

Kompetensförsörjning och bemanning vid sjukfrånvaro

Kinda kommun

Johan Sjöberg

*Felix Miranda
Thyrén*

September/2016

Innehåll

Sammanfattning och revisionell bedömning.....	2
1.1. Rekommendationer	3
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Revisionsfråga	4
2.3. Revisionskriterier	4
2.4. Kontrollmål.....	4
2.5. Avgränsning.....	5
2.6. Metod	5
3. Granskningsresultat	6
3.1. Finns övergripande mål för kompetensförsörjning?.....	6
3.2. Sker en planering av kompetensförsörjning?	7
3.3. Finns det en faktabaserad kunskap om utveckling och orsaker till sjukfrånvaro?	7
3.4. Analyseras skillnader mellan enheter, yrkesgrupper och kön avseende sjukfrånvaro?...	8
3.5. Vidtas åtgärder för att minska sjukfrånvaron?.....	9
3.6. Finns en organisation och rutiner för att hantera sjukfrånvaro hos personal?	10
Bilaga	11

Sammanfattning och revisionell bedömning

De förtroendevalda revisorerna i Kinda kommun har gett PwC i uppdrag att granska kompetensförsörjning och bemanning vid sjukfrånvaro.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Bedrivs ett ändamålsenligt arbete med kompetensförsörjning och bemanning vid sjukfrånvaro?

Efter genomförd granskning är vår samlade revisionella bedömning att socialnämnden och kommunstyrelsen inte helt bedriver ett ändamålsenligt arbete med kompetensförsörjning och bemanning vid sjukfrånvaro. Långsiktiga målsättningar utifrån fullmäktiges utvecklingsområde avseende kompetensförsörjning för styrelse och nämnd saknas i allt väsentligt. Vi ser positivt på det arbete som påbörjats med exempelvis nytt personalpolitiskt program. Bemanning vid sjukfrånvaro bedöms i allt väsentligt fungera dock med en, i vissa fall, hög nyttjandegrad av inbeordring av ordinarie personal.

Vi grundar vår bedömning på följande kontrollmål:

Finns övergripande mål för kompetensförsörjning?

Kontrollmålet bedöms vara ej uppfyllt.

Vi bedömer att det finns en svag koppling mellan fullmäktiges utvecklingsområde kompetensförsörjning och styrelse och nämndens verksamhetsmål inom området. Målsättningar med indikatorer bedöms saknas för kommunstyrelsen och endast finnas i begränsad omfattning för socialnämnden.

Vi bedömer vidare att strategiska styrdokument ej är uppdaterade och saknar praktiskt betydelse.

Sker en planering av kompetensförsörjning?

Kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt.

Vi bedömer att planeringen i huvudsak är kortsiktig och i allt väsentligt utgår från beslutade bemanningstal. Planeringen längre sikt bedöms inte ske utifrån övergripande målsättningar då dessa i allt väsentligt saknas.

Finns det en faktabaserad kunskap om utveckling och orsaker till sjukfrånvaro?

Kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt.

Vi bedömer att det i organisationen på enhetsnivå finns en lägesbild över sjukfrånvarons utveckling. Den faktabaserade kunskapen om orsakerna bedöms variera. Detta bedöms av de intervjuade bero på bristande förutsättningar för verksamhetscheferna att hinna med analysera orsaker mer strukturerat och på enhetsövergripande nivå.

Analyseras skillnader mellan enheter, yrkesgrupper och kön avseende sjukfrånvaro?

Kontrollmålet bedöms vara ej uppfyllt.

Vi bedömer att analyser förekommer i låg utsträckning. Det sker ingen strukturerad och dokumenterad analys på enhets-, förvaltnings- eller kommunövergripande nivå.

Vidtas åtgärder för att minska sjukfrånvaron?

Kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt.

Vi bedömer att ett generellt förebyggande arbete sker genom exempelvis utbildningar för chefer och medarbetare. Riktade åtgärder mot exempelvis specifika personalgrupper bedöms förekomma. Samverkan med företagshälsovården bedöms främst ske avseende rehabilitering och förebyggande åtgärder för enskilda individer.

Finns en organisation och rutiner för att hantera sjukfrånvaro hos personal?

Kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt.

Rutiner för hantering av bemanning vid ordinarie personals sjukfrånvaro bedöms i allt väsentligt fungera. Samarbetet mellan verksamheterna och resursenheten på förvaltningsnivå bedöms fungera väl. Dock bedöms tillgängligheten på vikarier inom resursenheten vara för låg i förhållande till behovet. Vikariehanteringen under helger bedöms även vara problematiskt då ordinarie personal måste lösa eventuella behov av vikarier utöver normala arbetsuppgifter.

Vi bedömer att bemanning vid korttidssjukfrånvaron sker genom inbeordring av ordinarie personal på samtliga enheter och inom vissa enheter löses bemanningen till övervägande del med inbeordring av ordinarie personal till följd av denna brist.

1.1. Rekommendationer

- Vi rekommenderar att arbetet som sker med att ta fram nytt personalpolitiskt program, uppdatera styrdokument och genomföra kartläggning av kommens personal- och kompetensförsörjning även i fortsättningen prioriteras.
- Vi rekommenderar att åtgärder vidtas för att minimera användandet av inbeordring då detta medför ökad arbetsbelastning på ordinarie personal.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Behovet av kompetens förändras över tid beroende på externt påverkande faktorer och interna beslut. Därav är det av vikt att kommunen har en uppdaterad bild över behovet av kompetens inom olika delar av verksamheterna.

Det är också viktigt att kommunen har en bild över sjukfrånvarons utveckling och orsaker. Sjukfrånvaron hos Kinda kommuns anställda har ökat de senaste åren och uppgick 2014 till 4,8 % (jämfört med 4,5 % 2012). Kvinnors sjukfrånvaro är högre än mäns (5,9 % för kvinnor jämfört med 2,5 % för män år 2014).

Sjukfrånvaro hos personal kan orsaka omfattande problem i den kommunala organisationen. Ett förebyggande arbete och beredskap är av vikt för att minimera problemen som kan uppstå vid sjukskrivningar eller dylikt.

Inom kommuner bedrivs många personalintensiva verksamheter som måste ha en kontinuerlig bemanning dygnets alla timmar, så kallad 24/7 verksamhet. För att klara bemanning vid exempelvis ökad arbetsbelastning, semesterperioder eller sjukfrånvaro behöver verksamhet ha tillgång till personal utöver ordinarie.

Kommunens revisorer har efter genomförd riskanalys beslutat genomföra granskning inom området.

2.2. Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att granska arbetet med att säkerställa en fungerande verksamhet inom verksamheter där det krävs en kontinuerlig bemanning. Detta görs genom att besvara följande revisionsfråga:

Bedrivs ett ändamålsenligt arbete med kompetensförsörjning och bemanning vid sjukfrånvaro?

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och socialnämnden.

2.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Systematiskt Arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1)
- Budget och verksamhetsplan för 2016 med plan för 2017-2018

2.4. Kontrollmål

Bedömningen grundar sig på följande kontrollmål:

- Finns övergripande mål för kompetensförsörjning?
- Sker en planering av kompetensförsörjning?

- Finns det en faktabaserad kunskap om utveckling och orsaker till sjukfrånvaro?
- Analyseras skillnader mellan enheter, yrkesgrupper och kön avseende sjukfrånvaro?
- Vidtas åtgärder för att minska sjukfrånvaron?
- Finns en organisation och rutiner för att hantera sjukfrånvaro hos personal?

2.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till socialnämndens verksamhet inom äldreomsorg.

2.6. Metod

Dokumentgranskning av relevant dokumentation. För lista se [Bilaga](#).

Enkät till berörda personer med befattning enhetschef eller motsvarande inom äldreomsorgen samt förvaltningschef. Resultaten i enkäten har sedan använts som underlag inför intervjuerna samt vid iakttagelser i rapporten.

Intervjuer med tjänstemän i kommunen. Följande personer/personalgrupper har intervjuats:

- Socialchef
- HR-chef
- Områdeschef Äldreomsorg samt Resursenheten
- Arbetsledare vid Resursenheten
- Verksamhetschef samt personalgrupp inom hemtjänsten
- Verksamhetschef samt personalgrupp vid särskilt boende

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

3. Granskningsresultat

3.1. Finns övergripande mål för kompetensförsörjning?

3.1.1. Iakttagelser

Kinda kommuns vision och utvecklingsområden för innevarande mandatperiod presenteras i dokumentet ”Utveckling Kinda”. I dokumentet framgår kompetensförsörjning som ett utav fyra utvecklingsområden för kommunen enligt nedan:

”Utbildning är en av de viktigaste långsiktiga insatserna för samhällelig utveckling. Kinda ska stärka medborgares och medarbetares möjlighet till hög livskvalitet och personlig utveckling. Vårt fokus är:

- Hög kunskapsnivå genom kvalitativ verksamhet inom barnomsorg, skola och vuxenutbildning.
- Möjlighet till att främja livslångt lärande och utveckling.
- Attraktiv arbetsplats med stolta medarbetare.”

Utvecklingsområdena är i sin tur nedbrutna i kommunfullmäktiges mål, med tillhörande indikatorer, vilka även återfinns i budget 2016. En indikator med bäring på kompetensförsörjning återfinns under målet ”Kinda kommun ska ha en effektiv kärnverksamhet med hög kvalitet och goda resultat” i form av ”Personalkontinuitet, antal personer som en hemtjänsttagare möter under 14 dagar.” Vidare återfinns i budget 2016, under socialnämndens ansvarsområde, följande verksamhetsmål: ”Skapa attraktiv arbetsplats (Frisknärvaro, Vakanser, Omsättning)”. Dock saknas indikatorer eller andra mått avseende detta mål.

I kommunen finns även ett personalpolitiskt program. Vid intervjuer konstateras dock att detta är föråldrat och saknar praktiskt betydelse. Dock påpekas att delar av programmet är relevanta men att kommunens viljeinriktning måste tydliggöras. Vidare uppges vid intervjuer att det i stort saknas övergripande strategier med avseende på kompetensförsörjning, men att det pågår ett visst arbete i kommunens HR-avdelning med att ta fram en långsiktig strategi samt handlingsplan inriktad mot ett antal svårrekryterade yrken.

Kompetensförsörjning finns med som en internkontrollpunkt för socialnämnden under 2016. Kontrollpunkten ska bland annat åtgärdas genom tydliga och attraktiva kompetens- och utvecklingsplaner, bättre nyttjande av kompetens samt nya lönekriterier.

Avseende äldreomsorgen framgår vid intervjuer att det inom kommunens verksamhet finns ett mål om att samtliga anställda inom äldreomsorgen skall vara utbildade undersköterskor. Detta mål framgår dock ej i något av de granskade dokumenten. Rekryteringsproblem har även medfört att detta mål fått frångås vid vissa tillfällen.

3.1.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms vara ej uppfyllt.

Vi bedömer att det finns en svag koppling mellan fullmäktiges utvecklingsområde kompetensförsörjning och styrelse och nämndens verksamhetsmål inom området. Målsättningar med indikatorer bedöms saknas för kommunstyrelsen och endast finnas i begränsad omfattning för socialnämnden.

Vi bedömer vidare att strategiska styrdokument ej är uppdaterade och saknar praktiskt betydelse.

3.2. Sker en planering av kompetensförsörjning?

3.2.1. Iakttagelser

Enligt intervjuade chefer görs en framåtsyftande planering för kända pensionsavgångar i verksamheten. I övrigt saknas i stort övergripande planering med avseende på kompetensförsörjning utifrån beslutade strategier eller dylikt. Den planering som finns baseras främst på politiskt beslutade bemanningstal och beskrivs av flera intervjuade som kortsiktig.

Avgångar av andra skäl än pensionsavgångar upplevs ligga på en stabil nivå över tid. Det sker enligt de intervjuade ingen särskild analys på enhetsnivå kring orsaker till avgångar. I kommunens personalekonomiska bokslut för 2015 ges vissa prognoser för beräknat antal pensionsavgångar samt övriga avgångar årligen, och utifrån detta konstateras att det krävs ett aktivt arbete inom kompetensförsörjningen samt med lönebildning. Vidare konstateras att ett antal yrkesgrupper kommer vara svårrekryterade framöver, däribland undersköterskor, socionomer samt chefer.

Inom äldreomsorgen har undersköterskor tidigare inte upplevts som ett bristyrke, detta har dock förändrats under senare år, något som betonas vid intervjuer samt i skrivelser från kommunen, exempelvis i det personalekonomiska bokslutet. Enligt de intervjuade finns ett planerat samarbete mellan Kinda lärcentrum och äldreomsorgen, där ett antal personer som arbetat i verksamheten (ex. vikarier) kommer kunna erbjudas möjligheten att genomgå undersköterskeutbildning samtidigt som de arbetar i kommunens verksamhet.

3.2.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt.

Ansvaret för kompetensförsörjningen bedöms ligga på verksamhetscheferna. Vi bedömer att planeringen i huvudsak är kortsiktig och i allt väsentligt utgår från beslutade bemanningstal. Planering på längre sikt bedöms inte ske utifrån övergripande målsättningar då dessa i allt väsentligt saknas. Vi ser positivt på att det finns ett påbörjat samarbete mellan äldreomsorgen och Kinda lärcentrum med syftet att försörja bland annat äldreomsorgen med utbildad personal.

3.3. Finns det en faktabaserad kunskap om utveckling och orsaker till sjukfrånvaro?

3.3.1. Iakttagelser

I Kinda kommuns personalekonomiska bokslut för 2015 konstateras att den totala sjukfrånvaron ökat med 0,86 % jämfört med föregående år. Vidare redovisas i bokslutet för-

ändring avseende olika typer av sjukfrånvaro, och här konstateras att frånvaron hos kvinnor samt korttidsfrånvaron (under 14 dagar) är det som ökat mest jämfört med föregående år. Vid intervjuer samt i det personalekonomiska bokslutet understryks att socialnämndens verksamhetsområde är mest drabbat av detta, men även att detta i stort är i linje med nationella trender avseende ökande sjukfrånvaro.

Enligt de intervjuade medför även den höga arbetsbelastningen, samt det faktum att det varit hög omsättning avseende chefer, att det funnits dåliga förutsättningar för cheferna hinna med att arbeta med utveckling och orsaker. Flera intervjuade påtalar även viss osäkerhet kopplad till det statistikunderlag som finns att tillgå från kommunens datasystem (*QlikView*), vilket medför att det är svårt att följa upp samlad data avseende sjukfrånvaro.

Som stöd för chefer i uppföljning av sjukfrånvaro används IT-systemet *Adato*. Vid intervjuer uppges detta system lämna tillräckligt underlag. Avseende orsakerna till frånvaro framgår vid intervjuer att verksamhetscheferna i viss mån arbetar med medarbetarsamtal vid upprepad sjukfrånvaro, för att försöka ta reda på vad frånvaron beror på samt eventuellt åtgärdsbehov. Detta framgår även av kommunens rehabiliteringspolicy, där det konstateras att anställd ska kallas till samtal om denne varit sjuk sex gånger eller mer under en 12-månadersperiod, för att kartlägga eventuella rehabiliteringsåtgärder. Det saknas dock analys av orsaker på mer aggregerad nivå kring varför sjukfrånvaron i kommunen ökat. I nuläget genomförs även en medarbetarenkät med fokus på psykosociala arbetsmiljöfrågor.

3.3.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt.

Vi bedömer att det i organisationen på enhetsnivå finns en lägesbild över sjukfrånvarons utveckling. Dock kan vi konstatera att vissa delar av organisationen ställer sig tveksamma till tillförlitligheten i statistiken.

Den faktabaserade kunskapen om orsakerna bedöms variera. Detta bedöms av de intervjuade bero på bristande förutsättningar för verksamhetscheferna att hinna med att analysera orsaker mer strukturerat och på enhetsövergripande nivå. Vi ser positivt på att kommande medarbetarenkät uppges fokusera på arbetsmiljö och sjukfrånvaro.

3.4. Analyseras skillnader mellan enheter, yrkesgrupper och kön avseende sjukfrånvaro?

3.4.1. Iakttagelser

Vid intervjuer framgår att skillnaderna mellan enheter, yrkesgrupper och kön analyseras i begränsad utsträckning avseende sjukfrånvaro. Vidare framkommer att verksamhetschefer inte haft möjlighet att genomföra analyser i någon större utsträckning på grund av arbetsbelastning.

Köns- samt åldersuppdelad sjukfrånvaro redovisas i kommunens Personalekonomiska bokslut för 2015, dock görs ingen vidare analys av konstaterade skillnader.

3.4.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms vara ej uppfyllt.

Vi bedömer att analyser förekommer i låg utsträckning. Det sker ingen strukturerad och dokumenterad analys på enhets-, förvaltnings- eller kommunövergripande nivå genom exempelvis regelbundna kartläggningar med enkäter och/eller djupintervjuer. Vi bedömer att verksamhetschefer har bristande förutsättningar för att kunna genomföra analyser. Vi ser dock positivt på att kommande medarbetarenkät uppges fokusera på arbetsmiljö och sjukfrånvaro.

3.5. Vidtas åtgärder för att minska sjukfrånvaron?

3.5.1. Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att det i viss utsträckning har förekommit riktade åtgärder mot enheter/personalgrupper för att minska sjukfrånvaron. Enligt vissa av de intervjuade förekommer dock brister i statistikunderlaget, vilket i sin tur medför att kunskapen om orsakerna till sjukfrånvaro är begränsat. Detta har i sin tur inneburit att riktade åtgärder inte kunnat genomföras i önskad utsträckning.

Vissa arbetsskadeförebyggande utbildningar har även genomförts för personalen, exempelvis lyftteknik. Arbetsmiljöutbildning har även genomförts för chefer i kommunen. Som diskuterats i avsnitt 3.3 framgår vid intervjuer att verksamhetscheferna arbetar med medarbetarsamtal vid upprepad sjukfrånvaro, för att försöka ta reda på vad frånvaron beror på och vilka eventuella insatser som behövs.

Vidare framgår vid intervjuerna att det för närvarande pågår en omorganisation inom hemtjänsten vilken syftar till att lösa delar av bemanningsproblematiken. Omorganisationen kommer medföra att befintlig personal kommer behöva arbeta i ett större geografiskt område, vilket i sin tur ska medföra ett bättre resursutnyttjande och därmed en bättre arbetsmiljö för personalen.

Enligt intervjuer fungerar också samarbetet med företagshälsovården förhållandevis bra, även om vissa intervjuade understryker att det ibland finns viss oklarhet kring när personal ska vända sig till företagshälsovården respektive primärvården. I kommunens rehabiliteringspolicy framgår att företagshälsovården ska vara ett konsultativt stöd mm., men att medicinsk behandling är en uppgift för Region Östergötland. Den praktiska hjälp som erbjuds upplevs dock som bra, särskilt när det gäller rehabilitering samt arbete för att förhindra fortsatt sjukskrivning. Företagshälsovården uppges dock ej vara involverad i generella förebyggande åtgärder.

3.5.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt.

Vi bedömer att ett generellt förebyggande arbete sker genom exempelvis utbildningar för chefer och medarbetare. Riktade åtgärder mot exempelvis specifika personalgrupper bedöms förekomma. Samverkan med företagshälsovården bedöms främst ske avseende rehabilitering och förebyggande åtgärder för enskilda individer.

3.6. Finns en organisation och rutiner för att hantera sjukfrånvaro hos personal?

3.6.1. Iakttagelser

Vid intervjuer framkommer att det finns en etablerad och känd rutin vid sjukfrånvaro hos personal. Vid sjukfrånvaro inom äldreomsorgen kontaktas i första hand den resursenhet som finns i kommunen och som ansvarar för att ordna vikarier utifrån en vikariepool. Sjukdom registreras även i planeringssystemet *BeSched*, där det också finns möjlighet att överblicka sjukfrånvaro. Resursenheten finns ej tillgänglig på helger samt nattetid och i händelse av sjukfrånvaro är det i de fallen befintlig personal som ringer vikarier utifrån en vikarielista som tillhandahålls av resursenheten. Då vikarier ej finns tillgängliga tillfrågas personal inom verksamheten och om dessa ej har möjlighet beordras slutligen personal in. Inbeordringsförfarandet styrs i sin tur av dokumentet "Rutin för inbeordring". Enligt de intervjuade har inbeordring förekommit inom samtliga berörda enheter, något som upplevts påfrestande för personalen. Inom vissa enheter löses stundtals merparten av vikariebehovet genom inbeordring av personal.

Vid intervjuer framgår att rutinen upplevs som något bristfälligt. Dels på grund av att det finns få tillgängliga vikarier, men även då det blir ett tidskrävande arbetsmoment för befintlig personal vid de tillfällen resursenheten inte finns tillgänglig. I förekommande fall har vikarielistan, vid tillfällen då resursenheten ej varit tillgänglig, ej varit uppdaterad eller bristfällig enligt de intervjuade.

3.6.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt.

Rutiner för hantering av bemanning vid ordinarie personals sjukfrånvaro bedöms i allt väsentligt fungera. Samarbetet mellan verksamheterna och resursenheten på förvaltningsnivå bedöms fungera väl. Dock bedöms tillgängligheten på vikarier inom resursenheten vara för låg i förhållande till behovet. Vikariehanteringen under helger bedöms även vara problematiskt då ordinarie personal måste lösa eventuella behov av vikarier utöver normala arbetsuppgifter.

Vi bedömer att bemanning vid korttidssjukfrånvaron sker genom inbeordring av ordinarie personal på samtliga enheter och inom vissa enheter löses bemanningen till övervägande del med inbeordring av ordinarie personal till följd av denna brist. Vi rekommenderar att åtgärder vidtas för att minimera användandet av inbeordring då detta medför ökad arbetsbelastning på ordinarie personal.

Bilaga

Dokument	Kommentar
Budget 2016	Antagen 2015-12-14, KF § 110
Utveckling Kinda	Antagen 2015-11-30, KF § 96
Personalekonomiskt bokslut Kinda 2015	
Personalpolitiskt program med lönepolicy	Datering saknas
Rutin för inbeordring	Upprättad 2016-05-02
Rehabiliteringspolicy för Kinda kommun	Fastställd av KF 2011-08-29
Reglemente för socialnämnden	Antagen 2009-08-31, KF § 46, Reviderat 2009-02-17
Internkontroll och handlingsplan för 2016	2016-02-18, SN § 32

2016-09-01

Karin Jäderbrink

Uppdragsledare

Johan Sjöberg

Projektledare