

Granskning av personal- och kompetens- försörjning inom förskolan

Karlstads kommun

Christer Marklund

Ellen Håkansson



Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 2 |
| Inledning | 3 |
| Bakgrund | 3 |
| Syfte, revisionsfråga och kontrollmål | 3 |
| Revisionskriterier | 4 |
| Metod och avgränsning | 4 |
| Strategisk plan | 5 |
| lakttagelser och bedömningar | 5 |
| Strategisk styrning | 5 |
| lakttagelser | 6 |
| Bedömning | 7 |
| Tillämpning av fastställda mål och planer | 7 |
| lakttagelser | 7 |
| Bedömning | 8 |
| Tillräckliga åtgärder vidtas | 8 |
| lakttagelser | 9 |
| Bedömning | 10 |
| Avslutning | 11 |

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer i Karlstad har PwC genomfört en granskning av barn- och ungdomsnämndens arbete med personal- och kompetensförsörjning. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Syftet med granskningen har varit att besvara följande revisionsfråga: har barn- och ungdomsnämnden säkerställt att det bedrivs ett ändamålsenligt arbete med personal- och kompetensförsörjning inom förskolan?

Följande områden kopplat till personal- och kompetensförsörjning har granskats:

- Strategisk styrning
- Tillämpning av mål och planer
- Vidtagna åtgärder

Vår **sammanfattande revisionella bedömning** är att barn- och ungdomsnämnden *delvis* har säkerställt att det bedrivs ett ändamålsenligt arbete med personal- och kompetensförsörjning inom förskolan.

Vi noterar att det av 2019 års resultatdialog framkommer uppgifter inom området som kräver agerande från nämnden.

Kontrollmål 1 - Strategisk styrning

Kontrollmålet är uppfyllt

Kontrollmål 2 - Tillämpning av fastställda mål och planer

Kontrollmålet är delvis uppfyllt

Kontrollmål 3 - Tillräckliga åtgärder vidtas

Kontrollmålet kan ej bedömas

Rekommendationer

- Fortsätt utveckla det förebyggande arbetet i syfte att minska det framtida rekryteringsbehovet.
- Överväg hur personal- och kompetensförsörjning kan inkluderas i nämndens och förvaltningens arbete med egenkontroll och internkontroll.
- Säkerställ att åtgärder vidtas inom området utifrån resultat av 2019 års resultatdialog.

Inledning

Bakgrund

Strategisk personal-/kompetensförsörjning är en fortlöpande och systematisk process för att med ett längre tidsperspektiv säkerställa att rätt kompetens finns i kommunen. Detta för att politikens fastställda mål avseende verksamheterna ska uppnås samt för att kommunen ska fullgöra de uppdrag den enligt lagstiftning och egna åtaganden har ansvar för. Dessutom ska medborgarna få en god service.

Kompetensförsörjning är den process genom vilken en organisation med olika åtgärder, t.ex. intern och extern rekrytering, tillgodoser att det finns den personal som krävs. Personalförsörjning innefattar hela rekryteringsprocessen, från vakant tjänst till avgångsomställning. Dessutom innefattar den områden som t.ex. strategisk personalplanering, vidareutbildning, marknadsföring av kommunen som arbetsgivare och bedömning av konkurrenssituationen när det gäller attraktiva kompetenser.

Utveckling av, och följsamhet till, fastställda strategier/planer och rutiner för rekrytering, kompetensutveckling och personalavveckling är av betydelse för att säkerställa att det finns tillräckligt med personal med rätt kompetens. Med en effektiv personalförsörjning skapas förutsättningar för kommunen att kunna fullgöra sitt ansvar och sina uppdrag enligt de krav och behov som kommuninvånarna har.

Kommunens verksamhet är starkt personalintensiv med krav på personal med mångsidig och hög kompetens.

Det finns uppenbara risker för försämrad kommunal service i framtiden om kommunen inte på tillfredsställande sätt klarar av kompetensförsörjningsfrågorna. Enligt Sveriges kommuner och landstings prognoser kommer det att behövas drygt 150 000 nya medarbetare inom skola och förskola till 2023 om inga förändringar görs i arbetssätt, organisation och bemanning. Statistik från Skolverket visar att personaltätheten i förskolan har ökat något, samt att andelen personal som saknar utbildning med inriktning barn har ökat.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet därför bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område vad gäller barn- och ungdomsnämnden.

Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Syftet med granskningen är att besvara följande revisionsfråga:

Säkerställer barn- och ungdomsnämnden att det bedrivs ett ändamålsenligt arbete med personal- och kompetensförsörjning inom förskolan?

Följande **kontrollmål** är styrande för granskningen:

- Den strategiska styrningen i form av mål och planer är tillräcklig
- Fastställda mål och planer tillämpas på avsett vis
- Tillräckliga åtgärder för att nå måluppfyllelse vidtas. Med detta avses marknadsföring av kommunen som arbetsgivare, rekryterings- och

introduktionsprocess, kompetenskartläggning och åtgärder kopplat till kompetensutveckling och kompetensförsörjning.

Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- Kommuninterna styrdokument relevanta för granskningen
- I övrigt se kontrollmål

Metod och avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2019. I övrigt se syfte och kontrollområden.

Granskningen har genomförts genom analys av för granskningen relevant dokumentation samt genom intervjuer med nyckelpersoner inom området. Intervjuer har genomförts med HR-chef, utbildningschef förskola, vikariesamordnare, HR-specialist (samordnar rekryteringsdagar), HR-specialist (Arbetsmiljö, Hälsa och rehabilitering) och biträdande utbildningschef skola (yrkesmässan, intern-PRAO). Intervjuade personer har haft möjlighet att sakgranska rapporten innan färdigställande.

Strategisk plan

I den kommunövergripande strategiska planen för Karlstad kommun har fyra målområden utpekats som ska styra hela kommunens arbete.

En av dessa fyra mål är att Karlstads kommun ska vara "En attraktiv arbetsgivare". Detta mål bryts sedan ner i tre mindre mål:

1. Karlstads kommun ska ha bra ledarskap och medarbetarskap
2. Karlstads kommun ska arbeta för jämställdhet och mångfald
3. Karlstads kommun ska ha en god arbetsmiljö.

På förvaltningsnivå finns en koncernövergripande handlingsplan som gäller från och med januari 2018 och utgör grund för de handlingsplaner som ska utformas på respektive förvaltning. Den koncernövergripande handlingsplanen ska dock ses över under år 2019.

Iakttagelser och bedömningar

Ändamålsenlighet:

I revisorernas uppdrag ingår att granska och pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Med detta begrepp avses bl.a. att styrelse, nämnder och verksamheter lever upp till fullmäktiges mål, riktlinjer och beslut samt gällande lagstiftning och föreskrifter, samt att styrelse och nämnden har en styrning och uppföljning mot mål och beslut.

Strategisk styrning

De planer och styrdokument som styr arbetet inom personal- och kompetensförsörjning utgörs av strategisk plan, nämndsmål, handlingsplan för kompetensförsörjning, kompetensplan för förvaltningen samt resultatdialog. Styrningen sammanfattats i tabell nedan:

| Strategiska dokument | Förvaltningsdokument |
|--|---|
| 1. Strategisk plan - Fyra övergripande mål inkl "En attraktiv arbetsgivare" | 3. Handlingsplan för kompetensförsörjning - Koncernövergripande och förvaltningsspecifik, delat ansvar mellan olika delar av koncernen. - Konkretiserar uppdrag i handling. |
| 2. Nämndsmål - Nämnden bryter ner målet i den strategiska planen | 4. Kompetensplan 2017-219 för förvaltningen - Beskriver vilka kompetens som krävs i vilka yrkeskategorier. |
| 5. Resultatdialog | |

lakttagelser

Styrning på nämndsnivå

- Enligt reglemente för barn- och ungdomsnämnden är nämnden personalmyndighet inom sitt verksamhetsområde
- Nämndens delegationsordning reglerar delegation i arbetsgivarärenden, t.ex. anställning och uppsägning av personal m.m.
- Nämnden ska med utgångspunkt från de övergripande målen i strategisk plan formulera specifika nämndmål för mandatperioden. Nämnden beslutar därutöver om aktiviteter för att nå målen. Nämnden fattade i april 2019 beslut om nämndsmål för innevarande mandatperiod, 2019-2022.
- Nämndsmål för "En attraktiv arbetsgivare - Karlstads kommun ska ha bra ledarskap och medarbetarskap" år 2019 är: Chefer ska ha ett rimligt antal medarbetare utifrån sitt uppdrag och kommunens målbild. Detta ska mätas med indikatorer antal medarbetare per chef, chefernas stressindex från ledare- och medarbetarundersökningen (LMU) samt medarbetarnas sjuktal. Det andra nämndsmålet är att: Medarbetarna ska ha en god hälsa, indikatorer medarbetarens frisktal, antal sjukskrivna medarbetare och medarbetarnas stressindex i LMU.

Nämnden och verksamhetsområde förskola har därutöver en årlig resultatdialog som en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Dialogen syftar till att:

- följa upp hur styrning och ledning genomförs i linje med nationella mål och riktlinjer
- synliggöra hinder och möjligheter samt behov i arbetet med styrning och ledning
- bedöma Karlstads nuläge i relation till de utmaningar som skrivits fram för riket.

Specifikt innehåller dialogen bl.a. kompetens- och försörjningsfrågor, arbetsmiljö och förskolans utmaningar.

I resultatdialogen redovisas nyckeltal såsom personaltäthet och fördelning av yrkeskategorier. Exempelvis redovisas att kommun har cirka 65 procent behöriga förskollärare i sin verksamhet, vilket anges vara en högre andel än i strukturellt liknande kommuner.

Styrning på förvaltningsnivå

Av dokumentanalys framgår att styrning på förvaltningsnivå kommer till uttryck i handlingsplan för kompetensförsörjning samt kompetensplan för förvaltningen. Planerna ska innehålla identifierade utvecklingsområden, åtgärder, ansvar och status för pågående arbete.

Handlingsplanen för kompetensförsörjning är kopplad till den strategiska planen genom att den ska konkretisera arbetet med måluppfyllelsen kring att vara en "En attraktiv arbetsgivare". Syftet med handlingsplanen är att ha en gemensam strategi för att klara framtida kompetensbehov. Av handlingsplanen framgår att arbetsgivarvarumärket ska byggas av medarbetarna – inifrån och ut. Därför är handlingsplanen uppdelad i **attrahera, rekrytera och introducera, engagera och utveckla och avsluta medarbetare**. Handlingsplanen ska syfta till att konkretisera hur uppdraget ska genomföras, åtgärder och ansvarsförhållanden samt tidsplan. Vi noterar dock att

handlingsplanen för barn- och ungdomsförvaltningen endast i viss utsträckning brutits ned till förvaltningsspecifika åtgärder. Av den handlingsplan som vi har tagit del av saknas en tydlig ansvarsfördelning samt status för pågående åtgärder.

De intervjuade betonar att inom förskolan inbegriper arbetet med målet att vara "En attraktiv arbetsgivare" exempelvis arbetsmiljöfrågor, förmåner, samt det förebyggande och rehabiliterande arbetet. En välfungerande samverkan med facken vad gäller arbetsmiljöfrågor lyfts också fram.

Handlingsplanen ska genomgå årliga översyner samt följas upp. Vi har i samband med granskningen inte tagit del av någon uppföljning av 2018 års handlingsplan. Kommande utvärdering blir den första utvärderingen av handlingsplanen. Av intervjuer framkommer att arbete pågår med framtagande av en ny handlingsplan som ska gälla fr.om. januari 2020.

Utöver handlingsplanen undersöks medarbetarnas uppfattning om arbetssituationen en gång vartannat år. Detta underlag ska hjälpa cheferna att formulera aktiviteter för att förbättra områden som undersökningen pekar ut.

Av intervjuer framgår att avslutningsvis att förvaltningen bedömt att det tidigare inte funnits något behov av att arbeta förebyggande för att minska det framtida rekryteringsbehovet, då tillgången till personal hittills bedöms vara god.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

Bedömningen baseras på att det till övervägande del finns en röd tråd mellan strategisk plan, nämndsmål, handlingsplan för kompetensförsörjning, kompetensplan och resultatdialog.

Vi noterar att det inför framtiden finns behov av att utveckla det förebyggande arbetet i syfte att minska det framtida rekryteringsbehovet, vilket även ligger i linje med Sveriges kommuner och landstings tidigare rekommendationer till landets samtliga kommuner.

Tillämpning av fastställda mål och planer

lakttagelser

Av dokumentanalys och intervjuer framkommer att:

- Enligt handlingsplanens fokusområden **attrahera** och **engagera och utveckla** ska en kompetensanalys genomföras under 2019. Per april månad har någon sådan analys inte genomförts. Vi har i granskningen inte heller tagit del av någon kompetensanalys från föregående år. I dagsläget finns därmed inte någon övergripande, dokumenterad, kartläggning av förskolans framtida kompetensväxling och personalbehov. Av intervjuer framgår dock att interna ledarutbildningar, samt utbildningar till barnskötare genomförs i syfte att säkerställa kompetens- och personalbehovet inom förskolan.
- Ansvar för att genomföra löpande analyser av personalbehov åligger i praktiken respektive förskolechef. Detta sker utifrån uppgifter om antal barn och förväntade pensionsavgångar. Nuvarande personalstruktur inom förskolan beskrivs som tillfredsställande.

- Att någon övergripande analys inte genomförts tidigare beskrivs av de intervjuade som konsekvens av att det *idag* inte bedöms råda några svårigheter att rekrytera utbildade förskollärare eller barnskötare till tillsvidarejänster. Svårigheter finns dock avseende kortare anställningar. Förskolan upplever även en viss lönekonkurrens från förskoleverksamhet i kranskommunerna, men betonar att lön endast är en del av att vara en attraktiv arbetsgivare.

Av intervjuer framkommer sammanfattningsvis att:

- Förvaltningens HR-avdelning ansvarar för att dokumenten är kända och tillämpas av verksamhetens chefer på olika nivåer. Detta ska ske genom kommunikation i förvaltningens olika samverkansforum och ledningsgrupper.
- Innehållet i styrdokumentet upplevs tydligt och heltäckande inom HR. Inom förskolan finns kännedom om enskilda aktiviteter snarare är dokumenten i sig. Nuvarande handlingsplan beskrivs som ett samlingsdokument som innehåller tidigare separata rutiner för rekrytering introduktion, rekrytering, avslut m.m.

Avslutningsvis noterar vi att det inte finns någon dokumenterad egenkontroll inom området. Vad gäller arbetet med intern kontroll var internkontrollplanen under framtagande vid tidpunkten för granskningen.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Bedömningen baseras på att styrdokumentet och åtgärderna till övervägande är tydliga, heltäckande och kända. Bedömningen baseras också på att det i begränsad utsträckning kan styrkas att styrdokumentet tillämpas.

Vi noterar att det inför framtiden finns anledning att överväga hur personal- och kompetensförsörjning kan inkluderas i nämndens och förvaltningens arbete med egenkontroll och internkontroll.

Tillräckliga åtgärder vidtas

Handlingsplanen är en långsiktig planering av åtgärder för att nå måluppfyllelse.

Innevarande handlingsplan har ännu inte följts upp, och arbetet med handlingsplanen sträcker sig i vissa delar till år 2020. Handlingsplanen för strategisk

kompetensförsörjning ska enligt de intervjuade revideras under juni månad, d.v.s. efter granskningens genomförande. Vi noterar att nämnden ska få en rapport om arbetet med strategisk kompetensförsörjning per oktober månad.

Vi noterar även att det finns planerade åtgärder inom områdena marknadsföring av kommunen som arbetsgivare, rekryterings- och introduktionsprocess, kompetenskartläggning samt åtgärder kopplat till kompetensutveckling och kompetensförsörjning. Då uppföljning i huvudsak ännu inte har skett, kommer vi under iakttagelser att framförallt redogöra för vilka åtgärder som planeras inom respektive område, samt vad som framkommer av dokumentation från 2019 års resultatdialog.

lakttagelser

Marknadsföring av kommunen som arbetsgivare

- Omfattas av fokusområde attrahera

I handlingsplanens betonas vikten av att knyta kontakter med potentiella medarbetare under studieåren, utveckla samarbetet med universitetet (ingen status), informera om bristyrken (status pågående) och att använda medarbetarna som ambassadörer (under uppstart).

Rekryterings- och introduktionsprocess

- Fokusområde rekrytera och introducera

I handlingsplanen beskrivs åtgärder som syftar till att tillvarata på de som sökt, men inte fått jobb, erbjuda praktik och utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att matcha bristyrken (pågående). Även introduktionen ska anpassas, utvecklas och digitaliseras (ingen status).

Av resultatdialogen framkommer att:

Trots en god tillgång till utbildad personal med hög kompetens finns en stor oro över personalförsörjningen inom förskolan, som många menar är utmanande och problematisk redan nu, inte minst när det gäller att rekrytera vikarier. Både förskollärare och barnskötare är i dag stora bristyrken (i landet) sett till möjligheter att rekrytera. Konkurrensen om förskollärare och utbildade barnskötare gör att Karlstads kommun också riskerar att misslyckas med att rekrytera just de pedagoger kommunen vill anställa.

Kompetenskartläggning

- Fokusområde rekrytera och introducera samt engagerade och utveckla

Som framgått av avsnitt "tillämpning" finns inga för förvaltningen eller verksamhetsområde förskola dokumenterade riskanalyser, kartläggningar eller prognoser på personal- och kompetensförsörjningsområdet. I handlingsplanen framkommer dock att en kompetensanalys, som ska undersöka om arbetsuppgifter kan flyttas från förskollärare till andra yrkeskategorier, ska genomföras. Åtgärdens status är dock okänd.

Åtgärder kopplat till kompetensutveckling och kompetensförsörjning

Av handlingsplanen framkommer att en modell för intern rörlighet är en åtgärd för att engagera och utveckla medarbetarna. Detta ska kommunledningskontoret initiera och samordna. Status framgår inte av handlingsplanen. Exempel på andra åtgärder är att utveckla chefsstödet och ledarskapsprogram för nya och erfarna chefer.

Av resultatdialogen framkommer att:

- En viktig uppgift för förskolan är att skapa en hållbar organisation som möjliggör en kontinuerlig kompetensutveckling av hela arbetslag. Förskolornas stora kompetensutvecklingsåtgärder har gett en positiv effekt i form gemensamma förhållningssätt och kunskap om nya arbetssätt och metoder, men insatserna skapar också stress och frustration, då de synliggör både skillnaderna och behoven. Skillnaderna i förståelse av uppdraget uppges ha blivit tydligare när förskolan tagit diskussionen om begreppens innebörd på allvar, och behovet av en väl fungerande organisation har ökat i takt med det förtydligade uppdraget.
- I jämförelse med andra kommuner har förskolan mindre ekonomiska resurser per barn. För förskolan oroar nu utvecklingen. Sjuktalet är höga och upplevelsen av stress riskerar att leda till ohälsa. Det finns svårigheter att frigöra personalen från arbetet i barngrupp för att ha personalmöten och planering. Kommunen har jämförelsevis låga kostnader för förskolan, lägre personaltäthet och större barngrupper. I lönekartläggningen pekats förskollärare ut som en grupp som bör prioriteras då de har låg lön jämfört med andra yrkesgrupper med motsvarande ansvar och utbildning. Förskolans situation bör belysas närmare i arbetet med kommande strategiska planer.

Bedömning

Kontrollmålet kan inte bedömas.


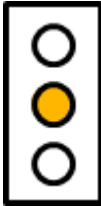
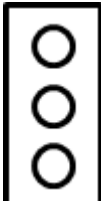
Vi noterar att flertalet åtgärder pågår inom området. Vi noterar avslutningsvis att det av resultatdialogen framkommer uppgifter inom området som kräver agerande från barn- och ungdomsnämnden.

Avslutning

Sammanfattande revisionell bedömning:

Vi bedömer att barn- och ungdomsnämnden *delvis* bedriver ett ändamålsenligt arbete med personal- och kompetensförsörjning inom förskolan.

Vi noterar att det av 2019 års resultatdialog framkommer uppgifter inom området som kräver agerande från nämnden.

| Kontrollmål | Kommentar | |
|---|--|---|
| Strategisk styrning | Uppfyllt Bedömningen baseras på att det till övervägande del finns en röd tråd mellan strategisk plan, nämndsmål, handlingsplan för kompetensförsörjning och kompetensplan. |  |
| Tillämpning av fastställda mål och planer | Delvis uppfyllt Bedömningen baseras på att styrdokumenterna och åtgärderna till övervägande är tydliga, heltäckande och kända. Bedömningen baseras också på att det i begränsad utsträckning kan styrkas att styrdokumenterna tillämpas. |  |
| Tillräckliga åtgärder | Ej bedömt |  |

I syfte att utveckla arbetet med personal och kompetensförsörjning inom förskolan lämnas följande **rekommendationer** till nämnden:

- Fortsätt utveckla det förebyggande arbetet i syfte att minska det framtida rekryteringsbehovet.
- Överväg hur personal- och kompetensförsörjning kan inkluderas i förvaltningens och nämndens arbete med egenkontroll och internkontroll.
- Säkerställ att åtgärder vidtas inom området utifrån resultat av 2019 års resultatdialog.

2019-08-15

Maria Jäger

Uppdragsledare

Christer Marklund

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Karlstad kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2019-03-14. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.