

Budgetuppdrag Vikariepool

Förskolenämndens utredning av förutsättningar för ett
införande av vikariepool i egen regi. Juni 2024

start.stockholm

Vikariepool
Juni 2024

Dnr: Föf 2024/184
Handläggare: Åsa Röndahl

Innehållsförteckning

Inledning	4
<i>Bakgrund till uppdraget</i>	4
<i>Sammanfattning</i>	4
<i>Metod för genomförande</i>	5
Omvärldsbevakning	5
<i>Tidigare utredningar och informationsinsamling</i>	5
<i>Utredning om införande av vikariepool som budgetuppdrag 2023</i>	6
<i>Utredning av förutsättningar för införande av stadsgemensam vikariepool i egen regi</i>	7
<i>Utredning inför införande av utbildningsförvaltningens vikariepool/bemanningsfunktion</i>	8
<i>Utredning om vikarie- och resurspool på Norrmalm och Östermalms stadsdelsförvaltningar</i>	10
Statistik och förutsättningar för införande	11
<i>Barnantal, befolkningsprognos och bemanningsbehov</i>	11
<i>Sjukfrånvaro bland personal i förskolorna</i>	13
<i>Stadsdelsförvaltningarnas nyttjande av vikarier från bemanningsföretag</i>	14
<i>Vikariebehov</i>	16
<i>Administration, bemanning och rekrytering till vikariepool</i>	16
<i>Vikariepoolens påverkan på förvaltningens stödfunktioner</i>	17
<i>Ekonomiska förutsättningar</i>	17
<i>Arbetsrättsliga aspekter</i>	18
<i>Tidsaspekt för införande av en vikariepool i egen regi.</i>	20
Sammanfattande analys med slutsatser	20

Inledning

Bakgrund till uppdraget

I kommunfullmäktiges budget 2024 har förskolenämnden fått ett uppdrag under nämndmål 3.4.1 förskolenämnden *bidrar till att stadens förskolor är attraktiva arbetsgivare för chefer, medarbetare och framtida medarbetare* att utreda ett införande av en stadsgemensam vikariepool i egen regi. Uppdraget följs upp via aktiviteten: *förskolenämnden ska i samarbete med stadsdelsnämnderna utreda ett införande av en stadsgemensam vikariepool i egen regi, för att utgöra ett komplement till stadsdelsnämndernas egna tillsvidareanställda vikarier. I utredningen ingår att särskilt studera hur en vikariepool kan säkra kontinuitet för verksamheten och ersätta stadsdelsnämndernas behov av externt inhyrd personal. Hög kompetens, goda arbetsvillkor och kontinuitet ska beaktas i utredningen.*

Sammanfattning

Förskolor använder idag olika sätt att hantera vikarieanskaffningen vid ordinarie personals frånvaro. Det framkommer under denna utredning att de flesta stadsdelsförvaltningar har påbörjat ett arbete med utveckling av lokala bemanningsteam.

Stadsdelsförvaltningarna anser att dessa i hög grad bidrar till kontinuitet för barn och pedagoger i förskolan.

I denna utredning sammanställs resultat från tidigare utredningar och insamlad information från stadsdelsförvaltningarna, utbildningsförvaltningen och stadsledningskontoret. Data har hämtats från befolkningsprognosen och stadens personaladministrativa system och ekonomisystem. Dessa data ligger till grund för beräkningar av vikariebehov och kostnader. I rapporten redovisas de arbetsrättsliga aspekterna och ekonomiska förutsättningarna för ett införande av vikariepool i egen regi.

Analys och slutsatser av resultatet i utredningen visar på tre olika sätt att hantera vikarieanskaffningen, vilka redovisas i denna rapport där införande av en stadsgemensam vikariepool är ett möjligt sätt att bemanna förskolorna med vikarier.

Slutsatser av denna utredning visar på olika alternativ att ta ställning till avseende stadsdelsnämndernas hantering av vikarieanskaffning.

- Inrätta vikariepool i egen regi och uppdra åt förskoleförvaltningen att ta fram projektbeskrivning och påbörja införande utifrån de förutsättningar som utredningen klarlagt.
- Skapa förutsättningar för att utveckla fler bemanningsteam med fast anställd personal och ta fram aktiviteter för att stödja stadsdelsnämndernas arbete med utveckling av lokala bemanningsteam, exempelvis genom att ta fram gemensamma indikatorer för uppföljning och eventuellt ett gemensamt ramverk för hur lokala bemanningslösningar bör ordnas.
- Föreslå en utredning kring förutsättningarna för att stadsdelsnämnderna ska anlita vikarierande pedagoger via utbildningsförvaltningens vikariepool.

Metod för genomförande

Förskoleförvaltningen har tagit fram en uppdragsplanering som har legat till grund för genomförande av utredningen. Den anger bakgrund till uppdraget, ramar och avgränsningar samt planerade aktiviteter med tidsplan. Utredningen har avgränsats till att omfatta förutsättningar för införande av vikariepool inom ramen för arbetsrättsliga aspekter och ekonomiska förutsättningar, samt kontinuitet och hög kompetens hos vikarier. Generellt ska goda arbetsvillkor råda.

Initialt i utredningen genomfördes en informationsinsamling och omvärldsbevakning om liknande utredningar. Därefter tillfrågades stadsdelarnas skolchefer och strateger som är närmast verksamheten om deras bedömning av hur behovet ser ut för att tillföra viktiga aspekter till utredningen. Slutligen analyserades insamlade data i relation till de avgränsningar och intentioner som uppdraget innefattar.

Omvärldsbevakning

Tidigare utredningar och informationsinsamling

Stockholms stad har vid flera tillfällen genomfört utredningar om förutsättningar för införande av gemensam vikariepool i personalintensiva verksamheter. I utredningarna har framkommit att förutsättningarna ser olika ut i olika förvaltningar beroende på om förvaltningen har ansvar för driften av verksamheten eller inte.

I den här utredningen har slutsatserna från stadens tidigare utredningar inom pedagogiska verksamheter i Stockholms stad dvs skola och förskola sammanställts.

- 2023 Förskoleavdelningens utredning av vikariepool
- 2020 utbildningsförvaltningens utredning om vikariepool i egen regi
- 2017 Östermalm och Norrmalms gemensamma utredning om vikariepool utförd av Governo

I senaste utredningen som förskoleavdelningen vid utbildningsförvaltningen gjorde 2023 har information samlats från stadsdelsförvaltningarnas förskoleavdelningar.

Förskoleavdelningarna i stadsdelsförvaltningarna besvarade frågor kring hur de hanterade och organiserade vikarieanskaffning i förskolan. I december 2023 besvarade stadsdelsförvaltningarnas förskoleavdelningar på kompletterande frågor om vikarieanskaffning som även de sammanfattas i denna utredning.

Utredning om införande av vikariepool som budgetuppdrag 2023

I kommunfullmäktiges budget 2023 fick förskolenämnden i uppdrag att utreda möjligheten att inrätta vikariepool med fast anställd personal för att främja kontinuitet i förskolan. Utredningen genomfördes av förskoleavdelningen på utbildningsförvaltningen. I utredningen gjordes en kartläggning av stadsdelsnämndsområdenas olika organisationer för vikarieanskaffning.

I utredningen framkommer att samtliga stadsdelsförvaltningar organiserar vikarieanskaffningen så nära verksamheten som möjligt oftast på enhetsnivå, så kallad resultatenhet. En resultatenhet omfattar ett varierande antal förskolor. Lösningar med tillsvidareanställda ambulerande vikarier inom en resultatenhet kombineras med visstidsanställda vikarier och även personal från bemanningsföretag. Bemanningföretagen används främst som sista alternativ när egna vikarier inte finns att tillgå.

Stadsdelsförvaltningarna beskriver också ökat administrativt arbete i samband med vikarieanskaffning som delvis kan ha sin grund i av nya LAS-regler som trädde i kraft 1 oktober 2022.

Utredningen pekade på några möjliga områden att utveckla alternativt utreda vidare.

- Utreda hur administrativt stöd och samordning av resurser kan bidra till flexibilitet inom och mellan stadsdelsnämndsområden

- Skapa förutsättningar för att utveckla fler bemanningsteam med fast anställd personal
- Utredda möjlig samverkan med grundskolans bemanningsenhet

Utredning av förutsättningar för införande av stadsgemensam vikariepool i egen regi

Med anledning av förtydliganden som gjordes i budget 2024 ställde förskolenämnden kompletterande frågor till samtliga stadsdelsförvaltningar hösten 2023:

- Hur många anställda finns idag i din stadsdel som arbetar som fastanställd vikarie, exempelvis på enhetsnivå?
- Har ni planer på att utöka inför nästa år, och i så fall till hur många?
- Kort beskrivning om hur det har gått/går generellt med att gå över till mer fastanställda vikarier hittills i er stadsdel.

Sammanställningen av stadsdelsförvaltningarnas svar visade att två stadsdelar inte hade tillsvidareanställda vikarier vid tillfället för besvarande. Resterande nio stadsdelar hade allt från 3 till 23 tillsvidareanställda medarbetare som tjänstgjorde som vikarier i olika omfattning. Vikariernas anställningar är gjorda på enhetsnivå, vilket innebär att de kan utgöra en resurs vid vikariebehov på samtliga förskolor inom enheten, oftast med en tillhörighet eller hemvist i ett specifikt arbetslag. Rektor/enhetschef har ansvaret för rekrytering. Samtliga stadsdelsförvaltningar svarade att de planerar att i varierande grad utöka alternativt utreda behovet av tillsvidareanställda vikarier under 2024.

Stadsdelsförvaltningarna beskrev upplevelse av positiva effekter av att ha lokala bemanningslösningar utifrån kontinuitetsperspektivet för både barngrupperna och arbetslagen. Vikarierna blir insatta i verksamheten och den administrativa arbetsmängden kring vikarieanskaffning minskar betydligt, vilket också är en positiv effekt.

En utmaning som beskrivs av samtliga är att hålla budget i balans och samtidigt utöka bemanningen med tillsvidareställda vikarier. Behovet av vikarier varierar över året, utifrån barns närvaro på förskolan och frånvaron bland pedagogerna. I perioder med hög sjukfrånvaro bland ordinarie personal tenderar de tillsvidareanställda vikarierna att användas för längre vikariat, vilket innebär att behoven av timavlönade vikarier kvarstår i olika grad.

Behovet av korttidsvikarier för kockar/köksbiträden kvarstår hos de flesta stadsdelarna och löses i dag generellt via bemanningsföretag.

Förskoleförvaltningen har under den här utredningen också tillfrågat skolchefer och strateger i stadsdelsförvaltningarna hur deras behov ser ut och om de önskar en stadsgemensam vikariepool som komplement till den egna vikarieanskaffningen. Vidare tillfrågades de om ett gemensamt ramverk skulle kunna utgöra stöd för utveckling av de egna lokala lösningarna. Förvaltningen efterfrågade också ytterligare medskick till förskolenämnden i arbetet med att utreda införande av en stadsgemensam vikariepool. Vissa stadsdelsförvaltningar har svarat skriftligt på frågorna medan några svarat muntligt under skolchefs- och strategforum.

Det framkommer att stadsdelsförvaltningarna inte har synpunkter på om det är vikarier från en bemanningsfunktion i stadens egen regi eller bemanningstjänster från externa bemanningsföretag. Det skulle i sak inte göra någon skillnad för barnen, det primära är det inte blir dyrare eller försvarar för stadsdelsförvaltningarna. Stadsdelsförvaltningarnas medskick huruvida de kompletterande vikarierna utgår från en stadsövergripande vikariepool eller som tidigare, egna vikarielistor eller bemanningsföretag är till stor del en ekonomisk fråga

De flesta stadsdelsförvaltningarna har ett pågående arbete med att införa eller utveckla arbetet med lokala lösningar på enhetsnivå avseendes vikarieanskaffning vilket minskar behoven av att anlita bemanningsföretag. Några benämner de lokala lösningarna som bemanningsteam och att dessa bidrar till kontinuitet i verksamheten för barn och pedagoger. Stadsdelsförvaltningarna säger att en struktur för vikarieorganisation behöver ligga nära verksamheten och där vikarierna är kända för barnen och medarbetarna. Det ger möjlighet till lokal flexibilitet och planering nära enheterna.

Ett gemensamt ramverk för lokal vikariehantering skulle enligt stadsdelsförvaltningarna kunna vara till hjälp dock anses att stadsdelsförvaltningarnas lokala HR-avdelningar bör kunna bistå med. Avslutningsvis efterfrågar stadsdelsförvaltningarna stöd för att undvika att det uppstår övertalighet på enheterna.

Utredning inför införande av utbildningsförvaltningens vikariepool/bemanningsfunktion

Utbildningsförvaltningen genomförde under 2020 en utredning inför ett införande av vikariepool/bemanningsfunktion i egen regi för att förse grundskolor och gymnasieskolor med vikarier. Utredningen var en fortsättning på ett pilotprojekt med mobila lärarteam. Syftet

med utredningen var att undersöka för- och nackdelar med en vikariepool i utbildningsförvaltningens regi samt hur en sådan organisation kunde se ut. Vidare beräknades kostnader för att införa en vikariepool som kunde tillgodose stadens skolors behov av vikarier. Utredningen omfattade vikarietjänster för barnskötare och lärare vid korttidsfrånvaro.

Utbildningsförvaltningen inhämtade uppgifter från andra kommuner samt den egna organisationen kring vad som skulle krävas för att införa en vikariepool i egen regi.

Gemensamt för utbildningsförvaltningen i Stockholms stad och de fyra kommuner som tillfrågades i utredningen var att de hade drift av skolor och gymnasieskolorna i egen regi.

Utredningens resultat och slutsatsen av denna visade att det skulle vara ekonomiskt fördelaktigt för utbildningsförvaltningen att inrätta en bemanningsfunktion. Skolorna skulle få en lägre kostnad för vikarier genom att anlita bemanningsfunktionen vid vikarietillsättning istället för externa bemanningsföretag. Avtalen med de externa företagen skulle behållas för att utgöra ett komplement för specifika befattningar, exempelvis kockar men också för att komplettera när den egna bemanningsfunktionens vikarier inte räcker till. Resultatet har tidigare redovisats i förskoleavdelningens utredning utifrån budgetuppdrag 2023.

Till denna utredning har kompletterande uppgifter från utbildningsförvaltningen efterfrågats. Utbildningsförvaltningen har ca 450 visstidsanställda timavlönade i bemanningsfunktionen. Den utgör ca 46 procent av skolornas köpta bemanningstjänster, resterande 54 procent köps från externa bemanningsföretag. Det finns inga uppgifter på om detta täcker skolornas totala behov av vikarier utan endast i fördelningen av köpta bemanningstjänster internt/externt.

Matchning till vikarieuppdrag till skolor behöver ske utifrån krav på behörighet, ämneskunskap, årskurs etc. Det händer att tillgången på vikarier inte täcker behoven, men de situationerna uppstår mer sällan nu än tidigare. Det antas vara på grund av det ekonomiska läget samt att skolorna kan välja att använda externa bemanningsföretag.

Vikarierna lägger själva in den tid de är tillgängliga i ett system, Vikariebanken. Av den tillgängliga, upplagda tiden nyttjas ca 75% av skolorna. Efterfrågan på vikarier är som störst under perioden september – maj.

Utredning om vikarie- och resurspool på Norrmalm och Östermalms stadsdelsförvaltningar

Norrmalm och Östermalms stadsdelsnämnder, som idag är en stadsdelsnämnd Norra innerstaden, genomförde 2017 via företaget Governo en utredning av vikarie- och resurspool. Bakgrunden till utredningen var att undersöka om en gemensam lösning skulle öka effektiviteten, skapa kontinuiteten och öka kvaliteten vid bemanningen med vikarier. Ett syfte var också att ta reda om det gick att minska vikariekostnader samt få lägre kostnader för administrativt arbete kopplat till korttidsbemanning.

För inspiration och kunskap om hur andra kommuner i Sverige arbetar med frågan gjordes en omvärldsspaning. I den ingick Göteborg, Malmö och Sundbyberg. Utredningen resulterade i en rapport.¹

I utredningen framkom att det även finns även ett behov av att kunna anlita fler kompetenser än barnskötare, förskollärare och kockar. Exempel på det är specialistkunskap inom medicinska områden, specialpedagog med mera.

Omvärldsbevakning - Göteborg, Malmö och Sundbyberg
I Governos utredning på uppdrag av Norrmalm och Östermalms stadsdelsnämnder ingick även informationsinsamling om hanteringen av vikarier i Göteborg, Malmö och Sundbyberg.

Göteborg har en central förskoleförvaltning som ansvarar för driften av stadens kommunala förskolor. Inom förskoleförvaltningen finns en särskild bemanningsenhet kopplad till HR. Enheten ska täcka behov för de första 1–14 dagarna. Bemanningenheten klarar 90% av behoven och enligt utredningen är kvaliteten god. Det finns ett digitalt system för bokningar. Vikarie kostar 200–250 kr/h (2020). För att skapa kontinuitet är tanken att de vikarier som varit på en enhet tidigare ska ha förtur till samma enhet vid behov. Varje förskoleenhet måste ha rutin för hur information om behov av vikarier kommer bemanningsenhetens kännedom. Göteborg har generellt färre förskolor i varje enhet (2–3 förskolor/rektor) än Stockholm.

Malmö har en central förskoleförvaltning som ansvarar för driften av stadens kommunala förskolor. Förvaltningen är indelad i fem utbildningsområden (ca 50 förskolor/område) som har varsin bemanningsenhet. Enheterna inom respektive utbildningsområde är olika utformade. I varje bemanningsenhet arbetar cirka 40–50 vikarier som ska täcka upp för ca 900 personer i respektive

¹ En gemensam vikarie- och resurspool inom förskolan; Slutdokumentation, Rebecka Strandberg och Carl Sandström; nov 2017

utbildningsområde. En rektor i respektive utbildningsområde ansvarar även för det områdets bemanningsenhet. De som är anställda i bemanningsenheten har som regel tillsvidareanställning i Malmö stad, utöver det 3 år i bemanningsenheten.

Bemanningsenheten ansvarar för att täcka behov på 1–5 dagar.

Sundbyberg har en central förvaltning som ansvarar för driften av kommunens ca 30 förskolor. Den vikariepool som fanns i kommunen är inte i bruk längre. Vikariepoolen var direkt kopplad till förvaltningschefen. En administrativ person inom förskoleförvaltningen ansvarade för bokning av de ca 10 medarbetare som var anställda i vikariepoolen. Personalansvar var fördelat på två rektorer i kommunen. Vikariepoolens organisation och struktur blev inte tydligt utformat från början och avvecklades därför.

Några övergripande slutsatser och rekommendationer från Governo;

- Det primära behovet är att kunna lös akut korttidsfrånvaro.
- Vikariepoolens uppdrag måste vara tydligt fastställt och kommunicerat för att säkerställa gemensamma förväntningar på verksamheten.
- Ett digitalt systemstöd är en förutsättning för att nå resultat, effektivitet och minskad administrativ arbetsmängd.

Statistik och förutsättningar för införande

Barnantal, befolkningsprognos och bemanningsbehov

Förskolans bemanningsbehov står i direkt relation till antalet inskrivna och närvarande barn på förskolan. Barnantalet kan variera under ett kalenderår utifrån olika påverkansfaktorer och inom olika stadsdelsområden. Den variationen hanteras av respektive rektor genom att anpassa bemanningen löpande.

Under första kvartalet 2024 har ett nytt digitalt system för närvarohantering, Tempus, införts i stadens förskolor. Systemet kommer underlätta bemanningsplanering då informationen om antal närvarande pedagoger och barn aggregeras och synliggörs överskådligt. Möjlighet att följa variationen i barns närvaro över tid ges också via statistikfiler.

Utöver den årsbundna variationen av inskrivna och närvarande barn på förskolan har stadens befolkningsprognos² under de senaste åren visat på en trend med minskat barnantal av barn i åldern 1 – 5 år. Enligt prognosen förväntas barnantalet sjunka ytterligare under de kommande åren, för att i slutet av prognosperioden vända uppåt.

Antalet invånare i åldersgruppen 1–5 år 2022, 2027 och 2032

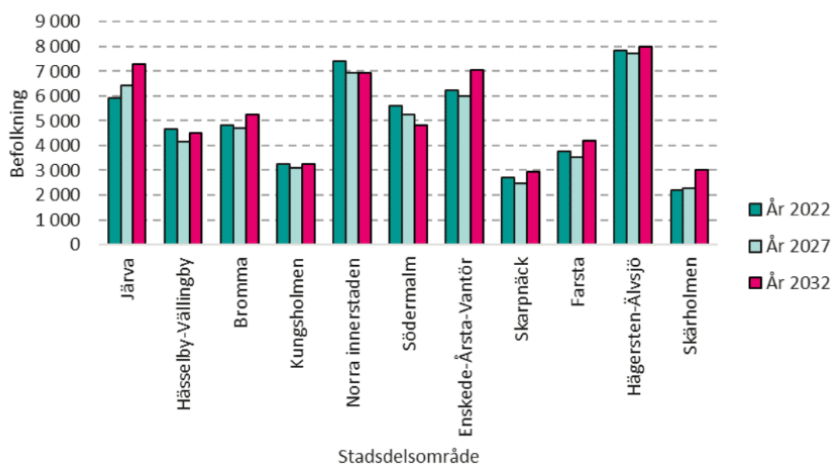


Diagram 1, antalet invånare i åldersgrupp 1–5 år, 2022, 2027 och 2032

Bilden visar antalet invånare i stadsdelsområdena i åldersgruppen 1–5 år 2022 samt en prognos av antalet 1 – 5 åringar år 2027 samt 2032. Endast Järva och Skärholmen visar på ett trendbrott redan under första delen av prognosperioden med ökat antal barn. Övriga stadsdelsområdens barnantal fortsätter sjunka under de kommande åren, vilket kommer påverka bemanningsbehoven generellt.

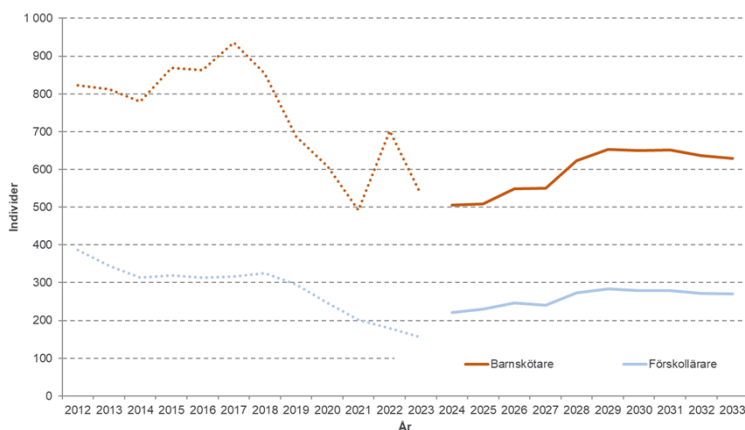


Diagram 2, Personalbehovsprognos rekryteringsbehov Stockholm, barnskötare och förskollärare, 2012 – 2033

² [Befolkningsprognos 2023](#)

Personalbehovsprognosen visar att det är ett minskat behov av att rekrytera personal under de närmaste två åren, fram till 2026, till följd av minskat antal barn i förskolan.

Trenden vänder under 2026 då barnantalet ökar och därmed rekryteringsbehov av förskollärare och barnskötare. Behovet prognostiseras vara störst under 2029–2030.

Sjukfrånvaro bland personal i förskolorna

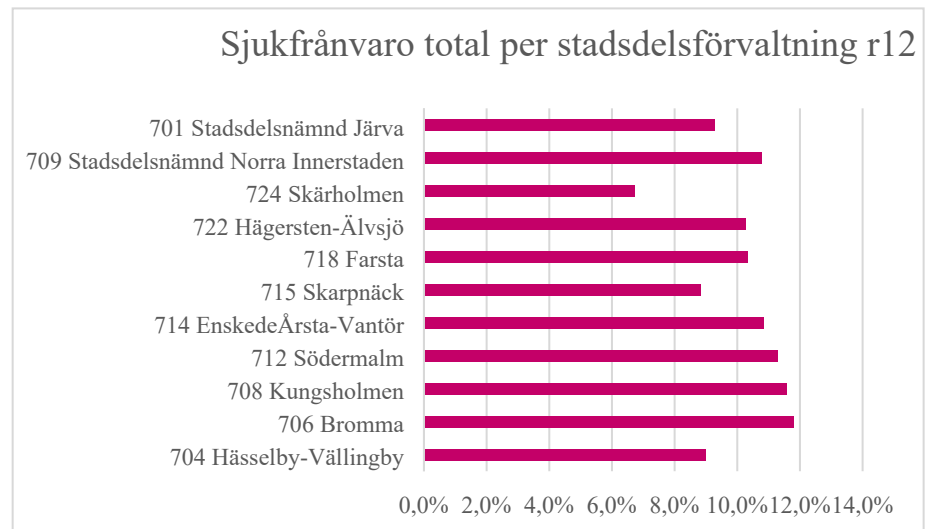


Diagram 3, Sjukfrånvaro i förskolan, per stadsdelsförvaltning total/månad

Diagram 3 visar sjukfrånvaron per stadsdelsförvaltning under 2023 i så kallat rullande12, det vill säga den sammanlagda genomsnittliga sjukfrånvaron under året.

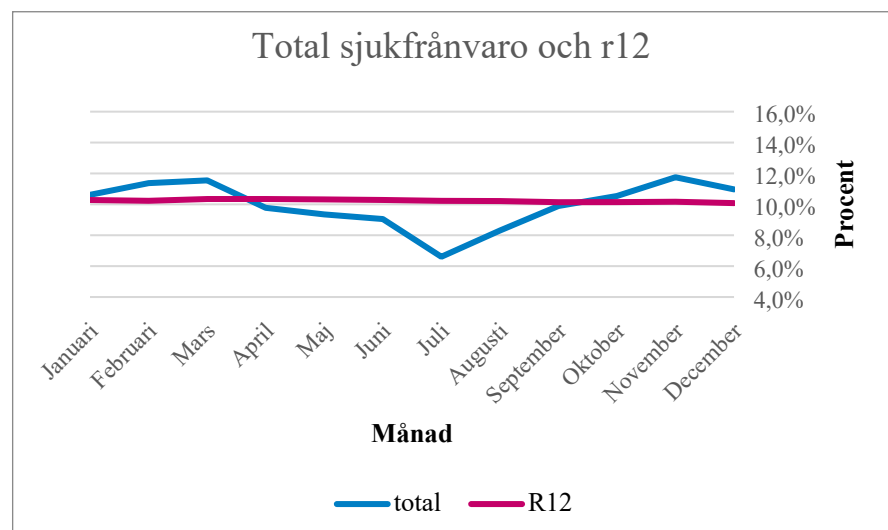


Diagram 4, Sjukfrånvaro förskola totalt/månad och rullande 12

Sjukfrånvaron varierar över året mellan som lägst 6,6 procent i juli månad och som högst 11,8 procent i november månad. Totalt ligger r12 på ca 10 procent under hela året.

Frånvaro av personal i verksamheter är normalt förekommande och en del av den ordinarie, dagliga situationen som uppstår av en rad olika orsaker. Planerad frånvaro från barngrupp omfattar planerad kompetensutveckling, planerad semester, tjänstledighet, fackligt arbete. Oplanerad eller uppkommen frånvaro omfattar till exempel sjukdom, vård av barn, ledighet på grund av enskilda angelägenheter.

Vid vissa tillfällen kan det vara lämpligt att ta in vikarier men vid vissa tillfällen kan det vara lämpligare att täcka upp för personalens frånvaro inom ramen för den ordinarie bemanningen. Rektor leder och fördelar arbetet och har ett enligt Skollagen ansvar för den inre organisationen. Verksamhetens behov och antal närvarande barn är avgörande för att bedöma när det behövs en vikarie och varierar under veckor och månader.

Stadsdelsförvaltningarnas nyttjande av vikarier från bemanningsföretag

Totalt köpte stadsdelarna bemanningstjänster för knappt 99,3 mnkr under 2023 varav ca 81 mnkr var pedagogiska bemanningstjänster, i huvudsak barnskötare.

Totalt var det drygt 8800 anställda inom förskola i befattningarna barnskötare och förskollärare under 2023.

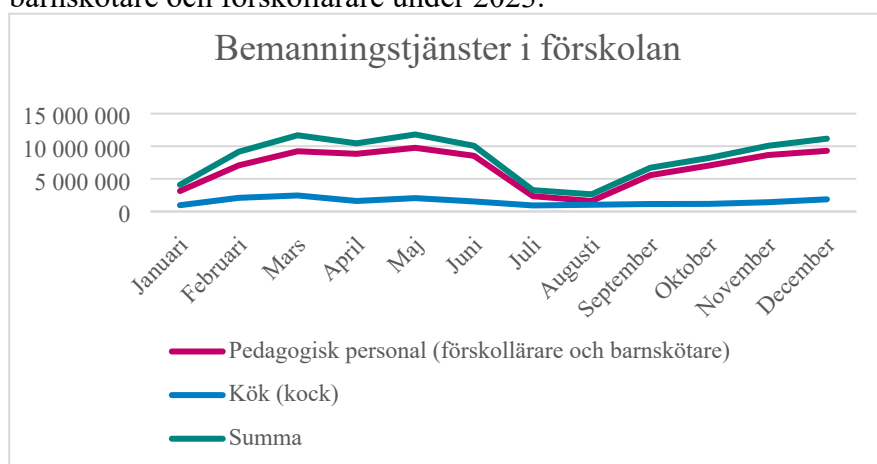


Diagram 5, kostnad (mnkr) för köpta bemanningstjänster totalt/månad för samtliga stadsdelsförvaltningar 2023

Diagram 5 visar hur kostnaderna för köpta bemanningstjänster, pedagogiska och kök, inom stadsdelarnas förskolor varierar under året. Kostnaderna är högst under månaderna maj, juni och december, dvs i slutet av varje termin. Detta ger en indikation på

hur behovet av tillgång på vikarier i vikariepoolen varierar under årets månader.

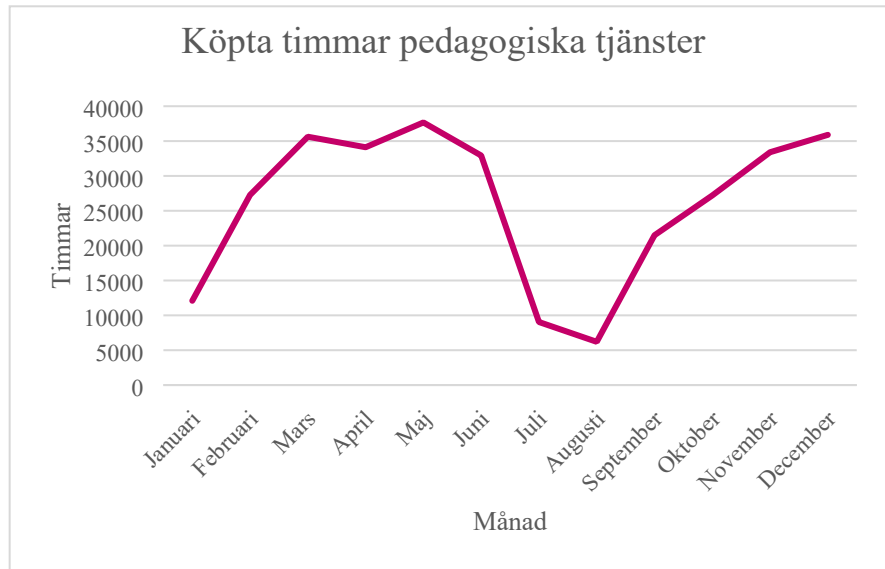


Diagram 6, Köpta timmar pedagogiska tjänster, per månad

Diagram 6 visar antal köpta timmar pedagogisk personal för stadens förskolor totalt, redovisat per månad.

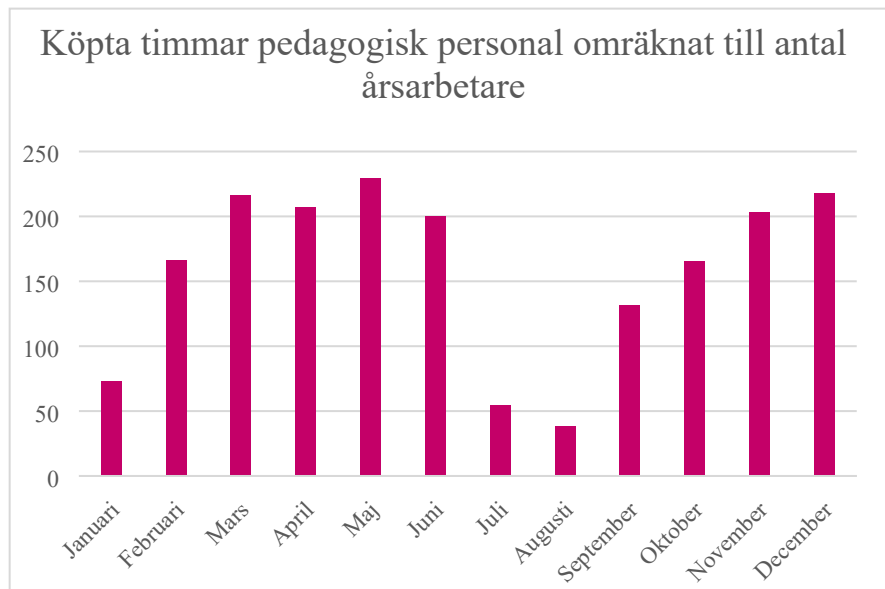


Diagram 7, Antal årsarbetare med genomsnitt 1980 tim./år

Diagram 7 visar köpta timmar omvandlat till årsarbetare heltid. I genomsnitt köpte förvaltningarna pedagogiska bemanningstjänster, dvs barnskötare och förskollärare, motsvarande 159 heltidstjänster/månad. Dock går det inte att räkna ut hur många personer detta faktiskt motsvarar då uppgifterna inte finns tillgängliga på ett rutinartat sätt.

Vikariebehov

Antalet vikarierande pedagoger till en vikariepool i egen regi har beräknats och uppskattats utifrån uppgifter om totalt antal köpta timmar från bemanningsföretag samt prognosticerat vikariebehov i stadens förskolor baserat på sjukfrånvaro. En sjukfrånvaro på i genomsnitt 10 procent innebär totalt 880 pedagoger frånvarande. Av dessa 880 personer köptes det under år 2023 bemanningstjänster för en täckning av ca 18 procent sjukfrånvarande. Fortsatt kommer vi i utredningen att utgå från dessa 18 procent även om behovet av antal vikarierande pedagoger sannolikt är betydligt mer omfattande. 18 procent motsvarar 159 årsarbetare heltid, ett rimligt behov bedöms ligga på minst ca 300 pedagoger för att möta efterfrågan under den månad när behovet är som störst.

Beräkningarna avser endast pedagogiska tjänster.

Administration, bemanning och rekrytering till vikariepool

Vid ett eventuellt införande av en gemensam vikariepool i förskolenämndens regi skulle förvaltningens organisation behöva förändras, rätt kompetenser för uppdraget skulle behöva rekryteras samt systemstöd skulle behöva upphandlas för att kunna driva vikariepoolens verksamhet. Vid tidpunkten för utredningens slutförande är totalt 56 personer anställda vid förskoleförvaltningen. Utredningens avgränsning till de arbetsrättsliga aspekterna samt ekonomiska förutsättningarna för vikariepoolen omfattar inte en projektbeskrivning avseende hur en vikariepool ska inrättas och bemannas i förvaltningens befintliga organisation eller vilket systemstöd som kan användas. Det är frågor som behöver kartläggas och utredas vidare. I denna utredning görs en uppskattning kring behovet för organiseringen av en gemensam vikariepool, men en mer detaljerad uträkning behöver ske i en projektbeskrivning.

Det skulle behöva inrättas en enhet för arbetsledning och administration, i beräkningen kallad central bemanningsfunktion. Behovet i en central bemanningsfunktion, för 159 årsarbetare i en vikariepool, bedöms som lägst uppgå till två chefer med ansvar för budget, verksamhet och personal. Dessa chefer har arbetsmiljöansvar, genomför medarbetarsamtal och bedömningsamtal och ansvarar då för drygt 75 heltidsanställda vikarier vardera. Utöver arbetsledning så bedöms också det administrativa behovet uppgå till minst en tjänst som administratör.

Vikariepoolens påverkan på förvaltningens stödfunktioner

Ett införande av en vikariepool i egen regi i förskoleförvaltningen kommer att påverka arbetsmängden för befintliga stödfunktioner främst IT, ekonomi och HR.

Hur behovet att rekrytera ytterligare personal till dessa stödfunktioner ser ut behöver följas noga och bedömas löpande såväl före som under planering och införandefas.

Ekonomiska förutsättningar

Utredningen har gjort beräkningar och jämförelse mellan faktiska kostnaderna för bemanningsföretag och beräknade kostnader för anställda vikarierande pedagoger i egen regi. Beräkningarna i jämförelsen baseras på kostanden per timme för externt köpt bemanningstjänst med ett avtalsenligt timpris på 259kr/tim.

Den beräknade timkostnaden för vikarierande pedagog anställd i egen vikariepool beräknas utifrån medianlönen för barnskötare anställda i Stockholms stad 28 250 kr + personalomkostnad 46,4 procent.

Kostnaden för administrationen av vikariepoolen, central bemanningsfunktion, med chefer och administratörer, systemstöd, uppskattad sjuklönekostnad för vikarierna samt friskvårdsersättning redovisas i egna poster i tabellen och tillkommer utöver lönekostnaden för pedagogerna.

Vid ett eventuellt införande av en vikariepool behöver en finansieringsmodell tas fram.

Sammanlagt uppgår timkostnaden, självkostnadspriset, för vikarierande pedagoger anställda i egen regi till ca 276kr/tim.

Tabell 1 Beräkning för lösning A; vikariepool med 159 anställda kostnad/år	Bemanningsavtal (259kr/tim)	Vikariepool i egen regi (totalt 276kr/tim)
Lönekostnad (312938 tim = 159 årsarbetare)	81 050 796	78 437 909
Central bemanningsfunktion (2 chefer + 1 admin)	0	2 378 712
(prel) systemstöd bemanning och schema	0	600 000
Sjuklön	0	3 215 954
Friskvårdsbidrag (3000 kr/år uttag ca 33 procent)	0	157 500
Total	81 050 796	84 790 075
Differens	-3 739 279	
(prel) utbildning systemstöd engångskostnad		150 000

Tabell 1 jämförelse kostnad/år bemanningsföretag – vikariepool i egen regi

Initiala kostnader för införande och uppstart av vikariepool behöver beräknas mer detaljerat men ses i ett övergripande perspektiv omfatta följande kostnader; tillsättning av en projektledare som ansvarar för framtagande av projektbeskrivning och genomförandeplan, rekryteringskostnad för chefer och administratör, kompetensutveckling och utbildning.

Arbetsrättsliga aspekter

Intentionen med en gemensam vikariepool är att stadsdelsnämndernas förskoleverksamheter ska kunna bemanna med vikarierande pedagoger från den gemensamma vikariepoolen i stället för att anlita bemanningsföretag. Vidare är intentionen att bemanning från vikariepoolen ska bidra till kontinuitet i verksamheten. Kontinuiteten i verksamheten är viktig för både barn och medarbetare. Pedagoger anställda i vikariepoolen ska ges goda arbetsvillkor och besitta hög kompetens inom yrket. I kommunfullmäktiges budget 2024 framgår att stadens bolag och förvaltningar ska arbeta för rätt till heltid och hög andel tillsvidareanställningar. Osäkra anställningar ska minimeras och Stockholms stad ska vara en attraktiv arbetsgivare.

Ett exempel på andra anställnings- och avlöningsformer än heltid tillsvidare, är visstidsanställning på deltid med timlön. Det kan på kort sikt skapa en flexibilitet i systemet att ha timavlönade men på längre sikt ca 12-18 månader, krävs att anställningarna hanteras korrekt när de går över till tillsvidareanställningar.

Osäkra anställningar riskerar att påverka kontinuiteten negativt och det är svårare att rekrytera utbildade och erfarna personer till visstidsanställningar på deltid.

Oavsett om anställningsavtalet avser visstid eller tillsvidare så behöver medarbetarnas rätt till delaktighet och inflytande samt en god arbetsmiljö beaktas. Det innebär att de behöver ges möjlighet att ta del av arbetsgivarens information och goda förutsättningar för att ingå i den sociala arbetsmiljön och hålla kontakt med kollegor och arbetsgivare.

Ur ett arbetsrättsligt perspektiv så styrs mycket i anställningsvillkoren av Lagen om anställningsskydd (LAS). Det innebär bland annat att anställningsavtal ska vara tydliga. En viktig aspekt av goda anställningsvillkor handlar också om chefernas förutsättningar. Det är viktigt att följa stadens chefsstruktur och ge cheferna en god förutsättning för ett hållbart arbetsliv.

Om en vikariepool ska inrättas på förskoleförvaltningen behöver ett antal olika parametrar belysas såväl ur ett arbetsrättsligt som ett arbetsmiljörättsligt perspektiv.

Arbetsmiljöansvaret följer anställningsavtalet och förvaltningens systematiska arbetsmiljöarbete.

Utgångspunkten i lagen om anställningsskydd är att anställningar ska vara tills vidare och på heltid vilket innebär att följande förutsättningar behöver utredas och klargöras innan en vikariepool kan tas i bruk.

Av anställningsavtalet måste samtliga arbetsställen där arbete ska utföras redovisas och hemvisten för medarbetaren måste framgå av anställningsavtalet.

Det behöver vara tydligt var personen ska befinna sig (arbetsplats) och vilka arbetsuppgifter ska utföras mellan uppdragen. När en vikarie inte blir tilldelad ett uppdrag så behöver det finnas alternativa arbetsuppgifter. Vidare behöver det vara tydligt hur arbetstiden i en sådan situation ska redovisas.

Chefsuppdraget för de som är chefer för vikarierna behöver vara rimligt och ändamålsenligt. Stockholms stad har en fastställd chefsstruktur och det behöver klargöras hur ledarskap och chefskap ser ut för vikarierna.

Vikariepoolen behöver ta om hand kommunikationskanaler med vikarierna.

Hur lång inställetid ska gälla för uppdrag och ska hänsyn tas till den geografiska placeringen i förhållande till bostaden?

Vikarierande pedagoger behöver veta vilka arbetstider de har och arbetsrättsliga krav gällande schema, övertid hanteras behöver hanteras. Det behöver också vara tydligt hur ledigheter beviljas och vem som ansvarar vid exempelvis sjukfrånvaro och rehabilitering för vikarierna.

Det kan bli en omfattande administration gällande hantering av en vikariepool t ex fakturering, anställningsavtal, placeringsbeslut och det behöver ses över sett möjligt systemstöd även för detta.

Ett antagande i denna utredning är att stadsdelsförvaltningarna betalar självkostnadspris för vikarier. En fråga att ta ställning till är vem som ska bära lönekostnaden för vikarier som inte får ett uppdrag eller får färre antal timmar än ett heltidsuppdrag.

Det finns många aspekter gällande rekrytering till vikariepool som vidare behöver beaktas, exempelvis hur uppdraget som vikarie ska göras attraktivt och vilka som ska hantera rekryteringen av vikarier.

Kompetensen hos vikarierna är viktigt för att bidra till kvalitet och avlastning i verksamheterna och en plan för kompetensutveckling behöver tas fram.

Tidsaspekt för införande av en vikariepool i egen regi.

Ett eventuellt införande av en vikariepool kräver planering och förberedelser och tid och resurser behöver tilldelas för detta. Den största påverkan för tidsaspekten för införande bedöms handla om tiden det tar att ta fram projektplan, tiden för samverkan samt rekrytera nödvändiga resurser.

I ett första steg behöver en projektledare tillsättas, antingen genom rekrytering eller genom att omprioritera resurser och uppdrag inom förvaltningen. Projektet och införandet av en vikariepool ska samverkas med fackliga organisationer, stadsledningskontoret, stadsledningskontoret, serviceförvaltningen och de elva stadsdelsnämnderna.

Därefter kan uppbyggnaden av vikariepoolen, implementering av systemstöd, framtagande av rutiner och volymrekrytering inledas.

Sammanfattande analys med slutsatser

Utredningen visar att det finns behov för stadsdelsnämnderna att kunna anlita vikarierande pedagoger i en viss omfattning. Under 2023 anlätades vikarier från bemanningsföretag motsvarande 18 procent av den totala sjukfrånvaron i förskolorna. Behovet varierar under året och ser olika ut i olika stadsdelsnämnder beroende på hur de lokala bemanningslösningarna ser ut.

Ett antagande utifrån insamlade underlag och tidigare utredningar är att ju längre stadsdelsnämnderna har kommit i arbetet med lokala bemanningslösningar desto lägre behov av att anlita bemanningsföretag för vikarieanskaffning.

Framgångsfaktorer för kontinuitet för både barn och pedagoger uppges vara lösningar nära förskolorna där en viss överbemanning införs för att täcka behov av vikarierande pedagoger för ett avgränsat antal förskolor inom enheten.

Det ger lokal flexibilitet och möjlighet att planera bemanningen och också fördela resurserna på ett ändamålsenligt vis utifrån verksamhetens behov.

Under perioder med överskott på personella resurser kan det ge utrymme för utförande av nedprioriterade arbetsuppgifter eller generell avlastning och förstärkning.

Svagheter med att förlita vikarieanskaffningen till lokala bemanningslösningar i stadsdelsförvaltningarna är att de inte täcker behovet under vissa perioder vilket gör att det kvarstår behov av andra lösningar för att täcka vikariebehoven. Vidare riskerar det att uppstå övertalighet av viss personal vid minskat barnantal, på kort och på lång sikt.

Fördelar med att inrätta en vikariepool i egen regi är att arbetsgivaren får kontroll över anställningsvillkoren och kompetensen hos de vikarierande pedagoger som anställs.

Nackdelar med att inrätta en vikariepool egen regi är att det är en dyrare lösning än att anlita bemanningsföretag. Det finns ett antal frågor att lösa vad gäller de arbetsrättsliga aspekterna av ett eventuellt införande. Det medför också en omfattande administration av vikariepoolen.

En möjlig utveckling ses vara minskad efterfrågan från bemanningsföretag eller vikariepool i egen regi. Vartefter stadsdelsnämndernas utvecklar ändamålsenliga lokala bemanningslösningar och sjunkande barnantal minskar behovet av att anlita bemanningsföretag eller gemensam vikariepool. Stadsdelsnämnderna kan idag välja om och vilka upphandlade leverantörer de önskar anlita och rektor ansvarar för den inre organisationen.

Stockholms stad är en attraktiv arbetsgivare med goda arbetsvillkor och arbetar aktivt för att minska antal osäkra anställningar. Med utgångspunkt i lagen om anställningsskydd så ska anställningar vara tillsvidareanställningar på heltid.

Slutsatser av denna utredning visar på olika alternativ att ta ställning till avseende stadsdelsnämndernas hantering av vikarieanskaffning.

- Inrätta vikariepool i egen regi och uppdra åt förskoleförvaltningen att ta fram projektbeskrivning och påbörja införande.
- Skapa förutsättningar för att utveckla fler bemanningsteam med fast anställd personal och ta fram aktiviteter för att

stödja stadsdelsnämndernas arbete med utveckling av lokala bemanningsteam, exempelvis genom att ta fram gemensamma indikatorer för uppföljning och eventuellt ett gemensamt ramverk för hur lokala bemanningslösningar bör ordnas.

- Föreslå en utredning kring förutsättningarna för att stadsdelsnämnderna ska anlita vikarierande pedagoger via utbildningsförvaltningens vikariepool.