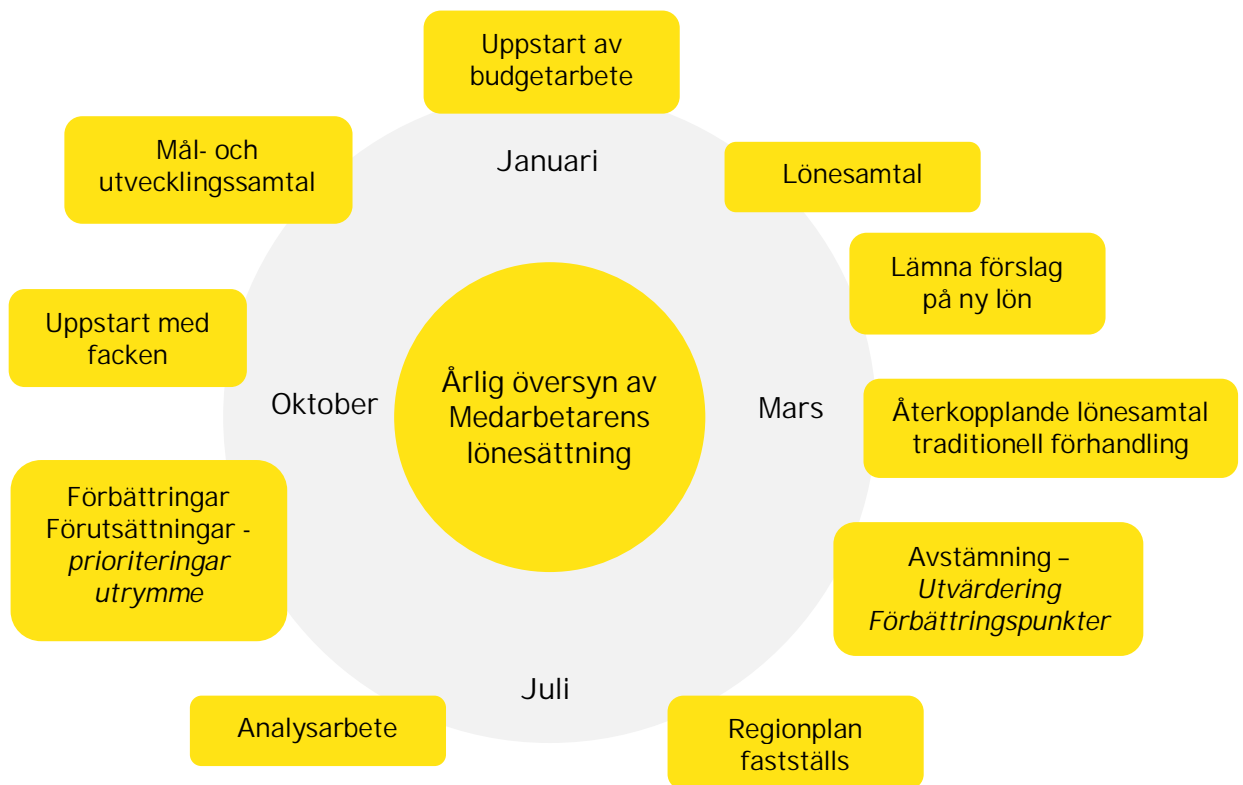
Löneöversynsgruppen är lönebildningsrådets operativa stöd och arbetar med insamling av omvärldsdata samt planerar, organiserar och genomför det operativa löneöversynsarbetet. Det innebär att dokumentera, avrapportera och kommunicera förhandlingskeenden med tillhörande administration av individuella lönesättningar.

Förhandlingschefen leder löneöversynsgruppen och ansvarar för att löneöversynsarbetet genomförs i samverkan med fackliga organisationer. Förhandlingschef är även ansvarig för att leda arbetet med lönekartläggning. *Lönechef* ansvarar för löneadministration och ser till att utbetalning sker i korrekt tidpunkt samt att lagar och regler följs. Förvaltningschef och/eller divisionschef är ansvariga för att fördela löneutrymme i samband med löneöversyn. De har även ansvar för att lyfta behov kopplat till rekrytering.

beslutet framgår att hälso- och sjukvårdens fyra divisionschefer ska ingå i lönebildningsrådet. Granskningen noterar att det inte framgår i organisationskarta daterad 2021

3.2. Löneöversynsprocess - ett årshjul

Årshjulet finns tillgängligt på regionens intranät och illustrerar när olika aktiviteter sker.



Årshjul löneöversynsprocess, Region Dalarnas intranät, 2023

Det finns inget dokument som beskriver aktiviteterna för den årliga löneöversynen. Beskrivning som görs nedan grundar sig på uppgifter inhämtade vid intervjuer och uppgifter i dokument med koppling till löneöversynen, till exempel *Lista - ord och begrepp i löneöversynsprocessen*.

Regionens budgetarbete inleder löneöversynen med en bokslutskonferens som följs av ett övergripande planerings- och budgetarbete under våren. Regionplanen fastställs i juni.

Baserat på regionplanen tar nämnderna fram verksamhetsplaner inklusive personalkostnader som fastställs i december. Respektive löneökningsutrymme (i rapporten fortsättningsvis kallad "lönepott") för förvaltningarna tilldelas i mars - april.

Under perioden juni - september genomförs ett *analysarbete* där faktorer som individuell presentation, arbetsuppgifter, ansvar, erfarenhet och utbildningsnivå analyseras. I analysen ingår även lönenivåer inom regionen, i landet samt inom yrkesgrupper i syfte att säkerställa rättvisa och konkurrenskraftiga löner.

Under oktober har förvaltningar och fackförbund i uppgift att, kopplat till momentet *Förbättringar/förutsättningar samt utrymme och prioritering*, inkomma med löneökningsbehov.

Respektive förvaltningschef och facklig företrädare använder en mall: *"Behovsbeskrivning inför löneöversyn"* vari det besvaras frågor om prioritering av yrkesgrupper i kommande löneöversyn och på lång sikt. Behovsbeskrivningen innehåller även frågor om målsättning för lönebild, förslag på rekryteringsfrämjande åtgärder och omvärldsbevakning kopplat till förvaltningens största konkurrenter. Lönebildningsrådet tar del av behovsbeskrivningarna som utgör underlag för bedömningar i kommande löneöversyn.

Under hösten inleds *Uppstart med facken* då fackliga representanter tar del av regionens analysarbete. Förvaltningschefer presenterar via HR-direktör/förhandlingschef motiv för planerade åtgärder med utgångspunkt i regionens lönepolitik.

Mål- och utvecklingssamtal (MU-samtal) är ett årligt samtal mellan lönesättande chef och medarbetare. Samtalet ska genomföras under oktober till december. I samtalet ska medarbetare och chef gemensamt bestämma individuella mål för medarbetaren samt utvärdera föregående års individuella mål och resultat. Medarbetaren har möjlighet att ge återkoppling till närmaste chef och utvärdera mål- och utvecklingssamtalet. Samtalet utgör grund för lönesättande chef i bedömning av medarbetarens presentationer och arbetsresultat.

Det årliga *lönesamtalet* genomförs i januari och lönesättande chef har dialog (den s k "dialogmodellen") med medarbetaren om dennes lön. Dialogen är ingen förhandling utan ett samtal där chefen lämnar ett motiverat förslag av beslutskaraktär till ny lönesättning. Lönesamtalet är sedan en uppföljning av mål- och utvecklingssamtalet. Efter lönesamtal lämnar lönesättande chef under mars månad förslag på ny lön till medarbetaren.

Denna dialogmodell tillämpas inte av samtliga förbund, exempelvis Kommunal och Läkarförbundet, som i stället använder traditionell kollektivavtalsförhandling där löner bestäms i förhandlingar mellan förbund och arbetsgivare. Genom *återkopplande lönesamtal* får medarbetare i april ta del av resultatet av dessa förhandlingar. I det återkopplande lönesamtalet får medarbetaren veta ny lön.

Rollfördelning och ansvar för regionen lönebildningsprocess är fastställd i verkställighetsbeslut *"Roller, befogenheter och ansvar i Landstinget Dalarnas lönebildningsprocess"* från 2014. I januari 2023 beslutade förvaltningschef för Hälso- och sjukvård i verkställighetsbeslut om lönesättning av medarbetare inom Hälso- och sjukvård Dalarna. Beslutet syftade till en enhetlig lönesättningsrutin som stöd för lönesättande chefer inom hälso- och sjukvård. Verksamhetschef ansvarar för lönesättningen i sin verksamhet och avdelningschefer ska stämma av lönesättning med verksamhetschef. I lönesättningsrutinen framgår riktlinjer för lönesättning vid intern och extern rekrytering samt lönesättning för sjuksköterskor.

3.3. Arbetsgivarens samverkan med fackliga parter

Lönebildningen tillämpas utifrån Huvudöverenskommelser (HÖK). I överenskommelserna framgår de centrala parternas syn på förutsättningar och grundläggande principer för en väl fungerande individuell lönesättning.

Vidare framgår bestämmelser vad gäller löneavtal, löneöversyner och arbetstidsförläggning. Utöver HÖK finns ett flertal lokala kollektivavtal med olika fackförbund.

Samverkan mellan fackliga organisationen och regionen regleras i *Samverkansavtal Region Dalarna* fastställt juni 2021 och tillämpat från januari 2022.

Från samverkansavtalet är nedanstående klipp hämtat som belyser exempel på centrala frågor att hantera inom samverkansavtalet, bland annat personal- och kompetensförsörjning, vilket kan kopplas till lönebildning.

3.5. Centrala frågor i samverkansarbetet

Personal- och kompetensförsörjning, god arbetsmiljö och organisationer som kan hantera förändring och utveckling är centrala faktorer för att skapa en effektiv verksamhet och en god arbetsmiljö där målet är att kunna leverera en god välfärd till medborgarna. En god arbetsmiljö och en väl fungerande verksamhet bygger på medarbetarnas engagemang och delaktighet. Insatserna för samverkan, arbetsmiljö- och hälsoarbete, rehabilitering, jämställdhet och mångfald i arbetslivet har en avgörande betydelse för verksamheten och dess utveckling.

I avtalet är även nedanstående klipp hämtat som beskriver samverkansprocessen ur ett utvecklande perspektiv.

Samverkan är verksamhetsutveckling



3.4. Riktade lönesatsningar vid sidan av ordinarie löneöversynsprocess

Regionstyrelsen har vid sidan av ordinarie löneöversynsprocess till vissa utpekade yrkesgrupper beslutat om löneökningar eller arbetstidsförändringar med påverkan på lön.

I februari 2023 beslutade regionstyrelsen att höja grundlönerna för sjuksköterskor inom ambulanssjukvården i syfte att förbättra arbetsmiljövillkoren och attrahera till sjukvården.³

³ Protokoll, regionstyrelsens sammanträde, 2023-02-06

Personalutskottet tog fram beslutsunderlaget som redogör för perspektiv i samband med beslutet.⁴ Det framgår inte vilka långsiktiga effekter grundlönshöjningen kan leda till och det saknas analys av hur andra yrkesgrupper påverkas. Uppföljning av den särskilda lönesatsningen ska genomföras inom ramen för ordinarie löneöversyn.⁵

I mars 2022 kom regionstyrelsen och Kommunal överens om nytt kollektivavtal för arbetstidsmodell som gav medarbetarna högre grundlön och arbetstidsförkortning från 1 september 2022.⁶ I samband med detta beslutades att möjliggöra vidareutbildning av Kommunals yrkesgrupper med målbilden att minst 30% av medarbetarna genomgår vidareutbildning inom tio år. Det beslutades att varje termin erbjuda fem undersköterskor/barnsköterskor/skötare studier till sjuksköterska vid Högskolan Dalarna.⁷ Genomförda utvärderingar av arbetstidsmodell och övriga satsningar skulle fortlöpande redovisas till regionstyrelsens personalutskott. Utskottet bedömde att införandet av arbetstidsmodellen avseende natt- och rotationstjänstgöring innebär ökade lönekostnader eftersom arbetsgivaren behöver ersätta reducerad arbetstid. Arbetsmodellen ska på sikt underlätta ökade kompetenskrav och behov av rekrytering.

I december 2020 kom regionstyrelsen och Vårdförbundet överens om ny arbetstidsmodell. Den nya avtalsmodellen omfattade arbetstidsförkortning, reglering av natttjänstgöring och lägre veckoarbetstid vid helgtjänstgöring. Den nya modellen omfattar samtliga sjuksköterskor (inkl. biomedicinska analytiker, barnmorskor och röntgensjuksköterskor) inom hälso- och sjukvården som arbetar inom verksamheter omfattas av de så kallade 24/7-tillägget samt sjuksköterskor som arbetar rotation/natt inom psykiatri. Satsningen skulle på sikt bidra till att fler väljer Region Dalarna som arbetsgivare. Inför beslutet hade riskidentifiering och riskbedömning genomförts med utgångspunkt i perspektiven patient/kund/medborgare, verksamhet, medarbetare och ekonomi. I riskbedömningen hade lönebildningsrådet fått uppdraget att under ordinarie löneöversyn 2021 överväga en särskild lönesatsning för första linjens chefer.

3.5. Iakttagelser

- ▶ Det saknas formell lönebildningsprocess samt tillräcklig dialog i löneöversynen

I lönepolicyn omnämns "lönebildning" i en mening. Utöver detta nämns lönebildningsprocessen i ett verkställighetsbeslut från 2014. Detta beslut, som enligt rubriken beskriver roller och ansvar i lönebildningsprocessen, är inte reviderat sedan 2014 och därför inte uppdaterat utifrån nuvarande organisation.

I granskningen har det vid frågor om lönebildningsprocess lämnats hänvisning till regionens årshjul för löneöversynsprocessen. Kopplingen mellan årshjulet och de roller och ansvar som framgår av verkställighetsbeslutet från 2014 är otydlig.

Regionstyrelsens och personalutskottets protokoll saknar ärenden avseende lönebildning.

⁴ Särskild lönesatsning sjuksköterskor inom ambulanssjukvården, personalutskottet 2023-01-24

⁵ Tjänsteutlåtande, regionstyrelsens personalutskott, protokoll 2023-01-24

⁶ Den nya arbetstidsmodellen omfattar samtliga yrkeskategorier inom Kommunals avtalsområde – undersköterskor, barnskötare och skötare.

⁷ Erbjudandet utgör treårig uppdragsutbildning till sjuksköterska med studielön

Under granskningen har det framkommit att lönebildningsrådet ansvarar för den del av löneöversynsprocessen som gäller bedömningar av utrymmet för prioriteringar i aktuell löneöversyn. Lönebildningsrådet inhämtar underlag från SKR och jämförande material från andra regioner. Verksamheter och fackliga parter ska inkomma med behovsbeskrivningar⁸ som med övrigt material utgör underlag för lönebildningsrådets övervägande och beslut om prioriteringar i den årliga löneöversynen. Lönebildningsrådet dokumenterar inte sitt arbete.

Vid intervjuer av chefer och fackliga företrädare lyfts behovet av ökad återkoppling på inlämnade behovsbeskrivningar. Återkopplingen som sker beskrivs endast vara ett besked om utfall utan motivering och förklaring. Bristen på återkoppling upplevs inverka negativt på möjligheten att förstå de överväganden som gjorts - vilket i sin tur försvårar möjligheten att förklara gjorda överväganden ut i organisationen. Vidare efterfrågas från fackliga företrädare och lönesättande chefer ett mer långsiktigt perspektiv i processen med dialog kopplat till strategiska överväganden.

I löneöversynen sker stora delar av uppstarten i oktober. Information om årlig lönepott tilldelas i regel under mars-april. Lönesättande chefer uppger att det är svårt att planera lönesättningen inom verksamheterna när förutsättningarna inte är klara. Det finns önskemål om att regionens budgetprocess i större utsträckning anpassas till löneöversynen för att underlätta lönesättningen.

► Särskilda satsningarna upplevs reaktiva

I intervjuer lyfts att beslutade särskilda satsningar ligger utanför ordinarie process samt att det saknas analys av satsningarnas inverkan på regionens lönebildning ur ett helhetsperspektiv och på längre sikt. Granskning av personalutskottets samt regionstyrelsens protokoll bekräftar denna avsaknad.

En del beslutade satsningar upplevs ha haft positiv effekt för rekryteringsutmaningen. Bland annat nämns att regionens satsning på möjlighet till vidareutbildning haft positiv effekt och förenklat personalförsörjningen. Detta baseras på upplevelser och har ingen dokumenterad uppföljning som grund.

De särskilda satsningarna är ofta en konsekvens av det påfrestade rekryteringsläget, främst inom hälso- och sjukvård. En del insatser beskrivs emellertid som kontraproduktiva exempelvis när antal arbetade timmar per sjuksköterska minskat har antal bemanningsanställda sjukskötersketimmar ökat. Konkurrens och missnöje mellan olika grupper uppstår när särskilda insatser beslutas utan tydliga motiveringar och underlag som bidrar till förståelse.

Från fackligt håll lyfts de särskilda satsningarna som problematiska och det efterfrågas i stället en långsiktighet i lönebildningen och tydlig strategisk riktning.

Fackliga företrädare är positiva till delaktigheten vid framtagandet av samverkansavtalet.

⁸ Behovsbeskrivningarna ska redogöra för rekryteringsbehov, kompetensförsörjningsutmaningar och rekryteringsfrämjande åtgärder istället för högre lön.

Vid granskningen har det emellertid framkommit att dialogen idag är begränsad till ett par tillfällen per år med information om de moment i årshjulet som arbetsgivaren anser berör fackliga parter. De upplever således en brist i egentlig samverkan. De fackliga parterna efterfrågar även tydligare återkoppling från lönebildningsrådet samt dialog även utanför den årliga lönerevisionen, gärna med längre perspektiv och med fokus på lönebildning.

- ▶ Negativ mediabild av regionen som arbetsgivare

I intervjuer framkommer en upplevt negativ mediabild av regionen som en arbetsgivare med låga löner. Denna bild upplevs felaktig och inte i överensstämmelse med den faktiska situationen. Vidare är upplevelsen att regionen inte bemött den negativa bilden, varken externt eller internt.

3.6. Bedömning

Granskningen visar att regionstyrelsen och dess personalutskott är anonyma i regionens lönebildning. Den lönebildning som kan förekomma inom lönebildningsrådet saknar spårbarhet eftersom rådets möten och arbete inte dokumenteras och regionstyrelsen och dess personalutskott inte protokollfört några ärenden avseende lönebildning. Granskningen visar därmed att det saknas en dokumenterad och formaliserad process för lönebildning och heller ingen samverkan kring lönebildning med de fackliga parterna.

Lönebildningsrådet är en tjänstemannagruppering utsedd av dåvarande landstingsdirektör och är inte en av regionstyrelsen skapad funktion. Gruppen har funnits sedan september 2014 då regionen var landsting och kan med sin kontinuitet missuppfattas som en formaliserad instans där strategiska beslut fattas även om landstingsdirektören uttryckte det som en grupp för "*exekutiva beslut*". Den är emellertid endast en arbetsform, ungefär som en ledningsgrupp, där varje medverkande funktion äger sin ordinarie beslutskraft utifrån sitt linjeansvar. Det framgår även av beslutet från 2014 där det uttrycks som "*enrådighetsbeslut*". Gruppen fattar alltså inga kollektiva beslut, enbart chefsbeslut. Gruppens syfte och mandat fyller en viktig funktion men det behövs ett tydliggörande av relationen till regionstyrelsen så att det politiska ansvaret synliggörs.

I löneöversynsprocess finns moment som aktiverar lönebildningsrådet som ska bedriva arbete med tydliga inslag av lönebildning. Lönebildningsrådets roll är dock begränsad till årshjulet för årlig löneöversyn vilket innebär att det strategiska inslag som krävs för en aktiv lönebildning över tid uteblir. Bristande dokumentationen av analyser och underlag samt frånvaron av motiverade bedömningar av gjorda prioriteringar minskar också det lönebildande inslaget i detta moment av löneöversynsprocessen. Då lönebildningsrådet utför moment som ingår i en "lönebildningsprocess" men inte sammanställer och redovisar sina analyser till regionstyrelsen blir kopplingen till lönebildningen vag. Avsaknad av motiveringar till prioriteringar bidrar till att lönebildningsmomentet blir underordnat löneöversynsprocessen.

Bristande dokumentation gör också att regionen har svårt att möta den bild av regionen som arbetsgivare som ges från media och andra externa aktörer. Inga åtgärder har såvitt känt vidtagits för att möta detta. I avsaknad av dokumenterat nuläge och utpekad riktning samt uppföljning av beslutade prioriteringar och satsningar beskrivs regionen agera reaktivt snarare än proaktivt i lönebildnings- och löneöversynshänseende.

I denna granskning ingår emellertid inte att bedöma om regionens lönebild avviker från andra regioner och inget ställningstagande gör därför om medias bild är sann eller ej.

Bedömningen är att regionstyrelsen saknas en lönebildningsprocess och att de moment av lönebildning som finns i lönebildningsrådet inte är tydligt kommunicerade med regionstyrelsen.

Kopplingen till regionens budget (regionplan) begränsas till en årlig samlad lönepott uttryckt i procent. Löneöversynsprocessen och budgetprocessen är dock båda årliga processer som likt årshjul roterar utan tydliga beröringspunkter. Då ca 60-70% av en budget utgörs av personalkostnader och regionen är en tjänsteproducerande organisation är det värt att uppmärksamma att processerna lever separata liv. De båda processerna är däremot avhängiga varandra, regionplanens perspektiv med 1+2 år fastställs utan att det finns framförhållning i en lönebildningsprocess. Med nuvarande tågordning är det budgetprocessen som reglerar löneöversynen. Det är inte enbart en brist eftersom personalkostnaderna måste vara finansierade, men budgeten/regionplanen bör även ha ett lönestrategiskt perspektiv utformat som en lönebildningspolicy/motsvarande.

Särskilda satsningar kan vara del av en lönebildningsprocess. För regionens vidkommande är det dock väsentligt med tydlighet i processen samt att ha helhetsperspektiv. Det är också av central betydelse att uppföljning och utvärdering sker av gjorda särskilda satsningar. Då flera intervjuade pekade på att dessa satsningar "stört" den ordinarie löneöversynen och inte motiverats tillräckligt tydligt är risken överhängande att särskilda satsningar uppfattas som politiska inspel samt misstroende mot den ordinarie löneöversynsprocessens förmåga att hantera behov. Bedömningen är därför att detta bör ses över och ingå i ett strategiskt arbete i en lönebildningsprocess.

Att lönesättande chefer kan använda egna bedömningskriterier vid löneöversyn är svårt att bedöma lämpligheten i, men kan tolkas som uttryck för att lönekriterierna inte är funktionella inom samtliga verksamhetsområden och yrkesgrupper. Det förfaller naturligt då behov, villkor och situationer skiljer sig åt. Lönekriterierna är med andra ord anpassningsbara och bör så vara. Att kritik ändå riktas mot brist på likformighet är inget granskningen fördjupat sig i men kan vara ett uttryck för bristande kommunikation och förankring med medarbetare och fackliga parter. I denna granskning görs ingen ytterligare bedömning av detta.

4. Styrning, kontroll och hållbar kompetensförsörjning

4.1. Styrdokument med effekt på lönebildning

Av regionstyrelsens reglemente framgår att personalutskottet ansvarar för beredning av arbetsgivarstrategi inklusive personal- och lönepolicy. Någon arbetsgivarstrategi och/eller personalpolicy finns dock inte.

Av regionens *Lönepolicy för Region Dalarna* beslutad av regionfullmäktige november 2021 framgår att regionen ska erbjuda nya och redan anställda medarbetare löne- och anställningsvillkor som bidrar till en effektiv och kvalitetssäkrad kompetensförsörjning. Löneöversyn, lönebildning och lönesättning ska ske i enlighet med respektive Huvudöverenskommelser (HÖK). Justering i befintlig tjänst utöver löneöversyn beslutas av HR-direktör.

Av policyn framgår att intern lönekonkurrens inte ska förekomma och att eventuell lönejustering ska ske i samband med årlig löneöversyn. Lönedialogmodellen är den förhandlingsordning som regionen vill ha som lönesättningsprincip.

I *Handlingsplan kompetensförsörjning för Region Dalarna 2020–2030* fastställd av regionstyrelsen maj 2020 framgår att regionens kompetensförsörjningsarbete ska bedrivas på ett långsiktigt och hållbart sätt. Handlingsplanen beskriver regionens framtida ledarskap, rekrytering och kompetensutveckling på övergripande nivå. Handlingsplanen omfattar inga specifika bedömningar av kompetensutmaningar kopplat till specifika grupper.

I februari 2021 beslutade regionfullmäktige om Region Dalarnas gemensamma värdegrund: *Öppenhet, Respekt, Ansvar* (ÖRA). Värdegrunden ska underlätta regionens arbete med att bli en attraktiv arbetsgivare. Värdegrunden ska vara vägledande för hur medarbetare i regionen interagerar med varandra och i förlängningen hur medborgare, patienter, brukare och samverkansaktörer blir bemötta. Några aktiviteter och/eller kopplade målområden för att följa upp hur regionen tillämpar handlingsplanen och värdegrunden finns inte.

I *Regionplanen för 2023–2025* framgår att regionen har tre målområden varav två, *Medarbetare och ledarskap* samt *Hållbar utveckling* har bäring på lönebildning. Av målområdet *Medarbetare och ledarskap* framgår att regionen ska vara en hållbar och attraktiv arbetsgivare och det ska finnas en långsiktighet i arbetet med att behålla, rekrytera och utveckla medarbetare. Följande tre effektmål har angivits för målområdet *Medarbetare och ledarskap*.

- ▶ Ökad trivsel och delaktighet på jobbet
- ▶ Ökad fast bemanning – minska beroende av hyrpersonal
- ▶ Bättre stöd vad gäller medarbetarskap och ledarskap

Fastställda målområden med effektmål ska vara ledande och utifrån dessa ska nämnder och verksamheter sätta upp egna mål i syfte att uppnå dem. Granskningen har tagit del av verksamhetsplaner för år 2023 avseende hälso- och sjukvårdensnämnden, patientnämnden, kultur- och bildningsnämnden, kollektivtrafik-nämnden och regionstyrelsen. Samtliga har utifrån målområdet, *Medarbetare och ledarskap*, utformat egna mål och nyckeltal i respektive verksamhetsplaner, till exempel "*Medarbetare och studenter ska trivas att arbeta i Region Dalarna*" samt nyckeltal kopplat till andel hyrpersonal. Undantaget är kultur- och bildningsnämnden som fastställt mål men inga nyckeltal för uppföljning i sin verksamhetsplan.

För målområdet *Hållbar utveckling* finns beskrivet att regionen ska tillvarata digitaliseringens möjligheter och nya arbetsmetoder samt möjliggöra ökad involvering och aktivt medskapade i samhällsutvecklingen. Effektmålen kopplat till *målområdet Hållbar utveckling* saknar koppling till digitalisering.

4.2. Stöd till lönesättande chefer i löneöversynsprocessen

I styrande dokument i form av lönekriterier och chefshandledning m.m. framgår att följande dokument ska tillämpas:

- ▶ Lönekriterier
- ▶ Mål- och utvecklingssamtal (MU-samtal)

- ▶ Lönesamtal – en chefshandledning
- ▶ Lista – ord och begrepp i löneöversynsprocessen

Samtliga är antagna augusti 2014 och sedan dess inte reviderade.

Lönekritikerna används för att bedöma medarbetaren presentation och utveckling inom fyra områden – *verksamhet, medarbetare, förnyelse samt lärande och ekonomi*. Bedömning av medarbetares presentation inom respektive område fastställt av lönesättande chef utifrån en skala med fyra nivåer; "*Behöver förbättras*", "*Godkänd*", "*Bra*" och "*Utmärkt*". Lönesättande chefer får tillämpa egna bedömningsskalor som på liknande sätt som lönekritikerna mäter medarbetarens utveckling och presentation.

I *Lönesamtal – en chefshandledning* framgår principer som lönesättande chef har att utgå ifrån. Principerna omfattar lönespridning, koppling till bedömning i mål- och utvecklingssamtalet samt lönesättning fri från diskriminerande inslag. Lönesättningen ska vara individuell och differentierad samt baserad på kunskaper och erfarenheter från den dagliga kontakten mellan lönesättande chef och medarbetare. Det som sägs under lönesamtalet ska inte komma som en överraskning för medarbetare, tvärtom ska medarbetare ha hög igenkänningsgrad från det som diskuterades i mål- och utvecklingssamtalet.

Mål- och Utvecklingssamtal (MU-samtal) är ett vägledande dokument för det årliga obligatoriska utvecklingssamtalet mellan medarbetare och chef. Samtalet syftar till att utvärdera både generell prestation och i förhållande till specifika mål. Samtalet är viktigt för att tydliggöra sambandet mellan mål, prestation och resultat, kopplat till lön.

"*Lista - ord och begrepp i löneöversynsprocessen*" är en ordlista med kortfattande förklaringar till ord och begrepp som tillämpas vid löneöversyn. Utöver ovanstående dokumentation har lönesättande chefer tillgång till inspirationsmaterialet *Dialog om lön mellan chef och medarbetare* (oktober 2016). Materialet är ett stöd för hur dialogen om lön mellan chef och medarbetare kan utvecklas.

4.3. Digitalisering

Region Dalarnas strategiska arbete för ökad digitalisering av stödprocesser och arbetssätt är fastställt i *Strategi för digitalisering 2021–2025*. Strategin ska vara vägledande och stödjande med adressering till de definierande målområdena i regionplaner, främst kopplat till målområdet *Digitalisering*. I granskningen noteras att målområdet *Digitalisering* är fastställd i regionplaner från 2021–2022, men inte i regionplan för 2023–2025.

Ansvarig för strategin är regionstyrelsen. Enheter inom central förvaltning ska arbeta med att digitalisera arbetssätt och stödprocesser i syfte att underlätta för övriga förvaltningar att samspela digitalt inom och utanför Region Dalarna. Digitalisering ska vara möjliggörare i arbeten som initieras inom förvaltning. Rätt hanterat ska digitala lösningar och e-tjänster effektivisera verksamheterna, bidra till minskad administration och på sikt bidra till att möta kompetensförsörjningen. I strategin finns två målområden fastställa med bäring på lönebildning: *Ökad digital kompetens och smarta arbetssätt* samt *Tydligare styrning, ledning och organisation*.

Regionstyrelsen har inrättat en digitaliseringsberedning med fem ledamöter och fem ersättare vars uppgift är att ta fram beslutsunderlag vid investeringar samt hur hemtagningsarbetet inom digitalisering ska genomföras. I protokoll för digitaliseringsberedningen framgår att arbetet pågår med att ta fram en digitaliseringsstrategi för 2024–2028.

Det finns i nuläget ingen koppling mellan digitalisering och lönebildning.

4.4. Uppföljning och efterlevnad

I samtliga riktade lönesatsningar som gjorts finns bestämmelser för hur uppföljning av dessa ska genomföras. Utvärderingar av arbetstidsmodellen som regionstyrelsen och fackförbundet Kommunal överenskom om i mars 2022 ska fortlöpande redovisas till regionstyrelsens personalutskott. I personalutskottets protokoll från maj 2022 till september 2023 finns inga sådana utvärderingar protokollförda.

Vårdförbundets och regionstyrelsens överenskommelse i december 2020 om ny arbetstidsmodell skulle följas upp av lönebildningsrådet i ordinarie löneöversyn 2021 och uppföljning av regionstyrelsens beslut att höja grundlönerna för sjuksköterskor inom ambulanssjuksköterskor skulle även den följas upp i ordinarie löneöversyn. Eftersom det saknas dokumentation från lönebildningsrådets möten går det inte att fastställa om uppföljningar genomförts. Inom ramen för den årliga löneöversynsprocessen finns inget moment där faktiskt utfall utvärderas eller följs upp mot tänkt utfall.

Regionstyrelsen saknar rutiner för uppföljning av hur lönesamtal genomförts och lönekriterier tillämpats. Lönesättande chef är själv ansvarig för genomförande av lönesamtal, tillämpning av lönekriterier och arkivering av anteckningar från lönesamtal. De fackliga parterna följer i viss utsträckning upp så att MU-samtal och lönesamtal har genomförts men någon uppföljning av lönesättningen i förhållande till lönekriterierna sker inte.

Det saknas fastställd rutin för hur ny lön meddelas till medarbetare, det kan ske muntligt eller skriftligt. I intervjuer framgår att det i regel är lönesättande chef som avgör hur den nya lönen ska kommuniceras till medarbetaren.

Uppföljning av *Handlingsplan kompetensförsörjning för Region Dalarna 2020–2030* ska ske med nyckeltal som följs upp samt med analys av genomförda aktiviteter. Det är inte fastställt vilka nyckeltal eller aktiviteter som ska följas upp.

4.5. Iakttagelser

- ▶ Regionens styrdokument behöver förankras i organisationen

Regionplanens målområden är omhändertagna genom att de brutits ner i verksamhetsplaner. Kultur- och bildningsnämnden saknar nyckeltal för styrning och uppföljning.

Det finns koppling till effektmål men i intervjuer uppges att effektmålen inte är förankrade ute i verksamheterna.

Granskningen visar att avståndet mellan centrala styrdokument och verksamheterna är för stort för att styrdokumenterna ska uppfattas ha någon inverkan. Mellan lönepolicyn och chefernas stödmaterial för lönesamtalet finns inget tydligt styrdokument som bidrar till principer och riktlinjer ska få reell effekt. Avsaknaden av beslutad arbetsgivarstrategi förstärker denna iakttagelse.

Intervjuer stärker bilden av att det saknas förståelse för sambandet mellan olika styrdokument. Det finns en relativ kännedom om lönepolicyn, handlingsplan för kompetensförsörjning och digitaliseringsstrategin som sådana, men ingen förståelse och kunskap om hur dessa hänger ihop.

Även om verksamheterna är positiva till innehållet i de övergripande styrdokument så efterfrågas stöd och vägledning kring hur nämnder och verksamheter ska arbeta vidare utifrån dessa. Till exempel lyfts handlingsplanen för kompetensförsörjning som ett dokument som skulle kunna ha positiv inverkan på regionens möjlighet att attrahera personal men verksamheterna efterfrågar vägledning och underlag för att nå avsedd effekt.

- ▶ Behov av uppdaterade underlag och efterfrågan på ökad tillämpning av avtal

Det finns stödmaterial för lönesättande chefer i löneöversynprocessen men de uppfattas vara i behov av uppdatering. Ökad central styrning efterfrågas då utrymmet för chefer att själva utforma bedömningsskalor och kompetensstegar för sina verksamheter är stort och uppfattas ge otydlighet och känsla av godtycklighet.

- ▶ Kopplingen mellan digitalisering och lönebildning bör tydliggöras

I regionens *Strategi för digitalisering 2021–2025* finns övergripande målområden för regionens digitalisering. Inrättandet av digitaliseringsberedningen upplevs positivt för fortsatt arbete med att uppnå digitaliseringsmålen i strategin. Det finns också mål i digitaliseringsstrategin med bäring på kompetensförsörjning. Kopplingen är dock vag och det saknas andra styrdokument till stöd för hur arbete med dessa mål ska bedrivas.

Vidare är ägandeskapet för arbetet inte tydligt utpekat och granskningen får uppgifter om att det saknas tillräcklig förståelse och kompetens i verksamheterna för att vidta de åtgärder och göra de bedömningar som krävs.

Verksamheterna efterfrågar stöd från centralt håll. Digitalisering med effekt måste göras i samråd mellan verksamheter och IT. Verksamheterna behöver IT:s stöd i de tekniska delarna och IT måste ha verksamhetskännedom för att vidta åtgärder som får effekt i avsedd riktning.

- ▶ Utvärdering och uppföljning behöver utvecklas

I regionen sker uppföljning av regionplan och mål genom verksamhetsplanerna. Det saknas rutiner för uppföljning av den årliga löneöversynen och att beslutade prioriteringar inom ramen för denna genomförts. Någon uppföljning av faktiskt utfall av den årliga lönerevisionen sker inte heller annat än genom möjlig jämförelse av budgeterad lönepott och utfall. Granskningen har i samarbete med regionstyrelsens förvaltning emellertid gjort en sådan uppföljning, se kapitel 5.

De särskilt beslutade satsningarna motiverar i stor utsträckning uppföljning och utvärdering. Uppföljningen av enskilda beslut riskerar dock att begränsas till den enskilda insatsen. Granskningen visar ett behov av helhetsperspektiv vid utvärdering av insatser.

Utvärdering och uppföljning förutsätter tydlighet i mål. Avsaknad av strategiska beslut förstärker svårigheten att följa upp och kontrollera om beslutade prioriteringar och åtgärder har avsedd effekt.

4.6. Bedömning

Bedömningen är att regionstyrelsen saknar en lönebildningsprocess. Regionstyrelsen och dess personalutskott har dessutom enbart delvis tagit det ansvar för styrdokument som framgår av reglementet, som anger att det ska finnas en "*arbetsgivarstrategi inklusive personal- och lönepolicy*". Granskningen finner att endast lönepolicy finns.

Det finns behov av översyn av befintliga styrdokument med ägandeskap över helheten. Centrala och övergripande dokument behöver tydlig koppling till varandra och styra mot samma mål. Styrdokument framtagna då regionen var landsting bör ses över.

Efterfrågan på ökad central styrning har lyfts fram av flera intervjuade och är, liksom frågan om lönekriterier, inte något som granskningen fördjupat sig i men ändå har tankar kring. Det finns glapp mellan övergripande styrdokument och praktiskt utformade anvisningar och chefsstöd. Det glappet bedömer granskningen bör fyllas med ett styrande dokument för regionens lönebildning med tydligt utpekade ansvarsförhållanden och med handlingsplan anknuten. Det känns som ett relevant stöd för de årliga löneöversynsprocesserna och ger underlag för den uppföljning och utvärdering som inte sker idag.

Önskemål om mer central styrning kan tolkas på två sätt. Det kan vara ett uttryck för osäkerhet bland berörda chefer och en önskan att flytta ansvaret högre upp i organisationen. Men det kan också vara uttryck för en faktiskt brist i styrningen som skapar osäkerhet om riktning, syfte och mål. Även här kan en lönebildningsstrategi/handlingsplan ge stöd.

Kopplingen mellan digitalisering och lönebildning måste synliggöras. Det finns ambitioner exempelvis inom målområdet *Hållbar utveckling* men kopplingen till digitaliseringsstrategins *Ökad digital kompetens* och *Smarta arbetssätt* är otillräcklig. Det saknas tydlighet i hur digitala lösningar och e-tjänster ska effektivisera, minska administration och möta kompetensförsörjningen. Risk finns att digitalisering är något som pågår parallellt och inte integrerat. Den nybildade digitaliseringsberedning ska enligt uppgift bland annat ta fram förslag på hur hemtagningsarbetet inom digitalisering ska genomföras. Det kommer att fordra att regionen bestämt sig för vilka effekter som kan förväntas och ska tas hem. Den kommande digitaliseringsstrategin blir betydelsefull.

Att som regionstyrelsen besluta om särskilda satsningar ligger inom ramen för styrelsens mandat och ansvar men upplevs av organisationen som ett sidospår svårt att förstå och förklara till medarbetare och fackliga medlemmar. Bedömningen är att sådana satsningar inte bör uppkomma abrupt utan adekvat motivering. De behöver även utvärderas och sättas i sitt sammanhang i en lönebildningsprocess. Uppföljning bör även ske av *Handlingsplan kompetensförsörjning för Region Dalarna 2020-2030*.

Behov av regionstyrelsens uppföljning och utvärdering gäller även löneöversynsprocessen, det saknas rutiner för uppföljning av hur lönesamtal genomförts och lönekriterier tillämpats. Det bör även övervägas om metoden att kommunicera ny lön till medarbetarna ska göras enhetlig och kvalitetssäkrad.

Lönebildningsrådet är en mycket väsentlig aktör i årlig löneöversyn, men även i strategisk lönebildning. Då den utgörs av chefsfunktioner saknar den dock det ansvar som regionstyrelsen har för personalstrategiska frågor. Kopplingen mellan lönebildningsrådets ansvar, mandat, arbete och kommunikation bör synliggöras i relation till regionstyrelsen.

5. Dataanalys

5.1. Bakgrund och iakttagelser

Granskningen har tagit fram den verkliga löneutvecklingen för tolv utvalda yrkesgrupper. Urvalet av har skett i samarbete med regionens förhandlingschef. För dessa grupper har grundlön tagits fram för att över en tioårsperiod belysa hur löneutvecklingen mätt i årlig procentuell förändring sett ut. Då det saknas en lönebildningsprocess (önskad utveckling) att jämföra verklig utveckling med har granskningen använt regionens budgeterade genomsnittliga löneökning (löneökningstrymme) som ingår i de årliga regionplanerna. Som ytterligare jämförelse har personalomsättning per vald yrkesgrupp tagits fram i för att se eventuella samband mellan hög omsättning och löneökningstakt. Det finns även en jämförelse av löneutveckling uppdelat på kvinnor respektive män.

De tolv yrkesgrupperna

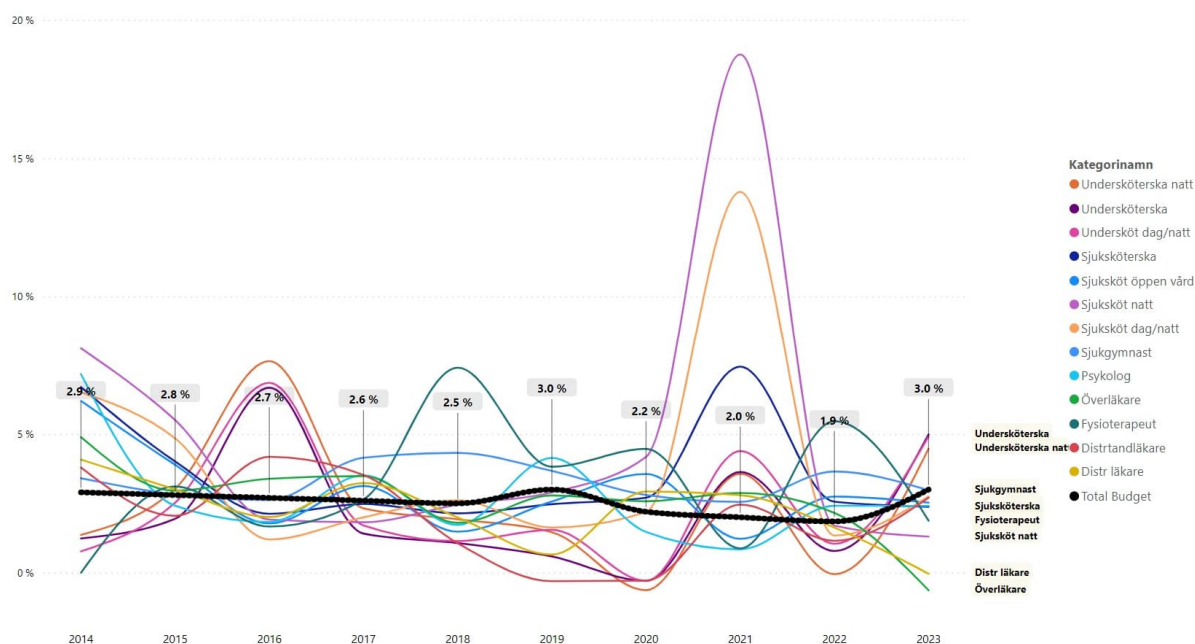
- ▶ Distriktsläkare
- ▶ Distrikstandläkare
- ▶ Fysioterapeut
- ▶ Överläkare
- ▶ Psykolog
- ▶ Sjukgymnast
- ▶ Sjuksköterska dag/natt
- ▶ Sjuksköterska dag
- ▶ Sjuksköterska öppenvård
- ▶ Sjuksköterska
- ▶ Undersköterska dag/natt
- ▶ Undersköterska

Budgeterad genomsnittlig löneökning Region Dalarna

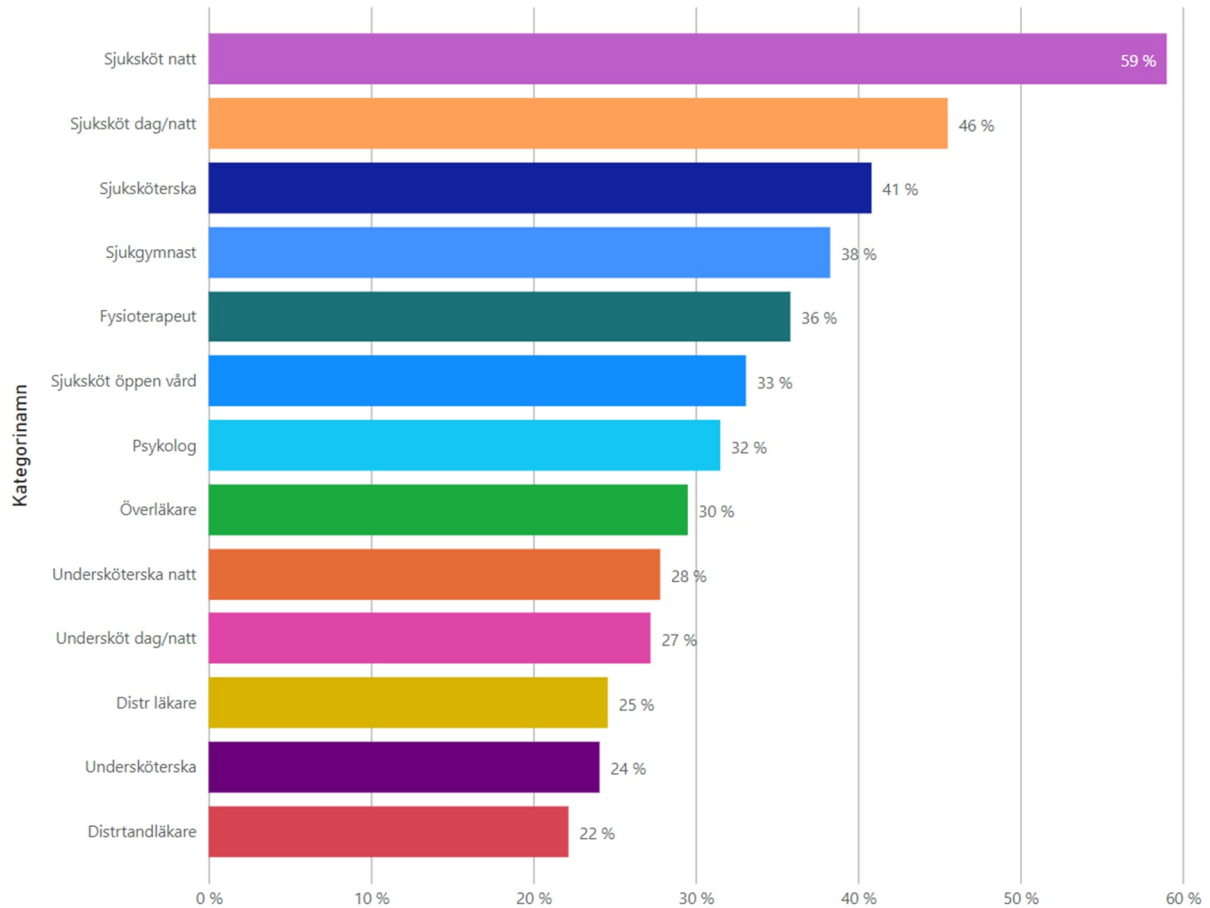
▶ 2023	3,00%
▶ 2022	1,85%
▶ 2021	2,00%
▶ 2020	2,20%
▶ 2019	3,00%
▶ 2018	2,50%
▶ 2017	2,60%
▶ 2016	2,70%
▶ 2015	2,80%
▶ 2014	2,90%

Kategorinamn	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	YoY %	% Diff vs Budget	YoY %	% Diff vs Budget	YoY %	% Diff vs Budget	YoY %	% Diff vs Budget	YoY %	% Diff vs Budget	YoY %	% Diff vs Budget	YoY %	% Diff vs Budget	YoY %	% Diff vs Budget	YoY %	% Diff vs Budget	YoY %	% Diff vs Budget
Undersköterska natt	1,36 %	-1,54 %	3,03 %	0,23 %	7,63 %	4,93 %	2,32 %	-0,28 %	1,93 %	-0,57 %	1,46 %	-1,54 %	-0,63 %	-2,83 %	3,57 %	1,57 %	-0,05 %	-1,90 %	4,47 %	1,47 %
Undersköterska	1,24 %	-1,66 %	1,94 %	-0,86 %	6,67 %	3,97 %	1,41 %	-1,19 %	1,07 %	-1,43 %	0,59 %	-2,41 %	-0,30 %	-2,50 %	3,64 %	1,64 %	0,78 %	-1,07 %	4,99 %	1,99 %
Undersköt dag/natt	0,77 %	-2,13 %	2,53 %	-0,27 %	6,85 %	4,15 %	1,70 %	-0,90 %	1,14 %	-1,36 %	1,55 %	-1,45 %	-0,29 %	-2,49 %	4,39 %	2,39 %	1,04 %	-0,81 %	4,91 %	1,91 %
Sjuksköterska	6,70 %	3,80 %	4,01 %	1,21 %	2,12 %	-0,58 %	2,48 %	-0,12 %	2,14 %	-0,36 %	2,47 %	-0,53 %	2,70 %	0,50 %	7,43 %	5,43 %	2,56 %	0,71 %	2,38 %	-0,62 %
Sjuksköt öppen vård	6,20 %	3,30 %	3,89 %	1,09 %	1,77 %	-0,93 %	3,13 %	0,53 %	1,48 %	-1,02 %	2,57 %	-0,43 %	3,56 %	1,36 %	1,22 %	-0,78 %	2,75 %	0,90 %	2,53 %	-0,47 %
Sjuksköt natt	8,10 %	5,20 %	5,51 %	2,71 %	1,92 %	-0,78 %	1,82 %	-0,78 %	2,46 %	-0,04 %	2,90 %	-0,10 %	4,18 %	1,98 %	18,75 %	16,75 %	1,70 %	-0,15 %	1,30 %	-1,70 %
Sjuksköt dag/natt	6,51 %	3,61 %	4,85 %	2,05 %	1,20 %	-1,50 %	2,00 %	-0,60 %	2,61 %	0,11 %	1,63 %	-1,37 %	2,19 %	-0,01 %	13,79 %	11,79 %	1,34 %	-0,51 %	2,75 %	-0,25 %
Sjukgymnast	3,41 %	0,51 %	2,82 %	0,02 %	2,62 %	-0,08 %	4,15 %	1,55 %	4,32 %	1,82 %	3,67 %	0,67 %	2,80 %	0,60 %	2,55 %	0,55 %	3,65 %	1,80 %	2,97 %	-0,03 %
Psykolog	7,17 %	4,27 %	2,41 %	-0,39 %	1,83 %	-0,87 %	3,51 %	0,91 %	1,72 %	-0,78 %	4,14 %	1,14 %	1,47 %	-0,73 %	0,84 %	-1,16 %	2,41 %	0,56 %	2,41 %	-0,59 %
Överläkare	4,89 %	1,99 %	2,96 %	0,16 %	3,39 %	0,69 %	3,48 %	0,88 %	1,80 %	-0,70 %	2,79 %	-0,21 %	2,58 %	0,38 %	2,88 %	0,88 %	2,16 %	0,31 %	-0,63 %	-3,63 %
Fysioterapeut	0,00 %	-2,90 %	3,11 %	0,31 %	1,66 %	-1,04 %	2,64 %	0,04 %	7,40 %	4,90 %	3,82 %	0,82 %	4,47 %	2,27 %	0,87 %	-1,13 %	5,47 %	3,62 %	1,88 %	-1,12 %
Distrtandläkare	3,79 %	0,89 %	2,05 %	-0,75 %	4,18 %	1,48 %	3,53 %	0,93 %	1,06 %	-1,44 %	-0,31 %	-3,31 %	-0,28 %	-2,48 %	2,46 %	0,46 %	1,15 %	-0,70 %	2,71 %	-0,29 %
Distr läkare	4,08 %	1,18 %	3,01 %	0,21 %	2,01 %	-0,69 %	3,23 %	0,63 %	2,00 %	-0,50 %	0,65 %	-2,35 %	2,93 %	0,73 %	2,80 %	0,80 %	1,63 %	-0,22 %	-0,04 %	-3,04 %
Total Budget	2,90 %	0,00 %	2,80 %	0,00 %	2,70 %	0,00 %	2,60 %	0,00 %	2,50 %	0,00 %	3,00 %	0,00 %	2,20 %	0,00 %	2,00 %	0,00 %	1,85 %	0,00 %	3,00 %	0,00 %

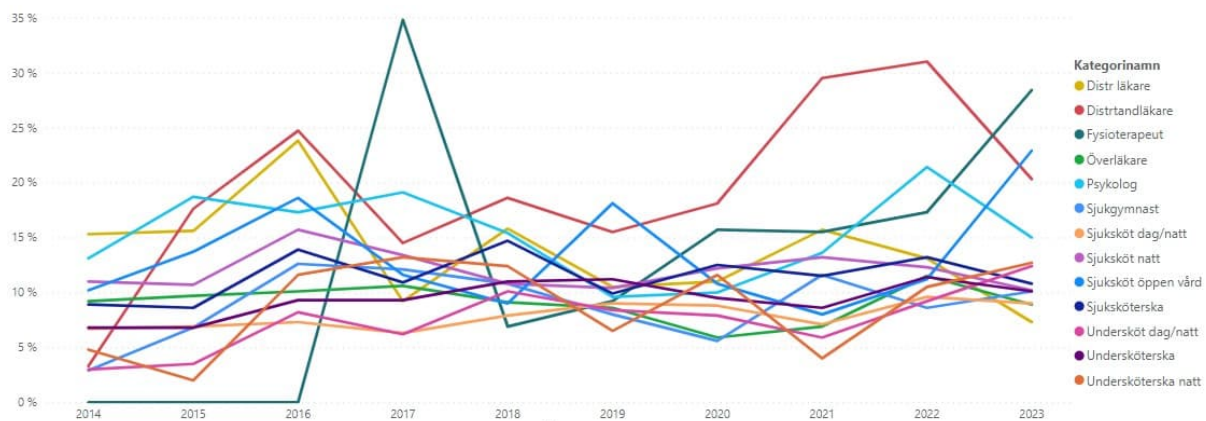
I tabellen presenteras löneutvecklingen i grundlön i procent för samtliga kategorier för perioden 2014–2023 jämfört med den genomsnittliga budgeterade löneökningen beslutad av regionfullmäktige, benämns som *Total Budget* i tabellen. Siffror markerade med rött överstiger total budget med mer 2% och siffror markerade med gult understiger total budget med mer än 2%.



Grafen visar procentuell ökning av grundlön för de valda yrkesgrupperna år 2014 till 2023 med referens till regionfullmäktiges beslutade årliga generella lönebudgetutrymmet (svart horisontell linje). Yrken som ligger under denna referens har fått lägre löneökning än den generella och de som ligger över har fått högre. Grafen visar stora svängningar i löneökning för vissa yrkesgrupper, störst avvikelse under pandemiåret 2021. Flertalet yrken har vid något tillfälle under perioden fått löneökning som överstiger referensen och satsningen på sjuksköterskor (som arbetar natt) syns tydligt (lilafärgad kurva). I december 2020 beslutades om en särskild satsning på arbetstidsförkortning, reglering av nattjänstgöring och lägre veckoarbetstid vid helgtjänstgöring.



Grafen visar den totala procentuella ökningen av grundlön från år 2013 till 2023. Sjuksköterskor har den största procentuella ökningen, särskilt nattsjuksköterskorna som ökat med 59% vilket exempelvis kan jämföras med distriktstandläkarnas ökning med 22%. Under 2021 genomfördes en riktad satsning på ökad grundlön för sjuksköterskor, vilket förklarar den kraftiga höjningen för delar av sjuksköterskegrupperna.

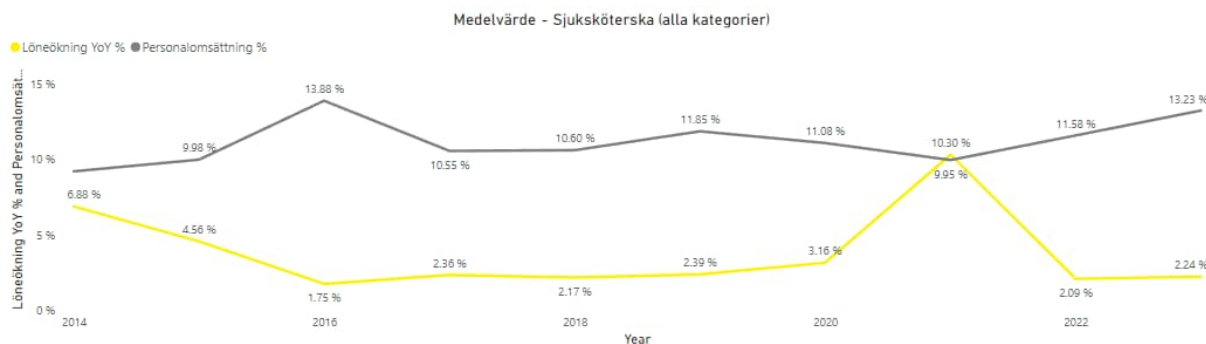


Grafen visar personalomsättning för samma tolv yrkesgrupper år 2014 till 2023 *inklusive* pensionsavgångar. Det framgår att personomsättningen var hög (35%) för fysioterapeuter (mörkgrön linje) år 2017 för att därefter sjunka till lägre nivåer. Dock har omsättningen återigen ökat och ligger år 2023 på nära 30%. Distriktstandläkarna (röd linje) har över hela perioden, undantaget år 2014, haft omsättning på över 15%. Under 2021–2022 nåddes en topp på ca 30% för att 2023 gå ned mot 20%.

Vid jämförelse mellan omsättning och löneutveckling syns inget tydligt samband. Granskningen har valt ut två yrken med högre omsättning och jämfört med löneutvecklingen.

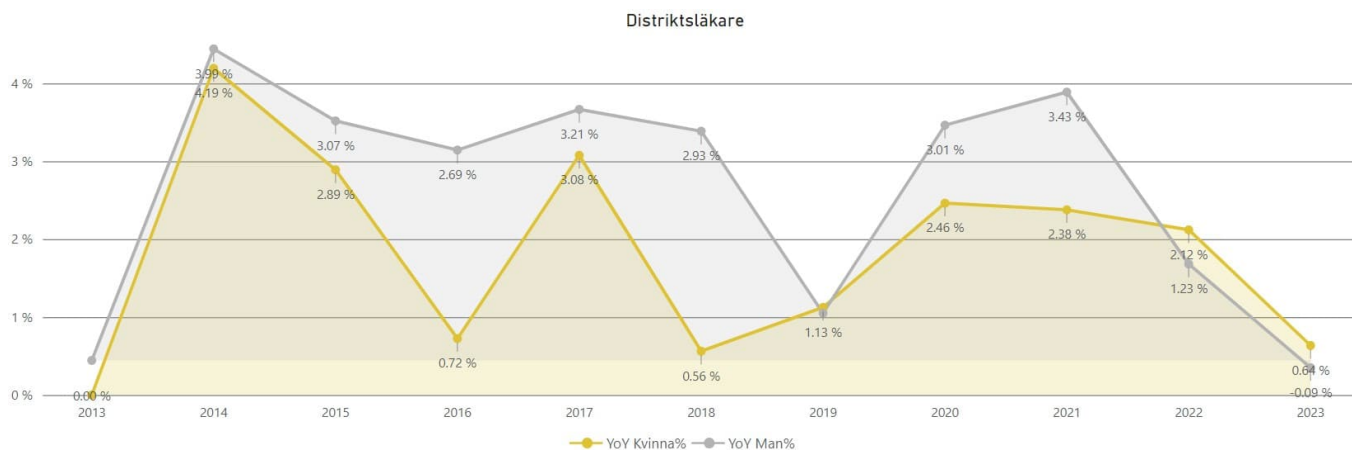


Grafen visar personalomsättning och löneökning för distriktstandläkare år 2014 till 2023. Omsättning har varit högre än för övriga grupper, ofta över 15%. I intervjuer har gruppen lyfts fram som en av de mer konkurrensutsatta men de har i förhållande till övriga grupper en lägre löneutveckling, sedan 2017 lägre än referenspunkten, regionfullmäktiges löneökningstrymme/budgetpost för årlig löneökning.

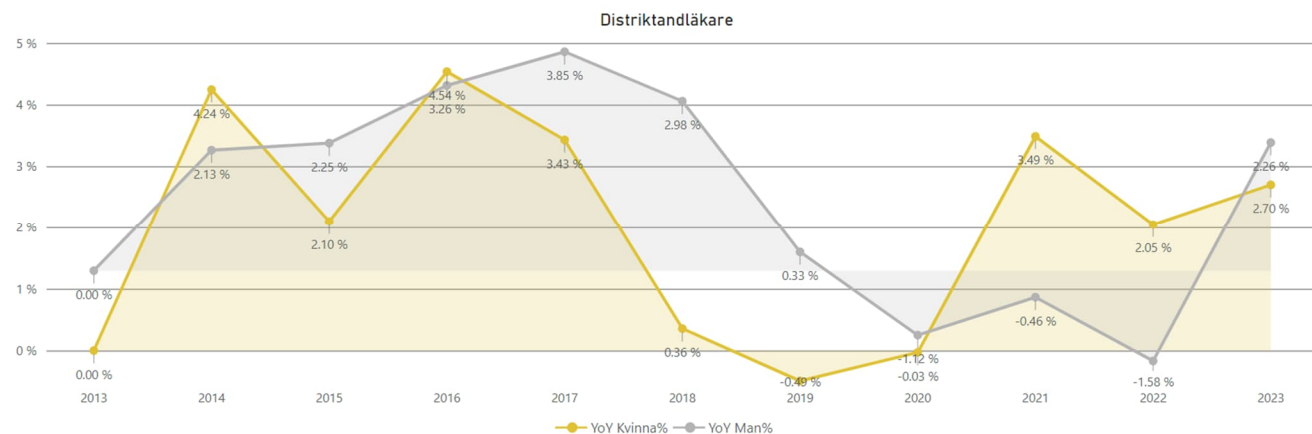


Grafen visar personalomsättning och löneökning för sjuksköterskor (medelvärde för samtliga fyra kategorier av utvalda sjuksköterskor) åren 2014 till 2023. Omsättningen har varit stabilt 10-13%. Lönesatsning 2021 har inte föregåtts av någon förändring i personalomsättning och det går inte heller att se någon effekt på omsättningen efter satsningen.

Som ytterligare jämförelse har löneutvecklingen fördelat på kön tagits fram och granskningen lyfter här två exempel, distriktsläkare och distriktstandläkare.



Grafen ovan visar att manliga distriktsläkare haft en generellt högre procentuell löneökning än kvinnliga distriktsläkare.



Löneutvecklingen för distriktstandläkare, män respektive kvinnor, växlar över perioden och uppvisar ingen signifikant struktur.

5.2. Bedömning

Då regionen saknar en lönebildningsprocess finns det ingen planerad löneutveckling att jämföra utfall med. Det enda som finns är den generella procentuella löneökning som ingår i de årliga regionplanerna. Utfallet de senaste tio åren, i statistiken ovan synliggjord via tolv yrkesgrupper, visar att regionfullmäktiges generella och budgeterade löneökning fördelas mellan yrken på ett högst varierande sätt. Detta kan vara helt rätt och riktigt och så länge budgeten hålls är det ur ett ekonomiskt perspektiv problemfritt. Det kan dock vara ett problem kopplat till personal- och kompetensförsörjning, legitimitet och effektivitet. Lönebildningen i Region Dalarna kan därmed förefalla mer reaktiv än proaktiv, mer händelsestyrd än planerad.

Personalomsättning är inget som budgeteras, även om den innebär kostnader. Personalomsättningen för flertalet av de utvalda grupperna ligger mellan 10–15%, ibland upp till 30%, vilket förstås är dyrt såväl ekonomiskt som kvalitativt. En organisation mår ofta bra av viss omsättning, den genererar ny erfarenhet, nya utvecklingstankar och om orsakerna fångas upp kan den belysa hur attraktiv regionen är som arbetsgivare. Ur ett kompetensförsörjningsperspektiv är förstås personalomsättningen av stor betydelse. Granskningen har inte kunnat identifiera att regionen har analyserat eller tagit fram något mått på "önskad" personalomsättning eller hur den verkliga omsättningen inverkat på den verkliga lönebildningen. Granskningen landar här i samma bedömning som tidigare, att regionstyrelsen saknar långsiktighet och helhetsperspektiv kopplat till lönebildning i regionen.

I sammanhanget bör det framhållas att granskningen valt att jämföra grundlönerna men att det förekommer ett flertal olika former av lönetillägg som komplicerar bilden av löneutveckling eftersom det för anställda, liksom för arbetsgivaren, är den samlade "lönen" som är av störst intresse. Satsningar utanför löneöversynsprocessen som inte påverkar grundlönen syns därför inte i statistiken ovan vilket bör vägas in i de analyser och bedömningar som regionstyrelsen rekommenderas att göra. Floran av lönetillägg bör dessutom ses över.

6. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Är rollfördelningen i lönebildningsprocessen tydlig och respekteras denna?	Nej. Regionen saknas lönebildningsprocess. Det finns årshjul som beskriver lönesättningsprocess. Roller och ansvar finns beskrivet men saknar koppling till lönebildning. De moment av lönebildning som finns i löneöversynsprocessen saknar tillräckliga rutiner för analys, dokumentation och återkoppling.
Stödjer regionens lönebildningsprocess (chefers mandat, utfärdade anvisningar, använda metoder och lönekriterier et c) en ändamålsenlig lönebildning?	Nej. Eftersom regionen inte har en reell lönebildningsprocess saknas dokumentation kopplat till processen. Det finns stödmaterial till lönesättande chefer kopplat till löneöversynen. Samtligt stödmaterial är i behov av översyn.
Finns en tillräcklig kontroll över hur lönebildningen hanteras lokalt i organisationen (genomförs lönesamtal, efterlevs lönepolicyn, tillämpas lönekriterierna et c)?	Nej. Det saknas kontroller av genomförda lönesamtal, tillämpade lönekriterier och om lönepolicyn efterlevs.
Används lönebildningen som en aktiv del i regionens kompetensförsörjning på såväl kort som lång sikt?	Nej. Riktade satsningar har gjorts för att attrahera och behålla kompetens i regionen. Det saknas analyser av satsningarnas påverkan på lönebildningen på lång sikt.
Bedrivs en aktiv omvärldsbevakning och samverkan med externa aktörer i närliggande regioner och kommuner?	Nej. Det saknas revisionsbevis för att sådana aktiviteter bedrivs.
Är samverkan kring den lokala lönebildningen mellan fackliga organisationer och regionen som arbetsgivare ändamålsenlig och effektiv?	Nej. Ingen sådan samverkan förekommer.
Är lönebildningsprocessen kopplad till budgetprocessen och regionens planeringsprocess i övrigt?	Nej. Kopplingen mellan regionens löneöversynsprocess, budgetprocess och planeringsprocess är begränsad och det saknas en lönebildningsprocess i sammanhanget.
Är regionens uppföljning och utvärdering av lönebildningen i regionen ändamålsenlig?	Nej. Det saknas revisionsbevis på att sådant överhuvudtaget sker.
Är den önskade lönebildningen på kort och lång sikt tillräckligt väl beskriven av regionstyrelsen för att kunna följas upp mot faktiska utfall?	Nej. Det saknas revisionsbevis på att sådant sker.
Är styrande dokument et c aktuella och ändamålsenliga samt stödjer de en långsiktigt fungerande lönebildning?	Nej. Det finns inga styrande dokument över lönebildning.

Kommuniceras regionens önskade lönebildning på ett tillräckligt effektivt sätt till de som sätter lön?	Nej. Ingen sådan kommunikation är identifierad.
Hanteras förekommande löneglidning på ett strukturerat sätt som främjar lönebildningen i övrigt, exempelvis hantering av osakliga löneskillnader?	Nej. Då det saknas strategier för lönebildning sker riktade insatser av engångskaraktär utan strategisk förankring.
Vilka utmaningar kring lönebildningsprocessen har regionstyrelsen identifierat och finns handlingsplaner avseende särskilt svårrekryterade grupper?	Regionstyrelsen har inte identifierat utmaningar eller gjort handlingsplaner för särskilt svårrekryterade grupper.
Uppfattar lönesättande chefer att nuvarande lönebildningsprocess främjar verksamheternas produktivitet och effektivitet?	Lönesättande chefer upplever brist på underlag och motiveringar vilket hämmar koppling mellan lön och produktivitet/ effektivitet.
Har lönesättande chefer tillräckliga kunskaper och ändamålsenligt stöd i de metoder som finns för lönesättning och tillhörande arbetsmoment?	Ja. Utbildning, stödmaterial och lönekriterier upplevs relevanta även om lokala varianter skapas. Det efterfrågas dock central styrning för en mer enhetlig tillämpning.
Har regionstyrelsen och nämnder på ett ändamålsenligt sätt, och kopplat till lönebildningsprocessen, mottagit och hanterat uppdraget från regionfullmäktige kopplat till de tre målområdena som beskrivs i Regionplan 2023–2025?	Delvis. I verksamhetsplaner finns mål angivna, dock inte alltid med nyckeltal möjliga att följa upp och styra med.
Är lönebildning och kompetensförsörjning samordnade med digitaliseringsprocesserna?	Nej, Samordning saknas.

Falun 2023-10-16

Jan Darrell
Projektledare, EY

Johanna Rössberger
Granskare, EY

Sarah Thorsell
Granskare, EY

Mikaela Gretzer
Kvalitetssäkrare, EY

Bilaga Intervjuer och dokumentgranskning

Intervjuade funktioner

- ▶ Regiondirektör
- ▶ HR-direktör
- ▶ Förhandlingschef
- ▶ Lönechef
- ▶ Personalutskott
 - ▶ Ordförande
 - ▶ 1:e vice ordförande
 - ▶ 2:e vice ordförande
- ▶ Förvaltningschef
 - ▶ Kultur- och utbildning
 - ▶ Kollektivtrafik
 - ▶ Hälsa- och sjukvård
- ▶ Divisionschef
 - ▶ Medicin
 - ▶ Psykiatri och habilitering
 - ▶ Primärvård
- ▶ Fokusgrupper
 - ▶ Fackliga representanter för Kommunal, Ledarna, Vision och Dalarnas läkarförbund
 - ▶ Enhetschefer från vårdcentraler, psykiatrin, medicinmottagning samt neurologimottagning

Dokumentation

- ▶ Strategi för digitalisering 2021-2015
- ▶ Regionstyrelsens reglemente, 2023-05-29
- ▶ Intern kontrollplan för regionstyrelsen 2023, 2022-11-28
- ▶ Roller, befogenheter och ansvar i Landstinget Dalarnas lönebildningsprocess, 2014-09-29
- ▶ Mall för förvaltningschefer och förbund, behovsbeskrivning inför löneöversyn 2023, 2022-10-10
- ▶ Lönesättning av medarbetare inom Hälsa- och sjukvård Dalarna, Hälsa- och sjukvård, 2023
- ▶ Lönekriterier, Landstinget Dalarna, 2014-08-18
- ▶ Lönesamtal - en chefshandledning, Landstinget Dalarna, 2014-08-18
- ▶ Dialog om lön mellan chef och medarbetare, Inspirationsmaterial, 2016
- ▶ Handlingsplan kompetensförsörjning för Region Dalarna 2020-2023, 2020-05-13
- ▶ Mål- och utvecklingssamtal, Mall, 2014-08-18
- ▶ Ord och begrepp i löneöversynsprocessen, 2014-08-18
- ▶ Samverkansavtal Region Dalarna, 2021-06-18
- ▶ Tillämpningsanvisningar Samverkansavtal Region Dalarna, 2021-06-18
- ▶ Verksamhetsplan 2023 för
 - Hälsa- och sjukvårdsnämnden
 - Patientnämnden
 - Kultur- och utbildningsnämnden
 - Kollektivtrafiknämnden
 - Regionstyrelsen