



Kompetens- försörjning inom förskola, skola och socialtjänst Nr 3, 2018

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-96/2017

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, www.stockholm.se/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Socialnämnden
Norrmalms stadsdelsnämnd
Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Kompetensförsörjning inom förskola, skola och socialtjänst

Revisorsgrupp 1 har den 31 januari 2018 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 3/2018).

Granskningen visar att kommunstyrelsens styrning avseende stadens kompetensförsörjning har utvecklats sedan den granskning som gjordes år 2015. Granskningen visar dock även att nämndernas systematiska kompetensförsörjningsarbete bör utvecklas, främst vad gäller kompetensanalys och utvärdering.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, socialnämnden samt stadsdelsnämnderna Norrmalm och Skarpnäck för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 30 april 2018. Rapporten överlämnas också till övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

År 2015 granskade stadsrevisionen stadens personal och kompetensförsörjning.¹ Granskningen visade att staden saknade en samlad strategi för hur kompetensförsörjning ska bedrivas och följas upp.

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnderna har den styrning och uppföljning som krävs för att säkerställa strategisk kompetensförsörjning inom förskola, skola och socialtjänst. Granskningen har avgränsats till hur staden arbetar med att behålla och kompetensutveckla befintlig personal. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Norrmalm och Skarpnäck. Socialnämnden ingår i granskningen utifrån sin samordnande roll gällande kommunövergripande frågor inom socialtjänsten. Bedömning av socialnämndens arbete med kompetensförsörjning inom den egna nämnden ingår således inte i granskningen.

Stadens process för kompetensförsörjning bygger på Swedish Standards Institutes (SIS) definition. SIS definierar kompetensförsörjning som en process i organisationen för att fortlöpande säkerställa att det finns rätt kompetens för att nå verksamhetens mål och tillgodose dess behov. Den består av fyra faser; kompetensanalys, kompetensplanering, genomförande av kompetensförsörjningsinsatser samt utvärdering.

Ansvaret för kompetensförsörjning bedöms i huvudsak vara tydligt. Nämnderna har påbörjat ett arbete med att dokumentera sin strategiska kompetensförsörjning i kompetensförsörjningsplaner, vilka presenteras i samband med verksamhetsplanerna för 2018. Kommunstyrelsen avser att under 2018 följa upp planerna och utifrån dessa göra en analys avseende stadens långsiktiga kompetensbehov.

I kompetensanalysen sker identifiering av stadens kompetensgap, det vill säga skillnaden mellan befintlig kompetens och framtida kompetensbehov. Kompetensgapet är viktigt att identifiera för att verksamheterna ska kunna planera för relevanta kompetensförsörjningsaktiviteter. Granskningen visar att nämnderna bör utveckla arbetet gällande kompetensanalys. Kompetenskartläggningen har inte på ett tydligt sätt vägts in i

¹ Stadens personal- och kompetensförsörjning (Nr 3, 2015).
<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Revision-/Stadsrevisionens-rapporter/Revisionsrapporter/>

kompetensanalysen och har inte fullt ut implementerats på olika nivåer i verksamheten. Det framtida kompetensbehov som beskrivs i nämndernas kompetensförsörjningsplaner bedöms inte ha någon tydlig koppling till identifierade behov av kompetensutveckling på individnivå. Nämndernas kompetensanalys grundas främst på identifierade kompetensbehov utifrån sina uppdrag, som bland annat anges i stadens styrdokument, lagstiftning och nationella satsningar.

Det finns ett omfattande utbud av kompetensförsörjningsinsatser inom staden men nämnderna har ingen tydlig plan för hur effekterna ska följas upp och analyseras.

Sammanfattningsvis bedöms kommunstyrelsens styrning avseende stadens kompetensförsörjning ha utvecklats sedan den granskning som gjordes år 2015. Granskningen visar dock att nämndernas systematiska kompetensförsörjningsarbete bör utvecklas, främst vad gäller kompetensanalys och utvärdering.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- Vid framtagande av en strategi för den framtida kompetensförsörjningen i staden, i enlighet med budget 2017, finna former för utvärdering av nämndernas underlag och beakta eventuellt behov av vägledning.

Utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna:

- Säkerställ att kartläggning av befintlig kompetens dokumenteras på samtliga nivåer i organisationen.
- Tydliggör på vilket sätt kompetensförsörjningsinsatser ska analyseras och utvärderas.

Innehåll

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	1
1.3	Avgränsning	2
1.4	Granskade nämnder	2
1.5	Revisionskriterier	3
1.6	Metod	3
2.	Granskningens resultat.....	4
2.1	Organisation och styrning	4
2.2	Stadens kompetensförsörjningsprocess.....	6
3.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	16

Bilagor

Bilaga 1	Intervjupersoner	18
Bilaga 2	Information om Stockholms stads handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare	19
Bilaga 3	Rekommendationer i revisionsrapport Stadens personal- och kompetensförsörjning (nr 3, 2015)	20

1. Inledning

1.1 Bakgrund

År 2015 granskade stadsrevisionen stadens personal och kompetensförsörjning.² Granskningen visade att staden saknade en samlad strategi för hur kompetensförsörjning ska bedrivas och följas upp.

En god personal- och kompetensförsörjning är avgörande för kvaliteten i stadens verksamheter. Av stadens konjunkturärende med planeringsförutsättningar för budget 2017 framgår att de närmaste årens utmaningar med stora pensionsavgångar och svårigheter att rekrytera socialsekreterare, förskollärare, lärare och chefer innebär stora påfrestningar för stadens nämnder. Staden har även under de senaste åren haft en hög personalomsättning inom vissa yrkesgrupper.

Antalet barn i Stockholms stads skolor och förskolor beräknas öka i takt med att stadens befolkning ökar. Enligt stadens personalbehovsprognos för åren 2017 - 2026 behöver Stockholms stad anställa cirka 1 400 nya pedagoger inom respektive yrkeskategori per år. För de kommande åren finns det även ett politiskt mål om att öka andelen förskollärare i förhållande till andelen barnskötare.³ Ytterligare ett politiskt mål för förskoleverksamheten är att inskrivningsgraden av barn i förskolan ska öka under de kommande åren.⁴

Utifrån de utmaningar som beskrivs ovan är det viktigt att staden arbetar aktivt med att behålla och kompetensutveckla befintlig personal för att staden ska kunna bedriva en verksamhet med god kvalitet och kontinuitet.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnderna har den styrning och uppföljning som krävs för att säkerställa strategisk kompetensförsörjning inom förskola, skola och socialtjänst.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

² Stadens personal- och kompetensförsörjning (Nr 3, 2015).
<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Revision-/Stadsrevisionens-rapporter/Revisionsrapporter/>

³ För 2017 är målet att andelen förskollärare inom förskolan ska uppgå till 41 procent. År 2018 och senare är målsättningen ytterligare ökning om en procentenhet vartannat år.

⁴ Målet är 90 % år 2017, 91 % år 2018 och 92 % år 2019.

- Är ansvaret avseende kompetensförsörjning tydligt inom staden?
- Kartläggs och analyseras nämndernas framtida personal- och kompetensbehov?
- Finns det processer och rutiner för att upprätta kompetensförsörjningsplaner?
- Upprättas aktiviteter och strategier utifrån kompetensförsörjningsplanerna och analyseras effekterna av dessa?
- Finns det en stadsövergripande samordning och uppföljning av nämndernas arbete med kompetensförsörjning?

1.3 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till strategisk kompetensförsörjning inom förskola, grundskola samt socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Avgränsningen grundar sig i att dessa verksamheter har störst framtida personalförsörjningsbehov enligt stadens personalbehovsprognos.

Granskningen omfattar endast kompetensförsörjning avseende verksamheter där staden har personalansvar. Granskningen har avgränsats till hur staden arbetar med att behålla och kompetensutveckla befintlig personal.

Granskningen omfattar inte socialnämndens socialtjänstverksamhet. Socialnämnden ingår i granskningen utifrån sin samordnande roll gällande kommunövergripande frågor inom socialtjänsten. Bedömning av socialnämndens arbete med kompetensförsörjning inom den egna nämnden ingår således inte i granskningen.

Gällande socialtjänstens individ- och familjeomsorg pågår implementering av en stadsövergripande handlingsplan gällande socialsekreterares och biståndshandläggares arbetssituation. Implementeringen pågår till och med 2018. Granskningen har för socialtjänstens individ- och familjeomsorg avgränsats till översiktlig granskning med fokus på arbetet med handlingsplanen. Handlingsplanen ingår i granskningen främst som exempel på en särskild satsning som görs inom kompetensförsörjningsområdet avseende att behålla personal och ingår inte som en del i bedömningen av nämndernas löpande arbete utifrån stadens kompetensförsörjningsprocess.

1.4 Granskade nämnder

Kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Norrmalm och Skarpnäck ingår i granskningen.

Urvalet av de stadsdelsnämnder som ingår i granskningen har gjorts slumpmässigt utifrån nämnder som har hög personalomsättning gällande förskollärare och socialsekreterare samt med utgångspunkt i att en nämnd i innerstaden och en i ytterstaden ska ingå i granskningen.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår från vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier tillämpas i granskningen.

- Stockholms stads budget 2017.
- Bowin, Joachim (red.), 2011: *Kompetensförsörjning – från strategi till resultat*, SIS Förlag AB.

Stockholms stads processbeskrivning för kompetensförsörjning bygger på Swedish Standards Institutes (SIS) definition. SIS definierar kompetensförsörjning som en process i organisationen för att fortlöpande säkerställa att det finns rätt kompetens för att nå verksamhetens mål och tillgodose dess behov. Ett genomtänkt och strategiskt arbete med kompetensförsörjning kan öka förutsättningarna för att de offentliga resurserna används effektivt med god framförhållning och planering för att säkerställa verksamhetens behov och möjligheter.⁵

Revisionskriterierna för respektive fas i kompetensförsörjningsprocessen (se figur nedan) beskrivs inledningsvis vid respektive avsnitt.



1.6 Metod

Intervjuer har genomförts med personal som arbetar med kompetensförsörjning inom verksamheterna förskola och grundskola samt med stadens handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare. Intervjuer har genomförts på förvaltningsövergripande nivå och i förekommande fall på enhetsnivå.

I granskningen har två skolenheter ingått. Urval av skolenheter har gjorts slumpmässigt utifrån skolenheter med hög

⁵ Bowin, 2011: ”Kompetensförsörjning – från strategi till resultat”, s 10, 74.

personalomsättning 2016 samt med utgångspunkt i att en skolenhet i innerstaden och en i ytterstaden ska ingå i granskningen.

Dokumentanalys har genomförts av bland annat styrdokument för kompetensförsörjning, kompetensförsörjningsplaner, verksamhetsplaner och tertiärrapporter.

I granskningen har även de rekommendationer som framfördes i revisionsrapporten Stadens personal- och kompetensförsörjning (nr 3, 2015) följts upp (bilaga 3).

Granskningen har genomförts av Anna-Karin Karlström och Åsa Linge på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av berörda förvaltningar.

2. Granskningens resultat

2.1 Organisation och styrning

2.1.1 Ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen är stadens centrala arbetsgivarpart och personalorgan.⁶ Stadsledningskontoret utgör kommunstyrelsens förvaltning och ansvarar för att utarbeta strategier och genomföra insatser för att säkra stadens chefs- och kompetensförsörjning.⁷

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden fullgör stadens uppgifter som huvudman inom skolväsendet. Respektive rektor ansvarar för den operativa kompetensförsörjningen inom sin grundskolenhet.

Utbildningsnämnden ansvarar också för att hantera frågor som är gemensamma för stadens förskolor.⁸

Socialnämnden

Socialnämnden har ansvar för kommunövergripande frågor inom socialtjänsten, såsom bl.a. individ- och familjeomsorg.⁹

⁶ 3 § Reglemente för kommunstyrelsen, Kommunal författningssamling för Stockholm (kfs 2015:19).

⁷ Instruktion för stadsledningskontoret, (kfs 2016:02).

⁸ Reglemente för utbildningsnämnden, (kfs 2017:03).

⁹ Reglemente för socialnämnden (kfs 2016:17).

Stadsdelsnämnderna

Stadsdelsnämnderna utövar inom sitt geografiska område ledningen av och fullgör stadens uppgifter inom socialtjänsten och kommunalt driven förskoleverksamhet.¹⁰ Stadsdelsnämnderna har därmed ett operativt ansvar för kompetensförsörjning avseende socialtjänst och förskola.

Vid stadsdelsförvaltningarna finns det HR-funktioner som ska ge stöd inom den egna förvaltningen samt utgöra en brygga till centrala personalfunktioner, såsom personalstrategiska avdelningen (PAS) vid stadsledningskontoret.

2.1.2 Styrning

Specifika uppdrag inom kompetensförsörjning ges främst till nämnderna genom stadens budget. Till detta kommer också nationella krav och satsningar till vilka verksamheterna måste förhålla sig, såsom exempelvis krav på legitimation och behörighet för lärare och förskollärare, behörighetskrav för socialsekreterare som arbetar med myndighetsutövning avseende barn och unga, lärarlyftet, läslyftet för förskollärare m.m.

I stadens budget 2017¹¹ anges att kompetensförsörjning ska säkerställa att staden, över tid, har medarbetare med rätt kompetens, som är engagerade, vill utvecklas och bidra till att verksamheten förbättras och når uppsatta mål. Ansvaret för kompetensutveckling ligger enligt stadens personalpolicy både hos chefer och hos medarbetare.¹²

För att säkra kompetensförsörjningen anges i budget 2017 att samtliga nämnder ska ha en långsiktig planering för att behålla, utveckla samt rekrytera medarbetare. De ska också ta höjd för att klara chefsförsörjningen och ta fram kompetensförsörjningsplaner på tre till fem års sikt med aktiviteter för innevarande år. I planerna ska ingå aktuella och kommande utbildningsbehov. Kommunstyrelsen ska efter sammanställning av underlaget, tillsammans med berörda nämnder, göra en analys av den långsiktiga kompetensförsörjningen och utbildningsbehovet som sedan ska ligga till grund för nämndernas planering av densamma. Av granskningen framgår att kommunstyrelsen har för avsikt att genomföra detta under 2018.

¹⁰ Reglemente för stadsdelsnämnderna (kfs 2017:02).

¹¹ Budget 2017 för Stockholms stad med inriktning för 2019 och 2020, s 34. KF 2016-11-17.

¹² Personalpolicy för Stockholms stad, KF 2016-09-05.

Stadsledningskontorets personalstrategiska avdelning, PAS, har upprättat en processbeskrivning och stödmaterial för stadens systematiska kompetensförsörjningsarbete och nämndernas upprättande av kompetensförsörjningsplaner. Processbeskrivningen och stödmaterialet finns samlat på stadens intranät.

I stadens budget 2017 anges för kommunstyrelsen att samarbetet med berörda nämnder och styrelser ska fördjupas inom välfärdsyrkena, i syfte att öka koncernperspektivet och ta tillvara synergieffekter till exempel för att erbjuda reguljära utbildningsvägar. Det finns inget uttalat krav i stadens budget om att berörda facknämnder med samordningsansvar ska ta fram en kompetensförsörjningsplan för det verksamhetsområde inom vilket de har en samordnande roll, dvs. socialnämndens ansvar för socialtjänsten och utbildningsnämndens ansvar för förskola. I budgeten beskrivs att utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna fortsatt ska arbeta med stadsgemensamma principer och metoder för rekrytering och kompetensutveckling för förskollärare samt att fler anställda inom förskolan ska erbjudas vidareutbildning till barnskötare och förskollärare. För socialnämnden anges bl.a. att staden fortsätter satsningen på kompetensutveckling för socialtjänstens medarbetare.

Utbildningsnämndens kompetensförsörjningsplan 2018 med inriktning 2019 och 2020 omfattar en plan för den egna nämndens verksamheter, bland annat grundskolan, och ett stadsövergripande perspektiv avseende förskolan. Socialnämndens kompetensförsörjningsplan omfattar den egna nämndens verksamheter.

2.1.3 Analys och bedömning

Ansvar och styrning avseende kompetensförsörjning bedöms i huvudsak vara tydligt i stadens styrdokument.

2.2 Stadens kompetensförsörjningsprocess

2.2.1 Fas 1 Kompetensanalys

Kompetensanalys syftar till att identifiera organisationens kort- och långsiktiga kompetensbehov. Kompetensanalys sker i tre steg; identifiering av kompetensbehov, kartläggning av befintlig kompetens och identifiering av kompetensgap, det vill säga en jämförelse mellan organisationens kompetensbehov och befintliga

kompetens. Kompetensanalysen ska ske på tre nivåer; individ, grupp och organisation.¹³

2.2.1.1 Iakttagelser

Staden saknar i dagsläget fungerande stödsystem för att dokumentera och kartlägga befintlig kompetens. Staden arbetar med att implementera kompetensverktyget KOLL inom förskola och skola. Dock tillämpas det i olika stor utsträckning bland skolorna samt bedöms av de intervjuade inom förskoleområdet inte vara ett fungerande system för förskolan p.g.a. att det krävs manuell inmatning av data.

Stadens kompetensförsörjningsprocess omfattar stödmaterial/anvisningar för nämndernas kartläggning av kompetens inom organisationen. Fokus ligger på att kartlägga kompetenser och kompetensnivåer per yrkesgrupp/befattning. I granskningen framkommer dock att det inte utförs någon sammanställd aggregerad dokumentation av befintlig kompetens på enhets-, avdelnings- eller förvaltningsövergripande nivå.

Individuella behov av kompetensutveckling fångas främst upp via medarbetarsamtal. Det sker ingen systematisk dokumenterad aggregering av organisationens gemensamma behov. Intervjuade chefer upplever dock att deras anställda främst har individuella behov som oftast inte är enhets- eller avdelningsgemensamma.

Nämndernas analys av stadens kompetensbehov utgår från olika källor, bland annat läroplanen, stadens styrdokument, stadens kvalitetsredovisning för förskolan, skolans resultatdialoger¹⁴ och diskussioner som förs vid de stadsövergripande nätverk som samordnas av utbildningsförvaltningen respektive socialförvaltningen. Delar av behovet dokumenteras i nämndernas kompetensförsörjningsplaner.

I nämndernas kompetensförsörjningsplaner går det att utläsa att det finns stadsgemensamma kompetensbehov. Bland annat framkommer ett ökat kunskapsbehov och kunskapsstöd avseende digitalisering, introduktion, mentorskap, pedagogiskt ledarskap, ledarskap i verksamheten, specialpedagogik och stöd till barn med stora behov samt karriärvägar. Det uppges även finnas behov av att

¹³ Bowin, 2011: "Kompetensförsörjning – från strategi till resultat"

¹⁴ Resultatdialogerna är del av utbildningsförvaltningens systematiska kvalitetsarbete. Grundskolecheferna genomför resultatuppföljning per skolenhet.

rekrytera utbildade förskollärare och barnskötare, ämnesbehöriga lärare samt erfarna socialsekreterare.

Vid intervjuer med chefer inom förskola och skola framkommer att de generellt inte upplever att det finns något kompetensgap bland befintlig personal, dvs. de har tillräcklig kompetens för att kunna arbeta mot organisationens framtida behov.

2.2.1.2 Analys och bedömning

Stadens kompetensbehov framgår bland annat av nämndernas kompetensförsörjningsplaner (se fas 2 nedan). Det framtida kompetensbehov som beskrivs i nämndernas kompetensförsörjningsplaner bedöms inte ha någon tydlig koppling till identifierade behov av kompetensutveckling på individnivå.

Nämndernas kompetensanalys grundas främst på identifierade kompetensbehov utifrån bland annat stadens styrdokument, lagstiftning och nationella satsningar. Kompetenskartläggning har dock inte på ett tydligt sätt vägts in i kompetensanalysen och har inte systematiskt implementerats på olika nivåer i verksamheten. Det medför att det inte finns ett tillräckligt underlag för att beskriva den samlade kompetens som finns inom nämnden, vilket också försvårar identifiering av nämndens kompetensgap, det vill säga en jämförelse mellan befintlig kompetens och framtida kompetensbehov. Kompetensgapet är viktigt att identifiera för att verksamheterna ska kunna planera för relevanta kompetensförsörjningsaktiviteter.

2.2.2 Fas 2 Kompetensplanering

Kompetensplanering syftar till att formulera kort- och långsiktiga mål för verksamheten samt upprätta och underhålla kompetensförsörjningsplaner. Kompetensgapet, vilket ska identifieras i analysfasen (avsnitt 2.2), är ett viktigt underlag till kompetensförsörjningsplanerna. Planerna ska vara på individuell nivå, gruppnivå, och på övergripande organisationsnivå. Kompetensförsörjningsplanerna är strategiska planer som ska innehålla information om på vilket sätt och när kort- och långsiktiga mål ska uppnås, vilka kompetensförsörjningsinsatser som ska bedrivas och vem som är ansvarig.¹⁵

Bowin (2011) anger att det är viktigt att kompetensförsörjningsplaner är del av budget- och verksamhetsplaneringen. Detta för att säkerställa att organisationen

¹⁵ Bowin, 2011: "Kompetensförsörjning – från strategi till resultat".

har tillräckliga resurser för att genomföra kompetensförsörjningsinsatser.¹⁶

2.2.2.1 Iakttagelser

I samband med budget 2017 gavs nämnderna i uppdrag att ta fram kompetensförsörjningsplaner på tre till fem års sikt med aktiviteter för innevarande år. I anvisningarna för nämndernas verksamhetsplaner 2018¹⁷ anges att en kompetensförsörjningsplan ska biläggas verksamhetsplanen. Tidigare år har nämnderna, i varierande omfattning, presenterat sitt kompetensbehov i sin treåriga budgetplan.

Stadsledningskontorets personalstrategiska avdelning har skapat en samarbetsyta på stadens intranät med stödmaterial och instruktioner för kompetensförsörjningsprocessen. De har även under året arbetat aktivt med att stödja nämndernas HR-avdelningar inför upprättandet av kompetensförsörjningsplaner. Enligt uppgift har personalstrategiska avdelningen exempelvis genomfört utbildning för 120 nya chefer i kompetensförsörjning inom stadens introduktionsprogram Chef i staden och workshops för förvaltningarnas HR-funktioner.

Vid intervjuer framkommer att stadens stödmaterial och instruktioner för kompetensförsörjningsprocessen i huvudsak har tillämpats vid upprättande av nämndernas övergripande kompetensförsörjningsplaner. Vid intervjuer framkommer dock även att enhetschefer och rektorers kännedom om stadens samarbetsyta varierar.

Som beskrevs tidigare har rektorerna det operativa ansvaret för kompetensförsörjning inom skolan. I granskningen framkommer att en av de grundskolor som ingår i granskningen har tagit fram en lokal kompetensförsörjningsplan. Det finns inget krav från utbildningsnämnden att respektive skolenhet ska upprätta en kompetensförsörjningsplan. Rektorerna är inte heller involverade i arbetet med att ta fram utbildningsnämndens kompetensförsörjningsplan och upplever sig inte ha någon närmare kännedom om dess innehåll. För granskade stadsdelsnämnder har framtagandet av kompetensförsörjningsplan 2018 involverat enhetschefer.

¹⁶ Bowin, 2011: "Kompetensförsörjning – från strategi till resultat".

¹⁷ Anvisningar för nämndernas arbete med verksamhetsplan 2018 (Stadsledningskontoret, 2017-10-11, Dnr 401-1071/2017).

Kommunstyrelsen upprättar årligen en tioårig stadsövergripande personalbehovsprognos, vilken bland annat bygger på framtida befolkningsutveckling. Prognosen omfattar även bedömning av det kommande personalbehovet i relation till kommunfullmäktiges mål, exempelvis mål om att öka andelen förskollärare. I budget 2017 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utifrån nämndernas underlag (kompetensförsörjningsplaner) ta fram en strategi för den framtida kompetensförsörjningen i staden. Som nämnts ovan har stadens process för kompetensförsörjning utvecklats under 2017 och nämnderna bilägger från och med 2018 sina kompetensförsörjningsplaner till verksamhetsplanen. Enligt intervjuer med personalstrategiska avdelningen vid stadsledningskontoret framgår att kommunstyrelsen därför har för avsikt att genomföra budgetuppdraget under 2018.

Utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna beskriver i sina kompetensförsörjningsplaner för 2018 framtida utmaningar och vilka aktiviteter som planeras. Däremot framgår för stadsdelsnämnderna inte någon tydlig riskanalys. Vidare har stadsdelsnämndernas aktiviteter inte alltid någon tydlig koppling mot det behov som beskrivs utifrån framtida utmaningar. Exempelvis beskrivs för förskolan kompetensbehov inom digitalisering samtidigt som det saknas aktiviteter för detta i kompetensförsörjningsplanen.

I stadens kompetensförsörjningsprocess anges att det är viktigt att kompetensutveckling ska vara tydligt kopplat till verksamhetens mål och uppdrag. Mål för verksamheterna beskrivs främst i nämndernas verksamhetsplaner samt i varierande utsträckning i kompetensförsörjningsplanerna. I nämndernas verksamhetsplaner för 2018 beskrivs utmaningar inom kompetensförsörjning och det går att utläsa en koppling till deras kompetensförsörjningsplan.

2.2.2.2 Analys och bedömning

Granskade nämnder har upprättat kompetensförsörjningsplaner i enlighet med uppdraget i budget 2017. Innehållet i planerna följer i huvudsak stadens anvisningar. Dock saknas det i vissa fall en tydlig riskanalys samt aktiviteter/åtgärder för hur delar av det framtida kompetensbehovet ska uppnås.

Utbildningsnämnden har inte på ett tydligt sätt involverat rektorerna i arbetet med att ta fram nämndens kompetensförsörjningsplan. Det medför risk för att utbildningsnämndens kompetensförsörjningsplan inte har förankring i eller omfattar samtliga nivåer i organisationen.

2.2.3 Fas 3 Genomförande av kompetensförsörjningsaktiviteter

Genomförandet av kompetensförsörjningsinsatser kan bland annat bestå av att attrahera och rekrytera personal, behålla och kompetensutveckla befintlig personal samt avveckla personal och avsluta verksamheter.

Bowin (2011) anger att *kompetensutveckling* är ett vidare begrepp än utbildning, bland annat omfattas även insatser som kunskapsutbyte, arbetsplatslärande, mentorskap, handledning och nätverkande. För att *behålla* personalen blir det viktigt att organisationen arbetar med arbetsmiljön. Bowin (2011) anger att delaktighet, lärande och utveckling är viktiga parametrar. Exempelvis kan aktiviteter såsom att öka medarbetarens inflytande över den egna arbetssituationen eller förbättrat ledarskap genomföras.¹⁸

2.2.3.1 Iakttagelser stadsövergripande kompetensförsörjningsaktiviteter

Stadsövergripande kompetensförsörjningsaktiviteter utgår främst från bland annat läroplaner, stadens styrdokument, stadens kvalitetsredovisning för förskolan, diskussioner som förs vid stadsövergripande nätverk samt skolans resultatdialoger. Vid intervjuer framhålls att det är viktigt att de individuella kompetensförsörjningsinsatser som ges har en koppling till verksamhetens mål, stadens satsningar och i förekommande fall läroplanen.

Kommunstyrelsen samordnar framförallt stadsövergripande kompetensförsörjningsaktiviteter för chefer och medarbetare. Socialförvaltningen och utbildningsnämnden samordnar stadsövergripande kompetensförsörjningsaktiviteter inom sina verksamhetsområden. De omfattar aktuella ämnen eller budgetsatsningar som exempelvis digital kompetens i förskolan, våld i nära relationer och kemikaliesmart förskola. Men även barnskötarutbildning och erfarenhetsbaserad förskollärarytbildning för tillsvidareanställda samt utbildningar för yrkesspecifika grupper som exempelvis elevassistenter. Socialförvaltningen anordnar bland annat även introduktionsutbildningar för socialsekreterare och samordnar nätverk där stadsdelsförvaltningarna har möjlighet att diskutera kompetensförsörjning vid behov.

Granskade stadsdelsnämnder och skolenheter anser att de stadsgemensamma satsningarna överlag är av bra kvalitet. Däremot

¹⁸ Bowin, 2011: "Kompetensförsörjning – från strategi till resultat".

framkommer vid intervjuer med förskolechefer och rektorer att de grund-/vidareutbildningar som närliggande lärosäten tillhandahåller påverkar kontinuiteten i verksamheten och barngrupperna då utbildningen sträcker sig över flera år med utbildningstillfällen cirka en gång per vecka. Utbildningstakten vid grund-/vidareutbildning till förskollärare upplevs inte vara anpassad för verksamheten. Vid intervjuer med förskolechefer framkommer önskemål om en snabbare utbildningstakt då det kan vara mer effektivt för verksamheten och ge bättre kontinuitet i barngrupperna. Vid intervjuer med rektorer och förskolechefer framkommer det också att de upplever att stadens medarbetare är positiva till kompetensutveckling men att de även får indikationer på att det finns en ”mättnad” hos de anställda. Det upplevs vara svårt och ansträngande att hinna genomföra kompetensförsörjningsinsatser samtidigt som de ska genomföra och prioritera grunduppgifterna i verksamheten.

Vid intervjuer med rektorer och förskollärare har det framkommit att det upplevs att det inte finns stadsövergripande kompetensförsörjningsaktiviteter i tillräcklig utsträckning för vissa behov, bland annat pedagogiskt ledarskap, specialpedagogik och stöd till barn med stora behov.

2.2.3.2 Iakttagelser implementering av stadens handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare

Stockholms stads handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare ingår i granskningen främst som exempel på en särskild satsning som görs inom kompetensförsörjningsområdet avseende att behålla personal.

Implementeringen av handlingsplanen leds av en stadsövergripande central styrgrupp och det finns en projektledare vid socialförvaltningen. (se bilaga 2 för information om handlingsplanen)

De stadsdelsnämnder som ingår i granskningen anser att de 13 punkter som finns i handlingsplanen, och som anger vad som har identifierats vara nödvändiga förutsättningar för att skapa en bra arbetssituation, väl stämmer överens med deras behov. De granskade stadsdelsnämnderna arbetar med implementering utifrån lokala handlingsplaner och arbetet finns också omnämnt i nämndernas verksamhetsplaner. Det saknas dock tydliga planer för pågående aktiviteter. Granskningen visar också att de granskade stadsdelsnämnderna upplever att det finns en oklarhet i huruvida de

ska arbeta med samtliga av de 13 punkterna i handlingsplanen eller om de kan välja att prioritera några av punkterna.

Vid granskningen framkommer att handlingsplanen i vissa fall inte har medfört några konkreta nya aktiviteter/satsningar inom förvaltningen. En del aktiviteter som nämns i nämndernas lokala handlingsplaner hade redan påbörjats innan införandet av handlingsplanen. Stadsdelsnämnderna anser dock att handlingsplanen har medfört att förvaltningen har börjat diskutera och aktualisera de 13 punkterna, vilket upplevs vara positivt. Rörligheten bland socialsekreterarna upplevs även ha minskat, men beror enligt de intervjuade vid granskade stadsdelsnämnder i huvudsak på att staden har skapat ett koncerntänk avseende lönenivåer. Under 2017 har det också upphandlats ett stadsgemensamt ramavtal för bemanningstjänster avseende socialsekreterare, vilket enligt intervjuade vid granskade stadsdelsnämnder också kan ha haft en dämpande effekt på personalrörligheten.

2.2.3.3 Analys och bedömning

Staden har ett stort utbud av kompetensutvecklingsinsatser som berör både behålla och utveckla befintlig personal. Som beskrivits ovan grundas kompetensutvecklingsinsatserna främst på organisationens upplevda behov utifrån styrdokument, läroplanen med flera källor. Granskningarna visar att det kan vara svårt för verksamheterna att prioritera mellan pågående satsningar samtidigt som verksamheternas grunduppdrag ska genomföras med god kontinuitet.

2.2.4 Fas 4 Utvärdering

Utvärdering av kompetensförsörjningsprocessen ska ske och vara en del av organisationens systematiska förbättringsarbete. Det bör ingå utvärdering av om kompetensförsörjningsmålen har uppnåtts och av kompetensförsörjningsinsatsernas effekter. Resultatet bör därefter kommuniceras samt ligga till grund för att genomföra förändringar. Utvärdering och uppföljning kan förtydligas och konkretiseras genom att nyckeltal används. Exempel på nyckeltal kan vara personalomsättning, sjukfrånvaro, genomförda medarbetarsamtal, tid för utbildning och andel personal med adekvat utbildning.¹⁹

2.2.4.1 Iakttagelser kompetensförsörjningsprocessen

I budget 2017 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att,

¹⁹ Bowin, 2011: ”Kompetensförsörjning – från strategi till resultat”, s 55f.

efter sammanställning av nämndernas underlag (kompetensförsörjningsplaner), göra en analys av den långsiktiga kompetensförsörjningen och utbildningsbehovet som sedan ska ligga till grund för nämndernas planering av densamma. Av granskningen framgår att kommunstyrelsen har för avsikt att genomföra detta under 2018 samt ge återkoppling till bland annat förvaltnings- och personalchefer.

Av granskningen framgår att nämndernas uppföljning av sina kompetensförsörjningsplaner ska ske i samband med tertialrapportering och verksamhetsberättelser. Det sker även uppföljning genom det systematiska kvalitetsarbetet, exempelvis via resultatdialogen som sker vid skolenheterna samt förskolans årliga kvalitetsredovisning. Det finns dock inte alltid någon konkret beskriven plan för vilka metoder som ska användas vid uppföljning och utvärdering av kompetensförsörjningsaktiviteterna. Det framkommer vid intervjuer att effekter av kompetensförsörjningsaktiviteter kan vara svåra att mäta eftersom de i vissa fall främst ger effekter på lång sikt, exempelvis ökade kunskapsnivåer bland eleverna.

I granskningen framkommer att nämnderna relativt sällan i sitt löpande kompetensförsörjningsarbete använder sig av statistik vid analys av verksamheten, exempelvis statistik över personalrörlighet. Statistik används i viss utsträckning som en del för att bland annat beskriva nämndens personalförsörjningsprognos.

2.2.4.2 Iakttagelser utvärdering av stadens handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare

Socialnämnden har anlitat en forskare för följeutvärdering av stadens handlingsplan för att förbättra socialsekreterares och biståndshandläggares arbetssituation. Slutrapportering ska enligt avtal ske senast den 31 januari 2019 och kortare skriftlig avrapportering ska ske två gånger per år, i januari och augusti.

Under implementeringsfasen sker utvärdering dels kvalitativt genom att följeforskaren genomför intervjuer med handläggare och chefer vid stadsdelsförvaltningarna och dels kvantitativt genom att ”temperaturmätning” genomförs två gånger per år. Socialnämnden följer även löpande upp statistik över t.ex. personalrörlighet och antal konsulter i verksamheterna.

”Temperaturmätningen” består av en enkätundersökning där fyra²⁰ frågor om upplevd arbetssituation ställs till berörda medarbetare. Tre av frågorna återfinns även i stadens medarbetarenkät men svarsalternativen skiljer sig åt vilket försvårar jämförelser. Enligt intervjuade vid socialförvaltningen är syftet med enkätundersökningen att den ska stimulera till samtal mellan chef och medarbetare. Det finns inte möjlighet att svara anonymt vid ”temperaturmätningarna” och närmaste chef ser varje medarbetares svar.²¹ Enligt intervjuade vid granskade stadsdelsnämnder har svarsfrekvensen vid temperaturmätningarna varit låg. Revisionskontoret har tagit del av enkätresultat avseende en av de granskade stadsdelsnämnderna. Resultatet visar att det endast har varit två till tre svarande vid en del av de enheter som ingår i granskningen. Vidare har det vid intervjuer vid granskade stadsdelsnämnder också framförts kritik mot att enkäterna inte är avidentifierade och det finns en uppfattning om att svarsfrekvens och resultat har påverkats av detta.

Socialnämnden har under 2017 genomfört dialogcaféer där närmare 500 medarbetare och chefer har träffats för att tillsammans med förvaltningschefer och politiker diskutera frågor utifrån handlingsplanen, t.ex. brukardelaktighet, medarbetardelaktighet och samverkan. Socialförvaltningens utvärdering av dialogcaféerna visar på ett positivt resultat avseende deltagarnas nöjdhet. Exempelvis har deltagarna i utvärderingen uttryckt uppskattning gällande formen för dialogcaféerna; att i mindre grupper ges möjlighet till erfarenhetsutbyte samt att en samtalsledare för varje grupp ledde samtalet och sammanfattade vad som sades.

Granskningen visar att det, förutom vad som ingår i följeforskarens uppdrag, inte görs någon kvalitativ uppföljning avseende utformning av eller innehållet i stadsdelsnämndernas lokala handlingsplaner. Stadsdelsnämnderna har inte heller någon dokumenterad plan för utvärdering av de aktiviteter som anges i deras lokala handlingsplaner. I budget 2018 anges dock att de lokala styrgrupperna rekommenderas att ta fram konkreta och mätbara delmål för de olika utvecklingsområdena i handlingsplanen. Vidare att stadsdelsnämnderna ska ansvara för att följa upp övergripande måluppfyllelse och resultat i form av minskad personalrörlighet och förbättrad arbetssituation. Kommunstyrelsen ska i samråd med socialnämnden och äldre- och barnnämnden bistå stadsdelsnämnderna i utformning och uppföljning av mätbara mål.

²⁰ Vid de två första mättillfällena tre frågor men en fjärde har därefter lagts till.

²¹ Vid de sammanställningar som görs är svaren avidentifierade.

2.2.4.3 Analys och bedömning

För att fortsatt utveckla stadens strategiska kompetensförsörjning bedöms det vara av vikt att resultatet av nämndernas kompetensförsörjningsplaner sammanställs och utvärderas utifrån ett stadsövergripande perspektiv samt att resultatet återkopplas och sprids inom organisationen. Av granskningen framgår att kommunstyrelsen har för avsikt att genomföra detta under 2018 samt ge återkoppling till bland annat förvaltnings- och personalchefer.

Nämnderna saknar tydliga planer för hur de ska utvärdera och följa upp sina kompetensförsörjningsaktiviteter. Det är viktigt att uppföljning sker för att effekter av kompetensförsörjningsaktiviteterna ska kunna analyseras.

3. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Sammanfattningsvis bedöms kommunstyrelsens styrning avseende stadens kompetensförsörjning ha utvecklats sedan revisionsrapporten Stadens personal- och kompetensförsörjning (nr 3, 2015). I granskningen framkommer att revisionens rekommendationer (bilaga 3) också har implementerats av kommunstyrelsen. Granskningen visar dock att nämndernas systematiska kompetensförsörjningsarbete bör utvecklas, främst vad gäller kompetensanalys och utvärdering.

Ansvaret för kompetensförsörjning bedöms i huvudsak vara tydligt. Nämnderna har påbörjat ett arbete med att dokumentera sin strategiska kompetensförsörjning i kompetensförsörjningsplaner. Kommunstyrelsen avser att under 2018 följa upp planerna och utifrån dessa göra en analys avseende stadens långsiktiga kompetensbehov.

Bowin beskriver i ”Kompetensförsörjning – från strategi till resultat” (2011) att det är viktigt att identifiera kompetensgapet, det vill säga att göra en jämförelse mellan befintlig kompetens i organisationen och organisations kompetensbehov. De kompetensförsörjningsaktiviteter som planeras ska leda till att minska organisationens kompetensgap. Det är viktigt att kartlägga, fånga upp behov och göra planer för olika nivåer i verksamheten (individ, grupp och organisation) för att säkerställa att kompetensförsörjning prioriteras och integreras i verksamheten.

Granskningen visar att nämnderna bör utveckla arbetet gällande kompetensanalys. Kompetenskartläggningen har inte på ett tydligt sätt vägts in i kompetensanalysen och har inte fullt ut implementerats på olika nivåer i verksamheten. Det framtida kompetensbehov som beskrivs i nämndernas kompetensförsörjningsplaner bedöms inte ha någon tydlig koppling till identifierade behov av kompetensutveckling på individnivå. Nämndernas kompetensanalys grundas främst på identifierade kompetensbehov utifrån sina uppdrag, som bland annat anges i stadens styrdokument, lagstiftning och nationella satsningar.

Staden har ett omfattande utbud av kompetensförsörjningsinsatser men det finns inga tydliga planer för hur effekterna ska följas upp och analyseras.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- Vid framtagande av en strategi för den framtida kompetensförsörjningen i staden, i enlighet med budget 2017, finna former för utvärdering av nämndernas underlag och beakta eventuellt behov av vägledning.

Utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna:

- Säkerställ att kartläggning av befintlig kompetens dokumenteras på samtliga nivåer i organisationen.
- Tydliggör på vilket sätt kompetensförsörjningsinsatser ska analyseras och utvärderas.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Stadsledningskontoret

Biträdande avdelningschef personalstrategiska avdelningen

Strateg personalstrategiska avdelningen

Utbildningsförvaltningen

Enhetschef kompetensförsörjningsenheten

Grundskolechef Spånga-Tensta och Älvsjö

Grundskolechef Rinkeby-Kista och Norrmalm

HR-konsult avdelningen för personal och kompetensförsörjning

HR-konsult avdelningen för personal och kompetensförsörjning

HR-konsult avdelningen för personal och kompetensförsörjning

Rektor Hjulsta grundskola

Rektor Matteusskolan

Administrativ chef Matteusskolan

Avdelningschef förskoleavdelningen

Stabschef förskoleavdelningen

Socialförvaltningen

Avdelningschef avdelningen för stadsövergripande sociala frågor

Projektledare Stockholms stads handlingsplan för att förbättra

arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare

Norrmalms stadsdelsförvaltning

Avdelningschef äldre- och socialtjänstavdelningen

Verksamhetscontroller äldre- och socialtjänstavdelningen

Avdelningschef avdelningen för förskola och fritid

PA-konsult avdelningen för verksamhetsstyrning

Förskolechef Matteus förskolenhet

Förskolechef Karlbergs förskolor

Skarpnäck stadsdelsförvaltning

Avdelningschef avdelningen för individ och familjestöd

Kommunikatör förvaltningsledning

Enhetschef mottagningsenheten

Enhetschef familjeenheten

Enhetschef utredningsenheten för vuxna

Enhetschef ekonomi och arbete

Avdelningschef förskola

PA-konsult administrativa avdelningen

Förskolechef Norra Kärrtorp

Förskolechef Skarpnäcksfältet

Bilaga 2 Information om Stockholms stads handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare

I Stockholms stads budget för 2015 fick kommunstyrelsen i uppdrag att i samverkan med socialnämnden och äldre- och barnnämnden ta fram en stadsövergripande handlingsplan för att förbättra arbetsvillkoren för socialsekreterare och biståndshandläggare. Socialnämnden och äldre- och barnnämnden tog i februari 2016 beslut om en stadsövergripande handlingsplan. Syftet är att staden med utgångspunkt i handlingsplanen ska ha en samordnad strategi för att minska den omfattande personalomsättningen, minska administrationen och minska antalet ärenden per handläggare.

Implementering av handlingsplanen pågår t.o.m. 2018. Implementeringsarbetet leds av en central styrgrupp, och i varje stadsdelsnämnd finns det lokala styrgrupper med ansvar för implementeringen. Varje stadsdelsförvaltning är självständigt ansvarig för arbetssituationen för sina medarbetare. Handlingsplanen omfattar verksamheterna ekonomiskt bistånd, socialpsykiatri, missbruk, stöd till personer med funktionsnedsättning, äldreomsorg samt barn och unga.

Handlingsplanen omfattar 13 punkter över vad som har identifierats vara nödvändiga förutsättningar för att skapa en bra arbetssituation för socialsekreterare och biståndshandläggare.

1. Brukardelaktighet och återkoppling från brukare.
2. Introduktionsprogram och mentorskap för nyanställda.
3. Antal medarbetare som är rimligt i förhållande till chefers och medarbetares uppdrag, samt rutin för rapportering av arbetssituation till avdelningschef.
4. Lokalt kompetens- och utvecklingsforum.
5. Nära och tillgänglig ledning som ger stöd och uppmuntran.
6. Administrativt stöd till socialsekreterare och biståndshandläggare.
7. Administrativt stöd till chefer.
8. Systematisk intern ärendehandledning.
9. Medhandläggarskap.
10. Regelbunden fortbildning och möjlighet till specialistutbildning.
11. Regelbundet mottagande av studenter.
12. Mottagande av traineer.
13. Lämpliga lokaler och fungerande arbetsredskap

Bilaga 3 Rekommendationer i revisionsrapport Stadens personal- och kompetensförsörjning (nr 3, 2015)

Nedan presenteras de rekommendationer som lämnades till kommunstyrelsen i revisionsrapporten Stadens personal- och kompetensförsörjning (nr 3, 2015):²²

- Kommunstyrelsen bör precisera kraven på nämndernas rapportering och analys i planerings- och uppföljningsdokument.
- Kommunstyrelsen bör kartlägga nämndernas behov av centralt stöd i arbetet med personal- och kompetensförsörjning.
- Kommunstyrelsen bör se över möjligheten att ge ett samlat och lättillgängligt stöd på stadens intranät för arbetet med personal- och kompetensförsörjning.

²² Stadens personal- och kompetensförsörjning (Nr 3, 2015).
<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Revision-/Stadsrevisionens-rapporter/Revisionsrapporter/>