

# Stabilitet som kompetensstrategi för social barn- och ungdomsvård

## Förord

Hög kvalitet inom den sociala barn- och ungdomsvården bygger till stor del på goda förutsättningar för handläggare, arbetsledare och chefer att utveckla verksamheten och att rätt kompetens finns att tillgå. Den sociala barn- och ungdomsvården beskrivs ofta som ett av de svåraste områdena inom socialtjänsten. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har under en tid fått signaler från många kommuner att personalsituationen i den sociala barn- och ungdomsvården blivit allt mer utmanande i den meningen att personalomsättningen har ökat och att man står inför svårigheter att attrahera, utveckla och behålla personal. Den ökade specialiseringen, regleringen och nya uppgifter för verksamheten ställer nya krav på kompetens, organisation och samverkan med andra aktörer. För att skapa en bild av nuläget gällande stabilitet och kompetens har vi gjort en kartläggning riktad till landets samtliga kommuner. Kartläggningen syftar till att ur ett arbetsgivarperspektiv ge ett underlag till hur stödet till landets kommuner bör utformas för att lokalt och regionalt skapa långsiktiga och hållbara strukturer för god kompetens och stabilitet, vilket är en av förutsättningarna för en evidensbaserad praktik inom den sociala barn- och ungdomsvården. Rapporten är främst ett kunskapsunderlag som utgångspunkt hur SKL kan arbeta vidare med dessa frågor. Vår förhoppning är även att underlaget utgör en betydelsefull kunskapskälla i det fortsatta arbetet där kommunerna, staten, lärosäten, SKL med flera behöver samverka för att utveckla den sociala barn- och ungdomsvården att bli en ännu bättre aktör för att ge barn och ungdomar i Sverige förutsättningar för ett gott liv. Kartläggningen har gjorts av Anna-Lena Lindqvist, docent vid institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet, på uppdrag av SKL med stöd av en arbetsgrupp på SKL bestående av Ylva Sundholm, Anna Liljenberg, Björn Sundström, Anneli Jäderland och Sara Roxell (projektledare). Anna-Lena Lindqvist är huvudförfattare till rapporten, i vissa delar av rapporten med tillägg av Sara Roxell. Vi vill tacka alla i kommunerna som bidragit genom att besvara enkäten och delta i hearings. Ett särskilt tack till de regionala utvecklingsledarna för den sociala barn- och ungdomsvården som bidragit till att enkäten fick så hög svarsfrekvens och som lämnat värdefulla synpunkter under kartläggningen.

Stockholm i oktober 2013



Göran Stiernstedt

*Avdelningsdirektör*

*Avdelningen för vård och omsorg*

*Sveriges Kommuner och Landsting*

## Innehåll

FÖRORD.....	2
<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>5</b>
<b>INLEDNING.....</b>	<b>7</b>
Kartläggningen som del i SKL:s prioriterade fråga .....	7
Vad kartläggningen syftar till .....	8
Hur kartläggningen har genomförts.....	8
<b>STRATEGIER SOM PRÖVAS I KOMMUNERNA.....</b>	<b>10</b>
Beskrivning av situationen i några utvalda kommuner.....	10
Många ansträngningar under lång tid .....	10
Rekryteringsstrategier .....	11
Löner och kostnader.....	13
Kompetensstrategier .....	14
Karriärstege/kompetenstrappa .....	15
Alternativa karriärvägar .....	17
Bearbetning av arbetsförutsättningar .....	17
Arbetsledarnas betydelse.....	18
<b>UTGÅNGSPUNKTER FÖR KARTLÄGGNINGEN.....</b>	<b>20</b>
Stabilitet som nödvändig grund för kompetens .....	20
Stabilitetsvillkor.....	22
Kartläggningens anknytning till verksamhetskvalité.....	23
<b>KARTLÄGGNINGENS AVGRÄNSNINGAR OCH KVALITET .....</b>	<b>25</b>
<b>RESULTAT GÄLLANDE PERSONALBESÄTTNING OCH STABILITET .....</b>	<b>28</b>
Personalbesättning och rekrytering av handläggare.....	28
Stabilitet och rekrytering av arbetsledare .....	33
<b>RESULTAT GÄLLANDE STABILITETSFÖRUTSÄTTNINGAR.....</b>	<b>36</b>
Bemanning .....	36
Arbetsledning .....	37
Organisationsstabilitet .....	41
Kompetensstöd .....	43
<b>HUR STABILITETSFÖRUTSÄTTNINGARNA INVERKAR PÅ VERKSAMHETENS PERSONALSITUATION .....</b>	<b>47</b>
Metodförutsättningar för analysen.....	47
Osäkerhetsfaktorer .....	47
Personalstabilitet .....	48
Stabilitetsförutsättningar.....	49
Hur hög personalstabilitet uppnås.....	52
Betydelsen av stöd i yrkesutveckling .....	54
Verksamhetens kostnader .....	57
<b>SLUTSATSER .....</b>	<b>58</b>
Vilka svar ger kartläggningen på de frågor som ställs? .....	58

Hur allmänt förekommande är problem med personalomsättning bland barn- och ungdomshandläggare och deras arbetsledare hos Sveriges kommuner?	58
Vilka förutsättningar har kommunerna att upprätthålla personalstabilitet? .....	59
Hur bedömer verksamhetsansvariga chefer de förhållanden som kan antas påverka personalstabiliteten inom området? .....	59
Utifrån vilka förutsättningar sker kompetensutvecklingen av den berörda personalen? .....	60
Områden som är värda ökad uppmärksamhet och som SKL kommer att verka för en utveckling inom .....	61
<b>REFERENSER</b> .....	<b>63</b>
Skriftliga källor .....	63
<b>Bilaga 1: SKL:s kommungruppsindelning 2011</b> .....	<b>65</b>

# Sammanfattning

SKL har gjort en kartläggning av situationen i kommunerna när det gäller kompetens och stabilitet inom den sociala barn- och ungdomsvårdens myndighetsutövande del. Syftet med kartläggningen är att få en nulägesbeskrivning och ett kunskapsunderlag som utgångspunkt för vad SKL kan göra för att verka för ett långsiktigt arbete på nationell, regional och lokal nivå för strategier för ökad stabilitet och kompetens. Som arbetsgivarorganisation ska SKL ha fokus på att arbeta med att tidigt väcka intresse för yrket som socialsekreterare, skapa rätt förväntningar på yrket och att påverka grund- och vidareutbildningarnas innehåll och utformningar så de motsvarar verksamhetens behov. Vidare behöver vi verka för att det är en god arbetsmiljö, möjlighet till utveckling i yrkesrollen och förutsättningar för ett gott ledarskap. Det handlar om att attrahera, behålla och utveckla personalen för en verksamhet med hög kvalitet.

Kartläggningen har gjorts dels genom en enkät till samtliga kommuner och dels genom hearings med kommunföreträdare, samt genom att ta del av tidigare erfarenheter och forskning. Enkäten har god svarsfrekvens, efter kvalitetsgranskning av svaren uppnåddes en svarsfrekvens på 83 % godkända svar. I de svarande kommunerna uppges totalt 3868 barn- och ungdomshandläggare vara anställda. För de kommuner som har barn- och ungdomshandläggning som del av tjänst har kommunen uppskattat den totala tjänstetillsättningen. Kommunerna uppger vidare att antalet arbetsledare är 537. Med arbetsledare avses den som står närmast handläggarna i det dagliga arbetet. Huruvida den personen även är chef över verksamheten och har personal- och budgetansvar varierar mellan kommunerna.

Den bild som framträder i kartläggningen gällande personalrörlighet bland handläggare i den sociala barn- och ungdomsvården och deras närmaste arbetsledare är, att situationen behöver uppmärksammas och att den ser olika ut bland Sveriges kommuner. Var tredje handläggare är nyanställd och sju av tio arbetsledare har varit anställda kortare tid än tre år. Drygt hälften av de anställda handläggarna har mer än fem års erfarenhet av arbete som handläggare inom verksamhetsområdet. Av de som rekryteras har nästan alla socionomexamen och 66 % av de svarande cheferna uppger att det är mycket eller ganska vanligt att de man rekryterar har minst ett års erfarenhet av myndighetsutövning och 70 % att det är mycket eller ganska vanligt att man har erfarenhet av arbete med barn och unga.

Kommunerna ger mycket stöd till både handläggare och chefer men beskriver att man allt för ofta inte lyckas förverkliga de ambitioner man har gällande

exempelvis inskolning av oerfarna handläggare. Genom bland annat de hearings som anordnats har det synliggjorts att svårigheten med att attrahera, behålla och utveckla personal är något man i flera kommuner och regioner arbetar aktivt med. Många exempel på långsiktiga strategier har presenteras.

Följande områden har identifierats som är värda ökad uppmärksamhet och som SKL kommer att verka för en utveckling inom:

- **Från nyexaminerad till yrkeskompetent**  
Stödet till nyrekryterade behöver förstärkas både i form av introduktion och en mer långvarig inskolningsperiod för de som kommer direkt från socionomutbildningen. När kommunerna inte lyckas med sin strävan att anställa erfaren personal på befattningar som barn- och ungdomshandläggare uppstår en uppgift för arbetsgivaren, ett omfattande ansvar för personalens yrkesutveckling för att fylla gapet mellan den kunskap en nyexaminerad socionom har och den kompetens som krävs för att fullt ut utföra yrket som barn- och ungdomshandläggare.
- **Möjlighet till alternativa karriärvägar**  
För att utveckla och ta tillvara på kompetensen hos erfaren personal behöver möjligheterna till yrkesutveckling utvecklas. Det är främst på den här erfarenhetsnivån som fokus på fördjupad vidareutbildning bör ligga då man först efter ett antal år i yrket kan antas vara så välorienterad att man bäst kan tillgodogöra sig utbildning på mer avancerad nivå. Arbetsgivare behöver stödja utvecklingen av och efterfråga och ta tillvara på specialistkompetens som en del i att utveckla verksamheten men också öka attraktiviteten i form av karriärvägar. Det bör finnas möjlighet att avancera i yrket utan att bli chef.
- **Förstärkt ledarskapsutveckling**  
Arbetsledarna har en nyckelposition när det gäller att ge stöd till och utveckla handläggarna. För att lyckas bra med det uppdraget behöver arbetsledarna själva goda förutsättningar för sitt ledarskap. Många arbetsledare rekryteras från handläggarnivån utan tidigare erfarenheter av ledarskapsuppdrag. Kombinerat med att de i stor omfattning behöver fokusera på att ge stöd till inskolning av oerfarna handläggare är det viktigt att den delen av ledarskapet inte undervärderas. Att oerfarna arbetsledare får stöd i att skola in oerfarna handläggare är en viktig förutsättning för ökad stabilitet och kompetens inom den sociala barn- och ungdomsvården. Ledarutvecklingsprogram bör finnas som en del av kompetensutvecklingen för den sociala barn- och ungdomsvården.

Kartläggningen bekräftar nödvändigheten att angripa dessa utmaningar från olika håll och med stöd från regional och nationell nivå. Regeringens pågående satsning på kompetensutveckling inom den sociala barn- och ungdomsvården kan om den utformas efter verksamheternas behov utgöra ett bra stöd kombinerat med andra insatser.

# Inledning

## Kartläggningen som del i SKL:s prioriterade fråga

Inom ramen för SKL:s prioriterade fråga ”Bättre stöd till utsatta barn och unga” genomfördes 2011 en studie av kommuner där levnadsförhållandena för barn utmärktes av riskfaktorer för negativ utveckling. I de utvalda kommunerna hade barnen det trots detta ganska bra. De samhälleliga resurserna verkade användas effektivt. Antagandet var att förskola, skola och socialtjänst ger ett bra stöd. Genom intervjuer med politiker och chefer i nio sådana kommuner söktes erfarenheter kring hur de framgångsrika resultaten uppnåddes. Frågor ställdes om organisering, ledning och styrning, samverkan, personal och arbetsförutsättningar, barns behov, insatser, uppföljning och kvalitetsarbete.

Resultaten av studien presenteras i idéskriften *Barnen i fokus* (SKL 2012). Det verkar inte vara någon viss organisation eller resursfördelning som kan förklara kommunernas framgångar, däremot hittar man en rad framgångsfaktorer som hänger samman. Ett sådant exempel är *en skola för alla barn* som är beroende av en väl fungerande *samverkan med barnet i fokus* för att lyckas. Ett annat exempel är att det krävs ett *aktivt och målinriktat ledarskap* för att skapa *bra förutsättningar för personalen*. (a a s 15).

Andra framgångsfaktorer som nämns är *tillgängliga insatser med hög kvalitet, kvalitetsarbete och uppföljning* samt *tydlig resursfördelningsmodell* (a a s 8).

I den här rapporten tas ett ytterligare steg i arbetet med den prioriterade frågan ”Bättre stöd till utsatta barn och unga”. Det handlar om att kartlägga hur situationen ser ut i kommunerna när det gäller möjligheterna att rekrytera och behålla den personal som arbetar med myndighetsutövning inom den sociala barn- och ungdomsvården. Syftet är att skapa underlag för hur SKL skall kunna bidra till goda förutsättningar till kommunernas arbete att hålla en god kompetens inom området. Inriktningen på just denna personalgrupp motiveras av dess nyckelställning i förhållande till utsatta barn, att många kommuner rapporterat svårigheter men att omfattningen och sammansättningen av problemen är oklara.

Hösten 2006 genomförde Socialstyrelsen en enkätundersökning för att få en nationell bild av kompetensen hos de personer som arbetar med att utreda eller följa upp ärenden som rör barn och unga enligt Socialtjänstlagen (SoL) eller Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) (Socialstyrelsen 2007). Enkäten vände sig till handläggarna själva och omfattade frågor om utbildning och erfarenhet. Nästan alla (97 %) hade universitetsutbildning som var tre år eller längre, 84 % socionomexamen. En fjärdedel var under 30 år och nästan hälften under 40 år. Närmare 40 % saknade erfarenhet från annat socialt arbete än myndighetsutövning för barn och unga, dvs. hade rekryterats till

yrkesområdet direkt efter examen. En lika stor andel (40 %) hade arbetat mindre än tre år som handläggare inom området. Som mått på personalrörlighet användes hur länge man varit anställd i nuvarande arbetsgrupp. Två tredjedelar hade jobbat tre år eller mindre och mer än en fjärdedel hade arbetat mindre än ett år i samma arbetsgrupp. 90 % av handläggarna var kvinnor. Handläggarna hade i mycket begränsad utsträckning vidareutbildning i form av studier på magisternivå. I kommentarerna till resultaten sägs, att fördjupade studier krävs för att kunna göra en mer ingående analys av orsakerna till rörligheten och undersöka vilka konsekvenser den har på det sociala arbetets kvalitet. En farhåga som vädras i undersökningen är...

”Risken kvarstår att det kvalificerade utredningsarbetet även i fortsättningen kommer att hanteras av arbetsgrupperna med de yngsta och minst erfarna socialsekreterarna som saknar vidareutbildning och som inte stannar kvar i samma arbetsgrupp över tid.” (a a s 23)

## Vad kartläggningen syftar till

De frågor som föreliggande kartläggning söker svar på är:

- Hur allmänt förekommande är problem med personalomsättning bland barn- och ungdomshandläggare och deras arbetsledare hos Sveriges kommuner?
- Vilka förutsättningar har kommunerna att upprätthålla personalstabilitet?
- Hur bedömer verksamhetsansvariga chefer de förhållanden som kan antas påverka personalstabiliteten inom området?
- Utifrån vilka förutsättningar sker kompetensutvecklingen av den berörda personalen?

## Hur kartläggningen har genomförts

Kartläggningen har genomförts genom att efterhöra och granska kommunernas erfarenheter av att kunna rekrytera och behålla kompetent personal inom myndighetsdelen av social barn- och ungdomsvård och vilka strategier som har använts. Detta har skett genom granskning av skrifter samt ett par hearings till vilka några kommuner kallats som har antagits ha särskilda erfarenheter av denna typ av arbete. Vissa erfarenheter har efterfrågats via mail och telefonkontakter med kommunrepresentanter. Denna del av kartläggningen presenteras inledningsvis och syftar inte till att vara någon fullständig inventering men ge en överblick över olika typer av initiativ som tagits i kommunerna för att komma till rätta med svårigheterna att upprätthålla och utveckla kompetensen inom verksamhetsområdet.

En mailenkät har skickats ut till samtliga kommuner<sup>1</sup> och via registrator vänt sig till den chefstjänsteman som har personal och ekonomiansvar för den sociala barn- och ungdomsvården. I enkäten har efterfrågats dels sakupplysningar kring personalbesättning, rekrytering, verksamhet och arbete med kompetensutveckling för handläggare inom myndighetsdelen av den sociala barn och ungdomsvården och deras närmaste arbetsledare. Med arbetsledare avses den som står närmast handläggarna i det dagliga arbetet. Huruvida den

---

<sup>1</sup> I Stockholm, Göteborg och Malmö har enkäten gått ut till respektive stadsdelar.



personen även är chef över verksamheten och har personal- och budgetansvar varierar mellan kommunerna.

Dels ombads cheferna bedöma värdet av olika faktorer i rekrytering, stöd till och arbetsförutsättningar för personalen samt deras bedömning av möjligheterna att uppnå dessa värden.

Enkäten låg öppen på nätet under perioden 11 mars till 16 april. Det visade sig ett stort engagemang att besvara enkäten, men också att enkäten först inte nådde fram till rätt person i organisationen. Genom insatser från de regionala utvecklingsledarna kunde denna svårighet redas ut så att cheferna uppmärksammades på och fick tillgång till enkäten. Ej besvarade blev 40 av 321 utsända enkäter (12,5 %). Ytterligare 14 enkäter (4,4 %) har inte ingått i bearbetningen då de bedömdes innehålla missuppfattningar av hur enkäten avgränsats. Den slutliga svarsfrekvensen blev därmed 83,1 %. Det förekommer ett visst internt bortfall på vissa av frågorna i enkäten som kommer att behandlas i samband med resultatredovisningen.

Att kartläggningens frågeställningar mötts av ett stort engagemang i kommunerna avspeglas inte bara i den höga svarsfrekvensen utan också i att möjligheterna att kommentera svaren utnyttjats i en betydande utsträckning. Uppgiftslämnarna är personer som ofta har en hög arbetsbelastning men har ändå tagit sig tid att besvara enkäten. Det märks ett intresse för att förmedla erfarenheterna i den egna kommunen kring de frågeställningar som kartläggningen berör.

En närmare presentation av enkätens utformning och behandlingen av svaren kommer att ges i samband med att resultaten presenteras.

# Strategier som prövas i kommunerna

## Beskrivning av situationen i några utvalda kommuner

I mötet med representanter för några kommuner (hearings 2013-03-08 och 2013-03-20) beskrivs, att alla inte har problem, men det är inom myndighetsdelen som personalomsättningen är bekymmersam inom den sociala barn- och ungdoms. Det är i någon mån lättare att hantera situationen i mindre organisationer där beslutsvägarna är korta. Samtidigt är små arbetsgrupper mer sårbara.

Under senare år verkar det ha skett en förändring i personalomsättningens struktur. Tidigare blev det rörelser i arbetsgrupper med vissa intervall. Det innebar en generationsväxling i grupperna, men gav ändå perioder av viss stabilitet. På sina håll har man idag en ständigt pågående personalomsättning som innebär att cheferna hela tiden måste arbeta med rekrytering, något som beskrivs som mycket stressande för både handläggare och chefer.

Den personal som kan rekryteras till dessa kommuner är socionomer som sällan har någon tidigare erfarenhet. De är unga och ambitiösa kvinnor (oftast) som upplevs som rädda för att göra fel och som efterfrågar rutiner också för sådant som svårt kan fångas i rutiner utan kräver erfarenhet och flexibilitet. Man har svårt att avgränsa arbetsuppgiften och strukturera arbetet. Även om handläggarna tycker om själva skrivarbetet så ligger man snart efter med det. Akuta händelser sliter sönder arbetsdagen och gör arbetsplaneringen problematisk.

Det tycks föreligga en oklarhet kring arbetets karaktär. Att en relativt liten del av arbetet innebär direkt klientkontakt verkar innebära osäkerhet om handläggarnas yrkesidentitet. Man kan uppfatta att administrativa arbetsuppgifter dominerar arbetsdagen och verkar ha svårt att se vilket kvalificerat socialt arbete som ligger i de kring kontakter som utredningsarbetet kräver liksom vad arbetet med att bearbeta och analysera de data som inhämtas innebär.

## Många ansträngningar under lång tid

Att problemet inte alls är nytt avspeglas i ett historiskt perspektiv på hur kommunerna försökt möta problem med hög personalomsättning. I den inventering som genomförts visar sig olika fokus i ansträngningarna.

Ett intresse för övergången mellan grundutbildning och yrkesverksamhet kommer här att presenteras i form av tre olika program eller projekt: Traineeprogram i Huddinge och Stockholm samt TPY i Göteborg.

Att kommuner som arbetsgivare tar ansvar för personalens yrkesutveckling exemplifieras med program bland kommunerna i Uppsala respektive Jönköpings län.

Försök att matcha arbetsuppgift med kompetensnivå och eventuellt också lön förekommer i försök med kompetenstrappa och inrättande av karriärtjänster.

Ansträngningar som på ett mer allmänt sätt avser påverka arbetsvillkoren presenteras som en fråga om löner och kostnader, förutsättningar för arbetet samt arbetsledarnas betydelse.

## Rekryteringsstrategier

Enligt Socialtjänstlagen skall de insatser som tillhandhålls vara av god kvalitet och personalen ha en lämplig utbildning och erfarenhet för utförande av uppgiften (3 kap. 3 § SoL). Socialstyrelsens Allmänna råd (SOSFS 2006:14) anger, att handläggare inom social barn- och ungdomsvård bör vara socionomer och ha minst ett års erfarenhet av socialt arbete innan anställning. I en genomgång av handläggarnas yrkeshistoria verkar olika förändringar av uppdrag, arbetsmarknad och organisation ha lett till, att de personer som idag anställs som handläggare är yngre, mindre erfarna och får mindre stöd än för några decennier sedan då yrket snarast var ett karriäryrke för socionomer. Att många börjar socionomutbildningen direkt efter gymnasiet innebär att de är relativt unga när de får sin första anställning. Detta ställer större krav på kommunernas arbete med att rekrytera och ge stöd till sina medarbetare (Lindquist 2012).

En fråga som ställs i ett projekt i Malmö är om den omfattande personalomsättningen kan sammanhånga med att man inte rekryterar rätt personal (Persson 2012). Projektet syftar till att ringa in en basprofil för den kompetens som kännetecknar en person som har förmåga att utföra jobbet som utredande socialsekreterare med framgång och hur man i rekryteringsprocessen bedömer de sökandes kompetens och gör ett relevant urval (a a s 4).

Flera kommuner har uppmärksammat ett behov av att skapa bryggor mellan socionomutbildningen och inskolningen i arbetet som handläggare i socialtjänsten. Pionjär har varit Huddinge kommun ("Huddingetrainee...") som fått efterföljare i Stockholm där projekt pågår som syftar till att via rekrytering av praktikanter skapa underlag för en traineeverksamhet som kan komma att få en fortsättning i form av anställningar.

I Huddinge har verksamheten pågått sedan tre år tillbaka (uppgiften lämnad i maj 2013) och man har hittills rekryterat sex kullar med 4-6 traineer per gång, totalt 28 stycken. Rekryteringen sker från de socionomstuderande som praktiserar i kommunen. Under traineeperioden, som omfattar det sista året som socionomstuderande och omfattar såväl individ- och familjeomsorg, äldreomsorg som funktionshinder, ges stöd av mentor och utbildning genom deltagande i dels de lokala utbildningsdagarna för ordinarie personal, dels särskilda utbildningsdagar för gruppen av traineer på någon av de enheter som ingår i verksamheten. De sker genom att man får en presentation av enheten samt går igenom fiktiva ärenden för att få en överblick över vilka problem som hanteras på enheten. Hälften av traineerna finns kvar i organisationen. Det är oklart om de utgör en mer stabil personalgrupp med tanke på att de hör till en ung och rörlig generation. Däremot är de mer förberedda för yrket, "håller

bättre” och man är säkrare på att man anställer rätt personer än vid en vanlig rekrytering. (Uppgifter lämnade av utvecklingsledare).

Inom ramen för ett ESF-projekt har Stockholms stad tagit fram ett praktik- och traineeprogram som bygger på Huddingemodellen med start vt 2013. Praktikperioden genomförs i likhet med i Huddinge enligt de kursplaner som de aktuella samarbetsparterna fastställt (Stockholms universitet och Ersta Sköndal högskola, för Huddinge också Örebro universitet) och ligger på utbildningens termin 5. Urvalsförfarandet från kommunens sida är mer noggrant jämfört med tidigare rekrytering av praktikanter. Man går till väga på samma sätt som när handläggare skall rekryteras, men anpassar urvalsinstrumenten till att det rör sig om personer som befinner sig under pågående grundutbildning. Traineeperioden, som omfattar terminerna 6 och 7, tar vid efter praktikperioden efter ett nytt beslut om att praktikanten får fortsätta som trainee. Placeringen innebär en anställning på 20 %, dvs. en dag per vecka med planerad inskolning på den arbetsplats där man fått sin traineeplats. Traineen skall öva på färdigheter och få kunskaper utifrån en programbeskrivning som är gemensam för staden och innehåller både generella inslag och inslag specifika för olika verksamhetsområden. Under tiden som trainee har man tillgång till en traineehandledare, som får utbildning för uppdraget. Intresset bland befintlig personal för att ta på sig denna uppgift har varit stort. Att bli antagen som trainee innebär inget löfte om fortsatt anställning, men erfarenheten från Huddinge är, att de flesta blir anställda. Man hoppas också få behålla den personal som varit trainee under längre tid än personal som direkt rekryteras till anställning. (Uppgifter lämnade av praktik- och traineesamordnare).

I Göteborg har man lagt samverkan med högskolan på magisternivå genom att erbjuda yrkesintroduktion av nyexaminerade socionomer kombinerad med magisterstudier (Teknisk och praktisk yrkesorientering - TPY). Varje år, med start 2012, antas fem nyexaminerade socionomer som erbjuds en tidsbegränsad heltidstjänst under ett år som ger utrymme för magisterstudier på halvtid. Anställningen innehåller introduktion inom individ- och familjeomsorg, funktionshinder och äldreomsorg med en utsedd handledare som stöd i respektive verksamhet. En av handledarna har samordningsansvar. (Göteborg 2012) Det första året visade en del svårigheter att kombinera introduktionen med magisterstudier – en av fem blev klar med sin uppsats och det var den som valt ett ämne som låg nära vad förvaltningen förslagit. En av första årets traineer avbröt pga. graviditet. De övriga blev kvar på anställningar med myndighetsutövning. Projektets erfarenheter av introduktion av socionomer följs upp i ett arbetsmiljöprojekt. (Uppgifter lämnade av HR-utvecklare). En utvärdering pågår som visar problem att kombinera teoretiska studier med introduktion och att studierna borde ges större utrymme och mer stöd på arbetsplatserna. (Uppgifter lämnade av utvärderare).

När det gäller möjligheten att rekrytera personer som är erfarna handläggare, handlar det om att kunna konkurrera med tjänster inom områden av den sociala barn- och ungdomsvården som uppfattas som mer attraktiva. En erfaren socionom (hearing 2013-03-08) formulerade tre krav hon skulle ställa på arbetssituationen för att överväga att återkomma som handläggare: ”att som senior handläggaren ha beslutsrätt i individärenden, att ha en assisterande handläggare i form av en kollega som under sitt första inskolningsår följer, får sina arbetsuppgifter av och i någon mån avlastar den seniora handläggaren samt att det utgår en ordentlig lön (35 000 kr).”

Svårigheten att rekrytera kvalificerade handläggare är också en fråga om att inte som erfaren hamna i en arbetsgrupp som är instabil – en rädsla för att själv få en alltför belastad arbetssituation när kollegorna byts ut och är oerfarna. En

stabiliserande rekrytering som några kommuner rapporterar (t ex Nacka, Heby och Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholm) är att intressera pensionerade socionomer som har en bakgrund inom social barn- och ungdomsvård och erfarenhet av handläggning att under någon period göra en insats. Den behöver vara tillrättalagd med särskilda arbetsuppgifter och arbetstider för att vara lockande. Erbjudandet skall alltså inte vara att på heltid ta över en ärendestock utan man måste kunna välja hur många utredningar man tar på sig, ha andra arbetsuppgifter som kanske innefattar att man går in som stöd till mindre erfarna kollegor som själva har handläggansvaret i ärendet eller utföra andra uppgifter som behöver arbetas av men som den reguljära personalstyrkan har svårt att hinna med. Arbetstiderna kan behöva vara flexibla.

En rekryteringsstrategi som tillämpas i Nacka är att ha en viss överbemanning för att täcka frånvaro. Man behöver inte rekrytera vikarier utan har en beredskap för t ex graviditetsledigheter som ofta inträffar i den relativt unga personalgruppen som handläggarna utgör. Denna överbemanning klaras inom ramen för reguljär personalbudget genom att man inte behöver rekrytera och skola in vikarier. (Uppgifter lämnade av IFO-chef).

I Norrköping har man valt att göra en rekrytering inom ramen för en särskild jobsatsning med finansiering från återbetalda försäkringspremier av tio nyexaminerade socionomer som får tillgång till mentorer och ett ambitiöst inskolningsprogram. Syftet är att minska andelen vikarier och öka tryggheten för handläggarna inom den sociala barn- och ungdomsvården (Jobsatsningen – Norrköpings kommun).

Synen på att en god bemanning kan främja effektivitet går att hitta i utvärderingen av ett försök med kompetenstrappa i fyra stadsdelar i Stockholm 2004 – 2006:

*”Att ha tjänsterna besatta med kompetent personal är ö h t en god utvecklingsstrategi och bidrar till både kostnadskontroll och ökad effektivitet i verksamheten genom att det finns utrymme till uppföljning.” ”... budgetproblemet har varit en viktig drivkraft för att åstadkomma förändringar i t ex bemanning. Kloka ledningar har bedömt, att det inte går att bedriva en effektiv verksamhet om den inte är väl bemannad och kan arbeta med uppföljning och verksamhetsutveckling.” (Lindquist 2006 s 40 - 41)*

## Löner och kostnader

Lönen som verktyg att konkurrera om personal och dess signalbetydelse för hur arbetet värderas är något som återkommer i synpunkter på svårigheter att rekrytera och behålla personal. För handläggarna är det lättare att få upp lönen genom att byta kommun/stadsdel än att bli kvar och konkurrera med kollegorna om begränsade resurser för lönehöjningar, något som uppfattas som bekymmersamt av cheferna (t ex Stockholm, Uppsala). Utmaningarna med lönespridning synliggörs till exempel när arbetsgivaren erbjuder en relativt högre lön till någon oerfaren sökande för att attrahera som arbetsgivare men samtidigt inte kunna erbjuda erfarna sökande tillräckligt hög lön för att vara attraktiva (Lindquist 2010).

I en akut situation med hög personalomsättning genomfördes i Huddinge en undersökning (Kommunaktuellt 2001-09-13) i vilken 27 socialsekreterare, som sagt upp sig under kort tid, tillfrågades om sina skäl att sluta. De viktigaste orsakerna uppgavs vara för låg lön och för hög arbetsbelastning. Kompetensutvecklingen ansågs också för dålig. En beräkning gjordes av hur stor löneförhöjning de som slutade hade kunnat erbjudas för de kostnader nyrekryteringen innebar och resultatet var ca 2000 kr per månad och då hade det

ändå blivit 1 mkr över. Att personalomsättningen drar stora kostnader konstaterades också i en studie i Uppsala län (Johrén i Lindquist 2010), där Uppsala stad användes som räkneexempel. Under ett år (2008) beräknades kommunens kostnader till nästan sex mkr. Liknande kostnader förekommer i en beräkning utförd inom ramen för Barnskyddsutredningen (SOU 2009:68).

Ett sätt att markera arbetsuppgifternas betydelse är att införa särskilda lönetillägg för dem som väljer att låta sig anställas och bli kvar som handläggare med myndighetsutövning. Detta är en väg som valts av t ex Enköping och Uppsala (för arbete med myndighetsutövning, Lindquist 2010) och Sollentuna (specifikt för arbete med myndighetsutövning inom den sociala barn och ungdomsvården, Mitt i Sollentuna 2011-10.04).

## Kompetensstrategier

I Uppsala län (2009 – 2012) och Jönköpings län (2011 – 2013) genomför kommunerna gemensamma utvecklingsprojekt med ESF-medel (Europeiska Socialfonden) för att stödja handläggarnas kompetensutveckling. Projektet i Uppsala län är utvärderat och implementeras i reguljär verksamhet (Lindquist 2012). Erfarenheterna i Jönköpings län – ”Närd inte tård” - presenteras i utvärdering efter projektets avslutning.

Projektet i Uppsala län hade ökad stabilitet och dess betydelse för kvalitén i den sociala barn och ungdomsvården som ett direkt mål och därför ett brett angreppssätt (se närmare nedan under rubriken ”Bearbetning av arbetsförutsättningar”).

För projektet i Jönköpings län är ökad stabilitet ett mer långsiktigt mål och man är på kortare sikt inriktad på att utveckla länsövergripande modeller för fortbildning för barn- och ungdomshandläggare, introduktion av nyanställda samt fortbildning för närmaste arbetsledare. Modellerna ska vara av god kvalitet, kontinuerliga och genomförbara i den reguljära verksamheten. God kvalitet kännetecknas av att socialsekreterare och ledning upplever innehåll som relevant till både kunskapsnivå och ämnesområde.

För att kunna identifiera olika kompetensbehov för personal på olika stadier av yrkesutveckling används en modell för professionsutveckling enligt Dreyfus, Dreyfus & Athanasiou (1986).<sup>2</sup> En välkänd skribent inom det sociala barn- och ungdomsvårds som också intresserat sig för yrkesutveckling, särskilt som underlag för handledningsstrategier, är Kari Killén. Hon använder sig av Bertha Reynolds teorier (1942 i Killén 2008) samt Stoltenberg & Delworth (1987 i a a). I båda dessa modeller beskrivs startpunkten i yrkesutvecklingen som en

---

<sup>2</sup> 1. *Novisen* är beroende av tydliga instruktioner, fakta och regler. Öva och nöta in kunskaper moment för moment. Tränar med fördel på simulerad verklighet. Tänker medvetet på det den gör, minns instruktioner.

2. *Avancerad nybörjare* börjar träna i verkliga situationer. Mer komplexa och kombinerade regler att ta hänsyn till. Situationen är kopplad till kontext och är nästan alltid ny. Beroende av att lyssna/läsa av situationen och inte strikt följa regeln, töja regeln. Visa och dela erfarenhet är viktigt.

3. *Kompetent* har blivit mer erfaren – kan prioritera och välja bort. Improviserar mer men tänker fortfarande efter – hur gör jag nu? Kan läsa av en hel situation och fatta mer strategiska beslut. Känner större säkerhet i att ta ansvar och fatta beslut.

4. *Professionell* har ett mycket tränat öga, fokuserar och arbetar med selektivt. Ignorerar det som inte behövs. Vet – det bara händer – men jag vet inte hur. Har intuitiv förmåga. Ser mönster och helheter. Kunskap i handling – man känner när det är rätt läge, rätt handgrepp, rätt beslut.

5. *Expertens* kunskap är en del av henne själv, det sitter i kroppen. Uppmärksamhet – reflektion – man kan använda en mängd olika kombinationer av sin kunskap – det går med automation.

självcentrerad fas med starkt beroende av stöd, och där handläggaren är ängslig och otrygg beträffande sin egen roll och sin egen förmåga att uppfylla yrkesrollens krav.

De utbildningar som utvecklats och implementeras i Jönköpings län är i huvudsak inte högskoleutbildningar – särskilt inte för de relativt nyanställda:

- Barnsamtalsutbildning 3 dagar (för alla)
- Skrivteknik 2 dagar (för alla)
- LVU 2 dagar (för handläggare med 2-5 år i yrket)
- Samverkan 2 dagar (för handläggare med mer än 2 år i yrket)
- Utvecklingspsykologi 7,5 p (för handläggare med 2-5 år i yrket)
- Barnmisshandel & sexuella övergrepp 7,5 p (för handläggare med mer än 5 år i yrket)
- Grundutbildning för nyanställda 8 dagar (för handläggare med 0-2 år i yrket)
- Arbetsledarutbildning 7 dagar (Arbetsledare)

Den grundutbildning som deltagare med högst två års erfarenhet av yrket som handläggare (40 % av 245 deltagande socialsekreterare) får del av omfattar bl. a. BBIC och att organisera arbetet. Av deltagande socialsekreterare har 23 % två till fem års erfarenhet och 37 % mer än fem års erfarenhet. 27 närmaste arbetsledare har hittills (mars 2013) deltagit i programmet. (Projektet presenterades av projektledare vid hearing 2013-03-08).

Erfarenheten att erbjuda anställda vidareutbildning på högskolenivå först efter ett par års erfarenhet av yrket delas av projektet i Uppsala län (Lindquist 2012) och verksamhet med kompetenstrappa i Norrköping (uppgift från verksamhetsstödare). Den första tiden i yrket kräver orientering på arbetsplatsen och de utbildningar man behöver är av mer praktisk art. Det är i allmänhet först efter ett par år som man själv identifierar ett mer teoretiskt vidareutbildningsbehov och det är samtidigt en känslig period ur stabilitetssynpunkt då handläggarnas tvivel på sin egen förmåga är stor. I projektet i Uppsala län identifierades en inskolningsfas och en yrkesfördjupningsfas som båda kräver ett betydande stöd men av olika karaktär (Lindquist 2010, 2012).

## Karriärstege/kompetenstrappa

Utformningen av karriärstegar eller kompetenstrappor är en specifik form av kompetensstrategi som kopplar ihop kompetensinsatser med arbetsfördelning och ibland löneutveckling. Att se personalens kompetensutveckling i form av en stege eller trappa innebär att skilja ut olika kompetensnivåer som kopplas till tid i yrket och vissa vidareutbildningskrav. Yrkesutvecklingen betraktas i de här modellerna som uttryck för vilka arbetsuppgifter som är möjliga att ta sig an, men däremot är det svårare att se hur den professionella yrkesutvecklingen stöds av de kompetensinsatser som föreslås i modellerna såsom ovanstående exempel från Jönköping och Uppsala erbjuder. Det handlar snarare om att systematisera i vilken ordning personalen skall erbjudas vidareutbildning. Vilken utbildning som erbjuds kan fastställas mer ad hoc, dvs. utifrån vid varje tidpunkt uppfattade behov. Här skall redogöras för tre kommuners erfarenheter av att utveckla och tillämpa kompetenstrappor. Exemplet är hämtade från Norrköping, Göteborg och Stockholm. Av dessa är kompetenstrappa som systematisk strategi fortfarande en realitet i Norrköping medan modellen i Göteborg inte kvarstår som kommunövergripande satsning och i Stockholm lades den ner när det kommunövergripande stödet inte kunde etableras.

Materialet till redovisningen är hämtat från dels en uppföljning av erfarenheterna i Norrköping och Göteborg som genomfördes av Byberg & Lindquist (2003) på uppdrag av Socialstyrelsen, dels en utvärdering av projektet i Stockholm av Lindquist (2006) på uppdrag av Kompetensfonden samt de uppföljningar som genomförts i samband med denna kartläggning.

Norrköping var första kommun i Sverige som inrättade en s.k. kompetenstrappa för socialsekreterare. Bakgrunden till den diskussion som startade i början av 1990-talet var hög personalomsättning och trög löneutveckling bland socialsekreterarna. Man ville genom en tydlig kompetensstyrning erbjuda en karriärmöjlighet som kunde uppfattas som stimulerande för socialsekreterarna och därmed lyckas behålla dem i förvaltningen. Man tyckte sig ha ett lönesystem som motverkade kontinuitet bland personalen i förvaltningen och istället uppmuntrade till arbetsrotation och personalomsättning. Det var genom att byta arbetsuppgifter och variera mellan olika projektanställningar som man lyckades höja sina löner, medan socialsekreterare med många års arbetserfarenhet inom ett område och som ansågs både erfarna och kompetenta hade svårt att uppnå en god löneutveckling. Hösten 1996 resulterade utvecklingsarbetet i att en kompetenstrappa officiellt instiftades. Trappan reviderades 2003/2004 och lösgjordes då bl. a från lönesättning (Norrköping 2006).

Resurserna för utbildning är centralt placerade varför de olika enheterna inte belastas ekonomiskt. Vilka utbildningar som ingår i trappan bestäms genom att arbetsledarna vidarebefordrar sina önskemål och behov till personalansvarig inom förvaltningen som sammanställer dessa och gör upphandling. Arbetsgivaren bekostar kurser, litteratur och kurstid samt resekostnader till och från utbildningsorten. Deltagarna får viss ledig tid per poäng för inläsning av litteratur. Trappan har fungerat som en överblick och gemensam struktur för kompetensutveckling i verksamheten, men har inte bidragit till att underlätta rekrytering av barn- och ungdomshandläggare. Alltför oerfarna medarbetare får fortfarande ibland ta sig an arbetsuppgifter som egentligen skulle kräva personal som nått längre i kompetenstrappan. Det är aktuellt att komplettera trappan med ett mentorssystem och man är på väg att förstärka resurserna för arbetsledning (uppgifter från verksamhetsstödare och programsekreterare).

Den kompetensmodell som utvecklades för socialsekreterare i Göteborg var inspirerad av kompetenstrappan i Norrköping men hade ett annorlunda ursprung. Diskussionerna tog fart 1998 efter publiceringen av en magisteruppsats som visade att förvaltningen inte tog vara på den vidareutbildning personalen skaffat sig i form av magisterutbildningar. Det var genom fackliga initiativ och uppvaktningar av förvaltningen som man i ett gemensamt utvecklingsarbete skapade den modell som introducerades våren 2000 (Byberg & Lindquist 2003). Till skillnad mot Norrköping valde man i Göteborg att stadsdelarna själva skulle betala för den utbildning som erbjöds medarbetarna. Det innebar att det blev skillnader mellan stadsdelarna i deras utrymme att tillämpa modellen. Dessa skiljde sig i fördelning av personal på olika nivåer i trappan och därmed hur många som köade för att få möjlighet till vidareutbildning. Det tycks också ha funnits en del motsatta synpunkter mellan arbetsledarna och stadskansliet i hur utbildningssatsningarna borde utformas. I förutsättningarna som erbjöds deltagarna ingick att inläsningen skulle ske på fritid medan däremot kursavgifter och litteratur betalades av arbetsgivaren. Denna kompetensmodell verkar ha varit beroende av eldsjälar i kommundelarna och har inte överlevt som en kommunövergripande satsning (a.a.).

Inom ramen för den s.k. Kompetensfonden genomfördes under perioden 2004-2006 en utprövning av en kompetenstrappa i fyra stadsdelar i Stockholm.



Bakgrunden var att den personalpolitiska avdelningen gjort en analys av befarad personalomsättning p.g.a. pensionsavgångar och att man ville förbereda ett generationsskifte bland socionomerna i stadsdelarna. Projektet var inte specifikt inriktat på sektorn barn och ungdom, men det visade sig att det framför allt var inom detta område som det förekom problem:

*”Det förekommer en viss resignation inför arbetskraven inom området barn och ungdom... det är orealistiskt att tro, att nyanställd personal skulle kunna få en kvalificerad introduktion innan de, kanske nyexaminerade, socionomerna blir tvungna åta sig svåra barnavårdsutredningar. Växlingen av personal sker oftast i brådska och belastningen är för stor för att kunna bespara nyanställda betungande arbetsuppdrag.”* (Lindquist 2006, s 15).

Utvärderingen, som innehöll före- och eftermätningar samt kontrollgrupp, visade ett minskat missnöje med lönen - sannolikt för att kompetenstrappan bidrog till en mer genomskinlig lönesättning (a.a. s 29). Därtill kunde en ökad uppskattning av ledarskapet uppmätas i projektstadsdelarna. Ledarna fick i ökad utsträckning en inriktning på utvecklingsarbete och särskilt som olika aspekter på stöd till medarbetarna (a.a. s 38).

## Alternativa karriärvägar

Att lockas till att bli kvar genom att kunna utvecklas i arbetet och få delvis nya arbetsuppgifter är en av beståndsdelarna i utvecklade kompetenstrappor där den högsta nivån i trappan ofta innebär att man skall kunna få utvecklings- och utvärderingsuppgifter. Denna strategi kan också förekomma som inrättandet av särskilda tjänster för handläggarna utan att någon formell kompetenstrappa tillämpas. Begreppet alternativ karriärväg markerar möjligheten till utveckling som handläggare utan att behöva välja att bli arbetsledare och därmed egentligen gå över i en annan yrkeskarriär än som handläggare.

I kartläggningen finns flera exempel på ansatser till utveckling av alternativa karriärvägar. I Nacka kommun har två tjänster inrättats som man satsar särskild utbildning och högre löner på. Den ena tjänsten har inriktning på internkonsultation med utbildningsuppgifter, den andra har inriktning på själva utredningsarbetet (uppgifter lämnade av barn- och ungdomschef).

I utvecklingsarbetet som sker i Uppsala län har flera av kommunerna utvecklat särskilda tjänster, som t ex kan kallas senior handläggare, med mindre av egna utredningar och istället stöd till kollegor vid svårare ärenden och som förstärkning av arbetsledarnas insatser vid introduktion och inskolning (Lindquist 2012).

BBIC-utbildare, som genom stöd från Socialstyrelsen skall finnas i kommunerna, är ett ytterligare exempel på en handläggarbefattning med arbetsuppgifter i en alternativ karriärväg.

## Bearbetning av arbetsförutsättningar

I ett utvecklingsprojekt för ökad personalstabilitet i kommunerna i Uppsala län visade det sig, att personalen uppfattade, att det var arbetsförutsättningarna som gjorde att man inte kunde bli kvar som handläggare inom den sociala barn- och ungdomsvården. Det var först när man arbetade under rimliga arbetsförhållanden som man också uppmärksammade arbetsuppgiften och dess svårighetsgrad som skäl till att sluta. Då kunde man gå in i diskussioner kring vilken betydelse tillgången till kompetensutveckling har för viljan och möjligheten att bli kvar i yrket (Lindquist 2010). Vid utvärdering av projektet, som innefattade före- och eftermätningar samt kontrollgrupp, visade sig

kommunerna i allmänhet ha gjort insatser för att förbättra arbetsförutsättningarna och det gick att observera en ökad uppmärksamhet från personalens sida på arbetsuppgiften snarare än på arbetsförhållandena (Lindquist 2012). Det är en förändring som kan tolkas som en växande professionalitet enligt de modeller för yrkesutveckling som t ex Killén (2008) redovisar. Ett ambitiöst kompetensprogram utvecklades och implementerades som omfattade stöd av olika slag och med hänsyn till på vilken nivå av yrkesutveckling medarbetarna befann sig. Behoven under en introduktionsperiod ser annorlunda ut än under en yrkesfördjupningsperiod eller när man är erfaren som handläggare. Projektet har utvärderats genom före- och eftermätningar samt kontrollgrupp (Lindquist 2012).

En arbetsuppgift som ofta framhållits av handläggarna som särskilt stressande är kontakten med olika samverkansparter (Lindquist 2010). Det är genom kontakterna i professionella nätverk som mycket av handläggarnas arbete utförs. Om kontakter måste etableras och mobiliseras för varje klient för sig blir arbetet mycket tungrovt. I Sundbyberg har man tagit denna arbetsuppgift på allvar utifrån perspektivet att skapa förbättrade förutsättningar för förebyggande arbete. Det har skett genom en samlad insats på chefsnivå och skapat ett gemensamt ledningssystem för samverkan kring barn och unga. Inom den sociala barn- och ungdomsvården har man inrättat en särskild mottagningsgrupp som plattform för upparbetande av kontakterna med samarbetsparterna (Blomqvist 2012). Företrädare för verksamheten beskriver, att man idag har en kö av kompetenta socionomer som vill ha anställning som handläggare inom den sociala barn och ungdomsvården.

En vanlig beskrivning av påfrestningar i arbetssituationen för handläggarna är deras känsla av utsatthet i ansvaret för klienterna. Även om man tillämpar dubbelt handläggarskap är den som är medhandläggare ofta upptagen med egna ärenden och samarbetet begränsas till att man gemensamt genomför klientmöten (Lindquist 2010). Med tanke på att man ofta har kontakt med psykiskt pressade människor som befinner sig i kris, är arga och missnöjda, behövs en beredskap som den enskilda handläggaren uppfattar gör planering av arbetsdagen svår och genomsyrar t ex deltagande i utbildningsaktiviteter. Man räknar med att bli störd av akuta händelser och mer långsiktiga arbetsuppgifter blir svåra att genomföra. I Hofors har man tagit fasta på denna svårighet i arbetet och prövar att som team gemensamt ta ansvar för aktuella klienter. Var och en har ansvar för sina ärenden, men genom att ha kunnat skapa en sammansvetsad arbetsgrupp som känner sig trygg med varandra känner alla starkt ansvar för att finnas till för varandra så ingen ska behöva känna sig ensam i sina svårigheter i ärenden. Detta har uppnåtts genom samvetsgrann introduktion, bearbetning av vilket "ansikte utåt" som man har, mycket diskussion av bemötande, ärendebereidningar och tydliga rutiner bl. a. med hjälp av BBIC. Praktiskt hålls alla informerade om ärenden genom att de finns på en tavla som ger överblick från aktualisering till uppföljning. Det är lätt att hoppa in som stöd eller ta över ärenden. Arbetsgruppen är väldigt engagerad och nyfiken och alla vill finnas med i ärenden där det finns utmaningar (uppgifter lämnade av enhetschef).

## Arbetsledarnas betydelse

Arbetsledarnas betydelse återkommer som en refräng i olika praktiska försök. I Norrköpings kommuns egen uppföljning av kompetenstrappan konstaterade man, att arbetsledarnas inställning till kompetenstrappan har stor betydelse för hur de anställda upplever utbildningsdelen i modellen (Norrköping 2000). I försöket med kompetenstrappa i Stockholms stad verkar den strukturerade kompetensmodellen i sig ha bidragit till att arbetsledarnas uppmärksamhet på

och engagemang för medarbetarnas kompetensutveckling ökade (Lindquist 2006). Både i Uppsala län och i Jönköpings län har man i utvecklingsarbetet införlivat utbildning till arbetsledarna som viktiga beståndsdelar av kompetensprogrammen utifrån bedömningen att deras insatser är avgörande för framgången av programmen (Lindquist 2010 och 2012 samt resultat från hearing 2013-03-08).

Att personalomsättningen bland handläggarna har en viss motsvarighet bland arbetsledarna har ett visst stöd i utvärderingen av projektet i Uppsala län (Lindquist 2012). En personalomsättning bland handläggare som ständigt är akut gör att arbetsledarna blir upptagna med rekrytering och får lite tid att ägna sig åt långsiktiga arbetsuppgifter något som kan innebära att verksamheten som helhet hamnar i en ond cirkel och utmattning av arbetsledaren (hearing 2013-03-20).

I en intervju och enkätstudie i Västra Götaland 2006 som behandlar kompetensutvecklingsvillkor för kommunalt anställda socionomer drar Kyhlén (2007) slutsatsen, att det krävs kraftfulla chefer med legitimitet i organisationen och en tydlig och väl förankrad policy. Arbetsplatsen måste ha både praktiska och ekonomiska förutsättningar att genomföra kompetensutvecklingen. Vilka strategier man väljer är av mindre betydelse bara de är välförankrade på alla nivåer. Medarbetarsamtal av god kvalitet är viktiga för socionomernas upplevelse av goda kompetensutvecklingsmöjligheter och en positiv uppfattning om arbetsplatsens kompetensutvecklingsstrategi. Detta stämmer väl överens med resultaten i SKL:s egen studie som presenterades inledningsvis (SKL 2012).

# Utgångspunkter för kartläggningen

Utifrån de erfarenheter som redovisats i föregående avsnitt kommer här att beskrivas de perspektiv som varit underlag för utformningen av den enkät som ingår i kartläggningen och för de analyser som genomförs. Till att börja med presenteras en argumentering varför personalstabilitet krävs för att kompetens skall kunna utvecklas. De grundförutsättningar som stabilitet verkar bygga på och som inspirerat kartläggningen presenteras därefter. Det övergripande syftet är att arbetet med utsatta barn och unga skall ha en hög kvalitet, varför avsnittet avslutas med hur den valda uppläggningsen kan anknytas till verksamhetskvalitet.

## Stabilitet som nödvändig grund för kompetens

Om det finns kompetensbrister i en verksamhet, är en vanlig problemlösning att göra utbildningssatsningar och att man kanske utgår från att alla medarbetare skall omfattas av samma utbildningsinsats. Förekommer det dessutom en omfattande personalomsättning, kanske också urvalskriterierna vid rekrytering aktualiseras så att man kan undvika att anställa personer som har bristande förutsättningar att klara av jobbet. I den här kartläggningen görs ett försök att ta ett mer samlat grepp om problematiken och utifrån en förståelse av hur det går till att utveckla kompetensen i yrket som handläggare.

Genom Socialstyrelsens Allmänna råd (SOSFS 2006:14) föreslås, förutom att som teoretisk grund ha socionomexamen, att man minst skall ha erfarenhet av praktiskt socialt arbete under ett år. Det räcker alltså inte med en akademisk grundexamen utan det krävs också en fond av erfarenheter av att finnas på en arbetsplats där det sociala arbetet tillämpas. I de allmänna råden förutsätts dessutom, att den nyanställda skall ges en inskolning i yrket som barn- och ungdomshandläggare som innefattar handledning och tillrättalagda arbetsuppgifter. I lagrådsremissen Vissa behörighetsfrågor inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten (Socialdepartementet 2013) föreslår regeringen att det i socialtjänstlagen införs krav på socionomexamen eller motsvarande samt erfarenhet om man självständigt skall utföra arbetsuppgifter inom den sociala barn- och ungdomsvården som ingår i myndighetsutövning (a.a. s. 22).

Vad Socialstyrelsen signalerar och regeringen bekräftar är, att arbetet som barn- och ungdomshandläggare inte är något nybörjaryrke för nyexaminerade socionomer. Och att yrket kräver inskolning - att man som anställd lär sig yrket

genom att utföra de arbetsuppgifter som yrket omfattar under de praktiska omständigheter som verksamhet erbjuder. Det är erfarenheter som man inte kan läsa sig till, men som man kan vara teoretiskt förberedd för. Denna uppfattning verkar även delas av cheferna i kommunerna, men de har ofta svårigheter att omsätta den ambitionen i verksamheten. I den kartläggning som Socialstyrelsen genomförde 2006 dras slutsatsen, att

*”Rörligheten inom yrket gäller inte enbart dem som är nya i yrket, utan även de mer erfarna socialarbetarna byter arbetsgrupp. För en arbetsgrupp innebär det en större påfrestning att introducera en oerfaren kollega i yrket jämfört med en erfaren kollega, men trots det påverkar en stor personalomsättning kvaliteten i det sociala arbetet. En viss grad av kontinuitet krävs för att utveckla ett genomtänkt arbetsätt och forma metoder i arbetet. En annan viktig faktor i det sociala arbetet handlar även om möjligheten att skapa samarbetsrelationer med klienter, kollegor och samverkanspartner. För att personalen ska kunna utveckla och etablera sådana relationer krävs också tid.” (Socialstyrelsen 2007, s 22)*

Betraktat ur en teoretisk utgångspunkt, hämtad från Ellström (2004, 1992) som ägnar sig åt lärande i yrkeslivet och åt vad kompetens är, förstår vi här kompetens som *resurser att åstadkomma förändring*. Man behöver som handläggare både ha kännedom om de förhållanden som skall ändras och om de strategier som kan vara användbara, men också kunna utveckla och använda dessa. Det räcker dock inte med kunskaper och praktisk förmåga. Man behöver vara motiverad att gå in i arbetet och beredd att göra de ansträngningar som det medför. Det betyder en förståelse av kompetens som något dynamiskt och beroende på inte bara den enskildes kvalifikationer utan också hur arbetsplatsen och arbetsförutsättningarna ger utrymme för att kunna agera kompetent.

Den som kommer ny behöver tid att lära känna arbetsplatsen, dess medarbetare och rutiner samt bygga upp det professionella nätverk som är nödvändigt för att kunna utföra arbetet som handläggare. Detta är en tid av orientering som alla behöver få oavsett sina tidigare erfarenheter och som en del av introduktionen på arbetsplatsen. För den som inte har tidigare erfarenhet av att arbeta med barn- och ungdomsutredningar krävs dessutom en inskolning i yrket. Den handlar om att förstå vilket uppdrag man har som myndighetsutövande handläggare och hur det förhåller sig till andras ansvar. Hur ser ledning och kollegor på uppdraget som handläggare och hur väl förankrad är verksamheten i förvaltning och omvärld? Vilka resurser finns och hur får man tillgång till dessa? Knappast något av det här går att läsa sig till utan kräver tillgång till kollegor som är villiga att svara på frågor och delge sina erfarenheter och en arbetsledare som hjälper till med orienteringen. Om den nya dessutom saknar erfarenhet av att praktiskt arbeta inom socialt arbete, behövs säkert också hjälp att förstå hur arbetet skall kunna planeras för att man inte skall drunkna i arbetsuppgifter – särskilt i en så pass akut och myndighetsinriktad verksamhet som det här är frågan om.

En arbetsenhet som saknar stabilitet kommer troligen att ha brister i sitt stöd till den nyanställda. Det kanske inte finns kollegor och arbetsledare till hands som kan svara på frågor och ge stöd i introduktion och inskolning. För den nyanställda som saknar tidigare praktisk erfarenhet av att arbeta som socialarbetare kanske det är särskilt svårt att ställa krav på att få stöd – man saknar perspektiv på vad det kan och bör innebära att komma ny. Så istället för att störa jäktade kollegor och söka hjälp från en alltför frånvarande arbetsledare

biter den oerfarna ihop tänderna och försöker visa sig visst klara av jobbet inte minst inför sig själv. Det kan gå bra ett tag, men snart erbjuder yrket svårigheter som blir övermäktiga. Risken är att det blir som personliga misslyckanden istället för att det saknats förutsättningar för utveckling av kompetent handläggning som det snarare handlar om.

För att fortsätta utvecklas som handläggare behöver man bli kvar och kunna bearbeta de erfarenheter man skaffar sig genom att ställas inför nya och åter nya arbetssituationer. Man behöver nå till ett stadium av yrkesutveckling där man ser sitt behov av vidareutbildning och få tillgång till sådan. Då kan man också bli någon som har resurser att ställa upp som stöd till mer oerfarna kollegor. Men om alla är lika oerfarna är det svårare att kunna och orka lära av varandra.

Det här perspektivet på förutsättning för kompetensutveckling innebär en viss skepsis till att använda bara utbildningsinsatser. Utbildning och andra stödinsatser behöver sättas in i kombination med arbetet för en förbättrad stabilitet – minskad personalomsättning och förbättrade villkor för stöd i en bredare mening till handläggarna, samt förståelse för att arbetet är kunskapsbaserat även i bemärkelsen erfarenhetsbaserat. Och det här perspektivet räknar med att det inte av sig själv finns en stock av yrkesspecifikt kompetenta socionomer att rekrytera utan att kompetens är något som måste kunna utvecklas, men också behållas, på varje arbetsplats.

## Stabilitetsvillkor

Ett första stabilitetsvillkor är att *handläggarna skall vilja och kunna bli kvar som handläggare, dvs. att det går att påverka personalomsättningen*. Vilket perspektiv har handläggarna själva på arbetet som barn- och ungdomshandläggare – vad skulle få dem att välja att bli kvar i yrket?

När handläggare i åtta kommuner, i annan studie själva fick beskriva vad det var som fick dem att tänka att de inte kunde bli kvar som barn- och ungdomshandläggare i längden, hänvisade de till att det handlade om bristande arbetsförutsättningar. Däremot uppfattade man arbetsuppgifterna som intressanta och utvecklande. Utifrån deras beskrivning av vad i arbetsförhållandena som skapade svårigheterna kunde tre huvudfaktorer härledas. Det behövs men saknades i varierande utsträckning tillräcklig bemanning, en tillgänglig och stödjande arbetsledare samt en stabil organisation (Lindquist 2010).

*Bristande bemanning* kopplade handläggarna i den studien till svårigheter att hinna med sina arbetsuppgifter, att inte hinna och orka ge stöd till varandra eller ta emot stöd, att inte kunna utföra ett arbete med tillräcklig kvalitet. En jämförelse av bemanningen i kommunerna där antalet handläggare ställdes i relation till mängden barn och ungdomar i respektive kommun visade, att handläggarnas klagomål var realistiska. Variationen i bemanningen var stor och det var i kommuner med sämre bemanning som klagomålen om belastande arbetssituation var särskilt kraftfull. Skillnaden i bemanning kunde inte hänföras till skillnader i social belastning mellan kommunerna utan verkade vara grundad på historiska beslut om antal tjänster som inte granskats och reviderats i förhållande till arbetsmängd eller demografiska förändringar.

*Bristande arbetsledning* beskrevs i den studien i termer av bristande stöd och ordning. Exempel på i det närmaste obefintlig introduktion och inskolning lämnades. Handläggarna kände sig betungade av att vara ensamma om ansvaret för klienterna. De klagade på att dokumentationen tog för mycket tid och man såg högarna på skrivbordet växa. Dessa synpunkter var vanliga där man hade arbetsledare med många andra, tidskrävande arbetsuppgifter genom att man t ex

delade arbetsledare med andra arbetsgrupper eller närmaste arbetsledare samtidigt var chef med många andra arbetsuppgifter än daglig arbetsledning.

*Bristande organisatorisk stabilitet* utmärktes i den studien av att handläggarna hade svårt att beskriva sin organisation eftersom den var föremål för ständiga förändringar, uppfattade att deras viktiga arbetskontakter försvann, att det skedde rutinändringar ofta och ibland utan att man uppfattade dem som förankrade i det egna arbetet. Arbetsledarna var mindre närvarande p.g.a. arbete med organisationsförändringar och man var själva trötta på att engagera sig i utformningen av ny organisation. Förändringarna kändes som om man fick börja på nytt om och om igen, även om arbetsuppgifterna kvarstod oförändrade, och det hann aldrig byggas upp erfarenheter. Det verkade som om den här stabilitetsfaktorn var särskilt betydelsefull, eftersom det kunde vara goda förutsättningar vad gäller bemanning och arbetsledning men ändå ett betydande missnöje om man var föremål för fortgående omorganisationer. (a.a.).

När kommunerna åtgärdat brister i de här olika avseendena, visade det sig att handläggarna också hade fått syn på hur den komplexa och betungande arbetsuppgiften i sig kan vara ett hinder att bli kvar i längden (Lindquist 2012). Att i ett systematiskt kompetensutvecklingsprogram få successivt stöd i sin yrkesutveckling kan bidra till att man dels bli mer kunnig, dels kan komma över tvivel på värdet av de egna insatserna, något som verkar vara en vanlig reaktion efter 2-3 år i yrket.

Slutsatser av handläggarnas perspektiv blev i denna studie, att det inte går att komma förbi åtgärder för att förbättra arbetsförhållandena, men att de inte räcker utan måste följas upp med kompetenssatsningar. Ett samlande perspektiv på hur behoven ser ut är att betrakta verksamhetens uppdrag som krisarbete och således ta hänsyn till de organisatoriska förutsättningar som sådana arbetsuppgifter anses kräva, dvs. stor vikt vid ordning och reda samt förståelse för personalens utsatthet (Lindquist 2012).

Resultaten av denna utvecklingsstudie har påverkat kartläggningens uppläggning så till vida att frågor ställs för att kunna pröva vilken betydelse de här fyra faktorerna har i kommunerna och om det går att se att de påverkar stabiliteten.

Ett andra stabilitetsvillkor är att *de satsningar som görs är långsiktiga och har sin förankring i ledningssystem med personalstabilitet och kompetens som viktiga mål i verksamheten*. Kartläggningen görs utifrån verksamhetschefernas perspektiv och en del av frågorna syftar till att se hur värderingen av och resurserna för olika typer av insatser för ökad stabilitet betraktas på chefsnivån i kommunerna. Frågor ställs också kring de närmaste arbetsledarna som i vardagen måste finnas som och ha förutsättningar att vara bärare av insatser för stabilitet och kompetens.

## Kartläggningens anknytning till verksamhetskvalité

Kartläggningen syftar inte till att vara en direkt mätning av verksamhetskvalitet. Några uppgifter om förhållanden i enskilda kommuner kommer inte att redovisas utan dataredovisning och analys görs på gruppnivå. Trots denna avgränsning innehåller kartläggningen några kvalitetsaspekter.

Personalstabilitet kan bedömas som ett kvalitetskriterium i sig p.g.a. det värde av kontinuitet i klientkontakter som ofta påpekas som ytterst viktigt i socialt arbete. Att personalen blir kvar och får möjlighet att skaffa sig erfarenhet och vidareutbildning samt att verksamheterna utformas så att kompetens kan komma till sin rätt syftar ytterst till att utsatta barn skall få det allra bästa stödet

för sin utveckling som kan erbjudas genom samhällets insatser. De enskilda handläggarnas beroende av såväl arbetsledarens som kollegornas stöd innebär att verksamheten är känslig för personalomsättning på teamnivå, dvs. att kompetens inte bara är en individfråga utan även handlar om hur gruppen av utredare har möjlighet att utveckla sin kompetens gemensamt.

Ett vanligt och relativt enkelt sätt att mäta kvalitet är att se om kommunerna förmår uppfylla lagkraven när det gäller tidsramarna för förhandsbedömning och utredning. I kartläggningen ställs frågor kring kommunernas möjlighet att uppfylla de här kraven men de används här snarast för att se hur pressad arbetssituation man eventuellt uppfattar sig ha och hur vanligt det i så fall är. Om man under press fokuserar på att uppnå krav på tidsramar, kan det ske på bekostnad av kvalitén i de bedömningar som skall göras.

Andra faktorer som påverkar kvalité har att göra med hur verksamheten förmår hantera det sammanhang den har att fungera i. Det kan handla om ändrade förutsättningar i t ex klienttillströmning, formerna för den politiska styrningen och ekonomi. I den här kartläggningen betraktas sammanhangen ur verksamhetschefernas perspektiv, ofta genom deras kommentarer. Deras förutsättningar att omfatta faktorer som de inte har direkt kontroll över kan variera och avsikten är att undersöka om framför allt olika typer av kommuner ger olika förutsättningar.



# Kartläggningens avgränsningar och kvalitet

De tjänster som kartläggningen omfattar är handläggare som har till uppgift att utreda och/eller följa upp individärenden i kommunernas myndighetsutövning när det gäller barn och unga. Eftersom verksamheten är olika organiserad i kommunerna har kartläggningens uppgiftslämnare, verksamhetscheferna, haft olika svårt att ringa in gruppen. Den här yrkeskategorin återfinns i utredningsgrupper för barn respektive unga, i mottagningsgrupper och i grupper som arbetar med placeringar under förutsättning att uppföljningsansvaret flyttas över dit när beslut om placering har fattats. Men i sådana grupper arbetar man också med att t. ex. rekrytera och ge stöd till familjehem eller till biologiska föräldrar, något som här betraktas som insats och inte som utredning/uppföljning. Inte heller familjerättshandläggare ingår. Däremot ingår de handläggare som ansvarar för ensamkommande flyktingbarn – en verksamhet för vilken kommunerna får särskilda statsbidrag. Socialjourer, som ofta organiseras av flera kommuner tillsammans, ingår inte. I mindre kommuner har handläggarna ibland ansvar för ett bredare spektrum av ärenden och där har uppgiftslämnarna uppskattat hur stor del av arbetstiden som åtgår till de arbetsuppgifter som kartläggningen omfattar.

Valet av avgränsning har gjorts för att komma åt de arbetsuppgifter inom kommunernas ansvar för utsatta barn och ungdomar som har störst svårigheter med personalrörlighet och kunna betrakta dem utan att de delverksamheter som i allmänhet inte verkar har motsvarande problem stör bilden.

Osäkra svarande har hört av sig via telefon eller mail till den kontaktperson som fanns angiven i enkäten och fått klargöranden av hur de skulle hantera frågorna. Att fler än dessa uppgiftslämnare har haft svårt att avgränsa den yrkesgrupp som efterfrågas har märkts på svar och kommentarer i några enkäter och motiverar att 14 enkäter inte tas med i bearbetningen utan behandlas som bortfall. Det kan dock finnas fler som har svarat utifrån samma missuppfattning, men som inte kan avläsas i deras svar eller kommentarer. Det går således inte att utesluta, att kartläggningen innehåller uppgifter som går utöver den valda avgränsningen av arbetsuppgifter. Presentationen av bemanning i förhållande till befolkningen ger förmodligen en överskattning av bemanningen och detsamma gäller andelen handläggare som har längre erfarenhet av yrket. Enligt en rad uppgiftslämnare i kartläggningen är arbetet som familjehemssekreterare mer attraktivt och stabilt. Om det därför kommit med personal av den kategorin i kartläggningen kommer de att bidra till att situationen i arbetet med utredning och uppföljning ser

ljusare ut än vad den faktiskt är. Kartläggningen ger, i ljuset av detta, en minimiuppskattning av problemen kring stabilitet och kompetens.

När i enkäten mängden ärenden efterfrågas, gäller det de klientanknutna arbetsuppgifter som handhas av den yrkesgrupp som kartläggningen omfattar. Det innebär såväl förhandsbedömningar som utredning och uppföljning av individärenden.

Svarsfrekvensen för undersökningen i sin helhet är 83 %. Av dessa utgörs 2 % av ofullständigt ifyllda enkäter så till vida att ett helt frågeavsnitt kan vara obesvarat. I bortfallet har inräknats de 14 enkäter som underkänts pga. missuppfattning av avgränsningen.

*Tabell 1: Redovisning av svarsfrekvens och bortfall*

	Abs.	%
<b>Kompleta enkäter</b>	259	81
<b>Ofullständiga svar</b>	6	2
<b>Ej besvarade enkäter</b>	42	13
<b>Bortfall pga. missuppfattad avgränsning</b>	14	4
<b>Undersökta enheter</b>	265	83
<b>Bortfallna enheter</b>	56	17
<b>Totalt antal</b>	321	100

Bortfallet är inte jämt fördelat efter kommuntyper. Resultaten är därför mer osäkra för vissa kommuntyper än för andra. I analysen används den kommunindelning som utvecklats av SKL (SKL 2011) och omfattar tio kategorier<sup>3</sup>. Variationen i svarsfrekvens mellan kommuntyperna är stor: från 90 % för större städer till 69 % för kommuner i glesbefolkad region. Den senare kategorin utgör, liksom ett par av de övriga, små grupperingar. För kategorin Storstäder, som utgörs av Stockholm, Göteborg och Malmö, används här svar från respektive stadsdelar.

Tabell 2: Svarsfrekvens efter kommuntyp

Kommuntyp	Antal svar		Bortfall		Totalt
	Abs.	%	Abs.	%	
<b>Storstäder/stadsdelar</b>	27	79	7	21	34
<b>Förortskommuner tillorstäder</b>	33	87	5	13	38
<b>Större städer</b>	28	90	3	10	31
<b>Förortskommuner till större städer</b>	19	86	3	14	22
<b>Pendlingskommuner</b>	42	82	9	18	51
<b>Turism- och besöksnäringkommuner</b>	15	75	5	25	20
<b>Varuproducerande kommuner</b>	46	85	8	15	54
<b>Glesbygdskommuner</b>	17	85	3	15	20
<b>Kommuner i tätbefolkad region</b>	27	77	8	23	35
<b>Kommuner i glesbefolkad region</b>	11	69	5	31	16
<b>Totalt</b>	265	83	56	17	321

<sup>3</sup> För definition av kategoriseringen och förteckning av kommuner se bilaga 1 som sammanfattar a.a. sid. 24-35

# Resultat gällande personalbesättning och stabilitet

## Personalbesättning och rekrytering av handläggare

I det här avsnittet kommer att beskrivas den bild som kartläggningen ger av hur personalsituationen ser ut i kommunerna och vilka erfarenheter som rapporteras när det gäller rekrytering av handläggare.

I enkäten efterfrågas vilket utrymme för handläggartjänster som finns i kommunens budget och hur många tjänster som är tillsatta, dvs. om det utrymme som finns också används. I genomsnitt verkar det befintliga utrymmet utnyttjas - till och med så att det föreligger en viss överbemanning. Medelvärdet för antal budgeterade tjänster är 13, medan i genomsnitt 14 tjänster är tillsatta, medianen är åtta tjänster och åtta tjänster är tillsatta. Det totala antalet handläggare uppgår i svaren till 3868.

Flera av kommentarerna till frågorna handlar om att man fått möjlighet förstärka bemanningen för att möta svårigheter i ärendetillströmning eller i att upprätthålla utredningstider, vilket tyder på att en viss överbemanning är en strategi för att hantera en belastad arbetssituation.

Bakom den genomsnittliga bilden ligger, att situationen ser mycket olika ut i kommunerna. Det är i kommunkategorin större städer som det föreligger en genomsnittlig överbemanning (fyra tillskott till 40 budgeterade tjänster), medan utrymmet i varuproducerande kommuner och kommuner i tätbefolkad region inte är fullt utnyttjat (en tjänst ej tillsatt av i genomsnitt åtta respektive tolv budgeterade tjänster). Ett antal kommuner (47 stycken, 17,5 %) har vid tidpunkten för kartläggningen vakanser om minst en otillsatt heltidstjänst. Ytterligare några kommuner (20 stycken, 7,4 %) har outnyttjade utrymmen som är mindre än en heltidstjänst. Svårigheten att få vikarier till deltidstjänster är något som uppges i en del kommentarer.

I flera kommuner upprätthålls tjänster genom inhyrd personal. Det har i den här kartläggningen inte ställts särskilda frågor kring inhyrd personal eller vikarier, men det förekommer kommentarer kring dessa typer av befattningar, att de gör den vardagliga situationen mer komplicerad och också oftast kan vara ett uttryck för lösningar av en problematisk arbetssituation. Här räknar vi således

bara den arbetstid som används, men bidrar inte med en bedömning av den arbetstyngd som kan genereras av att befattningarna kompliceras av vikariat eller av att vara inhyrda.

Andelen manliga handläggare är 9 % (335 stycken).

Nästan alla kommuner (94 % av de svarande, 251 stycken) har rekryterat handläggare under den dryga ettårsperiod som efterfrågas (undersökningstiden utgörs av år 2012 och fram till undersökningstidpunkten i mars/april 2013). Det totala antalet rekryterade handläggare under perioden är minst 1153 (för fyra kommuner har inte uppgivits hur många som rekryterats). Det betyder, att av det totala antalet sysselsatta handläggare är minst var tredje nyanställd. Denna uppgift är inte något mått på personalomsättning, eftersom vi inte vet om de nyanställda har ersatt personer som slutat eller om nyanställningen är resultat av utökningar av personalstyrkan. Däremot säger den något om omfattningen av uppgiften att ta emot och introducera och eventuellt också skola in nya medarbetare. Inskolning blir det frågan om i de fall de nyanställda saknar erfarenhet av arbete som barn- och ungdomshandläggare. Den här uppgiften säger också något om hur situationen ser ut när det gäller den tillgängliga arbetskapaciteten för att handlägga och följa upp barn- och ungdomsvårdsärenden. Om så mycket som en tredjedel av personalstyrkan är nyanställd kommer effektiviteten att vara reducerad, till vilken grad beror bl a på de nyrekryterades erfarenhet.

Det arbetet som rekrytering och inskolning av nya medarbetare kräver är ojämnt fördelat mellan kommunerna. I 53 kommuner (20 %) har bara en enstaka rekrytering eller ingen alls ägt rum. I 73 kommuner (27 %) har hälften eller mer än hälften av arbetsstyrkan rekryterats under mätperioden. I några fall har fler rekryteringar gjorts än det antal handläggare som finns, dvs. vissa tjänster kan ha bytt innehavare mer än en gång under det dryga år som undersökningen omfattar. Ett visst mått av nyrekrytering och personalomsättning är både bra för verksamheten och naturligt. Socialsekreterare som yrkesgrupp verkar inte ha den högsta personalomsättningen. Vid en jämförelse av hur stor andel som lämnar kommunen inom andra yrkesgrupper har exempelvis vissa andra yrkesgrupper inom vård och omsorg, vissa yrkesgrupper inom förskola/skola samt tekniska handläggare och ingenjörer högre andel än socialsekreterare.<sup>4</sup> Därmed inte sagt att det inte är en utmaning för arbetsgivaren att hantera och i vissa fall försöka åtgärda.

---

<sup>4</sup> SKL:s personalstatistik

Andelen nyrekryterade bland handläggarna varierar mellan kommunkategorier, minst i större städer, störst i pendlings- och glesbygdskommuner:

Större städer	24 %
Kommuner i glest befolkad region	27 %
Turism och besöksnäringkommuner	27 %
Förortskommuner till storstäderna	30 %
Varuproducerande kommuner	31 %
Storstäder	36 %
Kommuner i tätbefolkad region	38 %
Förortskommuner till större städer	41 %
Pendlingskommuner	47 %
Glesbygdskommuner	47 %

Många anställda har relativt lång erfarenhet av yrket. 57 % av de anställda har minst fem års erfarenhet som handläggare inom den sociala barn- och ungdomsvården. Inräknade är då i en del fall handläggare som har (delvis) andra arbetsuppgifter än de som kartläggningen avser. I nio kommuner saknas helt handläggare med erfarenhet av denna omfattning och för sex kommuner saknas uppgift.

Verksamhetscheferna tillfrågades om de haft svårigheter att rekrytera handläggare med den kompetens de efterfrågat. 72 % svarade att de haft inga eller vissa svårigheter. Men för 28 % (68 kommuner) hade svårigheterna varit stora. Av verksamhetscheferna i turism- och besöksnäringkommuner uppgav så många som varannan (sju av fjorton) stora svårigheter att rekrytera.

Uppgiftslämnarna fick ta ställning till ett antal rekryteringskriterier: Hur viktiga de ansågs vara respektive i vilken utsträckning man vid de rekryteringar som skett under undersökningsperioden ansåg sig ha uppnått dem.

Som framgår av nedanstående stapeldiagram (se diagram 1 och 2) kunde man i allmänhet uppnå att anställa socionomer, ett rekryteringskriterium som värderades som mycket viktigt av nästan alla. Att ha minst ett års erfarenhet av myndighetsutövning var också något som bedömdes som viktigt, och som av 66 % av cheferna uppges att det är vanligt eller mycket vanligt att man uppnår, vilket dock är en lägre siffra än rekryteringskriteriet socionomexamen. Vidareutbildning inom yrkesområdet verkade däremot bedömas som ett något mindre viktigt rekryteringskriterium och uppnåddes också mer sällan. Att ha erfarenhet av arbete med barn och unga var ett viktigt rekryteringskriterium för många och uppnåddes ungefär lika ofta som erfarenhet av myndighetsutövning – kanske som alternativ till sådan erfarenhet. Som alternativ bland rekryteringskriterierna var medtaget erfarenhet av familjebildning och egna barn, kanske mest för att inte alla kriterier skulle vara lätta att ange som viktiga utan kräva mer eftertanke av uppgiftslämnaren. Det visade sig också att detta inte var ett kriterium som verksamhetscheferna i allmänhet lade särskilt stor vikt vid, men att det ändå var något som uppnåddes i viss utsträckning.

Det verkar således som om de behörighetskrav som ställs i Socialstyrelsens allmänna råd är relativt väl förankrade bland verksamhetscheferna. Det tycks inte generellt vara svårt att få tag på socionomer. Här skiljer sig dock

situationen mellan olika delar av landet. I kommentarer från södra Sverige dyker det upp närmast klagomål på att det är ett överskott av socionomer, medan det i norra Sverige förekommer önskingar om att ha närmare tillgång till högskoleinstitutioner som utbildar socionomer. De enstaka kommuner för vilka rekrytering av socionomer är ganska eller mycket ovanligt återfinns i kategorierna turism- och besöksnäringkommuner (två), pendlingskommuner (en) och varuproducerande kommuner (en). Svartsalternativet, att man ibland anställer andra än socionomer, förekommer i enstaka fall i alla kommunkategorier utom i storstäder, förortskommuner till storstäder och glesbygdskommuner där det verkar som om man bara anställt socionomer.

När det gäller önskemålen om erfarenhet av myndighetsutövning, av arbete med barn och unga samt vidareutbildning inom yrkesområdet är det mer svåruppnådda rekryteringskriterier. Att verksamhetscheferna lägger en relativt liten vikt vid vidareutbildning inom yrkesområdet som rekryteringskriterium kan sammanhånga med att man anpassat sina värderingar till de faktiska omständigheterna: att man har svårt att få tag på handläggare som är vidareutbildade. Det kan också vara så att den kompetens som exempelvis en magister- eller masterutbildning medför inte värderas och nyttjas så högt i verksamheten.

Diagram 1: Hur viktigt anser du som verksamhetsansvarig chef det är att den rekryterade har

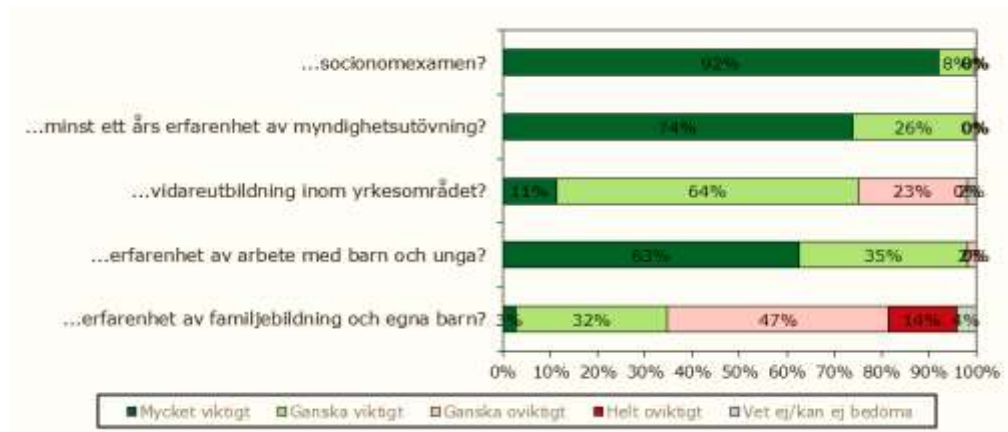


Diagram 2: Hur vanligt har det varit under 2012 och 2013 att ni i samband med rekrytering uppnått att den ni anställer som handläggare inom den sociala barn- och ungdomsvårdens myndighetsdel har



För att ytterligare få en bild av rekryteringssituationen tillfrågades verksamhetscheferna om hur de såg på möjligheten att upprätthålla bemanningen på längre sikt – dels på ett års-, dels på fem års sikt. Osäkerheten inför det längre tidsperspektivet var av naturliga skäl större och drygt hälften visste inte eller trodde sig inte kunna upprätthålla bemanningen på fem års sikt. De som var optimistiska angav sådana skäl som att man bedriver introduktionsarbete som redan gett eller ger löften om stabilitet, att man har en stabil handläggargrupp eller att tillgången på socionomer är god. De som var mer tveksamma uppgav t ex att man kunde få tag på personal men inte med rätt kompetens, att konkurrensen på marknaden ger svårigheter, att sådant som graviditets- eller föräldraledigheter, hög belastning, låg status och dålig lön skapar problem, att det behövs bättre bemanning för att möta en tillväxt av arbetsuppgifter eller att det är en problematisk situation vid undersökningstillfället varför framtiden är svårbedömd.



## Stabilitet och rekrytering av arbetsledare

I kartläggningen ingår att också undersöka situationen för de arbetsledare som finns närmast handläggarna. Det antal arbetsledartjänster som enligt budget skall finnas i kommunerna under verksamhetsåret 2013 är 555, men 5 % var inte tillsatta vid undersökningstillfället.

Vilka typer av tjänster det är frågan om för befattningen som närmaste arbetsledare varierar i kommunerna och sammanhänger säkert dels med kommunstorlek dels med hur man organiserar arbetet. Den vanligaste titeln är enhetschef. Hela variationen av titlar framgår av följande sammanställning efter respektive titels frekvens:

Enhetschef	37 %
1:e socialsekreterare	24 %
IFO-chef	8 %
Gruppledare/-chef	7 %
Samordnare	6 %
Verksamhetschef/-ansvarig	4 %
Biträdande enhetschef	3 %
Teamledare/-chef	2 %
Sektionschef	2 %
Områdeschef	2 %
Social-/förvaltnings-/omsorgschef	2 %
Konsulent	1 %
Avdelningschef	1 %
Biträdande sektionschef	1 %

Enstaka tjänster innehas av befattningshavare med titeln mottagningssekreterare, utvecklingsledare respektive seniorhandläggare.

Av de 537 personer som är verksamma som närmaste arbetsledare i 256 kommuner<sup>5</sup> har 38 % rekryterats för mindre än ett år sedan. 7 av 10 närmaste arbetsledare har haft sin befattning kortare tid än tre år.

Vid 44 % av de senaste rekryteringstillfällena av arbetsledare uppger verksamhetsansvarig chef att det inte varit svårigheter att rekrytera arbetsledare som uppfyllt de kompetenskrav som ställts. I 37 % av rekryteringarna var det stora (11 %) eller vissa (26 %) svårigheter att få sökande som uppfyllde de kompetenskrav som ställdes. Den vanligaste kommentaren är att framgångsrik rekrytering skett internt, vilket kan ses som att arbetsgivaren skapar interna karriärvägar för handläggare. För extern rekrytering ges exempel på vilka kompetenser som varit svåruppnådda såsom ”för liten yrkeserfarenhet och saknade BBiC-utbildning” eller ”mycket bra person men inte så lång egen erfarenhet”. Ett vanligt problem tycks vara att man har haft få sökande, men att man ändå varit framgångsrik att rekrytera en kvalificerad person. Att ha flera

---

<sup>5</sup> För tio kommuner saknas någon eller båda uppgifter som denna beräkning bygger på.

kompetenta att välja mellan verkar inte vara så vanligt. I några fall pågår rekrytering och i något fall har man saknat chef i flera år.

Verksamhetscheferna har tagit ställning till några olika kompetenskrav – hur de värderar hur viktigt det är för ett välfungerande arbetsledarskap att innehavaren har socionomexamen, egen, välmeriterad erfarenhet av handläggning inom barn- och ungdomsvård samt utbildning och träning som arbetsledare innan anställning. Deras bedömning, liksom hur meriterna kunnat uppnås hos de arbetsledare som är anställda, framgår av nedanstående stapeldiagram (diagram 3 och 4).

Man har varit framgångsrik att uppnå kravet på socionomexamen och handläggningserfarenhet, medan däremot det mer sällan anställs arbetsledare som redan har utbildning och träning som arbetsledare. Kanhända sammanhänger detta med att många rekryteringar sker internt och av erfarna handläggare. Det ställer i så fall särskilt stora krav på arbetsgivaren att tillhandahålla utbildning och stöd i den nya yrkesroll som arbetsledarskapet innebär.

Diagram 3: För att få ett välfungerande arbetsledarskap – Hur viktigt anser du som verksamhetsansvarig chef det är att närmaste arbetsledare/arbetsledarna har...

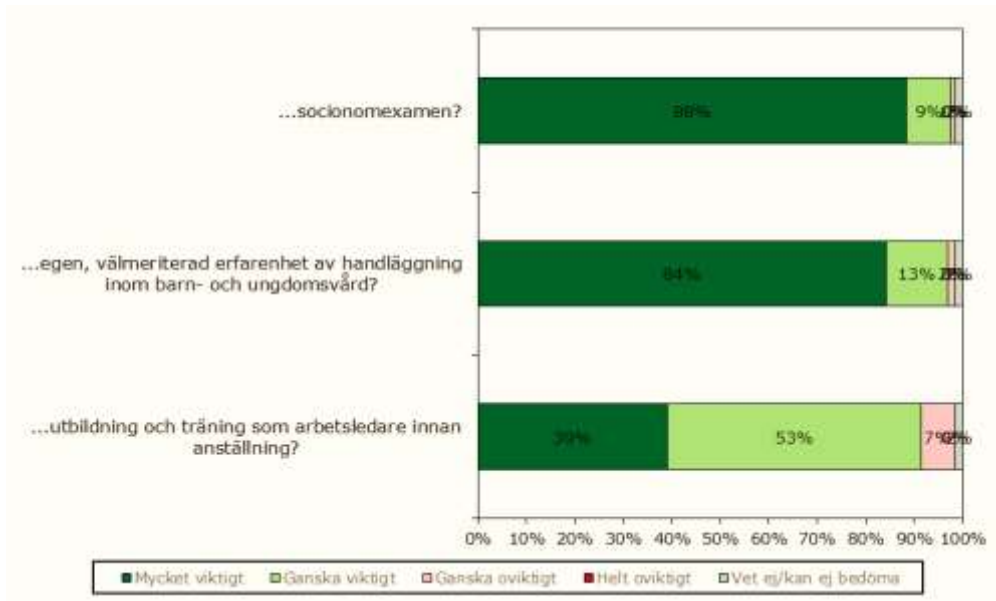
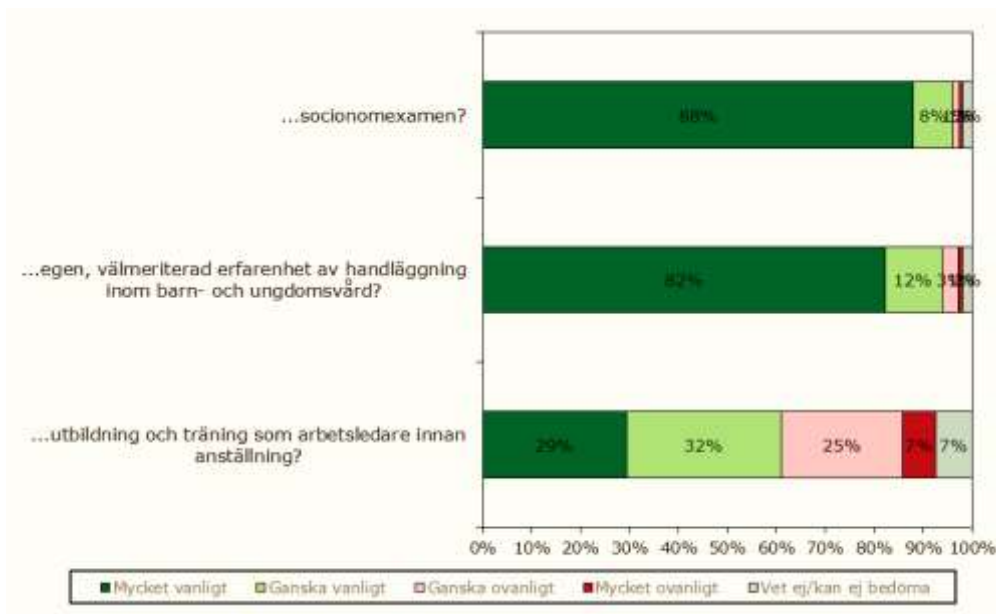


Diagram 4: Hur vanligt är det att närmaste arbetsledaren/arbetsledarna har



# Resultat gällande stabilitetsförutsättningar

I det här avsnittet kommer kartläggningens resultat när det gäller förutsättningarna för stabilitet att presenteras. Antagandet är, att stabilitet bygger på goda arbetsförutsättningar och att personalen omfattas av ett till deras yrkesutveckling anpassat kompetensstöd. Vad som är goda arbetsförutsättningar har från forskning och tidigare erfarenheter av utvecklingsarbete inom området definierats som tillräckligt god bemanning, tillgång till närvarande och stödjande arbetsledning samt stabil organisation. Vad var och en av dessa faktorer konkret kan tänkas innebära kommer att diskuteras i de olika delavsnitten.

## Bemanning

Vid bedömning av vad som kan anses vara en tillräckligt bra bemanning behöver olika faktorer bedömas. Ett vanligt sätt att närma sig frågeställningen är att diskutera hur många ärenden det är rimligt att samtidigt ha aktuella och att därför ärendebelastningen för varje handläggare skulle vara bedömningsgrunden för vilken bemanning som är rimlig. Hur mycket ärenden kan man anses klara av som barn- och ungdomshandläggare? Svaret på den frågan är dels att det beror på hur erfaren och kunnig man är, dels också att olika ärenden kräver olika mycket arbetsinsats något som gör frågan ytterligare svårbesvarad. I den här kartläggningen har antalet aktuella ärenden efterfrågats för att kunna göra en jämförande analys, men just för denna fråga är det interna bortfallet mycket stort. Det är tydligen en uppgift som inte lätt låter sig anges. Svar saknas på denna fråga från var fjärde kommun och det är framför allt de större kommunerna som avstått från att svara på frågan.

Ett annat sätt att närma sig frågan om rimlig bemanning, på ett mer övergripande sätt, är att undersöka vilken bemanning som finns i form av handläggartid i förhållande till målgruppen, dvs. antalet barn och ungdomar (0 – 18 år) i kommunens befolkning. Uttryckt på annat sätt: Hur många barn och ungdomar 0 – 18 år skall varje befintlig heltidstjänst kunna ge service till? I nedanstående tabell har kommunerna kategoriserats efter bemanning i denna mening. Som framgår av tabellen verkar bemanningen på ett mycket direkt sätt avspeglas i hur stor andel av personalgruppen som är nyrekryterad, dvs. vilken personalstabilitet som man har. I välbemannade kommuner är mindre än en tredjedel nyrekryterade medan i de sämst bemannade kommunerna är mer än hälften av handläggarna nyrekryterade. Att bemanning har med stabilitet att

göra verkar således rimligt. Observera dock, att också för den mest välbemannade kategorin är andelen nyrekryterade ändå hög, vilket innebär att god bemanning i sig inte är tillräckligt för att uppnå stabilitet.

Tabell 3: Bemanning och nyrekrytering

Antal barn 0-18 år per heltidstjänst	Antal kommuner	Antal handläggare	Antal nyrekryterade	Andel nyrekryterade av anställda
< 550	186	2701	796	29 %
550 – 699	45	647	204	32 %
700 – 999	23	264	120	45 %
> 999	12	59	33	56 %
<b>Totalt</b>	266	3671	1153	31 %

Att så många kommuner hamnar i kategorin <550 barn per heltidstjänst kan sammanhålla med att det förmodligen finns en viss överrapportering av antal tjänster för att enkätens respondenter kan ha missuppfattat kartläggningens avgränsning. Hur stor den missuppfattningen är kan vi inte bedöma. Troligtvis skulle dock bemanningen framstå som mindre generös om kartläggningens avgränsning varit fullständigt genomförd. Vi har inte vägt bemanningen relativt population med olika socioekonomiska faktorer som kan antas påverka behov av insatser från den sociala barn- och ungdomsvården.

Den jämförelse som kan göras mellan bemanning och andel ärenden i målgruppen, för de kommuner som uppgivit ärendemängd, visar att bara 5 % av variationen kan förklaras av ärendebelastningen beräknad som antal ärenden i förhållande till åldersgruppen 0-18 år i befolkningen. Det har således en viss betydelse vilken ärendebelastning som förekommer för hur verksamheten är bemannad, men den förklarar bara en liten del av bemanningen. I huvudsak tycks bemanningen vara bestämd av mer slumpmässiga faktorer – kanske av en tjänstetillsättning som skett någon gång i tiden men inte reviderats i förhållande till eventuella förändringar i demografi eller arbetsmängd.

## Arbetsledning

När arbetsledning betraktas som stabilitetsförutsättning, handlar det om vilka möjligheter arbetsledarna har att vara närvarande och att kunna ge handläggarna stöd. Dessa möjligheter sammanhänger dels med deras egna arbetsvillkor, dels med vilket stöd de själva får i sin roll som arbetsledare.

Att vara arbetsledare för mer än en enhet kan ge sämre möjlighet till aktiv närvaro i handläggarnas vardag. Detsamma gäller när arbetsledaren har arbetsuppgifter som kräver tid på annat håll än i nära anknytning till handläggarnas vardagliga arbete med utredning och uppföljning. Antalet medarbetare och hur många av medarbetarna som är nyrekryterade utgör kvantitativa mått på arbetsbelastning.

Titlarna avspeglar i någon mån vilka arbetsuppgifter arbetsledarna har utöver det stöd som de antas kunna ge handläggarna i det dagliga arbetet (se sid 33). I drygt hälften av kommunerna (136 stycken, 52 %) har närmaste arbetsledare ansvar för fler än en arbetsenhet/arbetsgrupp. Vilka arbetsuppgifter som ingår i tjänsten utöver det dagliga ansvaret för arbetsledning är i frekvensordning:

Ansvar för utveckling av verksamheten	74 %
Personalansvar	57 %
Ekonomi/budgetansvar	52 %
Eget handlägningsansvar inkl. förhands- bedömningar	20 %
Arbetsmiljöansvar	7 %
Samverkan, företrädarskap	4 %

I 16 % av svaren ges olika specifikationer av vad som kan ingå i dagligt ansvar för arbetsledning, såsom dagligt stöd och handledning som framhålls i många av svaren, att arbeta fram rutiner, ärendefördelning, beslutsfattande i individärenden. I ett par fall nämns att stå för BBIC-utbildning som uppgift för närmaste arbetsledare.

Verksamhetscheferna fick frågor om hur de värderade betydelsen av olika typer av stöd till handläggarna och i vilken utsträckning de bedömer att handläggarna under undersökningsperioden kunnat erbjudas dessa stöd. De närmaste arbetsledarna är ju de som antingen själva står för stödet eller som ser till att stödet kan organiseras. Svaret på frågorna kan därför ge en bild av vilken vikt som läggs vid stöd till handläggarna och vilken möjlighet arbetsledarna har att realisera stödet. Som framgår av nedanstående stapeldiagram (diagram 5) var cheferna tämligen eniga om att alla former av stöd som de ställdes inför är mycket eller ganska viktiga. Majoriteten av cheferna säger att handläggarna i mycket eller ganska hög grad erbjudits stöd i form av introduktion vid nyanställning, kontinuerlig vidareutbildning, stöd av erfarna kollegor samt ärendehandledning individuellt och i grupp. Den typ av stöd som tydligast sticker ut genom att arbetsledarna uppger att de inte kan erbjuda stödet i den omfattning de värderat det som viktigt är att kunna ge erfarna handläggare en inskolningsperiod under ca två år. 69 % av arbetsledarna uppger att de i mycket låg grad/inte alls eller ganska låg grad kan ge det stödet till erfarna handläggare (diagram 6). I en öppen fråga kunde verksamhetscheferna förtydliga sina svar eller ange alternativ till de stödformer de fått ta ställning till. En vanlig kommentar var betydelsen av extern processhandledning och av nära och tätt stöd av arbetsledare. Man pekade på betydelsen av att kunna arbeta i par och att ha tillgång till administrativt stöd. Omfattande inskolning kommenterades av några som viktigt, men orealistiskt. Några kommentarer handlade om att ärendemängden inte fick vara för hög om en god introduktion skall vara möjlig eller ge utrymme för tid för reflektion i arbetet.

Diagram 5: Hur viktigt tycker du som verksamhetsansvarig chef att det är att handläggarna får tillgång till nedanstående former av stöd?

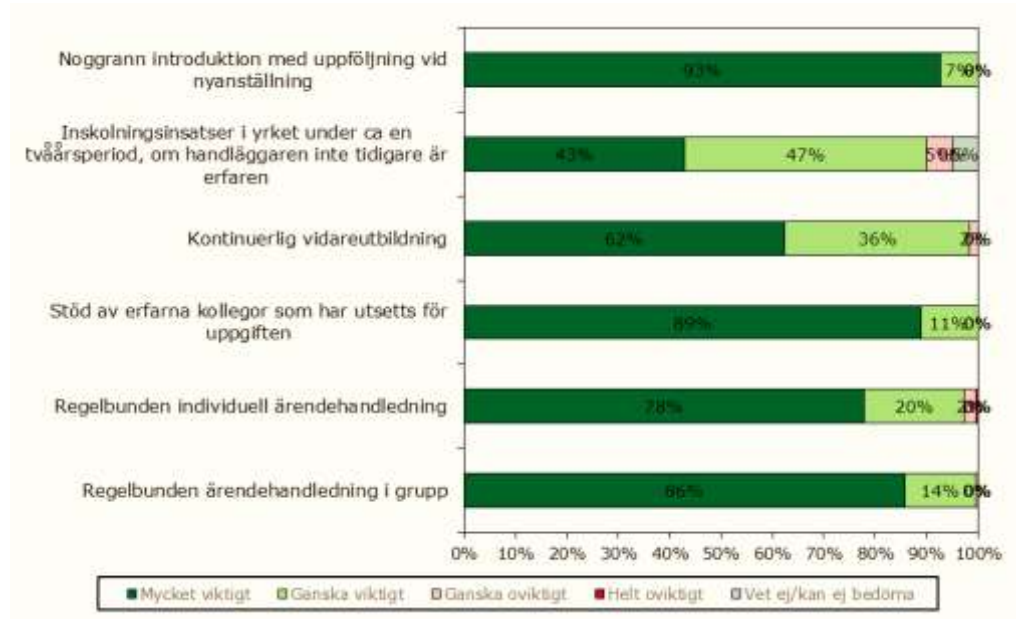
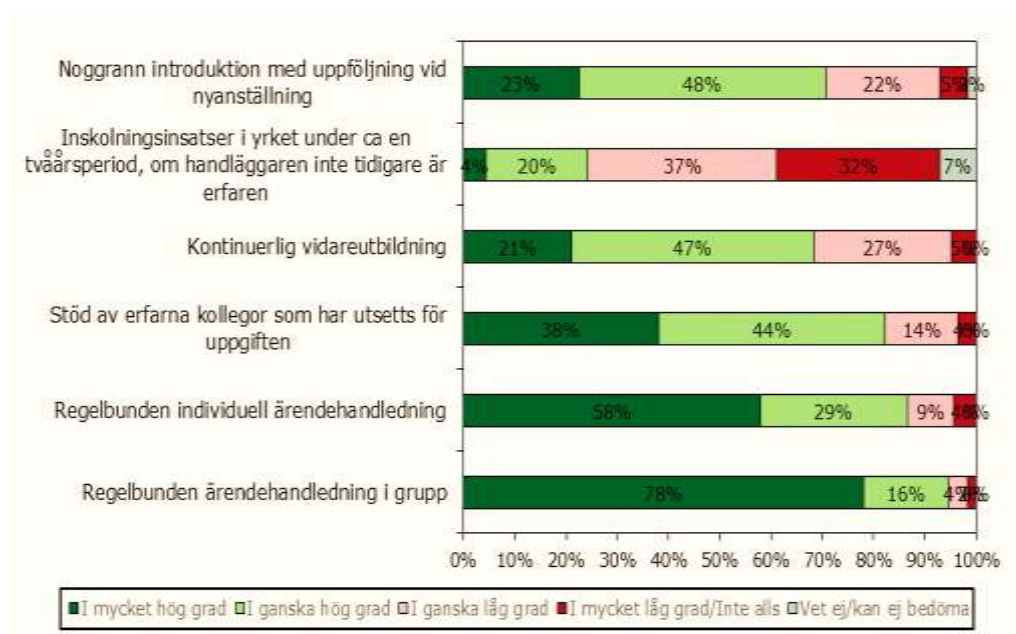


Diagram 6: I vilken grad bedömer du som verksamhetsansvarig chef att ni under 2012 och 2013 kunnat erbjuda handläggarna nedanstående former av stöd?

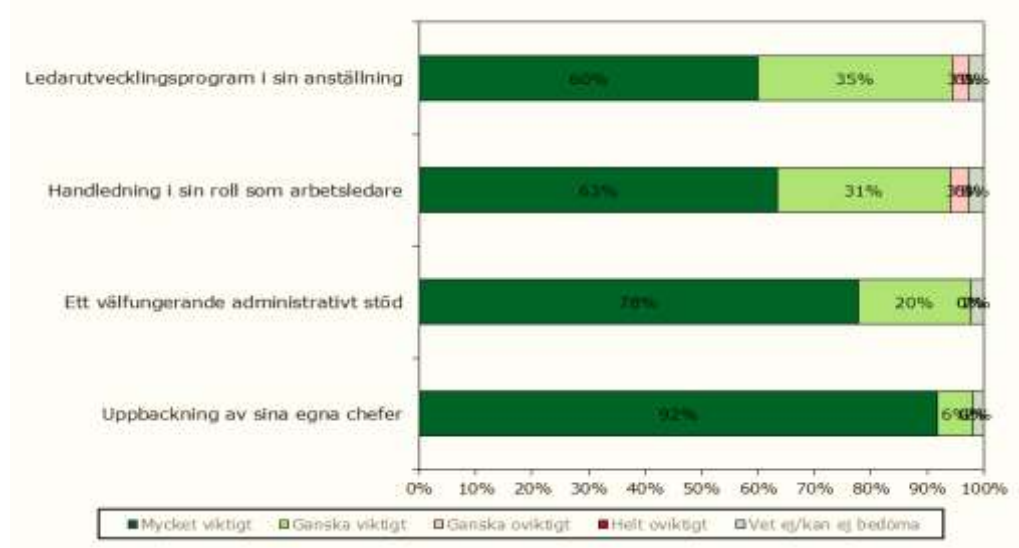


I genomsnitt förekommer det sju handläggare per tillsatt heltidstjänst arbetsledare. Varje tillsatt heltidstjänst som arbetsledare har i genomsnitt berörts av två rekryteringar av handläggare under undersökningsperioden, för mer än hälften har rekryteringen varit en direkt arbetsuppgift som personalansvarig.

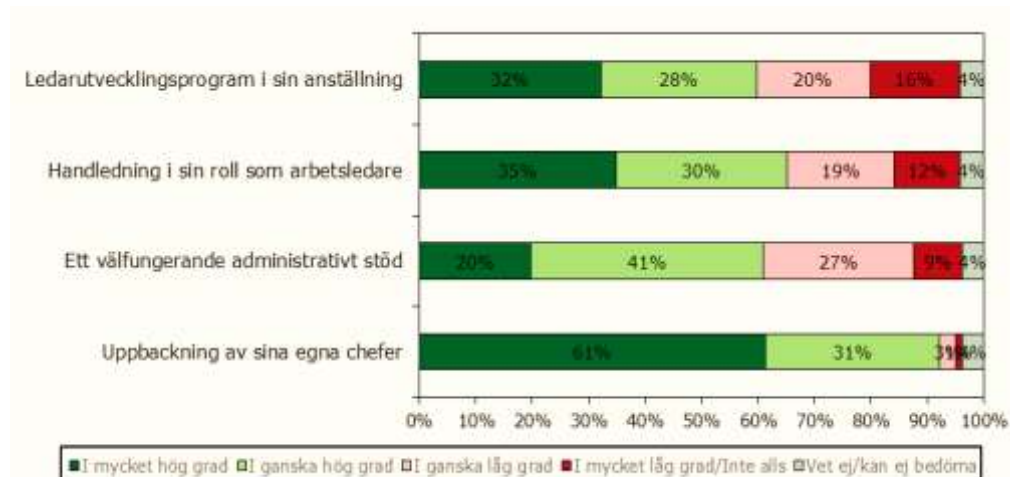
Att många arbetsledare är relativt nyanställda och ofta internrekryterade utan tidigare utbildning och erfarenhet av arbetsledarskap kan i sig utgöra en stressfaktor. Det stöd som de själva bedöms behöva för ett välfungerande

arbetsledarskap är i första hand uppbackning av sina egna chefer och ett välfungerande administrativt stöd (diagram 7). Men också handledning i sin roll som arbetsledare och ledarutvecklingsprogram i sin anställning bedöms av verksamhetscheferna som mycket eller ganska viktigt. 92 % av de verksamhetsansvariga cheferna uppger att de kunnat erbjuda arbetsledarna uppbackning av sina egna chefer i mycket eller ganska hög grad. Gällande stöd i form av ledarutvecklingsprogram, handledning i rollen som arbetsledare och välfungerande administrativt stöd uppger majoriteten av verksamhetscheferna att arbetsledarna har tillgång till det i mycket hög grad eller ganska hög grad, men det är cirka 40 % som uppger att de kunnat erbjuda stödet i låg grad eller mycket låg grad/inte alls (diagram 8).

*Diagram 7: För att få ett välfungerande arbetsledarskap – hur viktigt tycker du som verksamhetsansvarig chef det är att närmaste arbetsledaren/arbetsledarna får tillgång till nedanstående former av stöd?*



*Diagram 8: I vilken grad bedömer du som verksamhetsansvarig chef att ni under 2012 och 2013 kunnat erbjuda närmaste arbetsledaren/arbetsledarna nedanstående former av stöd?*





## Organisationsstabilitet

För handläggare är byte av arbetsledare en faktor som kan påverka deras upplevelse av organisatorisk stabilitet. Som vi sett i föregående avsnitt är många av arbetsledarna nya på sina poster och en ganska stor andel är oerfarna som arbetsledare. De verkar i vissa avseenden inte få tillräckligt stöd i sin yrkesroll som kan verka stabiliserande. Som nya i en yrkesroll är de, i likhet med de nyrekryterade, oerfarna handläggarna, sannolikt upptagna med att själva orientera sig och har inte det kognitiva överskott som förmodligen behövs för att kunna finnas tillgängliga för medarbetarna fullt ut. Förutom den arbetssituation med ett mångfacetterat uppdrag som verkar utmärka många av tjänsterna som arbetsledare, kan detta verka i riktning mot att man kanske inte fullt ut inregistrerar personalens situation, och har tillräckligt med tid och ork att ta sig an de problem som följer på personalens utsatthet. De nya – både arbetsledare och handläggare – kan emellertid också med sin entusiasm ge energitillskott i verksamheten. Det är en förförande, men på längre sikt ytterst riskabel, strategi att bygga på eftersom den ofta leder till sammanbrott i en eller annan mening, exempelvis genom att personalen slutar efter ett par år för att man inte orkar fortsätta eller faktiskt blir sjuk.

En annan aspekt av organisatorisk stabilitet är, om verksamheten utsätts för omorganisationer. En direkt fråga ställdes till verksamhetscheferna om hur länge sedan verksamheten senast omstrukturerades på ett sätt som innebar ändrade arbetsförutsättningar för handläggarna. Det visade sig, att tre av fyra kommuner gjort sådana omstruktureringar under de senaste tre åren, nästan hälften för mindre än ett år sedan. Omorganisationer upptar arbetsledarnas tid, medför ofta förändrade rutiner, att handläggarnas personkännedom och kunskap om beslutsvägar, dvs. deras viktiga arbetsredskap, inte längre är giltiga utan måste förnyas. De blir i någon mening nybörjare även om de egentligen är erfarna i yrket. Omorganisationer kan också innebära frustrationer för att man inte upplever sig lyssnade på eller att de egna synpunkterna inte tillräckligt väl tas till vara.

Hur verksamhetscheferna värderar olika arbetsförutsättningar, som sammanhänger med hur organisationen fungerar och arbetet utformas, framgår av nedanstående stapeldiagram (diagram 9 och 10). Den fråga som ställdes var: "För att kunna främja en hög kvalitet i myndighetsdelen av det sociala barn- och ungdomsarbetet – hur viktigt anser du att det är att kunna erbjuda handläggarna...?" De fick också bedöma, om de kunnat erbjuda handläggarna dessa arbetsförutsättningar under undersökningsperioden. Som framgår av diagrammen är det en relativt stor enighet om betydelsen av de olika förutsättningarna, medan möjligheterna att kunna erbjuda dem är sämre och varierande. Tillgång till stabila rutiner och tillgång till utvecklade kontaktnät är det som man i störst omfattning kunnat erbjuda handläggarna (78 % uppger att man kunnat erbjuda det i mycket eller ganska hög grad), medan exempelvis endast 35 % av verksamhetscheferna uppger att handläggarna i mycket hög grad eller ganska hög grad kunnat få utvecklade arbetsuppgifter/ingå i alternativ karriär.

Diagram 9: För att kunna främja en hög kvalitet i myndighetsdelen av det sociala barn- och ungdomsarbetet – Hur viktigt anser du som verksamhetsansvarig chef att det är att kunna erbjuda handläggarna...

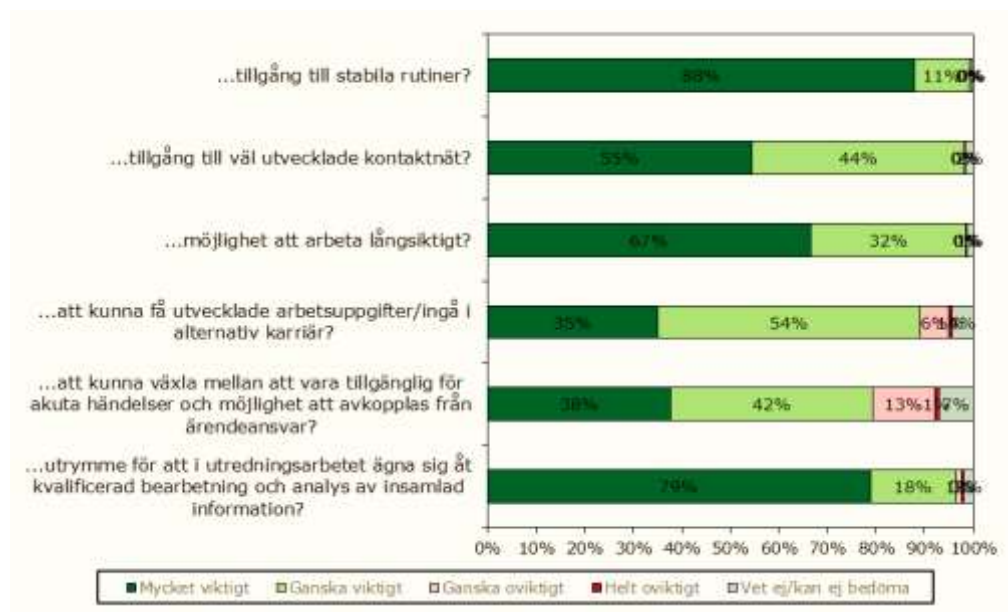
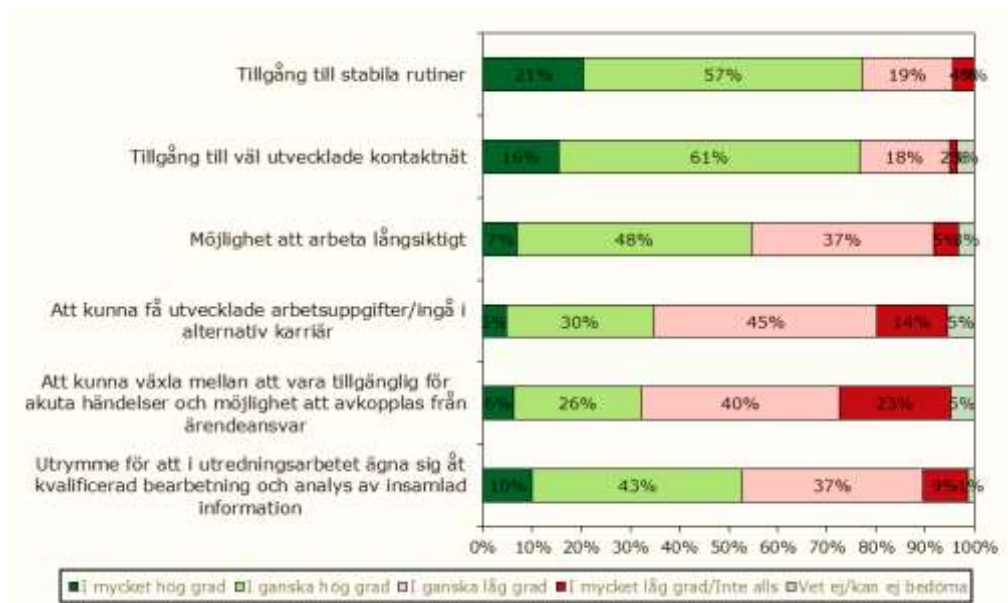
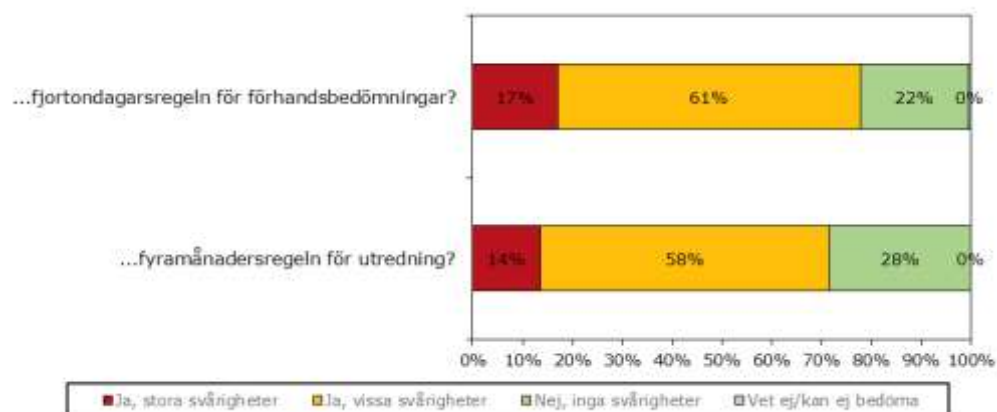


Diagram 10: I vilken grad bedömer du som verksamhetsansvarig chef att ni under 2012 och 2013 kunnat erbjuda handläggarna nedanstående?



Omorganisationer kan vara ett sätt att effektivisera och anpassa verksamheten efter förändrade uppdrag. I vilken utsträckning kommunerna befinner sig i ett pressat läge kan härledas i svaren på hur man tycker sig kunna uppfylla lagkraven för förhandsbedömningar och utredning. Det är mellan 70 och 80 % av kommunerna som har stora eller vissa svårigheter att uppfylla fjortondagarsregeln för förhandsbedömningar respektive fyramånadersregeln för utredning (se diagram 11). Svaren kan dock inte tolkas som att kommunerna inte klarat lagkraven. Tolkningen kan däremot bli att de i hög omfattning gjort det under pressade omständigheter.

Diagram 11: Har ni under 2012 och 2013 haft svårigheter att uppfylla...



Verksamhetscheferna kommenterar sina svar genom att beskriva de förhållanden som skapar svårigheter. Det handlar om problem att få in uppgifter i tid, att man har för lite eller för oerfaren personal, dåligt verksamhetsstöd, att det är svåra och resurskrävande ärenden, många nya anmälningar och många akuta ärenden. Man efterlyser eller beskriver sig ha fått en förbättrad bemanning eller förstärkning av arbetsledning. Några beskriver hur rörigt det varit pga. bl. a. omorganisationer och personalomsättning. I en del fall är utredningarna klara i tid, men inte utskrivna och delgivna.

## Kompetensstöd

I ett av enkätens avsnitt ställs frågor om hur kommunerna organiserar och inriktar sin kompetensutveckling till handläggarna.

Verksamhetscheferna tillfrågas om den planerade kompetensutvecklingen för handläggarna under 2012 kunnat genomföras. Några avstår från att svara - kanske flera av samma skäl som den som kommenterat med "Har ingen generell planerad kompetensutveckling – utbildningsstopp i kommunen".

82 % av de totalt 250 verksamhetschefer som besvarat frågan svarar ja, många dock med reservationer som visar att insatserna kan vara problematiska eller begränsade. T ex. "både ja och nej – många föräldralediga i gruppen har gjort att det blivit svajigt", "undantag finns pga. akuta ärenden som behövt gå i första hand", "stor brist på kompetensutvecklingspengar och tid för utbildning", "ja, fast i vissa fall har flera avstått från att delta pga. hårt belastad arbetssituation", "tydliga kompetensutvecklingsplaner saknas, kompetensutveckling sker mer ostrukturerat", "planering av kompetensutveckling har varit sällan förekommande", "vi har genomfört den kompetensutveckling som det finns ekonomiska resurser för". Men det förekommer också ambitiösa program som framhålls, t ex projektet "Närd inte tård" som genomförs gemensamt av kommunerna i Jönköpings län som återkommer i åtskilliga svar.

De som svarar nej kommenterar med att ekonomin inte tillåtit utbildningsinsatser, t ex "ekonomiska medel saknas", "vi har ingen planerad kompetensutveckling mycket beroende på att vi inte har några pengar för kompetensutveckling" eller "sparbeting 2012 för utbildningsinsatser". Hög personalomsättning förekommer som skäl i en del av kommentarerna, som "byte av handläggare", "hög personalomsättning". Arbetssituationen framhålls i en del av de negativa svaren: "arbetsanhopning medförde återbud till utbildning", "det har varit så mycket ärenden att vi inte hunnit med den långsiktiga planeringen kring utveckling av verksamheten och vad för

kompetensutveckling som behövs”. En del svar avspeglar att uppgiftslämnarna konstaterar att någon planering inte funnits, inte blivit av eller att de inte vet bakgrunden - svar som kanske avspeglar att personalomsättningen också bland chefer/ arbetsledare är relativt hög med följd att kontinuitet i planering är svår att upprätthålla. Att annat har prioriterats, t ex byte av datasystem, kan också vara ett skäl till att inte genomföra kompetensutveckling.

I några av svaren beskrivs relationer till högskolan som kan vara av både negativ och positiv art. Det kan handla om att man saknar ett utbud av kurser och seminarier på nära håll som överensstämmer med behoven av kompetensutveckling eller att överenskomna insatser avbrutits pga. dålig kvalitet. En barnmagisterutbildning vid Högskolan i Dalarna fr. o m hösten 2013 omfattas av framåtriktad planering, och avsaknad av egna resurser för kompetensutveckling har i någon mån kunnat kompenseras av utbildningsinsatser som högskolan givit som ersättning för praktikplatser.

69 verksamhetschefer (27 %) anger, att det inte finns särskilt avsatta medel för handläggarnas kompetensutveckling i 2013 års budget.

Den kompetensutveckling som genomfördes under 2012 var oftast inriktad på yrkesförddjupning av handläggare med viss erfarenhet (angavs i åtta av tio svar). Kompetensutveckling i form av inskolning av relativt nyanställda handläggare angavs i sju av tio svar och vidareutbildning av erfarna handläggare i sex av tio svar. 21 kommuner uppger att de inte haft kompetensutveckling som haft inriktning på någon av de alternativ som gavs. 59 kommuner har inte haft kompetensutveckling av nyanställda handläggare trots att man rekryterat nya medarbetare. Det är 229 nya handläggare i dessa kommuner som enligt svaren inte fått del av några särskilda inskolningsinsatser.

Ett stabilt kompetensutvecklingsprogram behöver innehålla de olika inriktningarna och i proportion till personalgruppens sammansättning.

I 55 kommuner uppges att det i ganska låg grad har förekommit en noggrann introduktion med uppföljning. I dessa kommuner har sammanlagt 249 handläggare nyanställts under mätperioden. I 13 kommuner är svaret på samma fråga i mycket låg grad/ inte alls och här har sammanlagt 62 nyanställningar skett under mätperioden. Det innebär att var fjärde nyanställd har fått en tveksam introduktion.

Sättet att organisera kompetensutvecklingen under 2012 jämförs i tabell 4 med hur man vill ha kompetensutvecklingen organiserad i framtiden.

Tabell 4: Hur kompetensutvecklingen organiserats under år 2012 och önskan om framtida organisationsformer.

Organisationsform	2012	Önskan i framtiden		
		I stor utsträckning	I mindre utsträckning	Inte alls
<b>I egen regi</b>	63 %	51 %	40 %	4 %
<b>I samverkan med näraliggande kommuner</b>	60 %	78 %	17 %	1 %
<b>I samverkan med universitet /högskola</b>	24 %	71 %	21 %	1 %
<b>Genom FOU-enheter</b>	41 %	71 %	16 %	3 %
<b>Genom konsultinsatser</b>	34 %	20 %	54 %	13 %

En särskilt stor skillnad mellan hur man arbetat med kompetensutveckling och hur man vill ha det i framtiden finns i förhållande till universitet och högskolor. Man vill i mycket större utsträckning ha ett samarbete än vad som utspelat sig under 2012. Också kompetensutveckling genom FOU-enheter och i samarbete med näraliggande kommuner vill man ge en större roll medan verksamhet i egen regi och genom konsulter önskar man i minskad utsträckning.

De villkor som erbjuds handläggarna vid deltagande i den kompetensutveckling som är bestämd av verksamhetens behov sker i första hand helt och hållet på arbetstid (47 %). Vanligt är också, att villkoren bestäms från fall till fall (39 %). De svarsalternativ som innebar att kunna delta på arbetstid och antingen få viss tid avsatt för förberedelse och inläsning (34 %) respektive att få delta på arbetstid men, om förberedelse och inläsning krävs, detta sker på fritiden (22 %) förutsätter en viss typ av kompetensutveckling – i kursform och sannolikt i form av akademiska kurser. I kommentarer görs en viss markering vid varifrån initiativet till deltagandet kommer – att kompetensutveckling som handläggarna själva tar initiativ till kan de få ta mer eget ansvar för – och om kompetensutvecklingen är poänggivande då viss tid för förberedelse och inläsning kan ges.

Nästan hälften av verksamhetscheferna saknar stöd på regional och/eller nationell nivå för försörjningen av kompetent personal. Vissa av svaren var inriktade på socionombildningen, att den är otillräcklig och att det föreligger en överetablering av grundutbildning men underförsörjning när det gäller vidareutbildning. Några lyfter att det borde finnas ett centralt ansvar för kompetensutveckling och att utbildningskostnaderna inte i så stor utsträckning drabbar kommunerna. Kommunerna klarar inte själva att hantera den kompetensutveckling som ökade kvalifikationskrav för yrket kräver utan samverkan krävs för att klara kompetensutveckling och de behov av personalförsörjning som föreligger. En serie svar inriktas också på kommunernas möjligheter att göra de utökningar av personalen som skulle krävas och att yrkets status och lön behöver höjas. Förslag som förekommer är att höjda statsbidrag vid utökat uppdrag för verksamheten borde öronmärkas och att nationella myndigheter och organisationer borde hjälpa till att visa upp en väl fungerande verksamhet, inte bara sådant som inte fungerar. I några svar önskas stöd till cheferna, t ex traineeprogram.

Som avslutning av enkäten fanns möjligt att lämna allmänna kommentarer till enkäten och de problem som enkäten omfattar. Förutom klargöranden av egna

tidigare svar återkom liknande synpunkter som de redan redovisade. Övriga synpunkter kan sammanfattas till följande aspekter:

- Det behövs en tydligare struktur för kompetenskrav och vidareutbildning som är nationellt förankrad.
- Hänsyn behövs till kraven i yrket och de resurser som behövs för att kunna rekrytera och behålla kompetent personal.
- Lösningar på problemet kan finnas i förbättringar av socionomutbildningarna.
- Statsbidragen för ökade utgifter inom socialtjänsten borde vara öronmärkta för detta ändamål.
- Arbetsledarnas förutsättningar behöver uppmärksammas.
- Det är problematiskt att tillsyn och stöd i svåra ärenden sammanblandas.
- De mindre kommunernas problem behöver uppmärksammas.

Utöver dessa aspekter förekommer också beskrivningar av goda erfarenheter. De har i allmänhet förekommit i redovisning av strategier eller redovisade kommentarer tidigare i denna rapport.

# Hur stabilitetsförutsättningarna inverkar på verksamhetens personalsituation

I det här avsnittet skall göras ett försök att undersöka hur de förutsättningar för stabilitet som varit utgångspunkten för kartläggningen i praktiken verkar på kommunernas svårigheter med personalstabilitet. Analysen kommer att göras i tre steg:

- I ett **första steg** undersöks hur de tre basvariablerna för stabilitet verkar tillsammans, dvs. hur bemanning, tillgänglig arbetsledning och stabil organisation förekommer tillsammans i kommunerna och hur de gemensamt kan kopplas till personalstabilitet.
- I ett **andra steg** byggs föregående analys på med förekomsten av en kompetensstruktur i kommunerna – om existensen eller avsaknaden av en sådan struktur kan kopplas till personalstabilitet.

I analysen har det stor betydelse vilka mått som används för att mäta de tre variabler som undersöks: Personalstabilitet, stabilitetsförutsättningar och kompetensstruktur. Kvalitetsbristerna i kartläggningen är en osäkerhetsfaktor i analysen, varför analysens metodmässiga förutsättningar inleds med en påminnelse om dessa.

- I ett **tredje steg** undersöks kostnadsaspekter i förhållande till stabilitet.

## Metodförutsättningar för analysen

### Osäkerhetsfaktorer

Valet av vilka mått som används för att mäta variablerna i analysen har i sig begränsningar, en diskussion som återkommer nedan. Något som därutöver påverkar hur säkra resultat analysen kommer att ge är den missuppfattning av avgränsningen av kartläggningen som redogjorts för tidigare. Att en del informatörer har missuppfattat verkar rätt säkert, men det går inte att exakt säga

i vilken utsträckning det fått konsekvenser för svaren på enkätfrågorna. Missuppfattningen innebar, att man ibland har räknat med den personal som arbetar med rekrytering och stöd till familjehem – en grupp som generellt inte verkar vara lika utsatt för personalomsättning som barn- och ungdomshandläggarna. Att den yrkesgruppen i någon utsträckning finns med i en del av svaren påverkar antalet handläggare, som anges högre än den är för undersökningsgruppen, att fler handläggare uppges ha mer än fem års erfarenhet av handläggning av barn- och ungdomsärenden samt alla mått där dessa båda variabler ingår. På frågor om inriktningen och omfattningen av kompetensstöd kan också förekomma överskattningar.

Vi kan vänta oss att denna osäkerhet i resultaten minskar möjligheten uppnå statistisk signifikans och gör det mindre meningsfullt att genomföra regressionsanalyser. Det vi kan uppnå är att se om det finns tendenser av olika slag. Analysen får närmast karaktären att ge underlag till nya hypoteser.

### **Personalstabilitet**

Genomgående används ett mått på personalstabilitet som utgörs av andelen rekryterad personal under undersökningsperioden (2012 och januari – mars 2013) av det totala antalet barn- och ungdomshandläggare i respektive kommun, dvs. hur stor andel av personalen är nyrekryterad. För att höra till kategorin med hög stabilitet skall kommunen inte ha nyrekryterat någon eller endast rekryterat en enstaka ny handläggare. För låg stabilitet har 50 % eller fler av handläggarna nyrekryterats. Mellangruppen har inte definierats på annat sätt än att den inte hör till någon av dessa två grupperingar.

Valet av mått på hög personalstabilitet kan diskuteras. Den innebär en svårighet för större kommuner med större handläggargrupper att kvalificera sig till kategorin, eftersom det räcker att man rekryterat mer än en handläggare för att diskvalificeras. Kanske hade en procentandel nyrekryterade varit en mer rättvisande avgränsning av kategorin. Avsikten med den valda definitionen var att kunna granska en specifik personalsituation där en viss personalomsättning kan förekomma, men i en utsträckning som knappast påverkar möjligheterna att upprätthålla stabilitet. Att någon enstaka handläggare byts ut eller tillkommer varje år ansågs vara en sådan förutsättning.

En påminnelse är här också på sin plats, att det mått som används inte kan direkt relateras till personalomsättning, eftersom vi inte vet om de nytillkommande ersätter tidigare anställda eller om det handlar om utökningar av personalstyrkan. En låg grad av personalstabilitet i den här kartläggningen kan således vara uttryck för en nyligen genomförd förstärkning av bemanningen. Det är också viktigt att inse, att en del av personalomsättningen inte är påverkbar av sådana insatser som behandlas här. Om kommunerna anställer unga, oerfarna handläggare bygger man in en viss personalomsättning. Dels genom att de nyanställda kommer till sin första anställning och därför kommer att ha en ökad rörlighet på grund av det. Dels därför att de är i familjebildningsålder och därför kommer att ha en relativt hög frånvaro p.g.a. graviditets- och föräldraledighet som kräver vikarier. I och för sig kan man i en sådan personalgrupp bygga in stabilitet genom att ha en viss överbemanning så att man inte behöver rekrytera vikarier vid personalens ledigheter (se exempel från Nacka ovan).

Resultaten av den valda definitionen och avgränsningen av hög respektive låg personalstabilitet innebär, att dessa båda extrema grupper blir relativt små medan mellangruppen utgör en ur antalsynpunkt mer normal situation.



Eftersom här den primära avsikten inte är att beskriva problemens omfattning utan att förstå dynamiken mellan personalstabilitet och de förutsättningar för stabilitet som kartläggningen omfattar, kan analyser genom jämförelser mellan dessa extrema positioner ge vissa kunskaper som är värdefulla.

### **Stabilitetsförutsättningar**

Att ringa in kommunernas samlade stabilitetsförutsättningar har skett på enklast tänkbara sätt. För att få ett samlat mått har kommunerna poängsatts utifrån vilka svar som givits på frågor om bemanning, närmaste arbetsledning och organisationsstabilitet. De enkätfrågor som använts för att ringa in var och en av dessa variabler är:

**Bemanning:** Mäts som den totala arbetstid för handläggning av barn- och ungdomsvårdsärenden som finns tillsatt vid undersökningstillfället i förhållande till antalet barn och ungdomar i kommunen 0-18 år. Som god bemanning definieras < 500 barn och ungdomar per heltidstjänst, medelgod 500 – 699 barn och ungdomar per heltidstjänst samt låg bemanning > 700 barn och ungdomar per heltidstjänst. En överraskande stor del av kommunerna kom att hamna i den bäst bemannade kategorin vilket kan vara en konsekvens av att kartläggningen troligen kommit att omfatta också en del familjehemssekreterare.

**Arbetsledning:** Variabeln syftar till att mäta närmaste arbetsledares tillgänglighet för att kunna ge stöd till personalen genom hög närvaro i handläggarnas vardag. En kombination av närmaste arbetsledares ansvar för mer än en arbetsenhet samt för ekonomi har använts. Hög tillgänglighet innebär att vare sig ha ansvar för mer än en arbetsenhet eller för ekonomi, medan låg tillgänglighet definierats som ansvar för såväl mer än en enhet som för ekonomi. För ett mellanvärde har använts arbetsledaren ansvar för antingen mer än en enhet eller för ekonomi.

**Organisationsstabilitet:** Mäts utifrån en enkätfråga om när omstrukturering av verksamheten senast skett som inneburit ändrade arbetsförutsättningar för handläggarna. För hög stabilitet kategoriseras svaren för mer än tre år sedan eller vet ej, där vet ej-svaret antagits innebära att förändringen ligger så pass långt tillbaka att man inte kommer ihåg. För låg stabilitet skall omstruktureringen ha skett för mindre än ett år sedan och mellansvaret för mellan ett och tre år sedan.

Varje variabel har tre värden varför den totala poängen kan variera mellan tre och nio poäng.<sup>6</sup> Vi skulle vänta oss att det är en hög personalstabilitet i kommuner som kategoriserats med goda stabilitetsförutsättningar medan däremot lägre personalstabilitet skulle återfinnas i kommuner som kategoriserats med färre förutsättningar för stabilitet.

De tre variablerna har givits samma vikt, vilket är ett tveksamt antagande och skulle behöva prövas närmare. I det utvecklingsarbete som genomförts av kommunerna i Uppsala län tycktes organisationsstabilitet vara en något starkare faktor än de båda övriga och det fanns också resultat som tydde på att erfarna arbetsledare kunde uppväga brister i bemanning (Lindquist 2012). De frågor som används för att mäta variablerna skulle också behöva granskas närmare.

---

<sup>6</sup> Om man uppfyller förutsättningarna har man fått en poäng, mellanalternativet i svar har givit två poäng och låg uppfyllelse tre poäng. Poängsättningen har kategoriserats så att 3-4 poäng betecknat höga stabilitetsförutsättningar, 5-6 medelhöga stabilitetsförutsättningar och 7-9 låga stabilitetsförutsättningar.

För bemanning är det rätt givet att använda personalbesättningen i förhållande till befolkningen i målgruppen, men hur den förutsättningen fungerar i vardagen sammanhänger med hur många av de anställda som är nya och oerfarna, samt troligen även vissa socioekonomiska faktorer hos befolkningen. Avvägning mot ärendemängd skulle behöva göras. Och hänsyn behöver tas till att vi i den här undersökningen troligtvis har en viss överskattning av bemanning p.g.a. den missuppfattning av kartläggningens avgränsning som tidigare nämnts.

De båda faktorer som använts för att kategorisera tillgången till en tillgänglig och stödjande arbetsledare bygger på antagandet, att flera grupper minskar möjligheten till daglig närvaro samt att i ekonomiskt pressade tider kommer ansvar för budget och budgetuppföljning kräva mycket uppmärksamhet som måste tas från stödet till medarbetarna. Men också andra arbetsuppgifter vid sidan av arbetsledning kan ha samma följder som inte beaktas här. Och en närvarande arbetsledare behöver ju inte ha en tillräcklig kompetens för att se behov av och ge stöd till medarbetarna, liksom en erfaren och kompetens arbetsledare har bättre förutsättningar att balansera flera arbetsuppgifter.

Att bedöma organisationsstabilitet enbart efter tidpunkt för verksamhetsförändringar som påverkat handläggarnas arbete är en kraftig förenkling. Sådana förändringar som tydligt och direkt förbättrar arbetsförutsättningarna har givetvis inte negativa effekter på samma sätt som förändringar som kräver att arbetsledares och handläggares uppmärksamhet dras bort från klienterna och utredningsarbetet utan att direkt tillföra något till det arbetet. Samtidigt är det den variabel av de som ingår i det här samlade måttet som ger den tydligaste signifikansen. Som framgår av tabell 5 utmärker sig de kommuner som har en hög personalstabilitet av att mer sällan ha haft omstrukturering av verksamheten under senare år. Att mellangruppen har relativt höga värden för omstrukturering för ett till tre år sedan kan betyda, att det är kommuner som fortfarande märker av organisationsförändringar, men att de är något mindre akuta än för kommunerna med låg stabilitet. Sambandet mellan verksamhetsförändring och personalstabilitet är statistiskt signifikant.

Tabell 5: Förekomst av personalstabilitet i relation till omstrukturering av verksamheten

Grad av personalstabilitet	Omstrukturering senaste året abs. (%)	För ett till tre år sedan abs. (%)	Längre tillbaka/vet ej abs. (%)	Totalt abs. (%)
<b>Hög stabilitet</b>	17 (31)	12 (22)	25 (46)	54 (100)
<b>Mellangrupp</b>	62 (48)	42 (32)	26 (20)	130 (100)
<b>Låg stabilitet</b>	41 (56)	15 (20)	17 (23)	73 (100)
<b>Summa</b>	120 (47)	69 (27)	68 (26)	257 (100)

De frågor som ställts angående svårigheter att uppfylla de olika tidsgränserna för förhandsbedömning och utredning används här för att bedöma om det finns skillnader i om man fungerar under stressade förhållanden och om det kan kopplas till graden av personalstabilitet (tabellerna 6 och 7). Det verkar som om situationen vid hög personalstabilitet innebär att man oftare inte uppfattar sig ha svårigheter och mer sällan har stora svårigheter. Däremot är de knappa skillnaderna för svarsalternativet ”vissa svårigheter” inte anmärkningsvärda.

Tabell 6: Förekomst av svårigheter att uppnå fjortondagarsregeln för förhandsbedömning i kommuner med olika grad av personalstabilitet.

Grad av personalstabilitet	Inga svårigheter abs. (%)	Vissa svårigheter abs. (%)	Stora svårigheter abs. (%)	Totalt abs. (%)
<b>Hög stabilitet</b>	16 (30)	32 (59)	6 (11)	54 (100)
<b>Mellangrupp</b>	28 (21)	80 (62)	22 (17)	130 (100)
<b>Låg stabilitet</b>	11 (15)	49 (67)	13 (18)	73 (100)
<b>Summa</b>	55 (21)	161 (63)	41 (16)	257 (100)

Tabell 7: Förekomst av svårigheter att uppnå fyramånadersregeln för utredning i kommuner med olika grad av personalstabilitet

Grad av personalstabilitet	Inga svårigheter abs. (%)	Vissa svårigheter abs. (%)	Stora svårigheter abs. (%)	Totalt abs. (%)
Hög stabilitet	20 (37)	30 (56)	4 (7)	54 (100)
Mellangrupp	35 (27)	77 (59)	18 (14)	130 (100)
Låg stabilitet	19 (26)	44 (60)	10 (14)	73 (100)
Summa	74 (29)	151 (59)	32 (12)	257 (100)

## Hur hög personalstabilitet uppnås

I de teoretiska förutsättningarna för kartläggningen ingår, att alla de olika stabilitetsförutsättningarna är nödvändiga. T ex kan de förutsättningar en god bemanning ger ruineras av bristande arbetsledarstöd eller ofta förekommande omorganisationer. Men hur är förutsättningarna uppfyllda i kommunerna? Hur uppstår hög personalstabilitet? Med de reservationer som lämnats i föregående avsnitt, som är invitation till att gå vidare med närmare forskning inom det här fältet, granskas här vad kartläggningen kan säga oss om hur förutsättningarna för stabilitet kan ge upphov till personalstabilitet.

Som framgår av tabell 8 stämmer det mönster som kan förväntas – ju bättre stabilitetsförutsättningar desto högre grad av personalstabilitet. De kommuner som har goda stabilitetsförutsättningar är också de kommuner som har högst grad av personalstabilitet. Men det finns också avvikelser. Nästan en tredjedel av kommunerna med låg personalstabilitet har goda förutsättningar för stabilitet, men de tycks inte få valuta för sina goda förutsättningar. Det verkar som det för de här kommunerna inte räcker med att ha goda förutsättningar. Vilka omständigheter bidrar här till att skapa en hög personalörklighet? En annan typ av avvikelse är några kommuner som lyckas ha en hög personalstabilitet trots att deras stabilitetsförutsättningar enligt kartläggningen är bristfälliga. Vi skall granska närmare vad som kan ligga i dessa båda avvikelser.

Tabell 8: Stabilitetsförutsättningar i kommuner med olika grad av personalstabilitet

Stabilitetsförutsättningar				
Grad av personalstabilitet	Goda abs.(%)	Medium abs. (%)	Dåliga abs. (%)	Totalt abs. (%)
<b>Hög</b>	26 (47)	23 (42)	6 (11)	55 (100)
<b>Medium</b>	43 (34)	67 (52)	19 (14)	129 (100)
<b>Låg</b>	22 (30)	34 (47)	17 (23)	73 (100)
<b>Summa</b>	91 (35)	124 (48)	42 (16)	257 (100)

De kommuner som får svårt med personalstabilitet även om de kan erbjuda goda förutsättningar visar sig i stor utsträckning finnas i kategorierna pendlingskommuner (27 %) samt i turism- och besökskommuner, varuproducerande kommuner och glesbygdskommuner (vardera 18 %). Pendlingskommuner är en numerärt stor kategori som dessutom har en genomsnittligt hög andel nyrekryterade (47 %). Också glesbygdskommunerna har samma höga andel nyrekrytering. Det kan vara kommuner som har en historia av hög personalomsättning och därmed många handläggare som är relativt unga och oerfarna. Då är det svårt att undvika en personalomsättning som består av graviditets- och föräldraledigheter, om man inte balanserar åldersstrukturen i personalgruppen med en överbemanning så att man kan undvika rekrytering av vikarier. Och lyckas man inte bryta en hög rörlighet, så tenderar den att vara självförstärkande. Kanske har man också oftare oerfarna arbetsledare, som har goda arbetsförutsättningar utifrån de dimensioner som använts här, men som har bristande stöd i sin yrkesroll som arbetsledare och därför svårare än erfarna arbetsledare att hantera en turbulent personalsituation. För turism- och besöksnäringkommunerna samt varuproducerande kommuner är däremot andelen nyrekryterade under eller ungefär genomsnittlig. Förekommer nyrekryterade och oerfarna arbetsledare oftare i de kommuner som har goda förutsättningar men ändå inte uppnår hög personalstabilitet? Pendlingskommuner och varuproducerande kommuner kommer också, i kraft av sin numerär, att ha en förhöjd statistisk risk att dyka upp i den här kategorin. Däremot förekommer inte storstäder, förortskommuner till storstäder eller större städer bland de kommuner som trots goda förutsättningar inte uppnår hög personalstabilitet.

De kommuner som kan hålla en personalstabilitet trots bristande förutsättningar finns däremot i kategorin förortskommuner till större städer (tre av sex) samt i enstaka storstadsstadsdelar, förorter till storstäder och en kommun i glesbygd. Det verkar gå lättare att kosta på sig sämre förutsättningar men ändå kunna behålla personal i geografiska befolkningscentra. En närmare granskning skulle behöva pröva, om dessa kommuner lättare behåller eller kan rekrytera erfarna arbetsledare. Den stora gruppen kommuner återfinns i mellankategorin av personalstabilitet. Det kan vara värt att granska den gruppen något närmare. Här återkommer samma mönster: att förortskommuner är överrepresenterade när det gäller bristande förutsättningar, medan turism- och besökskommuner samt

varuproducerande kommuner är överrepresenterade med goda förutsättningar. Det verkar således som om kommuner i eller i närheten av större städer kan ha sämre förutsättningar utan att drabbas lika hårt av personalomsättning, medan i områden med en mer problematisk näringsstruktur kommunerna får större problem med personalomsättning än som skulle vara motiverat av de stabilitetsförutsättningar de erbjuder sin personal.

## Betydelsen av stöd i yrkesutveckling

I den del av analysen där betydelsen av kompetensstöd introduceras används frågan om man kunnat erbjuda handläggarna kontinuerlig vidareutbildning under undersökningsperioden som mått på stöd. Det är en insats som nästan alla chefer bedömt som mycket eller ganska viktig, men som en av tre uppger att de i ganska/ mycket låg grad eller inte alls kunnat erbjuda medarbetarna. Stöd är ju inte alls bara en fråga om utbildning, men i den här analysen bedöms den kunna användas som en allmän indikator på om man i kommunerna har någon grad av systematik i det stöd som ges genom att den är allmänt formulerad och inte anknyter till t ex de specifika behov som nyanställda kan ha. Analysen genomförs med en uppdelning av svaren i om man antingen svarat i mycket eller ganska hög grad (Gott stöd) eller i ganska/mycket låg grad eller inte alls (Mindre gott stöd).

*Tabell 9: Förekomst av kompetensstöd i kommuner med olika grad av personalstabilitet*

Grad av personalstabilitet	Kompetensstöd		
	Gott	Mindre gott	Totalt
	abs.(%)	abs. (%)	abs. (%)
<b>Hög</b>	39 (72)	15 (28)	54 (100)
<b>Medium</b>	95 (73)	35 (27)	130 (100)
<b>Låg</b>	42 (58)	31 (42)	73 (100)
<b>Summa</b>	176 (68)	81 (32)	257 (100)

Som framgår av tabell 9 är det kompetensstöd som kan erbjudas i kommuner med hög och medium personalstabilitet identiskt (72 respektive 73 %), medan andelen kommuner med låg personalstabilitet i lägre grad har kunnat erbjuda detta stöd (58 %). Hur sambandet ser ut är inte självklart. Det behöver inte vara så att de kommuner som inte erbjuder kontinuerlig vidareutbildning lättare förlorar sin personal (31 kommuner). Det kan istället vara så att en kontinuerlig vidareutbildning inte kan ges därför att personalen byts ut ofta. Kanske handlar det om, att man är inne i en ond cirkel: personalen behöver stöd för att bli kvar, men arbetsplatsen kan inte ge stöd därför att personalen byts ut alltför frekvent. Flera chefer har som framgått tidigare i kartläggningen uppgivit, att de inte kunnat genomföra planerade stödinsatser därför att personalen har bytts ut.

Den likhet som visar sig i att gott kompetensstöd verkar ges lika frekvent i de båda kategorierna hög och medium personalstabilitet kvarstår inte när kommunernas stabilitetsförutsättningar förs in i analysen. I kommuner med hög

personalstabilitet är gott kompetensstöd kombinerat med goda stabilitetsförutsättningar dubbelt så vanligt än i kommuner med mindre gynnsam personalstabilitet och 2,6 gånger vanligare än i kommuner med minst personalstabilitet (se tabell 10). Det verkar således som om den förutsättning som kartläggningen bygger på, att de samlade faktorerna god bemanning, närvarande arbetsledning, stabil organisation och gott kompetensstöd, tillsammans gynnar en högre grad av personalstabilitet.

Samtidigt visar tabellen, att de här faktorerna inte förklarar allt. Det är en större grupp av kommuner som har en hög personalstabilitet utan att uppfylla alla förutsättningar för stabilitet. En fördjupning av analysen skulle eventuellt kunna visa, om någon av stabilitetsvariablerna har större tyngd än andra, t ex organisationsstabilitet, och därför kan uppväga brister som finns i andra avseenden. Som analysen tidigare visat kan också en del kommuner gynnas av att vara belägna i befolkningsmässiga konglomerat – storstadsområden och områden med större städer. Där har ställts frågan, om skillnaden eventuellt sammanhänger med att man där har lättare att rekrytera och behålla erfarna arbetsledare. Kanske är resultatet helt enkelt en konsekvens av alltför snäva definitioner av de variabler som använts i analysen. I kartläggningen har inte en faktor som vanligtvis brukar anges som oerhört betydelsefull för personallörlighet berörts, nämligen lönesättning. Det återstår i nya undersökningar att studera den dynamiken närmare.

*Tabell 10: Personalstabilitet och om kommunerna uppfyller alla förutsättningarna för stabilitet*

<b>Personalstabilitet</b>	<b>Uppfyller alla förutsättningar</b> abs. (%)	<b>Uppfyller ej förutsättningarna</b> abs. (%)	<b>Totalt</b> abs. (%)
<b>Hög</b>	21 (39)	33 (61)	54 (100)
<b>Medium</b>	27 (21)	103 (79)	130 (100)
<b>Låg</b>	11 (15)	62 (85)	73 (100)
<b>Summa</b>	59 (23)	198 (77)	257 (100)

En intressant kategori är de elva kommuner som uppfyller alla förutsättningar men ändå har en låg personalstabilitet. Vad utmärker den gruppen? Här återkommer de kommunkategorier som tidigare visat sig ha svårigheter att få valuta för sina satsningar på goda förutsättningar: pendlingskommuner (fem), varuproducerande kommuner (tre), turism- och besöksnäringkommuner (två) och en enstaka förortskommun till större städer. Om vi ser hur stor andel av kommunerna i dessa kategorier som befinner sig i belägenheten att uppfylla alla förutsättningar men ändå inte uppnå personalstabilitet, är det relativt låga andelar: för pendlingskommuner 12 %, turism- och besöksnäringkommuner 13 % och varuproducerande kommuner 7 %. Dessa kommunkategorier verkar ha någon förutsättning som kan försvåra arbetet med personalstabilitet – kanske sin förmåga att attrahera erfarna arbetsledare? Det är inte betydelselöst att satsa på de faktorer som behandlats här, men det gäller att inte bara ha förutsättningar för personalstabilitet – dessa förutsättningar måste också användas. Att söka vidare hinder för användningen av goda förutsättningar för personalstabilitet är en fortsatt forskningsuppgift. Kanske handlar det om oerfarna arbetsledare som

själva får otillräckligt stöd och att man inte satsar på de nödvändiga arbetsförutsättningarna för handläggarna?

En annan intressant kategori är den grupp av kommuner som trots att de inte uppfyller förutsättningarna ändå har en hög personalstabilitet. Dessa 33 kommuner sprider sig mer bland kommunkategorierna än i den föregående gruppen av kommuner. Här återfinner vi tendensen, att det verkar löna sig att befinna sig i närheten av större städer, men inte lika utpräglat som det verkade innan betydelsen av kompetensstöd fördes in i analysen. En fortsatt forskningsuppgift är att undersöka om det finns utmärkande egenskaper i dessa kommuner. Har man t ex mer erfarna arbetsledare som förmår överbrygga en del av de brister som i övrigt utmärker verksamhetens stabilitetsförutsättningar?



Tabell 11: *Kommunkategorier bland kommuner som uppnår hög personalstabilitet trots att de ej uppfyller stabilitetsförutsättningarna*

Kommunkategori	Antal	Andel av kommunerna i kategorin
Storstäder/stadsdelar	2	7%
Förortskommuner tillorstäder	5	15%
Större städer	1	4%
Förortskommuner till större städer	5	26%
Pendlingskommuner	3	7%
Turism- och besöksnäringkommuner	2	13%
Varuproducerande kommuner	8	17%
Glesbygdskommuner	3	18%
Kommuner i tätbefolkad region	3	11%
Kommuner i glesbefolkad region	0	0%
Summa	33	12%

## Verksamhetens kostnader

Det mått på verksamhetens kostnader som används här är kommunens kostnader för verksamheten i förhållande till målgruppen barn och ungdomar (0-18 år) i kommunen.

En betydande del av verksamhetens kostnader utgörs av löner till personalen. En hög bemanningsgrad borde avspeglats i högre kostnader för verksamheten. Vi skulle också förvänta oss, att en erfaren personal arbetar mer effektivt och därmed använder verksamhetens resurser mer effektivt än en oerfaren personal.

Bemanningsgraden är statistiskt signifikant med kostnaderna, dvs. det kostar mer att ha en god bemanning åtminstone när bemanningsstatistiken omfattar en del personal som har andra arbetsuppgifter än de som kartläggningen egentligen omfattar.

Den genomsnittliga kostnaden per invånare 0-18 år är 6758 kr för de 238 kommuner som ingår i beräkningen (kostnader per stadsdel i storstäderna finns inte tillgängliga, här ingår storstäderna med samlade mått). I kommuner med hög stabilitet är genomsnittskostnaden 5669 kr, i kommuner med låg stabilitet 6968 kr. De kommuner som har en låg andel handläggare med mer än fem års erfarenhet (inga eller högst en tredjedel av handläggarna har minst fem års erfarenhet) har en genomsnittskostnad om 7140 kr.

Skillnaderna överensstämmer med förväntningarna, men är inte statistiskt signifikanta. Vi vet inte heller om det finns något samband mellan att kommuner med låg stabilitet har en högre arbetsbörda och om det är en kommun med högre socioekonomisk belastning på befolkning och även därav högre kostnader för stödinsatser till barnen och ungdomarna.

# Slutsatser

I inledningen anknyts här sammanfattningsvis till de frågor som varit vägledande i kartläggningen. Därefter dras några slutsatser kring vad kartläggningen särskilt tydligt pekar ut som viktiga förhållanden att fokusera på i arbetet med att ha långsiktiga strategier för att främja stabilitet och stödja kompetensutveckling av barn- och ungdomshandläggare och deras arbetsledare.

Vilka svar ger kartläggningen på de frågor som ställs?

## **Hur allmänt förekommande är problem med personalomsättning bland barn- och ungdomshandläggare och deras arbetsledare hos Sveriges kommuner?**

Kartläggningen har visat att en tredjedel av handläggarna är rekryterade under mätperioden 2012 till mars 2013. Det är stor variation mellan olika kommunkategorier hur stor andel av handläggarna som är nyrekryterade, minst i större städer (24 %) och störst i pendlings- och glesbygdskommuner (47 %). Nästa alla kommuner (94 %) har rekryterat under det dryga år som kartläggningen omfattar. I 73 kommuner (27 %) är hälften eller mer av personalen nyrekryterade.

De mått som används kan inte ge information om personalomsättning, men nyrekryteringen visar att det föreligger en omfattande arbetsuppgift för introduktion och inskolning. Om en tredjedel av personalstyrkan är nyanställd kommer effektiviteten att vara reducerad, olika mycket beroende på de nyrekryterades erfarenhet. De arbetsledare som skall ansvara för introduktion och inskolning är själva ofta nya som arbetsledare. Sju av tio arbetsledare har varit anställda kortare tid än tre år.

Sammantaget är det fler tjänster tillsatta än vad som är budgeterat för. Vakanser på deltids- eller heltidstjänster finns i sammanlagt 67 kommuner (särskilt i varuproducerande kommuner och kommuner i tätbefolkad region), medan en genomsnittlig överbemanning i förhållande till budget finns framför allt i större städer.

I cirka två tredjedelar av kommunerna uppger man att man haft inga eller vissa svårigheter att rekrytera personal med den kompetens man efterfrågat, en tredjedel har haft stora svårigheter. I turism- och besöksnäringkommunerna uppgav varannan chef att svårigheterna att rekrytera varit stora.

I allmänhet uppnåddes önskemål om socionomexamen vid rekrytering, men det är svårare att uppnå önskemålen om tidigare erfarenhet inom området eller

vidareutbildning. Tittar man på gruppen handläggare som helhet, dvs inte bara de som är nyrekryterade, har 57 % av handläggarna mer än fem års erfarenhet av yrket.

För arbetsledare var 5 % av tjänsterna vakanta. De flesta chefer bedömde att det gick att få sökande med rätt kompetens, men fyra av tio chefer bedömde att det varit svårigheter att få sökande som uppfyllde de kompetenskrav som ställdes. Rekrytering sker ofta internt, vid externrekrytering är det svårigheter att få flera sökande att välja mellan som har den kompetens som efterfrågas. Man uppnår i allmänhet de kompetenskrav som ställs när det gäller socionomexamen och egen, välmeriterad erfarenhet av handläggning inom barn och ungdomsvård. Däremot är det mindre vanligt att de nyrekryterade arbetsledarna har tidigare utbildning och träning som arbetsledare.

### **Vilka förutsättningar har kommunerna att upprätthålla personalstabilitet?**

De förutsättningar som undersökts är god bemanning, närvarande arbetsledning, stabil organisation och möjlighet att ge personalen kompetensutveckling. Kartläggningen visar, att andel nyrekryterade av anställda handläggare samvarierar med bemanning i förhållande till målgruppen i befolkningen (0-18 år), men även i den bäst bemannade gruppen av kommuner är andelen nyrekryterade hög (27 %), vilket innebär att god bemanning i sig inte är tillräckligt för personalstabilitet.

Cheferna är tämligen överens om betydelsen av olika former av stöd till handläggarna. Det stöd man önskar ge kan man i hög omfattning erbjuda, men när det gäller introduktion av nyanställda och inskolning för handläggare som saknar tidigare erfarenhet av yrket når man inte upp till sin ambitionsnivå fullt ut.

I ungefär hälften av kommunerna har närmaste arbetsledarna ansvar för mer än en arbetsgrupp och många har andra arbetsuppgifter utöver den direkta arbetsledningen. Arbetsledarnas stöd i sin roll tillgodoses i ganska hög grad, framförallt när det gäller uppbackning av sina egna chefer. Ungefär hälften verkar också få tillgång till ledarutvecklingsprogram och handledning i sin roll som arbetsledare. Dock uppger verksamhetscheferna att ambitionsnivån gällande stödet till arbetsledarna är högre än vad de kan uppnå.

Omorganisationer är vanligt förekommande. Tre av fyra kommuner har gjort sådana omstruktureringar under de senaste tre åren som ändrat arbetsförutsättningarna för handläggarna, för nästan hälften av kommunerna har det skett sådana förändringar under det senaste året. Tillsammans med att många av arbetsledarna är relativt nya som arbetsledare ger detta en bild av organisatorisk osäkerhet.

De flesta kommuner (82 %) har kunnat genomföra sina kompetensprogram, men svaren åtföljs ofta av reservationer. Nästan var tredje kommun har inte någon budget för personalens kompetensutveckling. Åtskilliga kommentarer antyder att medel för kompetensutveckling är något som används som ekonomisk regulator i budgeten och inte är en självklar del av förutsättningarna för verksamheten.

### **Hur bedömer verksamhetsansvariga chefer de förhållanden som kan antas påverka personalstabiliteten inom området?**

När det gäller rekrytering önskar cheferna kunna anställa handläggare med tidigare erfarenhet och vidareutbildning inom området, men lyckas mer sällan uppnå denna kompetens. Däremot är det bara enstaka kommuner som anställer

andra än socionomer. Det verkar således som om det är mer oerfarna personer som kommer in i yrket än vad cheferna skulle önska. Det är viktigt motiv för ett långsiktigt arbete med att förändra situationen.

Enigheten är stor bland cheferna kring hur nödvändigt olika former av stöd är. Majoriteten av handläggarna verkar erbjudas stöd i form av introduktion, kontinuerlig vidareutbildning, stöd av erfarna kollegor samt handledning individuellt och i grupp. Det finns dock svårigheter att kunna erbjuda stöd i form av inskolningsinsatser för handläggare som saknar tidigare erfarenhet. Med tanke på att man i betydande utsträckning anställer oerfaren personal, borde kanske just inskolning vara en viktig investering i personalen och som förebyggande av oönskad personalomsättning. Man bör också ha i åtanke att socionomutbildningen inte är en yrkesutbildning för socialsekreterare utan en generalistutbildning som är rekryteringsbas för många olika yrken. Det leder till särskilda utmaningar för arbetsgivare att skapa förutsättningar för den oerfarne att utvecklas från nyutbildad till yrkeskompetent.

Cheferna bedömde att det, för att kunna främja en hög kvalitet i arbetet, krävs vissa förutsättningar i handläggarnas arbete, bl. a tillgång till stabila rutiner, utvecklade kontaktnät, möjlighet att arbeta långsiktigt och utrymme att i utredningsarbetet ägna sig åt kvalificerad bearbetning och analys av insamlad information. När det gäller i vilken grad man kunnat erbjuda handläggarna sådana arbetsförutsättningar verkar det som att de flesta handläggare har tillgång till stabila rutiner och utvecklade kontaktnät. Att få utvecklade arbetsuppgifter och att kunna växla mellan tillgänglighet för akuta händelser och möjlighet att avkopplas från ärendansvar verkar däremot vara möjligheter som är relativt begränsade. Det här är faktorer som kan påverka vilken tyngd handläggarna kommer att uppfatta att arbetet har samt i vilken utsträckning de kan uppfatta att de får användning för sina kvalifikationer att göra ett gott socialt arbete. Att arbetet uppfattas alltför belastande och att man inte kan uppnå självrespekt i arbetet kan utgöra motiv för att lämna yrket eller arbetsplatsen. Ett utvecklingsarbete som inriktar sig på dessa förhållanden är således en långsiktig investering i personalen och bearbetar förutsättningarna för en oönskad personalomsättning.

När det gäller synen på vad som krävs för ett välfungerande arbetsledarskap – erfarenhetsmässigt en av de viktigaste faktorerna för framgång – är cheferna tämligen överens om värdet av olika former av stöd till närmaste arbetsledare. Arbetsledarna verkar i hög grad få uppbackning av sina chefer och en knapp majoritet får också i mycket eller ganska hög grad tillgång till ledarutvecklingsprogram, handledning i sin roll som arbetsledare och ett välfungerande administrativt stöd. Men med tanke på att många arbetsledare är relativt nyanställda och har sin första befattning som arbetsledare verkar här finnas ett betydande och långsiktigt förbättringsområde.

### **Utifrån vilka förutsättningar sker kompetensutvecklingen av den berörda personalen?**

Det verkar vara betydande skillnader mellan kommunernas möjligheter att erbjuda kompetensutveckling. Ambitionerna är ofta högre än som kan infrias samtidigt som utbudet inte tydligt knyts till de skillnader i behov som personalens olika kompetensnivåer skulle motivera. Det finns en önskan att utöka samarbetet med varandra och med universitet och högskola samt att få tillgång till regionalt och nationellt stöd. Många chefer uttrycker att de önskar bedriva mindre kompetensutveckling i egen regi eller med stöd av konsulter. Att så sker i dag kanske är ett tecken på avsaknad av nationellt och regionalt stöd för långsiktig kompetensutveckling.

## Områden som är värda ökad uppmärksamhet och som SKL kommer att verka för en utveckling inom

Som arbetsgivarorganisation ska SKL ha fokus på att arbeta med att tidigt väcka intresse för yrket som socialsekreterare, skapa rätt förväntningar på yrket och att påverka grund- och vidareutbildningarnas innehåll och utformningar så de motsvarar verksamhetens behov. Vidare behöver vi verka för att det är en god arbetsmiljö, möjlighet till utveckling i yrkesrollen och förutsättningar för ett gott ledarskap. Det handlar om att attrahera, behålla och utveckla personalen för en verksamhet med hög kvalitet.

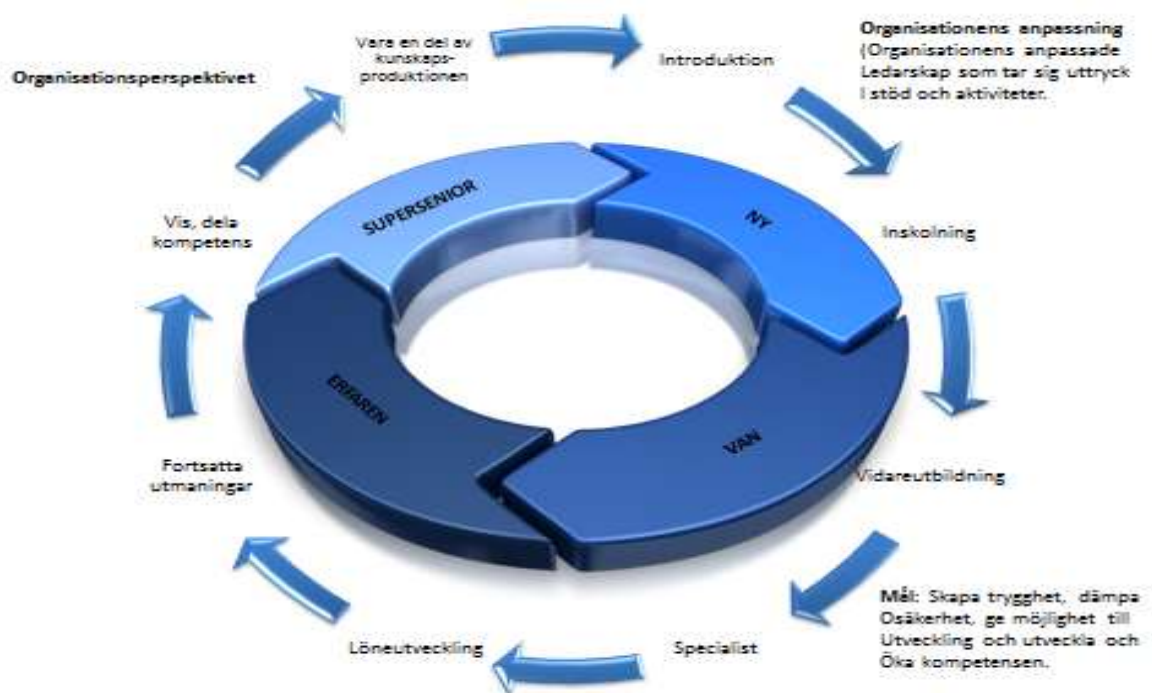
- **Från nyexaminerad till yrkeskompetent**  
Stödet till nyrekryterade behöver förstärkas både som introduktion och under en mer långvarig inskolningsperiod för de som kommer direkt från socionomutbildningen. När kommunerna inte lyckas med sin strävan att anställa erfaren personal på befattningar som barn- och ungdomshandläggare uppstår en uppgift för arbetsgivaren, ett omfattande ansvar för personalens yrkesutveckling för att fylla gapet mellan den kunskap en nyexaminerad socionom har och den kompetens som krävs för att fullt ut utföra yrket som barn- och ungdomshandläggare.
- **Möjlighet till alternativa karriärvägar**  
För att ta utveckla och ta tillvara på kompetensen hos erfaren personal behöver möjligheterna till yrkesutveckling utvecklas. Det är främst på den här erfarenhetsnivån som fokus på fördjupad vidareutbildning bör ligga då man först efter ett antal år i yrket kan antas vara så välorienterad att man bäst kan tillgodogöra sig utbildning på mer avancerad nivå. Arbetsgivare behöver stödja utvecklingen av och efterfråga och ta tillvara på specialistkompetens. Det bör finnas möjlighet att avancera i yrket utan att bli chef.
- **Förstärkt ledarskapsutveckling**  
Arbetsledarna har en nyckelposition när det gäller att ge stöd till och utveckla handläggarna. För att lyckas bra med det uppdraget behöver arbetsledarna själva goda förutsättningar för sitt ledarskap. Många arbetsledare rekryteras från handläggarnivån utan tidigare erfarenheter av ledarskapsuppdrag. Kombinerat med att de i stor omfattning behöver fokusera på att ge stöd till inskolning av oerfarna handläggare är det viktigt att den delen av ledarskapet inte undervärderas. Att oerfarna arbetsledare får stöd i att skola in oerfarna handläggare är en viktig förutsättning för ökad stabilitet och kompetens inom den sociala barn- och ungdomsvården. Ledarutvecklingsprogram bör finnas som en del av kompetensutvecklingen för den sociala barn- och ungdomsvården.

Av kartläggningen har uppmärksammats flera olika strategier för att arbeta med långsiktig strategisk kompetensutveckling. Genom tidigare studier och erfarenheter har vi lärt oss att kompetensutveckling inte primärt handlar om att gå utbildning. Det är en komplex sammansättning av bland annat kunskap från utbildning, kompetens genom yrkesutövning och goda förutsättningar på arbetsplatsen med stöd av arbetsledare och kollegor. Kompetensutveckling behöver nivåanpassas utifrån var den anställda befinner sig i sin yrkesutveckling. De olika kompetensmodeller som vi i kartläggningen tagit del av utgör en god erfarenhetsbas värd att sprida. Regeringen har en pågående satsning på kompetensutveckling inom den sociala barn- och ungdomsvården

som sträcker sig fram till 2016. Kartläggningen visar på vikten av att den anpassas efter dels att kompetensutveckling innefattar så mycket mer än möjlighet att gå utbildning och dels möjligheten för kommunerna att samverka kring att bygga långsiktiga strukturer för kompetensutveckling. Kartläggningen visar även på ett behov av ökat nationellt och regionalt stöd för kompetensutveckling.

Vi illustrerar nedan i figur 1 en tankemodell som utgångspunkt för hur organisationen/ verksamheten genom ett nivåanpassat ledarskap kan stödja den enskilde handläggarens yrkesutveckling.

Figur 1 Ett organisationsperspektiv på stöd till yrkesutveckling



Med denna modell som utgångspunkt kommer SKL att bedriva sitt fortsatta stöd och påverkansarbete för att skapa goda förutsättningar för kommunerna att vara attraktiva arbetsgivare för socionomer inom den sociala barn- och ungdomsvården.

# Referenser

## Skriftliga källor

- Blomqvist, A-Ch. (2012) *Från gemensamma barn till Fokus barn och unga – ett samverkansarbete under utveckling*. Sundbybergs stad: Individ- och familjeomsorgsförvaltningen.
- Byberg, I. & Lindquist, A-L. (2003) *Kompetensutveckling inom socialtjänstens Individ- och familjeomsorg – exempel och erfarenheter*. Stockholms universitet/ Institutionen för socialt arbete: Rapport i socialt arbete 107.
- Dreyfus, H. L., Dreyfus, S. E. & Athanasiou, T. (1986) *Mind over Machine: the power of human intuition and expertise in the era of the computer*. New York: Free Press.
- Ellström, P-E. (2004) Reproduktivt och utvecklingsinriktat lärande i arbetslivet. I Ellström, P-E. & Hultman, G. (red.) *Lärande och förändring i organisationer. Om pedagogik i arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- Ellström, P-E. (1992) *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet. Problem, begrepp och teoretiska perspektiv*. Stockholm: Fritzes/Publica.
- Göteborg (2012) *Teoretisk och praktisk yrkesintroduktion för socionomer i Göteborgs Stad (TPY)*. Göteborgs stad/ Göteborgs universitet: Institutionen för socialt arbete.
- Killén, K. (2008) *Professionell utveckling och handledning – ett yrkesövergripande perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Huddingetrainee: Socionom. För dig som pluggar till socionom och ska ut på praktik*. Huddinge kommun: broschyr.
- Jobsatsningen – Norrköpings kommun. [www.norrkoping.se/arbete-naringsliv/arbete/jobbsatsning/](http://www.norrkoping.se/arbete-naringsliv/arbete/jobbsatsning/)
- Johrén, A. (2010) Kostnader för hög personalomsättning bland socialsekreterare. I Lindquist, A-L. (red.) *Att bygga kompetens för kvalificerade utredningar av barn och unga*. Stockholm/Uppsala: Stiftelsen Allmänna Barnhuset/ Regionförbundet Uppsala län.
- Kommunaktuellt 2001-09-13 Höjda löner billigare än nyrekryteringar*.
- Kyhlén, E. (2007) *Kompetensutveckling och medarbetarsamtal i samverkan – Om kompetensutvecklingsvillkor för kommunalanställda socionomer*. Göteborgs universitet: Institutionen för socialt arbete, magisteruppsats.
- Lindquist, A-L. (2006) *Kompetenstrappa som instrument för personal- och verksamhetsutveckling – utvärdering av en satsning på socialarbetare i fyra*

*stadsdelar i Stockholm 2004 – 2006*. Stockholm:  
Stadsledningskontoret/Kompetensfonden.

Lindquist, A-L. (red.) (2010) *Att bygga kompetens för kvalificerade utredningar av barn och unga – Analys av situationen i sju kommuner i Uppsala län för personalförsörjning av utredande socialsekreterare*. Stockholm/Uppsala:  
Stiftelsen Allmänna Barnhuset/Regionförbundet Uppsala län.

Lindquist, A-L. (2011) *Traineeprogram för handläggare inom Individ- och familjeomsorg – uppföljning av pilotprojekt i Järfälla kommun 2010 – 2011*. Järfälla kommun/Stockholms universitet: Socialförvaltningen/Institutionen för socialt arbete. [www.traineesocionom.se/slutrappport.pdf](http://www.traineesocionom.se/slutrappport.pdf).

Lindquist, A-L. (2012) *Från krisande organisation till "krisorganisation" – Kvalité i socialt barnavårdsarbete genom ökad personalstabilitet*. Stockholm/Uppsala: Stiftelsen Allmänna Barnhuset/Regionförbundet Uppsala län.

Norrköping (2000) *Kompetenstrappan – enkätundersökning november 1999*. Norrköpings kommun.

Norrköping (2006) *Kompetenstrappa för socialsekreterare*. Socialkontoret, broschyr.

Persson, H. (2012) *Kravprofil vid rekrytering av utredande socialsekreterare till barn- och ungdomsenhet*. Malmö högskola/ Lärande och samhälle: Projektarbete 15 hp.

SKL (2011) *Kommungruppsindelning 2011. Revidering av Sveriges kommuners och landstings kommungruppsindelning*.

SKL (2012) *Barnen i fokus – exempel på förutsättningar för ett framgångsrikt stöd till barn och unga*.

Socialdepartementet (2013) *Vissa behörighetsfrågor inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten*. Lagrådsremiss 2 maj 2013.

Socialstyrelsen (2007) *Ung novis eller gammal och vis? – En kartläggning av kompetens hos personal som arbetar med myndighetsutövning för barn och unga*. Socialstyrelsen: Lägesbeskrivning.

SOU 2009:68 *Lag om stöd och skydd för unga*. Betänkande från Barnskyddsutredningen.

SOSFS 2006:14 *Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som rör barn och unga*.



# Bilaga 1: SKL:s kommungruppsindelning 2011

## Storstäder

Stockholm

Göteborg

Malmö

## Förortskommuner till storstäder

Sundbyberg

Salem

Lomma

Danderyd

Staffanstorps

Partille

Sollentuna

Solna

Tyresö

Burlöv

Vallentuna

Guddinge

Svedala

Täby

Vellinge

Nacka

Vaxholm

Botkyrka

Lidingö

Järfälla

Upplands-Bro

Lerum

Ale

Håbo

Upplands Väsby

Härryda

Bollebygd

Österåker

Ekerö

Mölnadal

Värmdö

Haninge

Öckerö

Skurup

Kungälv

Kungsbacka

Lilla Edet

Nynäshamn

## Större städer

Hässleholm

Skövde

Nyköping

Uddevalla

Trollhättan

Örnsköldsvik

Falun

Varberg

Österstund

Kalmar

Karlskrona

Skellefteå

Luleå	Kristianstad	Växjö
Karlstad	Södertälje	Halmstad
Gävle	Sundsvall	Eskilstuna
Borås	Lund	Umeå
Jönköping	Helsingborg	Norrköping
Örebro	Västerås	Linköping
Uppsala		

### **Förortskommuner till större städer**

Nykvarn	Knivsta	Kävlinge
Hammarö	Lekeberg	Forshaga
Grästorp	Timrå	Gnesta
Habo	Bjuv	Höör
Åstorp	Söderköping	Kumla
Älvkarleby	Kil	Trosa
Eslöv	Hörby	Sjöbo
Mörbylånga		

### **Pendlingskommuner**

Svalöv	Tjörn	Säter
Norberg	Gagnef	Höganäs
Stenungsund	Kungsör	Essunga
Vännäs	Mullsjö	Surahammar
Krokom	Heby	Boxholm
Tomelilla	Storfors	Sigtuna
Bromölla	Klippan	Orust
Osby	Trelleborg	Färgelanda
Vänersborg	Degerfors	Orsa
Smedjebacken	Åtvidaberg	Aneby
Östra Göinge	Munkedal	Nora
Strängnäs	Ydre	Lessebo
Ängelholm	Vårgårda	Hjo
Hallsberg	Hallstahammar	Ödeshög
Högsby	Vadstena	Tibro
Alingsås	Skinnskatteberg	Ockelbo
Bjurholm	Vingåker	Alvesta

### **Turism- och besöksnäringkommuner**

Borgholm	Härjedalen	Malung-Sälen
Norrtälje	Åre	Tanum
Älvdalen	Storuman	Berg
Valdemarsvik	Sotenäs	Båstad
Strömstad	Östhammar	Lysekil
Dorotea	Rättvik	Arjeplog
Gotland	Jokkmokk	

### **Varuproducerande kommuner**

Tierp	Tingsryd	Askersund
Lindesberg	Arboga	Torsås
Vimmerby	Bengtsfors	Töreboda
Arvika	Tranås	Hultsfred
Nybro	Vara	Tidaholm
Hagfors	Ljusnarsberg	Karlskoga
Köping	Norsjö	Malå
Gällivare	Värnamo	Örkelljunga
Gullspång	Filipstad	Ludvika
Sävsjö	Mönsterås	Oskarshamn
Grums	Avesta	Ovanåker
Ljungby	Götene	Sandviken
Oxelösund	Vetlanda	Markaryd
Herrljunga	Munkfors	Finspång
Perstorp	Vaggeryd	Olofström
Laxå	Hofors	Hylte
Emmaboda	Tranemo	Fagersta
Gislaved	Uppvidinge	Gnosjö

### **Glesbygdskommuner**

Dals-Ed	Årjäng	Nordanstig
Nordmaling	Robertsfors	Vansbro
Ljusdal	Sollefteå	Torsby
Ånge	Ragunda	Bräcke
Vindeln	Övertorneå	Strömsund
Vilhelmina	Åsele	Överkalix
Pajala	Sorsele	

**Kommuner i tätbefolkad region**

Leksand	Säffle	Västervik
Åmål	Borlänge	Mellerud
Ronneby	Hällefors	Karlshamn
Mariestad	Kristinehamn	Nässjö
Eksjö	Kinda	Karlsborg
Hedemora	Mjölby	Sölvesborg
Lidköping	Skara	Motala
Älmhult	Simrishamn	Falköping
Laholm	Ystad	Katrineholm
Falkenberg	Landskrona	Flen
Mark	Svenljunga	Sala
Ulricehamn	Enköping	

**Kommuner i glesbefolkad region**

Kiruna	Arvidsjaur	Haparanda
Lycksele	Kalix	Älvsbyn
Boden	Eda	Mora
Piteå	Härnösand	Kramfors
Hudiksvall	Söderhamn	Bollnäs
Sunne		

# Stabilitet som kompetensstrategi för social barn- och ungdomsvård

---

Den här rapporten bygger på en kartläggning som SKL har gjort gällande stabilitet och kompetens inom den sociala barn- och ungdomsvården. Anna-Lena Lindqvist, docent vid Stockholms universitet har gjort kartläggningen på uppdrag av SKL. Syftet med kartläggningen är att få en nulägesbeskrivning och ett kunskapsunderlag för det fortsatta utvecklingsarbetet med att bygga kompetensstrategier för en kunskapsbaserad social barn- och ungdomsvård. Ur ett arbetsgivarperspektiv är det angeläget att väcka intresse för yrket som socialsekreterare, skapa rätt förväntningar på yrket och att påverka grund- och vidareutbildningarnas innehåll och utformningar så de motsvarar verksamhetens behov. Vidare behöver vi verka för att det är en god arbetsmiljö, möjlighet till utveckling i yrkesrollen och förutsättningar för ett gott ledarskap. Det handlar om att attrahera, behålla och utveckla personalen för en verksamhet med hög kvalitet.

Upplysningar om innehållet

Sara Roxell [sara.roxell@skl.se](mailto:sara.roxell@skl.se)

Ylva Sundholm [ylva.sundholm@skl.se](mailto:ylva.sundholm@skl.se)

Anneli Jäderland [anneli.jaderland@skl.se](mailto:anneli.jaderland@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013

ISBN: 978-91-7164-998-0

Text: Anna-Lena Lindqvist och Sara Roxell

Ladda ner på [webbutik.skl.se](http://webbutik.skl.se). ISBN 978-91-7164-998-0