



# Granskning av organisationseffektivitet

Rapport

Avesta kommun

KPMG AB

2020-03-24

Antal sidor 28

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Inledning/bakgrund	5
2.1	Organisationseffektivitet	5
2.2	Syfte och metod	6
3	Revisionsfrågor	7
4	Avgränsning	7
5	Revisionskriterier	7
6	Resultat av granskningen	7
6.1	Övergripande om organisationseffektivitet i Avesta kommun	7
6.2	Ekonomi och kvalitet i jämförelse med andra	9
6.3	Perspektivet medarbetare	12
6.4	Kompetensförsörjning	20
6.5	Orsakssamband mellan organisation och hög sjukfrånvaro	25
7	Slutsats och rekommendationer	27
7.1	Rekommendationer	28
	Bilaga 1	30
	Kvalitetsjämförelse	30
	Bilaga 2	31
	Enheter med sjukfrånvaro över 10 % (År 2019)	31

# 1 Sammanfattning

Vi har fått i uppdrag av Avesta kommuns revisorer att granska effektiviteten i kommunens verksamheter med fokus på personalfrågor. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Utifrån granskningen är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen inte har tillsett att arbetet med organisationseffektivitet bedrivs på ett ändamålsenligt och tillfredsställande sätt.

Som det beskrivs i inledningen är en stor del av variationerna i effektivitet mellan kommuner oförklarad och tyder på att kvaliteten i ledning, styrning och uppföljning har en avgörande betydelse för effektiviteten i en kommun. Delar som är gemensamma för effektiva kommuner är tydlig och konkret målstyrning, låg personalomsättning, tydlig ansvarsfördelning och proaktivt kompetensförsörjningsarbete.

I Avesta kommun är måluppfyllelsen låg och medarbetarna saknar till viss del tydlighet i styrning och ledning. Kommunfullmäktiges perspektiv för medarbetare skulle på många sätt bidra till kommunens organisationseffektivitet om målen hade en högre måluppfyllelse. Prognos visar att inget av målen förväntas att uppnås under 2019. Personalkostnader, personalomsättning och sjukfrånvaro är centrala delar i hur effektiv verksamheten är. För alla dessa tre bedömer vi att det finns effektiviseringspotential i kommunen.

Det strategiska och proaktiva kompetensförsörjningsarbetet har påbörjats genom att ett program för kompetensförsörjning har beslutats under 2019. Handlingsplaner ska påbörjas under våren 2020 som ska säkerställa att strategierna i programmet genomförs.

Vår bild är att de effektiviseringar som pågår är en följd av besparingsåtgärder och budgetanpassningar och inte som ett medvetet och strategiskt sätt att utveckla och förbättra verksamheten.

Det kan inte säkerställas att det finns orsakssamband mellan organisation och sjukfrånvaro då det finns många orsaker som kan ligga till grund för sjukfrånvaro. Däremot kan vi i granskningen se ett orsakssamband mellan organisation och effektivitet där en utveckling av kommunens ledarskap och medarbetarskap behövs. Vi upplever att det saknas ett sammanhållet arbete för utveckling av kommunens ledarskap och medarbetarskap och att de insatser som erbjuds riktas sig till för få individer för att få ett genomslag för hela verksamhetens effektivitet och en högre måluppfyllelse.

Utifrån vår bedömning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Ge förvaltningarna i uppdrag att analysera sina kostnader i förhållande till uppnådd kvalitet för att synliggöra den effektiviseringspotential som finns.
- Ta fram en kommunövergripande värdegrund för att verksamheterna ska ha en gemensam grund att utgå från för en mer effektiv målstyrning och samsyn i det kommunala uppdraget.
- Implementera ett ledarutvecklingsprogram för alla chefer för ett utvecklat ledarskap med tydlighet i styrning och ledning.

- Säkerställa att cheferna går de obligatoriska utbildningarna som finns genom att följa upp detta på individnivå.
- Utvärdera effekt av de insatser som genomförts för att minska sjukfrånvaron och prioritera insatser på enheter med hög sjukfrånvaro för att få maximal nytta.
- Säkerställa att förvaltningschefer tar del av sina enheters resultat i medarbetarundersökningen för att detta ska kunna användas i förbättringsarbetet.
- Säkerställa att strategier i kompetensförsörjningsprogrammet genomförs med tydliga mål och tilldelade resurser för att få effekt i verksamheten.
- Säkerställa att personalavdelningen tillhandahåller det stöd som cheferna har behov av i arbetet med handlingsplaner kopplade till medarbetarundersökning, sjukfrånvaro och kompetensförsörjning.

## 2 Inledning/bakgrund

### 2.1 Organisationseffektivitet

En av de grundläggande förutsättningarna för kommunen att bedriva en effektiv verksamhet är att en tydlig mål- och styrkedja finns. Styrelse och nämnd ska ha tydliga uppdrag och mål som därtill konkretiseras av nämnd och verksamhet. Vidare är det av vikt att former för uppföljning klargörs och hur återrapportering av uppnådda resultat och effekter ska ske. För en effektiv målstyrning är det av största vikt att målsättningarna är relevanta för verksamhetens utformning och att de kan följas upp och utvärderas. Vidare bör processen ta tillvara de utvärderade målen i såväl verksamhetsplaner som budget för nästkommande år.

Organisationsutveckling är att effektivisera verksamheten, processer och projekt i kombination med att organisationen genererar samma eller bättre resultat. För att utveckla effektiviteten i organisationer handlar det väldigt mycket om att förändra människors beteenden. Genomförande av effektiviseringsåtgärder är ofta en trög process som kräver skickligt ledarskap.

Även om en kommun har bra styrmodeller och strategier behövs betydligt mer för att planer och målsättningar ska omsättas i konkreta handlingar. Strategier får inte det genomslag som önskas om de inte åtföljs av ett tydligt och uthålligt genomförande.

Svenskt Näringsliv har under 2019 tagit fram en rapport, *Ökad effektivitet – en möjlighet och ett måste för kommunsektorn*. Rapporten beskriver att den demografiska utvecklingen, med snabbt ökande befolkning, främst vad gäller barn och äldre, medför stora utmaningar. Ett förbättrat resursutnyttjande är nödvändigt för att undvika skattehöjningar och är också nödvändigt för att undvika kvalitetsförsämringar i välfärden när behoven ökar.

I rapporten har Svenskt Näringsliv fokuserat på de möjligheter som finns att effektivisera genom att jämföra kommuner. Det finns stora skillnader mellan mer effektiva och mindre effektiva kommuner vad gäller såväl kostnadseffektivitet som kvalitet. Den största delen av variationerna i effektivitet är emellertid oförklarad. Detta tyder på att kvaliteten i ledning, styrning och uppföljning som är faktorer svåra att mäta och statistiskt analysera, är av avgörande betydelse för effektiviteten i en kommun.

De kommuner som presterar effektivt gör det inte utan att tjänstemännen har arbetat för det med stöd från den politiska ledningen. Flera av kommunerna med lägre grad av effektivitet har sett sitt resultat som en drivkraft till ett förändringsarbete för framtida bättre resultat. Ett framgångsrikt förändringsarbete kräver dock tid och visst tålamod, speciellt som det är svårt att peka på en enskild orsak till vad som driver effektivitet. Däremot kan man se ett antal faktorer som återkommer i effektiva verksamheter och likaså i de mindre effektiva.

Faktorer som framkommit i Svenskt Näringslivs rapport över effektivitet i kommuner:

	<b>Effektiva verksamheter</b>	<b>Mindre effektiva verksamheter</b>
<b>Målstruktur</b>	Tydlig och konkret	För många, otydliga, svag koppling till verksamheten
<b>Personalomsättning</b>	Låg	Hög
<b>Ekonomistyrning</b>	Delaktighet, verksamhetsanpassad	Ej verksamhetsanpassad, budget ej förankrad hos personal
<b>Uppföljning</b>	Kontinuerlig	Saknas, ej systematisk
<b>Kompetensförsörjning</b>	Proaktivt arbete	Avsaknad av proaktivt arbete
<b>Ansvarsfördelning</b>	Tydlig	Otydlig
<b>Förvaltningsstruktur</b>	Tydliga och ändamålsenliga beslutskedjor	Otydliga beslutskedjor
<b>Politisk ledning</b>	Kontinuitet, avgränsat mandat, målstyrning	Skiftande majoriteter, detaljstyrning

## 2.2 Syfte och metod

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetet med organisationseffektivitet bedrivs på ett ändamålsenligt och tillfredsställande sätt.

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av mål och budget 2019–2021, delårsbokslut 2019, Program för äldre, Kompetensförsörjningsprogram, statistik för sjukfrånvaro, medarbetarundersökning, protokoll samt dokumentation som intervjupersoner har delat med sig av.
- Nyckeltalsanalys över kostnad mot standardkostnad för respektive verksamhet.
- Statistik från KOLADA
- Intervjuer med kommunstyrelsens ordförande och oppositionsråd, omsorgsstyrelsens ordförande samt en ledamot, kommunchef, tf. ekonomichef, ekonomichef, personalchef, HR-konsult, förvaltningschef omsorg, enhetschef sjuksköterskeenheten samt vård- och omsorgschef.

Samtliga intervjuade har erbjudits att faktagranska rapporten. Synpunkter har inkommit från personalavdelningen och justeringar har genomförts i rapporten utifrån dessa.

### 3 Revisionsfrågor

För att svara på granskningens syfte har vi formulerat följande revisionsfrågor:

- Utövar styrelsen tillräcklig styrning och ledning över arbete med en effektiv organisation?
- Vilken uppföljning sker i förhållande till kommunens organisationseffektivitet?
- Hur står sig Avesta kommun i en jämförelse med andra kommuner vid en övergripande bedömning av kommunen gällande personalkostnader och bemanning?
- Genomförs kompetensutveckling av medarbetarna i en tillräcklig utsträckning?
- Är arbetsorganisationen inom omsorgsförvaltningen anpassad och utformad (förberedd) för att klara kommuninvånarnas ökande efterfrågan på vård och omsorg, samtidigt som tillgången på kvalificerad vårdpersonal minskar?
- Föreligger ett orsakssamband mellan arbetsorganisation och den höga sjukfrånvaron?

### 4 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen utifrån uppsiktsplikten och omsorgsstyrelsen beträffande dess ansvar för kommuninvånarnas vård och omsorg.

### 5 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725)
- tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.

### 6 Resultat av granskningen

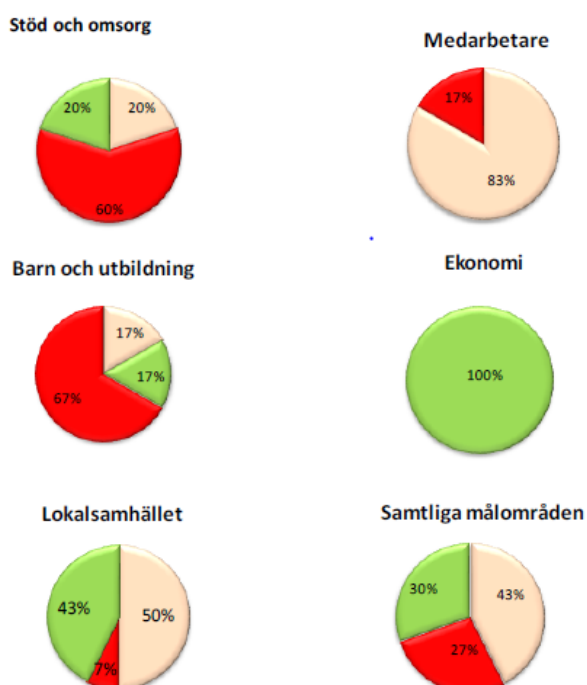
#### 6.1 Övergripande om organisationseffektivitet i Avesta kommun

I intervjuer framkommer att effektivitet förväntas av alla verksamheter i det dagliga arbetet. Målen som beslutas av fullmäktige ska vara utvecklingsinriktade och fungera som styrsignaler för utveckling av kommunens kvalitet och effektivitet.

Kommunfullmäktiges mål har förändrats från år 2019 för att bättre vara anpassade att fungera för de olika verksamheterna med ett ökat fokus på kärnverksamheten inom skola och omsorg. I intervjuer beskrivs att målformulering och styrning måste förändras över tid för att följa behov och trender i omvärlden.

Vad gäller effektivitet så finns följande beskrivet i form av kostnadseffektivitet i kommunens dokument Mål och budget 2019–2021. "God ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsmässigt perspektiv tar sikte på kommunens förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt".

Uppföljning av målen i delårsrapporten för 2019 visar enligt prognos att 30 % av målen kommer att uppnås, att det finns en osäkerhet avseende 43 % av målen och att 27 % av målen inte kommer att uppnås.



För att följa upp effektiviteten kommunövergripande använder kommunstyrelsen *Öppna jämförelser* via databasen Kolada. Controller tar fram statistik inför budget- och uppföljningsarbetet som sedan analyseras av kommunstyrelsen. Vidare framkommer i intervjuer att jämförelser över tid för den egna verksamheten är en viktig del för att se så att det sker en utveckling, inte bara jämförelser med andra kommuner. Ett mått som följs för att mäta effektivitet är antal anställda som del av befolkningens mängden, att det inte ska sticka iväg.

Det finns intervjupersoner som anser att de mått som finns inte alls speglar effektivitet och att det inte finns något samband mellan mål och budget, det vill säga att de mål och ambitioner som finns inte följer den rambudget som beslutas. Budgeten beräknas genom en uppräknings av tidigare ram och inte efter faktiska behov i verksamheterna. I nuläget fördelas 83 % av kommunens budget till omsorgsstyrelsen och utbildningsstyrelsen så det finns inte så mycket mer att göra på övergripande nivå. Fördelning och prioritering behöver ske förvaltningsvis utifrån de resurser som finns.



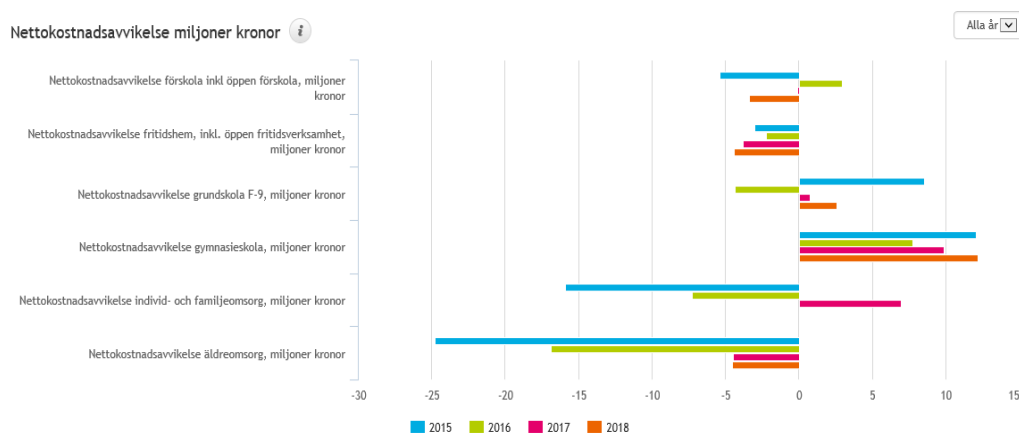
Vad gäller organisationseffektivitet så sker en uppföljning av medarbetarperspektivet genom indikatorer där statistik hämtas ur Kolada, egna mätningar av sysselsättning, löner och medarbetarundersökningar. En fördjupning av målen för medarbetare och uppföljning finns från sid 11 i rapporten.

## 6.2 Ekonomi och kvalitet i jämförelse med andra

### Nettokostnadsavvikelse

Referenskostnad är den kostnad som kommunen skulle ha om de bedrev verksamhet till en genomsnittlig kostnadsnivå och med hänsyn till de egna strukturella faktorerna. Nettokostnadsavvikelsen visar om kommunens faktiska kostnader är högre eller lägre än vad som kan förväntas utifrån kommunens specifika strukturella förutsättningar, om verksamheten bedrivs vid en genomsnittlig ambitions-, effektivitets- och avgiftsnivå. Högre kostnader än förväntat beror på att kommunen aktivt valt en högre ambitionsnivå eller har en lägre effektivitetsnivå. Nettokostnadsavvikelsen bör sättas emot de målsättningar som har satts upp. När väl avvikelserna hittats behöver man ta reda på orsakerna. Syftet med en jämförelse är inte att anpassa kostnaden till standardkostnaden, utan att granska de prioriteringar och den resurstilldelning som faktiskt görs.

Resultat över 0 indikerar förhöjt kostnadsläge. Redovisas i miljoner kronor. Avesta kommun har de senaste fyra åren haft högre nettokostnadsavvikelser för gymnasieskolan men också lägre nettokostnadsavvikelse för äldreomsorg och fritidshem. Från 2017 så är nettokostnadsavvikelsen högre även för grundskola och individ- och familjeomsorg.



I intervjuer framkommer att det har skett politiska medvetna satsningar inom grundskola och gymnasieskola. Grundskolans satsningar har skett i samband med att Avesta kommun var en mottagarkommun av flyktingar år 2015 och att värdet att göra

medvetna satsningar varit stora. Skolan är en avgörande faktor i arbetet med integration. Dessa satsningar är gjorda med tanke att inte kommunen ska få ökade kostnader inom andra verksamhetsområden längre fram.

Vad gäller medvetna satsningar inom gymnasieskolan så har dessa skett utifrån en bedömning av näringslivets behov på orten. Yrkesprogram är kostsamma utbildningar men de behövs för att företag och verksamheter i kommunen ska få tillgång till den arbetskraft som de är i behov av. Bedömning har gjorts över att elever inom vissa program inte skulle pendla till närmaste kommun som erbjuder program inom exempelvis fordonsteknik.

Från år 2016 har det även skett en medveten satsning på ökad personaltäthet inom särskilt boende som syns i statistiken även om nettokostnaden fortfarande är lägre än den genomsnittliga kostnadsnivån.

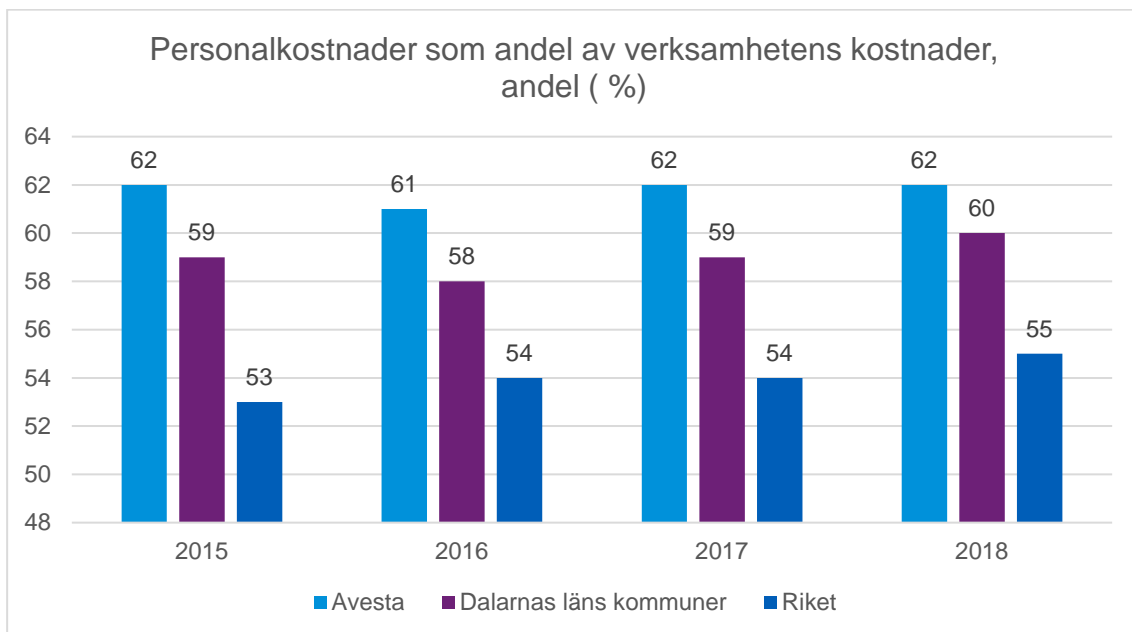
I intervjuer beskrivs att det finns effektiviseringar att göra inom bland annat bildningsförvaltningen där många skolenheter blir kostnadsdrivande och inom kostverksamheten där skolköken kostar mycket. Att kommunen har gått bra ekonomiskt under ett flertal år har lett till att behovet av effektiviseringar inte varit så stort. Kommunen har dessutom fått mycket riktade statsbidrag vilket lett till att ekonomin varit god och personaltäthet kunnat prioriteras. Nu behöver en återgång till en ordinarie verksamhet ske som är i balans med den ram som finns för verksamheterna. Det är dock svårt pedagogiskt att förklara då många upplever det som neddragningar och att verksamheten inte är lika prioriterad, när det egentligen handlar om att återgå till den omfattning av verksamhet som kan bekostas av skattepengarna när inte tillfälliga statsbidrag finns i lika stor utsträckning.

Vidare i intervjuer beskrivs att de politiska prioriteringarna att arbetsmarknadsåtgärder inte ska vara kommunens ansvar har gjort att några långsiktiga satsningar varit svåra att genomföra då arbetet till stor del finansieras av tillfälliga statliga medel. Att arbetsmarknadsenheten och försörjningsstöd tillhört olika förvaltningar har också medfört att det varit svårare att bedriva ett strategiskt arbete som ger effekt för att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd inom Individ och familjeomsorgen. Att nu arbetsmarknadsenheten bytt förvaltning från årsskiftet ses som positivt.

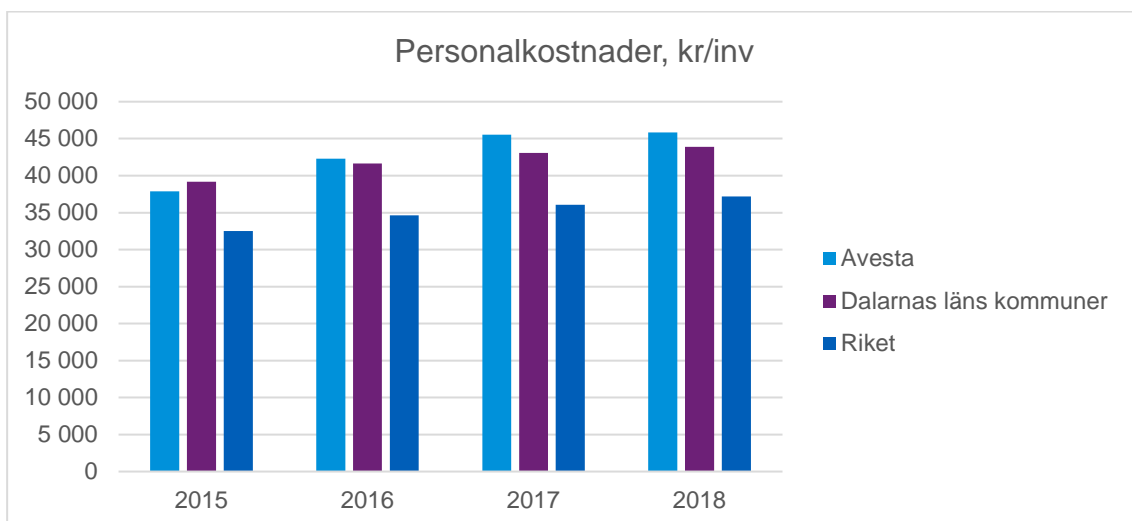
I delårsbokslutet 2019 anges att det finns obalanser inom kärnverksamheterna bildning och omsorg. Om kommunen ska ha en balans för hela kommunen och fortsätta ha en god ekonomi måste åtgärdsplaner inom verksamheterna ge avsedd effekt.

## **Personalkostnader**

Då en mycket stor del av den verksamhet som kommunerna bedriver utgörs av personalintensiva välfärdstjänster är det inte oväntat att den med bred marginal enskilt största kostnadsposten i kommuner är personalkostnader. Vilka i genomsnitt står för nära 55 % av kommunernas totala kostnader. Som framgår av diagrammet nedan är personalkostnader som andel av kommunens kostnad i Avesta 62 % vilket är betydligt högre än genomsnittet i riket. I jämförelse med Dalarnas läns kommuner så är skillnaden inte lika stor men ändå 2 % högre än dessa. På den volym i kronor som personalkostnader står för är dessa procent högre en stor kostnadspost för kommunen.



I en jämförelse av personalkostnader som andel kronor per invånare är andelen högre än riket för Avesta kommun och även högre i en jämförelse med övriga kommuner i Dalarnas län.



## Kvalitet

För att bedöma effektivitet så måste en analys genomföras över de resultat som verksamheten har fått utifrån de kostnader som funnits. Vi har därför valt att även göra en kvalitetsjämförelse mot andra kommuner. Vi har i granskningen använt de mått som redovisas i Kolada genom *Öppna jämförelser*. Data rapporteras in från kommunerna via kommunernas verksamhetssystem eller via mätningen Kommunens kvalitet i korthet (KKiK), där de flesta av Sveriges kommuner deltar. Dessa mått redovisas även i kommunens årsbokslut, för tabell se bilaga 1.

Avesta kommun har i jämförelse inom området för barn och unga hamnat bland de 25 % bästa i jämförelse med övriga kommuner gällande antal helårsarbetande per inskrivet barn inom förskolan, det leder dock även till att kostnaden för förskolan är högre jämfört med andra kommuner. Vad gäller resultat i skolan så hamnar Avesta bland de 25 % sämsta kommunerna för samtliga mått. Ett nytt mått av kvalitet som tillkommit är trygghet inom skolan där kommunen hamnar bland de 25 % näst sämsta. Vi noterar att eleverna inte är nöjda med sin utbildning i så hög grad då Avesta kommun hamnar bland de 25 % sämsta i jämförelse med andra kommuner. Det har skett en förbättring av andelen elever som klarar gymnasiet på fyra år.

Inom området stöd och omsorg så hamnar kommunen bland de 25 % sämsta av kommunerna vad gäller samtliga aspekter förutom för vissa kostnader och kvalitetsbedömning inom särskilt boende där kommunen hamnar bland de 25 % näst bästa. Avseende väntetid till särskilt boende i antal dagar, tillhör kommunen de 25 % näst sämsta.

### 6.2.1 Bedömning

Prognos för måluppfyllelse är låg för 2019. I uppföljning anges att målen är satta med kännedom om befintliga utmaningar och trots det förväntas inte mer än 30 % av de mål som kommunfullmäktige beslutat uppnås.

Personalkostnaderna är höga i jämförelse med andra kommuner och nettokostnadsavvikelsen är högre inom ett flertal områden utan att de högre kostnaderna står i relation till en högre kvalitet. Vår bedömning är att detta är indikationer på att organisationen inte bedrivs på ett effektivt sätt.

## 6.3 Perspektivet medarbetare

Utifrån syftet att granska kommunens organisationseffektivitet har vi utgått från perspektivet och indikatorer för medarbetare i kommunfullmäktiges fastställda mål och budget 2019–2021.

Visionen för perspektivet medarbetare är:

”Avesta kommun ska vara en attraktiv och utvecklande arbetsgivare som erbjuder ett hållbart och jämställt arbetsliv. En god fysisk och psykosocial arbetsmiljö präglar våra verksamheter och medarbetarnas möjlighet till inflytande och delaktighet är en självklarhet”.

De formulerade målen är:

1. Ett tydligt och bra ledarskap som skapar delaktighet och en god arbetsmiljö
2. Sjukfrånvaro inom kommunen ska minska
3. Avesta kommun är Sverigeledande när det gäller andelen månadsavlönade som arbetar heltid
4. En jämställd lönesättning

I tabellen visas de indikatorer och målnivåer som följs upp för medarbetarmålet.

<i>Indikatorer</i>	<i>Målnivå</i>	<i>Källa</i>
Sjukfrånvaron för 12 månaders period %, medarbetare	Minska	Egen mätning
Andel heltidsanställda, (månadsavlönade medarbetare med 100 % överenskommen sysselsättningsgrad)	Öka	Kolada N00206
Andel heltidsarbetande (månadsavlönade medarbetare med 100% faktisk sysselsättningsgrad)	Öka	Kolada N00209
Genomsnittlig sysselsättningsgrad i %	Öka	Egen mätning
Lönekartläggning – jämställda löner	Öka	Egen mätning
Medarbetarenkät <ul style="list-style-type: none"> <li>• Totalindex för områdena <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samspel mellan medarbetare och ledare</li> <li>- Engagemang och meningsfullhet</li> <li>- Förtroende och öppenhet</li> <li>- Gemenskap och samarbete</li> <li>- Ansvarstagande och initiativförmåga</li> </ul> </li> <li>• Svarefrekvens</li> </ul>	Öka	Egen mätning, vartannat år, nästa mätning 2020

Uppföljning av målen sker två gånger per år, i samband med delår- och årsbokslut. I delårsrapporten 2019 gjordes en bedömning om målen förväntades uppnås under 2019. Inget av målen förväntades uppnås eller så fanns en osäkerhet om målen skulle uppnås.

”Målsättningen vi har är att sjukfrånvaron ska sjunka men dessvärre stiger den. Detta är dock inte signifikant för Avesta utan så sker på stora delar av arbetsmarknaden. Vi har intensifierat arbetet med att få fram ett bredare underlag, genomföra analyser för kommande åtgärder samt ta fram

kostnadsbilder för att hitta de rätta satsningarna. Under hösten kommer medarbetarundersökningen LedMed att genomföras och den är ett led i att bli att hitta rätta åtgärder. Årligen genomförs arbetsvärdering och lönekartläggning bland alla våra befattningar och där kommer resultaten under senare delen av hösten 2019 som sedan kan påverka löneöversynen 2020.” (*Delårsrapport 2019*)

I årsbokslutet 2018 följdes de mål upp som var beslutade fram till 2019 då nya mål och indikatorer fastställdes för perioden 2019–2021. Mål som även fanns med tidigare var avseende sjukfrånvaro och resultat i medarbetarundersökningen. Målsättningen för 2018 var att sjukfrånvaron skulle minska och att svarsfrekvens i medarbetarundersökningen skulle vara 80 % och totalindex för ovan angivna områden vara 70. Sjukfrånvaron ökade under 2018 vilket innebar att målet inte uppnåddes. Medarbetarundersökning genomfördes inte 2018 och måluppfyllelse för målet redovisades därför inte.

### 6.3.1 Mål för medarbetare

#### **Mål 1: Ett tydligt och bra ledarskap som skapar delaktighet och en god arbetsmiljö**

I målen för medarbetare anges medarbetarundersökningen LedMed som mått för indikatorer kopplade till målet. Under 2019 genomfördes medarbetarundersökningen och indikatorerna kommer att följas upp i årsbokslut för 2019.

Följande områden i medarbetarundersökningen mäts för att bedöma om målet uppnås:

- Samspel mellan medarbetare och ledare
- Engagemang och meningsfullhet
- Förtroende och öppenhet
- Gemenskap och samarbete
- Ansvarstagande och initiativförmåga

För att uppnå målet från kommunfullmäktige ska svarsfrekvensen och totalindex ”öka” jämfört med tidigare års undersökning. Index är indelat i poäng där resultat under 30 betyder att i princip samtliga medarbetare har en önskan om förändring och att det bör prioriteras. Över 60 så är de flesta nöjda men det finns enskilda som vill ha förbättring. Över 80 så är medarbetarna extremt nöjda och har ingen önskan om utveckling.

Vi har tagit del av resultatet i medarbetarundersökningen som genomfördes 2019. Svarsfrekvensen var 75 %. På kommunövergripande nivå för samtliga områden var totalindex 70. I en jämförelse med tidigare genomförd medarbetarundersökning 2018 så var totalindex för hela undersökningen på kommunövergripande nivå 71. Av ovan angivna områden som mäts har inget av områdena fått ökat index och målet uppnås därigenom inte 2019.

Även om resultatet kommunövergripande är 70 vilket ska tolkas som att de flesta är nöjda och endast finns enskilda som vill ha förbättring ska det poängteras att det finns stora skillnader mellan förvaltningar och enheter. Vilket betyder att det inte går att tolka

resultatet som att all verksamhet har en effektiv och hållbar organisation med engagerade medarbetare.

På kommunövergripande nivå så har följande resultat framkommit i undersökningen 2019. Det som anges som styrkor har fått ett totalindex över 80 och det som anges som utvecklingsområden har fått totalindex på 55–60.

**Frågeområden som anges som styrkor och fått högst totalindex är:**

- Upplevelse av att arbetet är viktigt
- Chefen bemöter medarbetarna bra
- Tillmötesgående kollegor
- Medarbetares kunskaper kommer till sin rätt
- Frihet att hitta arbetssätt som känns effektiva

**Frågeområden som anges som utvecklingsområden som fått lägst totalindex är:**

- Förverkligar våra idéer till förbättring
- Öppenhet inför konstruktiv kritik
- Uppskattning av särskilt bra arbetsinsats
- Tillräckligt med tid för att göra ett bra arbete
- Konstruktiv feedback på arbetsinsats

Under intervjuer framkommer att undersökningen fungerar bra och att det är viktigt att hålla i så de får en jämförbarhet över tid och mellan år. Det var andra gången de gjorde undersökningen 2019. Undersökningen är avslöjande och de anser att det är viktigt att chefer som har fått mindre bra resultat blir coachade hur de ska ta till sig resultatet och bedriva ett utvecklingsarbete på enheten. Samtliga förvaltningar och chefer har fått erbjudande om att HR finns till deras hjälp vad gäller stöd i arbetet med att analysera och bearbeta resultatet av LedMed (medarbetarundersökningen). Det är två HR-konsulter som har kompetensutvecklats för att kunna stötta cheferna i arbetet.

Resultatet presenteras för respektive resultatansvarig chef. Det sker både på personalmöten samt inför fackliga företrädare inom de samverkansnivåer som finns enligt samverkansavtalet.

I intervjuer beskrivs att analysarbetet görs grundligt och att samtliga chefer ansvarar för att ta fram med en förbättringsplan med anledning av medarbetarundersökningens resultat som ska presenteras för personalavdelningen. Det handlar inte enbart om att komma med konkreta förslag för att åtgärda brister eller svagheter som framkommit i undersökningen, utan det handlar också om hur man skall utveckla de styrkor som finns i organisationen. Avsikten är att dessa förbättringsplaner skall processas med de fackliga organisationerna i syfte att få en samsyn och delaktighet gällande förbättringsåtgärder. Det framkommer i intervjuer att brist på mellan undersökningarna snarare beror på att implementeringen av förslagen till förbättringar släpar efter, än brister i analysarbetet.

## Mål 2: Sjukfrånvaro inom kommunen ska minska

I delårsrapport 2019 beskrivs att sjukfrånvaron ökar trots att aktiviteter för att minska sjukfrånvaron genomförts. Analyser har genomförts på enhetsnivå och åtgärder har diskuterats utifrån arbetsplats, resultatenheter och på övergripande nivå.

I intervjuer beskrivs att den analys som genomförts har gått ut på att se vad det är för typ av sjukfrånvaro, kön, grupper. De ser att de yngre 20–30 år har högst sjukfrånvaro och står för en stor del av ökningen samt att en stor del av sjukfrånvaron är korttidsfrånvaro. De har diskuterat frågan med förvaltningschefer och i central samverkan, CESAM.

I intervjuer framgår att det skett en liten minskning och att sjukfrånvaron totalt i kommunen 2019 var 7,33 %, vilket är en minskning från 2018 då den var 7,41 %. Sjuklönekostnad för 2019 beräknas vara 30 mnkr.

Det har genomförts arbetsmiljödagar med chefer och skyddsombud under hösten 2019. Skyddsombud och chefer fick då i uppgift att ta fram förslag på åtgärder som kunde sänka sjuktalen inom respektive förvaltning. Det framgår i material som personalchef presenterat för kommunstyrelsen 2019-12-02 att fler skyddsombud än chefer närvarande men att alla förvaltningar var representerade. Enheterna har sedan arbetsmiljödagar arbetat med sina handlingsplaner för att minska sjukfrånvaro, vilket man nu tror har gett effekt då sjukfrånvaron minskar något vid summering av 2019. I intervjuer framkommer vikten av att använda de som enheter som inte har hög sjukfrånvaro som exempel och inspiration för andra. Att lyfta vad som är framgångsfaktorer och inte bara stirra sig blinda på allt som inte fungerar. Handlingsplaner lyfts som väsentliga för att komma tillrätta med den höga sjukfrånvaron.

Sjukfrånvaron på verksamhetsnivå visar att omsorgsförvaltningen har en total sjukfrånvaro 2019 på 8,59 %. Vid en genomgång på enhetsnivå så noterar vi stora skillnader i sjukfrånvaron.

Av de enheterna inom omsorgsförvaltningen med de högsta sjukfrånvarotalen 2019 finns nattpatrull och övrig nattpersonal, vissa hemtjänstgrupper, boendestöd, dagcenter, stödboende, gruppboende och enskilda avdelningar inom särskilt boende, se bilaga för lista på enheter med sjukfrånvaro över 10 %.

I intervjuer framkommer att medarbetare inom hemtjänst upplever den minutstyrning för verkställighet hos brukare som stressande och att de inte har tid att utföra sitt arbete som de vill. I medarbetarundersökningens område *Hälsosam situation* är resultatet för flera enheter inom hemtjänsten att i princip samtliga medarbetare har en önskan om förändring utifrån frågorna: *Tillräckligt med tid för att göra ett bra arbete* och *Möjligheter att påverka egen arbetssituation*.

Vi noterar att enheten för sjuksköterskor har en sjukfrånvaro på 5,23 % vilket är lägre än genomsnittet i förvaltningen. Detta trots att det finns vakanser och de periodvis är underbemannade utifrån de behov som finns i verksamheten. Till viss del löser verksamheten behov med inhyrd bemanning men även det påverkar arbetsbelastning för befintlig personal som behöver ta hand om introduktion och annat.



Inom bildningsförvaltningen är den totala sjukfrånvaron för 2019 6,65 %. I likhet med omsorgsförvaltningen så är skillnaderna stora mellan enheter. De verksamheter med högst sjukfrånvaro är inom förskola, kostenheter och fritids, se bilaga för lista över enheter.

Inom bygg och miljö var den totala sjukfrånvaron för 2019 4,53 %. Plan och bygg har den högsta noteringen med 7,55 %.

Den totala sjukfrånvaron på kommunkansliet för 2019 var 5,11 %.

Upphandlingsenheten hade den högsta noteringen av sjukfrånvaro med 27,76 % följt av arkivet som hade en sjukfrånvaro på 18,31 %.

Det är långtidssjukfrånvaron som går att analysera då arbetsgivaren inte har rätt att kontrollera korttidsfrånvaro på samma sätt. För att kunna jobba proaktivt för att förhindra att medarbetare hamnar i sjukskrivning finns en rutin även vid korttidsfrånvaro. Medarbetare får efter tre tillfällen med korttidsfrånvaro erbjudande om ett samtal hos företagshälsovården. Det är inte tvingande men en möjlighet. För de som accepterar erbjudandet kan åtgärder vidtas genom att erbjuda någon av de insatser som kommunen har i arbetet för minskad sjukfrånvaro.

I intervjuer framkommer att det finns sjukfaktorer, exempelvis hjärt- och kärlsjukdomar, som är mer frekventa inom orten Avesta än andra delar av länet. Detta ska vara uttalat av läkaren Marcus Carlsson inom Avesta Hälsan. Med andra ord faktorer som inte kan påverkas oavsett åtgärder och insatser i kommunen. Trenden nationellt visar att sjukfrånvaron ökar och intervjupersoner beskriver också att kommunerna i Dalarnas län ligger högst i landet vad gäller sjukfrånvaro.

Ett antal åtgärder presenteras under intervjun som även har presenterats för kommunstyrelsen 2019-12-02. I det förslaget lyfts ett antal åtgärder med fokus på organisationen, utvecklingsinsatser för chefer och medarbetare eller anpassningar i medarbetares arbetstid och omfattning.

Exempel på prioriterade åtgärder som finns med i dokumentet är:

- Färre medarbetare per chef där målsättningen är max 35 medarbetare per chef
- Riktade stödinsatser där sjukfrånvaron är hög
- Skapa utrymme för anpassning och uppväxling vid återgång från sjukfrånvaro
- Ta vara på resultatet av vad som har framkommit i medarbetarundersökningen LedMed. Ta vara på det stöd som finns för att skapa bra efterarbete
- Introduktion av nya chefer
- Genomföra utvecklingsinsatser om hur bra bemötande sker

I dokumentet för åtgärder finns även ekonomisk konsekvensbeskrivning över de förändringar som ska prioriteras. Det förklaras att vissa åtgärder har en initial kostnad men att minskad sjukfrånvaro och en bättre arbetsmiljö ska väga upp dessa kostnader genom sänkta sjuklönekostnader och en effektivare organisation.

Åtgärder som redan är igång är bland annat ett projekt som heter *Min Hälsa* som genomförs i samarbete med Avesta Hälsan som är kommunen företagshälsovård. Det är en förebyggande insats när en medarbetare är på väg mot sjukskrivning. Då kan ett deltagande leda till att individen genom projektet kan uppnå en högre självinsikt och

reflektion över vad som behövs för att må bra och hitta lösningar och förändringar på arbetsplatsen eller ändrade arbetsuppgifter för att förbättra sin hälsa på sikt. Kostnaden är 30 000 kr per deltagare, varav hälften bekostas av AFA-försäkringen.

Inom omsorgsförvaltningen pågår ett projekt som heter *Hälsosamma scheman*. Genom det ska schemaläggning och planering ses över. Ett exempel är att ta bort vändscheman, där en medarbetare jobbar kväll och sedan börjar direkt dagen efter på morgonen. Det ska inte heller vara för långa arbetspass för nattpersonal eller arbetspass för många dagar i rad. Ett flertal av dessa förändringar är till för att medarbetare ska vara friska och ha ett hållbart arbetsliv. Det tas inte enbart emot positivt då enskilda medarbetare vill jobba på ett visst sätt för att optimera antal lediga dagar i följd eller andra önskemål som finns.

### **Mål 3: Avesta kommun är Sverigeledande när det gäller andelen månadsavlönade som arbetar heltid**

Vad gäller målet att Avesta kommun ska vara Sverigeledande när det gäller andelen månadsavlönade som arbetar heltid så tillhör kommunen de 25 % bästa i riket men är inte ledande som målet är beslutat. Kiruna och Gällivare har högst andel med 86 % medan Avesta har 75 %.

I intervjuer framkommer att det behöver ske ett nästa steg i heltidsreformen. Avesta kommun hade tidigt strategier för att erbjuda alla anställda heltidsanställning enligt devisen heltid en rättighet och deltid en möjlighet. Med ökande behov av arbetskraft så behöver de resurser som finns inom kommunen nyttjas fullt ut och heltidsanställda jobba med en sysselsättningsgrad på 100 %. Även det är en indikator för medarbetarperspektivet. Andel heltidsanställda som har en överenskommen sysselsättningsgrad om 100 % är i nuläget 94 % vilket placerar Avesta kommun på tredje plats i landet.

I intervjuer framkommer att kommunens viljeriktning att alla ska ha rätt till heltid har lett till att det finns en övertalighet inom omsorgsförvaltningen på 25 tjänster. Avsikten var att det som var mellanskillnaden i kostnad mellan den tidigare tjänstgöringsgraden på deltid och den nya på heltid, skulle lösas genom att dessa medarbetare "fyllde ut" sin arbetstid genom att jobba extra på lediga vakanser i organisationen, orsakade av frånvaro eller behov av andra schemamässiga extraturer. Det har dock inte varit möjligt att fördela alla personer (vars tjänstgöringsgrad utökats), till så många disponibla turer, utan en del av tjänstgöringsgradsökningarna har i praktiken resulterat i höjd grundbemanning. I intervju anger personalenheten att detta påverkar organisationseffektiviteten genom ökade personalkostnader.

Åtgärder pågår för att dessa resurser ska kunna nyttjas på ett effektivare sätt och kunna minska behov av vikarier. Ett projekt pågår för att se över schemaläggning för mer hälsosamma scheman och bättre bemanningsekonomi. Detta arbete förväntas resultera i minskad sjukfrånvaro och en effektivare bemanning.

#### **Mål 4: En jämställd lönesättning**

Jämställda löner är ett mål för medarbetare. Indikatorer för målet mäts genom årlig lönekartläggning och löneanalyser för att minimera osakliga löneskillnader. Det ska inte finnas löneskillnader som beror på någon orsak enligt diskrimineringslagarna.

Mål och indikatorer är nytt från 2019 och redovisas första gången i årsbokslut 2019.

#### **6.3.2 Bedömning**

Perspektivet för medarbetare skulle på många sätt bidra till kommunens organisationseffektivitet om målen hade en högre måluppfyllelse. Prognos visar att inget av målen förväntas uppnås under 2019.

Medarbetarundersökning är ett bra verktyg för att få en bild av hur medarbetarna upplever arbetet, arbetsmiljön och ledarskapet. För att ge mer nytta anser vi att resultatet behöver analyseras och användas i förbättringsarbetet. För att göra det behöver chefer stöd från HR med analyser och processer för att ta fram handlingsplaner och genomföra relevanta åtgärder. Det har angetts i intervjuer att handlingsplaner ska tas fram och resultatet användas för att göra fördjupade analyser kopplat till sjukfrånvaro och andra utmaningar vilket är positivt. Ett liknande arbete genomfördes efter den förra medarbetarundersökningen, trots detta har det inte skett några förbättringar som ger effekt på resultatet i mätningen 2019. Det är vanligt att organisationer tappar fokus och handlingskraft i konkurrens med arbetsbörda och övriga prioriteringar som behöver göras. Vi har även noterat att resultatet inte lyfts på förvaltnings- eller kommunövergripande nivå utan endast presenteras till respektive resultatansvarig. Det finns därigenom en risk att man på övergripande nivå missar eventuella strukturella hinder som behöver undanröjas för att skapa förutsättningar för verksamhetens chefer att leda verksamheten på ett sätt som gynnar organisationseffektiviteten.

Hög sjukfrånvaro påverkar effektiviteten på flera sätt. Den ordinarie personalen får högre arbetsbelastning, behöver lägga tid på att introducera vikarier, kontinuiteten försämras och det är kostnadsdrivande. Sjukfrånvaron är fortsatt hög med ett genomsnitt i kommunen för 2019 med 7,33 %. Vi anser att sjukfrånvaron behöver analyseras på enhetsnivå och insatser fokuseras på de enheter med högst sjukfrånvaro för att få utväxling på de resurser som tilldelas i arbetet. Vi har noterat att det kan skilja många procentenheter inom samma verksamhet mellan olika enheter vilket gör att insatser för ett helt verksamhetsområde kan vara ineffektivt för de enheter som inte delar samma utmaningar och behov. För att komma tillrätta med arbetsmiljöfrågor och den höga sjukfrånvaron behövs ett systematiskt arbete med aktivitetsplan och dedikerade resurser för att cheferna ska få stöd och förutsättningar att vidta åtgärder som ger hållbara resultat.

Utifrån resultat i medarbetarundersökning både övergripande och på enhetsnivå finns signaler på att den kommunala organisationen har utmaningar i ledarskapet med tydlighet för styrning och ledning. Det leder till att det inte finns en kultur och arbetsmiljö som präglas av öppenhet och förtroende där medarbetarna får feedback och uppmuntran. Det finns tecken på avsaknad av gemensamma värderingar och att

utvecklingsarbetet är allas ansvar. Den styrning som finns idag leder inte till att mål för verksamheten nås. Vår bedömning är att utvecklingsarbetet för chefer och medarbetare behöver kopplas till en strategi med tydliga delmål för att arbetet ska hållas ihop och ge resultat för en förbättrad arbetsmiljö och ett utvecklat ledarskap och medarbetarskap i enlighet med fullmäktiges mål.

## 6.4 Kompetensförsörjning

### Strategiskt arbete med kompetensförsörjning

Ett program för kompetensförsörjning är fastställt av kommunfullmäktige 2019-10-28. Ansvarig för programmet är personalchef men det har arbetats fram av en arbetsgrupp med förvaltningschefer, VD för bolagen och representanter för personalenheten.

Ett arbete ska påbörjas under våren 2020 med att ta fram förvaltningsanpassade handlingsplaner. Syftet med att handlingsplanerna ska upprättas vid denna tidpunkt anges i intervjuer vara att de ska samordnas med kommunens budgetarbete, eftersom vissa riktade satsningar för genomförandet kan komma att behöva beaktas i budgetprocessen.

Programmet för kompetensförsörjning siktar på år 2030 och är ett koncernövergripande dokument som visar prognostiserat personalbehov. Det innehåller förslag på fokusområden och konkreta åtgärder för att möta problematiken avseende kompetensförsörjning. Utgångspunkten för arbetet varit de nio strategier för kompetensförsörjning som Sveriges kommuner och regioner, (SKR) tagit fram. I arbetet har man även beaktat kommunens rekryteringsbehov utifrån personalomsättning, pensionsavgångar och den demografiska utvecklingen.

I programmet framgår:

”Obalansen mellan tillgången till och behovet av arbetskraft kan medföra risker såsom en försämrad arbetsmiljö och att kompetensen urholkas men också en risk för försämrad service gentemot våra medborgare. Vi måste vara medvetna om dessa risker och arbeta proaktivt för att Avesta kommun ska vara en arbetsgivare i framkant med digitala, kompetenta och innovativa medarbetare. Vi ska arbeta aktivt med ledarskap och medarbetarskap i samklang för att ha en effektiv verksamhet.”

Andel utbildad personal beskrivs i programmet som ett mått på kompetensförsörjning. Inom särskilt boende så är andelen utbildade undersköterskor i verksamheten högre än riket och övriga kommuner i Dalarnas län. Strax under 90 % av de anställda har adekvat utbildning i jämförelse med Dalarna och riket där andelen är ca 80 %.

Arbetsförmedlingens statistik visar att det aldrig uppmätts en så stor brist på undersköterskor sedan mätningarna startade 2007. I Avesta kommun upplevs tillgången på undersköterskor som god och de rekryteringar som har genomförts har till största delen lett till att utbildade undersköterskor anställts.

Inom förskolan har 26 % av de heltidsanställda förskollärlärolegitimation i jämförelse med riket där andelen är 45 %. Andelen av de heltidsanställda inom grundskola och

gymnasium i Avesta kommun som har pedagogisk högskoleexamen är ca 75 % vilket kan jämföras mot riket där 84 % inom grundskolan och 77 % inom gymnasiet har pedagogisk högskoleexamen.

I den senaste Arbetskraftbarometern (SCB) uppger 80 % av arbetsgivarna att de har brist på sjuksköterskor. Detta är påtagligt inom Avesta kommun som har pågående rekryteringar för att tillsätta vakanta tjänster. Det finns budget för 36 tjänster, i nuläget finns 14 fast anställda sjuksköterskor och 11 bemanningssjuksköterskor är inhyrda vilket innebär att det fortfarande är 11 vakanser.

För att upprätthålla kontinuiteten har enhetschef upphandlat och skrivit avtal om minst sex månader med de inhyrda bemanningssjuksköterskorna. Detta då alltför kortvariga lösningar leder till att befintlig personal får en högre arbetsbelastning genom att introducera nya tillfälliga medarbetare löpande.

I intervjuer beskrivs vissa anledningar till varför det är svårt att rekrytera sjuksköterskor. Avesta ligger rent geografiskt bra till för att många ska kunna pendla dit för arbete. Det finns ett flertal bemanningsföretag som levererar tjänster till kommunen och lasarettet i Avesta så möjligheten att arbeta på orten finns även via bemanningsföretag. En fördel som kommit fram från de som är inhyrda är att de genom anställning i bemanningsföretag kan vara mer flexibla med hur de vill arbeta. Som kommunalt anställd är du mer eller mindre fast i ett schema. De kan även ställa mer krav på ledigheter och lön hos de privata företagen, i kommunen är detta mer reglerat. Vissa tidigare anställda som bytt arbetsgivare till bemanningsföretag har kommit tillbaka för arbete i kommunen vilket ses som att det ändå finns fördelar med att vara anställd i kommunen. Läget med antal tillsatta tjänster har stabiliserats något.

Enhetschef upplever att den gemensamma rekryteraren har ett större fokus på att hitta undersköterskor och att det blir ett chefsuppdrag att försöka hitta vägar för att rekrytera sjuksköterskor. Ett samarbete finns med Region Dalarna och kommunens personalavdelning för att besöka mässor och skolor i syfte att rekrytera.

Det blir effekter i verksamheten när de är i ständig rekrytering, chef för enheten får lägga mycket tid och resurser på att hitta medarbetare istället för att kunna fokusera på utveckling och kvalitetsförbättringar med de medarbetare som finns i verksamheten.

I kommunens beslutade Program för äldre 2018–2035 framgår:

”För att säkerställa en trygg vård för alla krävs det att kommunen får fler sjuksköterskor att söka sig till Avesta kommun. Även undersköterskor börjar bli ett bristyrke, här är det dels viktigt att de vårdbiträden som arbetar inom kommunen får möjlighet att läsa in undersköterskeexamen men även att kommunen ser över hur vi rekryterar redan utbildade undersköterskor. Sammantaget krävs en helhetsplanering kring hur kommunen rekryterar kvalificerade personer till kvalificerade tjänster för att det inte ska bli kunskapsglapp och/eller för stora vakanser inom omsorgen i framtiden.”

En viktig roll som sjuksköterskorna har i kommunen är att stötta undersköterskorna i verksamheten. När de är underbemannade så hinner de bara ta hand om de vårdbehov som finns hos boende och brukare. Det leder till att det blir en större

otrygghet i utförandet för undersköterskorna som i vissa frågor behöver få råd och stöd av sjuksköterskan.

Det finns många delar i bristen på sjuksköterskor som inte kan påverkas av kommunen. Bland annat får kommunerna större ansvar genom statliga reformer och direktiv. När regionens vård inte räcker till så hamnar behoven hos medborgarna hos kommunerna och en maktlöshet finns över de ökande vårdbehoven och stödet som förväntas tillhandahållas av de kommunala verksamheterna. Det gäller bland annat för målgruppen psykiskt funktionsnedsatta och missbruksvård.

Det finns även strukturella problem inom högskoleutbildningen för sjuksköterskor där många hoppar av utbildningen eller slutar inom yrket kort efter att de är färdigutbildade. Det upplevs finnas ett glapp mellan utbildningen och hur verkligheten ser ut för en sjuksköterska. Det leder till att det inte finns tillgång till det antal som behöver för att alla verksamheter ska få de sjuksköterskor som de är i behov av.

I intervjuer beskrivs ett flertal initiativ och åtgärder för att försöka hitta lösningar för att få tag på den kompetens som kommunen har behov av inom vård och omsorg. Några exempel som lyfts är:

- Samarbeten med Region Dalarna för kombinationstjänster mellan regionen och kommunen.
- Att heltid ska vara norm, de som har heltidsanställningar ska även jobba heltid.
- En egen rekryterare inom omsorgsförvaltningen som stöd till cheferna.
- Utredning pågår om kommunen kan erbjuda anställda undersköterskor att få utbildning till sjuksköterskor som bekostas av arbetsgivaren.
- Lönepott som utgår till sjuksköterskor som stannar i kommunen i tre år som ett incitament att inte byta arbetsgivare för att få en bra löneutveckling.
- Ett förslag finns att framöver garantera de elever som studerar i den kommunala gymnasieskolan i Avesta kommun, på programmen för barn och fritid och omvårdnad, anställning efter studenten. Förutsatt att eleven har godkända betyg i samtliga ämnen och i övrigt följer kommunens värdegrund.
- Ett avtal finns där sjuksköterskor kan utbilda sig till specialister inom olika områden som ett sätt att säkra kompetens som behövs. Ingen har tyvärr valt att göra det hittills.

## **Kompetensförsörjning i relation till ökande behov av välfärdstjänster**

Utifrån den demografiska utvecklingen kommande år beräknas behoven av välfärdstjänster öka. Ett sätt att beräkna förutsättningar att klara välfärdsuppdraget är genom försörjningskvot. Avesta kommun har positiv försörjningskvot vilket betyder att det är fler i arbetsför ålder som delar på försörjningsbördan. Försörjningskvoten ökar i riket från 75 till 89 fram till år 2026. I Avesta var försörjningskvoten 73 personer år 2017 och förväntas bli 80 personer år 2026 för att sedan öka ytterligare något till 2030.

I många nationella studier och rapporter lyfts att det kommer att bli ekonomiska utmaningar för landets kommuner. I intervjuer framhålls att tillgång på kompetens kommer att vara en ännu större utmaning. Tillgången på arbetskraft kommer inte att matcha de ökade behoven inom ett flertal områden, däribland ingenjörer, yrkeslärare, undersköterskor och fritidspedagoger.

Den högre andelen nyanlända i Avesta i jämfört med många andra kommuner skulle formellt kunna utgöra en potentiell resursfaktor för att möta den kommande efterfrågan på medarbetare.

I intervjuer beskrivs att det inom omsorgsförvaltningen finns en pågående diskussion över vilken nivå som förväntas på den service som kommunen levererar, vad som levereras idag och hur det kan se ut framöver då större behov väntas, inom främst ordinärt boende. Om inte arbetskraften finns så måste de kommunala tjänsterna utföras på ett annat sätt. Digitalisering är en del i detta men långt från hela svaret. I arbetet sker en översyn över om det finns delar av verksamheten som kan utföras i samverkan med intresseorganisationer och civilsamhälle i de delar som inte är kommunens lagstadgade verksamhet.

I program för äldre beskrivs att den största ökningen för behov av särskilt boende sker mellan 2020–2030. Utifrån den prognos för demografin som finns idag har kommunen säkerställt att det finns boenden i kommunen. Det har under 2020 öppnat ett nytt särskilt boende där antal platser ska täcka behov fram till 2030. Det förutsätter att även andra boendeformer som Trygghetsboende byggs enligt den plan för äldre som finns. Framtida inriktning för särskilda boenden är att skapa större enheter med hög kompetens hos personalen för att möta de större behov som brukarna kräver.

## Kompetensutveckling

En viktig del i kompetensförsörjningsarbetet är att befintliga medarbetare utvecklas och trivs så att de stannar i organisationen. Kompetensutveckling kan även nyttjas för att omskola och vidareutbilda medarbetare så att de får behörighet eller kompetens för en yrkesroll som är svår att rekrytera.

I intervjuer beskrivs att det finns ett antal utbildningar för chefer där vissa är obligatoriska. Bland annat arbetsledning, arbetsrätt, rekrytering och kommunikation. Intervjupersoner anser att det är ett bra utbud och att nyanställda chefer upplever att det är många utbildningar som tar tid inledningsvis i rollen som chef.

Det finns ett samarbete med Högskolan Dalarna för ledarutveckling där tre chefer får delta varje år. Bildningsförvaltningen har också ett samarbete för utbildning för arbetsplatsinriktad utbildning där sex personer från kommunen deltagit.

Kommunen har en Ledarplattform med ett antal riktade utbildningar och ett arbete pågår med en uppbyggnad av en Medarbetarplattform.

Kommunen har ett digitalt kursutbud där chefer utifrån egna behov och intressen kan ta del av närmare 200 kortfilmer med utbildningar inom ledarskap. Ca 30 % av cheferna nyttjar plattformen regelbundet. Vid kampanjer ökar användandet.

De större förvaltningarna genomför ledarutvecklingsinsatser för sina chefer och för medarbetare erbjuds förvaltningsspecifika utbildningar och kompetenshöjande insatser utifrån behov. Medarbetare kan i vissa delar även delta på kurser som erbjuds till chefer. Avesta kommun har genomfört ett antal halvdagarsutbildningar i Medarbetarskap för anställda där varje anställd hade möjligheten att delta under en halvdag.

På kommunövergripande nivå erbjuds *Min Hälsa* i samarbete med Avesta hälsan. Under 2019 genomfördes tre kurser där varje kurs är på sex veckor. Totalt har 24 deltagare deltagit och syftet är att medarbetare som är på väg mot sjukfrånvaro eller ohälsa ska ges möjlighet att förebygga detta genom insatsen.

Det finns också ett aspirantprogram i samarbete med Västerås kommun och övriga kommuner inom Västmanlands län. Två personer har deltagit från Avesta.

Kommunen har haft närmare 1 mnkr i något som kallas Omställningsfonden. Genom 1 % avsättning av kommunens totala lönepott så kan medel användas från fonden för specifika behov av utbildningsinsatser inom förvaltningarna. Planeringsmöten har skett tillsammans med förvaltningarna vilket har inneburit att i princip alla ekonomiska medel som funnits i Omställningsfonden har använts.

## Personalomsättning

I årsredovisningen 2018 framgår att personalrörligheten är fortsatt hög inom kommunen. Det beror dels på pensionsavgångar men även rörlighet till nya tjänster och uppdrag som exempelvis sjuksköterskor, undersköterskor, utredare, socialsekreterare och lärare.

I *Program för kompetensförsörjning* finns en sammanställning av kommunens personalomsättning. Högst personalomsättning är det bland studie- och yrkesvägledare där andelen är 50 %. Biståndsbedömare och socialsekreterare är andra grupper med hög personalomsättning. Sjuksköterskor som är en yrkesgrupp i kommunen som är svår att rekrytera och där bristen behöver lösas med bemanningssjuksköterskor var personalomsättningen för 2018 25 %.

I intervjuer framkommer att det inom omsorgsförvaltningen har varit en stor omställning av chefer. Inom Vård och omsorg har en tredjedel av cheferna bytts ut. Även inom LSS Socialpsykiatri har många nya chefer anställts, hälften på grund av pensionsavgångar.

I kompetensförsörjningsprogrammet finns en prognos på pensionsavgångar vilken visar att en stor andel av kommunens chefer kommer att sluta sina anställningar. Nästan hälften av chefer och arbetsledare går i pension fram till 2030. Det är framförallt högre chefer som går i pension under perioden.

### 6.4.1 Bedömning

Ett kompetensförsörjningsprogram har beslutats av kommunfullmäktige under hösten 2019. Arbetet med förvaltningsspecifika handlingsplaner ska påbörjas under våren 2020 och åtgärder som behövs ska beaktas i budgetarbetet som sker under samma period. För att verksamheterna ska få effekt i sitt kompetensförsörjningsarbete behövs strategiska resurser att tillgå i form av HR-stöd eller liknande funktion.

För att lyckas med integrationen och nyttja den potential till kompetens som finns hos nyanlända behövs en satsning på arbetsmarknadsåtgärder. Den kommunala vuxenutbildningen har ett stort ansvar tillsammans med arbetsmarknadsenheten och externa aktörer att säkerställa att dessa resurser inte förblir outnyttjade utan kommer i



arbete. Det skulle även i stora delar innebära att kostnader för ekonomiskt bistånd skulle minska och kommunen frigöra resurser för mer utvecklande insatser.

Vi anser att kommunen har genomfört ett stort antal åtgärder och förslag för att säkra kompetensförsörjningen inom vård och omsorg. Dessa har skett både utifrån attrahera och behålla personal men även i form av större insatser som byggande av särskilt boende där koppling till kompetensförsörjning och kompetens finns.

Kompetensutvecklingsinsatser finns men vi upplever att de inte genomförs på ett strukturerat och genomtänkt sätt för att långsiktigt utveckla kommunens ledarskap. Ett flertal av de aktiviteter som erbjuds riktar sig till få av verksamhetens totala antal chefer. Effekt av ett strategiskt ledarutvecklingsprogram erhålls när kollektivet av chefer delar bild av hur verksamhetens mål ska nås och en samsyn finns hur strategierna ser ut för att göra detta. Ett utvecklat ledarskap är en förutsättning för att även medarbetarskapet ska utvecklas och gemensamma värderingar och ett arbetssätt som baseras på ständiga förbättringar bli en del i det dagliga arbetet och allas ansvar.

Den höga personalomsättningen kan påverka effektiviteten då rekrytering innebär att personalgrupper kan vara underbemannade och att nya medarbetare innebär att arbetsgruppen behöver tid för att lära känna varandra och hitta sina roller innan den kan fungera effektivt. Vid chefsomsättning är det vanligt att utvecklingsarbete tappar fart eller får vänta tills ny chef är tillsatt och omstart behövs vilket leder till att projekt och processer fördröjs eller inte alls genomförs. Vi ser det som positivt att kommunen har gjort en översyn i sitt strategiska kompetensförsörjningsarbete att inkludera prognos över chefsomsättningen på grund av pensionsavgångar. Vi anser att det är av stor vikt att ta tillvara den kunskap och erfarenhet som finns hos medarbetare som många gånger arbetet länge i kommunen och se till att nya chefer rekryteras så att en överlämning hinner ske och kunskapsöverföring ges utrymme.

## 6.5 Orsakssamband mellan organisation och hög sjukfrånvaro

Ledarskapet i kommunen är en viktig förutsättning för att organisationen ska ledas med effektivitet. Flertalet av intervjupersonerna återkommer till kommunens chefer som en grundpelare i arbetet med arbetsmiljön och engagemanget hos medarbetarna.

Den höga sjukfrånvaron är enligt en intervjuperson ett tecken på att organisationen inte mår bra och att det är stökigt på många håll. Bland annat inom bildningsförvaltningen med stress för lärarna och inom omsorgsförvaltningen som har tufft att klara sitt uppdrag. Det är många som är missnöjda med ledarskapet. En del förändringar i verksamheten har inte slagit väl ut, däribland nämns flextidsavtal som sagts upp som lett till stort missnöje som också visar sig i arbetsgivarvarumärket och kommunens förmåga att locka till sig nya medarbetare.

Det är chefernas ansvar att planera och utföra verksamheten så att målen både avseende ekonomi och verksamhet uppnås i så hög grad som möjligt. En utmaning som lyfts i intervjuer är att hela tiden balansera de ekonomiska förutsättningarna och få ihop budgeten kontra arbetsmiljön för chefer och medarbetare. Vissa enheter har fler anställda än budgeten tillåter då behoven finns hos brukare och elever men inte rymts

inom den ekonomiska ram som är tilldelad. Det leder till en stress hos cheferna som inte vet vilken aspekt som bör beaktas i första hand.

I intervjuer framkommer att chefernas förutsättningar att vara motiverande ledare inte är tillräckliga då de har många underställda och inte stödfunktioner i så stor grad som de har behov av. I en översyn som genomförts inom omsorgsförvaltningen tittade man på chefs- och stödorganisationen. I den visade det sig att antal underställda skiljer sig mycket åt mellan enheter, vilket leder till att cheferna har olika förutsättningar i sina uppdrag. Det behövdes ett förtydligande över ansvar och roller. Flertalet chefer ansåg att administration tog för mycket tid mot annat mer verksamhetsnära arbete. Chefernas ansvar i förhållande till HR behövde förtydligas enligt enkätsvaren men svaren skiljde sig mycket åt mellan cheferna och gav inte en klar bild.

Under 2019 har cheferna inom omsorgsförvaltningen erbjudits handledning för att stärkas i chefsrollen och förtydliga ansvaret. Företagshälsan har deltagit vid facklig samverkan för att prata om hur arbetet utförs och vad som är tillräckligt bra kvalitet. Det måste ske en dialog över vad arbetsgivaren har för ansvar och vad som kan påverkas av de faktorer som ligger till grund för sjukfrånvaro. Alla delar är inte kommunens ansvar som arbetsgivare utan även delar i privatlivet eller somatiska sjukdomar spelar in.

I en jämförelse mellan sjukfrånvaro och nettokostnadsavvikelse kan vi se att fritidsverksamheterna och vissa enheter inom hemtjänsten har lägre nettokostnad och en hög sjukfrånvaro på flertal enheter vilket kan vara en indikation på att verksamheten har större behov än nuvarande bemanning klarar med bibehållen hälsa eller att verksamheten inte bedrivs på ett effektivt sätt.

Vid en analys av enheter med hög sjukfrånvaro i relation till resultat i medarbetarundersökning så finns det i vissa fall gemensamma områden med lägre totalindex. I andra fall går det inte att se några orsakssamband mellan sjukfrånvaro och att de som svarat anser att arbetsplatsen, chefen och kollegor inte fungerar bra.

Där det finns gemensamma områden är det några som förekommer mer ofta:

- Styrning och ledning
- Brist på feedback och uppskattning
- Motiverande ledarskap

Området hälsosam situation förekommer med lågt totalindex för alla enheter med hög sjukfrånvaro utom en. För den resultatenheten finns inga orsakssamband alls, högt totalindex på alla områden i medarbetarundersökningen men sjukfrånvaro som varierar mellan låg sjukfrånvaro till närmare 30 % för olika avdelningar eller funktioner inom enheten.

### 6.5.1 Bedömning

Det går inte att med säkerhet fastställa att det finns ett orsakssamband mellan kommunens organisation och den höga sjukfrånvaron. Orsaker till sjukfrånvaro kan vara många och behöver analyseras på enhet- och individnivå. Medarbetar-

undersökning och annan kunskap som enheterna innehar kan utgöra en bra grund för att påbörja de fördjupade analyser som krävs för att säkerställa orsakssamband.

Genom vår analys kan vi däremot fastställa att ledarskapet och chefernas förutsättningar att leda verksamheten på ett effektivt sätt behöver utvecklas. Om medarbetarna inte uppfattar en tydlighet i styrning och ledning så finns inte förutsättningar att bedriva en verksamhet där alla tar ansvar och utför sitt arbete i strävan mot den vision och de mål som är beslutade.

Cheferna i Avesta kommun har inom vissa enheter många underställda och upplever att de saknar tillräckliga stödfunktioner vilket leder till att det inte finns förutsättningar att vara motiverande ledare vilket är ett område som mäts i medarbetarundersökningen. Utan tillräckliga förutsättningar blir det svårt att styra verksamheten med kvalitet och effektivitet. Att det dessutom upplevs att inte mål och ambitioner är satta i relation till ekonomisk ram riskerar att leda till att mål eller budget redan från början upplevs ouppnåeliga och kan minska incitamentet att uppfylla dessa.

Det påverkar i hög grad arbetsmiljön att ledarskap och medarbetarskap fungerar. Att alla tar ansvar för att det är en bra stämning med öppenhet och tillit både mellan chef och medarbetare men även mellan medarbetare. Utifrån det kan de signaler som finns i vissa delar i medarbetarundersökningen indikera att det finns behov av att utveckla detta i kommunen. Avsaknad av feedback och uppskattning riskerar att leda till minskat engagemang eller stress på grund av brist på förutsättningar att utföra arbetsuppgifter som man önskar för att ge medborgarna en hög kvalitet på sina insatser. Det går dock inte att säga något generellt om hela organisationen.

## 7 Slutsats och rekommendationer

Utifrån granskningen är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen inte har tillsett att arbetet med organisationseffektivitet bedrivs på ett ändamålsenligt och tillfredsställande sätt.

Som det beskrivs i inledningen är en stor del av variationerna i effektivitet mellan kommuner oförklarad och tyder på att kvaliteten i ledning, styrning och uppföljning har en avgörande betydelse för effektiviteten i en kommun. Delar som har visat sig viktiga för effektiva kommuner är tydlig och konkret målstyrning, låg personalomsättning, tydlig ansvarsfördelning och proaktivt kompetensförsörjningsarbete.

I Avesta kommun är måluppfyllelsen låg och medarbetarna saknar till viss del tydlighet i styrning och ledning. Cheferna upplever inte att de har tillräckliga förutsättningar att vara motiverande ledare och målen upplevs inte stå i relation till verksamhetens budget och de behov som finns i verksamheten för att uppnå målen. Perspektivet för medarbetare skulle på många sätt bidra till kommunens organisationseffektivitet om målen hade en högre måluppfyllelse. Prognos visar att inget av målen förväntas att uppnås under 2019. Personalkostnader, personalomsättning och sjukfrånvaro är centrala delar i hur effektiv verksamheten är. För alla dessa tre finns effektiviseringspotential i kommunen.

Det strategiska och proaktiva kompetensförsörjningsarbetet har påbörjats genom att ett program för kompetensförsörjning finns, däremot har inte arbetet med handlingsplaner påbörjats som ska säkerställa att strategierna i programmet genomförs.

Vår bild är att de effektiviseringar som pågår är en följd av besparingsåtgärder och budgetanpassningar och inte som ett medvetet och strategiskt sätt att utveckla och förbättra verksamheten. Vi har i intervjuer inte fått några beskrivningar av processer och arbetssätt som genomgår förändring utifrån ett kvalitetshöjande perspektiv. Det finns en risk att de effektiviseringar som pågår därför kommer att inverka på kvaliteten för brukare, elever, medborgare och medarbetare vilket ytterligare kan påverka kommunens organisationseffektivitet.

Vi upplever att det saknas ett sammanhållet arbete för utveckling av kommunens ledarskap och medarbetarskap och att de insatser som erbjuds riktas sig till för få individer för att få ett genomslag för hela verksamhetens effektivitet och en högre måluppfyllelse.

## 7.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Ge förvaltningarna i uppdrag att analysera sina kostnader i förhållande till uppnådd kvalitet för att synliggöra den effektiviseringspotential som finns.
- Ta fram en kommunövergripande värdegrund för att verksamheterna ska ha en gemensam grund att utgå från för en mer effektiv målstyrning och samsyn i det kommunala uppdraget.
- Implementera ett ledarutvecklingsprogram för alla chefer för ett utvecklat ledarskap med tydlighet i styrning och ledning.
- Säkerställa att cheferna går de obligatoriska utbildningarna som finns genom att följa upp detta på individnivå.
- Utvärdera effekt av de insatser som genomförts för att minska sjukfrånvaron och prioritera insatser på enheter med hög sjukfrånvaro för att få maximal nytta.
- Säkerställa att förvaltningschefer tar del av sina enheters resultat i medarbetarundersökningen för att detta ska kunna användas i förbättringsarbetet.
- Säkerställa att strategier i kompetensförsörjningsprogrammet genomförs med tydliga mål och tilldelade resurser för att få effekt i verksamheten.
- Säkerställa att personalavdelningen tillhandahåller det stöd som cheferna har behov av i arbetet med handlingsplaner kopplade till medarbetarundersökning, sjukfrånvaro och kompetensförsörjning.

Datum som ovan  
KPMG AB

Jenny Thörn  
*Kommunal revisor*

Sara Linge  
*Kundansvarig*

## Bilaga 1

### Kvalitetsjämförelse

Kommunens kvalitet i korthet, KKiK, rangordnar alla kommuner efter sina resultat utifrån verksamhetsområde. De bästa resultaten i jämförelse med andra kommuner får grön färg, de sämsta får röd färg och de i mitten får gul färg. I Avesta kommun har man även delat in det gula fältet för de 50 % av kommunerna som hamnar i mitten i två kategorier som fått ljusgrön färg för de näst bästa och ljusgul färg för de näst sämsta.

	Resultat	Jämfört med oss själva	Jämfört med andra
<b>Barn och unga</b>			
Plats på förskola på önskat placeringsdatum, andel barn, januari–juni (%)	60	↗	■
Inskrivna barn per årsarbetare, förskolan, antal, (2017)	4,4	↗	■
Kostnad förskola, kr/inskrivet barn	162 792	↘	■
Elever i åk 3 som deltagit i alla delprov som klarat alla delprov för ämnesproven i Svenska och svenska som andra språk, kommunala skolor, genomsnittlig andel (%)	62	↘	■
Elever i åk 6 med lägst betyg E i matematik, kommunala skolor, andel (%)	86,7	↘	■
Elever i åk 9 som är behöriga till yrkesprogram, kommunala skolor, andel (%)	65,6	↘	■
Elever i åk 9: Jag känner mig trygg i skolan, positiva svar, andel %	79,6	ny	■
Elever i åk 9: Jag är nöjd med min skola som helhet, positiva svar, andel %	71,6	ny	■
Kostnad grundskola F-9 hemkommun, kr/elev (2017)	118 824	↘	■
Gymnasieelever med examen inom 4 år, kommunala skolor, andel (%)	71,7	↗	■
Kostnad gymnasieskola hemkommun, kr/elev (2017)	147 591	↗	■
<b>Stöd och omsorg</b>			
Ej återaktualiserade personer med försörjningsstöd ett år efter avslutat försörjningsstöd, andel (%)	72	↘	■
Väntetid i antal dagar från första kontakttillfället för ansökan vid nybesök till beslut inom försörjningsstöd, medelvärde	22	↘	■
Kostnad individ- och familjeomsorg, kr/inv, (2017)	4 840	↘	■
Kvalitetsaspekter LSS grupp- och serviceboende, andel (%) av maxpoäng	64	↘	■
Kostnad funktionsnedsättning totalt (SoL, LSS, SFB), minus ersättning från FK, kr/inv. (2017)	5 867	↘	■
Väntetid i antal dagar från ansökningsdatum till erbjudet inflyttningsdatum till särskilt boende, medelvärde	61	↗	■
Personalkontinuitet, antal personal som en hemtjänsttagare möter under 14 dagar, medelvärde	18	↗	■
Kvalitetsaspekter särskilt boende äldreomsorg, andel (%) av maxpoäng	72	↗	■
Brukarbedömning särskilt boende äldreomsorg - helhetssyn, andel (%)	76	↗	■
Brukarbedömning hemtjänst äldreomsorg - helhetssyn, andel (%)	86	↘	■
Kostnad särskilt boende äldreomsorg, kr/inv. 80+, (2017)	240 054	↗	■
<b>Samhälle och miljö</b>			
Andel som får svar på e-post inom EN dag, (%)	96	↗	■
Andel som tar kontakt med kommunen via telefon som får ett direkt svar på en enkel fråga, (%)	74	↗	■
Gott bemötande vid kontakt med kommun, andel av maxpoäng (%)	85	↗	■
Valdeltagande i senaste kommunvalet, (%)	83,6	↘	■
Öppethållande huvudbiblioteket, timmar/vecka (2017)	49	→	■
Lämnat etableringsuppdraget och börjat arbeta eller studera (status efter 90 dagar), andel (%) (2017)	42	↗	■
Hushållsavfall som samlats in för materialåtervinning, inkl. biologisk behandling, andel (%) (2017)	33	↗	■
Miljöbilar av personbilar och lätta lastbilar enl MFS, % (2017)	29	↘	■

↗ Utvecklingen från förra året är positiv  
→ Ingen eller svårbedömd utveckling  
↘ Utvecklingen från förra året är negativ

■ Avesta tillhör den bästa gruppen  
■ Avesta tillhör den näst bästa gruppen  
■ Avesta tillhör den näst sämsta gruppen  
■ Avesta tillhör den sämsta gruppen

## Bilaga 2

### Enheter med sjukfrånvaro över 10 % (År 2019)

#### Omsorgsförvaltningen

- Nattpatrull Avesta/Horndal
- Hemtjänst Kornknarren/Krylbo 1/Rågen
- Administration hemtjänst/HSL
- Bemanning administration
- Rehab hemsjukvård
- Boendestöd
- Dagcenter Krylbogruppen
- Dagcenter Smått o Gott
- Stödboende Malmgården
- Gruppboende Folkaregatan
- Baldersgården Frejalunden
- Björkhagen natt/Rosen/Syrenen
- Administration Framnäs
- Framnäs Solsidan
- Solgården
- Balders inne
- Terapi träffpunkten
- Skogsglántan adm/natt
- Strömsnäs boende
- Tallbacken  
Hyttan/natt/Smedjan/terapi

#### Bildningsförvaltningen

- Administration förskola
- Violens förskola
- Våga vilja förskola
- Äventyret förskola
- Törnrosa förskola
- Fors SKM
- Blåkullen kök
- Gymnasiet SKM
- Klockarskolan SKM
- Kostenheten pool
- Prästkragen kök
- Talgoxen kök
- Älvnäs kök
- Bergsnäs fritidshem
- By fritidshem/lärare
- Johan Olov fritidshem
- Karlbo övrig personal
- Lund Nordanö fritidshem
- Skogsbo fritidshem
- Åvestadal fritidshem
- Markus fritidshem

#### Kommunkansliet

- Upphandlingsenheten
- Arkivet

#### Bygg och miljö

Ingen enhet har en dokumenterad sjukfrånvaro över 10 %