



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-01-16

Diarienummer N609-3958/22

Handläggare:

Anders Brännström

Telefon: 031-367 33 45

E-post: anders.brannstrom@grundskola.goteborg.se

Remissvar om uppdrag att ta fram en konkret plan för att uppnå ett maximalt antal medarbetare per chef

Förslag till beslut

I grundskolenämnden,

1. Grundskolenämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2023-01-16, som sitt eget yttrande till Stadsledningskontoret.
2. Grundskolenämnden förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige gav 2021-08-26, § 11, kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram en konkret plan för att uppnå ett maximalt antal medarbetare för stadens chefer. Ett högt antal medarbetare per chef innebär mindre tid till att utveckla verksamheten. Även med ett väl anpassat stöd finns en gräns för hur många medarbetare en chef kan ha.

Stadsledningskontoret har därför med stöd av forskning och genomförda studier föreslagit ett riktvärde om 30 medarbetare per chef. Stadsledningskontoret anser att riktvärdet behöver anpassas till olika verksamheters behov och förutsättningar. Lokala verksamhetsanalyser behöver därför samordnas inom stadens förvaltningar. Verksamhetens riktvärde bör dock inte överstiga riktvärdet om 30 medarbetare per chef om inte särskilda skäl föreligger.

Grundskoleförvaltningen har tidigare identifierat ett ökat rekryteringsbehov om ytterligare 16 första-linjen-chefer för efterlevnad av riktvärdet. Utifrån utredningens beräknings- och effekthemtagningsmodell innebär detta ökade personalkostnader om ca: 6 till 18 mnkr, vilka i första hand förväntas hanteras genom intern omfördelning.

Förvaltningens bedömning är att riktvärdet, tillsammans med en stadengemensam mall som stöd för lokala verksamhetsanalyser, är ett bra verktyg för att stärka chefers organisatoriska förutsättning. Bedömningen är också att förvaltningen har kommit en lång väg i implementering av riktvärdet genom att antalet medarbetare per chef beaktades i den nya skolenhetsorganisationen. Risk för målkonflikt gentemot rektors ansvar för skolans inre organisering kan dock uppstå. Möjligheten till avvikelse vid särskilda skäl behöver därmed finnas. Till exempel genom att riktvärdet hanteras som medelvärde per skolområde.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadsledningskontoret har i sin remitterade utredning gjort en uppskattning av kostnaden för respektive nämnd, om ett riktvärde på 30 medarbetare per chef beslutas i kommunfullmäktige.

Beräkningarna är uppskattningar av investeringskostnader, det vill säga kostnaden för att anställa ytterligare chefer och möjlig finansiering/hemtagning i vad ett minskat antal medarbetare per chef kan innebära. I beräkningarna har gemensamma snittvärden använts och utgör en grund i vad ytterligare en chef för välfärdsnämnderna i kalkylmodellen genererar för kostnad respektive hemtagning/minskade kostnader.

Beräkningarna är genomförda med gemensamma utgångspunkter och snittlöner för samtliga välfärdsnämnder. Långsiktigt indikerar Stadsledningskontorets beräkningsmodell att det kan finnas betydande hemtagningseffekter i form av minskad personalomsättning och minskade sjukskrivningskostnader. Dessa behöver dock ses som relativt osäkra.

Vid ett eventuellt genomförande av riktvärde för antal medarbetare per chef behöver mer genomgripande beräkning i en verksamhetsanalys genomföras då de olika verksamhetsområdena har olika förutsättningar och behov av insatser. En mer rättvisande investeringskostnad kan då beräknas liksom eventuell avkastning för insatserna att fungera som finansiering.

Stadsledningskontoret har i utredningen tagit fram fyra scenarion på minskade kostnader för att finansiera fler chefer. Dessa scenarion har finansieringsdifferens mellan 42 mnkr och 118 mnkr. Utifrån beräkningsmodellens antaganden innebär detta för grundskolenämnden en finansieringsdifferens mellan ca: 6 mnkr och 18 mnkr. Men som ovan sagt behövs en mer noggrann beräkning göras utifrån nämndspecifika verksamhetsanalyser.

Om kommunfullmäktige beslutar riktvärde för medarbetare per chef bedömer stadsledningskontoret att finansieringsdifferensen behöver omhändertas. I första hand bör omfördelning av resurser inom nämnderna prövas. Föreslagen gemensam mall för verksamhetsanalys ska ge ett praktiskt stöd och synliggöra möjlig finansiering i genomförande av insatser kopplat till verksamhetens behov.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte gjort några särskilda bedömningar utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Medarbetare som arbetar i en organisation med ett systematiskt hållbart arbetsmiljöarbete minskar i regel sin sjukfrånvaro vilket bidrar till en högre kontinuitet för dem som verksamheten är till för. Att erbjuda hälsosamma arbetsplatser är viktigt för att kunna behålla och rekrytera medarbetare och för att Göteborgs Stad ska vara en attraktiv arbetsgivare. En god social arbetsmiljö bidrar till trivsel och arbetsglädje på arbetsplatsen och för att fler ska vilja och orka arbeta ett helt yrkesliv.

Att vara chef innebär att leda ett komplext uppdrag. Organisatoriska faktorer är viktiga för att chef ska kunna leda och fördela arbete i stadens verksamheter. Antalet medarbetare per chef är här att se som en av de viktigare faktorer för goda organisatoriska

förutsättningar. Antal medarbetare per chef behöver dock sättas i relation till vilken verksamhet som bedrivs, geografisk spridning - antal enheter, kompetens och gruppens mognad som några exempel.

Forskning visar att det finns en koppling mellan chefstäthet och ohälsa och sjukfrånvaro och då främst för den långa sjukfrånvaron. Medarbetare i stora arbetsgrupper har färre tillfällen att träffa sin chef och få stöd i arbetet. Få chefer och stora arbetsgrupper är vanligt i kvinnodominerade sektorer där också sjukskrivningstalen är höga. Studier visar på stora skillnader i antal medarbetare per chef när det gäller kommunal skola, vård och omsorg respektive tekniska verksamheter. Oavsett om det är en traditionellt mans- eller kvinnodominerad verksamhet behövs mer likvärdiga förutsättningar för att chefer ska kunna leda och utveckla verksamheten för en hållbar hälsa.

Samverkan

Ärendet har partssamverkats i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) 2023-01-30.

Bilagor

1. Remittering av utredning gällande riktvärde för antal medarbetare per chef i Göteborgs Stad
2. Rapport Antal medarbetare per chef

Ärendet

Kommunstyrelsen har utan eget ställningstagande remitterat stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och utredning gällande riktvärde för antal medarbetare per chef i Göteborgs Stad. Grundskolenämnden ska yttra sig senast den 5 februari 2023. Förlängd svarstid till den 8 februari 2023, har medgetts.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige gav den 26 augusti 2021, § 11, kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram en konkret plan för att uppnå ett maximalt antal medarbetare för stadens chefer. I ett första steg ska max antal tas fram för områdena utbildning och välfärd. Riktvärdet bör variera mellan olika verksamhetsområden. Planen ska innehålla prognostiserade kostnader och förändrat rekryteringsbehov, uppdelade på verksamhetsområden, samt finansieringsförslag.

Planens innehåll i korthet

Med stöd av aktuell forskning och genomförda studier samt genomförda och pågående arbeten inom Göteborg Stad konstaterar stadsledningskontoret att faktorn antal medarbetare per chef är en av flera faktorer som påverkar chefers organisatoriska förutsättningar. Ett högt antal medarbetare per chef innebär mindre tid till att utveckla verksamheten, implementera och utvärdera system och processer. Även om chef har ett väl anpassat stöd finns en gräns för hur många medarbetare en chef kan ha för hinna med sina uppgifter.

Stadsledningskontoret utgår i planen från begreppet riktvärde istället för maxantal medarbetare. Riktvärde är ett värde att förhålla sig till, att sträva mot, en övre gräns som inte bör överskridas. Maxantal för antal medarbetare per chef används också som begrepp, men här med syfte att sätta ett högsta tal, ett tal som inte får överskridas.

Stadsledningskontoret anser att det krävs en anpassning av riktvärde till olika verksamheters behov och förutsättningar och att det görs bäst av verksamheten. Verksamhetens riktvärde bör inte överstiga det stadenövergripande riktvärdet om 30 medarbetare per chef om inte särskilda skäl föreligger.

Riktvärdet om 30 medarbetare per chef utgår från regelbundet återkommande arbetsuppgifter som en personalansvarig chef har och den uppskattade tidsåtgång som dessa uppgifter kräver. Både inom Chefiosforskningen och i en statlig utredning har Socialstyrelsen 2003 tagit fram ett sådant beräkningsunderlag. Beräkningsverktyget tar inte hänsyn till det organisatoriska stöd som chefer generellt har tillgång till i sitt vardagliga arbete.

Stadsledningskontoret ser att riktvärdet kan variera mellan verksamheter men anser att en sådan bedömning behöver göras lokalt i verksamhetsanalyser. Stadsledningskontoret har identifierat ett beräkningsverktyg, vilket ska användas som underlag för att beräkna riktvärde för antal medarbetare per chef lokalt. Beräkningsverktyget kan användas för föreslagna lokala verksamhetsanalyser. Detta efter kommunfullmäktiges beslut i ärendet.

Utredningen innehåller en genomgång av nuläget inom välfärds- samt utbildningsnämnderna samt en beräkning på vad ett riktvärde på 30 medarbetare per chef innebär.

Stadsledningskontoret anser att ett ställningstagande om ett riktvärde för antal medarbetare per chef ska genomföras utifrån ett strategiskt och långsiktigt perspektiv. För att nå målen krävs ett arbete över flera år och en anpassning av riktvärde i vissa fall utifrån respektive verksamhetsbehov och förutsättningar.

Ett beslut i kommunfullmäktige om ett riktvärde på 30 medarbetare per chef får ekonomiska konsekvenser för nämnderna. Stadsledningskontoret bedömer, utifrån förvaltningarnas underlag, att det behövs drygt 100 fler chefer i välfärds- och utbildningsnämnderna för att hamna på ett riktvärde om 30 medarbetare per chef. För grundskolenämnden har underlag tagits fram som anger behov av 16 nya chefer. Vid implementering kan detta tal vara inaktuellt och behovet möjligtvis något lägre.

En del av kostnaderna för cheferna bedöms kunna hämtas hem genom lägre sjukfrånvaro och minskad personal- och chefsomsättning. Stadsledningskontoret har i utredningen tagit fram fyra scenarion på minskade kostnader för att finansiera fler chefer. Dessa scenarion har finansieringsdifferens mellan 42 mnkr och 118 mnkr.

Förvaltningens bedömning

Fråga 1: Bedömer nämnden att utredningens förslag om ett stadenövergripande riktvärde om 30 medarbetare per chef är rimligt?

Förvaltningen bedömer utredningens riktvärde som rimligt utifrån de beräkningsmodeller som används. Förvaltningen ser det som positivt att utredningen föreslår att antalet medarbetare per chef anges som riktvärde och inte som ett absolut maxantal. Till exempel kan den beräkningsmodell från Socialstyrelsen som används i Stadsledningskontorets rapport utgöra underlag för hur stödresurser och delegering av chefsuppgifter till ledningsstöd kan förstärka chefens organisatoriska förutsättningar om kontrollspannet i undantagsfall kan behöva överstiga riktvärdet.

Förvaltningen har tidigare i genomförd skolenhetsutredning slagit fast att kontinuitet i skolledningsfunktionen kan ses som en garant för den pedagogiska verksamheten och dess utveckling. I det strategiska kompetensförsörjningsarbetet är därmed skolledarnas organisatoriska förutsättningar prioriterade sedan tidigare. Riktvärdet om antal medarbetare per chef är därmed till stora delar genomfört inom nämndens skolenhetsorganisation.

En hög kontinuitet i skolledningen och bärkraftiga skolenheter med tillräckligt stora lärarlag har också som syfte att stärka förutsättningar för kollegialt lärande. Stadsledningskontorets rapport ger därmed en kompletterande bild till hur pedagogisk utveckling och god arbetsmiljö stärks av genomtänkt organisering med rimliga kontrollspann.

Fråga 2: Hur ser nämnden på utredningens förslag om att nämnderna ska bidra i arbetet med framtagandet av en gemensam mall för verksamhetsanalys?

Förvaltningen ser det som nödvändigt att staden samordnar arbetet med en gemensam mall för de verksamhetsanalyser som behöver göras utifrån lokala förutsättningar. Förvaltningen ser det också som naturligt att berörda förvaltningar deltar i detta framtagande. Samordning kring styrande definitioner och förhållningssätt kring tidsbegränsade tjänster, långtidsfrånvarande, timanställda mm ses av förvaltningen som ingående i detta utvecklingsarbete.

Fråga 3: Hur ser nämnden på möjligheten att genomföra ett verksamhetsnära riktvärde? Tidsperspektiv?

Utifrån förslaget att stadengemensam mall för verksamhetsanalys tas fram i dialog med berörda förvaltningar ser förvaltningen att förberedelser, inklusive dialog med ansvariga chefer och med fackliga parter kan samordnas med detta utvecklingsarbete. Påbörjas arbetet med mall för verksamhetsanalys under våren 2023 bör lokal verksamhetsanalys kunna vara slutförd under våren 2024 för implementering i budget 2025.

Fråga 4: Kan de kritiska värdena i kapitlet om ekonomiska kalkyler och underlag finansiera den föreslagna förändringen?

Förvaltningen ser det som svårt att bedöma skäligheten i de bedömningar som anges i Stadsledningskontorets rapport. Utifrån försiktighetsprincipen vid bedömning av hemtagningseffekter bör inte förväntad långsiktig hemtagning överstiga alternativ 4, det vill säga ca: 50 mnkr av total kostnad om ca: 118 mnkr. För förvaltningen motsvarar detta ökade kostnader om drygt 10 mnkr efter hemtagningseffekter. Vid finansiering genom omfördelning ser förvaltningen därmed en risk för undanträngningseffekter, vilka kan innebära negativ påverkan på elevers, medarbetares eller chefers förutsättningar. Vid genomförande av gemensamt riktvärde om 30 medarbetare per chef bör nämnderna därför kompenseras med ramökning relativt beräknad kostnad för den ökade chefstätheten.

Fråga 5: Identifiera eventuella målkonflikter.

Nämnden har genomfört ny skolenhetsorganisation där rektors ansvar för skolområdets inre organisering har tydliggjorts och förstärkts. Ett tydligt och starkt styrande riktvärde för antal medarbetare per chef ses av förvaltningen som att utrymmet att fördela chefers arbetsuppgifter olika inom skolområdet minskar, vilket innebär att rollerna som biträdande rektor normeras. Detta kan ha tydligt positiva effekter men innebär likväl en målkonflikt gentemot rektors mandat för skolans inre organisering.

Fråga 6: Övriga synpunkter.

Förvaltningen bedömer Stadsledningskontorets rapport som väl avvägd och antalet medarbetare per chef som en kritisk faktor för chefskapets organisatoriska förutsättningar. Vid implementering bör dock riktvärdet ses som analytiskt stöd för utveckling av goda arbetsvillkor och inte som absolut sanning och maxantal. Avvikelser genom att riktvärdet till exempel tillämpas som medelvärde per skolområde behöver kunna medges efter bedömning av särskilda skäl.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Maria Andersson
Förvaltningsdirektör

Kristin Perem
HR-chef