

Regler och behörighet
Therese Falén
therese.falen@socialstyrelsen.se

Uppdrag att utforma en satsning på ökad bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården

Uppdragsbeskrivning

Socialstyrelsen ska enligt regeringens beslut (S2016/004400/FST) utforma ett förslag till stimulanssatsning för att stärka bemanningen inom den sociala barn- och ungdomsvården. Regeringen avser att för ändamålet avsätta 210 miljoner kronor årligen under perioden 2016–2019. I Socialstyrelsens uppdrag ingår att föreslå hur en sådan satsning kan genomföras, administreras och följas upp samt att ta fram en modell för fördelning. Satsningen avser socialtjänstens myndighetsutövande verksamhet och medlen ska användas för rekrytering av personal. I utformningen av satsningen ska myndigheten samråda med Socialdepartementet och andra berörda aktörer. Socialstyrelsens förslag ska överlämnas senast den 14 mars 2016.

Tillståndet i den sociala barn- och ungdomsvården

Regeringen anger i regeringsbeslutet att det är angeläget att vända utvecklingen och förbättra förutsättningarna i socialtjänsten för att göra ett bra arbete. Arbetet med flickor och pojkar som far illa och familjers behov av stöd är en central del i välfärden och en av socialtjänstens svåraste uppgifter. Samtidigt rapporteras det om svårigheter att rekrytera och behålla erfaren personal, om tidsbrist och stress i arbetet. Den kraftiga ökningen av ensamkommande barn som söker asyl i Sverige och som är i behov av boende och annat stöd innebär ytterligare utmaningar för socialtjänsten. Regeringen menar att det är angeläget att vända utvecklingen och förbättra förutsättningarna för personalen i den sociala barn- och ungdomsvården.

Socialtjänstens ansträngda arbetsituation i den sociala barn- och ungdomsvården

Den stora ökningen av ensamkommande barn framför allt under 2015 har inneburit en ökad arbetsbelastning för den sociala barn- och ungdomsvården¹. Personalsituationen är problematisk i många kommuner där socialsekreterare

¹ 35 369 ensamkommande barn sökte asyl i Sverige 2015.

sjukskriver eller säger upp sig. Det är svårt att rekrytera ersättare enligt Socialstyrelsens senaste lägesrapport[1]. Problemen drabbar både arbetsledare, medarbetare och brukare. Personalbristen har funnits sedan flera år men eskalerade efter sommaren 2015 [2,3]. Verksamheter har dränerats på kompetens genom hög personalomsättning som har medfört att de enheter som skulle ge stöd till föräldrar och utsatta barn och unga har fått svårt att bygga upp en rättssäker verksamhet med hög kvalitet i myndighetens arbetsuppgifter. En stor del av resurserna har gått till för att rekrytera och introducera ny personal. Socialstyrelsens uppföljning om lagändringar på området visar också på en ökande ärendemängd i den sociala barn- och ungdomsvården, hög personalomsättning och svårigheter att tillsätta vakanser[1]. Detta påverkar kvaliteten i arbetet och därmed förutsättningarna för ett starkt stöd och skydd för barn och unga som far illa. Socialsekreterare måste ofta prioritera akuta arbetsuppgifter före möten och samtal med placerade barn och unga. Detta leder till att vården av placerade barn och unga inte alltid följs i den omfattning och med den kontinuitet som lagen föreskriver[1].

Nästan samtliga kommuner (98 procent) uppger att det är svårt eller mycket svårt att rekrytera både nyexaminerade och erfarna socialsekreterare samt arbetsledare till den sociala barn- och ungdomsvården. Detta framkommer i den nyligen publicerade rapporten från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om rekryteringsläget i socialtjänsten [4]. SKL bedömer att situationen kommer att kvarstå ett år framöver. För ett år sedan uppgav nio av tio kommuner att det redan då var svårt att rekrytera erfarna socialsekreterare. Det ökade flyktingmottaget i kombination med en tidigare problematisk personalsituation har resulterat i den akuta kris som socialtjänsten nu upplever.

I kartläggningen ”Stabilitet som kompetensstrategi för Sociala barn- och ungdomsvården” identifierar SKL tre områden som särskilt viktiga för att rekrytera och behålla personal, upprätthålla personalstabilitet och genomföra kompetensutveckling. Följande områden angavs i SKLs rapport [3]:

- Stödet för oerfarna handläggare inom den sociala barn- och ungdomsvården behöver förstärkas i form av introduktion. Detta gäller såväl nyexaminerade handläggare som oerfarna socialsekreterare inom området barn och unga.
- För att utveckla och ta tillvara på kompetensen hos erfaren personal behöver möjligheterna till yrkesutveckling förbättras. Det bör finnas möjlighet att avancera i yrket utan att bli chef.
- Arbetsledarna behöver ha goda förutsättningar att utöva sitt ledarskap då de har en nyckelposition när det gäller att ge stöd till handläggarna. Många arbetsledare rekryteras från handläggarnivå utan tidigare erfarenhet av ledarskap.

Samråd

I uppdraget har Socialstyrelsen haft samråd med Regeringskansliet, SKL (inklusive de regionala utvecklingsledarna och socialchefsnätverket) samt de fackliga organisationerna Akademikerförbundet SSR och Vision. Socialstyrelsen har även haft kontakt med regeringens nationella samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården Cecilia Greve och Anna-Lena Lindquist, docent och

universitetslektor vid Stockholms universitet, som har publicerat rapporter om bl. a. socionomers utbildning och yrkesutveckling.

Samrådsparterna har framhållit att kommunerna behöver utveckla sina verksamheter för att både bli mer attraktiva arbetsgivare och möta dagens rekryteringsbehov inom den sociala barn- och ungdomsvården. Samrådsparterna anser att det är viktigt att socialsekreterarna har möjlighet att få kontinuerlig arbetsledning och handledning samt utbildning i syfte att upprätthålla och vidareutveckla den kompetensnivå som krävs för att kunna utföra arbetsuppgifterna. Socialstyrelsen har i uppdrag av regeringen att under perioden 2016–2018 anskaffa en påbyggnadsutbildning för socialsekreterare i den sociala barn- och ungdomsvården och en ledarskapsutbildning för arbetsledare och chefer inom individ- och familjeomsorgen.

Oerfarna socialsekreterare har behov av introduktion och extra handledning i början av arbetet med myndighetsutövning inom den sociala barn- och ungdomsvården. En del kommuner har väl fungerande introduktionsprogram medan andra har behov av att ta fram en introduktion för nyanställda. Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen tagit fram ett stöd för yrkesintroduktion av nyanställda socialsekreterare inom barn- och ungdomsvården med exempel på introduktionsprogram som används i kommuner [5].

Vidare visar samrådet att handläggarna och arbetsledarna behöver avlastas i sina administrativa uppgifter. Det har även framkommit behov av att inrätta handläggartjänster för erfarna socionomer där deras kompetens kommer verksamheten till godo. De kan ge stöd och hjälp i myndighetsutövningen till mindre erfarna kollegor.

En farhåga som lyftes fram under samråden är kortsiktigheten i satsningen och att medlen beslutas årsvis. Det kan innebära att kommunerna kommer att skapa tidsbegränsade anställningar på bekostnad av långsiktiga och hållbara lösningar.

Villkor för medelsanvändning

Stimulansmedlen avser den sociala barn- och ungdomsvårdens myndighetsutövande verksamheter. Kommunerna rekviderar medel från Socialstyrelsen utan ansökningsförfarande. Ett rekvisitionsförfarande ökar förutsägbarheten för kommunerna och förkortar handläggningstiden så att medlen kan användas under större delen av bidragsåret. Rekvisitionen görs via en enkel blankett i början av varje bidragsår efter det att riksdagen har fattat beslut om medel för ändamålet. Medlen betalas ut i enlighet med den fördelningsnyckel som myndigheten föreslår, bilaga 1 och 2.

Handläggande personal

Från den 1 juli 2014 gäller att den som utför vissa uppgifter rörande barn och unga inom socialtjänsten ska ha en svensk socionomexamen eller annan relevant examen på grundnivå i högskola eller som har utländsk utbildning som har erkänts, 3 kap. 3 a § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). I Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2014:7) om behörighet att utföra vissa arbetsuppgifter i socialtjänstens barn- och ungdomsvård finns bestämmelser om vad som krävs för att en annan examen än socionomexamen ska anses relevant.

Socialstyrelsen föreslår att medlen får användas för att anställa socialsekreterare och för att inrätta särskilda tjänster för erfarna handläggare. De som får en särskild tjänst kan exempelvis arbeta med yrkesintroduktion och att ge stöd för oerfarna socialsekreterare. Detta för att skapa incitament för socialsekreterare i den sociala barn- och ungdomsvården att vilja stanna och utvecklas i yrket.

Under samrådet har det uttryckts oro för att medlen kommer att användas för att skapa tidsbegränsade anställningar på bekostnad av långsiktiga lösningar. Socialstyrelsen anser mot den bakgrunden att det finns skäl att överväga att medel inte ska få användas för att finansiera inhyrda tjänster via bemanningsföretag för handläggare- och arbetsledartjänster. Inhyrda tjänster via bemanningsföretag kan vara viktiga för att tillfälligt stärka upp och avlasta en organisation. Men i ett längre perspektiv kan det leda till negativa konsekvenser. Det krävs stabilitet för att bygga kompetens och utveckla verksamheten men framförallt krävs kontinuitet för att få förtroende och kunna påverka de utsatta barnens och föräldrarnas situation i en positiv riktning [3,4].

Arbetsledande personal

Socialstyrelsen föreslår att kommunerna ska få använda medlen till att rekrytera och utöka antalet arbetsledare på flera nivåer. Färre handläggare per arbetsledare bidrar till ett ökat stöd i handläggarens arbete. Arbetsledande funktioner som bidrar till utveckling och skapar stabilitet i organisationen, t.ex. genom att arbeta med organisationens strategiska kompetensarbete och introduktionsprogram, bör kunna komma ifråga.

Administrativ personal

Socialstyrelsen anser att medlen ska kunna få användas för administrativ personal i syfte att frigöra tid för såväl handläggarna som arbetsledarna i arbetet med myndighetsutövning. De administrativa uppgifterna bör avgränsas till uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning som exempelvis boka möten, tolk och resor. För arbetsledare kan det administrativa stödet även innefatta ett mer kvalificerat administrativt stöd som till exempel vid budgetarbete och rekryteringar.

Styrning av medlen

Socialstyrelsen har övervägt att utforma satsningen så att merparten av stimulansbidraget riktas till handläggande personal och att endast en begränsad andel får användas för arbetsledare och administrativ personal. En konsekvens av att begränsa hur kommunerna ska disponera medlen mellan yrkesgrupper kan bli att bristen på socialsekreterare leder till att kommunerna inte har möjlighet att förbruka alla medel.

Därför föreslår Socialstyrelsen att kommunerna får avgöra hur medlen ska disponeras mellan handläggare, arbetsledare och administrativ personal. Förslaget utgår från att Socialstyrelsen gör bedömningen att kommunerna själva har bäst kunskap att prioritera fördelningen av medlen inom ramen för de uppsatta villkoren.

Socialstyrelsen föreslår också att kommunerna efter varje bidragsår ska redovisa hur de har använt stimulansmedlen. Medel som blir över eller används på ett

otillåtet sätt ska återbetalas. Vid behov kan bidragskonstruktionen justeras efter uppföljningen av satsningens första år.

Förslag om uppföljning

Socialstyrelsen föreslår en årlig uppföljning av hur kommunerna har använt medlen. Myndigheten avser att analysera resultaten i förhållande till intentionerna med bemanningssatsningen.

Såväl kvantitativa som kvalitativa metoder ska användas i uppföljningen. För att ta reda på hur bidraget har använts kommer Socialstyrelsen att genomföra årliga enkätundersökningar riktade till de kommuner som deltar i satsningen. Socialstyrelsen föreslår även att de kommuner som inte deltar i satsningen tillfrågas om orsaken till att de valt att stå utanför. Enkäten tas fram under hösten 2016 med stöd av statistiker och en frågekonstruktör.

Som ett komplement till enkätundersökningen genomförs årligen intervjuer med kommunerna för att fånga upp deras erfarenheter av satsningen. Intervjuer kan genomföras med en större ansats vid satsningens slut.

Socialstyrelsen kan överlämna den första årliga redovisningen av satsningen till Regeringskansliet tidigast den 30 september 2017. Denna redovisning kommer att beskriva hur 2016 års medel har använts. En andra och en tredje redovisning görs den 30 september 2018 respektive 2019 och satsningen slutredovisas den 30 september 2020.

Jämställdhetsaspekter

Satsningen kan ha positiva effekter på jämställdhet, i och med att den avser att stärka upp och förbättra arbetsvillkoren i ett kvinnodominerat yrke. Hög arbetsbelastning och stor personalomsättning hänger ihop med den höga andelen sjukskrivningar och uppsägningar inom gruppen[7]. Mycket stress tillsammans med andra psykiska påfrestningar är den vanligaste orsaken till arbetsrelaterade besvär hos socialsekreterare. Yrkesgruppen socialsekreterare är relativt lågavlönad i förhållande till utbildnings- och kompetenskrav samt det ansvar som yrkesutövningen innebär. Att genom rekrytering stärka upp och öka stabiliteten i verksamheterna skulle förbättra socialsekreterarnas arbetsvillkor [2].

Det finns goda skäl till att försöka förändra situationen vad gäller personalomsättningen bland socialsekreterarna och hålla ett jämställdhetsperspektiv levande. Färre än tio procent av socialsekreterarna är män[4]. Om fler män skulle söka sig till socionomutbildningen skulle även rekryteringsbasen breddas. I arbetsmiljöforskning framhålls, att enheter med en blandad och relativt jämn könssammansättning får en bättre arbetsmiljö och uppnår en bättre kvalitet genom att flera perspektiv finns närvarande i arbetsgruppen[2]. I uppföljningen av satsningen avser Socialstyrelsen att inkludera ett jämställdhetsperspektiv där det är relevant. Det kan till exempel handla om hur kommunerna arbetat vid rekrytering för att nå ut till och få fler män att söka sig till yrket. Det kan också handla om vilka aktiviteter som kommunerna arbetat med som syftat till att förbättra arbetsvillkoren för de kvinnor som redan befinner sig i yrket. Personalomsättning, möjlighet till kompetensutveckling, lön och andra betydande faktorer kan komma att följas upp.

Resursbehov för Socialstyrelsens arbete

Socialstyrelsen behöver 1,5 miljoner kronor för 2016 och 3 miljoner kronor årligen för 2017 – 2019 för att administrera, genomföra och följa upp uppdraget. För att kunna följa upp och slutredovisa satsningen förutsätts finansiering även för 2020 motsvarande 1,5 miljoner kronor.

Referenser

1. Socialstyrelsen. Lägesrapport 2016 - individ och familjeomsorgen. Hämtad 2016-02-15 från <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20080/2016-2-22.pdf>
2. Stiftelsen Allmänna Barnhuset. Från krisande organisation till ”krisorganisation” – Kvalité i socialt barnvårdsarbete genom ökad personalstabilitet. Hämtad 2016-02-01 från http://www.allmannabarnhuset.se/wp-content/uploads/2013/11/Fran_krisande_organisation.pdf
3. SKL. Stabilitet som kompetensstrategi för sociala barn- och ungdomsvården. Hämtad 2016-02-01 från <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-998-0.pdf?issuusl=ignore>
4. SKL. Rekryteringsläget inom socialtjänsten. Hämtad 2016-02-25 från <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-323-9.pdf?issuusl=ignore>
5. Socialstyrelsen. Yrkesintroduktion för socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Hämtad 2016-03-03 från <http://www.kunskapsguiden.se/barn-och-unga/Teman/Yrkesintroduktion-for-socialtjanstens-barn-och-ungdomsvard/Sidor/default.aspx>
6. Akademikerförbundet SSR. Bemanningbolag i socialtjänsten. Hämtad 2016-03-02 från <https://akademssr.se/sites/default/files/fileH49IC8SKL>.
7. Arbetsmiljöverket. Socialsekreterare, faktablad om arbetsmiljöstatistik nr 1/2015 arbetsmiljöstatistik. Hämtad 2016-02-23 från <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-323-9.pdf?issuusl=ignore>