



2009/99-5

Den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen





Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen

Enligt Statskontorets instruktion ska Statskontoret följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Av Statskontorets regleringsbrev för år 2009 framgår att Statskontoret senast den 1 juni 2009 ska lämna en rapport avseende analys av den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Anna Karlgren och utredare Anna Pauloff, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Anna Pauloff



Innehåll

	Sammanfattning	2
1	Beskrivning av uppdraget	5
1.1	Syfte och bakgrund	5
1.2	Metod	5
1.3	Utgångspunkter för Statskontorets analys	6
2	Myndigheternas arbete med strategisk kompetensförsörjning	9
2.1	Statligt anställda	9
2.2	Regeringens uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning	11
2.3	Hur arbetar myndigheterna med strategisk kompetensförsörjning?	14
3	Generationsväxlingen	18
3.1	Varken nytt eller dramatiskt	18
3.2	Myndigheterna är olika	18
3.3	Hot eller möjlighet?	19

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Syftet var att på en övergripande nivå ta reda på hur myndigheternas arbete med strategisk kompetensförsörjning ser ut och vilka utmaningar statsförvaltningen som helhet står inför när det gäller den framtida kompetensförsörjningen. Ett särskilt fokus i detta arbete har också varit att ta reda om det finns behov av några generella insatser från regeringens sida. Rapporten bygger på en granskning av ett antal årsredovisningar, intervjuer med parterna på den statliga arbetsmarknaden, en undersökning bland myndighetshandläggare inom Regeringskansliet, möte med cirka 15 personalchefer och administrativa chefer inom ramen för Arbetsgivarverkets sektorverksamhet samt en dokumentstudie.

Begreppet strategisk kompetensförsörjning

Strategisk kompetensförsörjning är inget entydigt begrepp och myndigheternas sätt att hantera dessa frågor varierar stort. På ett övergripande plan kan man dock säga att myndigheternas arbete med strategisk kompetensförsörjning handlar om att systematiskt analysera vilken kompetens myndigheterna behöver på kort och på lång sikt för att klara sina nuvarande och framtida uppgifter.

lakttagelser

Strategisk kompetensförsörjning handlar om verksamhetsutveckling

Medarbetarnas kompetens är den helt avgörande förutsättningen för myndigheternas förmåga att bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt och uppnå sina mål. Tillsammans med det delegerade arbetsgivaransvaret gör det att frågan om strategisk kompetensförsörjning måste stå högt upp på varje myndighetslednings dagordning. Att utveckla verksamheten är i praktiken detsamma som att arbeta strategiskt med kompetensförsörjning och -utveckling.

Enkelt uttryckt består det strategiska arbetet för myndigheterna i att analysera var de är, vart de ska samt vilka hinder och möjligheter som finns efter vägen. För det behövs kontinuerlig omvärldsbevakning och bedömningar av faktorer som kan underlätta eller försvåra myndighetens möjligheter att få tillgång till rätt kompetens. Att det sällan går att göra några säkra bedömningar om den framtida utvecklingen är ingen ursäkt för att avstå från att hantera den. Snarare är det ett starkt skäl till att på förhand formulera alternativ och skaffa beredskap för att anpassa åtgärderna till utvecklingen.

Ingen avgörande risk för den framtida kompetensförsörjningen

Att myndigheterna har medarbetare med rätt kompetens är avgörande för hur väl deras verksamhet fungerar. Myndighetsledningarna betraktar kompetensförsörjning som en viktig fråga för att myndigheten ska kunna klara sina uppgifter. Statskontoret har inte identifierat någon generell risk för den framtida kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Däremot kan det finnas risker att hantera i vissa verksamheter eller sektorer.

Systematiska analyser görs främst vid förändringar av verksamheten

Även om myndigheterna oftast tycks lösa sina behov av kompetens, är det mer osäkert i vilken utsträckning de gör systematiska analyser av kompetensförsörjningen. Statskontoret har noterat att sådana analyser framför allt görs i samband med större förändringar av en myndighets organisation eller verksamhet. Förändringarna kan handla om alltifrån att myndigheten behöver ersättningsrekrytera enstaka individer med mycket specifik nyckelkompetens till att förändra hela sitt arbetssätt exempelvis i samband med större pensionsavgångar. De statliga myndigheterna ska emellertid alltid bedriva ett strategiskt arbete med sin kompetensförsörjning, vilket betyder att frågan bör uppmärksammas hela tiden och även i verksamheter som sällan förändras.

Rekommendationer till regeringen

Kompetensförsörjning är främst ett ansvar för myndighetsledningarna

Frågan om kompetensförsörjning är i första hand ett ansvar för myndighetsledningarna i enlighet med den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Statskontoret ser positivt på att regeringen betonar att staten behöver marknadsföras som en attraktiv arbetsgivare för yngre generationer. Detsamma gäller andra åtgärder som syftar till att bredda rekryteringsunderlaget. Förtydliganden av vad det innebär att arbeta statligt kan därför vara av värde.

Pensionsfrågan viktig men inte allt

Den viktigaste slutsatsen av vårt resonemang kring det ökade antalet pensionsavgångar är att frågan måste ges rätt proportioner. Den är en viktig faktor som bör beaktas i myndigheternas arbete med strategisk kompetensförsörjning, men den får inte skymma sikten så att andra delar av det strategiska arbetet glöms bort eller tonas ned.

För myndigheterna är det möjligt att i god tid utveckla strategier och förbereda åtgärder för att hantera pensionsavgångarna, och i vissa fall kan de bli en möjlighet i ett mer övergripande förändrings- och utvecklingsarbete i myndigheterna.

Med enkla indikatorer utifrån statistik över myndigheternas åldersstruktur kan regeringen bevaka att myndigheterna arbetar med frågan och hur de beaktar den i sin strategiska kompetensförsörjning.

Den viktiga uppföljningen

Ett system som bygger på ett delegerat ansvar ställer höga krav på en utvecklad uppföljning. För att regeringen ska kunna få en god bild över myndigheternas kompetensförsörjning och vid behov kunna agera på ett adekvat sätt vill Statskontoret betona att det är kombinationen av olika uppföljningsinsatser som ger den bästa informationen. Mål- och resultatdialogerna är centrala i detta arbete. De löpande dialoger som förs med myndigheten, årsredovisningarna och andra rapporteringar i kombination med att myndighetshandläggaren följer verksamheten över tid ger troligen regeringen bäst förutsättningar att fånga upp eventuella problem. Om regeringens uppföljning pekar på att den framtida kompetensförsörjningen kan komma att utgöra ett problem och myndigheten inte kan ge tillfredsställande redovisningar över hur man ska lösa situationen, kan det vara aktuellt att lämna särskilda uppdrag att exempelvis redovisa en kompetensförsörjningsstrategi och vilka åtgärder myndigheten vidtar.

Inga generella introduktionsutbildningar

Statskontoret ser inget behov av någon allomfattande introduktionsutbildning eller traineeprogram för statsförvaltningen som helhet. Ansvar för att nyrekryterade får god insikt i vad det innebär att arbeta statligt bör i likhet med vad som sker i dag ligga hos enskilda myndigheter. Skälet till detta ställningstagande är framför allt att det är tveksamt om nyttan med en sådan utbildning motsvarar kostnaderna och de administrativa ansträngningar en gemensam satsning skulle kräva.

Myndigheterna bör ges förutsättningar för långsiktighet vid organisationsförändringar

De politiska villkoren innebär ofta att ledtiderna blir korta vid verksamhets- och organisationsförändringar i statsförvaltningen. Regeringen bör vara uppmärksam på att detta kan få kostnadsdrivande konsekvenser för personalförsörjningen och leda till att myndigheterna får svårt att klara sina verksamhetsmål. Det bör vara en ambition från regeringens sida att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att myndigheterna ska kunna arbeta långsiktigt både vid genomförandet av stora verksamhets- och organisationsförändringar och i den löpande verksamheten.

Ett par konkreta exempel på åtgärder för att ge myndigheterna mer stabila förutsättningar för sin planering är Förvaltningskommitténs förslag att göra det möjligt att anvisa anslag för längre tid än ett år och att ta bort spärren för anslagssparande.¹ Sådana åtgärder skulle ge myndigheterna bättre möjligheter att arbeta strategiskt och långsiktigt med sin kompetensförsörjning.

¹ Se SOU 2008:118, s. 187f.

1 Beskrivning av uppdraget

1.1 Syfte och bakgrund

Enligt Statskontorets instruktion ska Statskontoret följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Av Statskontorets regleringsbrev för år 2009 framgår att Statskontoret senast den 1 juni 2009 ska lämna en rapport avseende analys av den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen.

Under åren 2005 till 2007 ansvarade Verket för förvaltningsutveckling (Verva) för uppgiften att en gång per år sammanställa och analysera myndigheternas samlade arbete med kompetensförsörjning. Dessförinnan låg denna uppgift på Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR). I samband med utvecklingen av Verva den 1 januari 2009 övertog Statskontoret uppgiften.

Vervas redovisning byggde på en genomgång av myndigheternas årsredovisningar. Eftersom en sådan sammanställning inte längre efterfrågas från regeringen skiljer sig Statskontorets redovisning från den Verva gjorde. Syftet med Statskontorets uppdrag är att ta reda på hur myndigheternas arbete med strategisk kompetensförsörjning ser ut och vilka utmaningar statsförvaltningen som helhet står inför när det gäller den framtida kompetensförsörjningen. Ett särskilt fokus i detta arbete har också varit att ta reda om det finns behov av några generella insatser från regeringens sida för att säkerställa den framtida kompetensförsörjningen.

1.2 Metod

Statskontoret har i detta arbete haft löpande kontakt med Arbetsgivarverket och Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus). Arbetsgivarverket ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, i vilken frågor om kompetensförsörjning utgör en central del. Myndigheten ger information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver i detta avseende. Krus startade sin verksamhet den 1 januari 2009 och har som övergripande uppgift att bistå regeringen i frågor som rör den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen.

Samtal har också förts med företrädare för fackförbundet ST och SACO-S.

Statskontoret har vidare tagit del av propositioner och utredningsbetänkanden samt statistik och utredningar från Arbetsgivarverket och ST.

Till grund för denna promemoria ligger även en genomgång av tio årsredovisningar, där myndigheterna har redovisat sitt arbete med kompetensförsörjning.

Statskontoret har slutligen deltagit vid ett av Arbetsgivarverkets sektormöten med personalchefer och administrativa chefer från cirka 15 myndigheter inom sektorn arbetsliv, omsorg och utbildning (AOU).² I denna sektor ingår exempelvis Högskoleverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Läkemedelsverket, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Sameskolstyrelsen, Socialstyrelsen och Ungdomsstyrelsen. Vid detta möte tog Statskontoret upp frågan om vad strategisk kompetensförsörjning innebär för myndigheterna och vilka strategiska kompetensförsörjningsfrågor som de olika myndigheterna arbetar med.

Rapporten har utarbetats av Michael Borchers och Anna Pauloff (projektledare).

1.3 Utgångspunkter för Statskontorets analys

Begreppet strategisk kompetensförsörjning kan tolkas på skilda sätt och betyda olika saker. Syftet kan också variera, liksom uppfattningarna om vilka förutsättningar som ska beaktas och vilka åtgärder som kan bli aktuella när den strategiska kompetensförsörjningen ska omsättas vid de olika myndigheterna.

När Statskontoret har analyserat frågan har vi haft följande utgångspunkter som ram för våra resonemang.

Kompetensförsörjning är en strategisk fråga

Staten är i stort sett en renodlad tjänstesektor. Därmed är medarbetarnas kompetens den helt dominerande tillgången för myndigheterna. Att myndigheterna har medarbetare med rätt kompetens är avgörande för hur väl de fungerar och når sina mål. Kompetensförsörjning är därmed alltid en strategisk fråga för myndigheternas ledning.

Myndigheterna har ansvaret

Förutsättningarna varierar kraftigt mellan olika myndigheter. Det gäller såväl kraven på kompetens och möjligheterna att uppnå dem som vilka frågor som ska räknas som särskilt viktiga på kort och lång sikt. I hög grad måste därför kompetensförsörjningen analyseras och hanteras av myndigheterna själva, och hela tiden anpassas till de aktuella problemen och förutsättningarna. Den delegerade arbetsgivarpolitiken, där kompetensförsörjning

² Arbetsgivarverket har cirka 270 medlemmar som har delats in i tio olika sektorer. De statliga myndigheterna är obligatoriska medlemmar. Syftet med sektorverksamheten är att medlemmarna ska kunna samverka i arbetsgivarfrågor och delta i erfarenhetsutbyte.

ingår som en viktig del, kan ses som en sorts formell bekräftelse av den ordningen.

Regeringens roll

Att regeringen inte ska hantera kompetensfrågorna i de enskilda myndigheterna betyder inte att den helt kan avstå från att engagera sig i kompetensförsörjningen. En viktig uppgift är att försäkra sig om att myndigheterna uppmärksammar frågorna tillräckligt, och har beredskap att vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten ska fungera väl på kort och lång sikt. Dessutom kan regeringen vidta en del generella och specifika åtgärder som underlättar för myndigheterna att hantera sina kompetensfrågor. Det kan handla om att vidta åtgärder för att öka andelen kvinnliga chefer i statsförvaltningen eller att lämna specifika uppdrag till enskilda myndigheter att redovisa sin kompetensförsörjning.

Verksamheten avgör förutsättningarna

Myndigheternas arbete med strategisk kompetensförsörjning handlar om att systematiskt analysera vilken kompetens de behöver på kort och på lång sikt för att klara sina nuvarande och framtida uppgifter och mål.³ Med utgångspunkt i analysen ska myndigheterna planera och genomföra de åtgärder som krävs. Syftet är att i tid skaffa sig beredskap för kända eller tänkbara förändringar, så att lämpliga åtgärder kan planeras och vidtas vid rätt tid.

Vilka frågor som anses vara strategiska varierar från fall till fall. Kanske tänker man i första hand på mer långsiktiga frågor, som hur myndigheterna ska hantera den så kallade generationsväxlingen under de kommande åren. Men också kortsiktiga och inte så dramatiska frågor kan ha stor strategisk betydelse. En del myndigheter kan till exempel vara beroende av kompetensen hos några få nyckelpersoner för att klara sina uppgifter. Att ha en god beredskap för vad man ska göra om sådana medarbetare av något skäl lämnar myndigheten kan i dessa fall vara en mycket strategisk fråga.

Frågan rymmer många dimensioner och faktorer

Kompetensförsörjning kan gälla alla typer av kompetens. I vissa fall handlar det om att skaffa eller ersätta snäv specialistkompetens, i andra om mer generell eller administrativ kompetens. Att se till att myndigheten har goda chefer och ledare som passar för organisationen och arbetsätten ingår också i den strategiska kompetensförsörjningen.

Myndigheternas strategier måste omfatta såväl externa som interna faktorer. Att följa det allmänna läget på arbetsmarknaden kan till exempel vara viktigt, och särskilt inom de sektorer där myndigheten behöver specialistkompetens. Det kan också handla om att vara uppmärksam på signaler om förändringar av politiken på områden som berör myndighetens verksamhet,

³ Det finns flera olika definitioner av kompetensförsörjning. Denna definition utgår ifrån Ekonomistyrningsverkets (ESV) handledning för redovisning av kompetensförsörjning, (2007:42). En liknande definition har utarbetats av Swedish Standards Institute (SIS).



eftersom de kan innebära att myndighetens uppgifter och därmed krav på kompetens ändras. Exempel på interna faktorer som behöver vägas in i strategin är den nuvarande och önskvärda ålders- och könsstrukturen hos medarbetarna och myndighetens personalomsättning. Att skaffa en god bild av enskilda medarbetares ambitioner och önskemål kan också vara viktigt för att kunna bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas på kort och lång sikt. För en myndighet som planerar att ändra sitt sätt att arbeta eller sin organisation kan åtgärder för att anpassa medarbetarnas kompetens vara helt avgörande för hur förändringen lyckas.

2 Myndigheternas arbete med strategisk kompetensförsörjning

Kompetensförsörjningen är en strategiskt viktig fråga för statsförvaltningen som helhet, då myndigheternas personal och den kompetens de besitter kan sägas utgöra själva grunden för den statliga verksamheten. Att försöka ge en samlad bild av myndigheternas arbete med kompetensförsörjning är emellertid svårt. De strategiska överväganden som görs i varje myndighet redovisas inte alltid på ett tydligt sätt. En myndighet kan ha god kontroll över sin framtida kompetensförsörjning utan att det finns någon dokumenterad analys eller strategi för detta arbete.

I detta kapitel redogörs för några grundläggande fakta om de statligt anställda och därefter redovisas regeringens uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning. Avslutningsvis ges en översiktlig bild av vilka överväganden som myndigheterna gör när det gäller kompetensförsörjning.

2.1 Statligt anställda

Minskning av antalet statligt anställda

Enligt Arbetsgivarverkets statistik uppgick antalet statligt anställda år 2008 till cirka 236 200 personer.⁴ Det utgör cirka 5,5 procent av samtliga anställda i Sverige. Antalet anställda i staten har därmed minskat för andra året i rad under 2000-talet. Denna minskning motsvarar 5 700 personer (2,4 procent) jämfört med år 2006.

Jämn könsfördelning förutom bland cheferna

Könsfördelningen är totalt sett jämn i den statliga sektorn. Vid slutet av år 2008 var 50 procent av de statligt sysselsatta kvinnor och 50 procent män. Könsfördelningen skiljer sig dock mellan olika sektorer och mellan olika befattningar. Sektorn arbetsliv, omsorg och utbildning, där myndigheter som Statens skolverk, Socialstyrelsen och Ungdomsstyrelsen ingår, har högst andel kvinnor (68 procent). Andelen män är högst inom försvaret (80 procent).⁵ Bland cheferna är andelen kvinnor med chefsuppgifter (ledningskompetens) i staten betydligt lägre än andelen män med sådana uppgifter. År 2008 var 35 procent av cheferna kvinnor och 65 procent var män. Andelen kvinnor har ökat under hela 2000-talet med undantag av år 2007, då nivån var oförändrad i förhållande till året innan. År 2000 var andelen kvinnor med chefsuppgifter 22 procent.

⁴ Uppgifterna i detta avsnitt härrör, om inget annat anges, från den statistik som myndigheterna redovisar till Arbetsgivarverket i september varje år. I uppgifterna ingår samtliga statligt anställda vid myndigheterna under regeringen, inklusive betings-, dag-, eller timanställda. Myndigheter under riksdagen eller Arbetsgivarverkets frivilliga medlemmar ingår inte.

⁵ Uppgifterna avser år 2007.

Låg andel med utländsk bakgrund

Andelen anställda i statlig sektor som har utländsk bakgrund uppgick år 2007 till 11,4 procent.⁶ Denna andel var 10,2 procent år 2002 och har därmed ökat något under 2000-talet. Motsvarande andel för samtliga förvärvsarbetsbetande var 14,4 procent år 2006 och för befolkningen i arbetsför ålder (20 till 64 år) 19,6 procent år 2007. Av anställda med chefsuppgifter (ledningskompetens) i staten utgjorde andelen anställda med utländsk bakgrund 5,7 procent år 2007.

Hög utbildningsnivå i staten

Den statliga sektorn är en kunskapsintensiv verksamhet. Statligt anställda har i genomsnitt högre utbildningsnivå än anställda på övriga arbetsmarknaden. Av de statligt anställda hade 68 procent eftergymnasial utbildning år 2007, medan denna andel uppgick till 37 procent på arbetsmarknaden som helhet.⁷

Hög medelålder bland statsanställda

Anställda inom statsförvaltningen är i genomsnitt äldre än anställda på övriga arbetsmarknaden. Arbetsgivarverket räknar med att cirka 27 procent av de statsanställda kommer att uppnå ordinarie pensionsålder under de närmaste tio åren.⁸ År 2008 var medelåldern för statligt anställda 46 år. Medelåldern bland de statligt anställda är cirka fyra år högre än genomsnittet för de anställda på hela arbetsmarknaden (år 2008). Jämfört med de privat anställda är de statliga anställda cirka fem år äldre i genomsnitt.⁹ Under perioden 2008 till 2017 beräknas 57 400 personer i statsförvaltningen uppnå pensionsålder. Antalet förväntas stiga från cirka 3 900 år 2008 till 6 900 år 2013.¹⁰ Genomsnittsåldern för personer som tar ut ålderspension har stigit från 62 till 64 år mellan åren 1998 och 2008.

Således finns det vissa drag som sammanfattar de statligt anställda. En jämn könsfördelning, förutom bland chefer, många äldre och högutbildade samt en låg andel med utländsk bakgrund är faktorer som utmärker den statliga sektorn.

⁶ *Utländsk bakgrund i staten*. Arbetsgivarverkets rapportserie 2008:5. Uppgifterna avser personer med månadsavlönad anställning hos obligatoriska och frivilliga medlemmar i Arbetsgivarverket. Timanställda m.fl. ingår ej. En person med utländsk bakgrund definieras som en individ som antingen är utrikes född eller är född i Sverige och där båda föräldrarna är utrikes födda.

⁷ *Staten och inget annat än staten. En presentation av den statliga sektorn år 2007*. Arbetsgivarverket, 2008:2.

⁸ *Den stora generationsväxlingen i statsförvaltningen*. Arbetsgivarverkets rapportserie 2009:1.

⁹ Arbetskraftsundersökningen (AKU).

¹⁰ Prop.2008/09:1 Budgetpropositionen, utgiftsområde 2, bilaga 1. Uppgifterna bygger på beräkningar från Statens pensionsverk (SPV) och grundar sig bland annat på att arbetstagaren avgår vid ordinarie pensionsålder 65 år eller vid den tidigaste tidpunkt som är möjlig enligt exempelvis övergångsbestämmelser.

2.2 Regeringens uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning

Ett system som bygger på ett långtgående delegerat ansvar för arbetsgivarpolitiken ställer höga krav på en utvecklad uppföljning. Regeringens uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning består i huvudsak av den information som myndigheterna lämnar i sina årsredovisningar, de frågor om kompetensförsörjning som tas upp med myndighetsledningen i mål- och resultatdialogerna samt myndigheternas redovisningar av särskilda regeringsuppdrag eller av uppdrag i myndigheternas regleringsbrev.

Redovisning i årsredovisningarna

I budgetpropositionen för år 2009 gjorde regeringen bedömningen utifrån myndigheternas redovisningar att kompetensförsörjningen i staten i huvudsak fungerar väl. Vid många myndigheter pågår ett arbete med att på olika sätt säkerställa kompetensen utifrån verksamhetens behov.

Regeringen har följt upp myndigheternas kompetensförsörjning sedan år 1997. Från och med år 2003 lämnar myndigheterna denna redovisning i årsredovisningen. Sedan år 2006 återfinns kraven på myndigheterna att redovisa sitt arbete med kompetensförsörjning i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.¹¹ I förordningen anges att myndigheterna ska redovisa de åtgärder som har vidtagits i syfte att säkerställa att kompetens finns för att fullgöra de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och av vad regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. I redovisningen ska ingå en bedömning av hur de vidtagna åtgärderna sammantaget har bidragit till att fullgöra dessa uppgifter.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har utarbetat föreskrifter och allmänna råd för hur myndigheterna ska redovisa detta arbete. Efter en genomgång av 40 årsredovisningar konstaterade ESV år 2007 att de flesta myndigheter inte redovisade enligt de nya reglerna i förordningen. Detta var skälet till att ESV utarbetade en handledning för myndigheternas redovisning av kompetensförsörjningen.¹²

Verva har tidigare haft regeringens uppdrag att sammanställa och analysera myndigheternas redovisning av kompetensförsörjningen i årsredovisningarna. Av Vervas rapport från år 2008 framgår att myndigheterna ansåg att kompetensförsörjningsläget i staten var tillfredsställande.¹³ Liknande slutsats drogs även i Vervas tidigare rapporter om kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Verva konstaterade dock att det utifrån årsredovisningarna var svårt att avgöra hur väl denna uppfattning stämde överens med verk-

¹¹ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹² *Handledning för redovisning av kompetensförsörjning*, ESV-rapport 2007:42.

¹³ *Kompetensförsörjningen i statsförvaltningen*. Verva, 2008:13.

ligheten. Bristen på uppföljning och utvärdering av genomförda insatser bidrog till att kompetensförsörjningen var svår att analysera.¹⁴

Både ESV:s arbete med handledningen för redovisning av kompetensförsörjning och Vervas rapporter pekar på att myndigheternas redovisningar av kompetensförsörjningen i årsredovisningen troligtvis inte ger en rättvisande bild av vare sig vilka analyser som görs eller vilka strategiska åtgärder som myndigheterna vidtar för att säkra sin kompetensförsörjning.

Mål- och resultatdialogerna

Baserat på uppgifter från myndigheterna redovisar Arbetsgivarverket årligen myndighetsspecifik statistik över personalrörlighet, åldersstruktur, könsfördelning, lönenivåer och löneutveckling. Statistiken tas också fram för staten som helhet.¹⁵ Denna statistik utgör tillsammans med myndigheternas mer kvalitativa redogörelse i årsredovisningen grunden för regeringens uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken och för den del av fackdepartementens mål- och resultatdialog med respektive myndighet som rör det arbetsgivarpolitiska ansvaret.¹⁶

Enligt Finansdepartementets cirkulär om mål- och resultatdialoger ska dialogen föregås av en analys av myndighetens verksamhet och resultat.¹⁷ I denna analys ingår att besvara ett antal frågeställningar som rör myndighetens arbetsgivarpolitiska ansvar. Frågeställningarna kan också tas upp i själva dialogen. De frågor som rör kompetensförsörjning handlar exempelvis om hur myndighetens nuvarande och långsiktiga kompetensförsörjning bedöms, vilka åtgärder myndigheten vidtar för att vara en attraktiv arbetsgivare, om någon medarbetarundersökning har gjorts och hur myndigheten bidrar till regeringens mål om att andelen kvinnor på ledande befattningar ska öka. I budgetpropositionen för år 2009 gjorde regeringen bedömningen att de arbetsgivarpolitiska frågorna fått stor uppmärksamhet i de underlag som togs fram inför mål- och resultatdialogerna under våren 2008.

För att ta reda på hur kompetensförsörjningsfrågorna behandlas i mål- och resultatdialogerna för år 2009 har Statskontoret ställt några frågor till myndighetshandläggarna inom Regeringskansliet.¹⁸ Av de svar vi fick framgår

¹⁴ *Kompetensförsörjningen i staten*. Verva 2008:13.

¹⁵ Enligt förordning (AgVFS 2003:7A2) om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter om anställdas kompetens kategorier.

¹⁶ *Handledning för redovisning av kompetensförsörjning*, ESV-rapport 2007:42.

¹⁷ *Vägledning inför mål- och resultatdialogen mellan departementsledning och myndighetschef*. Cirkulär nr Fi 2009:3.

¹⁸ En eller två myndighetshandläggare vid varje departement ombads svara på frågorna. Totalt svarade 9 av 18 myndighetshandläggare. Följande fyra frågor ställdes: 1. Beskriv vilka frågor om strategisk kompetensförsörjning som togs upp i den senaste mål- och resultatdialogen med myndighetsledningen vid den eller de myndigheter som du ansvarar för? 2. Togs frågorna upp på regeringens eller myndighetsledningens initiativ? 3. Bedömer du att den strategiska kompetensförsörjningen är tillfredsställande vid den eller de myndigheter som du ansvarar för? 4. Om inte, finns det problem som föranleder några åtgärder från regeringens sida? I så fall, vilka åtgärder?

att frågorna om kompetensförsörjning oftast tas upp i dialogen, men det finns också enstaka exempel på att någon sådan diskussion inte alls förts. Skälet till att frågorna inte togs upp var att man från departementets sida inte uppfattat att det fanns några särskilda problem med kompetensförsörjningen vid de aktuella myndigheterna.

Frågorna om kompetensförsörjning togs vanligen upp på båda parter initiativ. Ibland stod frågan med redan i dagordningen inför mötet. Det framkom också att det fanns myndighetshandläggare som inte kände till om frågorna verkligen hade behandlats i dialogen eftersom de själva inte deltog. Detta trots att de var ansvariga för den förberedande analysen.

Enligt myndighetshandläggarna brottas myndigheterna med flera olika kompetensförsörjningsproblem.¹⁹ Den generella uppfattningen var dock att myndigheterna arbetar kontinuerligt med dessa frågor och har kontroll över situationen. I några fall har kompetensförsörjningsläget dock föranlett särskilda uppdrag från regeringen till myndigheten att utarbeta kompetensförsörjningsplaner och redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa myndighetens kompetens. Det har handlat om myndigheter där man uppfattat att det funnits problem med kompetensförsörjningen.

I vissa fall utgick dialogerna enbart från det som myndigheterna rapporterat i sina årsredovisningar, i andra fall hade myndighetshandläggarna kombinerat information från årsredovisningarna och andra rapporteringar från myndigheten med Arbetsgivarverkets statistik. Myndighetshandläggarens samlade kunskap om myndigheten hade också stor betydelse för analysen av myndigheten. För att regeringen ska kunna få en god bild över myndigheternas kompetensförsörjning framhölls att det är kombinationen av olika insatser som är värdefull. Dialogerna med myndigheten, olika rapporteringar i kombination med att myndighetshandläggaren följer verksamheten över tid ansågs ge den bästa bilden.

Särskilda regeringsuppdrag

Innan år 2006, då kraven på myndigheterna att redovisa sin kompetensförsörjning infördes i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, reglerades regeringens uppföljning genom regeringsuppdrag och uppgifter i myndigheternas regleringsbrev. Det finns exempel på att regeringen fortfarande nyttjar regleringsbrevet för att ställa krav på redovisningar från myndigheterna. I vissa fall har regeringen formulerat särskilda mål om myndigheternas kompetensförsörjning och ställt krav på återrapportering. Det gäller exempelvis Sveriges Domstolar.²⁰ I regleringsbrevet för Sveriges Domstolar finns följande mål:

¹⁹ Se avsnitt 2.3 för en redogörelse av vilka frågor som behandlades.

²⁰ Sveriges Domstolar är samlingsnamnet för domstolarnas verksamhet. Sveriges Domstolar omfattar de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Domstolsverket. Se www.domstol.se.

”Sveriges Domstolar ska verka för en långsiktig och god personalförsörjning med för verksamheten ändamålsenlig kompetens.”²¹

I anslutning till detta mål har Domstolsverket fått i uppdrag att redovisa:

”vilka strategiska överväganden som gjorts och åtgärder som vidtagits för att säkra domstolarnas personalbehov på såväl kort som lång sikt, bl.a. med beaktande av åldersstruktur, pensionsavgångar och rekryteringsläget generellt.”

Domstolsverket har också fått i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa en ändamålsenlig kompetens hos personalen. Av den ska det särskilt framgå hur Domstolsverkets kompetensstrategi har tillämpats och utvecklats. Det finns således relativt långtgående krav på att redovisa både analyser av kompetensförsörjningsläget och vilka åtgärder som vidtagits.

Skälet till detta är sannolikt att Sveriges Domstolar sedan några år tillbaka befinner sig mitt i en omfattande generationsväxling. Sveriges Domstolar beskriver i sin årsredovisning att det på grund av ålderstrukturen med många äldre och många yngre har funnits särskild anledning att arbeta mer strategiskt med olika kompetensförsörjningsåtgärder. I årsredovisningen uttrycks också en oro över problemet med att locka jurister till domaryrket, då det finns ett lågt intresse för att söka till ordinarie domaranställningar utanför storstadsområdena.²²

2.3 Hur arbetar myndigheterna med strategisk kompetensförsörjning?

Kompetensförsörjningsfrågorna uppges ha fått ökad prioritet under de senaste åren.²³ Strategisk kompetensförsörjning kan både handla om att tänka långsiktigt kring vilka kompetensbehov myndigheten kommer att ha på några års sikt och att göra löpande strategiska överväganden vid varje enskild rekrytering.

Myndigheternas kompetensförsörjningsbehov hänger nära samman med vilken verksamhet, organisation och ekonomi myndigheten har i dag och bedömningar av hur verksamheten kommer att se ut i framtiden. Följaktligen är det också vitt skilda överväganden som de olika myndigheterna är tvungna att göra. En personalchef som Statskontoret talat med uttryckte att

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Sveriges Domstolar.

²² Årsredovisning 2008. Sveriges Domstolar.

²³ Redogörelsen i detta avsnitt bygger på Statskontorets samlade bild utifrån myndighets-handläggarnas rapportering av resultatdialogerna, personalchefers och administrativa chefers synpunkter vid Arbetsgivarverkets sektormöte och de intervjuer som Statskontoret har genomfört.

utmaningen låg i att göra ”kvalificerade bedömningar av kompetensförsörjningen i en föränderlig värld”.

Det finns en rad olika faktorer som påverkar myndigheternas möjligheter att säkra kompetensförsörjningen. I vissa situationer är behovet av en genomtänkt strategi för kompetensförsörjning särskilt tydligt. Om en myndighet står inför stora verksamhetsförändringar förefaller myndigheterna prioritera arbetet med att analysera sitt kompetensbehov. Statskontoret har identifierat några av de faktorer som har betydelse för vilken analys myndigheterna gör.

Myndighetens lokalisering

En myndighets lokalisering utanför storstadsområdena till en ort där arbeidskraftsutbudet är mindre kan utgöra ett problem för kompetensförsörjningen. I vissa fall krävs specifik kompetens som inte finns tillgänglig på mindre orter, i vart fall inte i den omfattning som verksamheten kräver. Myndigheten riskerar då att få problem både med att rekrytera och behålla kompetent personal. Exempel på åtgärder som vidtagits för att komma tillrätta med dessa problem har varit att underlätta distansarbete, tillåta mer flexibla arbetstider, utarbeta högkvalitativa vidareutbildningar och erbjuda konkurrenskraftiga löner.

Brist på specifik nyckelkompetens

En myndighet kan ha svårt att rekrytera viss nyckelkompetens, till exempel inom det juridiska eller det medicinska området. Det kan bero på att det råder allmän brist på den specifika kompetens som efterfrågas eller att myndigheten inte har råd att betala konkurrenskraftiga löner för att locka till sig önskvärd kompetens. Särskilt små myndigheter vars verksamhet kräver spetskompetens riskerar att bli sårbara om enstaka individer med specialistkompetens lämnar myndigheten.

Omorganisation av verksamheten

I vissa fall finns betydande osäkerheter om verksamhetens framtida utformning. Det kan till exempel bero på att det pågår utredningar om myndigheternas verksamhet som kan leda till förändrade uppdrag eller omorganisationer. Om en myndighet står inför eller redan är inne i en omorganisation av verksamheten kan det uppstå en osäker situation som gör att myndigheten får svårt att behålla kompetens. Det har påpekats att den kompetens som arbetsgivaren helst vill behålla ofta försvinner först i sådana situationer.

En omorganisation eller andra verksamhetsförändringar kan samtidigt utgöra en möjlighet för myndigheten att förändra kompetenssammansättningen och tillföra ny kompetens. En grundläggande analys av vilken typ av kompetens som ska tillföras behöver då göras. Analysen kan exempelvis handla om att avgöra om verksamheten kräver en viss typ av akademisk kompetens eller inte.

Myndighetens ekonomiska situation

Om en myndighet får minskade anslag uppstår en situation där behovet av kompetens behöver analyseras extra noga. I en sådan situation finns det en risk för att myndigheten inte har råd att behålla eller rekrytera nödvändig kompetens.

Pensionsavgångar

Om myndigheten har en sned åldersfördelningen med en hög andel anställda som kommer att gå i pension inom kort uppstår frågan om denna kompetens ska ersättas eller inte. Om nyrekrytering blir aktuellt väcks också frågan om hur kompetensöverföringen ska ske. Denna fråga diskuteras mer ingående i kapitel 3, men det är dock värt att notera här att frågan om framtida pensionsavgångar inte tas upp systematiskt inom ramen för mål- och resultatdialogerna. Vid några myndigheter har det framkommit en viss oro för den framtida rekryteringen av chefer på grund av att många chefer kommer att gå i pension inom ett par år.

Tidsbegränsade verksamheter

Vissa myndigheter styrs till del av tidsbegränsade avtal, som omförhandlas vid avtalsperiodens slut. Det gäller exempelvis Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige. Osäkerheten inför myndighetens framtida verksamhet kan medföra svårigheter att rekrytera och behålla kompetens.

Den sammantagna bilden

Den bild som tonar fram är att det finns vissa givna situationer då myndigheterna prioriterar arbetet med att analysera sitt behov av kompetens. Att tänka strategiskt om myndighetens kompetensförsörjning handlar dock inte enbart, och kanske inte ens i första hand, om att utarbeta analyser inför vissa avgörande verksamhetsförändringar. De statliga myndigheterna ska enligt regeringen alltid bedriva ett strategiskt arbete med sin kompetensförsörjning, vilket betyder att frågan bör uppmärksammas hela tiden och även i verksamheter som sällan förändras.

Personalansvarigas uppfattning

Fackförbundet ST genomförde i mars 2008 en webbenkät bland personalansvariga i staten i syfte att ta reda på hur de uppfattade de statliga rekryteringsinsatsernas utformning.²⁴ Av undersökningen framgick att de flesta personalansvariga (70 procent) bedömde att det fanns en genomtänkt strategi för strategisk kompetensförsörjning i den egna organisationen, även om den inte alltid var nedtecknad. Det var en knapp majoritet (58 procent) som upplevde att arbetet med strategisk kompetensförsörjning var mycket högt eller högt prioriterat inom organisationen jämfört med andra verksamhetsmål. Över 80 procent av de personalansvariga ansåg att rekryterings-

²⁴ *Fler drömjobb i staten! Ungas krav – STs förslag*. ST, 2008. I urvalet ingick samtliga myndigheter med anställd personal. Svarefrekvensen var strax över 60 procent. Totalt analyserades 218 svar.



arbetet inom den egna organisationen hade lyckats leva upp till uppställda mål eller förväntningar. Det är således en relativt positiv bild som de personalansvariga ger av myndigheternas arbete med strategisk kompetensförsörjning.²⁵ Något förvånande är möjligen att det inte var en större andel som upplevde att kompetensförsörjningsarbetet var högt prioriterat i organisationen.

²⁵ Ett problem med undersökningen är dock att begreppet ”strategisk kompetensförsörjning” inte definierades. Det är därför svårt att veta vilken tolkning de personalansvariga utgått ifrån när de svarat.

3 Generationsväxlingen

En fråga som har lyfts fram särskilt på senare tid är att en stor del av de statligt anställda kommer att uppnå pensionsåldern under de närmaste tio åren.²⁶ År 2008 nådde cirka 4000 statligt anställda pensionsåldern, och antalet kommer att öka successivt för att kulminera med cirka 7000 år 2013. Mellan år 2008 och 2017 beräknas ungefär en fjärdedel av alla statsanställda gå i pension.²⁷

Det är självklart ett förhållande som bör beaktas i många myndigheters arbete med strategisk kompetensförsörjning. Men låt oss börja med att avdramatisera frågan.

3.1 Varken nytt eller dramatiskt

Visserligen kommer antalet medarbetare som når pensionsåldern att öka under de närmaste åren, och att var fjärde anställd går i pension under tio år kan låta drastiskt. Men i genomsnitt handlar det trots allt inte om mer än ett par tre procent per år, vilket inte är mer än vad den vanliga personalomsättningen kan variera med från ett år till nästa.

Det är ju heller ingen hastigt uppkommen situation som myndigheterna ställs inför. Att medarbetare går i pension hör till vardagen. Skillnaden är att det i genomsnitt som mest kommer att handla om tre personer när det tidigare var två. Dessutom är det den enda delen av personalomsättningen som går att förutsäga och planera för ganska exakt flera år i förväg, eftersom myndigheterna känner till åldern på varje medarbetare. Det är ju betydligt svårare att spå en snabb förändring på arbetsmarknaden som slår igenom kraftigt på myndighetens personalomsättning.

3.2 Myndigheterna är olika

Vi konstaterar samtidigt att åldersstrukturen skiljer sig mellan olika myndigheter.²⁸ I en del av dem kommer en stor andel av medarbetarna att nå pensionsåldern inom tio år, vilket gör att frågan om generationsväxling är en viktig del av den strategiska kompetensförsörjningen. Men det finns också exempel på myndigheter som har relativt få äldre medarbetare. De kommer knappast att märka av någon automatisk generationsväxling. Tvärtom kan

²⁶ Se till exempel *Den stora generationsväxlingen i statsförvaltningen*. Arbetsgivarverkets rapportserie 2009:1 och SOU 2008:118, s 160f.

²⁷ *Den stora generationsväxlingen i statsförvaltningen*. Arbetsgivarverkets rapportserie 2009:1, s. 7.

²⁸ Jämför *Den stora generationsväxlingen i statsförvaltningen*. Arbetsgivarverkets rapportserie 2009:1, s. 16f.

en strategisk fråga vara hur de ska kunna rekrytera fler äldre medarbetare, till exempel för att organisationen behöver komplettera sin kompetens med erfarna experter eller för att en mer blandad åldersstruktur främjar verksamheten.

Som sammanfattning kan vi alltså påstå att de ökande pensionsavgångarna generellt inte kommer att ställa myndigheterna inför nya eller stora svårigheter. Däremot kommer vissa myndigheter att ha omfattande pensionsavgångar att hantera. Frågan är viktig, men ska inte ges så stora proportioner att den dominerar varje diskussion om myndigheternas strategiska kompetensförsörjning.

Låt oss med den reservationen diskutera vilka utmaningar myndigheterna står inför på grund av den så kallade generationsväxlingen.

3.3 Hot eller möjlighet?

För myndigheter som ser framför sig att en relativt stor del av medarbetarna kommer att uppnå pensionsålder inom några år gäller det att tänka igenom hur de ska hantera frågan. Utgångspunkten måste vara vilken typ av kompetens som verksamheten och organisationen behöver för att fungera väl framöver.

Generationsväxling eller kompetensskifte?

I vissa fall blir slutsatsen att det inte finns några skäl att ändra verksamheten eller organisationen. En uppgift blir då att rekrytera nya medarbetare för att ersätta dem som slutar. Nyrekryteringen behöver dock inte alltid ta sikte på att ersätta just den kompetens som försvinner. I stället kan det vara bättre att föra in andra kompetenser genom rekryteringarna och låta befintliga medarbetare ersätta pensionärerna med hjälp av olika former av kompetensutveckling. Det kan skapa karriärmöjligheter och bli en stimulans för medarbetarna att utveckla sig och ta på sig nya uppgifter. I många fall är det säkert enklare att komplettera kompetensen hos de medarbetare som redan finns i organisationen än att lära upp nyanställda. De senare kan samtidigt bidra med nya kunskaper och erfarenheter.

En väl så viktig uppgift är att ta tillvara sådan kompetens hos dem som lämnar organisationen och som kommer att vara värdefull framöver. En möjlighet är till exempel att låta de medarbetare som närmar sig pensionen successivt trappa ned de reguljära arbetsuppgifterna för att i stället fungera som mentorer för yngre medarbetare, delta som bollplank eller referensperson i olika arbetsgrupper eller systematisera och dokumentera viktiga kunskaper och erfarenheter. I bland kan det kanske vara lämpligt att komma överens med tidigare medarbetare att i någon omfattning fortsätta med vissa uppgifter efter pensionen eller delta som konsult i olika sammanhang.

Det är dock långt ifrån säkert att det är önskvärt eller ens möjligt att sträva efter att mer omfattande pensionsavgångar ska gå så obemärkt förbi som möjligt. Tvärtom kan det vara ett bra tillfälle att ta ett större strategiskt grepp på myndighetens organisation och kompetens, för att stå bättre rustad inför de framtida kraven och förutsättningarna. För att kunna organisera och utföra verksamheten på ett annorlunda och bättre sätt kan det krävas helt nya typer av kompetens, samtidigt som en del av den befintliga inte längre behövs. Det kan till exempel gälla nya administrativa lösningar som inte kräver samma eller lika omfattande administrativ kompetens i den egna organisationen. Om en stor del av den administrativa personalen avgår med pension ungefär samtidigt ger det utrymme för en omfattande kompetensväxling utan att organisationen behöver drabbas av de problem och besvär som skulle uppstå om omställningen skulle kräva omfattande varsel och uppsägningar. Men för att en sådan "mjuk" omvandling ska fungera smidigt och inte drabba verksamheten för mycket krävs en väl utvecklad strategisk planering och ordentliga förberedelser, eftersom de olika åtgärderna måste genomföras vid rätt tid och i rätt ordning.

Kanske är strategin att se frågan om generationsväxling som en möjlighet till kompetensväxling särskilt viktig när det gäller chefer. Ett skäl är att det är relativt sett fler chefer än övriga medarbetare som uppnår pensionsåldern under de närmste åren. Men framför allt för att framtidens ledare kan komma att möta andra krav och ha delvis andra roller än traditionella chefer eftersom organisationer och arbetssätt kommer att förändras.

I praktiken handlar det knappast om att välja den ena eller andra vägen, utan strategin måste vara att välja och anpassa åtgärderna till de uppgifter och den kompetens som är aktuella i de enskilda fallen. Också här varierar de olika myndigheternas förutsättningar över ett brett spektrum.