

Förstudie - Kommunens långsiktiga planering

KS 2021/221-3

Lindesbergs kommun

Maj 2021

Fredrik Birkeland, certifierad kommunal revisor

Per Larson

Viktor Lindelöv



Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	6
Syfte och frågeställningar	6
Avgränsning	6
Metod	5
Iakttagelser och kommentarer	6
Kommunens förväntade befolkningsutveckling	6
Kommunens arbete med långsiktiga ekonomiska planer/analyser	8
Kommunens investeringsbehov och investeringsplanering	11
Personal- och kompetensförsörjningsperspektivet i den långsiktiga planeringen	12

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lindesbergs kommun genomfört en förstudie avseende kommunens långsiktiga planering. Syftet med förstudien är att erhålla kunskap rörande kommunens förväntade befolkningsutveckling samt aktuellt förhållande avseende förekomst av långsiktiga analyser, kalkyler och långsiktig planering i kommunen.

Efter genomförd förstudie ser vi att Lindesberg kommun har möjlighet att stärka den långsiktiga planeringen i Lindesbergs kommun. Detta gäller främst långsiktiga ekonomiska kalkyler och långsiktig investeringsplan.

Kommunens befolkningsprognos som sträcker sig fram till år 2030 och som är indelad i kommunalekonomiskt relevanta åldersklasser. Den största demografiska utmaningen finns bland de äldre åldersgrupperna, där gruppen 80+ beräknas öka med cirka 60 procent fram till år 2030 jämfört med år 2020. Kommunens totala befolkningsprognos fram till år 2030 ligger 6 procent över SCB:s beräknade utveckling för kommunen.

I arbetet med de ekonomiska analyser är Lindesbergs planering huvudsakligen inriktad mot budget- och planåren. Investeringsplanen sträcker sig dock till år 2025 och kommunen analyserar skatteutvecklingen fram till år 2028. Det finns dock ingen analys av kostnaderna på lång sikt, vilket skulle behövas för att ge en tydlig bild av vilka utmaningar och effektiviseringsbehov som finns för kommunen samlat och inom respektive nämnd/förvaltning.

Vad gäller större investeringsprojekt i kommunen så är de uppdelade per nämnd i investeringsplanen. Vi kan inte se en tydlig koppling mellan investeringsplanen och den demografiska utvecklingen. Vi har inte heller sett någon analys av kommunens samlade behov utifrån den demografiska förändringen. Socialförvaltningen har av socialnämnden fått i uppdrag att ta fram en lokal- och bostadsförsörjningsplan.

Genom förstudien ser vi att personal- och kompetensförsörjningsperspektivet beaktas i kommunens långsiktiga planering. Det politiskt fastställda utvecklingsmålet kopplat till grunduppdrag *arbetsgivare* har fokus på digitalisering och förändrade arbetssätt, vilket visar på att kommunen har ett helhetsperspektiv och ser kompetensförsörjningsfrågan som en del i den ordinarie verksamhetsutvecklingsprocessen. Varje verksamhet ansvarar för att planera för sin kompetensförsörjning. Det pågår ett arbete med att ta fram kommunövergripande riktlinjer för kompetensförsörjning som vi ser kan bidra till en tydligare struktur i planering och uppföljning av det strategiska arbetet. Ett utvecklingsområde är att dels utveckla en strukturerad och systematisk uppföljning av det strategiska kompetensförsörjningsarbetet, dels att i än högre utsträckning integrera kompetensförsörjningsperspektivet och det ekonomiska perspektivet i den långsiktiga planeringen.

Sammanfattningsvis ser vi efter genomförd förstudie följande risker i kommunens arbete med långsiktig planering:

- Risk för felaktiga antaganden i befolkningsprognosen: *Behov av att kontinuerligt följa upp befolkningsprognos mot utfall och justera antaganden utifrån förändrade förutsättningar.*
- Risk för kortsiktig planering i fråga om kostnadsutveckling: *Behov av att analysera framtida kostnadskonsekvenser givet den demografiska strukturen.*
- Risk för att kommunens lokalplanering utgår från nuvarande behov snarare än framtida utveckling: *Behov av att analysera kopplingen mellan den demografiska utvecklingen och investeringsplanen.*
- Risk för bristande uppföljning: *Behov av att utveckla en strukturerad och systematisk uppföljning av det strategiska kompetensförsörjningsarbetet.*
- Risk för bristande helhetsperspektiv: *Behov av att i högre utsträckning integrera kompetensförsörjnings- perspektivet och det ekonomiska perspektivet i den långsiktiga planeringen.*

Inledning

Bakgrund

En stor utmaning för de flesta kommuner är att hantera befolkningsutvecklingen och den demografiska utvecklingen som följer därav.

För de kommuner som ökar sin befolkning handlar det om att matcha ett ökat behov av service och investeringar mot de ekonomiska/finansiella förutsättningarna. Lindesbergs kommun har under den gångna tioårsperioden haft en svagt positiv befolkningsutveckling. En fortsatt befolkningstillväxt leder till ökade skatteintäkter. Tillväxten liksom de demografiska förändringarna i befolkningsstrukturen medför samtidigt att efterfrågan på kommunal service ökar och därmed kostnaderna, vilket ställer krav på god planering och framförhållning gällande utbyggnad av den kommunala servicen och infrastrukturen. Det finns därmed ett stort behov av långsiktighet och framförhållning i planeringen. T.ex. hur ser den kommunalekonomiska kalkylen ut på lång sikt, dvs. 10-20 år? Förutom de ekonomiska/finansiella förutsättningar behöver även personal- och kompetensförsörjningsperspektivet beaktas.

Det har visat sig, bl.a. i en enkät som genomförts av PwC under år 2020, att analyser, kalkyler och planering på lång sikt enligt ovan är ett utvecklingsområde i många kommuner. Det handlar dels om de samlade ekonomiska konsekvenserna, d.v.s. den kommunalekonomiska kalkylen på lång sikt, dels behov av omprioritering mellan de olika verksamhetsområdena. I den enkät som genomförts visas också behov av en stärkt samverkan mellan HR- och ekonomifunktioner i den långsiktiga planeringen, liksom att integrera personal- och kompetensförsörjningsperspektivet i den långsiktiga (ekonomiska) planeringen.

För långsiktiga analyser, av såväl ekonomiska/finansiella förutsättningar som för personal- och kompetensförsörjningen, utgör befolkningsprognoser och den förväntade befolkningsutvecklingen ett väsentligt underlag.

Revisorerna i Lindesbergs kommun vill med anledning av detta genomföra en förstudie för att erhålla kunskap rörande kommunens förväntade befolkningsutveckling samt aktuellt förhållande avseende förekomst av långsiktiga analyser, kalkyler och långsiktig planering i kommunen.

Syfte och frågeställningar

Syftet med förstudien att erhålla kunskap rörande kommunens förväntade befolkningsutveckling samt aktuellt förhållande avseende förekomst av långsiktiga analyser, kalkyler och långsiktig planering i kommunen. För att besvara syftet med förstudien ska följande frågor besvaras:

- Hur ser kommunens förväntade befolkningsutveckling och demografiska utmaning ut?
- Hur arbetar kommunen med långsiktiga ekonomiska planer/analyser?
- Har kommunen en långsiktig investeringsplan som tydligt visar på kommande investeringsbehov utifrån bl.a. förväntad befolkningsutveckling?

- Beaktar kommunen personal- och kompetensförsörjningsperspektivet i den långsiktiga planeringen?

Avgränsning

Förstudien avgränsas till att översiktligt kartlägga kommunens förväntade befolkningsutveckling samt aktuellt förhållande avseende förekomst av långsiktiga analyser, kalkyler och långsiktig planering i kommunen.

Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier av bland annat planeringsdokument, analyser och styrdokument samt genom intervjuer med kommundirektör, ekonomichef och personalchef.

De intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

Vi har inom ramen för förstudien tagit del av bland annat följande dokument/material:

- Befolkningsprognos
- Årsredovisning 2020
- Personalekonomiskt bokslut 2020
- Mål och budget 2021-2023
- Bostadsförsörjningsprogram KF § 49 2020
- Årshjul för planering och uppföljning år 2021
- Prognos över antalet särskilt boende-platser utförd av extern arkitektbyrå
- Utkast på riktlinje för kompetensförsörjning
- Samhällsbyggnadsbyggnadsförvaltningens kompetensinventering inkl rutin
- Informationsblad: Trygga kompetensen för en God och nära vård – En läns-gemensam kompetensförsörjningsplan
- Dagordning och presentation för analysdagen
- Plan över personalenhetens kompetensförsörjningsaktiviteter för år 2021
- Kompetensförsörjningsaktiviteter – plan för 2021 och 2020

Iakttagelser och kommentarer

Kommunens förväntade befolkningsutveckling

- **Frågeställning 1:** Hur ser kommunens förväntade befolkningsutveckling och demografiska utmaning ut?

Kommunen har en framtagen befolkningsprognos som sträcker sig till år 2030. Prognosen har tagits fram av kommunen genom att undersöka den historiska utvecklingen gällande inflyttning, utflyttning, invandring, utvandring, döda och födda utifrån olika åldersgrupper. Befolkningsprognosen revideras årligen inför uppstarten av mål- och budgetarbetet.

Antal personer i ettårsklasser har räknats fram genom att flytta fram antalet personer till att de blir ett år äldre utifrån att alla bor kvar i kommunen. Sedan har det 7-åriga genomsnittet använts gällande invandrings- och inrikesflyttningsnettot inkluderats samt antal som avlidit i snitt. Därefter har en dialog förts mellan ledande tjänstepersoner inom kommunstyrelseförvaltningen kring antaganden och slutsatser.

Enligt intervju beaktas effekterna av nybyggnation i bostadsförsörjningsprogrammet (KF §49/20) till viss del i befolkningsprognosen. Bostadsförsörjningsprogrammet anger riktlinjer för bostadsförsörjningen i enlighet med lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Kommunens planering av framtida bostäder påverkar även investeringsplanen eftersom verksamhetslokaler behöver byggas/anpassas efter den framtida befolkningsutvecklingen inom respektive delområde. I programmet finns analyser om befolkningens utveckling och sammansättning, bostadsbyggande och utveckling på bostadsmarknaden samt resonemang kring framtida bostadsbehov. Vad vi kan se har befolkningsprognosen använts som underlag för bostadsförsörjningsprogrammet.

Prognosen används av socialförvaltningen för framräkning av platsbehov samt av barn- och utbildningsförvaltningen för beräkning av framtida elevunderlag. I intervjuer framkommer att det finns en viss svårighet göra långsiktiga befolkningsprognoser - som exempel lyfts att kommunen år 2020 hade ett invandrings- och inrikesflyttningsnetto som var avvikande från tidigare år på grund av pandemin. Under intervjuer framkommer även att kommunen arbetar med att ta fram befolkningsprognoser på områdesnivå.

Vid jämförelse av den kommunspecifika befolkningsprognosen som Statistiska centralbyrån tar fram¹ framgår det att kommunen räknar med en total tillväxttakt som är 6 procentenheter högre, motsvarande 1353 invånare, fram till år 2030 än vad SCB gör. Enligt uppgift från ekonomichef sker en månadsvis löpande uppföljning av prognoserna från SCB.

Utifrån kommunens egna befolkningsprognos illustreras befolkningens struktur och förändringar i diagram 1 och 2 nedan. Diagram 1 jämför antalet invånare i olika åldersgrupper år 2020 med år 2030 i absoluta tal, medan diagram 2 illustrerar den procentuella förändringen inom dessa grupper. Diagram 2 visar att att det

¹https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0401__BE0401A/BefProgOsiktNetN

prognosticeras relativt små förändringar gällande barn och unga (0-18 år). Antalet i förskoleålder eller yngre förväntas öka med 10 respektive 6 procent medan antalet sexåringar minskar med 9 procent. Enligt kommunens prognos kommer antalet invånare mellan 7-15 år samt 16-18 år att vara i princip oförändrat år 2030 jämfört med år 2020.

Bland invånare i arbetsför ålder (19-64 år) beräknas en minskning om 3 procent, motsvarande 400 personer, från år 2020 till 2030. Åldersgruppen 65-79 är den åldersgrupp som minskar procentuellt mest - 15 procent. Lindesbergs kommun prognosticerar att antalet äldre pensionärer (80+ år) kommer öka mest.

Diagram 1. Kommunens befolkningsstruktur 2030 jämfört med 2020.

Kommunens befolkningsstruktur

Jämförelse 2020 och 2030, Lindesbergs kommun

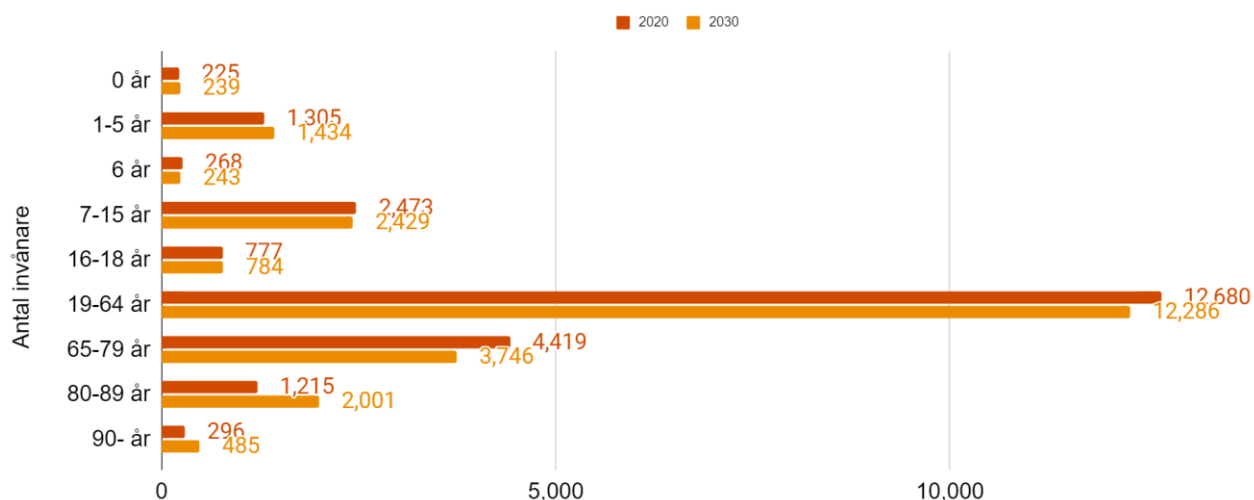
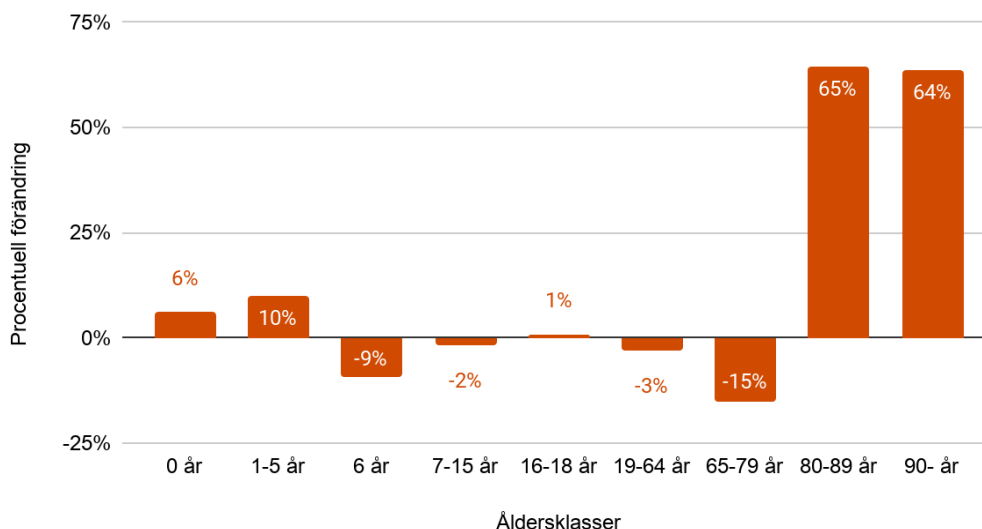


Diagram 2. Lindesbergs befolkningsförändring mellan 2020-2030.

Procentuell befolkningsförändring 2020-2030



Kommentarer

Lindesbergs kommun har för närvarande en befolkningsprognos som sträcker sig fram till år 2030 och är indelad i åldersgrupper. Det pågår ett arbete med att ta fram prognoser på områdesnivå.

Befolkningsförändringarna i kommunen påverkar kommunens framtida kostnader och intäkter. De demografiska förändringarna i antal barn och elever i förskole-, grundskole- och gymnasieålder är relativt små. Störst demografisk utmaning finns bland de äldre invånarna i åldersgrupperna 80-89 år samt 90+. Denna utveckling stämmer väl överens med rikets demografiska utveckling. Det är viktigt att kommunen har en resursfördelningsmodell som kompenserar nämnderna utifrån förändringar i befolkningsammansättning.

Vi noterar även att kommunens befolkningsprognos ligger 6 procent över SCB:s beräknade utveckling för kommunen fram till år 2030. Därför kan det vara särskilt intressant att analysera vad avvikelserna beror på. Vidare anser vi att kommunen särskilt bör bevaka utvecklingen bland de yngre åldersgrupperna - kommunen prognostiserar att antalet 0-5 åringar kommer att öka, men det är svårt att prognostisera födelsetal vilket gör det svårt att beräkna antalet förskoleplatser och tillhörande driftkostnader.

Kommunens arbete med långsiktiga ekonomiska planer/analyser

- **Frågeställning 2:** Hur arbetar kommunen med långsiktiga ekonomiska planer/analyser?

Lindesbergs kommun har varje år en analysdag där bland annat långsiktig ekonomisk planering diskuteras. Enligt kommunens årshjul för planering och uppföljning sker analysdagen under mars månad. Medverkande på analysdagen är kommunstyrelsen, ordföranden och ledamöter i nämnder, förvaltningschefer, bolagens vd och ordföranden inom respektive bolag, controller och ekonomichefer samt ledande tjänstepersoner från gemensamma kommunalförbund.

Tidigare års resultat (både ekonomiska och verksamhetsmässiga) samt framtidsutsikter/omvärldsanalys behandlas. Områden som behandlades vid analysdagen 2020 var bland annat den demografiska utvecklingen (se *frågeställning 1*), de politiska målen, kompetensförsörjningen, utvecklingen i kommunkoncernens bolag samt de olika nämndernas verksamhetsområden.

Vid intervjuer beskrivs att analysdagen har existerat i nuvarande format under 3-4 år. Tidigare hade kommunen ett mer kortsiktigt perspektiv och fokuserade huvudsakligen på budget- och planåren. Analysdagen uppges syfta till att skapa ett mer långsiktigt förhållningssätt.

Enligt *Mål och budget 2021-2023* är kommunens finansiella mål:

1. Soliditeten skall vara oförändrad eller öka under planperioden 2021–2023.
2. Årets resultat skall uppgå till minst 1 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning.

År 2020 ökade soliditeten för kommunen till 23,42 procent och resultatet uppgick till 4,3 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning. Den höga resultatnivån beror på generella statsbidrag till följd av pandemin.

Vid intervju framkommer att kommunens resultatmål bör vara högre, givet den framtida investeringsnivån. Detta för att undvika hög belåning och stärka soliditeten.

Kommunen arbetar för att skapa en helhetsbild utifrån koncernperspektivet i den samlade finansiella rapporteringen och planerna. Enligt intervju med kommundirektör och ekonomichef strävar kommunen mot att inte ta upp lån i kommunen och kreditvärdigheten utgår från koncernens samlade nettoskuldsättning.

Lindesbergs kommun arbetar för närvarande inte med någon strukturerad scenarioplanering utöver att kommunen nyttjar SKR:s skatteunderlagsprognos för att simulera framtida skatteintäkter. Kommunen har en förhållandevis stor andel av intäkterna från generella statsbidrag och utjämning. Andelen ökade år 2020 till följd av utökade generella statsbidrag till kommunal sektor. I *Årsredovisning 2020* framgår att kommunen erhöll 466 miljoner kronor i generella statsbidrag och utjämning, vilket motsvarar 30 procent av de totala intäkterna. I intervjuer beskrivs att kortsiktigheten i de flera av statsbidragen från staten gör det svårt att skapa en rättvisande långsiktig prognos gällande intäkter.

I *Mål och budget 2021-2023* fastställs prognos för likviditeten och mål för soliditeten inklusive ansvarsförbindelser fram till år 2023. I verksamhetsplanen inom *Mål och budget 2021-2023* finns även kommunens investeringsbudget fram till 2025 på nämnd- och projektnivå. I verksamhetsplanen finns även en kassaflödesanalys fram till 2023.

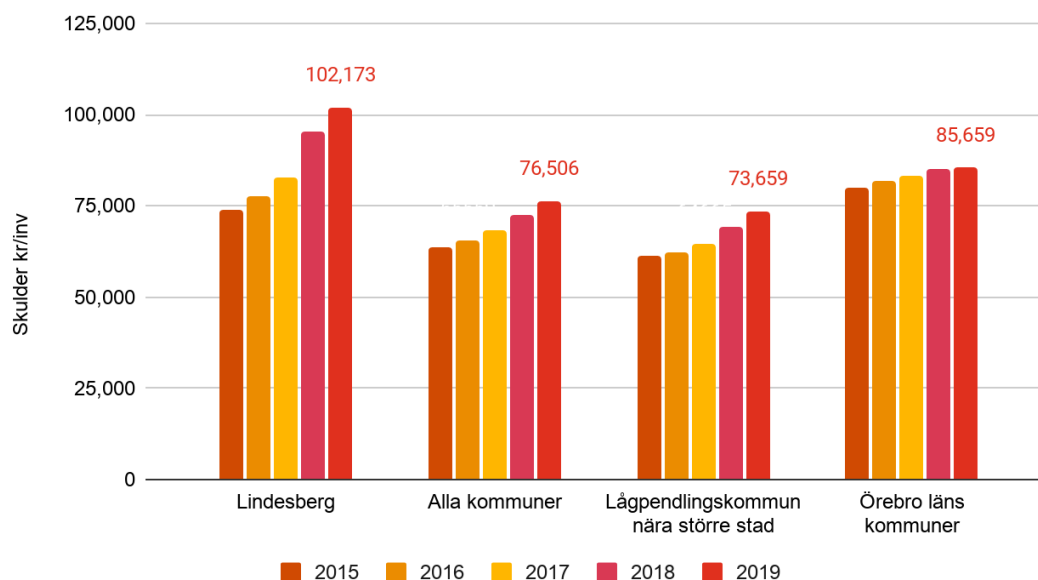
Kommunen arbetar för närvarande inte med någon mer långsiktig ekonomisk planering utanför skatteunderlagsprognosen, verksamhetsplaneringen och befolkningsprognosen.

Diagram 3 beskriver skulden per invånare 2015-2019 i kommunkoncernen jämfört med alla kommuner i Sverige, Lindesbergs kommungrupp samt snittet bland Örebro läns kommuner. Av diagrammet framgår att Lindesbergs skuldutveckling per invånare för

kommunkoncernen har varit mest omfattande av jämförelsegrupperna - 38 procents ökning, vilket kan jämföras med riksgenomsnittet som har ökat med 20 procent. Den totala skuldnivån i Lindsberg var högst av jämförelsegrupperna år 2019. Lindsbergs skuld inom kommunkoncernen uppgick till 102 173 kronor per invånare, vilket kan jämföras med riksgenomsnittets skuldnivå om 76 506 kronor per invånare.

Diagram 3. Skulder totalt för kommunkoncernen

Skulder totalt kommunkoncernen, kr/inv



Kommentarer

Framförhållning och långsiktighet är viktiga faktorer för att skapa stabilitet i den ekonomiska planeringen och för att undvika alltför stora förändringar mellan budgetåren. Samtidigt som oväntade omvärldsfaktorer, exempelvis pandemin, påverkar planeringen kan ett systematiskt arbetssätt gällande långsiktig ekonomisk planering och scenarioplanering leda till att kommunen får en ökad förståelse för hur omvärldsfaktorer påverkar kommunen. Därutöver är långsiktiga ekonomiska planer och analyser viktiga för att skapa en långsiktighet i kommunens verksamheter.

Kommunens ekonomiska planering är huvudsakligen inriktat mot budget- och planåren. Investeringsplanen sträcker sig dock till år 2025. Ekonomifunktionen analyserar skatteutvecklingen utifrån SKR:s prognos, som för närvarande sträcker sig till år 2028. Det finns dock ingen analys av kostnaderna på lång sikt. Detta kan exempelvis tas fram för de olika kärnverksamheterna (e.g. förskola, fritidshem, grundskola inklusive förskoleklass, gymnasieskola, äldreomsorg) genom att beräkna prislapp per elev/brukare och skriva fram volymen enligt kommunens befolkningsprognos. På så sätt ges en tydlig bild av vilka utmaningar som finns inom respektive verksamhet. Vid intervju nämns att det finns ett politiskt beslut på att införa en resursfördelningsmodell efter volym och att det ska ske inför år 2024. Att göra en analys av kostnaden per elev/brukare torde även vara tillämpligt i den framtida resursfördelningsmodellen.

I förlängningen kan kommunen utöver att beräkna det demografiska trycket inkludera driftkostnadskonsekvenser av investeringar, exploateringar, pensioner och jämföra med

skatteunderlagsprognosen enligt SKR. Detta kan förtydliga en nödvändig långsiktig nivå avseende effektiviseringar.

Vi ser positivt på kommunens arbete för att uppnå ett kommunkoncernperspektiv. Vidare anser vi att analysdagen och dess innehåll med fokus på den långsiktiga ekonomiska (och verksamhetsmässiga) konsekvenser bidrar till att stärka det långsiktiga perspektivet.

Kommunens investeringsbehov och investeringsplanering

- **Frågeställning 3:** *Har kommunen en långsiktig investeringsplan som tydligt visar på kommande investeringsbehov utifrån bl.a. förväntad befolkningsutveckling?*

I kommunens verksamhetsplan i *Mål och budget 2021-2023* finns kommunens investeringsbudget fram till 2025 på nämnd- och projektnivå. Kommunen skiljer på skattefinansierade och avgiftsfinansierade investeringar.

Enligt *Årsredovisning 2020* hade kommunen en total genomförandegrad på 41 procent på sina investeringar. Vid intervjuer beskrivs att vissa projekt drar ut på tiden och att det ofta förekommer projektspecifika omplaceringar både i fråga om tid och omfattning. Kommunens självfinansieringsgrad (årets resultat plus avskrivningar i procent av kommunens nettoinvesteringar) år 2020 uppgick till 177 procent, vilket innebär att kommunens investeringar kan finansieras utan lånefinansiering. Kommunen beskriver i intervjuer att de flesta investeringarna är reinvesteringar snarare än om-, till- eller nybyggnationer. Vidare framkommer att investeringarna ofta är motiverade utifrån förändrade myndighetskrav och/eller anläggningens tekniska standard.

Som vi tidigare konstaterat förväntas Lindesbergs kommun växa inom åldersgrupper som efterfrågar insatser inom äldreomsorgen. Socialförvaltningen anlidade enligt uppgift i intervju därför en extern arkitektbyrå för att göra en utredning av *Strategisk lokal- och bostadsförsörjning* inom socialnämndens verksamhetsområden. Syftet med planen var att etablera en metod för att långsiktigt och strategiskt förse socialförvaltningen med verksamhetslokaler och bostäder utifrån verksamheternas behov och utifrån ett brukar- och personalperspektiv. Hänsyn skulle även tas utifrån kostnadseffektivitet. Socialnämnden beslöt (SN §38/21) att förvaltningen skulle arbeta vidare med en framtida lokal- och bostadsförsörjningsplan utifrån ett 10-årsperspektiv. Vi kan dock inte se att det totala långsiktiga behovet i antal platser är kartlagt.

Enligt uppgift har ingen specifik platsanalys genomförts för barn och unga de senaste åren. Det framgår dock att kommunen önskar avetablera tillfälliga modullösningar och minska barngrupperna, vilket påverkar investeringsplanen. Enligt förvaltningen önskar kommunen skapa större enheter inom förskolan. I intervjuer framkommer att kommunen anser att barn i förskoleålder är en svår-prognostiserad grupp och därför är det svårt att långsiktigt planera för behovet av förskoleplatser.

Kommentarer

Lindesbergs kommuns investeringsplan i *Mål och budget 2021-2023* sträcker sig till år 2025 och större projekt finns uppdelade på respektive nämnd. Vi kan däremot inte se en tydlig koppling mellan investeringsplanen och den demografiska utvecklingen. Socialnämnden har genom utredningen av en extern arkitektbyrå analyserat behovet av

lokaler och bostäder för nämndens tre verksamhetsområden; vård- och omsorg, funktionsstöd samt individ och familj (IFO). Socialförvaltningen har sedan fått uppdrag att ta fram en lokal- och bostadsförsörjningsplan utifrån ett 10-årsperspektiv. Vi har dock inte sett någon analys av kommunens samlade behov utifrån den demografiska förändringen. En intressant analys som kommunen skulle kunna göra är att utreda det samlade behovet utifrån service/inskrivningsgrad, volymutveckling och schabloner. Som exempel kan äldreomsorgen nämnas där andelen 80+ år inom särskilt boende var 13,5 procent år 2019. Antalet invånare 80+ år förväntas öka med 975 personer fram till år 2030 enligt kommunens befolkningsprognos. Givet att andelen 80+ år inom särskilt boende hålls på en konstant nivå ser vi ett behov av 131 platser nya platser. Analysen kan sedan fokuseras mot huruvida kommunen med nuvarande fastighetsbestånd kan tillgodose behovet eller om man långsiktigt behöver planera för ett nytt särskilt boende.

Personal- och kompetensförsörjningsperspektivet i den långsiktiga planeringen

- **Frågeställning 4:** *Beaktar kommunen personal- och kompetensförsörjningsperspektivet i den långsiktiga planeringen?*

De politiska målen

I kommunfullmäktiges mål- och budgetdokument för år 2021 beskrivs tre grunduppdrag som kommunen har: 1) arbetsgivare, 2) välfärd och service samt 3) samhälle och demokrati. Till varje grunduppdrag finns fastställda kvalitetsfaktorer och kvalitetsindikatorer. För grunduppdraget *arbetsgivare* är nedan kvalitetsfaktorer och kvalitetsindikatorer fastställda:

Kvalitetsfaktor	Kvalitetsindikator
Attraktiv arbetsgivare med fokus på arbetsmiljö, ledarskap, medarbetarskap och kompetensförsörjning	Resultat i medarbetarenkätens fråga om att se fram emot att gå till arbetet
Friska medarbetare	Sjukfrånvaro hos medarbetare

Vidare finns det för varje grunduppdrag ett eller flera utvecklingsmål. För grunduppdraget *arbetsgivare* anges att utvecklingsmålet är en ökad digitalisering inom verksamheter och kommunen för att klara av kompetensförsörjningen och välfärden i framtiden. Till utvecklingsmålet finns två utvecklingsindikatorer fastställda.

Det personalekonomiska bokslutet och kompetensförsörjningsläget

I kommunens personalekonomiska bokslut för år 2020 redovisas fakta och statistik där syftet med redovisningen är att den ska utgöra en uppföljning av året samt vara en grund för dialog och analys. Det personalekonomiska bokslutet redovisar kommunens personalstruktur, t.ex. intern och extern personalomsättning, genomsnittlig

sysselsättningsgrad och planerade pensionsavgångar. Vidare redovisas lönestatistik, resursanvändning i form av arbetad tid, sjukfrånvaro och arbetsmiljörelaterade nyckeltal samt personalkostnader.

I det personalekonomiska bokslutet finns även ett avsnitt avseende kompetensförsörjningen där det framgår att knappt 500 medarbetare kommer gå i pension de närmsta 10 åren och att det till detta behöver planeras för en personalomsättning på ca 15 procent per år. I både intervju och i kommunens personalekonomiska bokslut 2020 uppges att rekryteringsutmaningen är stor inom flera olika befattningar i kommunen. Kommunen ser, liksom många andra kommuner, rekryteringsutmaningar i flera av de nationella bristyrkena. Specialistbefattningar är generellt svårrekryterade, men även större yrkesgrupper som undersköterskor och pedagoger är svårrekryterade.

I intervju lyfts att Lindesbergs kommunen har både en fördel samt en nackdel i att ligga geografiskt nära Örebro. Fördelen är att det finns en stor potential att genom ett starkt arbetsgivarvarumärke och genom att erbjuda intressanta karriärvägar kunna attrahera studenter från Örebro universitet när de tar examen. Nackdelen är att även om studenterna börjar sin karriär i Lindesbergs kommun, så är det inte ovanligt att de efter några år söker sig till andra tjänster inom t.ex. Örebro kommun som är en större arbetsgivare och som kan uppfattas erbjuda ännu fler karriärmöjligheter. Utifrån detta blir behållarperspektivet i kompetensförsörjningsarbetet viktigt enligt personalchefen.

Det strategiska kompetensförsörjningsarbetet

I det personalekonomiska bokslutet 2020 beskrivs att varje verksamhet ansvarar för att planera för kompetensförsörjning inom sin verksamhet och att det krävs ett långsiktigt arbete på alla nivåer och olika insatser, såväl stora som små. I intervju med personalchef lyfts att kompetensförsörjningsarbetet inte ska ses som en isolerad eller sidoordnad process, utan att kompetensförsörjningsperspektivet ska genomsyra även frågor som rör exempelvis arbetsmiljö, samverkan och ledarskap. Personalchefen upplever även att det finns en samsyn från facklig-, politisk- och kommunledningsnivå i att kompetensförsörjning, lönebildning och arbetsmiljö hör ihop och är centrala delar för att verksamheterna ska lyckas med sitt uppdrag och uppfylla sina mål på såväl kort som lång sikt. Som en del i kommunens övergripande kompetensförsörjningsarbete har till exempel ett nytt utvecklingsprogram för framtida ledare inom kommunen arbetats fram under år 2020. Syftet med utvecklingsprogrammet är att stärka tillgången på första linjens chefer genom att skapa intresse och ge förutsättningar för framtida ledare att bli mer rustade inför en chefsroll.

I intervjun beskriver personalchefen att kommunen de senaste åren har gjort en förflyttning i synen på och arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen på förvaltnings- och verksamhetsnivå. Det strategiska kompetensförsörjningsarbetet beskrivs ha blivit en integrerad del i förvaltningarnas verksamhetsutvecklingen och uppfattas inte som en fråga som PA/löneheten (personalavdelningen) äger, utan snarare en fråga som PA/löneheten ger stöd i. PA/löneheten har en upprättad plan för kompetensförsörjningsaktiviteter för år 2021. I planen framgår vilken effekt aktiviteterna kan tänkas ha, vilka de berörda befattningarna är, vem som är ansvarig samt tidplan och uppföljning.

Som ett exempel på de enskilda förvaltningarnas arbete med kompetensförsörjningen så har vi inom ramen för förstudien tagit del utav samhällsbyggnadsförvaltningens kompetensinventering. Dokumentet syftar till att ge en rutin för inventering av kompetens samt kompetensbehov inom enheterna, där inventeringen ska ligga till grund för kompetensutvecklingsplaner. Kompetensinventeringen ska göras minst en gång per år eller efter behov (t.ex. vid hög personalomsättning). Syftet är att försäkra sig om att det finns tillräcklig kompetens inom respektive arbetsgrupps ansvarsområden.

I intervju lyfts även att Lindesbergs kommun är en del i regionens gemensamma arbete med att ta fram en kompetensförsörjningsstrategi kring överflyttningen till "Nära vård". Projektet inleds med en kompetenskartläggning, som samtliga kommuner och regionen i länet genomför under våren 2021. Efter sammanställning av resultat från kartläggningarna, dialog och omvärldsbevakning är målet att formulera en länsgemensam kompetensförsörjningsplan för en *God och nära vård* med inriktning mot den kommunala vård- och omsorgen samt regionens hälso- och sjukvård. Planen kommer bl.a. identifiera vilken kompetens som behöver stärkas hos medarbetarna samt när, hur och vilka som har ansvar för att göra det möjligt.

Ett utvecklingsområde som lyfts i intervjuer är att dels utveckla en strukturerad och systematisk uppföljning av det strategiska kompetensförsörjningsarbetet, dels att i än högre utsträckning integrera kompetensförsörjningsperspektivet och det ekonomiska perspektivet i den långsiktiga planeringen.

Pågående arbete med framtagande av riktlinjer för kompetensförsörjning

I intervju beskrivs att det pågår ett aktivt arbete med kompetensförsörjningen inom kommunens verksamheter, men att kommunen i dagsläget inte har en fastställd eller beslutad kompetensförsörjningsplan. Vid tidpunkten för förstudien pågår ett arbete med att ta fram en kommunövergripande riktlinjer för kompetensförsörjningen. Inom ramen för förstudien har vi tagit del av ett utkast av denna. I utkastet till riktlinjer beskrivs kompetensförsörjningsarbetet som ett ständigt pågående arbete med fyra olika strategiområden: attrahera, rekrytera, utveckla och engagera. Planering och uppföljning av hur kompetensförsörjningsarbetet sker ska integreras i ordinarie verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning. Förvaltningarna ska med utgångspunkt i utkastet till riktlinjerna arbeta fram kompetensförsörjningsplaner som är tänkta att följas upp inom ramen för ordinarie verksamhetsuppföljning. Planen beskriver även att samverkan med fackliga organisationer samt återkoppling till politisk nämnd är viktiga delar för att säkerställa ett ändamålsenligt strategiskt kompetensförsörjningsarbete. Grunden i arbetet är för alla verksamheter den nulägesanalys kopplat till befattningar som idag finns inom verksamheterna. Tidplanen för det fortsatta arbetet med riktlinjen är att den kommunövergripande ledningsgruppen samt den fackliga samverkansgruppen ska ta del av uppdaterat utkast med möjlighet att inkomma med synpunkter under maj månad. Beredning i kommunstyrelsen och därefter antagande av riktlinjen planeras till hösten 2021 om inget oförutsett inträffar.

Kommentarer

Genom förstudien ser vi personal- och kompetensförsörjningsperspektivet beaktas i den långsiktiga planeringen. Vi ser att det finns ett politiskt fokus och en medvetenhet kring de utmaningar som Lindesbergs kommun står inför kopplat till personal- och kompetensförsörjningen. Detta tar sig uttryck i bland annat grunduppdraget *arbetsgivare*

med tillhörande utvecklingsmål. Utvecklingsmålet har fokus på digitalisering och förändrade arbetssätt, vilket visar på att kommunen har ett helhetsperspektiv och ser kompetensförsörjningsfrågan som en del i den ordinarie verksamhetsutvecklingsprocessen. Det är tydligt att varje verksamhet ansvarar för att planera för kompetensförsörjning inom sin verksamhet och att det krävs ett långsiktigt arbete på alla nivåer och olika typer av insatser, såväl stora som små. Genom det personalekonomiska bokslutet ges en god bild av bland annat kommunens personalstruktur, kommande pensionsavgångar, personalomsättning samt kompetensförsörjningsarbetet. Detta utgör enligt vår mening ett bra analysunderlag.

Det pågår ett arbete med att ta fram kommunövergripande riktlinjer för kompetensförsörjningen som vi ser kan bidra till en tydligare struktur i planering och uppföljning av det strategiska kompetensförsörjningsarbetet. Ett utvecklingsområde som lyfts i intervjuer är att dels utveckla en strukturerad och systematisk uppföljning av det strategiska kompetensförsörjningsarbetet, dels att i än högre utsträckning integrera kompetensförsörjningsperspektivet och det ekonomiska perspektivet i den långsiktiga planeringen.

2021-05-27

Tobias Bjöörn

Uppdragsledare

Fredrik Birkeland

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Lindesbergs kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-02-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.