

Att bygga kompetens för kvalificerade utredningar av barn och unga

– Analys av situationen i sju kommuner i Uppsala län för personalförsörjning av utredande socialsekreterare



Anna-Lena Lindquist (red.)



Att bygga kompetens för kvalificerade utredningar av barn och unga

– Analys av situationen i sju kommuner i Uppsala län för
personalförsörjning av utredande socialsekreterare

Anna-Lena Lindquist (red.)



Stiftelsen
Allmänna Barnhuset



REGIONFÖRBUNDET
Uppsala län

Att bygga kompetens för kvalificerade utredningar av barn och unga.
– Analys av situationen i sju kommuner i Uppsala län för personal-
försörjning av utredande socialsekreterare
Anna-Lena Lindquist (red.)

ISBN 91-86678-02-7

© Stiftelsen Allmänna Barnhuset och författarna

Omslagsbild: Gösta Mattsson

Formgivning: Marie Häger & Stefan Raabe

Tryck: Edita Västra Aros, 2010

Förord

”Det är inte arbetsuppgifterna som gör att man funderar på att sluta eller känner att man inte kan bli kvar utan de arbetsförhållanden under vilka arbetet skall utföras”

Under de senaste åren har flera så kallade ärenden figurerat i pressen där barn fortsatt att fara illa trots att de redan blivit uppmärksammade av socialtjänsten. I Barnskyddsutredning, som lämnade sitt betänkande 2009 till regeringen, föreslås nu att det införs ett krav på socionomexamen för att få fatta flera av de beslut som görs i samband med myndighetsutövning. Det framförs även att förutsättningarna för kunskaps- och kompetensutveckling i dag är otillräckliga och att det är anmärkningsvärt att det inte ställts mer tydliga krav på kompetensen hos socialsekreterarna.

I den kartläggningen som ligger till grund för den här boken framkommer att den personal som ska utföra utredningar ofta får en otillräcklig introduktion i yrket. Efter uppseendeväckande kort tid får de eget ansvar för mycket svåra utredningar av barn och ungdomar. I boken presenteras en analys av situationen i sju kommuner som gör en gemensam kraftsamling för att göra något åt sina svårigheter att rekrytera och behålla personal som har ansvar för utredningar av barn och ungdomar. De sju kommunerna i Uppsala län, Regionförbundet Uppsala län FoU-stödsenhet, Uppsala universitet, Stockholms universitet och Stiftelsen Allmänna Barnhuset har fått medel från Europeiska Socialfonden (ESF) till ett s.k. förprojekt – en kartläggning av situationen i kommunerna som har lett fram till åtgärdsprogrammet, som presenteras i boken.

Det har gjorts tidigare försök på olika håll i landet att genom olika kompetensutvecklingsprogram- och trappor försöka åtgärda den här problematiken men dessa satsningar har oftast haft en relativt kort livslängd. Det här projektet skiljer sig genom att försöka analysera orsaken till personal-

omsättning och bristande kompetens. Barnhuset förhoppning är att den här väl genomarbetade analysen, ska vara en kunskapskälla och inspiration för beslutsfattare, kvalitetsutvecklare och socionomer ute i landet.

Den här boken, som egentligen är en rapport från ett projekt under utveckling, har möjliggjorts av kommuner som generöst låtit oss få en inblick i sin verksamhet och sina försök att hantera den. Regionförbundet Uppsala län har fungerat som en länk mellan forskning och praktik. Redaktör och författare av stora delar av rapporten är Anna-Lena Lindquist, docent i socialt arbete vid Stockolms universitet med en gedigen kunskap om frågor som rör kompetensutveckling inom socialt arbete. Anna-Lena har med sin kompetens och sitt engagemang varit tongivande i utvecklingsarbetet och står som garant för den vetenskapliga kvalitén i projektet.

Stockholm Februari 2010

Bodil Långberg

Åsa Lundström Mattsson

Redaktörens förord

Det här är en rapport som beskriver genomförandet av första fasen i ett utvecklingsprojekt i Uppsala län. Problemet – att kunna rekrytera och behålla utredande personal inom social barnavård – delar de här kommunerna med åtskilliga kommuner i Sverige. Det finns också tydliga paralleller till internationella erfarenheter som vi här visar genom referenser till en studie som innehåller en forskningsöversikt och, genom expertintervjuer, jämför förhållandena i Storbritannien, Australien och Sverige (Healy, Meagher & Cullin 2007).

Vi föreställer oss, att sättet att gripa sig an problematiken som redovisas här kan ha ett allmänt intresse. Det handlar om att undersöka de erfarenheter ledare och medarbetare har, vad som har prövats och vad man tror skulle behövas. Och att lägga grunden till en struktur för kompetensutveckling som skall kunna ha en långsiktig betydelse och överlevnad.

I kap. 1 beskrivs projektets tillkomst, dess frågeställningar samt de samtidiga utvecklingsinitiativ som kunnat hittas inom det här området.

I kap. 2 redovisas en ekonomisk analys av vad personalrekrytering kostar inom det här området som ett sätt att motivera de mer långsiktiga satsningar som kan behövas.

Kap. 3 är en beskrivning av hur projektet organiserats och hur den kartläggning genomförts som givit material till de analyser som företas.

I kap. 4 redovisas vad som kommit fram i kartläggningen av kommunerna genom dels ledningens, dels medarbetarnas perspektiv. Men också utifrån vad direkta observationer av ärendekonferenser kunnat visa om kompetens och kvalitet i utredningsarbete samt vad jämförande statistik mellan kommunerna kan säga om situationen när det gäller bemanning.

Kap. 5 innehåller redovisningen av en observationsstudie av ärendekonferenser i tre av de berörda kommunerna, som ger en närhet till klientarbetet och illustrerar hur personalens kompetens utmanas.

I kap. 6 görs en genomgång av olika insatser och strategier som prövats eller som man tror skulle bidra till att förbättra situationen.

I kap. 7 prövas en dynamisk modell där tre strukturella variabler antas samvariera i skapandet av förutsättningar för kompetensutveckling. Modellen tillämpas på var och en av de i projektet ingående kommunerna som prognos för hur väl en satsning på personalens kompetensutveckling kommer att kunna bli framgångsrik.

I kap. 8 presenteras den kompetensmodell som kommer att utprövas i en fortsättning av projektet.

Medverkande i tillkomsten av den här antologin är, förutom alla projektdeltagare, referensgrupp, styrgrupp och samarbetsparter:

Linnéa Bruno, fil mag i sociologi, projektassistent. Har deltagit i projektet genom att tillsammans med Marie Hedqvist genomföra direktobservationer i tre handläggargrupper vid ärendekonferenser och författat analysen som redovisas i kap. 5. Hon har dessutom genomfört det exempel på forskningsöversikt som ingår i projektet.

Marie Hedqvist, socionom, processledare. Har förutom samordning av projektet deltagit i genomförandet av direktobservationer i tre handläggargrupper vid ärendekonferenser tillsammans med Linnéa Bruno (redovisas i kap. 5) samt framtagningen av kompetensprogram (redovisas i kap. 8).

Anders Johrén, Labora Konsultforum AB, har som konsult genomfört den kostnadsanalys av personalomsättning som presenteras i kap. 2. Johrén har sedan 1980-talet arbetat med ekonomiska argument kring personalfrågor och varit medförfattare till en rad böcker inom området.

Anna-Lena Lindquist, docent i socialt arbete vid Stockholms universitet, processledare. Har haft huvudansvar för insamling och analys av data i samband med kartlägningsstudien samt för den skriftliga utformningen och rapporteringen av projektet.

Jag vill här personligen passa på att tacka alla som beredvilligt ställt sig till förfogande i denna kartläggningsfas av projektet med en förhoppning om att genomförandefasen skall visa sig bygga på en god grund och ge de resultat som vi alla hoppas på.

Stockholm Januari 2010

Anna-Lena Lindquist

Innehåll

1. Problemet.....	12
Bakgrund	12
Syfte, frågeställningar och målsättningar	14
Annat utvecklingsarbete inom området	15
Socialstyrelsens kompetensutredning och allmänna råd	16
Barnskyddsutredningen	16
Behörighetsutredning	18
Socialstyrelsens kvalitetsindikatorer	18
Stockholms stad.....	19
Akademikerförbundet SSR.....	20
Kompetenstrappor som stöd för rekrytering och personalutveckling ...	21
Ett eftersträvat tillstånd	22
 2. Kostnader för hög personalomsättning bland socialsekreterare	 25
Bakgrund	25
Kostnader i organisationsperspektivet	26
Rekryteringskostnader	26
Introduktionskostnader	27
Konsekvenser av lägre effektivitet under inskolningsperiod	27
Kvantifiering av inskolningskostnader	29
Avvecklings- och vakanskostnader	30
Sammanfattning av kostnader i ett organisationsperspektiv	31
Kostnader i ett samhällsperspektiv	31

3. Projektorganisation och metoder	35
Projektorganisation.....	35
Metoder	36
Kommunkartläggningen	37
Kompetensbehov och anknytning till forskning	41
Kartläggning av insatser	43
Utvärdering.....	43
4. Läget i kommunerna	46
Hur uppfattas problemet.....	46
Hur situationen beskrivs på ledningsnivå	46
Handläggarnas bilder	48
Närbilder utifrån observationer	49
Verksamheternas bemanning och upplevelse av belastning	51
5. Observationer av ärendekonferenser i tre arbetsgrupper	57
Syfte och frågeställningar	57
Tidigare forskning	58
Metod	58
Teoretiska utgångspunkter	62
Resultat och analys	67
Observationer i kommun a	67
Observationer i kommun b	73
Observationer i kommun c	79
Slutsatser och avslutande diskussion	83

6. Prövade insatser och strategier	90
Rekrytering.....	90
Introduktions- och inskolningsprogram	92
Arbetsbelastning/bemanning.....	97
Psykosocialt stöd.....	99
Kompetensutveckling.....	103
Sammanfattning.....	106
 7. Hur förstå dynamiken – samlad analys av materialet	 108
Hur förstå dynamiken i det undersökta skeendet?	108
Analysens hållbarhet	113
Den lokala situationen.....	114
 8. Slutsatser och förslag till kompetensprogram	 129
Utgångspunkter	129
Förslag.....	130
Kompetensplan fram till specialistkompetens	130
Övrig kompetensutveckling	134
Förutsättningar för genomförande.....	135
Beräknad tidsåtgång	136
Projektets fortsättning	137
 Referenser.....	 139
 Bilaga: Åtgärds-karta i ESF-projektet ”Kompetens- uppbyggnad i social barnavård” version 4	 142

1. Problemet

Anna-Lena Lindquist

Bakgrund

Socialtjänstens sociala barnavård handlar om att utreda och ge insatser till barn, ungdomar och familjer med behov av stöd. Barn och föräldrar kan själva söka stöd, men utredningar av behov av insatser aktualiseras också efter anmälningar då barn och ungdomar tros fara illa. Insatser kan förekomma både med och mot vårdnadshavarnas vilja. Det mest dramatiska ingreppet är, när barn eller ungdomar omhändertas och placeras i familjehem eller på institution. Ambitionsnivån har höjts inom det här verksamhetsområdet under det senaste decenniet dels p.g.a. att forskning visat att omhändertaganden inte förhindrar fortsatt utsatthet för de berörda barnen, dels p.g.a. kraftigt ökade kostnader för samhällsvården. Ett tydligare barnrättsperspektiv har också tillkommit med krav på rättssäker kommunikation och delaktighet för barnen. Kommunerna söker lösningar, där samarbete med barn och föräldrar, insatser på hemmaplan och i öppna vårdformer eftersträvas.

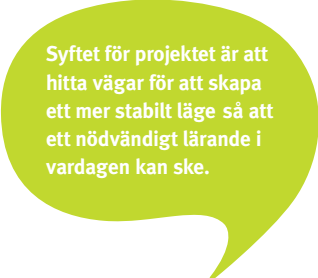
För de tjänstemän (socialsekreterare) som ansvarar för utredande och uppföljande arbetsuppgifter inom det här verksamhetsfältet innebär den här omställningen mer kvalificerade arbetsuppgifter än tidigare. För att uppnå hög kompetens i den sociala barnavården måste teoretisk kunskap och yrkeserfarenhet ges möjlighet att utvecklas över tid. Detta avspeglas bl. a. i Socialstyrelsens Allmänna råd som specificerar, att arbetsuppgifterna inte bara kräver grundexamen (socionom) utan därtill yrkeserfarenhet, vidareutbildning och kvalificerat introduktionsstöd (SOSF 2006:14). Den praktiska verkligheten är dock, att verksamheten snarast dräneras på kompetent personal. Vid nyrekrytering ser sig kommunerna tvingade anställa personer som saknar erfarenhet och adekvat utbildning och därför inte har

den operativa kompetens som arbetsuppgifterna kräver. Den här situationen blir en ond cirkel, som ökar belastningen på personalen, skapar ytterligare personalomsättning och hög sjukfrånvaro. Av betydelse för förståelsen av problemet är att handläggning av barnavårdsutredningar utvecklats till ett utpräglat kvinnoyrke med de konsekvenser som dominerande genusstrukturer ger i form av t ex status och lönesättning. Vid nyrekrytering blir det ofta unga kvinnor i den ålder då familjebildning är aktuell som rekryteras till de lediga tjänsterna.

För kommunerna i Uppsala län har det här problemet diskuterats på den arena för utveckling som Regionförbundets FoU-stödsverksamhet innebär. Man har sökt ett tillfälle att i en gemensam kraftsamling hitta vägar att omskapa förutsättningarna för den här verksamheten – lösningar som inte alltid är möjliga för enskilda kommuner utan kräver samverkan med andra. Det handlar om kvalificerad introduktion till nyanställda men också stöd till personal som har några års erfarenhet men fortfarande inte är experter – en grupp som enligt aktuell forskning blir hårt belastad, är mest missnöjda och mest benägna att sluta (Tham 2008). Det handlar vidare om hur behov av vikarier kan lösas så att kompetens tas till vara samt möjligheten för personalen att göra karriär inom yrket. För arbetsledarna är det en omställning från akutinriktning till att tillägna sig och skapa utrymme för strategier för långsiktighet och utveckling.

Våren 2008 väcktes frågan om att starta ett projekt för att kunna bryta utvecklingen av hög personalomsättning och därav följande risker för bristande kvalitet i barnavårdsarbete via ett initiativ i Beredningsgruppen för FOU-stöd inom Regionförbundet i Uppsala län. Sju av länets åtta kommuner ställde sig bakom en ansökan till Europeiska Socialfonden (ESF) gällande ett förprojekt för att kartlägga situationen i kommunerna. Ytterligare samarbetsparter var Uppsala universitet, Stockholms universitet och Stiftelsen Allmänna Barnhuset. Kartläggningen skulle vara underlag för utformningen av ett åtgärdsprogram och kunna leda till en välgrundad förnyad ansökan till ESF för finansiering av insatser. Kartlägningsarbetet har pågått under perioden januari – juni 2009 med finansiering från ESF (Dnr 2008-3020428) samt viss kompletterande

finansiering från Regionförbundet, Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet (SU) samt Stiftelsen Allmänna Barnhuset. Några av de metoder som använts i kartläggningen utprövades i Enköping november – december 2008 och finansierades av Enköpings kommun.



Syftet för projektet är att hitta vägar för att skapa ett mer stabilt läge så att ett nödvändigt lärande i vardagen kan ske.

Syfte, frågeställningar och målsättningar

Syftet för projektet är att hitta vägar för att skapa ett mer stabilt läge när det gäller personalförsörjning inom området utredning och uppföljning av barn och ungdomar inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg så att ett nödvändigt lärande i vardagen kan ske och därmed kompetensen för de svåra arbetsuppgifterna kan byggas upp. Genom en kartläggning av hur den aktuella personalen, socialsekreterare och arbetsledare, uppfattar situationen och vilka insatser som skulle kunna fungera som stöd för dem på ett långsiktigt och tillfredsställande sätt, skall förprojekt kunna ge underlag för strategiska insatser. De konkreta behoven, ett sammansatt program där behoven angrips från olika håll samt att insatserna anpassas till lokala förutsättningar men också med möjlighet för kommunerna att kunna samordna sina resurser utgör hållpunkter för vad kartläggningen skall kunna visa. Genom att i projektet samverka med universiteten i Uppsala och Stockholm samt Stiftelsen Allmänna Barnhuset tillförs projektet undersöknings- och implementeringsresurser.

Projektets frågeställningar är

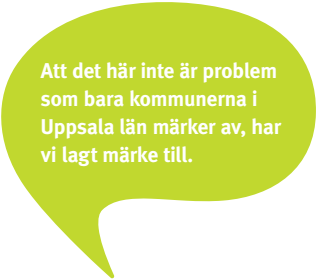
- Hur uppfattar ledning och medarbetare arbetssituationen för handläggare av utredningar och uppföljning av barn och ungdom?
- Vilken betydelse har arbetsförutsättningarna för medarbetarnas vilja att bli kvar och utvecklas i arbetet som handläggare av utredningar och uppföljning av barn och ungdom?
- Vilka innebörder av begreppet kompetensutveckling kan läggas till grund för förbättringar av verksamhetens kvalitet?

Projektets mål är, att

- en kartläggning av kompetensutvecklingsbehovet hos handläggare av barnavårdsutredningar och deras arbetsledare har genomförts i kommunerna som kan läggas till grund för ett trovärdigt stödprogram,
- en planering finns för genomförandet av programmet med strategier som grundas på tidigare erfarenheter av att implementera förändringar i offentlig verksamhet och aktuell forskning,
- de kommuner som avser att genomföra programmet har förankrat och skapat nödvändiga resurser för detta samt
- en ansökan om externfinansiering av vissa delar av genomförandet av projektet har utarbetats (fr. a en ansökan till ESF om en genomförandefas).

Annat utvecklingsarbete inom området

Att det här inte är problem som bara kommunerna i Uppsala län märker av, har vi lagt märke till bl. a när vi kontaktat andra kommuner för att få fram jämförelsematerial. Det har varit ett stort intresse att ta del av de erfarenheter och idéer som arbetats fram i projektet. Men det pågår också ett organiserat utvecklingsarbete på andra håll. I Barnskyddsutredningen undersöks kompetenskraven på den utredande personalen, Socialstyrelsen har framställt ett förslag till kvalitetsindikatorer som i flera avseenden har beröring med vårt utredningsarbete, Stockholms stad har utvecklat en specialistutbildning och Akademikerförbundet SSR förhandlar med en kommun om en struktur för trainee-tjänstgöring för nyanställda utredare inom bl. a barn och ungdomsområdet. De här initiativen innehåller oftast referenser till den kompetensrapport som producerades av Socialstyrelsen (2004) och som legat till grund för Allmänna råd (SOSF 2006:14). Vi skall här helt kort återge något om dessa olika ansatser. Erfarenheten av att öka intresset för socialtjänsten som arbetsgivare och tillvarata medarbetarnas kompetens med strukturer i form av s. k kompetenstrappor kommer också kortfattat att beröras.



Att det här inte är problem som bara kommunerna i Uppsala län märker av, har vi lagt märke till.

Socialstyrelsens kompetensutredning och allmänna råd

I en utredning kartlade Socialstyrelsen (2004) vilka krav arbetet med utredning och uppföljning av barn och ungdomar ställer på personalen och vilken kompetens socialsekreterare som arbetar med dessa arbetsuppgifter kan behöva ha (Socialstyrelsen 2004a). På grundval av denna kompetensrapport utarbetades Allmänna råd (SOSFS 2006:14) som syftar till att vara en vägledning för kommunerna i rekrytering av och stöd till personalen. Den som arbetar med handläggning och uppföljning av ärenden som rör barn och unga bör ha socionomexamen och minst ett års yrkeserfarenhet inom socialt arbete. Den personal som saknar erfarenhet av arbete med handläggning och uppföljning av ärenden som avser barn och unga under en period av minst ett år bör få planerad introduktion och stöd att successivt ta ansvar för ärenden. Personalen bör också få kontinuerligt stöd, handledning och utbildning i syfte att upprätthålla och utveckla den kompetensnivå som krävs för att utföra arbetsuppgifterna. Personalen bör ges möjlighet att följa kunskapsutvecklingen inom området och genom vidareutbildning på magisternivå successivt och planerat fördjupa sina kunskaper inom området.

Barnskyddsutredningen

Barnskyddsutredningen (SOU 2009:68) har arbetat utifrån ett omfattande direktiv som bl. a ställer frågan om det vore motiverat med en särskild lagreglering av området. Utredningen tar ett samlat grepp om de förhållanden som brister eller krävs för samhällets skydd och stöd till barn i riskzon skall fungera. Utredningens förslag är, att bestämmelserna om stöd och skydd för barn och unga samlas i en särskild lag, eftersom den sociala barn- och ungdomsvården i många avseenden skiljer sig från övriga områden i socialtjänsten. Det kan t ex finnas intressekonflikter mellan barn och föräldrar. Barn och ungdomar i samhällsvård behöver ett stärkt skydd och ökad säkerhet. Förhoppningen är också, att en samlad lagstiftning skulle kunna ge en bättre överskådlighet och tillgänglighet och kanske bidra till att öka allmänhetens förståelse för socialtjänsten.

tens arbete inom detta område samt ytterligare bidra till utveckling av kompetensområdet. (a a s 165)

Man talar i utredningen om att barn- och ungdomsvårdens uppdrag är ytterst kvalificerat men att kraven på och förutsättningarna för kunskaps- och kompetensutveckling är anmärkningsvärt bristfälliga (a a s 169). Uppdraget ställer stora krav på det professionella ledarskapet i kommunerna. Ledningen måste se till att tillräckliga resurser finns för att leva upp till lagens krav och utveckla de stödsystem som krävs för att barn- och ungdomsvården ska kunna utföra sitt uppdrag. Ansvar är stort på den enskilde socialsekreteraren, något som *”förutsätter att nödvändiga stödjande strukturer byggs upp i organisationen”* (a a s 163). Man behöver ha *”tillgång till en nära arbetsledning med hög kompetens som har tydligt mandat från förvaltningsledning och nämnd”*. Det krävs *”en organiserad erfarenhetsöverföring från mer erfarna kollegor, administrativt stöd (inte minst ett ändamålsenligt datasystem), tillgång till juridisk och barn- och ungdomspsykiatrisk sakkunskap samt stöd för att kunna följa upp sitt arbete.”* (a a s 164)

Utredningen finner det anmärkningsvärt att lagstiftaren inte ställt tydligare krav på kompetensen hos de socialsekreterare som ansvarar för myndighetsutövningen inom den sociala barn- och ungdomsvården. Utredningen föreslår att det, i den nya lagen, införs krav på socionomexamen för att utföra arbetsuppgifter som innebär bedömning av om utredning ska inledas, utredning och bedömning av behovet av insatser eller av andra åtgärder samt uppföljning av beslutade insatser. Uppföljning av beslutade insatser handlar om såväl placeringar som öppna insatser. Kommunerna föreslås få en övergångstid på fem år, innan kraven på behörighet ska gälla, som en rimlig omställningstid för anställda och arbetsgivare. (a a s 543-544) Vidare motiverar svårighetsgraden hos arbetsuppgifterna inom området, att ett visst erfarenhetskrav slås fast i lagen – dock utan att i lagen närmare preciseras. För nyanställda socialsekreterare som saknar erfarenhet av arbetsuppgifterna, skall socialnämnden vara skyldig att erbjuda en noggrant planerad introduktion under den tid man behöver för att skaffa tillräcklig erfarenhet.

Anmärkningsvärt att lagstiftaren inte ställt tydligare krav på kompetensen hos de socialsekreterare som ansvarar för myndighetsutövningen.

Som ett andra steg i krav på kompetens vill utredningen att det inom åtta år skall finnas en lagstadgad skyldighet att varje socialnämnd skall ha tillgång till specialistkompetens på avancerad nivå. Den skall inrättas och inordnas i den ordinarie utbildningsstrukturen och omfatta minst ett års vidareutbildning. (a a s 548-549)

I den analys utredningen gjort av kostnader för förslagen går det att hitta en bedömning av att en mentor avsätter 4 arbetstimmar i veckan under ett år för stöd till en nyanställd kollega – omräknat från utredningens totalkostnad skulle det handla om ca 54 000 kr per nyanställd (a a s 561). De socialsekreterare som idag har de här arbetsuppgifterna men inte är socionomer antas omplaceras till andra arbetsuppgifter under den femåriga omställningstiden (a a s 562). En utbildningsplats i specialistutbildning beräknas kosta mellan 50 – 70 000 kr. Utredningen tar inte ställning till kostnadsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda, men utgår från att utbildningen sker på betald arbetstid med en beräknad årslön per socialsekreterare om 533 000 kr (a a s 563).

Behörighetsutredning

I april 2009 tillsatte regeringen en kommitté som skall utreda behörighet för personal i hälso- och sjukvård och socialtjänst (Reg. Dir. 2009:25). Utredaren skall ta ställning till förutsättningarna för och lämpligheten i behörighetsreglering när det gäller att få utföra arbetsuppgifter som består av handläggning, inklusive utredning, av ärenden samt att fatta beslut för socialnämnds räkning.

Socialstyrelsens kvalitetsindikatorer

På Socialstyrelsen pågår ett arbete att skapa kvalitetsindikatorer för socialtjänsten som skall kunna ligga till grund för årliga öppna jämförelser mellan kommunerna. Det handlar om en tillämpning av Socialtjänstlagens stadganden om grundläggande bestämmelserna för god kvalitet i socialtjänsten i 3 kap. 3 §. Där anges, att det skall finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet samt att kvalitén i verksamheten skall utvecklas och säkras systematiskt och fortlöpande. Med fastställda kvali-



Det skall finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet, kvalitén i verksamheten skall utvecklas och säkras systematiskt och fortlöpande.

tetsindikatorer skall de ansvariga socialnämnderna kunna analysera och förbättra sin verksamhet på grundval av de uppgifter som publiceras årligen. Öppna jämförelser har tidigare skapats för äldreomsorgen.

Under våren 2009 publicerades Socialstyrelsens förslag till kvalitetsindikatorer för den sociala barn- och ungdomsvården (Socialstyrelsen 2009). De verksamhetsgrenar som har prioriterats i förslaget rör myndighetsutövning samt placering av barn och ungdom utanför det egna hemmet.

Förslaget omfattar fem kvalitetsområden och berör på flera sätt de aspekter på verksamheten som behandlas i det här projektet. Det är dock framför allt inom två kvalitetsområden som anknytningen är väldigt tydlig. Det gäller att tjänsterna skall vara kunskapsbaserade och effektivt utförda (område 3) samt vara trygga och säkra och präglade av rättssäkerhet i myndighetsutövningen (område 5). Bland indikatorer inom dessa båda områden kan vi således hitta en kring handläggarnas kompetens och erfarenhet (3:1 andel med socionomexamen och erfarenhet av handläggning av barn och ungdomsärenden), bemanning (5:2 som antal ärenden i förhållande till antal tjänstgörande handläggare av barn och ungdomsärenden) samt tidsgränser för förhandsbedömningar (5:3 inom två veckor) och utredningar (5:4 inom fyra månader).

Under arbetet med detta förprojekt har kommunerna haft möjlighet att lämna synpunkter på förslaget.

Stockholms stad

I Stockholms stad (2009) har den s.k. BUSS-utredningen – Barnuppdraget i Stockholms socialtjänst sedan början av år 2008 arbetat med en översyn över det arbete som bedrivs med barn och ungdomar i behov av vård. Ett resultat av översynen var fem utvecklingsområden som skulle analyseras vidare. Ett av dessa är stadsgemensam kompetensutveckling, där analysen lett till ett förslag till vilka kompetenskrav som skall tillämpas, ett stadsgemensamt program för introduktion och fortbildning, att undersöka behov av och förutsättningar för stadsgemensamt kunskapsforum samt en utbildningssatsning med början hösten 2009.

I analysen anknyts till kraven i Socialstyrelsens Allmänna råd och förslagen kan ses som en tolkning av hur dessa skall kunna tillämpas i Stockholm.

Den utbildningssatsning som planeras till hösten 2009 är en 15 poängs högskoleutbildning under två terminer för samtliga stadens 250 anställda socialsekreterare som arbetar med barn- och ungdomsärenden. Utbildningen genomförs med tre parallella kursgrupper som startar successivt så att de sista tre kursgrupperna avslutas våren 2012.

Utbildningen struktureras utifrån tre perspektiv: teoretisk kunskap, professionell självreflektion samt tillämpning. *”Utbildningen ska utformas utifrån Stockholms stads riktlinjer och de juridiska aspekterna på barn- och ungdoms- och familjeutredningar. Teoretisk och forskningsbaserad kunskap presenteras inom utvecklingspsykologi och anknytningsteori, samt socialpsykologi och sociologisk teoribildning. Perspektiv på etnicitet, klass och genus beskrivs och problematiseras utifrån olika teoribildningar. Självreflektion/kritisk granskning enskilt och i grupp med utgångspunkt från färdiga eller påbörjade BBIC-utredningar. Tillämpningsperspektivet beaktas genom att kursdeltagarna genomför intervjuer med valda frågor riktade till barn och föräldrar för att bredda och fördjupa förståelsen av BBIC:s begreppsramar.”* (a a s. 70)

Akademikerförbundet SSR

Akademikerförbundet SSR har i en rad rapporter om handläggarnas arbetsmiljö och syn på sina arbetsförutsättningar kommit till många liknande resultat som presenteras i vår kartläggning. Rapporterna finns publicerade på SSR:s hemsida.

Under 2009 har SSR ingått avtal med Järfälla kommun om att pröva ett traineeprogram för socionomer som rekryteras med inriktning mot myndighetsutövande befattning, framför allt handläggningen inom områdena barn, ungdom och familj. Programmet skall ge en påbyggnad till grundexamen i form av praktisk erfarenhet och viss kompletterande teoretisk utbildning. Det omfattar nio månader och inriktas på grundläggande handläggning inom myndighetsutövning, utredningsteknik samt omvärldsbevakning i form av besök/möten med både interna och

externa samarbetspartners. Traineen erbjuds en tillsvidareanställning redan vid tjänstgöringens början för att vara ett attraktivt erbjudande. Avsikten är att iscensätta programmet hösten 2010 – eventuellt i samarbete med andra kommuner.

Kompetenstrappor som stöd för rekrytering och personalutveckling

Med inspiration från initiativ inom sjukvården där i första hand sjuksköterskor men senare också paramedicinsk personal, bl. a kuratorerna, skulle bli delaktiga i en systematisk yrkesutveckling i likhet med läkarnas, inrättade några kommuner under 1980-talet s.k. kompetenstrappor för sina socialsekreterare. Motiven hade något olika tyngdpunkt i olika kommuner. I Norrköping var det framför allt svårigheter att rekrytera personal som väckte intresset för att utveckla och introducera en kompetenstrappa. I Göteborg togs initiativet via fackligt aktiva medarbetare som påtalade, att personalens vidareutbildning i form av t ex magisterutbildning inte uppmärksammades och användes inom förvaltningarna. Här tjänade kompetenstrappan snarast syftet, att synliggöra personalens kompetens. När verksamheten följdes upp 2003 (Byberg & Lindquist), visade det sig, att tillämpningen var ojämn och beroende av enskilda chefers intresse.

I en satsning under åren 2004 – 2006 prövades en kompetenstrappa för socialsekreterare och socionomer i fyra stadsdelar i Stockholm. Liksom i de tidigare försöken omfattade den utprovade kompetenstrappan fem olika steg som till sig kopplade det stöd medarbetaren antogs behöva i förhållande till erfarenhet och vilka arbetsuppgifter som kunde komma ifråga på respektive kompetensnivå. En poäng med försöket var, att öka sambandet mellan insatser för personalutveckling och de kompetenskrav verksamhetens utveckling ställer. I utvärderingen av denna utprovning konstaterades bl. a att fem steg är en onödigt komplicerad konstruktion som inte på något tydligt sätt knyter an till verksamhetens krav (Lindquist 2006). Det visade sig också i ett senare skede, att samtliga stadsdelar övergav modellen med hänvisning till att den var alltför svårhanterlig (Stockholms stad 2009).

Idén att yrkesutveckling behöver ses som en process med olika faser är nödvändig. Men en användbar struktur för detta behöver inte vara så komplicerad som de hittills prövade modellerna.

Inom alla yrken är det en viss förhöjd personalomsättning bland nyanställda och särskilt bland yngre personer.

I Södertälje kommun pågick verksamhet med kompetenstrappa under fem år huvudsakligen genom att centrala medel användes för att stödja personalens deltagande i poänggivande utbildningar. Det var en välfungerande verksamheten, men den upphörde i och med att de centrala medlen fördelades ut på enheterna som själva skulle ta ansvar för personalens kompetensutveckling. Erfarenheten visar, att pengar måste avsättas särskilt för detta ändamål och skyddas för att ett livaktigt och systematiskt kompetensstöd skall fungera.

Slutsatser som kan dras av de här erfarenheterna av att tillämpa kompetenstrappa är, att själva idén att yrkesutveckling behöver ses som en process med olika faser är nödvändig. Men att en användbar struktur för detta behöver vara bättre teoretiskt och praktiskt förankrad och inte så komplicerad att tillämpa som de hittills prövade modellerna har varit. Kanske krävs också den typ av generell förändring i synen på vad professionalitet är och kan vara inom det här området, som t ex barnskyddsutredningen ger uttryck för, om kvalificerade yrkesutvecklingsperspektiv skall få fotfäste i verksamheterna.

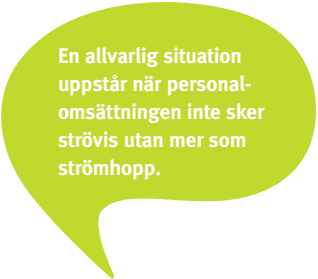
Ett eftersträvat tillstånd...

Det skulle vara en orealistisk förväntan, att kunna få bort all personalomsättning inom det här yrkesområdet annat än via t ex pensionering. Inom alla yrken är det en viss förhöjd personalomsättning bland nyanställda och särskilt bland yngre personer. Det handlar om att den som saknar praktisk erfarenhet av ett visst yrkesfält, inte kan ha helt realistiska föreställningar om vad det innebär att arbeta inom yrket, om man själv passar för det och veta vilka andra valmöjligheter man kan tänkas ha. Att det sker ett visst avhopp under en period av ett par år efter rekrytering är inte något som bara är negativt. De som upptäcker att de inte passar i yrket gör förmodligen bättre nytta inom något annat område av socialt arbete och skulle kanske inte ha den motivation för utveckling som yrket kräver. Det här är en personalomsättning som i o f sig kan minimeras om man i utannonsering lyckas intressera många, kvalificerade sökande och har

goda urvalsinstrument och ger ett adekvat stöd under den första perioden i yrket. Eftersom det oftast är relativt unga människor som rekryteras, kan emellertid också familjebildning och flytt medföra ändrade planer som är svårförutsägbara vid rekryteringsstillfället.

En allvarlig situation uppstår när personalomsättningen inte på det sätt som beskrivits här sker strövis utan mer som strömhopp. Att det sprider sig en föreställning om att yrket som sådant inte är möjligt att bli kvar i. Och att det uppstår en brist på kunskapsbärare i de grupper/enheter som arbetar med utredning och uppföljning av barn och ungdomar. Det behöver inte betyda, att det helt saknas personal som har funnits i yrket en längre tid, men personalomsättningen kan vara så hög att de kvarvarandes ork att engagera sig i nya kollegor till slut upphör. Relationen till arbetskamrater är en viktig del av motivationen inom många socialarbetaryrken. Ett läge då man inte längre orkar engagera sig i sina nytillkommande arbetskamrater är således allvarligt också för de kvarvarandes förmåga att gå vidare i yrket. Kanske blir det så att man kompetensmässigt måste starta från en bottennivå varje gång ett sådant tillstånd uppstår? Att vara någon som blir kvar när kollegorna slutar kan också kännas, och av andra uppfattas, som att man inte har andra valmöjligheter – en ytterligare möjlig aspekt på hur sviktande engagemang och motivation kan uppstå.

Det tillstånd som eftersträvas i det här projektet är, att handläggarna skall finnas på arbetsplatser där de upplever arbetet som spännande och intressant och att det är möjligt att bli kvar och utvecklas i arbetet med utredning och uppföljning av barn och ungdomar. De skall känna att de gör meningsfulla arbetsinsatser av god kvalitet, trivas med arbetskamrater och ledning, kunna göra extra satsningar när arbetet så kräver men inte hela tiden vara tvungen fungera på sina fysiska och psykiska marginaler. Vad är det som brister för att verkligheten skall se ut så och vilka strategiska insatser skulle behöva göras för att närma sig de arbetsförutsättningarna?



En allvarlig situation uppstår när personalomsättningen inte sker strövis utan mer som strömhopp.

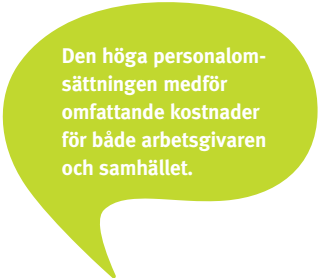
2. Kostnader för hög personalomsättning bland socialsekreterare

Anders Johrén

Bakgrund

Personalomsättningen bland socialsekreterare inom familj/ungdom/barnavård inom Uppsala-regionen har de senaste åren varit hög, i Uppsala kommun cirka 25 %. Orsakerna till den höga personalomsättningen har varit flera. Några orsaker kan vara en relativt låg lön (cirka 21 000 kr/månad för nyutexaminerade, mindre än 30 000 kr/månad för erfarna), stor arbetsbelastning i både mängd, tyngd samt bristande introduktion.

Den höga personalomsättningen medför omfattande kostnader för både arbetsgivaren och samhället. Nedan försöker vi att sammanfatta dessa kostnader. I arbetsgivarperspektivet, eller organisationsperspektivet, koncentrerar vi oss på de kostnader som uppstår pga. personalomsättningen eller resurser som inte kan användas på ett optimalt sätt. I samhällsperspektivet för vi ett resonemang om tänkbara konsekvenser, och framtida samhällskostnader, som en hög personalomsättning kan medföra.



Den höga personalomsättningen medför omfattande kostnader för både arbetsgivaren och samhället.

Kostnader i organisationsperspektivet

Kostnader för en personalomsättning i organisationsperspektivet kan delas upp i fyra olika typer. Kostnader för rekrytering, introduktion, inskolning och i ett tidigare skede avveckling av den som slutar. Under den sistnämnda punkten kan även ev. kostnader under en vakansperiod medtas. Med introduktion menas här planerade aktiviteter för den nyanställda, som någon speciell utbildning, handledning eller extra resurser som arbetsledare och medarbetare ägnar den nyanställda. Med inskolning menas här att man, trots rätt grundutbildning, under en viss tid inte kan göra ett lika fullgott arbete som en erfaren.

Nedan beskrivs tänkbara kostnader när en person slutar och ersätts med en ny. Den nye har rätt grundkompetens men har relativt lite praktisk erfarenhet av denna typ av arbete.¹⁾

Rekryteringskostnader

En normalrekrytering i Uppsala kommun kan se ut så här:

- Annonsering. Den kan se ut på olika sätt till olika kostnad. En genomsnittlig kostnad kan vara 10 000 kr.
- Det ankommer cirka 25 ansökning, varav 10 socionomer där 1-2 har erfarenhet. Det görs intervjuer, cirka 3 personal x 3 sökande x 2 timmar, tas referenser och ordentlig tid läggs ned på att göra en bra rekrytering. Det tillkommer löneförhandlingar där det händer att en sökande som erbjuds arbete tackar nej p g a för låg lön. Med allt kringarbete torde närmare 30 arbetstimmar läggas ned på en rekrytering. Med ett timpris på 300 kr/timme (vilket visar kostnaden för de som medverkar i rekryteringsarbetet, enbart i lön, semester och sociala avgifter för en månadslön på 25 000 – 30 000 kr) motsvarar rekryteringsarbetet en resurs på närmare 10 000 kr.

Rekryteringsarbetet kan skilja sig något mellan olika arbetsplatser och över tiden men det är rimligt att anta att en genomsnittlig rekrytering kostar cirka 20 000 kr.

Introduktionskostnader

När rekryteringen är gjord genomförs en introduktion. Den ser lite olika ut i olika kommuner men kan se ut enligt:

- Kommunal introduktion, cirka 4 timmar.
- Fortlöpande introduktionstid från chef som motsvarar ett par timmar varje vecka i tre månader. Under ytterligare ett par månader tar det förmodligen också extra tid, kanske en timme i veckan. Även ärendeberedning tar mer tid från chefen än vad den skulle göra med en erfaren person. Totalt handlar det om 40-50 extra timmar, tid som chefen annars skulle kunna ägna åt andra arbetsuppgifter.

Denna tid kan kosta, om man prissätter tiden till vad den kostar i lön, semester och sociala avgifter, cirka 15 – 20 000 kr.

Notera att flera av de intervjuade menar att omfattningen på dessa introduktionsinsatser är alldeles för låg. Nyanställda behöver betydligt mer introduktion, bl a i form av handledning, för att på ett effektivt sätt komma in i sitt arbete. Men verkligheten har ofta inte gett mer utrymme än så här.

Konsekvenser av lägre effektivitet under inskolningsperiod

Kostnader för inskolning torde, liksom i de flesta andra arbeten, vara den i särklass största kostnaden i samband med personalomsättning. Alla intervjuade menar att hög personalomsättning orsakar omfattande negativa konsekvenser i verksamheten kanske framför allt för att kontinuiteten i arbetet blir dålig. Skillnaden mellan en oerfaren medarbetare och en erfaren är stor.

En erfaren har större möjlighet att

- skapa tillit och en bärande relation
- få barn och föräldrar att komma till besök och medverka i utredningen

- få fram mer information och uppmärksamma problem i ett tidigt skede, till exempel tidigt normbrytande beteende som man vet ökar risken för fortsatt negativ utveckling
- lyckas motivera till förändring
- få acceptans för en insats med t ex hemterapeut, kontaktperson eller familjebehandling
- få till stånd samarbete vid en placering
- samverka med vårdgivare och andra huvudmän

En ny medarbetare känner inte kommunen på samma sätt som en erfaren och har inte samma möjlighet att hitta rätt kontakter med samarbetspartners, känner kanske inte till tillgängliga insatser och har ö h t svårare att ”sy ihop” lösningar som passar den individuella klienten. Risken är större för återkommande ärenden. En ny riskerar också att snabbt gå in i väggen med långvarig sjukskrivning som följd om inte en noggrann introduktionsperiod ger hjälp att organisera och planera arbetet. En enda nyexaminerad i en annars erfaren arbetsgrupp löper mindre risk än om en arbetsgrupp samtidigt består av flera nya som inte kan få tillräckligt stöd från kollegor och arbetsledare. Att ständigt behöva hjälpa till att introducera nyexaminerade sänker också kvalitén i de erfarnas arbete – det försätter alla i ett tillstånd av att finnas på nybörjarstadiet.

Det bör dock noteras att det finns nyutbildade som är oerhört skickliga men i ett genomsnittsesonemang blir effekten ändå lägre. Hur stora kvalitetsskillnaderna blir beror på hur det är runt omkring. Om den nyanställda får rätt stöd behöver det inte bli någon större skillnad. Det ser dock olika ut i olika kommuner. Ibland får familjer och barn vänta längre och får inte tydliga besked. Det kan bli mindre säkra bedömningar om vilka insatser som ska göras. Kunskap om ett barns utveckling, hur en normalutvecklad 4-5-åring ska bete sig, får man med erfarenhet. Det är lättare att alliera sig med föräldrar om man är ny än om man är erfaren. Som ny och oerfaren kan man bli väldigt ensam. Allt det här kan påverka barnets framtida utveckling. Om man gör för lite får barnet inte det skydd det behöver, om man gör för mycket (t ex placering) kan det bli

Att ständigt behöva hjälpa till att introducera nyexaminerade försätter alla i ett tillstånd av att finnas på nybörjarstadiet.

Om man gör för lite får barnet inte det skydd det behöver, om man gör för mycket kan det bli tragedi för hel familj.

tragedi för hel familj. Dessa kvalitetsskillnader kan någon gång utgöra skillnaden mellan en framtid i kriminalitet och missbruk och en normalare samhällsutveckling.

Kvantifiering av inskolningskostnader

De intervjuade är ganska samstämmiga i bedömningen av hur stora vissa kvantifierbara skillnader är mellan ny/oerfaren och erfaren personal.

- En handläggare som har jobbat i tre månader kan ha 10-15 "lättare ärenden", någon tid senare kanske 20. I några fall har nyanställda varit tvungna att ta nästan lika många ärenden som en erfaren men det har då skett på bekostnad av kvaliteten.
- En handläggare som jobbat i ett par år har 25-30 ärenden av varierande tyngd.
- Det tar åtminstone två år att få den erfarenhet som krävs för att göra ett "fullgott" arbete. I små kommuner blir det inte lika specialiserat och där tar det längre tid att komma upp i "full produktion". Men det beror också på hur mycket stöd man får från omgivningen.
- Det kan ta 8-10 år innan man kan betraktas som expert.
- Det finns en ökad risk att en oerfaren handläggare gör en felaktig bedömning av ett ärende som i sin förlängning leder till ett liv i missbruk och kriminalitet. Det går aldrig att vara säker på vad en negativ utveckling beror på men risken för att det ska hända ökar med oerfarna handläggare och hög personalomsättning.

Ett sätt att resonera kring de första två punkterna är att konstatera att en nyanställd/oerfaren under de första sex månaderna i genomsnitt handlägger ungefär hälften så många ärenden som en erfaren person. Därmed kan man säga att verksamheten bara får ut hälften så mycket som det man skulle kunna få ut av de resurser som läggs ned. Ett annat sätt att resonera är att man då måste ha mer personal, eller fler arbetade timmar, för att kunna hantera samma mängd ärenden.



Med detta resonemang, skulle en genomsnittlig inskolningskostnad hamna på cirka 300 000 kr.

En nyanställd kostar cirka 21 000 kr/månad i lön, tillkommer semester, sociala avgifter (lagstadgade drygt 31 % varpå tillkommer pensionsavsättningar mm) och även vissa kringkostnader som lokaler, administration mm. Totalt lägger verksamheten ned resurser på lågt räknat 40 000 kr/månad för att medarbetaren ska kunna göra ett bra arbete. Ett fullgott arbete bör då vara värt minst 40 000 kr/månad (förmodligen mycket mer) och är effekten bara 50 % blir en lågt räknad kostnad för denna inskolning 20 000 kr/månad x 6 månader = 120 000 kr.

Det tar sedan ytterligare 1,5 år innan den nyanställde kommer upp i full produktion. En bedömning som nämnts är att den då relativt nyanställde kan göra 75 % av den arbetsinsats, räknat i kvantitet och kvalitet, som en erfaren kan göra. Därmed blir bortfallet 25% x 18 månader x 40 000 kr/månad = 180 000 kr.

Med detta resonemang, som troligen är lågt räknat då kvalitetseffekter inte har tagits hänsyn till fullt ut, skulle en genomsnittlig inskolningskostnad hamna på cirka 300 000 kr. Observera att detta inte behöver synas som ökade kostnader i kommunens resultaträkning. Kostnaden kan märkas som ökade personalkostnader, eller konsultkostnader, men den kan också märkas i form av att alla utredningar inte genomförs på önskat sätt, eller att kvaliteten på de som genomförs blir lägre. Men de 300 000 kronorna motsvarar resurser som sätts in i verksamheten och som inte kan omvandlas till effektivt arbete.

Avvecklings- och vakanskostnader

I samband med att en person slutar kan det uppstå avvecklingskostnader och vakanskostnader. Avvecklingskostnader kan t ex uppstå om den som slutar inte gör ett fullgott arbete under sin sista tid på arbetsplatsen. Någon sådan minskning av effektiviteten har dock inte uppmärksamats och om den någon gång skulle finnas är den förmodligen försumbar. Däremot finns det exempel på att vakansperioder har lett till konsultkostnader som, räknat per timme, har varit betydligt högre kostnaden för egen personal. Det är dock svårt att generellt säga hur stora sådana konsultkostnader är (i många verksamheter är de noll) varför vi

konstaterar att de kan finnas, och kan vara stora, men att de varierar stort mellan olika kommuner.

Sammanfattning av kostnader i ett organisationsperspektiv

Följande kostnader kan synliggöras i ett organisationsperspektiv:

• Rekryteringskostnader	cirka 20 000 kr
• Introduktionskostnader	cirka 20 000 kr
• Inskolningskostnader	cirka 300 000 kr
Summa kostnader för en personalomsättning:	cirka 340 000 kr

Notera att kostnaden beskriver resursinsatser som inte ger effekt eller tid som kunde ha använts på annat effektivt arbete. En del av dessa kostnader kan vara "osynliga" i den ekonomiska redovisningen. Samtidigt beskriver inte resultatet hela kostnaden, om man med hela kostnaden vill fånga alla konsekvenser av hög personalomsättning. Se vidare avsnittet om samhällsekonomiska konsekvenser.

I Uppsala kommun har personalomsättningen det senaste året varit 25 % (räknat på 68 medarbetare). Det innebär att 17 personer har bytts ut under perioden. Med ovan beräkning motsvarar det nästan sex miljoner kronor. Personalomsättningen varierar stort mellan olika kommuner i regionen och antalet medarbetare är dessutom betydligt lägre än i Uppsala kommun. Många kommuner har mellan 3 och 10 personer som arbetar med dessa frågor.



En del av dessa kostnader kan vara "osynliga" i den ekonomiska redovisningen. Samtidigt beskriver inte resultatet hela kostnaden.

Kostnader i ett samhällsperspektiv

Den stora skillnaden mellan kostnader i ett organisationsperspektiv och ett samhällsperspektiv är kvalitetskonsekvenser av lägre effektivitet under inskolningsperioden.

Man kan tänka sig situationen för 10 oerfarna handläggare (ibland med otillräckligt arbetsledarstöd) som har 20 ärenden var. Det kan inte ute-

Totalt kan en genomsnittlig ungdom som hamnar i utanförskap kosta samhället drygt 12 miljoner kronor.

En annan samhällsekonomisk effekt kan vara att socionomer efter något eller några år helt byter inriktning på sin yrkeskarriär.

slutas att en av dessa 200 personer bedöms felaktigt och/eller inte får det stöd han/hon behöver och att det leder till ett liv i missbruk och kriminalitet istället för ett liv med normalare samhällsutveckling. Risken för en sådan utveckling torde i alla fall öka med oerfarna handläggare och hög personalomsättning.

Enligt rapporten "Det är bättre att stämma i bäcken än i ån" av Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog (2008) konstateras att samhällets samlade välfärdskostnader för en målgrupp på tjugo ungdomar i riskzonen²⁾ blir i genomsnitt cirka 138 mkr om inget görs för att bryta ett utanförskap, eller i genomsnitt nästan sju miljoner kronor per person. Då har hänsyn tagits till kostnader för rättsväsen, kommun, landsting, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen mm. Inkluderas även ett produktionsbortfall (20-65 år) från ett låglöneyrke ökar samhällskostnaden med 5,6 mkr (omräknat med hänsyn till 4% ränta). Totalt kan en genomsnittlig ungdom som hamnar i utanförskap kosta samhället drygt 12 miljoner kronor. Observera dock att samhällskostnaderna varierar stort beroende på hur "utanförskapet" ser ut och vilka konsekvenser det får.

Om vi går vidare med tankeexperimentet att ett av 200 ärenden, som oerfarna handläggare ansvarar för, inte får den bedömning och hjälp som behövs och att personen därmed hamnar i ett framtida "utanförskap". I så fall tillkommer en samhällskostnad på i genomsnitt 12 miljoner kronor, eller cirka 1,2 miljoner kronor per ny och oerfaren handläggare. Det betyder att de 340 000 kr som en personalomsättning i genomsnitt kan kosta för kommunen blir nästan fem gånger så stor om ett vidare samhällsperspektiv tas i beaktning. Men notera åter att detta är ett tankeexperiment och att läsaren själv får bedöma hur stor risken är för att konsekvenserna av ny och erfaren personal ska leda till sådana samhällskostnader.

En annan samhällsekonomisk effekt kan vara att socionomer efter något eller några år helt byter inriktning på sin yrkeskarriär. Många försvinner efter att ha arbetat i 1,5-2 år med socialt arbete och byter verksamhet. Då har samhället lagt resurser på en 3,5 års högskoleutbildning som inte får full effekt. Det är dock en liten samhällsekonomisk kostnad i

jämförelse med om en lägre effektivitet under inskolningstiden riskerar att leda till framtida utanförskap.

1) Underlaget till analysen har in hämtats genom intervjuer med Lena Chirico, Marie Hedqvist, Anna-Lena Lindquist (samtliga på Regionförbundet i Uppsala län) och Gunilla Westberg (socialchef i Enköpings kommun). Henrik Hägerström har tagit fram personalomsättningssiffror i Uppsala kommun.

2) Med ungdomar i riskzonen menar Nilsson/Wadeskog ungdomar som t ex misslyckats i skolan och utsatts för många olika insatser inom ramen för skolhälсан, drabbats av tidigt utanförskap och har många gånger trassliga hemförhållanden samt saknar struktur i tillvaron, har en komplicerad relation till vuxenvärlden, har alkohol- och andra drogvanor i större omfattning än andra ungdomar, kan ha blivit tagna av polisen och i några fall bär med sig en mer eller mindre tydlig (oftast diffus) diagnos (psykiatrisk eller neuropsykiatrisk). Vi pratar inte här om det som i pressen kallas "värstingar" eller ungdomar anslutna till organiserade gängbildningar. Vi pratar snarare om vilsna unga människor i slutet av tonårstiden och i början av vuxenlivet som av olika skäl befinner sig i riskzonen, men ännu inte hamnat i utanförskap.

3. Projektorganisation och metoder

Anna-Lena Lindquist

Här redovisas hur arbetet med att kartlägga situationen inom den sociala barnvården i de sju Uppsala länskommunerna som ingick i projektet organiserades och vilka metoder som användes. Kartläggningen kunde genomföras tack vare ett s.k. förprojektanslag från Europeiska Socialfonden (ESF) och en viss ytterligare finansiering.

Projektorganisation

Två *processledare* och en *projektassistent*³⁾ har arbetat fram och bearbetat underlag för de studier som har ingått i kartläggningen. Processledarna skulle komplettera varandra med sina olika bakgrunder; den ena med förankring inom universitetet, den andra med bakgrund som praktiker och samtidig projektledare för BBIC-projektet⁴⁾ som innehållsmässigt berör föreliggande projekt. Projektassistenten hämtades från Sociologiska institutionen vid Uppsala universitet för att arbeta framför allt med analyser av forskningsanknytningen av vissa av de kompetensutvecklingsinsatser som kunde aktualiseras.

En *referensgrupp* bestående av representanter för de sju kommuner som ingår i projektet (Enköping, Heby, Håbo, Knivsta, Uppsala, Älvkarleby och Östhammar) samt Stiftelsen Allmänna barnhuset har mötts ca en gång per månad som stöd för att sättet att driva projektet motsvarar kommunerna behov och bedöma materialets och insatsplanernas rele-



Som styrgrupp för projektet har länets socialchefsgrupp fungerat.

vans och realism. Medlemmarna i referensgruppen har utgjorts av ansvariga IFO/ myndighetschefer eller utvecklingsledare som tillsammans också fungerat som referensgrupp för andra utvecklingsprojekt inom FOU-stödsverksamheten vid Regionförbundet, varför möjligheterna till samordning mellan olika projekt varit goda. De har samtidigt varit sammankallande för *lokala arbetsgrupper* som utgjorde förankringen av projektet i respektive kommun. Sammansättningen av dessa lokala arbetsgrupper varierar men har kunnat bestå av ledningsgrupper som förstärkts med fackliga representanter och personalhandläggare. I någon kommun har också politiker deltagit i den lokala arbetsgruppen. Referensgruppen och representanter från de lokala arbetsgrupperna har vid ett tillfälle (22 – 23 april 2009) deltagit i ett internat vid Allmänna Barnhusets konferensanläggning Sättra Bruk för att ta del av det samlade resultatet av kartläggningsarbetet och diskutera och prioritera hur det fortsätta arbetet skulle planeras.

Som *styrgrupp* för projektet har länets socialchefsgrupp fungerat och inom ramen för sin reguljära mötesverksamhet gett utrymme för att granska och följa upp projektets utveckling. I styrgruppen ingår de socialchefer som varit initiativtagare till projektet i FOU-stödsverksamhetens beredningsgrupp, varför det finns en god kännedom om och ett betydande engagemang för projektet. Styrgruppen har vid tre tillfällen – i början, mitten och slutet av projektperioden – tagit ställning till projektets utveckling.

I slutskedet av kartläggningsperioden har länets åttonde kommun, Tierp, anslutits till projektet dock för sent för att kunna omfattas av den kartläggning som genomförts.

Metoder

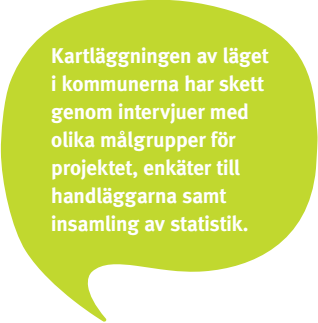
De undersökningsmetoder som använts har haft tre inriktningar. *Kartläggning av läget i kommunerna* har syftat till att få kunskap om problemets karaktär och de variationer som kunde finnas mellan kommuner av olika struktur och storlek. I ett särskilt batteri av undersökningar har

eftersökts de *kompetensbehov* som framstår i samband med ärendekonferenser och möjligheterna att göra anknytning till forskning. Slutligen har vissa typer av *åtgärder* undersökts närmare.

Utöver dessa undersökningar, som haft de medverkande kommunerna som fokus, har också en viss *omvärldsbevakning* ägt rum kring vad som pågår inom det här fältet och hur viktiga aktörer förhåller sig. Så har t ex kontakt tagits med Akademikerförbundet SSR för att informera om projektet och samtidigt få veta hur man från fackligt håll har agerat inom detta område.

Kommunkartläggningen

Kartläggningen av läget i kommunerna har skett genom intervjuer med olika målgrupper för projektet, enkäter till handläggarna samt insamling av statistik kring bemanning och ärendebelastning. Grundkonceptet till kartläggningen utprovades under perioden november – december 2008 i Enköping.



Kartläggningen av läget i kommunerna har skett genom intervjuer med olika målgrupper för projektet, enkäter till handläggarna samt insamling av statistik.

De lokala arbetsgrupperna

En ingång i undersökningen av situationen i kommunerna var processledarnas kontakt med de lokala arbetsgrupperna som skapats för att vara projektets förankring i respektive kommun. Mötena med de lokala arbetsgrupperna genomfördes successivt under perioden mitten av januari – februari 2009.

När lämplig sammansättning av dessa grupper diskuterades i projektets referensgrupp, framhölls att grupperna skulle avspegla de behov av förankring som fanns i respektive kommun och att både gruppens storlek och deltagare därför kunde variera mellan kommunerna. Det skulle vara en poäng att använda redan existerande, för ändamålet lämpliga grupperingar – kanske förstärkta med personer som kunde representera funktioner som normalt inte deltar i gruppen. Det var också så de lokala arbetsgrupperna oftast sett ut. Det är med få undantag ledningsgrupper, förstärkta med fackliga representanter och någon personalhandläggare.



En viss historisk erfarenhet efterfrågades: Hur hade problemen kring personalomsättning sett ut och vad hade man gjort för att hantera dessa?

I en kommun (Håbo) deltog också politiker i den lokala arbetsgruppen. I en kommun (Uppsala) utgjordes den lokala arbetsgruppen av en redan existerande grupp med uppgift att arbeta med personalförsörjningsfrågor.

Mötet med de lokala arbetsgrupperna hade ett dubbelt syfte. Dels skulle projektet presenteras och förankras, dels skulle inhämtas information om respektive kommun och ledningens syn på problemet. De frågor som ställdes var hur kommunens struktur ser ut och påverkar de problem som aktualiseras i den sociala barnavården. Arbetets organisation och resurser efterhördes och vi bad också om en bedömning av om det var några resurser som man uppfattade saknades. En viss historisk erfarenhet efterfrågades: Hur hade problemen kring personalomsättning sett ut och vad hade man gjort för att hantera dessa?

Informationen sammanfattades och lämnades, via projektets representant i referensgruppen, tillbaka till respektive arbetsgrupp som ett material att lokalt arbeta vidare från.

Handläggarna

Möten med av projektet berörda handläggare arrangerades successivt efter att den lokala arbetsgruppen intervjuats och genomfördes under perioden slutet av februari – början av april 2009. Tid avsattes i samband med handläggargruppernas veckomöten. De informerades då om projektet och ombads dels att fylla i en enkät, dels delta i en gruppintervju.

Enkäten⁵⁾ omfattade frågor om handläggarens bakgrund och erfarenhet av barn- och ungdomsutredningar, attitydfrågor kring olika aspekter av arbetsmiljön, hur man ser på sin framtid i yrket och på arbetsplatsen samt bedömningar av den egna hälsan och sjukskrivning senaste året. För det fåtal handläggare som var frånvarande vid gruppmeetingen kvarlämnades enkäter att skicka in per post. Med det här tillvägagångssättet blev bortfallet litet, endast förekommande i ett enstaka fall i Håbo. (Se dock närmare nedan för beskrivning av den särskilda uppläggningsen av enkätinsamlingen och intervjuer i Uppsala). Däremot nåddes inte eventuella långtidsfrånvarande medarbetare av enkäten.

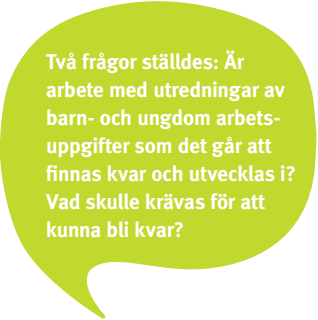
Det huvudsakliga syftet med enkäten var att den skulle kunna utgöra en s.k. baseline för en uppföljning av resultaten av projektet. En motsvarande datainsamling planerades för några, med projektkommunerna, jämförbara kommuner. Som ett led i utvecklingsarbetet i projektet skulle också enkätresultaten kunna användas för arbetsgrupperna att se läget i den egna kommunen i förhållande till övriga projektkommuner. Som sådan presenterades enkätresultaten översiktligt och kommunvis vid det internat då projektets fortsättning diskuterades och planerades.

I gruppintervjun ställdes i princip två frågor: Är arbete med utredningar av barn- och ungdom arbetsuppgifter som det går att finnas kvar och utvecklas i? och Vad skulle krävas för att kunna bli kvar som handläggare av barn- och ungdomsutredningar? Handläggarna uppmanades att vara särskilt tydliga med att framföra avvikande åsikter, eftersom syftet var att få fram den variation som kan finnas i synen på problemen. Intervjun spelades in, skrevs ut och bearbetades tematiskt. Den tematiska bearbetningen, kompletterad med intervjuarens kommentarer, lämnades till den lokala arbetsgruppen via representanten i referensgruppen som ytterligare ett arbetsmaterial att använda i det lokala arbetet.

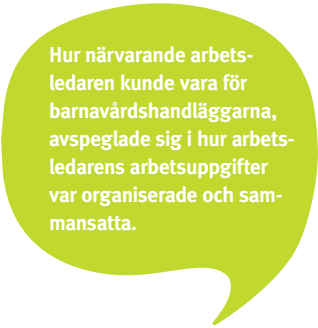
Den här datainsamlingen fick utformas på ett något avvikande sätt i Uppsala kommun beroende på att det inte fanns möjlighet att där möta alla de enheter som arbetar med barn- och ungdomsutredningar. Verksamheten är organiserad i fyra enheter som var och en består av en barn- och en ungdomsgrupp med vardera en biträdande enhetschef, dvs. åtta handläggargrupper. Två av dessa slumpades fram som grupper att intervjua – en barngrupp och en ungdomsgrupp. Enkäterna lämnades ut via enhetscheferna och skulle sändas med post. Det visade sig bli en relativt låg svarsfrekvens (69 %) med detta tillvägagångssätt. Det går inte att härleda om bortfallet särskilt hänför sig till vissa av enheterna eller ej.

Arbetsledarna

Mötet med arbetsledarna skedde i allmänhet i samband med kontakten med den lokala arbetsgruppen där arbetsledaren oftast ingick, eller i referensgruppen. I några fall genomfördes dock särskilda intervjuer med



Två frågor ställdes: Är arbete med utredningar av barn- och ungdom arbetsuppgifter som det går att finnas kvar och utvecklas i? Vad skulle krävas för att kunna bli kvar?



Hur närvarande arbetsledaren kunde vara för barnavårdshandläggarna, avspeglade sig i hur arbetsledarens arbetsuppgifter var organiserade och sammansatta.

arbetsledarna – i två fall därför att de inte nåtts via arbets- eller referensgrupp, i ett fall därför att arbetsledaren omnämnts av handläggare kring en för vårt ämne viktig problematik som vi önskade mer information om. Dessa intervjuer lämnades inte tillbaka till arbetsgrupperna utan användes som klargöranden av information som redan inhämtats. I en av kommunerna (Älvkarleby) var tjänsten som arbetsledare vakant, varför vi där fick underlag för hur situationen kan bli under sådana förhållanden. En särskilt viktig information kring arbetsledningen visade sig vara hur närvarande arbetsledaren kunde vara för barnavårdshandläggarna, vilket avspeglade sig i hur arbetsledarens arbetsuppgifter var organiserade och sammansatta.

Bearbetning och analys av intervjuer

Informationen från intervjuerna användes av processledaren till att skapa en s.k. åtgärds-karta som presenterades för referensgruppen och successivt fylldes på allt eftersom de olika kommunerna ”betades av”. Åtgärds-kartan (bilaga 1) kom att omfatta ett antal huvuddimensioner: Rekrytering, Introduktion, Arbetsbelastning, Kompetensutveckling, Psykosociala insatser och var den översikt över det samlade intervjumaterialet som referensgruppen kunde ta del av, dvs. abstraherad från de verklighetsnära beskrivningar och analysansatser som återlämnats till respektive kommun.

I kommunerna hade man alltså tillgång till dels anteckningar från mötet med den lokala arbetsgruppen och det tematiska materialet från intervjun med de egna handläggarna dels en sammanställning av vad det samlade materialet från medverkande kommuner hade visat av prövade eller uppslag till åtgärder för att bearbeta problematiken med personalomsättning och synpunkter på arbetsförhållandena.

En slutpunkt för kartläggningen skulle sättas i samband med att materialet redovisades vid det internat där slutsatser skulle dras för det fortsatta arbetet. Inför den redovisningen blev det nödvändigt att gå ytterligare ett steg i analysen för att kunna ge en förståelse av vad det samlade materialet kunde säga om dynamiken i de processer som vi försökte få grepp om. Analysen genomfördes som ett försök att fånga vad som varit

de underliggande faktorer som kunde förklara handläggarnas ställningstaganden i gruppintervjuerna. Denna analys kunde senare valideras genom de kommunvisa resultaten av enkätundersökningen och övrigt statistikmaterial samt av en studie som genomförts i några Stockholmskommuner (Piuva & Olofsson 2005). Analysens innehåll återkommer i redovisningen av de slutsatser som dragits i kartläggningen.

Statistisk information

Eftersom arbetsbelastning var ett återkommande tema i gruppintervjuerna med handläggarna gjordes ett försök att få en överblick över och jämförbara data mellan kommunerna vad gäller ärendebelastning. Referensgruppen ombads, efter diskussion om vad som skulle kunna vara relevant statistik, lämna uppgifter om den totala ärendebelastningen beräknad per heltidshandläggare under första kvartalet 2009. De ärenden som skulle räknas var de som ingår i handläggarnas arbetsuppgifter, något som varierar mellan kommunerna. Ibland gör t ex handläggarna förhandsbedömningar, ibland ligger det på arbetsledaren eller en motagningsfunktion. Ibland finns särskilda handläggare av placering och uppföljning, ibland ingår detta i handläggarnas arbetsuppgifter.

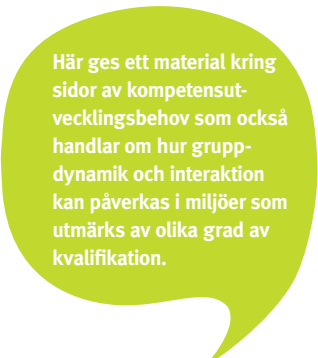
Som komplement till denna ärendestatistik inhämtades via SKL:s databas befolkningsuppgifter så att det gick att sätta befolkningsgruppen 0 – 19 år i relation till den grundbemanning av handläggare som förekom i respektive kommun.

Kompetensbehov och anknytning till forskning

Hur ledning och handläggare såg på utbildningsbehov var något som framkom i intervjuerna. Vi bedömde dock, att det också kunde finnas anledning undersöka vilka kompetensbehov som kunde observeras i handläggarnas ärendediskussioner och hur en anknytning till forskning skulle kunna organiseras.



Eftersom arbetsbelastning var ett återkommande tema i gruppintervjuerna gjordes ett försök att få jämförbara data mellan kommunerna



Här ges ett material kring sidor av kompetensutvecklingsbehov som också handlar om hur gruppdynamik och interaktion kan påverkas i miljöer som utmärks av olika grad av kvalifikation.

FOU-patrull

Efter modell av hur man i Uppsala län arbetat med stöd till verksamhetsfältet handikappomsorg via Regionförbundets FOU-stöd, prövades i tre kommuner en FOU-patrull. En forskare och en praktiker bad att få delta i de utvalda kommunernas ärendekonferens som observatörer vid två tillfällen. Deras observationer hade olika fokus: forskaren sökte teman i de ärenden som behandlades, praktikerna såg efter gruppdynamik och arbetsledarens förhållningssätt. De olika observationerna arbetades samman och rapporteras här i form av ett särskilt avsnitt där slutsatserna redovisas. Men rapporten ligger också som ett separat kapitel där läsaren kan följa hur observationerna planerades och genomfördes samt den analys som materialet gav upphov till. Här ges ett mer nära material kring sidor av kompetensutvecklingsbehov som inte bara pekar ut ett ämnesmässigt innehåll utan också handlar om hur gruppdynamik och interaktion kan påverkas i miljöer som utmärks av olika grad av kvalifikation och därmed säger något om vad som kan vinnas i satsningar på hög kvalitet i handläggargrupperna .

De tre kommuner som valdes ut representerar olika lägen när det gäller personalomsättning. En har en relativt stabil arbetsgrupp, en har haft en mycket stor personalomsättning och en i stort sett nyrekryterad handläggargrupp. Den tredje gruppen befinner sig i ett mellanläge när det gäller personalomsättning och har både relativt nyanställda och mer erfarna medarbetare.

I modellen ingår att återkomma till den observerade gruppen med återkoppling av forskning som berör de teman som gruppen själv väljer ut att fördjupa sig i. Den delen av modellen har det inte funnits möjlighet att använda i den här fasen av projektet, men finns som möjlighet att återkomma till i en genomförandefas. Istället används här det material som kommit fram till att forma innehållet i de kompetensutvecklingsinsatser som föreslås. Observationerna har också visat sig validera de slutsatser som kunnat dras av övrigt material i kartläggningen.

Forskningsanknytning

Som ersättning för den forskningsanknytning som inte har kunnat ske som återkoppling inom ramen för tillämpningen av FOU-patrull, har istället ett exempel på en tematisk forskningsanknytning arbetats fram. Att hinna sätta sig in i aktuell forskning är något som handläggarna har svårt att få tid till. Den forskningsinventering som genomförts på temat ”Barn som upplever våld” syftar till att exemplifiera hur en kunskapsöversikt skulle kunna se ut, som handläggarna skall kunna ha tillgång till i sitt utredningsarbete men som också behöver uppdateras med några års intervaller. Denna forskningsöversikt finns tillgänglig på Regionförbundets hemsida: www.regionuppsala.se.



Att hinna sätta sig in i aktuell forskning är något som handläggarna har svårt att få tid till.

Kartläggning av insatser

Det är vissa insatser som framstått som naturliga att uppehålla sig vid, t ex introduktionsprogram, men också sådana som snabbt visade sig svara mot upplevda behov hos såväl ledning som handläggare. Ett sådant var vikariepool för att lösa de tillfälliga toppbelastningar som kan uppstå i samband med anhopning av anmälningar vid handläggares sjukdom, i övergången vid nyrekrytering eller tillfälliga toppbelastningar. Innan ambitiösa utbildningar planeras fanns det också ett behov av att inventera vilka utbildningsinitiativ som redan tagits för handläggarna och hur dessa fungerar. Dessa kartläggningar har skett via granskning av dokumentation och intervjuer med insatta personer.

En särskild kartläggning gjordes också av rekrytering, nämligen kostnaderna för nyrekrytering av personal inom detta område. Denna kartläggning genomfördes av en extern, personalekonomisk expert. Slutsatserna av denna analys presenteras i ett avsnitt som behandlar rekrytering, men rapporten som helhet finns också med som ett eget avsnitt (kapitel 2).

Utvärdering

I uppläggningsen av projektet har byggts in utvärdering av såväl implementering (formativ utvärdering) som resultat (summativ utvärdering).

Processen i framväxten av projektet har successivt dokumenterats och kommer att följas vidare under genomförandet av den kompetensmodell som förprojektet resulterat i.

Den enkät som handläggarna besvarat i inledningen av projektet kommer att följas upp med motsvarande enkät när projektet genomförs och jämföras med svar från handläggare i några jämförelsekommuner som valts ut för att motsvara samma spännvidd i storlek som projektkommunerna. Några av de kvalitetsmått som ingår i Socialstyrelsens kvalitets-indikatorer (se kap. 1) kommer att användas i en resultatuppföljning.

1) Sammantaget rörde det sig om ca 1 1/3 tjänst under sex månader, finansierade genom dels ESF, dels Stockholms universitet.

2) BBIC = Barns Behov i Centrum, ett utrednings- och uppföljningsinstrument som implementeras i kommunerna i Uppsala län och i en rad andra kommuner i Sverige.

3) En sammanställning av enkäten finns tillgänglig på www.regionuppsala.se.

4. Läget i kommunerna

Anna-Lena Lindquist

Hur uppfattas problemet

I det här avsnittet kommer att redovisas hur det material som samlats in speglar läget i kommunerna utan att vi här lägger huvudvikten på skillnader mellan kommunerna. Det handlar om att ringa in vad problemet med hög personalomsättning bland handläggare av barnavårdsutredningar innehåller av aspekter. Redovisningen sker med isärhållande av hur personer med ledningsansvar beskriver situationen och vad handläggarna själva säger. Här redovisas också vissa uppgifter som hämtats från enkät till handläggarna för att ringa in några av de variabler som kan spegla situationen och statistik rörande ärendebelastning och bemanning.

Ledningarna i de sju kommuner har varit mycket engagerade i projektet och bedömt det som viktigt och prioriterat.

Svårigheterna att implementera och hålla fast vid de insatser man kommit fram till är betydande.

Hur situationen beskrivs på ledningsnivå

Ledningarna i de sju kommuner som deltagit i kartläggningsfasen har varit mycket engagerade i projektet och bedömt det som viktigt och prioriterat. Man beskriver betydande svårigheter bakåt i tiden att rekrytera och behålla personal – också att kunna behålla och rekrytera kompetenta arbetsledare – och verkar verkligen vilja hitta de insatser som skulle kunna ändra på situationen. I de båda större kommunerna, Uppsala och Enköping, har redan pågått eller påbörjats insatser för att åstadkomma förändringar. Men svårigheterna att implementera och hålla fast vid de insatser man kommit fram till är betydande. I en av de mindre kommunerna, Håbo, har man tagit ett samlat grepp om situationen med insatser på olika nivåer och av olika slag efter att ha haft en flerårigt kaotisk situa-

tion med stor personalomsättning, betydande konsultkostnader och till slut kraftig kritik i samband med Länsstyrelsens granskning av verksamheten. Insatserna innebär både en betydande förstärkning av grundbemanningen, rekrytering av en arbetsledare speciellt för denna verksamhet (utan att belasta denne med personal och budgetansvar) och att man arbetar utifrån en princip om en långvarig introduktionsperiod för den i stort sett nyrekryterade personalgruppen.

Något som var genomgående i beskrivningen av den aktuella situationen i de olika kommunerna i början av våren 2009 var, att man hade haft en otypisk ökning av antalet anmälningar utöver den säsongsvariation som innebär förhöjd belastning inför jul och sommar. Detta var något som väckte frågan om hur man bedömde vilken grundbemannning som behövs i verksamheten. Och hur man klarar tillfälliga toppbelastningar.

En vanlig förändring av organiseringen av arbetet som beskrevs var, att man övergått från att ha särskilda handläggare för placering och uppföljning av vården till att ha utredare som själva skötte dessa arbetsuppgifter i sina egna ärenden, eventuellt med hjälp av någon specialfunktion som rekryterar familjehem m m . Denna förändring i arbetsfördelning uppfattades som en naturlig följd av försöken att styra över insatser från omhändertaganden till arbete i öppna former. Med insatser på hemmaplan uppfattades det som mer naturligt att uppföljningen sköttes av samma handläggare som gjort utredningen. Övergången till en samlad ärendehandläggning beskrevs inte som fri från invändningar från handläggarnas sida. Särskilt de handläggare som gått över från placering till utredning hade svårt att acceptera sina förändrade arbetsuppgifter och det förekom fortsatt en viss specialisering inom grupperna. Det kunde också hända att någon enstaka placerartjänst omvandlats till utredartjänst men att det fortfarande fanns någon kvar med specialinriktning på placering/uppföljning. I ett par kommuner fanns dock den tidigare uppdelningen kvar – i den största (Uppsala) och minsta (Älvkarleby), varför det inte går att dra slutsatsen att sättet att göra den här arbetsfördelningen har med kommunstorlek att göra.

Svårigheten att få tag på kvalificerad personal beskrevs genomgående som stor. Det var nästan bara nyexaminerade som sökte de tjänster som utlyses. Man har också sett sig nödda att anställa andra än socionomer, då oftast beteendevetare.

BBIC ger bättre utredningar och uppföljningar av högre kvalitet, men tar under utbildningstid och träning mer tid och ger ofta upphov till mer omfattande utredningshandlingar.

Handläggarnas bilder

Något genomgående i intervjuerna med handläggarna var, att de alltid inleddes med samma kommentar från handläggarna. Det är inte arbetsuppgifterna som gör att man funderar på att sluta eller känner att man inte kan bli kvar utan de arbetsförhållanden under vilka arbetet skall utföras. Arbetsuppgifterna upplevde man i allmänhet som spännande och utvecklande – några få kunde dock säga, att de inte såg sig själva som barnavårdsutredare i längden. Att man fanns inom yrkesområdet sammanhänge i de fallen oftast med att det var här som det fanns lediga tjänster när man avslutat sin grundutbildning. Att det egentligen behövs en annan kompetens än grundexamen för att finnas inom den här typen av yrke var något man var ganska överens om.

Bristerna i arbetsförhållandena beskrevs som alltför hög belastning, alltför splittrade dagar, svårigheter att mobilisera insatser från samarbetsparter med egna begränsade resurser. Dokumentation var något som ofta kom i kläm och blev till ett ytterligare stressmoment, men beskrevs ibland också som viktiga tillfällen för reflektion. Att komma tillbaka till kontoret från svåra möten utan att ha någon att prata av sig med var något som beskrevs som belastande. Det kunde handla om att kunna hugga någon som råkade finnas till hands. Man jämförde sig med t ex poliser och brandmän – yrkesgrupper som mer självklart får psykologisk avlastning efter svåra upplevelser i arbetet.

Det är viktigt med uppskattning, men uppfattas inte förekomma så ofta som man skulle önska. Även små gester uppmärksammas av handläggarna. Att lönen inte motsvarar arbetsinsatsen och kompetenskraven

Det är inte arbetsuppgifterna som gör att man funderar på att sluta eller känner att man inte kan bli kvar utan de arbetsförhållanden under vilka arbetet skall utföras.

Arbetsuppgifterna upplevde man i allmänhet som spännande och utvecklande.

var något man var tämligen överens om liksom att lönesättningen uttrycker en låg värdering i samhället av det arbete som utförs. I några av grupperna var sammanhållningen mellan handläggarna det som upplevdes som främsta motiv för att bli kvar trots stark kritik mot hur verksamheten bedrivs. Man var i flera av grupperna tveksamma till kvalitén i det egna arbetet – bristerna sammanhängde med att det inte fanns utrymme att utföra den arbetsinsats som man egentligen borde och hade kompetens för. De utbildningserbjudanden som kommit under senare år var något som man uppskattade, men samtidigt klagade många på att arbetsbelastningen gjorde det svårt att komma ifrån och också svårt att få tid till att arbeta med tillämpningen av de nya kunskaperna.

I flera av intervjuerna stötte vi på färska exempel på mycket bristfällig introduktion – nyanställda utan tidigare erfarenhet av barnavårdsutredningar som lämnats med svåra arbetsuppgifter utan annat stöd än det de själva kunnat uppbåda genom att tränga sig på stressade arbetskamrater. Bakåt i tiden var exemplen mångfaldiga. Enligt enkäten har nära två av fem handläggare (37,3 %) erfarenheten att Mycket sällan eller aldrig/Ganska sällan ha fått sina behov av inskolning tillgodosedda av sin arbetsledare och sina kollegor, när de kom nya till sitt nuvarande arbete.

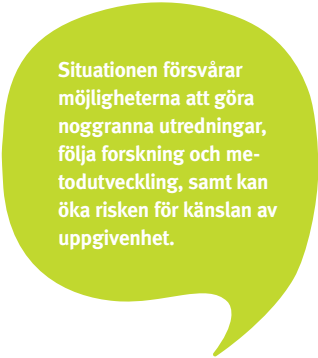


I flera av intervjuerna stötte vi på färska exempel på mycket bristfällig introduktion.

Närbilder utifrån observationer

Under sex halvdagar genomfördes observationer under ärendedragningar hos personalgrupper av barnavårdsutredare i tre av kommunerna i projektet. Studien i sin helhet redovisas i eget kapitel i rapporten. Här ges en kort översikt över vilka tolkningar som gjordes utifrån observationerna. I undersökningens fokus var – förutom kompetensutvecklingsbehov med utgångspunkt i främst Socialstyrelsens förslag till kompetensbeskrivningar – den sociala interaktion som ägde rum i personalgrupperna, inte minst hur maktstrukturer relaterade till kön, klass, etnicitet och ålder hanterades.

En huvudsaklig slutsats är, att barnperspektivet i de observerade grupperna var tydligt prioriterat och BBIC-modellen på god väg att



Situationen försvårar möjligheterna att göra noggranna utredningar, följa forskning och metodutveckling, samt kan öka risken för känslan av uppgivenhet.



Det fanns en hög medvetenhet om betydelsen av en kunskapsbaserad socialtjänst och behov av en mer omfattande koppling till forskning.

implementeras, men att de aktiva rollövertaganden som det innebär att tillämpa detta perspektiv kan vara mycket känslomässigt påfrestande och att det innebär höga krav – såväl kvantitativa krav som inlärningskrav. Vid sidan om dessa krav framstod samverkan med andra aktörer som den största utmaningen i arbetet.

Studien ger stöd för antagandet att hög personalomsättning innebär en stor påfrestning, och en slutsats som kan dras är att den situationen försvårar möjligheterna att göra noggranna utredningar, följa forskning och metodutveckling, samt kan öka risken för känslan av uppgivenhet och bidra till en mindre respektfull jargong.

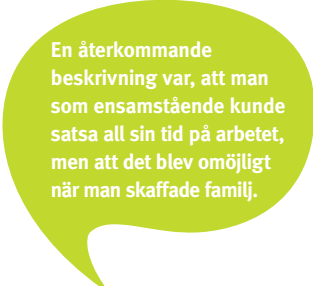
En annan slutsats som kan dras utifrån tolkade iakttagelser är att det föreligger ett visst behov av utrymme att reflektera över hur ens egna kön och sociala bakgrund, i första hand, samt egna föreställningar relaterade till dessa faktorer, påverkar ens sätt att utreda och bemöta klienter av olika kön och socioekonomisk status. Föreställningar kopplade till ålder framstod också som angelägna att reflektera över, i förhållande till klienter, men också i förhållande till kollegor. Hantering av maktstrukturer generellt kan ses som ett kompetensområde i behov av utveckling. Inga uttryck för maktstrukturer eller diskriminering relaterad till etnicitet märktes dock under observationerna.

Inom några områden framkom ett tydligt och ibland efterfrågat behov av kompetensutveckling. Det handlade om samverkan framför allt med externa samverkanspartners, om att utveckla förmågan att samtala/kommunicera med barn och frågor om makt och mångfald, framför allt vad gäller ålder, klass och genus. Det fanns en hög medvetenhet om betydelsen av en kunskapsbaserad socialtjänst och behov av en mer omfattande koppling till forskning i analysdelen i barnavårdsutredningar.

Verksamheternas bemanning och upplevelse av belastning

Utifrån den information som inhämtades via enkät till handläggarna har tre av fyra handläggare socionomexamen. De som inte är socionomer är i allmänhet beteendevetare och har i några fall social omsorgsexamen. Erfarenhetsmässigt delar man upp sig i tre ungefär lika stora grupper av relativt nyanställda (mindre än två års erfarenhet av barnavårdsutredande arbetsuppgifter), med två till fem års erfarenhet respektive mer än fem år i yrket. I alla kommuner utom en (Håbo) fanns vid undersökningstillfället åtminstone en handläggare med den längre yrkeserfarenheten. Mer än en av tre (34,9 %) var nyanställda under det senaste året. Drygt två av fem (43,4 %) hade kommit direkt till denna anställning från grundutbildning, en tredjedel hade haft barnavårdsutredande arbetsuppgifter innan sin nuvarande anställning och övriga erfarenhet från andra arbetsuppgifter. Nästan en tredjedel av handläggarna (31,3 %) var under 30 år, nio av tio kvinnor. (se enkätsammanställning på Regionförbundets hemsida regionuppsala.se)

En av de viktigaste aspekterna som handläggarna uppehöll sig vid i intervjuerna var sin arbetsbelastning. Det handlade om både att ha för många samtidiga ärenden att ansvara för, att vissa ärenden är så svåra och tidskrävande att de tenderar att ta det mesta av handläggarens tid samt att det kring en del ärenden blir mycket oro som leder till att handläggarna också blir upptagna med många och långa telefonsamtal och med känslan av att andra försöker dumpa ansvar i handläggarens knä. En återkommande beskrivning var, att man som ensamstående kunde satsa all sin tid på arbetet, låta sig uppslukas av det, men att det straffade sig i längden och blev omöjligt när man skaffade familj och egna barn. Vid flera intervjuer beskrevs egna barn som en hjälp att sätta gränser för hur ockuperande arbetet kunde tillåtas bli. Men också att man ibland tvingades gå ner i arbetstid för att gå iland med att kombinera arbetet med ett normalt familjeliv.



En återkommande beskrivning var, att man som ensamstående kunde satsa all sin tid på arbetet, men att det blev omöjligt när man skaffade familj.

Eftersom det var så återkommande och viktiga synpunkter bestämde vi oss för att se om det också gick att få mer objektiva uppgifter om hur belastningen såg ut i de olika kommunerna – inte minst för att det skulle gå att göra jämförelser. De uppgifter som togs fram var dels mängden ärenden under 1:a kvartalet 2009. Uppgifterna lämnades av medlemmarna i projektets referensgrupp. De olika typer av ärenden skulle motsvara de arbetsuppgifter som handläggarna ansvarade för, eftersom organisationen av arbetet ser olika ut i olika kommuner. Om handläggarna t ex ansvarade för förhandsbedömningar, skulle dessa finnas med i statistiken annars inte. Mängden ärenden sattes sedan i relation till antalet handläggare i kommunen för att få fram en statistisk genomsnittsbild av belastning. I verkligheten kunde fördelningen mellan handläggare se ganska olika ut.

Som ett ytterligare mått på belastning hämtades befolkningsuppgifter från SKL:s databas – åldersgruppen 0 – 19 år, som också sattes i relation till antalet handläggare. Detta gav ett mått på grundbemanning i förhållande till befolkningsunderlaget i respektive kommun.

I nedanstående tabell kan dessa båda statistiska uppgifter jämföras – en kvot mellan antal ärenden⁶⁾ och befolkningsunderlag har också tagits med för att ge en uppfattning om befolkningsunderlaget genererar ungefär lika många ärenden i olika kommuner. Det kan vara ett mått på skillnader i problembelastning mellan kommunerna och eventuellt ge argument för skillnader i grundbemanning. En viss försiktighet i tolkningen av de här uppgifterna anbefalls. T ex har det antal tjänstemän vi räknar med uppskattats till 100 %-iga tjänster trots att vi vet att en del av handläggarna arbetar med reducerad arbetstid. Speciella omständigheter som vi vet påverkar statistiken är för Älvkarleby att arbetsledare saknades under mätperioden, varför åtskilliga ärenden där inte hade förhandsbedömts och delats ut till handläggarna. För Knivsta gäller, att handläggarna ansvarar för både barn-, ungdoms- och vuxenärenden. Här har bara deras barn- och ungdomsärenden räknats och satts i förhållande till den av arbetsledaren bedömda arbetstid som handläggarna har för detta verksamhetsområde.

Den här statistiken säger ju inte alls allt om belastning. Här hanterar vi bara kvantitativa mått. Tyngden i de ärenden som aktualiseras, vilken oro som väcks i anslutning till ärenden bidrar till de faktiska svårigheterna att samtidigt hantera flera ärenden och handläggarnas upplevelse av belastning. Upplevelsen av belastning har också andra dimensioner som vi återkommer till.

Antal ärenden och befolkning i berörd ålder per handläggare i kommunerna

	Antal ärenden per handläggare ⁷⁾	Därav utredningar	Antal 0-19 år per handläggare	Antal ärenden i % av befolkn. 0-19 år
Enköping	48	19 (40%)	1 085/921 ⁸⁾	4,4
Heby	36	19 (53%)	843	4,3
Håbo	19	9 (47%)	564	3,7
Knivsta	59	27 (46%)	1 461	4,2
Uppsala	32	11 (34%)	633	4,2
Älvkarleby	18	8 (44%)	722	3,9
Östhammar	28	7 (25%)	569	4,4

Som framgår av tabellen varierar antalet ärenden per handläggare mellan kommunerna liksom hur stor andel av ärendena som utgörs av utredningar. Bemanningen framgår av kolumnen som anger hur många barn och ungdomar som finns per handläggartjänst. Av den sista kolumnen framgår en påfallande stor överensstämmelse mellan kommunerna hur många ärenden som genereras bland barn och ungdomar – mellan 4,2 och 4,4 % i de flesta kommuner.

I Håbo kan den lägre siffran eventuellt förklaras av de fleråriga svårigheter som förvaltningen haft, något som enligt intervjuuppgifter och observationer renderat ett lågt förtroende hos samarbetsparter som inte anmäler barn som man misstänker far illa till socialtjänsten. Istället har förvaltningen en stor andel mycket svår ungdomsproblematik. Enligt den här tolkningen har man under en följd av år skjutit problem framför



Det verkar som om det rent befolkningsmässigt kunde finnas skäl till en större likhet i bemanning än den som verkar finnas.

sig tills de är så stora att de aktualiserar sig själva. I dagsläget beskrivs som en utmaning för den nya organisationen att arbeta upp ett förtroende hos t ex förskola och skola som kan leda till att socialtjänsten kommer i kontakt med familjer med problem på ett tidigare stadium och kan arbeta mer förebyggande.

Älvkarlebyns statistik är, som sagts tidigare, osäker. Om den relativt låga kvot av ärenden i f t befolkningsunderlag är tillförlitlig, kan den avspegla att man i Älvkarleby förebygger anmälningar till socialtjänsten via andra kanaler än myndighetsgruppen genom det samarbete man har med skola och förskola i anknytning till Resursgruppen och Nätverkshuset.

Vi kommer att återkomma till den här statistiken i samband med en diskussion av vilka bemanningsstrategier som tillämpas i kommunerna i det kapitel som behandlar åtgärder. Det verkar dock som om det rent befolkningsmässigt kunde finnas skäl till en större likhet i bemanning än den som verkar finnas, samtidigt som det i en sådan bedömning också borde finnas en hänsyn till om det i personalgruppen finns många nyanställda och den tunga ungdomsproblematik som uppstått i Håbos fall, då en större personaltäthet är särskilt motiverad.

I de kommuner där det i den här statistiken är få handläggare i f t befolkningsunderlaget tycker vi oss ha fått fram mer av upplevelse av belastning som sammanhänger med svårigheter att hålla ihop arbetet, klara av dokumentationskrav och krav på kontakt med klienter – mer av kaosbeskrivningar. Den belastning som beskrivs i kommuner där bemanningen är tätare kan i enstaka fall också vara av den karaktären men då för personer som inte verkar ha kommit in i arbetet via en välfungerande introduktion. Men framför allt beskrivs belastning här i form av brister på återkoppling vid särskilt svåra möten och som önskemål om mer personbearbetande stöd i form av t ex avpassad steg ett-utbildning. Det kan också handla om att ha arbetsuppgifter som ligger utöver ansvar för ärenden som t ex kontaktperson till samverkansparter, men som man upplever att det inte avsätts särskild tid för att sköta.

Det till synes slumpmässiga som vi kunnat konstatera i grundbemanning har förstärkts när vi diskuterat vilken delegation handläggarna har,

då det visat sig att, till skillnad mot t ex handläggare av ekonomiskt bistånd, det inte föreligger några skillnader i delegation om man är nyanställd, oerfaren eller kvalificerad barnavårdshandläggare.

Det föreligger inte några skillnader i delegation om man är nyanställd, oerfaren eller kvalificerad barnavårdshandläggare.

Utgångsläge i förhållande till jämförelsekommuner

I materialinsamlingen ingår att skaffa information från jämförbara kommuner genom att be arbetsledare och handläggare i dessa att lämna uppgifter. Jämförelsekommuner har hämtats från SKL:s databas i ett urval som grundats på ungefärligt samma befolkning och struktur som Uppsala länskommunerna. Från jämförelsekommunerna samlas information om bemanning, arbetsledares tillgänglighet samt enkätsvar från handläggare av barn och ungdomsutredningar. Avsikten är att kunna bedöma eventuella effekter av de insatser som görs inom projektet genom att vid ett uppföljningstillfälle kunna jämföra situationen i försökskommunerna med situationen i jämförelsekommunerna.

Beträffande bemanning finns i jämförelsekommunerna samma variation av antal handläggare i förhållande till befolkningsunderlag 0-19 år som i Uppsala länskommunerna. För den kommun som har högst bemanning är det 442 barn/ungdomar per handläggare och för den med lägst bemanning 1 025 barn/ungdomar per handläggare. Intrycket av att bemanning följer andra logiker, än att befolkningen sannolikt genererar ett visst behov av insatser, kvarstår således.⁹⁾

6) För antal ärenden i detta mått har gjorts ett försök att få fram ett av organisation oberoende mått.

7) Uppgifterna gäller för ett kvartal, 1:a kvartalet 2009, och skall således inte sammanblandas med statistik över antalet samtidigt aktuella ärenden.

8) I den lägre siffran medräknas den andel av mottagningsgruppens arbetstid som åtgår till att ta emot barnavårdsanmälningar och göra förhandsbedömningar.

9) Se därutöver jämförelser av svar på enkätfrågor i tabeller i dokument på Regionförbundets hemsida www.regionuppsala.se som där presenteras med enkel deskriptiv statistik, men kommer att användas till statistisk analys i samband med utvärdering.

5. Observationer av ärende- konferenser i tre arbetsgrupper

Linnéa Bruno

Syfte och frågeställningar

Observationsstudiens syfte är att bidra till ökad kunskap om arbetssituation och kompetensutvecklingsbehov bland de handläggare som utreder barnavårdsärenden inom socialtjänsten i Uppsala län.

Utifrån tidigare forskning, som bland annat visat på den psykosociala arbetsmiljöns betydelse för hur handläggare av barnavårdsärenden upplever sitt arbete (Tham 2008), utifrån Socialstyrelsens (2004) riktlinjer om kompetensområden för socialsekreterare som arbetar med barnavårdsärenden, samt utifrån teoretiska utgångspunkter, formulerades följande forskningsfrågor för observationsstudien:

Hur märks uttryck för aktiva rollövertaganden inom gruppen – på vilket sätt ges stöd och uppmuntran?

Hur kommuniceras skilda tolkningar av problem – på vilket sätt ges kritik och diskuteras meningsskiljaktigheter?

Hur hanteras, eller märks uttryck för maktstrukturer relaterade till klass, kön, etnicitet och ålder i förhållande till kollegor?

Hur hanteras eller märks uttryck för dessa maktstrukturer i förhållande till klienterna?

Hur kommer barnperspektivet till uttryck i utredarnas berättelser och diskussioner?

Inom vilka, för barnavårdsutredare prioriterade kompetensområden, finns tecken på utvecklingsbehov?

Tidigare forskning

IMS kunskapsöversikt om barnavårdsutredningar (Sundell et al. 2008) behandlar ett antal studier om kontextuella faktorer, så som socialpolitik, professionens och organisationens betydelse för barnavårdsutredningar, men behovet av mer forskning om dessa faktorer betydelse för utredningsarbetet inom social barnavård understryks. Några exempel är studier av arbetsledningens betydelse för utredningarnas kvalitet. De utredare som upplevde sig ha tillgång till bra stöd och handledning skrev också utredningar av högre kvalitet och hade mer klientkontakt, enligt en av de svenska studierna (Sundell & Humlesjö 1996, i Sundell et al 2008). Utbildningens betydelse är ett område där kunskapen är begränsad. Det finns få svenska studier där arbetsvillkoren i den sociala barnavården är i fokus, och den internationella forskningen kan ofta vara problematisk att applicera på svenska förhållanden, eftersom vår socialpolitik och tillämpning skiljer så markant från exempelvis den amerikanska.

Pia Thams (2008) aktuella avhandling är dock en gedigen svensk studie på området, och har varit av stor betydelse för vårt projekt.

Metod

Val av metod

Alla metoder – kvantitativa som kvalitativa – har sina styrkor och begränsningar. Den kvantitativa enkätundersökningens kan ge bred

information om omfattningen av ett visst fenomen medan den i regel är ett alltför trubbigt verktyg för att förstå hur sociala processer sker, vilka tolkningar som ligger till grund för människors ageranden (Merriam 1988/1994 m fl.). Den kvalitativa intervjun har möjlighet att ge en mer fördjupad förståelse av ett fenomen, men har sin begränsning i att det kan råda stor diskrepans mellan exempelvis vad människor säger att de gör, och vad som i själva verket händer (Bekkengen 2003; Alvesson & Deetz 2000). Strängt taget kan man aldrig vara säker på sanningshalten i intervjuutsagor – men detta gäller ju även enkätsvar. Observationers främsta styrka är att de ger forskaren förstahandsinformation, som dock måste tolkas och sättas in i ett sammanhang. I någon mening är vi alla deltagande observatörer, på så sätt att vi aldrig helt kan ställa oss utanför det samhälle vi studerar, utan måste reflektera kritiskt över vår egna förståelse (Hammersley & Atkinson 1995/2005). *Triangulering* är något som ofta förespråkas i metodlitteratur, och som innebär att man använder sig av flera metoder, som får komplettera varandra och på så sätt möjliggöra ett mer nyanserat empiriskt underlag – med både bredd och djup (Alvesson & Sköldberg 1998). I det här projektet hade vi möjligheten att tillämpa detta, genom att använda enkät, kvalitativa intervjuer, samt observationer. De forskningsfrågor som ställs till respektive material skiljer sig åt, men är avsedda att komplettera varandra.

Socialstyrelsens (2004) kompetensrapport samt IMS kunskapsöversikt (Sundell et al. 2008) ligger till grund för min indelning i sju prioriterade kompetensområden, som framstod som särskilt viktiga för socialsekreterare som utreder barnavårdsärenden. De är följande:

1. Kunskap om risk- och skyddsfaktorer, barns och ungas utveckling och uppväxtvillkor, om genus, etnicitet och integration.
2. Samtalskompetens (informera, intervju, ge stöd) och förmåga att skapa tillit. Kunskap om barnobservationer och terapeutiska metoder. Förmåga att lyssna till barnet/den unge.

3. Samarbetsförmåga, kompetens att etablera och behålla relationer. Kunskap om grupprocesser och förändringsprocesser.
4. Att kunna bedöma när egna kunskaper inte räcker och andra insatser behövs/samverkan.
5. Att kunna inta barnperspektiv, sätta barnets behov i centrum och ha kunskap om föräldrarnas omsorgsförmåga i relation till barnets behov.
6. Kunskap om olika insatsers resultat, hur realistiska mål sätts upp och hur insatser dokumenteras och följs upp.
7. Kunskap om enhetliga termer och begrepp. Att kunna följa och tolka forskning, utvärdering och utveckling inom sakområdet.

Dessa kompetensområden fick sedan bilda utgångspunkten i den observationsguide som formulerades, som ett verktyg för att kunna selektera bland iakttagelserna, identifiera för undersökningen relevanta intryck och lättare hitta mönster. Övergripande frågor i denna guide var även *Hur beskrivs barnet/den unge och dess behov? Hur formuleras problem och lösningar?*

Urval och tillvägagångssätt

Urvalet är ett strategiskt urval, utifrån teoretiskt ställda kriterier med syfte att få så stor bredd som möjligt, avseende socialsekreterarnas erfarenheter och i synnerhet den tid som de utrett barnavårdsärenden. I kommun C är gruppen etablerad, och de allra flesta har arbetat mer än två år med barnavårdsutredningar och många betydligt längre än så. I kommun B är många i personalen nya som barnavårdsutredare och/eller nya på arbetsplatsen. I kommun A är det en mer blandad grupp. Utifrån Thams (2008) forskning och processledarnas erfarenheter fanns en förståelse om att antalet år med liknande arbetsuppgifter har betydelse

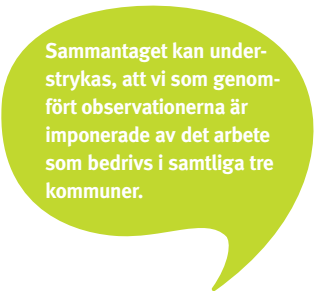
Urvalet är ett strategiskt urval, utifrån teoretiskt ställda kriterier med syfte att få så stor bredd som möjligt, avseende socialsekreterarnas erfarenheter.

för vilka slags behov man kan ha av förändrade arbetsvillkor, fortbildning, handledning, nya utmaningar etcetera.

Varje kommuns ärendedragningar observerades vid två tillfällen, under cirka två halva dagar varje gång, sammanlagt sex tillfällen under mars och april 2009. Att observera samma grupp vid två tillfällen, istället för sex olika grupper endast en gång, föreställde vi oss skulle ge djupare inblick i respektive grupps villkor och behov, och en bättre förståelse av deras situation. Vid första besöket på varje ställe presenterade vi oss och syftet med projektet kort, varefter vi bad deltagarna att säga sitt förnamn och hur många år de arbetat med barnavårdsutredningar. I fältanteckningarna noterades inte namnen, utan de betecknades med varsin bokstav, följt av en notering om hur länge de arbetat som barnavårdsutredare. I presentationen av resultaten kallas alla socialsekreterare i kommun A för namn med början på A, i kommun B för namn med början på B och så vidare. Hedqvist och Bruno har båda fört anteckningar under observationerna. Några dagar efteråt har vi gått igenom primärtolkningarna tillsammans. Bruno har i högre grad relaterat dessa till teorier och forskning, medan Hedqvist har använt sin större kompetens att relatera till mer konkret erfarenhetsbaserad kunskap, samt benat ut oklarheter vad gäller lagar och praxis inom socialtjänsten.

Etiska överväganden

Alla ärenden har avidentifierats. Detaljer som skulle kunna få läsare, utöver de som ingår i de personalgrupper där ärendena diskuterats, att kunna sluta sig till vilka barn eller ungdomar som avses, har ändrats eller strukits. Sekretessen för klienterna visade sig dock vara lättare att säkerställa än full konfidentialitet för personalen, eftersom vi bara gjorde observationer i tre personalgrupper och många yrkesverksamma inom länet som kände till projektet även fick kunskap om vilka kommuner det handlade om – en etiskt inte idealisk situation. Redovisningen av resultat och analys innehåller avsnitt som kan upplevas som känsliga för inblandade personer. De tolkningar som presenteras är i några fall kritiska, och kanske kan upplevas som överdrivna eller orimliga för vissa. Citat ur fält-



Sammantaget kan understrykas, att vi som genomfört observationerna är imponerade av det arbete som bedrivs i samtliga tre kommuner.

anteckningarna återges, för att ge läsaren möjlighet att bedöma rimligheten i tolkningarna, som också relateras till teoretiska utgångspunkter och forskning. De avsnitt som är mer kritiska har setts över och diskuterats, processledare och projektassistent emellan. En nyanserad förståelse och framställning har eftersträövats.

Att utreda ärenden inom social barnavård kan vara en utsatt position, samtidigt som det innebär myndighetsutövning och därmed en (i förhållande till klienterna) maktposition. Som tidigare forskning (Tham 2008) konstaterat upplever sig socialsekreterare inom detta område mer sällan än andra jämförbara grupper få uppskattningar för ett väl utfört arbete, och även själva mer sällan känna sig nöjda med det arbete de utför. Sammantaget kan understrykas, att vi som genomfört observationerna är imponerade av det arbete som bedrivs i samtliga tre kommuner. Poängen med att lyfta fram de problemområden som ändå har kunnat observeras är självfallet inte att betygsätta enskild personal eller hela arbetsgrupper. Istället är förhoppningen att de tolkade iakttagelserna kan tjäna som underlag för diskussion, eftertanke, och tas hänsyn till i utformandet av insatser för kompetensuppbyggnad. I slutfasen av rapportskrivandet har de tre personalgrupperna besökts för återkoppling. Resultaten har presenterats muntligt och socialsekreterarna har fått möjlighet att ställa frågor och komma med synpunkter. De problem vi tog upp visade det sig att man oftast kunde känna igen och också redan arbetade med.

Teoretiska utgångspunkter

Symbolisk interaktionism

Undersökningen tar sin utgångspunkt i ett socialpsykologiskt och sociologiskt perspektiv på människan. Det innebär en hållning att människors subjektiva behov och identitetsmönster inte kan förstås som isolerade fenomen, som grundade endast i individpsykologiska och biologiska faktorer, utan måste tolkas i ljuset av kultur och samhälle – inte minst strukturella maktrelationer. Den samling teorier som går under namnet *symbolisk*¹¹⁾ *interaktionism*, eller bara *interaktionism* är ett av de mest centrala perspek-

tiven inom dessa båda ämnen (socialpsykologi och sociologi). Perspektivet har haft en avgörande betydelse för utvecklingen av socialt arbete.¹²⁾ Dess grundläggande idéer sammanfattas här i korthet:

Människan ses som aktivt handlande subjekt och skapande sig själv i social interaktion med andra människor. Vårt handlande avgörs av hur vi definierar den pågående situationen, tankeprocessen, den sociala interaktionen och vårt förflutna. Nuet är inte direkt orsakat av det förflutna, utan vårt förgångna definieras i relation till vår definition av nuet (Charon 2004). Minst av allt ses människan som en passiv produkt av rådande omständigheter, med en statisk uppsättning egenskaper som determinerar vårt handlande. Perspektivet innebär en optimistisk människo- och samhällsyn i och med dess starka tilltro till kommunikativ rationalitet och syn på människan som i en oavbruten process tolkande, definierande och omvandlande sig själv och sina samhällen (Berg 2000). Grundläggande i social interaktion är vidare att föreställa sig situationen ur andras perspektiv, att ha ett hum om andras tolkningar av situationen. Vi gör dessa tolkningar kontinuerligt, mer eller mindre medvetet. En viss förmåga till detta *rollövertagande* är en förutsättning för att människan någorlunda ska kunna fungera socialt, exempelvis i trafiken (Trost & Levin 2004).

Socialsekreterare är ett exempel på ett yrke där särskilt stor förmåga till rollövertagande förväntas. Stora krav på inlevelseförmåga, lyhördhet och fokus på andras förståelse av sin situation ställs – i förhållande till klienter, men också i förhållande till kollegor och samarbetspartners som skolpersonal, familjehemsföräldrar etcetera. Socialsekreteraren förväntas kunna hantera utmaningar som att möta människor i kris, samtala med barn som utsatts för övergrepp, hantera aggressiva och psykiskt sjuka utan att själv ge uttryck för eventuellt egna känslor av affekt gentemot klienter. Man kan således säga att socialsekreterare är en roll som innebär en hög grad av *asymmetriskt rollövertagande* (begrepp myntat av Asplund 1969). Arbetsdagen igenom lyssnas på och tolkas andra människors behov, utan att någon motsvarande uppmärksamhet och ansträngning till förståelse ägnas socialsekreteraren.

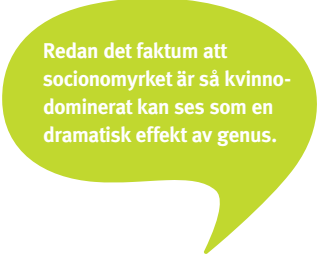
Socialsekreterare är ett yrke där särskilt stor förmåga till rollövertagande förväntas. Stora krav på inlevelseförmåga, lyhördhet och fokus på andras förståelse av sin situation ställs.

Genusperspektiv och intersektionalitet

Begreppet genus introducerades av historikern Yvonne Hirdman till Sverige mot slutet av 1980-talet, i översättning från engelskans *gender*, som en beteckning för socialt kön (Hirdman 1988). Istället för att tala om patriarkat och könskrig mellan män och kvinnor kunde man nu börja tala om *genusstrukturer*, *genussystem*, *genuskontrakt* och så vidare, för att analysera och förstå hur olika föreställningar kring kön strukturerade samhällen och begränsade såväl kvinnors som mäns handlingsutrymme. Det blev därmed också lättare att tala om förändring som omförhandling av genuskontrakt för att förklara hur gränser för kvinnligt och manligt i olika sammanhang rör sig – om hur män som kvinnor är delaktiga i dessa processer, om än ofta med skillnader i resurser och utifrån asymmetriska maktpositioner, och ofta omedvetet. Manlig dominans och kvinnlig utsatthet behöver på så sätt inte ses som något statiskt, normalt, eller ens giltigt i alla sammanhang.

Många som idag sysslar med genusfrågor – forskare som jämställdhetsarbetare – gör det utifrån (åtminstone ambitionen att anlägga) ett intersektionellt perspektiv. *Intersektionalitet* innebär i korthet att skillnader i handlingsutrymme och maktposition människor emellan är beroende av en rad olika maktstrukturer förutom genus även relaterade till klass, etnicitet, ålder, sexualitet med mera, och att dessa strukturer kan ges olika betydelse i olika sammanhang, motverka varandra eller ömsesidigt förstärka varandra.¹³⁾ Det intersektionella perspektivet konsekvent tillämpat innebär vidare att ingen av dessa kategorier (inte ens genus) kan ses som den ahistoriskt och essentiellt viktigaste kategorin. Tvärtom, menar man utifrån detta perspektiv, bör genus aldrig analyseras ensamt, utan fokus bör läggas på hur det samspelar med andra maktstrukturer (Jfr Mulinari 2008).

I denna observationsstudie uppmärksammas genus mer än andra kategorier, som kan relateras till makt, eftersom redan det faktum att socionomyrket är så kvinnodominerat kan ses som en dramatisk effekt av genus. Trots visst genomslag för idéer om jämställdhet struktureras fortfarande samhället i hög grad kring ojämlika maktrelationer, som

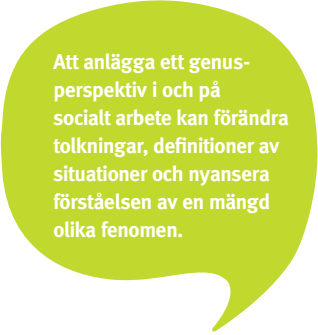


Redan det faktum att socionomyrket är så kvinnodominerat kan ses som en dramatisk effekt av genus.

bland annat tar sig uttryck i att män och kvinnor ger och får omsorg på olika villkor, att omsorgsarbete (som, i vid mening, socialsekreterare kan räknas till, tillsammans med psykologer, kuratorer och all möjlig vårdpersonal) förstås som tillhörande en kvinnlig sfär och har feminina konnotationer, samt att omsorgsarbetet generellt värderas lägre lönemässigt och statusmässigt än arbeten som förknippas med maskulinitet – oavsett hur lång utbildning eller höga kvalifikationer som krävs för dessa arbeten. En återkommande förhoppning bland personal i kvinnodominerade, relativt lågbetalda arbeten, är därför att fler män ska söka sig dit – och med dem lönerna höjas och arbetsvillkoren förbättras (Robertsson 2001).

Den kategori som vid sidan av genus framstår som mest betydelsefull i sammanhanget är *ålder*. Hur föreställningar om ålder får konsekvenser för själva utredningsarbetet – där barn och unga är föremål för utredning – men också för hur ålder laddas med betydelse inom personalgruppen. Sociologen Elisabet Näsman menar, att barndom och ålderdom har det gemensamt att de betraktas som problematiska faser *i sig*, definierade som avvikande i förhållande till en medelålders norm. Barndom förstås t ex som ett tillstånd av brist, och barn tenderar att objektifieras och deras förmåga till aktörskap negligeras (Näsman 2004). *Ålderism* (efter engelskans *ageism*), eller åldersdiskriminering kan vi vara uppmärksamma på som fenomen, och notera de tendenser till ålderism som kan komma till uttryck under ärendedragningarna. Enligt enkätsvar i projektet anser 7 procent av handläggarna att personal på deras arbetsplats ganska ofta eller mycket ofta/alltid behandlas ojämlikt avseende ålder (se enkätdokument på Regionförbundets hemsida, www.region-uppsala.se).

Två centrala begrepp, som används inom genusforskning, är manlig *homosocialitet* och kvinnlig *heterosocialitet*. Det förstnämnda är mer etablerat, men ska endast kort definieras här, eftersom det inte används explicit i observationsstudien. Homosocialitet syftar på ett socialt mönster där man uteslutande eller i första hand söker kontakt med, bekräftelse från, ser och lyssnar på, individer tillhörande sitt eget kön. Män anses inom genusforskning oftare uppvisa detta mönster och manlig homo-



Att anlägga ett genusperspektiv i och på socialt arbete kan förändra tolkningar, definitioner av situationer och nyansera förståelsen av en mängd olika fenomen.

socialitet betraktas som starkt genusreproducerande (Hirdman 2001; Lindgren 1996; Holgersson med flera). Kvinnlig heterosocialitet är mindre uppmärksammat men mer relevant i studier av socialtjänsten, där de flesta anställda är kvinnor. Kvinnor har generellt lättare för att erkänna manlig kompetens och ge män utrymme, än vice versa, har det hävdats (Holmberg 1996). Wahl & Eduards m. fl. (2008) för en intressant diskussion om kvinnlig heterosocialitet i situationer där feministiska perspektiv möter motstånd.¹⁴⁾ Exempel av lite annan karaktär, som jag skulle vilja lägga till i sammanhanget, är när kvinnor ger uttryck för internaliserat kvinnoförakt och talar på ett könsspecifikt sätt nedsättande och objektifierande om andra kvinnor. Det kan handla om att lägga fokus vid utseende när det egentligen är ovidkommande i sammanhanget, eller moraliska fördömanden av påstådda eller verkliga sexuella beteenden hos andra kvinnor. På så sätt ges klartecken till andra män att göra detsamma (om kvinnor, inte om män). Att anlägga ett genusperspektiv i och på socialt arbete kan förändra tolkningar, definitioner av situationer och nyansera förståelsen av en mängd olika fenomen. Några exempel på vad genusperspektiv inom detta område kan innebära är följande:

Att föräldraförmågor inte på något slentrianmässigt essentiellt sätt kopplas till kön, utan att mödrar och fäder bedöms utifrån samma måttstock och förväntas ta samma ansvar för att tillgodose sina barns behov.¹⁵⁾ Detta är också något som förutsätts enligt BBIC (Socialstyrelsen 2006).

Att kvalifikationer och kompetens går före kön, så att män inte ges högre lön eller betraktas som mer eftertraktade vid anställning, endast på grundval av sitt kön.

Att förutfattade meningar om pojkars och unga mäns behov av ”manliga förebilder”, ”manliga aktiviteter” och därmed i första hand manliga kontaktpersoner problematiseras.¹⁶⁾

Att vaksamhet mot manlig homosocialitet och kvinnlig heterosocialitet iakttas, så att män och kvinnor erbjuds karriärmöjligheter på lika villkor, ges utrymme i diskussioner och erkänns kompetens utifrån samma måttstock.

Att de svårigheter och problem med hur handläggning av barnavårdsärenden inom socialtjänsten idag fungerar, som i forskning (Sundell et al 2008; Tham 2008) har kunnat konstateras, inte betraktas som problem orsakade av någon essentiell kvinnlighet – på grundval av det faktum att kvinnliga anställda är i majoritet, utan snarare ses som grundade i, bland annat, en genusstrukturerad värderingsmässig diskriminering av hela branschen som sådan, där otillräckliga resurser och låga löner är symptom på denna diskriminering.

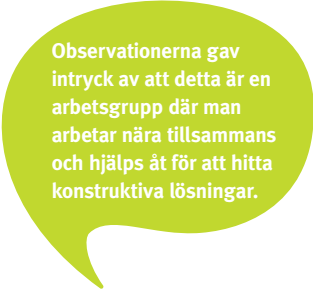
Resultat och analys

Intryck kan aldrig redogöras för, utan att först ha primärtolkats av observatören, som inte på något sätt kan utge sig för att vara en neutral insamlare av objektiva fakta. Personliga erfarenheter, allt jag har läst och teorier som särskilt övertygat mig bär jag alltid med mig. I vetskap om detta, dras nedan inga skarpa gränser mellan det mer beskrivande och det som hävdas utifrån en något högre teoretisk nivå. Citat hämtas från fältanteckningarna, för att ge bättre förutsättningar att bedöma rimligheten i tolkningarna. Resultaten redovisas kommunvis, med underrubrikerna *Rollövertagande och social interaktion*, *Positionering och hantering av maktstrukturer*, samt *Barnperspektiv och kompetensområden*.

Observationer i kommun A

Rollövertaganden och interaktion

Observationerna gav intryck av att detta är en arbetsgrupp där man arbetar nära tillsammans och hjälps åt för att hitta konstruktiva lösningar. Den nyaste kollegan gavs särskilt stöd och utrymme, det tycktes finnas



Observationerna gav intryck av att detta är en arbetsgrupp där man arbetar nära tillsammans och hjälps åt för att hitta konstruktiva lösningar.

en gemensam tolkning och överenskommelse om att ge henne detta. Vid första observationen gavs intryck av viss stress och trötthet, man hade inte tid att delta i utbildningar som erbjöds, var på grund av tidsbrist inte intresserad av att ta emot en praktikant, och chefen uttryckte att man var inne i en period av hög arbetsbelastning och underbemanning, men att ny personal snart skulle anställas.

Vid den andra observationen i denna kommun var stämningen lättare, stundtals närmast uppsluppen, med mer skratt men också med inslag av en jargong och skämt, anspelande på ålder, som kanske inte uppskattades av alla. Chefen presenterade olika nya ärenden och personalen var vid båda observationerna inte sena att anmäla sitt intresse för att ansvara för utredningar, eller att gå in som medhandläggare till de som utredde mer krävande ärenden. Det framstod som att det normala var att man var två om ett ärende. Det tycktes även som att socialsekreterarna hade god insyn i vissa av varandras ärenden, vilket torde innebära att man diskuterade dessa mycket inom gruppen. Gruppen verkade trygg och etablerad på så sätt att personalen inte drog sig för att ventilera egna tvivel, upplevelser av misslyckanden och svårigheter, exempelvis:

Anna: Det är den här ångesten som väcks när jag träffar alkispappor...

Amanda: Du gör det bra.

Alva: Du får öva! (Skratt)

Amanda: Tror att det var bra för honom. Han kom ju till att han kontaktade sin son.

Anna: Jag blir riktigt arg och irriterad! (Skratt. Citerar pappans förnekande.)

Amanda: Det märktes inte i mötet med klienten.

Det är ingen prestigeförlust att uppleva negativa känslor, som ilska och frustration – man giltigförklarar sådana känslor så länge de inte hindrar ett professionellt bemötande av klienterna.

Efter detta följde en diskussion om pappans problem, med redogörelse för hur svår pojken upplevde situationen och med ännu mer uppmuntran till Anna. Man gör således aktiva rollövertaganden, sätter sig in i varandras situation och bekräftar varandra. Det är ingen prestigeförlust att uppleva negativa känslor, som ilska och frustration – man giltigförklarar

sådana känslor så länge de inte hindrar ett professionellt bemötande av klienterna. Diskussionerna präglades till övervägande del av en gemensam förståelse av problem och lösningar, och av en gemensam teoretisk referensram. Vid några tillfällen uttrycktes skilda uppfattningar. I berättelsen om ett fall som rörde misstänkt misshandel av en ung mamma med fyra barn (varav ett nyfött), där mamman inte vill anmäla och inte svarar i telefon eller öppnar för socialtjänsten, uttryckte ansvarig utredare att det kanske var lika bra att ge upp försöken till kontakt med mamman, som nu flyttat ifrån den misstänkte förövaren. Flera andra i gruppen var dock mycket bestämda i uppfattningen om att ett möte med mamman ändå måste komma till stånd:

Alva: Jag tror att ni måste försöka träffa henne. Ses i parken om hon inte vill hemma.

Anna: Vi har jagat henne i två månader, hon svarar inte i telefon.

Andrea: Ni måste avdramatisera. Hon är väl rädd att ni är läskiga tanter som ska ta hennes barn.

Diskussion med förslag på hur man kan formulera sig i brev för att få till stånd ett möte.

Alva: Bjud henne på kaffe på ett café. Eller lunch!

Anna: Ja, ja. Vi fortsätter väl jaga henne då...

Här engagerar sig flera, med konstruktiva förslag på hur socialsekreteraren kan gå vidare med ärendet.

Istället för att kritisera Annas bedömning och vinna egna poäng, tar de hennes tolkning av situationen med problem med att få kontakt på allvar, och uttrycker sitt stöd.

Positionering och hantering av maktstrukturer

Gruppen bestod av sammanlagt (några som var med vid första observationen var det inte vid den andra och vice versa) ett femtontal nordeuropeiska kvinnor, varav de allra flesta var i yngre medelåldern. Maktstrukturer relaterade till klass, kön eller etnicitet märktes inte särskilt

tydligt under de två halvdagar som vi tillbringade hos kommun A – varken inom gruppen eller i förhållande till klienter. Gruppens relativa homogenitet, avseende dessa kategorier kan möjligen förklara detta. Vad som hade utspelats om en person av annan etnicitet, kön, och uppenbart annan socioekonomisk status inträtt i rummet kan vi inte veta. Ett par exempel bör emellertid nämnas.

När ett ärende med en ung kille med psykiatrisk diagnos och en historia av flera LVU diskuteras, betonas särskilt att han ju är från en ”fin” juristfamilj, följt av paus. Mer tycks inte behöva sägas sedan, utan man har en tyst gemensam tolkning av situationen, där killens sociala bakgrund laddas med symbolisk tyngd. Ingen frågar ”Hur menar du?” eller hänvisar till tolkningar av hans behov eller egna perspektiv på sin situation, till skillnad från många andra ärenden, där barnets/ den unges perspektiv är framträdande. Hur kan detta tolkas? De flesta av socialtjänstens klienter, inte minst vad gäller barnavårdsutredningar, hör till samhällets mer utsatta och på olika sätt mindre resursstarka grupper. De kan sägas röra sig inom positioner som förknippas med lägre samhällsklass eller marginalisering. Att vara socialsekreterare med socionomutbildning innebär en möjlighet till medelklassidentitet, om än inte så självklar som exempelvis läkare eller jurist. Socionom är en ”nästanprofession”, som även nämns i *Barnavårdsutredningar. En kunskapsöversikt* (Sundell et al 2008). Den vetenskapliga referensramen är splittrad och motsägelsefull, man använder sig av teorier från en rad olika discipliner – teorier vars grundläggande premisser inte alltid låter sig förenas med varandra, menar författarna. (BBIC kan dock ses som ett ambitiöst projekt för att förena utvalda delar från olika ämnen och forskningstraditioner, och med dem bilda en stabil och tillämpbar grund för utredare av barnavårdsärenden). Att utreda och bedriva myndighetsutövning innebär en tydligt överordnad maktposition gentemot klienten. Om klienten är van vid lägre positioner och att uppleva begränsad makt över sin tillvaro, kan det vara lättare för socialsekreteraren att hantera denna maktposition, än om klienten har en bakgrund som på andra sätt innebär högre status och mer inflytande i samhället än socialsekreteraren själv upplever. Jag tolkar

Om klienten är van vid lägre positioner och att uppleva begränsad makt över sin tillvaro, kan det vara lättare för socialsekreteraren att hantera denna maktposition.

ironin och kommentaren om klientens sociala bakgrund som ett uttryck för ett behov av att ventilerar en osäkerhet, eller intersektionell förvirring i hur man ska hantera denna situation av motstridiga maktstrukturer.

Skämt anspelande på ålder var ett återkommande inslag under vår andra observation i kommun A. I en diskussion kring olika ansökningar till en utlyst tjänst kommenterades de sökandes ålder särskilt, och sökande i närheten av pensionsåldern ansågs av några som skrattretande ointressanta – en hållning som väcker frågor om hur man här tänker kring mångfald på arbetsplatsen. En kultur där ungdom/yngre medelålder *i sig* uppfattas som något entydigt positivt tycktes etablerad inom gruppen och den äldsta kollegan fick utstå betydligt fler ironiska skämt än de andra (Jfr Näsman 2004). Även om hon framstod som en person som gärna bjöd på sig själv och tycktes ta jargongen med ro, är det rimligt att föreställa sig att en större mångfald avseende ålder i gruppen, eller åtminstone en större återhållsamhet med dessa kommentarer, hade inneburit en bättre psykosocial arbetsmiljö för henne.

Kompetensområden

Barnperspektivet är genomgående, med något undantag, centralt i handläggarnas redogörelser för sina ärenden. Man använder sig på ett självklart och bekvämt sätt av begrepp som används inom BBIC, talar explicit om barnens behov i förhållande till bedömningar av föräldrarnas omsorgsförmåga. Exempelvis om en 18-årig tjej med självskadebeteenden som bor hos sin alkoholiserade pappa, som anser dottern vara störd och vill att hon utreds:

Astrid: Jag vill tala med honom själv om hans omsorgsförmåga. Han kan ju inte säga något bra om sin dotter!

Anja: Tjejen är extremt verbal och insiktsfull. Hon ser att det är han som är omogen och är kritisk till hur han berättat om hennes sexliv för sina bekanta.

Annelie: Hon behöver få träffa andra i grupp och se att hon inte är ensam om problemen.



Barnperspektivet är genomgående centralt i handläggarnas redogörelser för sina ärenden.

Många deltar i diskussionen om möjliga insatser och om hur pappan är besviken på socialtjänsten för att de inte anser att det är hans dotter utan han själv som bär största delen av ansvaret för problemen.

Förutom att underlätta en lösningsfokuserad diskussion, och en förståelse som kommer klienterna till godo, kan användandet av dessa begrepp även ha en *gruppstärkande* funktion. Hänvisandet till dessa begrepp, som i sammanhanget blir viktiga symboler (Jfr Blumer 1969/1998), innebär också att de gemensamma referensramarna lyfts fram och att man (implicit) säger till gruppen att ”vi har bra verktyg att hantera detta, vi vet vad vi gör och vi är inne på rätt spår”. Detta kan ge viss lättnad och verka ångestreducerande när man som handläggare står inför att fatta ibland svåra beslut som har stor betydelse för utsatta barns och ungas liv. Att inte behöva stå ensam inför dessa beslut torde innebära stor skillnad.

Ett återkommande problem som var tydligt i ärendedragningarna i kommun A var *samverkan* med andra aktörer, så som skola, BUP och vissa HVB-hem. Samverkan innebär alltid en utmaning, och det är långtifrån säkert att orsakerna till svårigheterna främst finns att söka hos just socialtjänsten, men det är hursomhelst ett område där det tycks finnas behov av stöd i att utveckla fungerande sätt att kommunicera och arbeta. I en diskussion om ett ärende som rörde två familjehemsplacerade flickor som inte verkar få tillräckligt bra stöd i familjehemmet och som mobbades i skolan nämndes skolan i övrigt överhuvudtaget inte. Skolans personal framstår här inte som några som det kan löna sig att samarbeta med. Något som också uttrycktes direkt vid ett par tillfällen var behov av att bli bättre på att samtala med barn. ”Det är svårt att tala om svåra saker”, uttryckte en socialsekreterare, vilket visserligen inte behöver innebära att man i denna grupp hade större problem än på andra håll – snarare kan det istället vara ytterligare ett tecken på att man i denna grupp känner sig så pass trygg att man inte drar sig för att berätta om upplevda brister och känslor av otillräcklighet.



Samverkan innebär alltid en utmaning, och det är långtifrån säkert att orsakerna till svårigheterna främst finns att söka hos just socialtjänsten.

Observationer i kommun B

Rollövertaganden och interaktion

Helhetsintrycket av det sociala samspelet i denna grupp är att dess deltagare ännu inte funnit sig helt tillrätta i gruppen, men att man försöker hitta fungerande former att arbeta tillsammans på. Till vår förförståelse hör, att vi vet att gruppen till stor del består av nyrekryterad personal (som dock kan ha erfarenhet från barnavårdsutredningar i andra kommuner), att socialtjänsten innan den nya personalen kom haft problem av olika slag, samt att stora förhoppningar knyts till den nya chefen. Det är mycket möjligt, att det faktum att detta är en grupp där man ännu inte känner varandra så bra, bidrar till att vår närvaro som deltagande observatörer påverkar denna grupp mer än de andra. Det kan vara en förklaring till varför så få av utredarna här, till en början under den första observationen, inte har så många ärenden att ta upp. Ur fältanteckningarna:

Beatrice (chef): Vad har vi idag, Bella?

Bella: Vi tar det i eftermiddag.

Beatrice tittar på Barbro som sitter höger om Bella

Barbro: Nej.

Bodil: Jag ska träffa syskonparet i eftermiddag.

Beata: Nej... Jag vill ha en tid med dig (till Beatrice),

Birgitta: Jag har pratat med X, vi stöter på vissa problem igen och igen...

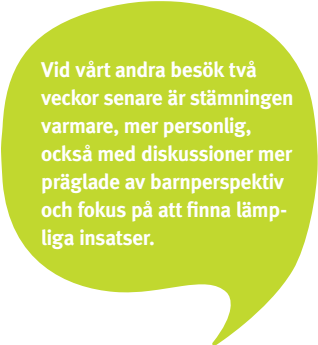
Bianca: Jag har ett ärende till familjerätten.

Beth: Jag har inget, men tänkte höra vad som hänt i helgen. Har inte hört något från socialjouren...

Beata: Jamen, jag kan ju ta ena syskonparet då.

Beata börjar berätta om ett komplicerat ärende med föräldrar som verkar missbruka droger, men envist förnekar detta. Flera deltar i diskussion om hur man kan bygga upp förtroende och få föräldrarna att samarbeta.

Bella: Ta hänsyn till deras rädsla. Fråga föräldrarna "Vad är det värsta som kan hända?" Försök bygg allians med dem.



Vid vårt andra besök två veckor senare är stämningen varmare, mer personlig, också med diskussioner mer präglade av barnperspektiv och fokus på att finna lämpliga insatser.

Socialsekreterarna delar så småningom med sig av sina ärenden inför gruppen, men verkar i första hand vilja tala enskilt med chefen om dessa. Det är svårt att avgöra hur stor betydelse vår närvaro som deltagande observatörer har, men tydligt är att man ännu inte tycks känna sig tillräcklig trygg med att berätta om svårigheter man brottas med, inför de andra. När gruppen så efter en stund kommer igång med att vrida och vända på ett ärende, ger man ändå uttryck för aktiva rollövertaganden och försöker ge varandra adekvata råd. Med något undantag ger man inte uttryck för så mycket känslor, utan är mån om att vara saklig och korrekt. Enligt tidigare rutiner tar chefen inte upp nya ärenden i grupp, utan delar ut dem enskilt till var och en, är information som vi får efter detta möte. Vid vårt andra besök två veckor senare är stämningen varmare, mer personlig, också med diskussioner mer präglade av barnperspektiv och fokus på att finna lämpliga insatser. Stämningen är mer personlig inte på så sätt att man berättar något personligt, utan genom att man uttrycker sig mer spontant, exempelvis:

Beth: Vad härligt att pappan nu agerar, att han verkar engagerad! Även om han är hård. Eller i ett annat ärende:

Beatrice: Känns det ok? Vi förstår vad du sitter med.

Bodil: Det är bara så tråkigt, känns som ett misslyckande.

Beatrice: Det bästa du kan göra nu är en noggrann uppföljning med familjeteamet.

Eller när en ny utredare berättar om när en kille skrivits in på behandlingshem:

Betsy: Jag var jätteosäker. Fick inte ens följa med dit. Var så inlyssnande och frågade dem hur de ville ha det. Kan känna generellt att man kanske lägger väl mycket i behandlarens händer. Man får inte info.

Beatrice: Jag tycker inte att du varit för laid-back. Det är en mycket omfattande insats. Nu blev det inte så bra som vi hade hoppats/.../Du vet vad han har för behov, så – får han adekvat hjälp?

Chefen ger ett professionellt och ansvarstagande intryck i sin tydliga fokus på att ge stöd till de enskilda handläggarna, men resten av gruppen är inte så aktiv i interaktionen med varandra. Vid vår andra observation är gruppen kraftigt decimerad, av olika skäl (någon är hos polisen, en annan hemma med sjukt barn och så vidare), vilket kan ha bidragit till att stämningen känns tryggare och att man nu delar med sig mer av sina känslor. Det kan också vara ett tecken på att gruppen mognar och att man börjar känna sig mer bekväma med varandra. En erfaren familjerättssekreterares närvaro denna gång, kan också med sitt positiva lugn ha haft en trygghetsskapande verkan.

Positionering och hantering av maktstrukturer

Gruppen om sammanlagt ett femtontal socialsekreterare och deras chef består uteslutande av europeiska kvinnor, de flesta i yngre medelåldern, några i tjugofemårsåldern och ett par enstaka i övre medelåldern. Den maktstruktur som tydligast framträder är den som relateras till kön, men då endast vid vårt första besök, och det kan inte sägas gälla hela gruppen. Efter pausen under vår första observation har en man i yngre medelåldern, här kallad "Benny" anslutit till mötet. Han är fältarbetare och har uppdraget att berätta för socialsekreterarna vad han vet om sociala problem bland ungdomar i kommunen:

Beatrice: Ja, då har vi en stund med dig, Benny. Vad har du med dig?

Benny tar fram ett papper och skämtar om att han har en lång lista med massor av upplysningar.

Benny: Ja, det är varmare och grönare nu...(spridda skratt i rummet)

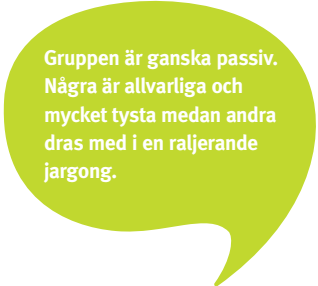
Ungdomarna ställer till det mer för sig. Och mer fester kommer.

Benny berättar om olika ungdomar, i huvudsak killar som "avancerat", umgås mer med kriminella än tidigare och vad de kan tänkas ägna sig åt.

Benny: Jag tror inte att han är sen på att hota, sno...

Beatrice: Alkohol och droger?

Benny: Stor användning! Svårt att säga... Figurerar troligen en hel del vapen där/.../En riktig ligist! Stora varningsklockor. Har inga belägg, men...



Gruppen är ganska passiv. Några är allvarliga och mycket tysta medan andra dras med i en raljerande jargong.

Socialsekreterarna frågar om olika ungdomar som utretts eller är under utredning och Benny berättar vad han tror sig känna till om dem. Gruppen är ganska passiv. Några är allvarliga och mycket tysta medan andra dras med i en raljerande jargong och skrattar åt Bennys skämt. Beatrice är allvarlig och ställer sakliga frågor. Benny berättar om hur flickor i 13-14 årsåldern har relationer med äldre, kriminellt belastade och missbrukande killar, om hur dessa tjejer cirkulerar mellan killarna. Britta frågar Benny om en 14-åring som tidigare diskuterats (och som vi därför vet om) vars pappa är inlagd för sjukhusvård och vars mamma är alkoholiserad. Britta beskriver det som att tjejen "blivit spännig på sista tiden" och använder mycket smink.

Benny: Det går mycket rykten om henne. Där verkar det gå snabbt utför.

Flera ställer frågor om tjejer och någon frågar generellt om dem.

Benny: De har kontakt med de här killarna, och det har man inte utan vidare.

Strax därefter frågar han "Jag menar, varför väljer man att vara tillsammans med en sån?" Stämningen blir tyngre. Några försöker möta frågan med lågmälda och dröjande svar som "Det ligger annat bakom. Detta är en utsatt tjej" och "Tjejerna är ju trasiga från början". Benny svarar inte och det är snart dags för avslut. Någon frågar om en annan tjej, men Benny menar "I min värld finns det ingen oro för henne". Sedan Benny lämnat rummet är det tyst en stund och stämningen är låg. Chefen understryker att det är viktigt att uppmärksamma om ungdomarna mår dåligt, även om Benny inte är orolig.

Min tolkning av ovanstående scenario är att det är präglat av genus, eftersom jag har svårt att föreställa mig att något liknande hade utspelat sig om fritidsledaren varit kvinna. Nu kan det inte slås fast utom alla rimliga tvivel, men min tolkning, utifrån en genusteoretisk förståelse, bland annat av mönster av kvinnlig heterosocialitet (Holmberg 1995; Wahl med flera 2008) är att hans kön spelade en avgörande roll för hur hans

redogörelser mottogs och hur hans jargong färgade diskussionen. Benny är den enda mannen i rummet, och detta tycks ge honom en privilegierad position. Han har troligen lägst utbildning och lägst kvalifikationer att bedöma ungdomarnas problem, men detta framstår som mindre viktigt. Hans lösa antaganden, baserade på rykten, möter få ansatser till ifrågasättanden. För en stund blir Benny experten, den vars definitioner av verkligheten ges företräde. Brittassätt att fråga om den 14-åriga tjejen, som "blivit spännig" och använder mycket smink, samt de (av Bennys skämt) bekräftande skratten kan analyseras i termer av heterosocialitet. Klartecken ges till Benny att fortsätta raljera över de minderåriga tjejernas rykten som promiskuösa. Det annars så framträdande barnperspektivet, seriositeten och fokus på ungdomarnas behov kan inte sägas prägla denna diskussion. När Benny så tycks vilja lägga skulden för övergreppen på de minderåriga på de utsatta själva, som han säger "väljer" detta, tycks det emellertid som att han går över en gräns. Det är inte roligt längre (om det någonsin var det), men ingen verkar med kraft orka hävda barnperspektivet eller utveckla sina invändningar när han är närvarande.

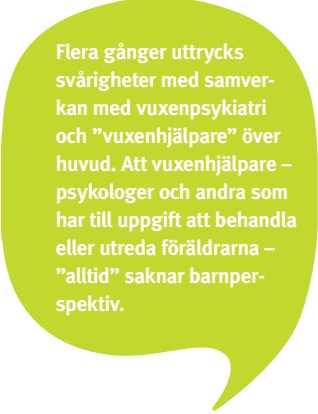


Benny är den enda mannen i rummet, och detta tycks ge honom en privilegierad position.

Kompetensområden

Med undantag för den situation som utspelade sig med den manlige fältassistenten, kan om kommun B också sägas, att barnperspektivet tas på största allvar under observationerna, och att olika insatser diskuteras på konstruktiva sätt, där goda kunskaper om olika typer av problematik, olika behandlingsmetoder och om hur samarbeten med klienter etableras demonstreras. Av de omkring tjugotalet ärenden som sammanlagt diskuteras under våra två observationer i kommun B, rör endast några enstaka yngre barn. Det är påfallande hur de allra flesta rör tonåringar, och där många av dessa tonåringar tycks ha verkligt tunga problem – drogmissbruk, grov kriminalitet och utsatthet för sexuella övergrepp. Som chefen uttryckligen definierar situationen:

Beatrice: Det börjar med bristande omsorg. Jag blir glad den dag vi har ärendedragningar om mindre barn. Vi kommer in försent.



Flera gånger uttrycks svårigheter med samverkan med vuxenpsykiatri och "vuxenhjälpare" över huvud. Att vuxenhjälpare – psykologer och andra som har till uppgift att behandla eller utreda föräldrarna – "alltid" saknar barnperspektiv.

Vid ett par tillfällen uttrycks irritation över att polisen inte anmält till socialtjänsten, utan endast valt att kontakta andra aktörer, som Barnahus. Att de yngre barnen i denna kommun i så ringa utsträckning blir föremål för utredning hos socialtjänsten kan bero på att de får all omsorg de behöver. En rimligare tolkning torde emellertid vara, att förskola, skola, polis och allmänhet inte har tillräckligt förtroende för socialtjänsten, för att de ska anse det lönt att göra anmälan. De problem som man här länge brottats med, men som man i med den nya personalen, nya chefen och implementeringen av BBIC hoppas kunna möta, kan ha stämplat verksamheten på ett sätt som kan krävas stort arbete att komma tillrätta med. Flera gånger uttrycks svårigheter med samverkan med vuxenpsykiatri och "vuxenhjälpare" över huvud. Att vuxenhjälpare – psykologer och andra som har till uppgift att behandla eller utreda föräldrarna – "alltid" saknar barnperspektiv, hävdas med eftertryck. Liksom i kommun A tycks behovet av stöd i att utveckla fungerande former för samverkan med andra aktörer stort.

Tillgång till aktuell forskning, på exempelvis ett område som barn till psykiskt sjuka föräldrar, efterfrågas under vår första observation i kommun B. Man vill ha mer kunskap för att kunna göra bättre bedömningar och ta de rätta besluten, men upplever sig sakna tid att på egen hand sätta sig in i och leta bland forskning. En socialsekreterare, Bella, vill att de "läser på tillsammans", "en sak i taget", och efterlyser en mer levande diskussion om olika forskningsresultat och metodutveckling. Chefen menar att det är bra om man mer aktivt kan tipsa varandra om böcker och låna ut till varandra. En annan socialsekreterare uttrycker att "jag använder redan forskning i mina utredningar", varpå Bella svarar att "Om jag får vara självkritisk då – jag har inte jättemycket tid att sätta min in i forskning". Vid vårt andra besök tar jag inledningsvis upp denna tråd, och berättar kort att en insats som diskuteras inom projektet just är att presentera forskning på ett lättillgängligt och användbart sätt, med detaljerade hänvisningar till var man kan läsa in sig närmare, som ett slags "referenser till barnavårdsutredningar", och att ett första utkast på hur

det skulle kunna se ut tagits fram. Den informationen tyckts tas emot positivt av gruppen, som lyssnar uppmärksamt.

Den teoretiska referensramen inom gruppen framstår som något splitt-rad. En socialsekreterare talar vid upprepade tillfällen om behovet av mer kunskap inom psykodynamisk teori, men får inte medhåll av de andra. En socialsekreterare är bekymrad över att inte vara överens med en behand-lare om vad en viss familj behöver, men ges inte utrymme att berätta när-mare vad oenigheten rör sig om. Tidsbristen gör sig återigen påmind. För-hoppningar knyts till BBIC, som definieras som något som kommer att höja kvaliteten på såväl utredningar som behandlande verksamheter:

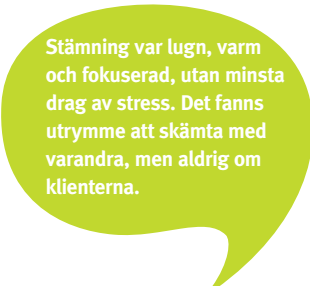
Birgit: Många institutioner har ju också börjat jobba med BBIC, så det kommer nog att bli väldigt bra.

Här uttrycks tilltro till BBIC-modellens möjligheter att hjälpa de unga, genom en samsyn kring barn och ungas behov hos socialtjänst och behandlingsinstitutioner.

Observationer i kommun C

Rollövertagande och interaktion

Kommun C hade valts ut utifrån vår kunskap om denna arbetsgrupp som en med ovanligt låg personalomsättning och många erfarna barna-vårdshandläggare. Mer än hälften hade mer än 2 års erfarenhet av barna-vårdsärenden, och flera av dessa 5 år eller mer. Den mest påfallande skill-naden mellan ärendedragningarna i kommun C i jämförelse med de andra, är den ringa mängd ärenden som behandlades. Under den första observationen diskuterades inte fler än fyra ärenden – men då fyra syn-nerligen komplicerade ärenden. Ett av dessa diskuterades i närmare fyr-tio minuter. Vi fick senare information om att ärendedragningarna här förbereds genom att chefen i förväg tar emot ärenden från socialsekrete-rarna, som de vill diskutera i grupp. Om alla är nöjda med detta vet vi inte, men fann heller ingenting som tydde på motsatsen. Stämning var



Stämning var lugn, varm och fokuserad, utan minsta drag av stress. Det fanns utrymme att skämta med varandra, men aldrig om klienterna.

lugn, varm och fokuserad, utan minsta drag av stress. Det fanns utrymme att skämta med varandra, men aldrig om klienterna. Man talade om barnen och ungdomarna med en respekt, utan sarkasm eller tendenser till objektifiering.

Den handläggare som hade minst erfarenhet av barnavårdutredningar (ett år), var under våra observationer här också den person som deltog minst i diskussionerna, något som kan motivera frågor om hur man som ny i en arbetsgrupp där de flesta är betydligt mer erfarna än man själv ges utrymme. Kanske var det en tillfällighet att hon var så tyst under just våra observationer. Eller kan det tolkas som att de andras kunskaper och säkerhet har en hämmande effekt om man är relativt ny, och att handledning i grupp med andra nyanställda skulle kunna vara ett forum där man då på ett bättre sätt kan ta plats och ventilerar frågor och reflektioner över sitt arbete. Det skulle ha varit intressant att ha deltagit i fler ärendedragningar i kommun C, eftersom det var så få ärenden som diskuterades, för att se om det alltid var samma personer som tog plats och fick stöd med sina ärenden, eller om det varierade så att alla fick ungefär samma utrymme. Ingen irritation kunde dock märkas, utan interaktionen präglades av lyhördhet och uppmuntran. När något ifrågasattes, så var det på ett sakligt sätt, exempelvis i ett ärende där en mamma som dömts till misshandel av sina barn ändå har dem hos sig på helgerna:

Cornelia: På vilka grunder har du gjort bedömningen att barnen och mamman kan ses själva? Inte så att du inte gjort en ordentlig bedömning – men... Det händer ju att föräldrar väcker barnen och misshandlar dem helt oprovocerat på natten. Man får som myndighetsperson ändra sig om ny information kommit fram.

Clara: Du var ju väldigt tydlig mot mamman om hur hon måste bevisa att barnen kan vara trygga hos henne.

En kollega, Cornelia, uttrycker här oro för att barnen inte är säkra, men är samtidigt noga med att respektera Cillas beslut genom att understryka att hon kan ha gjort en riktig bedömning utifrån tidigare insyn i mam-

mans omsorgsförmåga, men att ny information (i detta fall bland annat att mamman motsätter sig att barnen får behandling) kan innebära att beslut behöver omprövas, utan att detta innebär att man gjort något misstag. En annan kollega, Clara, vill visa att hon sett att Cilla tagit säkerhetsaspekten på allvar. Båda gör rollövertaganden och vill uppmuntra Cilla i hennes ganska svåra utredningsarbete.

Positionering och hantering av maktstrukturer

Liksom i tidigare arbetsgrupper som studerats, var gruppen relativt homogen, beträffande kön, etnicitet och ålder. Möjligen i ännu högre grad än kommun B och C. Medelåldern var något högre, då mer än hälften av socialsekreterarna var över fyrtio. Samtliga var europeiska kvinnor. Ett intressant exempel på hur i samhället dominerande maktstrukturer relaterade till kön och ålder kan utmanas, ägde rum under den första observationen i kommun C. Efter paus ansluter två familjebehandlare, en man och en kvinna som vi kan kalla Claes och Christina, till mötet. De är båda i övre medelåldern, och utstrålar lugn och säkerhet. Claes har börjat med behandling med de barn som Cilla var handläggare för, vars mamma dömts för misshandel. Cilla utreder hur umgänget med mamman påverkar barnen, som enligt henne ändå vill träffa mamma, trots allt som hänt. Claes menar att barnen ”uttrycker att de inte vill träffa mamman, förutom mellanpojken som blev ledsen och grät lite”. Den manliga familjebehandlaren hävdar vidare:

Claes: När en man misshandlar så är det ju inga konstigheter att förhindra honom från att träffa barnen. Men hur skyddar vi dem nu?

En diskussion om det specifika ärendet tar vid. Det framkommer att mamman uppträtt verbalt aggressivt mot Claes och motsätter sig att barnen får terapi. Efter en stund säger

Cilla: Jag ska ta upp saken med mamman... Många män som mördat sina kvinnor får ändå ha vårdnad om barnen. Du säger hela tiden att män blir diskriminerade men så är det inte.

Claes: Vad har jag för utrymme att träffa barnen utan mammans medgivande? Det ska bli intressant att se hur vi gör nästa gång vi har en våldsutövande man.

Christina: Jo, men vi har ju haft flera sådana ärenden.

Christina ger exempel på fall när stor hänsyn tagits till våldsutövande fäders åsikter och rättigheter, på sätt som fått negativa konsekvenser för barnen. Därmed anses diskussionen avslutad och man byter ämne.

Cilla är kvinna, uppskattningsvis ett tjugotal år yngre än Claes, och sysslar med utredning, som inom socialtjänsten ibland anses ha lägre status än behandling. Hon lyssnar på hans ifrågasättanden, men bemöter hans generaliserande påstående¹⁷⁾ sakligt och bestämt. Claes, som ger intryck av att vara en klok och resonabel person, ger dock inte med sig i sitt hävdande av manlig diskriminering, förrän hans kollega, den andra familjebehandlaren, ger Cilla sitt stöd och saken tycks avgjord. Hur kan det tolkas? Vad hindrade gruppen från att agera heterosocialt och prioritera att bekräfta mannen i rummet? Om de andra i gruppen hållit med Claes om att det vanliga är att våldsutövande pappor begränsas mer än våldsutövande mammor, eller inte Christina gripit in, hade då Cilla orkat stå på sig? Tryggheten i gruppen, som delvis är beroende av socialsekreterarnas goda kompetens, gruppens stabilitet och även den relativt höga medelåldern, tror jag kan vara av stor betydelse här. Ett vanligt beteende vid osäkerhet, (i alla fall om man är heterosexuell) är att hela tiden söka bekräftelse från det motsatta könet (eller båda) och att anspela på heteronormativitet. Det handlar om att få sin attraktionskraft, såväl som sin normalitet säkerställd. I kommun C märktes inget som helst behov av detta. Min tolkning är att maktstrukturer kan utmanas om gynnsamma villkor råder, där en trygg arbetsgrupp utgör en viktig del.

Kompetensområden

Barnperspektivet är centralt i alla diskussioner här, undantagslöst. Det tycks också som att man hittat sätt att ändå hantera allt det lidande som det innebär att man konfronteras med, som utredare i fall med barn som

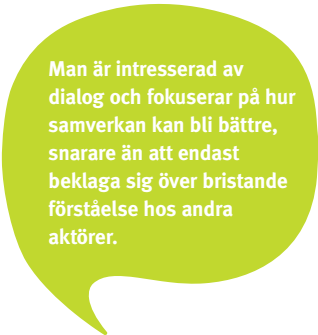
Det tycks som att man hittat sätt att hantera allt det lidande som det innebär att man konfronteras med som utredare.

far illa. Hur man i kommun C burit sig åt för att finna detta lugn och denna tillförsikt är inte uppenbart i observationerna. Möjligen har man mindre ärendemängd än andra – lägre kvantitativa krav än vad som är vanligt. Rimliga delförklaringar är emellertid den låga personalomsättningen och de relativt etablerade relationerna med övriga lokalsamhället, samt att de anställda arbetar här för att de vill arbeta just med detta. Stämningen blir under våra två observationer aldrig uppgiven eller cynisk, men rimligt att anta är att även denna personalgrupp har mindre lyckade dagar. Vissa problem med samverkan märktes, också i denna kommun. I ett fall med en flicka som var svårt traumatiserad av långvarig misshandel från pappa och omsorgssvikt från mamma och åkt ut och in från en rad olika jour- och familjehem för att ingen orkade med hennes ångestutbrott, berättar hennes handläggare att hon hittills förgäves argumenterat hos BUP för att flickan ska få ordentlig vård. Hon uttrycker dock hopp om att de snart ska inse hennes behov av behandling, och man diskuterar länge vilken typ av placering (kvalificerat familjehem) som på lång sikt skulle kunna fungera för detta barn.

Samverkan med andra aktörer, framstår dock som lättare här än i kommun A och B. Den sista stunden ägnas åt att diskutera BBIC:s grundprinciper, och chefen uppmanar gruppen att fundera på om dessa kommer till uttryck i utredningarna. Avslutningsvis säger Cornelia: ”Det vore bra om skolan får veta mer om hur vi jobbar nu. Kanske skulle vi ha ett informationsmöte om BBIC?” Förslaget tas emot positivt av gruppen. Man är intresserad av dialog och fokuserar på hur samverkan kan bli bättre, snarare än att endast beklaga sig över bristande förståelse hos andra aktörer.

Slutsatser och avslutande diskussion

Det tydligaste intrycket från observationerna bland socialtjänstens barnavårdsutredare i samtliga tre kommuner är den starka implementeringen av barnperspektiv, som i stort sett var genomgående. Eftersom detta är en kvalitativ fallstudie, kan ingenting sägas om hur vanligt det är att barnpers-



Man är intresserad av dialog och fokuserar på hur samverkan kan bli bättre, snarare än att endast beklaga sig över bristande förståelse hos andra aktörer.

pektiv har denna framskjutna plats i andra arbetsgrupper – jag kan inte göra någon kvantitativ generalisering utifrån dessa resultat. Däremot kan jag bidra med tolkningar om vad som kan främja detta barnperspektiv, respektive tenderar att försvåra att det ska styra utredningsarbetet. Det är saker som är svårare att frilägga i en enkätundersökning.

Helhetsintrycket från fältarbetet är att personalen stöttar varandra så gott det går, och gör rollövertaganden, även om stämningen i grupperna skilde sig mycket åt från varje observation – också ibland inom samma kommun. Arbetsledarens roll är oerhört viktig, men gruppen framstår som inte mindre betydelsefull. Fler perspektiv och erfarenheter som delas berikar verksamheten. I en av kommunerna framstod gruppens potential som delvis outnyttjad – en obalans mellan gruppmedlemmarnas interaktion med varandra och chefens ansvar kunde observeras. En situation som väcker frågor om chefens möjligheter till avlastning, eget stöd och handledning, samt om hur ärendedragningarna kan fås att bli så meningsfulla som möjligt, så att alla i personalen får de infallsvinklar som kastar nytt ljus över ett visst problem, stärks i sin tilltro till sig själva och i sin förmåga att utföra ett kvalificerat arbete.

I två av de tre kommunerna framstod arbetsbelastningen – såväl de kvantitativa som inlärningskraven höga. Man hann inte gå igenom alla ärenden som man hade behov av att diskutera, man hade inte tid att delta i utbildningar som erbjöds och man efterfrågade aktuell forskning men upplevde sig inte ha tid att sätta sig in i denna. Vid upprepade tillfällen uttrycktes denna tidsbrist explicit. En slutsats som kan dras av detta är att den höga personalomsättningen och höga andelen oerfarna, eller i vissa fall ren underbemanning (fler tjänster behövs), får som tydlig konsekvens att möjligheterna för socialsekreterarna att göra noggranna och kvalificerade utredningar och tillägna sig den kunskap som krävs för arbetet begränsas.

Barnperspektivet som successivt har stärkts i lagstiftningen innebär också högre krav på socialsekreterarna. Dels tidsmässigt – att de ska hinna samtala med barnen helst vid flera tillfällen (Socialstyrelsen 2004a), även kunskapsmässigt – att de ska ha kunskap om genus, inte-

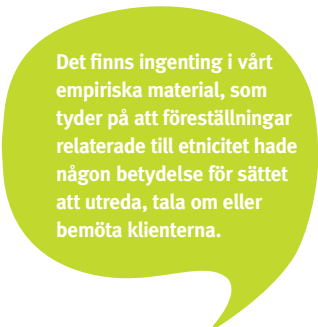
gration och uppväxtvillkor och annat (Socialstyrelsen 2004b). Men också, inte minst, att det innebär en större känslomässig påfrestning att verkligen försöka sätta sig in i hur de barn som far illa upplever sin situation. En slutsats som kan dras är att de observerade personalgrupperna prioriterar barnperspektivet men att detta barnperspektiv också kostar (psykiskt för socialsekreterarna). Menar vi allvar med FN:s konvention om barnets rättigheter bör det dock också få kosta – på samhällsekonomisk kort sikt. På längre sikt kan man inte annat än att se en välfungerande social barnavård som en ren investering. Förutom att stort mänskligt lidande kan förebyggas med rätt insatser i tid, finns även rent samhällsekonomiska argument för att satsa på den sociala sektorn överhuvud, och kanske barnavården i synnerhet.¹⁸⁾

Samverkan framstod, vid sidan om arbetsbelastningen (kvantitativa krav och inlärningskrav) som den stora utmaningen i barnavårdsutredarnas arbete. I samtliga kommuner uttrycktes besvikelse och frustration över bedömningar och ageranden från andra aktörer, det kunde vara HVB-hem, familjehem, jourhem, BUP, Vuxenpsykiatri, skola, förskola, polis eller behandlare. Att närmare ge förslag på vad som bör göras för att hitta former för bättre fungerande samverkan med andra aktörer, låter sig inte göras inom ramarna för denna observationsstudie. Här kan endast slutsatsen dras att problemet tycks mycket vanligt, och att det kan ha allvarliga konsekvenser för möjligheterna att hjälpa de barn och unga som far illa. Ett annat kompetensområde som några uttryckte behov av att utveckla var att samtala med barn.

Observationerna visade att det var just i situationer där mängden svåra ärenden framstod som särskilt överväldigande, som barnperspektivet försvagades, och som öppnade upp för en mindre respektfull jargong om klienterna bland vissa anställda. Var gränserna går för skämt och jargong, om klienter och kollegor emellan, är en viktig fråga att reflektera över, men kan inte ges något bra svar här. Skämt och jargong kan ha en legitim funktion i att vara gruppstärkande, hämningsupplösande och avslappnande. Det kan vara nödvändigt att också få visa humor och skratta, i ett arbete där man möter så mycket lidande. Klart är emellertid,

Samverkan framstod, vid sidan om arbetsbelastningen som den stora utmaningen i barnavårdsutredarnas arbete.

Det var just i situationer där mängden svåra ärenden framstod som särskilt överväldigande, som barnperspektivet försvagades, och som öppnade upp för en mindre respektfull jargong bland vissa anställda.



Det finns ingenting i vårt empiriska material, som tyder på att föreställningar relaterade till etnicitet hade någon betydelse för sättet att utreda, tala om eller bemöta klienterna.

att jag vid något tillfälle uppfattade jargongen som över gränsen för vad som är etiskt försvarbart. Vid något tillfälle spelade också klass in negativt, på förmågan att behålla fokus på barnperspektivet, men diskussionen höll sig här ändå inom rimliga gränser. En slutsats som kan dras av dessa tolkade iakttagelser är att det föreligger ett visst behov av utrymme att reflektera över hur ens egna kön och sociala bakgrund, samt egna föreställningar relaterade till dessa variabler, påverka ens sätt att utreda och bemöta klienter av olika kön och socioekonomisk status. Det kan ses som ett kompetensområde i behov av utveckling.

Det finns ingenting i vårt empiriska material, som tyder på att föreställningar relaterade till etnicitet hade någon betydelse för sättet att utreda, tala om eller bemöta klienterna. Åtskilliga av dem hade utomnordiskt ursprung, men etnicitet gavs ingen central roll i beskrivningarna av barnens behov, och varken barn eller föräldrar tycktes man definiera utifrån denna. Ingen av de anställda hade utomeuropeiskt ursprung, varför det inte går att säga något om betydelsen av etnicitet för personalens sätt att interagera med varandra.

I en grupp bestående av nästan uteslutande personal i yngre medelåldern skämtades anspelande på högre ålder vid flera tillfällen, exempelvis i en diskussion om när ny personal skulle tillsättas. Dessa skämt kan tolkas som lindrigare former av ålderism, eventuellt samspelande med sexism. Att ha passerat livets förväntade mittpunkt konstrueras som något entydigt beklagansvärt för individen, kanske särskilt om det är en kvinna, och belastande för gruppen. En sådan jargong aktualiserar frågor om betydelsen av blandade personalgrupper – inte bara avseende kön och etnicitet, utan även med en åldersmässig spridning – för att minimera risken för stereotypisering och diskriminering och möjliggöra för nyanserade förståelse och kloka beslut, grundade på erfarenhet och olika kompetenser.

Inga andra kompetensområden framstod som i något särskilt behov av utveckling. Personalen tycktes väl insatt i olika behandlingsmetoder, i hur realistiska mål sätts upp och hur insatser följs upp och dokumenteras. Implementeringen av BBIC togs på allvar, och stora förhoppningar

knöts till modellen. Avslutningsvis kan sägas om implementeringen av BBIC och användandet av modellens centrala begrepp, sättet att relatera det man vet om föräldrarnas omsorgsförmågor till barnets individuella behov, att det kan fylla fler syften än att höja kvaliteten på utredningarna. Observationerna gav intryck av att refererandet till denna gemensamma referensram även hade viss ångestreducerande och gruppstärkande effekt. Begreppen blev ett slags symboler, och hänvisandet till dem ett sätt att påminna gruppen om att bra redskap finns, och att man inte navigerar i mörker på egen hand.

Observationerna gav intryck av att refererandet till denna gemensamma referensram även hade viss ångestreducerande och gruppstärkande effekt.

10) Handledare för denna avhandling var docent Anna-Lena Lindqvist, som varit en viktig aktör i projektet "Kompetensupbyggnad i social barnavård".

11) De kollektivt skapade symbolerna används i kommunikation för att representera något. Då en symbols mening aldrig kan vara exakt densamma för alla, sker hela tiden omtolkningar och betydelseförskjutningar, genom människors sociala interaktion med varandra (Blumer 1969/1998). Kulturer och samhällen är på så sätt aldrig statiska, även om vissa symboler och tolkningar kan vara mycket djupt förankrade.

12) Se t ex Trost & Levin (2004) för en närmare beskrivning av dessa gemensamma historiska rötter.

13) Med ett intersektionellt perspektiv kan det betonas att också män kan marginaliseras eller objektifieras av kvinnor, särskilt om flera maktstrukturer relaterade till etnicitet, ålder eller klass i ett visst sammanhang får en större betydelse. Som en ung, svart, lågutbildad man i en grupp av högutbildade och/eller ekonomiskt resursstarka, vita medelålders kvinnor.

14) Detta sociala mönster tar sig uttryck i lojalitetshandlingar med män som att kvinnor kan ta initiativ till att aktivt försvara ordningen, förneka betydelsen av kön i samhället, arbetslivet och visa omsorg om män som könsvarselser genom att på olika sätt bekräfta dem som sådana.

15) Inom traditionell psykologi utgår man från modern som primär vårdnadshavare. Tendenser till detta är fortfarande starka i den allmänna samhällsdebatten i diskussioner om "barnets bästa" och inom de professioner som möter barn och föräldrar, även om en viss ökad barnorientering från män kunnat konstateras de senaste decennierna och med det ökade förväntningar på faders delaktighet och omsorgsinriktning (Jalmert 2005; Bekkengen 2003; Bruno 2007 med flera). Ett genombrott för en ny syn på fäder kom i och med 1980-talets kliniska forskning, där det slogs fast att män också har förmåga till omsorg (Johansson 2004).

16) I Helena Johanssons (2006) avhandling i socialt arbete, *Brist på manliga förebilder. Dekonstruktion av en föreställning och dess praktik*, hävdas att traditionell psykoanalytisk teori fortfarande utövar ett starkt inflytande på hur kön förstås inom socialtjänsten. Även hos sociologen och socialpsykologen Thomas Johansson (2004) problematiseras tendenserna till överbetoning av disciplinering av tonårspojkar inom socialt arbete, med utgångspunkt i egna empiriska studier. Behov av stöd i att utveckla förmågan att sätta ord på känslor, reflektera och skapa fungerande relationer, negligeras menar Johansson, till förmån för att fostra dessa pojkar och unga män till traditionell manlighet.

17) För en närmare genomgång av forskningsläget när det gäller barns upplevelser av våld i familjen hänvisas till dokument på Regionförbundets hemsida, www.regionuppsala.se.

18) Se Johréns avsnitt, kapitel 2 i denna rapport.

6. Prövade insatser och strategier

Anna-Lena Lindquist

I det här kapitlet behandlas olika aspekter som kommit fram i kartläggningen och som sammanhänger med möjliga insatser. Avsikten är att granska hur kommunerna gripit sig an problemet med hög personalomsättning och brister i kompetensutveckling. Underlag i den här genomgången är dels den åtgärdslista som blev det samlade resultatet av kontakten med olika parter i kommunerna (bilaga 1). Men också en materialinsamling som skett för att fördjupa kännedomen om olika lösningar. De aspekter som behandlas är rekrytering, introduktion, arbetsbelastning/bemanning, psykosocialt stöd, kompetensutveckling.

Rekrytering

Cheferna bedömde, att det i huvudsak var nyexaminerade socionomer som sökte de aktuella tjänsterna och att man därför inte hade något val annat än att anställa dessa, trots att det enligt Socialstyrelsens Allmänna Råd inte borde förekomma att socionomer med mindre än ett års erfarenhet av socialt arbete skall komma i fråga som anställningsbara på tjänster som utredare och uppföljare av barn- och ungdomsärenden. Det var således en förekommande rekryteringspolicy att anställa nyexaminerade socionomer på lediga tjänster. Handläggarnas bedömning var, att de uppfattade den som ett budskap om att kompetens inte värdesattes och att man var lätt utbytbar om man kom med klagomål eller ställde krav.

Cheferna bedömde, att det i huvudsak var nyexaminerade socionomer som sökte de aktuella tjänsterna och att man därför inte hade något val annat än att anställa dessa.

Att tvingas till ständiga nyrekryteringar är något som inte bara uppehåller chefer och arbetsledare och skapar belastning på arbetsgrupper med hög personalomsättning – det är också något som kan åsättas ett pris. Den personalekonomiska analysen som presenteras i kap. 2 visar, att personalomsättningen bland socialsekreterare inom familj/ungdom/barnavård i Uppsala-regionen kostar mångmiljonbelopp varje år.

Hur presentera sig?

Det är i huvudsak två incitament som används för att locka personal till området – och samtidigt motivera redan anställda att bli kvar.

Det ena är ett *generellt lönetillägg* för handläggare av barn- och ungdomsutredningar (3 000 kr i Enköping) eller för alla som arbetar med myndighetsutövning inom Individ- och familjeomsorg (1 100 kr i Uppsala). En bedömning av lönetillägg som framkommit under kartläggningen är dock, att det är en insats med begränsad räckvidd. Eftersom lönenivån generellt är låg kan ett lönetillägg inte ens riktigt föra lönenivån till det som handläggarna själva bedömde vore jämförbar med andra yrkesgrupper med motsvarande utbildningsnivå och svåra arbetsuppgifter. De fortsatte således att känna sig underbetalda ganska snart efter att glädjen över tillägget hade lagt sig. Det som ett generellt lönetillägg för just den här yrkesgruppen kan innebära är dock möjligtvis, att konkurrensen i f t arbete inom Råd och stödområdet något tippar över till myndighetsidans fördel. Samtidigt kan det innebära, att personer som egentligen inte är motiverade att behålla arbetsuppgifterna blir kvar men kanske utan egentligt intresse för att utvecklas i arbetet.

Den andra anställningsfördelen är *generösa utbildningsmöjligheter* något som handläggarna ofta uttryckte sig mycket positivt om. Det fanns dock också kritiska röster: Att de utbildningar som erbjöds inte var avpassade till arbetsuppgifterna som utredare, att de kom vid fel tidpunkt, att man hade svårt att komma till utbildningstillfällena eftersom mängden arbetsuppgifter bestod samt att det inte fanns en planering för och tid att införliva de nya kunskaperna i arbetet.



En bedömning av lönetillägg som framkommit under kartläggningen är att det är en insats med begränsad räckvidd.

Differentiering av tjänster

Enköpings kommun har under kartläggningsperioden annonserat efter en ”processtödjare” – en tjänst vars arbetsuppgifter skall motsvara det man också kan benämna senior handläggare och som i kraft av en avsevärd kompetens och erfarenhet inom området skulle fungera som introduktör och stöd till mindre erfarna kollegor utan att själv ha ärenden. Det är en konstruktion som i viss mån motsvarar tidigare 1:e socialsekreterare eller gruppleddare men utan att ha något ansvar som arbetsledare eller fungera som vikarie vid ordinarie arbetsledares frånvaro. Förutom att fylla en kvalitetsfunktion i det dagliga arbetet, kan en sådan tjänst också ge ett budskap om vilka krav på kompetensutveckling arbete inom social barnavård ställer och att det finns möjlighet att göra karriär inom yrket utan att för den skull övergå till att bli arbetsledare. Tjänsten har inte kunnat tillsättas under kartläggningsperioden, varför erfarenheten och värdet av en sådan tjänst inte kan bedömas här

Lönesättning, möjlighet till löneutveckling

Generellt ligger lönerna på låg nivå, lägre i regionens centrum Uppsala kommun än i ytterdelarna, där svårigheterna att rekrytera är större. Möjligheterna till löneutveckling är begränsade eftersom det samlade löneutrymmet sällan tillåter några mer betydande satsningar. Istället innebär ofta svårigheterna att rekrytera nya medarbetare, att de nyanställda får relativt höga löner i förhållande till de erfarna, vilket ytterligare understryker det intryck handläggarna kunde få av att deras kompetens inte värdesattes och att arbetsgivaren kanske hellre faktiskt rekryterade ny personal än arbetade för rimliga arbetsvillkor och löner till redan anställda.

Nästan två av fem svarade negativt på frågan ”När du kom ny till ditt nuvarande arbete, tog då din arbetsledare och dina kollegor hänsyn till dina behov av inskolning?”

Introduktions- och inskolningsprogram

I den enkät som besvarades av handläggarna var det nästan två av fem som svarade negativt på frågan ”När du kom ny till ditt nuvarande arbete,

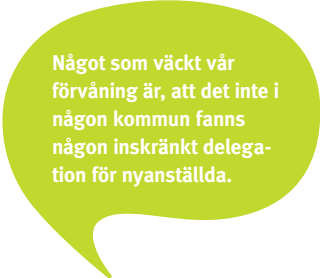
tog då din arbetsledare och dina kollegor hänsyn till dina behov av inskolning?”¹⁹⁾ Svaren kan ju avspegla förhållanden som ligger någon tid tillbaka, men att brister i introduktion också kunde vara ett aktuellt problem fick vi beskrivningar av vid handläggارئintervjuerna. Här några röster från tre olika kommuner:

- Började för nästan ett år sedan och fick ingen introduktion alls. Inkastad i arbetet med klienter, BBIC, dataprogram, ny kommun osv., hade önskat en bättre introduktion och stöd och hjälp och så är det fortfarande.
- Jag slängdes in i en utredning när jag kom ny här utan erfarenhet av bv-utredningar. Det var tunga LVU-ärenden som var det första jag gjorde. Det var vansinnigt. Kollegorna fick svara på alla mina frågor. Är man ensam så blir man väldigt utsatt. Jag blev hotad. Det drabbade både mig och min familj... Ändå förväntas man jobba vidare i ärendena.
- Hann aldrig få någon introduktion utan kastades in i det ena nya ärendet efter det andra utan att hinna sätta mig in i gången. Ofta var det ärenden med tidspress. Känner som att jag står helt ensam och det vilar på mig att ”ro detta iland”.

Men vi fick också exempel på välfungerande introduktion, då någon ny fått ett uppskattat stöd från en väl kompetent kollega.

Något som väckt vår förvåning är, att det inte i någon kommun fanns någon inskränkt delegation för nyanställda. Det avspeglar måhända en omedvetenhet om den introduktions-/inskolningsproblematik som finns inom detta fält.

I observationsstudien (kap. 5) kunde vi se hur en oerfaren arbetsgrupp tappade i professionalitet och förståelse av sin myndighetsroll i mötet med en könsjargong. Betydelsen av vad ett barnperspektiv innebär och ansvaret i myndighetsrollen måste i den situationen uppmärksammas och tydliggöras för att inskolningen skall bli kvalificerad. Att det finns kollegor och arbetsledare som kan stå för den kvalificeringen är en förutsättning för de oerfarna handläggarnas yrkesutveckling.



Något som väckt vår förvåning är, att det inte i någon kommun fanns någon inskränkt delegation för nyanställda.

För att få underlag i hur man kan se på arbetet med introduktion och inskolning har några olika program granskats via dokumentation och i viss mån intervjuer med personer som ansvarar för eller har god kunskap om programmet.

Kommunerna i Dalarna

Kommunerna i Dalarna har slutit sig samman kring ett introduktions- och utvecklingsprogram för sina socialsekreterare – inte bara inom barn och ungdomsområdet. Programmet (Dalarnas forskningsråd odaterad) bygger på de erfarenheter som framkom i en studie av situationen i kommunerna (Olsson 2003) och drivs i Dalarnas forskningsråds regi. Det startade våren 2004, omfattar fem år och pågår fortfarande med nya grupper av socialsekreterare. Sedan 2007 genomförs programmet i samarbete också med kommunerna i Gävleborgs län.

Man försöker att gemensamt hantera såväl introduktionsproblem som mer långsiktig yrkesutveckling. Programmet bygger på förutsättningen att man som socialsekreterare önskar få växa i arbetet, få nya insikter och bygga på sin kompetens oavsett hur länge man har arbetat i yrket. Och att det i arbetet uppstår tillfällen då man är i behov av stöd oavsett om man är ny eller mycket erfaren. Programmet bygger således på att kunna erbjuda något oavsett hur erfaren man är.

Den period som räknas som introduktions- och inskolningsperiod omfattar två år och omnämns i programmet som ”våga vara ny”. De insatser som görs inriktas mot att som ny få möjlighet att träffa andra i samma situation, att delta i seminarier samt få mentorsstöd från en mer erfaren kollega i annan kommun. Syftet är, att kunna få vara ny och osäker även när de första månaderna har gått, att komplettera det stöd som ges på varje arbetsplats och avlasta både chefer och arbetskamrater.

Under femte året ingår man i en reflektionsgrupp vars tema är ”välja yrket på nytt”. Här tar man således sig an att se både yrket som ett ingångsyrtke inom socialt arbete och att vara en mer långvarig yrkeskarriär.

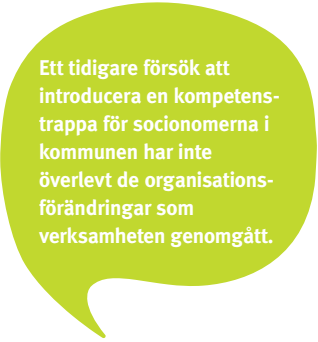
Programmet bygger på förutsättningen att man som socialsekreterare önskar få växa i arbetet, oavsett hur länge man har arbetat i yrket.

Syftet är, att kunna få vara ny och osäker även när de första månaderna har gått, att komplettera det stöd som ges på varje arbetsplats och avlasta både chefer och arbetskamrater.

Introduktionsprogram i länskommunerna

I Uppsala kommun finns en skriven introduktionsplan. En pärm har satts samman med grundläggande information som varje nyanställd får. Ett rikt utbud av utbildningar erbjuds medarbetarna utifrån en individuell kompetensutvecklingsplan som utgår från när man tagit del av en viss utbildning, inte antal år i yrket. Ett tidigare försök att introducera en kompetenstrappa/karriärstege för socionomerna i kommunen har inte överlevt de organisationsförändringar som verksamheten genomgått.

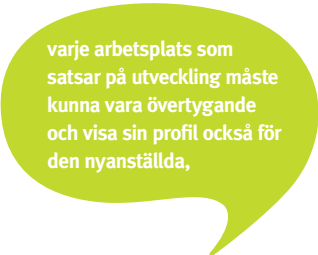
I Östhammars kommun finns ett kommungemensamt introduktionsprogram för nyanställda som sträcker sig över en fyramånadersperiod och omfattar såväl praktiska frågor som mer psykosociala frågeställningar. Programmet är överskådligt och har en tydlighet kring ansvar och uppföljning. Det finns tillgängligt på Regionförbundets hemsida (www.regionuppsala.se).



Ett tidigare försök att introducera en kompetenstrappa för socionomerna i kommunen har inte överlevt de organisationsförändringar som verksamheten genomgått.

Stödmöjligheter för nyanställda pedagoger i Uppsala kommun

Sedan fem år tillbaka finns i Uppsala kommun ett väl utvecklat stödprogram för nyanställda pedagoger. Programmet utvecklades som en följd av ett centralt avtal (ÖLA 2000) med överenskommelse om rätt till särskilt stöd under det första året som nyanställd lärare/pedagog. Programmet bygger på erfarenheten, att övergången från studier till yrkesverksamhet innebär olika yrkessocialisationsprocesser (Fransson 2006). De erfarenheter man skaffat sig under studiernas praktikperioder är något annat än att vara yrkesverksam, yrkets arbetsvillkor och insikten i svårigheterna att inom verksamhetens komplexa organisation realisera det man föresatt sig göra är sådant som bidrar till frustration och chock. Introduktionsprogram behöver kunna omfatta *praktiskt stöd* (vilka rutiner gäller, var hittar man vad, konkreta tips och idéer), *moraliskt stöd* (feed-back på hur väl man tycker sig uppfylla de krav och förväntningar som den nyanställda uppfattar ställs på personligt agerande och prestation i olika situationer) och *situationshanterande stöd* (att hantera upp-



varje arbetsplats som satsar på utveckling måste kunna vara övertygande och visa sin profil också för den nyanställda,

komna situationer och problem). Men också *problematiserande stöd* som innebär att medvetandegöra och utveckla erfarenheter, kunskaper och värderingar för att bli mer professionell och reflekterande kring mötet mellan uppdraget, den egna förmågan, viljan och plikt känslan samt yttre tryck av förväntningar och krav. Det problematiserande stödet är svårt att tillgodogöra sig i inledningen av en yrkeskarriär, men varje arbetsplats som satsar på utveckling måste kunna vara övertygande och visa sin profil också för den nyanställda, varför det blir särskilt nödvändigt att skapa arenor där de nyanställda får möjlighet att problematisera de erfarenheter de gör.

Programmet består av tre delar. En introduktör på arbetsplatsen hjälper till på olika sätt alltifrån praktiska frågor till information om arbetsplatsens kultur, organisation och regelverk. En erfaren mentor, som inte är kollega utan hämtas från en annan arbetsplats, skall under första året kunna fungera som bollplank för metodiska frågor vid regelbundna kontakter omgärdade med tystnadsplikt. En frivillig grupphandledning i form av reflekterande samtal där man skall få känna stöd från och gemenskap med andra nyexaminerade i liknande situation och få hjälp att problematisera erbjuds de nyanställda. Programmet bedöms som välfungerande.²⁰⁾

Att ha resurser för realisering av introduktions- och inskolningsprogram

Det är bara två av kommunerna i projektet som har skrivna introduktionsprogram. Även om det finns ett nedskrivet program, gäller det att det finns arbetsledare och kollegor tillgängliga som kan tillämpa programmet. Då är det en fördel att programmet innehåller specifikationer av vem som skall ansvara för vad och att kraven på uppföljning är tydlig. Om någon kollega får ett uppdrag att stödja en nyanställd kollega, blir arbetsuppgiften tydliggjord och kan läggas in i den handläggarens arbetsplanering.

När det gäller inskolningsprogram, mer långsiktiga satsningar på personalens yrkesutveckling, verkar de erfarenheter vi fått fram att det är

nödvändigt med samarbete mellan kommuner eller enheter och att resurser avsätts särskilt och skyddas.

Arbetsbelastning/bemanning

Bemanningsstrategier

När vi ställt frågor till ledningspersoner om hur man tänkt om bemanning, har svaren oftast varit rätt så vaga. Det har handlat om att man tagit in extra personal i lägen då anmälningar har hopat sig. Intrycket är, att det varit situationer som uppfattats närmast som krislägen. Då har det framför allt varit konsulter som hyrts in för att arbeta av högarna av anmälningar. Det är egentligen bara cheferna i Håbo som kunnat redogöra för strategier som sätter ärendebelastning i förhållande till befolkningsförändringar, dvs. förutsätter att en ökning av antalet barn och ungdomar i befolkningen systematiskt behöver följas upp med förändrad bemanning. Frågan om det går att arbeta utifrån medvetna och objektivt grundade strategier har väckts i projektet. Eftersom ärenden kan se väldigt olika ut, är det svårt att använda enbart ärendebelastning som grund för bedömning. Antal tjänster i förhållande till det befolkningsunderlag man har att förhålla sig till verkar vara ett meningsfullt mått för bedömning av grundbemanning.

Något som har diskuterats i projektet och väckt stort intresse både från ledningshåll och bland handläggarna är, om kommunerna skulle kunna organisera en gemensam vikariepool. För även om man har en realistisk grundbemanning, så kommer det att uppstå tillfällen då belastningen överskrider vad man klarar av med ordinarie personal. Det kan inträffa vid tillfälliga toppbelastningar eller när personal är frånvarande p.g.a. sjukdom eller utbildning.²¹⁾

Arbetsfördelningsstrategier

Något som kommit upp i intervjuerna med handläggarna som en faktor som påverkar upplevelsen av belastning är om man ensidigt har bara hand om själva utredningen eller om man har en variation i arbetsupp-

det är nödvändigt med samarbete mellan kommuner eller enheter och att resurser avsätts särskilt och skyddas.

Antal tjänster i förhållande till det befolkningsunderlag man har att förhålla sig till verkar vara ett meningsfullt mått för bedömning av grundbemanning.

gifter som innefattar att man följer upp sitt eget arbete och kanske också har särskilda samordningsuppgifter i förhållande till samarbetsparter. Att sitta med bara utredningar blir tungt i längden, men samtidigt är det viktigt att det finns tid avsatt till de övriga uppgifterna för att man inte skall bli stressad och känna att man försummar dem. Vad det handlar om är, om man kan följa klienter över tid, få en återkoppling till sitt eget arbete och se att föreslagna insatser genomförs. En återkommande stressfaktor är svårigheten att få till de insatser man kommer fram till med samarbetsparter som inte har resurser eller upphandlingar som förändrar förutsättningarna för att utnyttja välfungerande insatser som tidigare stått till buds. Att ha en överblick över vad andra kommuner i regionen har som insatser och som skulle kunna köpas som tjänster av varandra var något som framfördes som något som skulle kunna underlätta arbetet särskilt i de mindre kommunerna. Exempel gavs på hur någon mer slumpmässigt kom på användbara resurser som grannkommunen kunde stå till tjänst med. Ett utbyte mellan handläggarna i de olika kommunerna i regionen kan således ha som god effekt att man skaffar sig en sådan överblick.

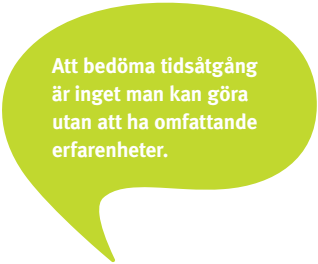
Vi ställde frågor, om det var regel att man arbetade med medhandläggare i ärenden och om det i så fall var något som fungerade som avlastning. Det var en viss variation mellan kommunerna hur vanligt det var, men oftast visade det sig inte vara någon regel ens om det var relativt nya handläggare. Motiveringen kunde vara, att var och en redan var så belastade att man inte hade utrymme för att gå in i varandras ärenden och också att det var svårt att organisera eftersom man hade svårt att samordna sina tider och få utrymme för gemensamma möten. Oftast var rutinen, att huvudhandläggaren själv fick ta initiativ till att be om att få en medhandläggare i särskilt svåra ärenden.

Om det fanns tillgång till administrativ avlastning, var det något som uppskattades mycket. De sekreterare/assistenter som fanns hade dock oftast egna arbetsuppgifter, var själva mycket arbetsbelastade, något som gjorde att handläggarna drog sig för att be om hjälp. Man var i allmänhet själva tvungen att kopiera, skicka ut brev, beställa biljetter, hålla sig infor-

Oftast var rutinen, att huvudhandläggaren själv fick ta initiativ till att be om att få en medhandläggare i särskilt svåra ärenden.

merad om alla rutiner även de som man inte behövde använda så ofta och som därför inte blev rutiniserade. I några fall beskrev man svårigheter att hantera dokumentationssystemet och önskade sig avlastning i det. I en kommun var det ett bestämt ställningstagande att inte satsa resurserna på administrativt stöd. Kostnaderna för att istället anställa en handläggare var inte så mycket högre och då fick man en anställd med en mer allmänt användbar kompetens.

Vi fick upprepade beskrivningar av hur splittrade arbetsdagarna upplevdes. I en kommun hade dock handläggarna fått en handledares hjälp att planera och organisera arbetet på ett sätt som gav en bättre överblick och gjorde att man tidsplanerade olika arbetsuppgifter på ett mer realistiskt sätt än tidigare. Detta bidrog till att minska splittringen men gav också ett underlag för att med arbetsledaren kunna diskutera sin arbetsituation utifrån sakliga grunder, inte bara med sina egna upplevelser som utgångspunkt. Att bedöma tidsåtgång är inget man kan göra utan att ha omfattande erfarenheter, varför hjälp med tidsplanering och bedömning av tidsåtgång kan behövas under de första åren i yrket och som hjälp att utveckla den egna planeringsförmågan.



Att bedöma tidsåtgång är inget man kan göra utan att ha omfattande erfarenheter.

Psykosocialt stöd

Behovet av psykosocialt stöd har framkommit på olika sätt. Det har handlat såväl om stöd i förhållande till svåra och i längden känslomässigt påfrestande arbetsuppgifter som att slippa utsättas för påfrestningar som genereras i den egna organisationen.

Svåra och känslomässigt påfrestande arbetsuppgifter

Även den som har en god kompetens för sina arbetsuppgifter riskerar att i längden nötas ner om arbetet innehåller stora känslomässiga påfrestningar. Det som i våra intervjuer och observationer framställt som särskilt påfrestande för handläggarna är, när det blir mycket oro omkring ett barn/ungdom/familj som bl. a medför många och långa telefonsamtal. Dessa kontakter innebär inte bara att information tillförs utredningen

utan att handläggaren uppfattar sig få klienten ”i knäet” och förväntas bära anhörigas, grannars och samarbetsparterers egen ångest. Särskilt påfrestande är brister i gensvar från samarbetsparter som, ofta utifrån egen resursbrist, gör sig onåbara eller låter kontakten bli fylld av konflikter. Att komma tillbaka från sådana svåra möten utan att ha en organiserad möjlighet till känslomässig avlastning, beskrivs som något som tär på den psykiska orken i längden. Man jämför sig med personal inom polis och brandförsvaret där *debriefing* uppfattas som nödvändig för bibehållande av psykisk hälsa och energi. Istället är man hänvisad till om någon kollega finns tillgänglig och beredd att lyssna. Beroendet av kollegorna avspeglar det värde man knyter till kontakten med dessa (se t ex tabellerna 8, 12 och 36 i enkätsammanställning på Regionförbundets hemsida, www.regionuppsala.se). Samtidigt ligger det en fara i att överlåta den känslomässiga avlastningen till att hanteras på det informella sättet. Det kan leda till att oron snarare sprids i arbetsgruppen än att den kan kanaliseras och användas konstruktivt. En uppmärksamhet behöver således läggas på hur möjligheten till känslomässig avlastning organiseras i det direkta arbetet.

Flera av de mycket erfarna handläggarna vi mött i kartläggningen beskriver ett behov av att fördjupa sig mer i sina egna reaktioner på de omständigheter de möter.

Flera av de mycket erfarna handläggarna vi mött i kartläggningen beskriver ett behov av att fördjupa sig mer i sina egna reaktioner på de omständigheter de möter genom en önskan om att få möjlighet att ta del av någon form av motsvarande *steg-ett-utbildning* avpassad till sina arbetsuppgifter. Det handlar således inte om att hitta en utbildningsväg för att kunna söka sig till andra verksamhetsfält inom den sociala barnvården av råd och stödkaraktär. Man har snarare kommit till en punkt i sin professionella utveckling där man kan identifiera, att man inte kommer vidare utan att lära känna sig själv och sina egna reaktioner bättre.

Handledning i arbetsgruppen är ett tillfälle för att reda ut både egna reaktioner och snåriga arbetssituationer. Det är dock inte säkert att regelbunden handledning i grupp täcker de behov vi mött. Istället verkar det som om behoven ibland är så olika mellan t ex de yngre, relativt nyanställda medarbetarna och de äldre att den inte fyller sina syften. Om

handledningen inte adresserar de olika behov som finns i personalen, kan den istället uppfattas som ytterligare tillfällen för frustration.

Att varje vecka verkligen utnyttja den *friskvårdstimme* man som anställd har rätt till är något som diskuterades i flera av handläggargrupperna. Det är ett utrymme för avspänning och träning som man behöver slå vakt kring och kanske också behöver hjälp ta vara på när man själv är stressad. Om ett sådant stöd dessutom åtföljs av erbjudanden om attraktivt innehåll i friskvårdstimmen som t ex massage eller liknande, så känner handläggarna att deras chefer bryr sig om hur de har det och är angelägna att de skall behålla hälsan. Samma innebörd har olika, små *gester av omtanke* som vi stötte på, t ex tillgång till färsk frukt på arbetsplatsen.

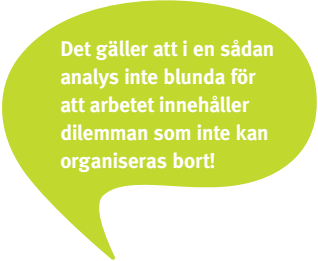
Att undvika påfrestningar som genereras i den egna organisationen

Något som var ett tema i samtalen med handläggarna var hur utmattade de blev av ständigt återkommande *omorganisationer*. En erfarenhet som de med längre tids anställning hade var, att omorganisationerna ställde till kaos, men sällan förbättrade förutsättningarna för arbetet – det kvarstod som tidigare men kunde kräva att man satte sig in i nya rutiner och blev tvungen bygga upp nya kontaktnät. När de mer nyanställda engagerade sig i hur omorganisationerna utformades och ägde rum, ofta med frustrerade känslor av att inte bli lyssnade på, var de erfarna mer tillbakalutade och väntade på att allt skulle återgå till vanliga fåror. De orkade inte bry sig eftersom deras erfarenhet sa dem, att det ändå inte lönade sig eller var meningsfullt att engagera sig. En fråga att ställa sig är, vilka problem en omorganisation är tänkt att lösa. Om den avser att förbättra förutsättningarna för handläggarnas arbete eller har tillkommit utifrån andra syften. Om den förväntas ge bättre förutsättningar för arbetet, behövs en analys av vad som behöver förändras och hur det kan ske med organisationsparametrar. Det gäller att i en sådan analys inte blunda för att arbetet innehåller dilemman som inte kan organiseras bort!

Arbetsledarnas betydelse framträdde både i handläggarnas berättelser och utifrån erfarenheter som kunde hämtas från grupper som saknat



En fråga att ställa sig är, vilka problem en omorganisation är tänkt att lösa.



Det gäller att i en sådan analys inte blunda för att arbetet innehåller dilemman som inte kan organiseras bort!



I situationer då handläggarna var eller kände sig övergivna av arbetsledare kunde arbetsgruppen antingen bli splittrad eller alltför tigha.

arbetsledare eller ofta fått klara sig själva på grund av att arbetsledaren haft begränsad tid att engagera sig i gruppens arbete. De goda exemplen handlade om när arbetsledare har översikt över varje medarbetares arbetssituation, kan hjälpa till att göra prioriteringar och avgränsningar, understödjer medarbetarnas professionella inskolning och har ett hälsofrämjande perspektiv. I situationer då handläggarna var eller kände sig övergivna av arbetsledare kunde arbetsgruppen antingen bli splittrad – man slutade ha ett utbyte med varandra i möten och vardagligt stöd – eller alltför tigha. I det senare fallet uppfattade man sig som en stark och enad grupp i en hotfull och fientlig omvärld. Brister i arbetsledning kunde resultera i att någon handläggare informellt tog en ledarroll. Det fick vi flera exempel på kunde leda till problem i form av motsättningar inom grupperna och innebar utmaningar för de arbetsledare som sedan skulle hantera den gruppdynamik som blev en följd.

Arbetsledarna utgör handläggarnas bro till förvaltningsledning och politiker och därmed till de strukturer som påverkar det vardagliga arbetets förutsättningar. Hur stark handläggarna upplever arbetsledaren som representant för den verksamhet handläggarna själva ser, hur arbetsledaren kan hävda verksamhetens förutsättningar, påverkar hur trygga handläggarna kan känna sig i sitt arbete och hur sedda de uppfattar sig vara. Man vill kunna lita på att cheferna ger politikerna realistiska bilder av hur vardagen ser ut för handläggarna utan rädsla för att de därmed skall uppfattas som dåliga chefer.

En stressfaktor för handläggarna är, att det inte finns *tillgång till de insatser* som vore ändamålsenliga för de barn och ungdomar vars situation utreds. Det handlar dels om att samarbetsparter inte tycker sig ha resurser att göra det arbete handläggarna förväntar sig, dels om brister i uppbyggnaden av adekvata egna stödinsatser i kommunerna. Där är möjligheterna varierande mellan kommunerna och det samarbete som redan etablerats, t ex Barnahus, uppskattas. Men handläggare i mindre kommuner skulle också ha glädje av att ha en bättre överblick över vad grannkommunerna har av insatser som man kunde köpa in sig i. Möjligheten till kontakt med varandra över kommungränser skulle således

kunna bredda repertoaren av insatser som de enskilda handläggarna skulle kunna föreslå som resultat av utredningarna. Ett särskilt stressmoment som nämnts är, när ny upphandling av insatser innebär att upparbetade samarbetsrelationer bryts och att de nya avtalen inte riktigt motsvarar de behov som finns.

Ett särskilt stressmoment är, när ny upphandling av insatser innebär att upparbetade samarbetsrelationer bryts och att de nya avtalen inte riktigt motsvarar de behov som finns.

Kompetensutveckling

Det är inte ovanligt, att kompetensutveckling uppfattas vara något som bara har med formell utbildning att göra. Här behandlar vi dock kompetens som en fråga som också har att göra med introduktion (se ovan) och hur det vardagliga lärandet i arbetet kan ske. Och då handlar lärande inte bara om att skaffa sig kunskaper utan också om att ha ett utrymme att omvandla kunskaper till färdigheter och att det finns en motivation både hos handläggaren själv och i organisationen att använda dessa färdigheter.

Utredning, dokumentation, uppföljning

Kommunerna i Uppsala län har anammat BBIC som koncept för barn- och ungdomsarbetet. Implementering av BBIC pågår och har kommit olika långt i olika kommuner. Implementeringen är uppbyggd så att instrumenten inte bara lärs ut, utan tillämpningen följs upp av handledning med både BBIC-samordnare och arbetsledare som får egen utbildning och handledning.

Arbetsledarna beskriver att BBIC har förbättrat utredningarna, men också lett till mer omfattande och tidskrävande utredningar. Man bedömer, att en ökad kompetens att genomföra utredningsarbetet enligt detta koncept så småningom kommer att ge mer koncentrerade utredningar och gå snabbare. Å andra sidan måste nyanställda få den introduktion och träning som uppläggningsen kräver och förutsätter en bestående struktur för kompetensutveckling inom detta område.

Handläggarna beskriver en ökad känsla av professionalitet när de arbetar utifrån BBIC-konceptet.

Arbetsledarna beskriver att BBIC har förbättrat utredningarna, men också lett till mer omfattande och tidskrävande utredningar.

En slutsats av genomförda observationer är, att barnperspektivet är väl grundat i grupperna. Det uppfattas vara en konsekvens av tillämpningen av BBIC. Men det finns också ett behov av att fördjupa kännedomen om forskning inom de olika ämnesområden som BBIC-manualen omfattar.

Övriga kompetensutvecklingsbehov

Handläggarna är rätt positiva till sin möjlighet att delta i olika kurser och utbildningar (se tabellerna 9 och 10 i det enkätdokument som finns tillgängligt på Regionförbundets hemsida, www.regionuppsala.se). Men deras erfarenhet av att ha ett utrymme att tillägna sig dessa och att tillämpa nya kunskaper varierar mellan kommunerna. Vissa är frustrerade över att inte hinna läsa in kurslitteratur trots att man är mycket intresserad och en återkommande kommentar är, att man uppfattar sig inte ha utrymme för att reflektera över hur de nya kunskaperna skall kunna tillämpas i det vardagliga arbetet.

Det finns således anledning att, i anslutning till satsningar på formella utbildningar, noga överväga vad man satsar på, för vilka anställda och under vilka förutsättningar för att kunskaper skall nå fram till faktisk tillämpning och för att ekonomisera de resurser som används.

Utiifrån erfarenheter i tillämpningen av BBIC har behov av vidareutbildning tydliggjorts. Det har hittills lett till att kommunerna gemensamt och i samarbete med psykologiska institutionen vid Uppsala universitet skapat en kurs i *utvecklingspsykologi* (7,5 hp) som är speciellt inriktad på handläggarnas utredningsarbete. Det är en kurs som blivit mycket uppskattad av handläggare vars grundutbildning ligger något tillbaka i tiden, som kunnat uppdatera sin kännedom om vad forskningen inom området säger idag och haft en rik erfarenhet att anknyta till. De som mer nyligt kommit direkt från socionomutbildningen har inte på samma sätt kunnat rapportera en motsvarande förståelse för vad kursen kan tillföra.

Observationsstudien och intervjuerna gav underlag för en del andra utbildningsbehov. Att ha en god kännedom om *lagstiftningen* så att man inte bara kan tillämpa den mekaniskt utan förstår möjligheterna att fungera som aktiv lagtillämpare var en aspekt som fördes fram. Som en del av



Vissa är frustrerade över att inte hinna läsa in kurslitteratur och man uppfattar sig inte ha utrymme för att reflektera över hur de nya kunskaperna skall kunna tillämpas.

ett väl grundat barnperspektiv ingår att ha en utvecklad kompetens i att *samtala med barn*, något som behöver understödjas successivt och grundas på erfarenheter från forskning.

Ett kompetensområde som framstått som problematiskt i såväl observationer som intervjuer är *samverkan*. Att lyckas i att mobilisera andras resurser för insatser, något som är ett grundläggande drag i utredningsarbetet, har blivit allt mer kompetenskrävande i takt med att olika huvudmän rationaliserat verksamheter, inriktat sig på ”kärnverksamhet” eller blivit mer gränsdragande i sättet att definiera sitt ”uppdrag”.

Olika *maktaspekter* i handläggarnas arbete har aktualiserats genom t ex hur man ser på sitt eget ansvar och sina egna möjligheter och hur aspekter på mångfald, kön, klass och ålder hanteras i vardagen.

Att kunna organisera, prioritera och uppskatta tidsåtgång i olika arbetsuppgifter är något som kräver stöd och bara kan erövrats som kompetens genom omfattande egen erfarenhet. Men som för den som har den kompetensen innebär en form av kontroll över mångskiftande och ibland kaotiska arbetsuppgifter.

När vi i projektet diskuterat arbetsledarnas utbildningsbehov, har dels aktualiserats olika chefsnivåers behov av utvecklingsstöd. Högre chefsnivåer präglar verksamheten genom de budskap som på olika sätt sprids i organisationen. Att högre chefer är inriktade på att ge stöd till goda arbetsförutsättningar är ett villkor för ett framgångsrikt lokalt arbete och handläggarnas misstänksamhet är ofta betydande mot hur deras högre chefer ser på värdet av personalen och deras insatser. Även om projektet bygger på insikten om betydelsen av förankring av analyser och slutsatser, har vi dock inte valt att fortsätta fördjupa oss i vilka chefsutvecklingsinsatser som skulle vara värdefulla. Däremot går det inte att bortse från att de omedelbara arbetsledarnas kompetens när det gäller lärande och utveckling på arbetsplatsen måste vara god för att ett utvecklingsprogram för handläggarna skall kunna bli framgångsrikt. Man kan se detta behov som en balans inom myndighetsutövande verksamhet mellan en teknisk-rationell diskurs i beslutsfattande och en analytisk-reflexiv (Rasmusson 2009).



Arbetsledarnas kompetens när det gäller lärande och utveckling på arbetsplatsen måste vara god för att ett utvecklingsprogram för handläggarna skall kunna bli framgångsrikt.

Sammanfattning

I diskussionerna med arbetsledare och medarbetare var det rader av insatser av olika karaktär som kom fram som redan var prövade eller betraktade som nödvändiga för att bearbeta kompetensproblematiken inom området. Den lista på förslag som sammanställdes blev nästan två sidor lång (se bilaga 1). Här har vi gått igenom de olika förslagen och granskat dem, men fortfarande utifrån att det är rader av insatser av olika karaktär som verkar vara av betydelse. Som underlag för ett insatsprogram blir en sådan uppräknings överväldigande. Vart skall man börja? Finns något som är viktigare än annat? I nästa kapitel skall vi ta steget att försöka förstå hur dynamiken ser ut. Hur hänger olika aspekter ihop med varandra? Går det att se vad som är förutsättningar för att annat skall vara möjligt? Den analysen gör det också möjligt för oss, att mer konkret granska de olika kommunernas förutsättningar att framgångsrikt gå in i ett fortsatt utvecklingsprogram.

19) 37,3 % svarade något av alternativen *Mycket sällan eller aldrig* och *Ganska sällan*. Se också redovisning av enkätsvaren i nedladdningsbart enkätdokument på Regionförbundets hemsida, www.regionuppsala.se.

20) Redovisningen bygger på material och intervjuer med Inga-Lill Haglund, RegPed Uppsala, som deltagit i utvecklingen och administrationen av programmet.

21) Ett erfarenhetsmaterial från tre kommuners gemensamma vikariepool finns tillgängligt på Regionförbundets hemsida, www.regionuppsala.se.

7. Hur förstå dynamiken – samlad analys av materialet

Anna-Lena Lindquist

För att få en översikt över hur arbetsförutsättningarna påverkar viktiga skeenden av betydelse för personalomsättning och utveckling av kompetens, har en samlad analys av kartläggningsmaterialet genomförts. Denna analys återkopplas sedan till respektive kommun för att se hur den kan bidra till en förståelse för den lokala situationen

Hur förstå dynamiken i det undersökta skeendet?

När beskrivningarna av de svårigheter som handläggarna och deras arbetsledare rapporterade bearbetades, framträdde tre omständigheter som särskilt betydelsefulla för medarbetarnas engagemang och vilja att bli kvar i arbetet som handläggare av barn- och ungdomsutredningar. Det var *brister i introduktion och inskolning, att arbetet var för splittrat samt yrkets status*. Vid en närmare granskning visade sig dessa förhållanden vara knutna till sådana arbetsförhållanden som arbetsbelastning, tillgång till arbetsledning samt som en mer allmänt störande faktor: *Återkommande omorganisationer och rutinändringar*.

När handläggarna talar om hög arbetsbelastning, nämner de många ärenden, svåra ärenden och ärenden som innebär att bli föremål för andras oro och press, något som också omnämndes som att få klienten i knäet och föremål för många, tidskrävande och oroliga telefonkontakter.

Tillgång till arbetsledning handlar om huruvida arbetsledaren finns tillgänglig eller ofta är upptagen med andra arbetsuppgifter. Upptagenhet med annat uppstår när arbetsledaren ansvarar för flera verksamheter och har personal- och budgetansvar. Kanhända har personal- och budgetansvar kommit att innebära en allt större upptagenhet i takt med kommunernas ekonomiskt pressade läge – att man som arbetsledare avkrävs redovisningar och uppföljningar samt på kort varsel kallas till sammanträden med förvaltningsledning och politiker.

När handläggarna talar om hög arbetsbelastning, nämner de många ärenden, svåra ärenden och ärenden som innebär att bli föremål för andras oro och press.

Brister i introduktion och inskolning

Brister i introduktion och inskolning uppstår när kollegornas höga arbetsbelastning hindrar kollegialt stöd. I kombination med låg närvaro av arbetsledning, som med nödvändighet leder till att arbetsledarens engagemang i introduktionen blir begränsad, får nyanställda lita till sig själva och måste ta det svåra steget att störa stressade kollegor när de behöver hjälp att hantera olika praktiska problem och de ärenden de själva ansvarar för.

I inledningen av en anställning behöver man fråga om samma sak många gånger. Man kan behöva hjälp med enkla saker och det gäller även relativt kompetenta nya medarbetare. Om man inte har den kompetens som arbetsuppgifterna egentligen kräver, ligger det nära till hands att man tolkar svårigheten att orientera sig som sammanhängande med egna brister. Det kan få till följd att man börjar ”hålla masken” för att inte avslöja sin egen otillräcklighet, men också att man kompenserar genom att åta sig mycket arbete – att man visar sig nyttig.

I inledningen av en anställning behöver man fråga om samma sak många gånger.

I en arbetsgrupp som är pressad tar man sannolikt tacksamt emot den nytillkomnas engagemang och villighet att ta på sig arbetsuppgifter. En arbetsledare som har dåligt med utrymme att följa utvecklingen i gruppen kanske tolkar den nys arbetsvillighet som att medarbetaren har satt

sig in i arbetet och rutinerna och kanske också tacksamt tar emot möjligheten att lägga mer arbetsuppgifter på den nya än vad en närmare kännedom om situationen skulle ha motiverat.

Den här dynamiken leder till att nya medarbetare drivs för hårt och riskerar att "gå in i väggen" redan efter ett par år. Man får en dålig grund att stå på för en utveckling inom yrket och får svårt att se en egen framtid i yrket i längden.

Splittrat arbete

En vanlig beskrivning av en arbetsdag var, att man fick kasta sig mellan olika arbetsuppgifter utan att hinna dra efter andan eller utföra det dokumentationsarbete som egentligen borde ligga i anknytning till varje besök. Arbetet framstod som mycket akutstyrt av många samtidigt aktuella ärenden medan krav som sammanhänger med att hålla utredningstider och åstadkomma en god dokumentation försvåras. En framåtblickande planmässighet i arbetet framstår som svår att uppnå. "Det är som att samtidigt arbeta på akuten och på en kontorsarbetsplats". Det är lätt att knyta den här upplevelsen av splittring till alltför många ärenden per handläggare och att ibland ett enstaka ärende kan vara så belastande att det upptar det mesta av handläggarens tid. Men vi kunde se, att den också handlar om hur man kan hantera sin egen arbetsplanering – något som i hög grad har med erfarenhet och kompetens att göra och som arbetsledaren behöver stödja nya och oerfarna medarbetare att träna sig i. Att kunna uppskatta hur lång arbetstid som går åt till olika arbetsmoment under realistiska omständigheter är något som kräver flerårig erfarenhet för att uppnå. Att dessutom kunna planlägga och hålla sitt schema kräver system som man behöver lära sig. De krafter som verkar mot att klienter hamnar i handläggarnas knän kräver en väl utvecklad yrkesidentitet för att kunna hantera liksom att bedöma hur akut ett ärende är som väcker omgivningens starka oro. När det dyker upp ett ärende som är akut och kräver en stor koncentration och arbetsinsats, behöver det finnas marginaler för handläggaren att ta till. Att inte den normala belastningen är sådan att handläggaren redan har förbrukat alla extraresurser i tid och ork.

När det dyker upp ett ärende som är akut och kräver en stor arbetsinsats, behöver det finnas marginaler.

För upplevelsen av splittrat arbete samverkar således i hög grad arbetsbelastningen – som faktiskt kan vara alltför splittrande – med insatser från arbetsledaren som dels ger medarbetarnas möjlighet att bearbeta erfarenheter och utveckla sin kompetens och därmed förmåga att själva planera och prioritera sitt arbete och hantera dess utmaningar. Dels kan arbetsledaren genom sitt sätt att fördela och organisera arbetet skapa strukturer för att på grupp/enhetsnivå hantera balansen mellan verksamhetens tillgänglighet och störningsmoment i handläggarnas arbete, t ex genom ett telefonjournsystem.

I upplevelsen av splittrat arbete uppstår känslan av att inte göra ett tillräckligt bra arbete och att man måste byta arbetsuppgifter för att kunna uppnå professionell stolthet som socialarbetare.

Känsla av lågt värde/låg status

Att yrket är relativt lågavlönat med tanke på den akademiska utbildningsnivån och de krav som ställs på medarbetarna bekräftar en upplevelse av att arbetet inte är viktigt i andras ögon. Brister i psykosocialt stöd ger samma budskap. Detta skapar en känsla av hopplöshet i förhållande till en verksamhetsledning som man kanske försökt få gehör för förbättrade arbets- och lönevillkor.

Skälen till att bli kvar i yrket finns så länge man själv förmår upprätthålla en bild av meningsfullhet i de arbetsuppgifter man utför och själv uppfattar som viktiga eller genom gott kamratskap i arbetsgruppen. Alternativt ser man inte sig själv ha andra möjligheter än att bli kvar, trots att man inte trivs eller tycker att det arbete man gör är meningsfullt.

Känslan av lågt värde/låg status får konsekvenser för handläggarnas relationer till

- kollegor, som kan bli för viktiga och man blir beroende av om de väljer att bli kvar eller ej,
- ledningen, som uppfattas som oförstående och oengagerad i arbetet ”på golvet”,

Om problemet är en alltför stor belastning på medarbetarna, kanske lösningen snarast skall sökas i grundbemanning – inte i organisation och rutiner.

Att rekonstruera förlorade nätverk kan vara mödosamt och tidskrävande.

- *samarbetsparter, som uppfattas ha övertag och man själv är offer i relationen,*
- *arbetsuppgiften, som riskerar få otillräcklig kvalitet,*
- *klienterna, som man kan blir alltför beroende att vara omtyckt av och att man inte förstår att man har mycket makt.*

Återkommande omorganisationer och rutinändringar

Att ändra organisation och rutiner är att försöka lösa problem. Om dock problemet är en alltför stor belastning på medarbetarna, kanske lösningen snarast skall sökas i grundbemanning – inte i organisation och rutiner.

När socialarbetare klagar på omorganisationer, kan det vara utifrån en upplevelse av att det rör sig om skenlösningar – man vet att arbetet kommer att bestå som förut men under större osäkerhet tills allt har lagt sig och med förbrukning av resurser som egentligen skulle behövas till annat. Organisationsförändringar som sker utifrån den här upplevelsen bland medarbetarna ger näring till irritation mot ”ledningen” som uppfattas röra sig i andra världar än handläggarna.

Rutiner skall, som begreppet utsäger, vara handgrepp som är så inarbetade att de kan tillämpas mer eller mindre automatiskt. När rutiner ändras, måste en tämligen komplicerad mental process äga rum då de automatiserade handgreppen medvetandegörs och nya handgrepp tränas in. Det här är uppmärksamhetskrävande och tar koncentration från annat, t ex kontakten med klienterna. I någon mening förflyttas handläggarna från att ha en kompetens till att bli nybörjare.

En vanlig konsekvens av omorganisationer är att personer byter befattningar, det är andra personer som skall kontaktas när något skall bli gjort eller utföras. Det betyder, att professionella nätverk kan påverkas av omorganisationer. De professionella nätverken är en utomordentligt viktig resurs i socialt arbete. Att förlora den resursen är i sig skrämmande och att rekonstruera förlorade nätverk kan vara mödosamt och tidskrävande. När handläggarna berättar, att samverkan är en stötesten i arbetet,

så är en aspekt att de nätverk man har tillgång till är för svaga eller utvecklade.

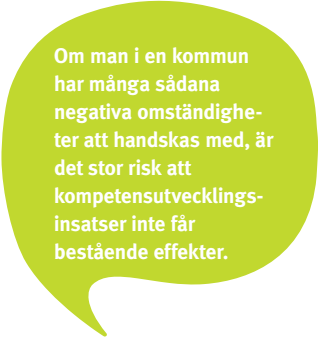
Vad återkommande omorganisationer och rutinändringar kan åstadkomma är således att göra medarbetarna till irriterade nybörjare som känner sig mer pressade, arbetsledarna mindre närvarande och utrymmet för belöningar mindre eftersom organisationsförändringar kostar, dvs. ökar belastningen, minskar tillgängligheten för arbetsledare samt förstärker upplevelsen av låg status.

Analysens hållbarhet

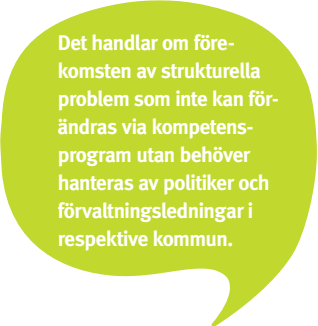
Analysen grundar sig på en förståelse av hur det samlade materialet hänger ihop. Hållbarheten i den här analysen behöver utprövas. Ett sätt att genomföra en sådan hållbarhetsprövning är att använda den som prognos för hur framgångsrika insatserna att höja kompetensen i barnavårdsarbetet kommer att bli med de insatser som planeras. Analysen pekar ju ut vad som är negativa omständigheter och som sannolikt motverkar att personal blir kvar och utvecklas i yrket som handläggare av barnavårdsärenden. Om man i en kommun har många sådana negativa omständigheter att handskas med, är det stor risk att kompetensutvecklingsinsatser inte får bestående effekter.

Det finns också möjligheter att pröva analysen genom att sätta in informationen i statistiska modeller och genomföra en statistisk prövning av hur de olika variablerna hänger ihop med varandra, något som kommer att kunna genomföras inom ramen för den utvärdering som förhoppningsvis blir en del av en fortsättning av projektet.

Tills vidare genomförs prövningen genom att analysen läggs som en kartbild över hur beskrivningarna av situationen i respektive kommun överensstämmer med hur handläggarna i enkäten värderar sina arbetsförutsättningar och sina egna bedömningar av om de räknar med att bli kvar på arbetsplatsen/yrket eller ej.



Om man i en kommun har många sådana negativa omständigheter att handskas med, är det stor risk att kompetensutvecklingsinsatser inte får bestående effekter.



Det handlar om förekomsten av strukturella problem som inte kan förändras via kompetensprogram utan behöver hanteras av politiker och förvaltningsledningar i respektive kommun.

Den lokala situationen

Genom att använda den här analysen för att förstå varje kommuns situation ges möjlighet att granska förutsättningarna för hur ett kompetensprogram skall kunna bli framgångsrikt. Det handlar om förekomsten av strukturella problem som inte kan förändras via kompetensprogram utan behöver hanteras av politiker och förvaltningsledningar i respektive kommun. Ett kompetensprogram kan däremot bidra till att sätta ljuset på vad som behöver göras för att ge stöd till personalens yrkesutveckling, men återkommer som analys i vårt slutkapitel.

Enköping

Ett par år tillbaka i tiden var det en besvärlig situation när det gäller personalomsättning bland barnavårdshandläggare i Enköping. De nuvarande handläggarna kunde berätta om svåra omständigheter när de kommit som nya och med introduktion som brast. En ny förvaltningsledning ville bryta den negativa trenden genom att genomföra insatser som skulle kunna höja statusen för handläggarna och förbättra deras arbetssituation. I anslutning till att kartläggningen inleddes infördes ett lönetillägg för handläggarna om 3 000 kr/månad som man skulle få behålla så länge man valde att bli kvar som barnavårdshandläggare. Därtill skulle en ny typ av tjänst utlysas – man ville anställa en mycket erfaren och välutbildad handläggare som skulle kunna vara stöd till kollegorna men inte själv ha egna ärenden eller fungera som gruppleddare. Denna utlysning och tillsättning pågick under kartläggningsperioden. Det visade sig svårt att nå fram till den målgrupp man var intresserad av, dvs. erfarna barnavårdshandläggare som kanske gått vidare till andra arbetsuppgifter inom t ex råd och stödverksamheter.

När kartläggningen genomfördes i Enköping fanns där en handläggargrupp med varierad erfarenhet. Ungefär halva gruppen var relativt nyanställda, några helt oerfarna inom yrkesområdet. Men det fanns också mer erfarna – ett par hade längre tids erfarenhet av barnavårdsarbete än fem år. Man hade haft svårt att rekrytera socionomer till tjäns-

terna; hälften av handläggarna hade annan grundutbildning, oftast som beteendevetare.

Arbetsledaren var utomordentligt erfaren både vad gäller barnavårdsutredningar och som arbetsledare. Hon hade goda förutsättningar för sitt arbete genom att enbart ansvara för handläggargruppen men utan att ha personal- och budgetansvar. Handläggarna tyckte sig få ett gott stöd av arbetsledaren.

Det var vid kartläggningstillfället en hög belastning, vilket resulterat i att man under en period inte hade kunnat dela ut nya ärenden. För att hantera situationen ingick att verksamheten omorganiserades. Dels inrättades en mottagningsgrupp inom förvaltningen som bl. a skulle hantera förhandsbedömningar av barnavårdsärenden och därmed minska den akuta pressen på handläggarna. Dels omvandlades tidigare särskilda uppföljartjänster så att alla handläggare skulle arbeta med såväl utredningar som uppföljning i egna ärenden. Den här omorganisationen väckte en del missnöje hos framför allt de som arbetat med uppföljning, men också några av de tidigare utredarna var oroliga för hur de skulle klara av att avsätta tid till att resa på uppföljningsbesök till placerade barn och ungdomar. Från ledningen såg man den höga belastningen som en konsekvens av att man tvingats förlänga handläggningstiden i många ärenden och därför fått en puckel av ärenden att beta av. Man hade i flera fall anmälningar som gällde samma barn/ungdom och som egentligen skulle vara föremål för en och samma utredning. Man räknade med att arbeta av den här anhopningen och sedan få en mer normal belastning. Väl utbyggda öppenvårdsinsatser i kommunen underlättade handläggarnas arbete, men ett förbättrat förebyggande arbete innebar också att handläggarna bedömde, att de ärenden som numera går till utredning är tyngre än de genomsnittligt varit tidigare.

Den statistikgenomgång som genomfördes i kartläggningen bekräftade den höga belastningen; att handläggarna hade ett stort antal ärenden och att det var en relativt låg bemanning i förhållande till befolkningsunderlaget (se tabell s 53).

En statistikgenomgång bekräftade den höga belastningen; att handläggarna hade ett stort antal ärenden och att det var en relativt låg bemanning i förhållande till befolkningsunderlaget.

Sammanfattningsvis: En arbetsgrupp med en stor grupp relativt nyanställda men som kunde luta sig mot båda erfarna kollegor och en välfungerande arbetsledare. En hög ärendebelastning vid kartläggningstillfället visade sig i samband med statistikgenomgången sammanhånga med en relativt låg bemanning och inte bara med en mer tillfällig ärendepuckel. En engagerad förvaltningsledning var angelägen att förmedla en höjd status till handläggarna. Inför genomförandefasen kvarstod en hög belastning, men också att den erfarna arbetsledaren bestämt sig för att lämna sin tjänst. Tjänsten kunde dock besättas med en erfaren och av handläggarna känd och respekterad ny arbetsledare, som dock behövde tid för att bli varm i kläderna.

Heby

Heby är en utflyttnings och pendlingskommun som saknar riktigt centrum. Den är geografiskt spridd på fyra tätorter, vilket innebär mycket resande för handläggarna med svårigheter att hitta. Det finns inget gymnasium i kommunen vilket försvårar samarbetet kring ungdomar med problem. Kommunen är uppdelad på två polisdistrikt vilket också försvårar samarbete.

Av handläggarna är en av fyra nyanställd; en har mycket lång erfarenhet av barnavårdsarbete. Alla bor utanför kommunen och har långa arbetsresor. Att kunna utföra delar av sitt arbete under restid och ha skrivtid hemma är något som handläggarna anser skulle förbättra deras arbetsförhållanden och som delvis också tillgodoses. Bemanningen är varken riktigt dålig eller bra (se tabell s 53). Under kartläggningstiden beslutas om en utökning med ytterligare en handläggartjänst, något som genomförs när kartläggningen har avslutats och således inte avspeglas i den belastningsstatistik som redovisas i den här rapporten.

En viktig hållning från ledningens sida är att ge möjlighet till variation i arbetsuppgifter – att man inte bara skall arbeta med utredningar. En särskild tjänsteman har ansvar för placeringar och uppföljning inklusive hemtagningsutredningar och ingår inte i kartläggningen. Annars gör handläggarna alla förekommande arbetsuppgifter inklusive olika

En viktig hållning från ledningens sida är att ge möjlighet till variation i arbetsuppgifter – att man inte bara skall arbeta med utredningar.

kontaktmannaskap gentemot samarbetsparter. Att personal blivit kvar från en rekrytering som gjordes 2003/04 bedömer man beror på just detta och att man då lyckades få kompetent personal. Arbetsplatsen utmärks av ett gott psykosocialt omhändertagande, något som bl. a. avspeglar sig i att den här gruppen ger goda vitsord när de ombeds uppge i vilken utsträckning de tycker att ledningen intresserar sig för personalens hälsa och välbefinnande.

Arbetsledaren är erfaren som enhetschef och har ekonomi- och personalansvar. Chefskapet utövas gemensamt med en kollega som ansvarar för vuxenenhet och socialpsykiatri, vilket innebär att man går in för varandra vid behov. Handläggarna får således själva ta ansvar för mycket i det vardagliga arbetet, bl. a. att ta emot anmälningar och göra förhandsbedömningar – något man turas om att ta ansvar för.

Sammanfattningsvis: En arbetsgrupp som genom personalförstärkning under kartläggningstiden har introduktion av ett par relativt nyanställda att hantera, men som kan förutse en arbetssituation med relativt god bemanning. En positiv och stödjande ledning men med arbetsledare som har begränsade möjligheter att finnas nära det dagliga arbetet.

Håbo

I Håbo har det varit stora problem med hög personalomsättning under lång tid. Under 2008 fick kommunen allvarlig kritik i länsstyrelsetillsyn avseende kvalitén i verksamheten. Den enhetschef som tog sig an verksamheten var chef också för missbruksgruppen, men koncentrerade sina insatser på att bryta den negativa trenden i barn- och ungdomsgruppen. Sedan hösten 2008 har det skett en betydande utökning av antal handläggartjänster. Beräkningen av vilken bemanning som skulle behövas skedde utifrån ärendehantering och en bedömning av att varje handläggare inte skulle behöva ansvara för mer än 15 och högst 20 ärenden. Som nyanställd utan tidigare erfarenhet inom yrkesområdet skulle man betraktas som i en introduktionsfas under sina första 18 månader, vilket särskilt motiverade en låg ärendebelastning.

Den nya arbetsledaren gavs goda arbetsförutsättningar genom att inte åläggas ekonomi- och personalansvar.

De tidigare bristerna beskrivs ha gett låg tillit bland samarbetsparter för verksamheten. Man får relativt få anmälningar från skola och förskola men har istället många, svåra ungdomsärenden.

En särskild arbetsledare för verksamheten tillsattes som var erfaren handläggare av barnavårdsärenden men själv ny i kommunen. Den nya arbetsledaren gavs goda arbetsförutsättningar att vara närvarande i den vardagliga verksamheten genom att inte åläggas ekonomi- och personalansvar och med tillgång till stöd av en konsult med erfarenhet av att under en övergångsperiod ha fungerat som chef i verksamheten.

Den nyanställda personalen uppfattades vid kartläggningen som försiktigt förväntansfulla men kunde beskriva rester av det tidigare kaoset och ansåg, trots arbetsledarens ansträngningar att ge omfattande individuellt stöd, att de inte fick tillräcklig introduktion. Ingen i personalen hade mer än fem års erfarenhet av att handlägga barnavårdsärenden, en betydande majoritet (två av tre) av de anställda, hade inte tidigare arbetat inom detta område.

Under hösten 2009 förändras arbetsförutsättningarna för arbetsledaren genom att enhetschefen slutar och hon går in som vikarie för denne, blir tillfälligt chef för fler verksamheter och med personal och budgetansvar. En samordnare på deltid tillsätts i barn- och ungdomsgruppen för att tillgodose medarbetarnas behov av stöd. En osäkerhet kring framtida organisation uppstår i samband med chefsbytet. I den politiska organisationen övervägs att dela upp förvaltningen vilket skulle innebära byte också på socialchefsnivå.

De tidigare bristerna beskrivs ha gett låg tillit bland samarbetsparter för verksamheten. Man får relativt få anmälningar från skola och förskola men har istället många, svåra ungdomsärenden – ärenden som aktualiserar sig själva p.g.a. att problemen är omfattande och djupa. Att arbeta upp relationerna till framför allt förskola och skola framträder som en viktig utmaning i rekonstruktionen av det sociala barnavårdsarbetet i kommunen. Håbo är en inflyttningskommun med stort tillskott av familjer, så trots att man har relativt få ärenden i förhållande till befolkningsunderlaget (se tabell s 53) så har man under de senaste 2,5 åren fått en fördubbling i antalet anmälningar.

Sammanfattningsvis: En arbetsgrupp som fått hantera, att många är nyanställda vilket innebär både omfattande introduktionsproblematik

och att ett samverkande gruppklimat måste skapas. Genom tillgång till en egen arbetsledare och bra bemanning understöds utvecklingen. Förändringar på chefsnivå och osäkerhet i hur organisationen kommer att utformas innebär en ökning av osäkerheten i hur verksamheten kommer att utvecklas. Stora utmaningar i att ta sig an konsekvenser av tidigare försummelser i form av allvarlig ungdomsproblematik och bristfälliga nätverk i kontakten med skola och förskola.

Knivsta

Knivsta är en inflyttningskommun med en mycket hög andel barnfamiljer. Kommunen avknoppades från Uppsala kommun för mindre än tio år sedan och har en förvaltning där man arbetar som generalist, med många olika typer av ärenden. De socialsekreterare som gör barnavårdsutredningar ansvarar samtidigt för utredningar i vuxenärenden. Två av tre handläggare är erfarna. Det finns en välfungerande resursenhet inom kommunen som arbetar med öppenvårdsinsatser. En placeringssekreterare tar över ärendeansvar och handlägger omprövningar vid placeringar. En vakant placeringssekreterartjänst har vid kartläggningstillfället omvandlats till utredartjänst, men ännu inte tillsatts. De utredande socialsekreterarna har inte tillgång till andra specialfunktioner utan sköter själva t ex familjerätt och får i växande utsträckning också gå in och ta sig an placeringar. Barn- och ungdomsärenden prioriteras framför vuxenärenden, men med en hög belastning och ökat antal anmälningar tycker sig handläggarna inte kunna utföra sitt arbete på ett tillfredsställande sätt. Man uppfattar, att bristfälligt utförda utredningar leder till att familjer återkommer och att man inte hinner arbeta med problem som ännu inte blivit så allvarliga utan tvingas vänta med att gå in först när problemen blivit stora. Handläggarna hinner inte göra uppföljningar, så man har en dålig överblick över hur det går i ärendena. Över huvud taget tycker man sig inte kunna hålla kontakt med sina klienter utan får säga att de själva skall höra av sig. Den höga ärendebelastningen bekräftas av den statistik som tagits fram (se tabell s 53). Man är mer sällan än andra kommuners handläggare nöjd med kvalitén i sitt arbete. I enkäten beskri-



Man uppfattar, att bristfälligt utförda utredningar leder till att familjer återkommer och att man inte hinner arbeta med problem som ännu inte blivit så allvarliga.

ver handläggarna en stor belastning i arbetet. De uppger också att belastningen i arbetet får betydande konsekvenser för den egna familjen. Man anger höga nivåer av stressrelaterade besvär såsom värk i nacke, axlar, skuldror och rygg samt magproblem och att vara känslomässigt tömd i arbetet.

Enhetschefen är arbetsledare också för biståndsbedömarna inom äldreomsorgen och har vid kartläggningstillfället nyligen återkommit efter ett års tjänstledighet. Också enhetschefen prioriterar arbetet med barn- och ungdomsutredningar, men det innebär ändå att handläggarna känner sig ganska övergivna i det vardagliga arbetet och anger låg tillit till cheferna.

Sammanfattningsvis: På grundval av kartläggningsmaterialet utökas bemanningen så att nivån inför genomförandefasen kommer att vara rimlig. De splittrade arbetsuppgifterna kvarstår dock – också för arbetsledaren. Dock övervägs att utse en samordnare i gruppen som kan överta en del av arbetsledarens uppgifter och också lyfta bort mottagning av anmälningar och förhandsbedömningar från gruppen. Med rekryteringen till nya tjänster kommer gruppen under en period att behöva bära introduktionen av ett par nya medarbetare, men har fördelen att bestå också av flera erfarna handläggare.

Uppsala

Barnavårdsutredningar utförs i Uppsala i fyra enheter under ledning av enhetschefer. Varje enhet består av en barn- och en ungdomsgrupp med en biträdande enhetschef som närmaste arbetsledare. Ansvar för placeringar och uppföljningar av placeringar ligger på två separata enheter. Politiskt är verksamheten uppdelad på dels en personalnämnd som ansvarar för personalen, dels en socialnämnd för barn- och ungdomar som ansvarar för de arbetsuppgifter som skall utföras.

Intervjuerna med handläggare gjordes med medarbetare i ett slumpurval av en barn- och en ungdomsgrupp, varför materialet är mer osäkert än för övriga kommuner. Enkäterna har dock besvarats av alla, men med ett visst bortfall. En genomgående kommentar från de intervjuade

var svårigheten att få en överblick över organisationen, att förstå beslutsvägar och att man var betungad av återkommande omorganisationer och rutinändringar.

En projektgrupp har arbetat med problemet att kunna rekrytera och behålla personal som arbetar med myndighetsutövning, och av de förslag som arbetats fram var det ett generellt lönetillägg om 1 100 kr per månad som realiserats. De intervjuade handläggarna uppfattade sig som utbytbara – att personalpolitiken i kommunen innebär, att man hellre byter ut handläggare mot nyexaminerade än att lägga sig vinn om löner och arbetsförhållanden. Denna föreställning får ett visst stöd i de statistiska uppgifterna: Uppsala har en högre andel handläggare som är yngre än 30 år än de andra kommunerna, för nästan hälften av handläggarna är detta deras första anställning och man har i genomsnitt ett lågt antal månaders erfarenhet av barnvårdsutredande arbetsuppgifter (27) – nästan jämförbart med Håbo (20) som ju har en i stort sett helt nyrekryterad arbetsgrupp. Det är en relativt hög andel socionomer bland handläggarna (80 %).

Av den statistik över bemanning som hämtades in (se tabell s 53) framstår Uppsala med en inte alltför hård belastning i jämförelse med övriga kommuner. Huruvida bemanning i förhållande till befolkningsunderlag är något så när jämnt fördelad mellan de olika enheterna och grupperna har dock inte undersökts. Av intervjuerna framkom, att arbetssituationen kan variera mellan olika grupper beroende på hur den biträdande enhetschefen fungerar men också att ungdomsgrupperna kanske var i en mer besvärlig arbetssituation än barngrupperna. Bland annat får skillnader mellan grupperna betydelse för kvalitén i den introduktion som nyanställda får och för det psykosociala stödet. Det är ett högt medelvärde i enkätsvaren för negativ påverkan av kraven i arbetet på hem och familjeliv, vilket borde ses som en varningssignal. Hur de olika gruppernas förutsättningar ser ut är något som skulle behöva undersökas närmare.

I Uppsala finns relativt gott om insatser, men genom omorganisationer försvåras handläggarnas tillgång till insatserna och förutsättningarna förändras genom ändrade rutiner som det är svårt att hålla sig uppdater-



Genom omorganisationer försvåras handläggarnas tillgång till insatserna och förutsättningarna förändras genom ändrade rutiner som det är svårt att hålla sig uppdaterad med.

rad med. Utbildningsmöjligheterna är förhållandevis generösa och är något som i någon mån verkar kunna kompensera de låga lönenivåer som gäller i kommunen trots det generella lönetillägget. Men det finns också kritik mot att man inte får utbildningen när man behöver den, inte får utrymme att omsätta den i sitt arbete och att det är svårt att komma vidare efter obligatorisk grundutbildning.

I en tidigare omorganisationsfas prövades att inte ha några särskilda biträdande enhetschefer med särskilt ansvar för både barn- respektive ungdomshandläggare utan en enhetschef och en biträdande enhetschef skulle tillsammans leda arbetet. Det betydde att handläggarna uppfattade stödet som bristfälligt. Att återinföra särskilda arbetsledare för de olika grupperna som har sin gärning i det dagliga arbetet är något som verkar uppskattas och ett förhållande som enligt våra analyser bidrar till positiva förutsättningar. Den positiva värderingen av arbetsledarna uttrycks i enkätsvaren som höga medelvärden på svar bl. a om att få stöd och uppskattning från närmaste chef och på frågor om hur chefen fördelar arbetsuppgifter och förhåller sig till de anställda. Man har i allmänhet ett gott förtroende för sin närmaste chef.

Sammanfattningsvis: Belastningsmässigt ser kommunen ut att ligga relativt bra till, men förutsättningarna kan variera mellan de olika grupperna, något som skulle behöva undersökas närmare. Genom ofta förekommande omorganisationer försvåras handläggares och arbetsledares möjlighet att hålla fokus. En ny omorganisation – överföring av verksamheten till annan nämnd – genomförs i anslutning till inledningen av genomförandefasen. Den nya ledningen är dock angelägen om att projektet får en fortsättning i verksamheten och genomförs som planerat.

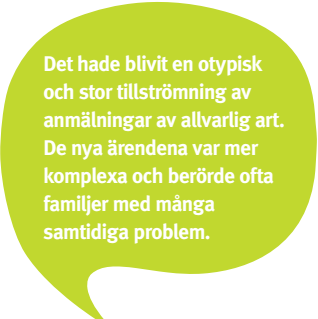
Älvkarleby

Älvkarleby är länets minsta kommun och ligger längst från länets centrum. Storleksproblemen kompenseras genom samarbete och köp av tjänster från andra kommuner. Sedan 2004 har man dessutom byggt upp en omfattande egen öppen verksamhet, Nätverkshuset, och sina samarbetsrelationer inom kommunen med den s.k. Resursgruppen och har på det sättet

kunnat undvika åtskilliga placeringar . Arbetet med barn och ungdomsutredningar ingår i en samlad myndighetsorganisation – en myndighetsgrupp med en verksamhetsansvarig för myndighetsutövning som arbetsledare. Arbetsledaren är verksamhetsansvarig men har inte ekonomi- och personalansvar. Arbetsledaren tar emot anmälningar och gör förhandsbedömningar. En särskild handläggare arbetar med placeringar och uppföljning av placeringar. Av de som handlägger barn och ungdomsutredningar är två av tre nyanställda – den ena utan tidigare erfarenhet av barnavårdsutredningar, den andra erfaren men ny i kommunen.

Vid kartläggningstillfället var den här organisationen i gungning beroende dels på att tjänsten som myndighetsansvarig var vakant och hade varit det under ett drygt halvår med undantag för en kort period med en tillfällig innehavare. Det betyder ett bortfall i stöd till handläggarna men också att handläggarna själva måste hantera anmälningar och förhandsbedömningar. Dels visade det sig, att det hade blivit en otypisk och stor tillströmning av anmälningar av allvarlig art. De nya ärendena var mer komplexa och berörde ofta familjer med många samtidiga problem. Detta var något som man inte hade någon förklaring till, men det kan ha sammanhängt med att det blev svårt att upprätthålla den förebyggande strukturen i arbetet när en arbetsledare inte fanns på plats för att introducera nya medarbetare. Också arbetsledaren för Nätverkshuset var långtidsfrånvarande under den här perioden vilket kan ha haft en betydelse.

Den kaotiska situationen märktes i handläggargruppen så att introduktionen för de båda nya handläggarna hade varit bristfällig. Barnavårdshandläggarna tyckte sig inte utgöra en grupp inom myndighetsenheten, deltog inte i enhetens möten utan inriktade sig på att var och en ta hand om sina egna arbetsuppgifter. Deras utsatta situation avspeglade sig i deras enkätsvar i låga medelvärden på frågor kring arbetsledning – möjligheten få stöd, uppmuntran, om man tas väl om hand på arbetsplatsen, hur arbetsfördelningen fungerade. Och man var inte nöjd med vare sig hur arbetsledningen fungerade, hur organisationen styrdes eller sina arbetskamrater. Man hade också relativt starka tankar på att byta yrke



Det hade blivit en otypisk och stor tillströmning av anmälningar av allvarlig art. De nya ärendena var mer komplexa och berörde ofta familjer med många samtidiga problem.

eller åtminstone arbetsplats. De hade höga värden på stressrelaterade hälsoproblem.

Från ledningens sida fanns tankar om att utöka handläggargruppen med en tjänst. Det var också något som kom till stånd efter att kartläggningen genomförts med tillsättning av en extra tjänst för att arbeta av den anhopning av ärenden som uppstått. Belastningen enligt den bemanningsstatistik som sammanställdes i samband med kartläggningen visade, att kommunen hade en inte påfallande bra bemanning men inte heller hörde till de mest belastade (se tabell s 53). Någon tid efter kartläggningen kunde tjänsten som myndighetschef tillsättas med en person som var både erfaren handläggare av barnavårdsärenden och väl känd och uppskattad i kommunen sedan tidigare. Man planerade också för att låta den extra tjänsten bli varaktig för att minska utsattheten i den lilla arbetsgruppen.

Sammanfattningsvis: En arbetsgrupp som haft en svår period utan arbetsledare, men där arbetsförhållandena sannolikt är betydligt bättre inför genomförandefasen av projektet.

Östhammar

Sedan ett par år tillbaka är situationen i Östhammar rätt stabil med den mest erfarna arbetsgruppen bland kommunerna i Uppsala län. Här är också den högsta andelen socionomer bland handläggarna (89 %). Men det finns en historia av hög rörlighet bland nyanställda handläggare och vakanser och byten av arbetsledare. Numera finns dock en arbetsledare på plats som är erfaren och uppskattad chef men som tidigare inte hade erfarenhet av myndighetsutövning.

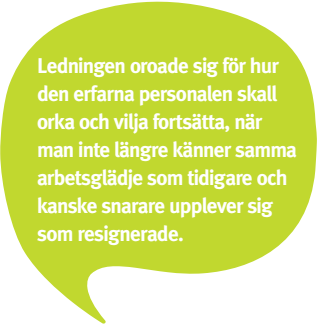
En förändring som skett under senare år är, att arbetsuppgifterna för de handläggare som varit "utredare" glidit över till att man också ansvarar för verkställigheten av beslut i och med att verksamheten allt mer inriktats på öppenvårdsinsatser. De som tidigare var "verkställare" förväntas istället gå in i att arbeta också med utredningar. Det är en förändring som känns igen från flera av kommunerna i Uppsala län, när specifika placerartjänster omvandlas till utredartjänster. Här, liksom på andra

En förändring som skett under senare år är, att arbetsuppgifterna för de handläggare som varit "utredare" glidit över till att man också ansvarar för verkställigheten av beslut.

håll, är de tidigare verkställarna/placerarna ofta tveksamma till den här förändringen. De som däremot rekryteras till tjänster, där man arbetar med både utredning och uppföljning i egna ärenden, verkar se det som en naturlig uppläggning av arbetet. En nyanställd och oerfaren handläggare kunde i den här kommunen få en väl genomtänkt och välfungerande introduktion med stöd av en utsedd och erfaren kollega, medan en av de som tidigare arbetat med insatser hade bestämt sig för att sluta med hänvisning till sin egen otillräcklighet i arbetet som utredare. Kanske förbisågs behovet av introduktion in i en ny yrkesroll i det senare fallet.

I den här erfarna arbetsgruppen och med en bra bemanning i förhållande till befolkningsunderlaget (se tabell s 53), kunde handläggarna förmedla andra aspekter på tyngd i arbetet än när belastningen i form av för många ärenden är det mest påtagliga. Men också i den här kommunen hade det varit en ökning av anmälningarna strax innan kartläggningen och man hade problem med sjukskrivningar, så problemet att hantera toppbelastningar var en aktuell erfarenhet. Något gruppen kunde förmedla var hur arbetstyngden verkar i ett långsiktigt perspektiv – hur det är att bli kvar i yrket under många år. Man talade om ensamhet, tunga ärenden i familjer med många problem som det fanns mycket oro och konflikter omkring, att nötas ner av att under arbetsdagen gå in i och ut ur ärenden. Man pekade på att arbetet med uppföljning blir mer tidskrävande vid öppenvårdsinsatser eftersom uppföljningen måste göras tätare. Ledningen oroade sig för hur den erfarna personalen skall orka och vilja fortsätta, när man inte längre känner samma arbetsglädje som tidigare och kanske snarare upplever sig som resignerade.

Något personalen förmedlade var en kombination av relativt hög värdering av kvalitén i sitt arbete, men också att arbetet kräver, att man skaffar sig nya kunskaper och färdigheter. Man hade en väldigt blandad bedömning av möjligheten till vidareutbildning/kompetensutveckling och tyckte mer sällan än handläggarna i någon av de andra kommunerna att de egna önskemålen om vidareutbildning beviljades. Här skulle kanhända ett strukturerat kompetensutvecklingsprogram, som det som arbetats fram i projektet, kunna bidra med en tydlighet kring hur man



Ledningen oroade sig för hur den erfarna personalen skall orka och vilja fortsätta, när man inte längre känner samma arbetsglädje som tidigare och kanske snarare upplever sig som resignerade.

går vidare i yrket även när man som handläggare har en god grund att stå på.

Sammanfattningsvis: En arbetsgrupp som i dagsläget har goda förutsättningar att delta i kompetensutvecklingsprogram både ur strukturella aspekter och utbildningsintresserade handläggare med en god grund i form av baskompetens och erfarenheter att stå på.

Sammanfattning av kommunernas strukturella förutsättningar

Efter denna genomgång av situationen i de olika kommunerna kan vi göra en sammanfattande prognos över hur framgångsrikt ett kompetensprogram kommer att kunna bli, alternativt vad man i de olika kommunerna behöver uppmärksamma för att stödja programmet att kunna bli framgångsrikt. I nedanstående tabell har för varje kommun de tre villkoren god bemanning, tillgänglig arbetsledare och stabil organisation sammanfattats om de uppfylls (+) eller om det finns brister (-).

Strukturella förutsättningar i deltagande kommuner inför genomförande av kompetensutvecklingsprogram

	Bemanning	Tillgänglig al	Stabil organisation
Enköping	-	+	+
Heby	+	-	+
Håbo	+	+	-
Knivsta	+	-	+
Uppsala	+	+	-
Älvkarleby	+	+	+
Östhammar	+	+	+

För Enköping skedde en hastig försämring av läget i och med att man förlorar en erfaren arbetsledare som kanske har kunnat balansera brister i bemanning. Man lyckades dock hitta en ersättare som känner kommu-

nen och själv var känd och respekterad av handläggarna. I Enköping har man också vidtagit en del statushöjande insatser vars betydelse kommer att följas under genomförandefasen. I Heby uppvägs bristen på tillgänglig arbetsledare av att man har erfarna handläggare, men samtidigt skall ny personal skolas in. Håbo hade goda förutsättningar, trots arbetsgruppens brist på erfarenhet, tills organisationen igen blev mer osäker. Här har dock ledningen försökt skydda handläggarna genom att tillsätta en erfaren person som samordnare varför den fortsatta uppbyggnaden av personalens kompetens kanske ändå kommer att fungera bra. För Knivsta är, genom en avsevärd förstärkning av personalen, bemanningen mer rimlig i förhållande till befolkningsunderlaget än den var i utgångsläget. De splittrade arbetsuppgifterna för såväl handläggare som arbetsledare är något man vidtagit vissa åtgärder mot och andra övervägs. Uppsala har flera goda förutsättningar som dock tenderar att undermineras av en otydlig organisation, ständiga organisations- och rutinändringar och ett underförstått personalpolitiskt budskap som sänker medarbetarna. I Älvkarleby har bemanningen förstärkts och utvecklingen verkar gå i en positiv riktning. Östhammar har goda förutsättningar att kunna använda kompetensutvecklingsprogrammet för att kunna ytterligare förstärka en redan kvalificerad personalgrupp och kunna behålla den kvar.

22) I kommunpresentationerna används enkätdata för varje kommun som annars inte presenteras i rapporten utan, i för samtliga kommuner sammanslagen form, redovisas i enkätsammanställning på Regionförbundets hemsida, www.regionuppsala.se.

23) Se närmare i avsnitt 3.

24) Nätverkshuset har i en utvärdering efter ca 11 månaders verksamhet visat sig ha mycket goda resultat (Österberg 2005).

8. Slutsatser och förslag till kompetensprogram

Anna-Lena Lindquist & Marie Hedqvist

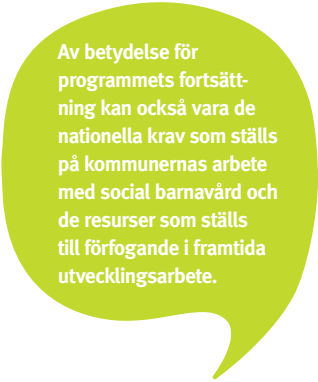
Utgångspunkter

Kartläggningen har visat, att det finns vissa strukturella problem som bidrar till att personalomsättning höjs och att personer med otillräcklig kompetens rekryteras till yrket. Grundbemanningen verkar något slumpartad och ger i några av kommunerna lite utrymme för personalen att återhämta sig under lugnare perioder. Lönesättningen kan locka till att personer låter sig rekryteras, men mindre till att bli kvar. Arbetsledare och kollegor har ibland inte resurser att ge nyanställda den introduktion och det stöd att komma in i yrket som egentligen skulle krävas. Nyanställda blir för snabbt betraktade som kvalificerade handläggare trots att de inte hunnit skaffa sig erfarenhet och vidareutbildning.

En del av de strukturella problemen behöver åtgärdas på kommunnivå och kräver satsningar som det kortsiktigt kan vara svårt att åstadkomma i det ekonomiska läge kommunerna befinner sig idag. Den personalekonomiska analys som genomförts i kartläggningen visar betydande både kort- och långsiktiga kostnader av att tvingas till nyrekrytering. De vinster som kan göras på att ta sig an den här problematiken är stora – särskilt på lång sikt – men kräver medvetenhet och långsiktighet.

Kartläggningen har visat, att det finns vissa strukturella problem som bidrar till att personalomsättning höjs och att personer med otillräcklig kompetens rekryteras till yrket.

En del av de strukturella problemen behöver åtgärdas på kommunnivå och kräver satsningar som det kortsiktigt kan vara svårt att åstadkomma.



Av betydelse för programmets fortsättning kan också vara de nationella krav som ställs på kommunernas arbete med social barnavård och de resurser som ställs till förfogande i framtida utvecklingsarbete.

I planeringen för en fortsättning av arbetet att bryta en negativ dynamik är detta förutsättningar som har medräknats. De förutsättningar som framkommit för att personalen skall uppfatta sig ha en god arbetsmiljö har kartlagts. Hur de villkoren kommer att konkret se ut i de olika kommunerna kommer att variera och sannolikt påverka hur effektivt ett kompetensutvecklingsprogram kan bli. Att man från ledningshåll bedömer projektet som ytterst viktigt avspeglas i, att man i flera kommuner, trots det ekonomiska läget, har genomfört förstärkningar av bemanning och arbetsledning för att förbättra förutsättningarna inför genomförandet av ett kompetensprogram. Vad som kan ingå i ett sådant program har övervägts noggrant så att inga befintliga resurser tappas bort, men kanske kan användas på ett sätt som tydliggör och ökar deras betydelse.

Av betydelse för programmets fortsättning kan också vara de nationella krav som ställs på kommunernas arbete med social barnavård och de resurser som ställs till förfogande i framtida utvecklingsarbete.

Förslag

Det förslag som arbetats fram innehåller dels en struktur för hur personal som rekryteras som handläggare av barn- och ungdomsutredningar, eller redan finns i sådan anställning, skall kunna uppnå en specialistkompetens. Programmet omfattar dessutom kompetensutveckling som syftar till att skapa de resurser som krävs för att programmet skall kunna realiseras – utbildning av mentorer och arbetsledare. Efter projektperioden skall denna struktur kunna överleva i reguljär verksamhet. Projektperioden är två år och med särskild finansiering för perioden som har föregått genomförandefasen. En utvärdering skall genomföras för att bedöma värdet av de insatser som gjorts och verksamheten, efter projektperiodens slut, vara del av huvudmännens reguljära ansvar.

Kompetensplan fram till specialistkompetens

Den kompetensplan som föreslås här kan ses som en tolkning av Socialstyrelsens Allmänna råd. I utformningen av planen har vi också låtit oss

inspireras av läkarutbildningens allmän- och specialisttjänstgöring genom att dela upp de insatser som skall göras i två steg. Som nyanställd genomgår man en introduktionsperiod som ställer särskilda krav på vilket stöd som behöver förekomma, i en senare fas, då introduktionen är avklarad, kan man på ett mer systematiskt sätt fördjupa sina erfarenheter i arbetet och tillägna sig en vidareutbildning som kan ge en fastare förankring i yrket. En del av den utbildning som förekommer idag har beskrivits ibland komma in för tidigt, innan medarbetaren har hunnit skaffa sig de förutsättningar som krävs för att tillgodogöra sig utbildningen. Att använda redan befintliga resurser bättre kan således handla om att utbildning som erbjuds kommer in i den fas i yrkeskarriären då den bäst kommer till sin rätt.

Den här strukturen är tänkt att ge en översikt för både medarbetare och arbetsledare hur arbetsplatsen kommer att möta den nyrekryterade och stödja dennes utveckling till kvalificerad handläggare. Att ha en benämning som här lånats från och är känd i läkarutbildningen bidrar till att tydliggöra det som projektet eftersträvar: Att man både som medarbetare och som chefer/ledare på olika nivåer ser och accepterar att det är en kompetensutveckling som går från att vara nybörjare till att bli specialist samt att detta är en nödvändig bildningsgång för de arbetsuppgifter som skall utföras.

Strukturen är tänkt att i tillämpliga delar användas för redan anställd personal: Att arbetsledare och medarbetare i samband med utvecklingssamtal kommer överens om hur den enskildes inplacering skall se ut och hur insatser under projektperioden skall kunna tillämpas i det enskilda fallet.

AT-period, 0 – 2 år i yrket

Att AT-perioden bedöms kräva ca två år sammanhänger med omfattningen av vad introduktionen och inskolning behöver innehålla och när man kan beräkna att den enskilda medarbetaren har lagt en sådan fas bakom sig. Personer som har tidigare erfarenhet av handläggning inom

Som nyanställd genomgår man en introduktionsperiod som ställer särskilda krav på vilket stöd som behöver förekomma, i en senare fas, kan man på ett mer systematiskt sätt fördjupa sina erfarenheter i arbetet.

Att låna en benämning från läkarutbildningen bidrar till att tydliggöra att både medarbetare och chefer ser och accepterar att det är en kompetensutveckling som går från att vara nybörjare till att bli specialist.

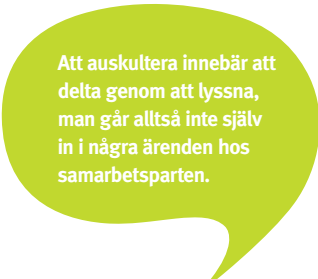
andra delar av socialtjänsten kan eventuellt gå snabbare genom introduktionsfasen.

En skriven introduktionsplan (t ex den som används i Östhammar, se www.regionuppsala.se) används för att hjälpa den nyanställda komma in på arbetsplatsen. Den används även i tillämpliga delar för internrekryterad personal och tidigare vikarier vilkas introduktionsbehov ofta förbises. Planeringen av mottagandet av den nya innebär att ansvariga för olika punkter i introduktionen utses och att varje punkt följs upp.

En introduktör bland handläggarkollegorna finns tillgänglig som stöd under hela AT-perioden (se närmare nedan). Tillsammans med arbetsledaren hjälper denne till att ge stöd i arbetet, ger möjligheter att få svar på frågor och att reflektera. Syftet är att den nyanställda skall veta att någon har tid avsatt för att hjälpa till och att den som har uppgiften också har den erfarenhet och kompetens som krävs för att kunna fungera som en god introduktör i yrket. Introduktören skall gärna vara senior handläggare.

Under det första året auskulterar den nyanställda, parallellt med arbetet som barnavårdsutredare, på olika enheter inom socialtjänsten som har betydelse som samarbetsparter för den sociala barnavården. Att auskultera innebär att delta genom att lyssna, man går alltså inte själv in i några ärenden hos samarbetsparten. Någon i varje auskultationsenhet åtar sig att låta handläggaren gå vid sidan under någon period, kanske delta i någon enhetskonferens. Syftet är att i en bredare mening lära känna verksamheten, etablera viktiga kontakter och få en förståelse för förvaltningens sätt att fungera.

Under AT- perioden deltar medarbetare i en 15 poängs AT-kurs bestående av några olika moduler. Huvudman för kursen är Sociologiska institutionen vid Uppsala universitet som under projektperioden genomför kursen som uppdragskurs, men införlivar den sedan i sitt utbud av vidareutbildningskurser i mastersprogram. Att kursen läggs upp med moduler möjliggör tillgodoräknande för den som redan har skaffat sig någon del av kursen tidigare och också flexibilitet för nytillkommande medarbetare att kunna delta i kursen utan att behöva invänta en ny kursstart. Huvudsakliga element i kursen bör vara utredningsmetodik och bl. a beröra BBIC,



Att auskultera innebär att delta genom att lyssna, man går alltså inte själv in i några ärenden hos samarbetsparten.

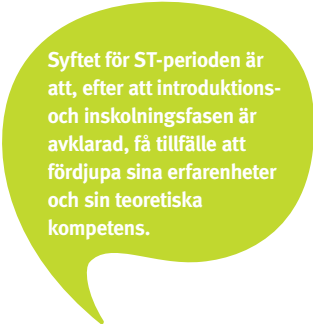
lagstiftning, samverkan, samtalsmetodik inkl. att kommunicera med barn och MI. Den knyts nära till deltagarnas praktiska erfarenheter. Kursen löper med låg fart under tre terminer.

Under AT-perioden deltar medarbetaren i grupphandledning för AT-handläggare i regionen med en gruppleddare som stöd. Syftet för denna gruppverksamhet är att ge möjlighet att bearbeta sådana frågeställningar som det är svårt att få utrymme för på den egna arbetsplatsen och dela erfarenheter med kollegor i andra kommuner. Grupperna kan eventuellt motsvaras av studiegrupper i den AT-kurs man deltar i.

ST-period, 2 – 5 år i yrket

Syftet för ST-perioden är att, efter att introduktions- och inskolningsfasen är avklarad, få tillfälle fördjupa sina erfarenheter och sin teoretiska kompetens. Att låta denna period omfatta tre år är förmodligen i kortaste laget för den bredd av kunskaper och erfarenheter som bör utmärka en specialist på utredning och uppföljning av barnavårdsutredningar. Programmet bör således inte uppfattas som att medarbetare efter fem år i yrket inte längre har något utbildningsbehov eller anledning att fortsätta bearbeta sina erfarenheter. Det är en livslång process som verksamheten behöver ge utrymme för. (Vad de seniora medarbetarna/”specialisterna” skall omfattas av inom ramen för det här programmet återkommer under nästa rubrik).

Under denna period deltar medarbetaren i en 15 poängs ST-kurs vid Uppsala universitet med Sociologiska institutionen som huvudman. Denna kurs ges också under projektperioden som uppdragskurs, men ingår sedan reguljärt i institutionens mastersprogram. Kursen är uppbyggd av moduler för att möjliggöra tillgodoräknanden och flexibel ingång i kursen. Den ges på låg fart under tre terminer. Kursinnehållet bör omfatta fördjupningar i lagstiftning och rättssäkerhet, utredningsmetodik med bl. a. forskningsanknutna analyser utifrån BBIC-strukturen, utvecklingspsykologi (den kurs som utvecklats genom BBIC-samarbetet och f n ges av Psykologiska institutionen vid UU) och samtalsmetodik.



Syftet för ST-perioden är att, efter att introduktions- och inskolningsfasen är avklarad, få tillfälle att fördjupa sina erfarenheter och sin teoretiska kompetens.

Under ST-perioden ska man ha tillgång till mentor som bör hämtas från någon annan arbetsplats än den egna.

Under ST-perioden ska man ha tillgång till mentor som bör hämtas från någon annan arbetsplats än den egna och framför allt inriktas på hur den egna utvecklingen som yrkesperson fortskrider. Därtill erbjuds man regionala seminarier där viktiga teman bearbetas, t ex samverkan, hälsofrämjande medarbetarskap och mångfaldsfrågor.

Övrig kompetensutveckling

Den övriga kompetensutveckling som föreslås i det här programmet inriktas mot de medarbetare som redan befinner sig på en specialistnivå samt på arbetsledarna. I det här programmet fyller insatserna för dessa båda grupper framför allt behovet av att skapa resurser för att AT- och ST-delarna av programmet skall kunna genomföras som planerat. Men det handlar också om att fylla yrkesrollerna för de båda grupperna med ett delvis nytt innehåll.

För ”Specialisterna” handlar det om att få uttalade uppdrag att fungera som introduktör på den egna arbetsplatsen (för kollegor på AT-nivå) och som mentor i andra kommuner (för kollegor på ST-nivå), att få utbildning för att kunna fylla de här funktionerna på bästa tänkbara sätt samt att utrymme ges i egna arbetsuppgifter för att kunna utföra de här uppdragen. Personer som på papperet uppfyller kraven för denna nivå finns under kartläggningsperioden i alla kommuner utom Håbo, som således skulle behöva köpa in tjänsten från andra kommuner.

För arbetsledarna, som är de chefer som står närmast handläggarna, är det frågan om att växa in som bärare av programmet och således både själv vara en resurs för detta och se till att de resurser som behövs kan skapas. Det handlar om att i utvecklingssamtal göra upp planeringar med medarbetarna kring hur programmet skall tillämpas i det enskilda fallet. Se till att planeringen kan genomföras och coacha medarbetarna att fullfölja sina delar av programmet bl. a genom att fördela arbetsuppgifter så att det blir möjligt att delta i och tillgodogöra sig de olika delarna av programmet. Det här ger arbetsledarna en förstärkt roll i verksamhetsutvecklingen som kanske innebär att man i kommunerna bör göra

För de chefer som står närmast handläggarna, är det frågan om att växa in som bärare av programmet.

översyner över arbetsledarnas ansvar för andra arbetsuppgifter såsom personal och budget.

Insatsen under projektperioden för de här båda grupperna består av en gemensam utbildning i coaching/mentorskap om 7,5 poäng som ges av Pedagogiska institutionen vid UU under hösten 2010. Också denna kurs ges under projektperioden som uppdragskurs men ingår därefter reguljärt i mastersprogram.

Specialisterna/de seniora medarbetarna inbjuds därtill ingå i ett läsnätverk för utbyte av erfarenheter kring rollen som mentor.

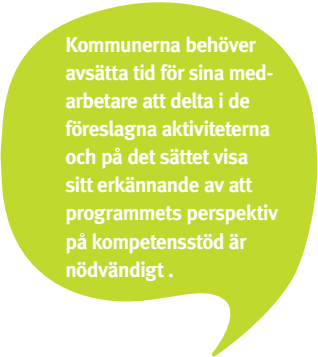
Arbetsledarna erbjuds en motsvarande mötesplats för erfarenhetsutbyte och gemensam kompetensutveckling utifrån sin yrkesroll med för gruppen viktiga teman, t ex hälsofrämjande ledar- och medarbetarskap, BBIC m m.

Förutom denna utbildning bör en diskussion fortsätta kring vad som kan vara kvalificerade fortsatta utbildningsinsatser för utredarspecialister: Fortsatta steg i en masterutbildning för specialister inom utredning och uppföljning av barn och ungdom, specialinriktad steg ett-utbildning osv. Eventuella insatser finansieras utanför detta program.

Förutsättningar för genomförande

Budget för genomförandefasen omfattar en fortsatt processledare/samordnare som kan stödja kommunerna och hålla samman den programstruktur som föreslås här. Det innebär bl. a att medverka till den kursutveckling som skall ske vid Uppsala universitet, att själv vara gruppleddare och sammankallande för de nätverk som föreslås, att sammankalla den referensgrupp som fungerat under förprojektperioden och som föreslås fortsätta under genomförandefasen. Utbyte av mentorer behöver organiseras och överenskommelser om hur deras tid skall ersättas avtalas.

I referensgruppen kan en fortsatt diskussion om andra gemensamma strukturer föras, t ex gemensam vikariepool och en fortsättning av utbildningsinsatser efter specialisering. En viktig uppgift är också att förbereda de strukturer som skall ersätta genomförandeprojektet när verksamhe-



Kommunerna behöver avsätta tid för sina medarbetare att delta i de föreslagna aktiviteterna och på det sättet visa sitt erkännande av att programmets perspektiv på kompetensstöd är nödvändigt.

ten skall fungera reguljärt efter projekttidens slut. Inom referensgruppen fungerar en mindre grupp som projektgrupp som närmast processledaren deltar i bl. a kursutvecklingsarbetet och förbereder ärenden inför referensgruppsmöten. Som styrgrupp för projektet fungerar socialchefsgruppen i länet.

Kommunerna behöver avsätta tid för sina medarbetare att delta i de föreslagna aktiviteterna och på det sättet visa sitt erkännande av att programmets perspektiv på kompetensstöd är nödvändigt för den här gruppen medarbetare.

Resurser för utvärdering söks och kommer att omfatta såväl att följa implementeringsprocessen som granska resultat. Stiftelsen Allmänna Barnhuset finansierar utveckling av rapporteringen av förprojektet så att erfarenheterna från detta skall kunna bli allmänt tillgängliga samt tillgång till processledning under hösten 2009 för fortsatt arbete med förankring och utveckling av programmet.

Beräknad tidsåtgång

En bedömning har gjorts av vilken tid som kommer att åtgå för programets genomförande för respektive kategori av aktörer i programmet.

AT-personal

För helt nyanställda beräknas en introduktionsperiod om två månader som kräver ca 25 % arbetstid. 4 timmar i veckan bör avsättas till kontakt med utsedd introduktör under första anställningsåret och 2 timmar i veckan andra året. För deltagande i universitetskurs 15 p bör avsättas 10 % arbetstid + viss inläsningstid under de tre terminer utbildningen pågår. Grupphandledning för nyanställda kräver därtill tre timmar fyra gånger per termin + eventuell restid.

Tid för auskultation tillkommer beroende på vilken omfattning man väljer att låta denna del av programmet ha i respektive kommun.

ST-personal

För personal på denna nivå avsätts 10 % arbetstid + viss inläsningstid för universitetskurs 15 p under tre terminer. Tid för mentorskontakt avsätts med två timmar fyra gånger per termin + eventuell restid. Regionala seminarier en gång per termin hel- eller halvdag.

Specialister

För universitetskurs 7,5 p avsätts 25 % arbetstid + viss inläsningstid under en termin. Uppdrag som introduktör beräknas ta 10 % arbetstid per uppdrag under första året och 5 % arbetstid andra året. Uppdrag som mentor tar två timmar fyra gånger per termin per uppdrag. Deltagande i länsnätverk kring rollen som mentor beräknas till tre timmar tre gånger per termin + eventuell restid. Temaseminarier en gång per termin hel- eller halvdag.

Arbetsledare

För universitetskurs 7,5 p avsätts 25 % arbetstid + viss inläsningstid under en termin. Deltagande i länsnätverk för utbyte av erfarenheter och kunskapsinhämtande t ex BBiC för arbetsledare tre timmar en gång per månad + eventuell restid. Temaseminarier en gång per termin hel- eller halvdag.

För arbetsledarna bör avsättas en timme per månad och anställd för att fungera som ”bärare av programmet”. Det handlar om att placera in och följa upp medarbetarnas deltagande i programmet.

Projektets fortsättning

Tidsplanen för genomförandefasen av projektet omfattar två år. Under det första halvåret deltar arbetsledare och seniora handläggare i en kurs i mentorsskap/coachning. De följande tre terminerna genomförs de båda universitetskurserna på AT- och ST-nivå. Samarbetsparter är Pedagogiska och Sociologiska institutionerna vid Uppsala universitet som

utvecklar kurserna, som pilotkurser för framtida vidareutbildningsutbud vid universitetet. Parallellt med kurserna genomförs de övriga insatser som programmet omfattar och med projektledaren som en sammanhållande och stödjande kraft.

Under ett halvår innan starten av genomförandefasen bearbetas de lokala förutsättningarna. Bl. a sker vissa förändringar av bemanning i kommuner som i kartläggningen visade sig ha en förhållandevis låg bemanning och planering för arbetsledare att kunna delta i de förändringar som programmet innebär. Projektet förankras på politisk nivå i kommunerna.

Avsikten är, att projektet skall kunna utvärderas och att detta skall ske med såväl en formativ som en summativ ansats. I en framtida rapport kommer således både implementeringen av programmet och dess resultat att kunna följas.

Referenser

- Alvesson, M. & Deetz, S. (2000) Kritisk samhällsvetenskaplig metod. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. & Sköldbberg, K. (1994) Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod. Lund: Studentlitteratur.
- de Beauvoir, S. (1949/2002) Det andra könet. Stockholm: Norstedts förlag.
- Byberg, I. & Lindquist, A-L. (2003) Kompetensutveckling inom socialtjänstens Individ- och familjeomsorg – exempel och erfarenheter. Stockholms universitet: Institutionen för socialt arbete – Socialhögskolan, rapport i socialt arbete nr 107 – 2003.
- Charon, J. M. (2004) Symbolic Interactionism. An Introduction, an Interpretation, an Integration. New Jersey: Prentice Hall. Upper Saddle River.
- Dalarnas forskningsråd (odaterad) Yrkesutveckling för socialsekreterare. Ett kompetensutvecklingsprogram från Dalarna, som omfattar både nya och erfarna socialsekreterare.
- Eduards, M. (2004) ”Väld utan gränser: om krig och hotad manlighet”, i Svanström, Y. & Östberg, K.I (red.) Ån män då? Kön och feminism i Sverige under 150 år. Stockholm: Atlas.
- Eriksson, M. (2003) I skuggan av pappa. Familjerätten och hanteringen av faders våld. Avhandling, sociologiska institutionen, Uppsala universitet.
- Eriksson, M. (2006). ”Avvikande eller osynlig. Rasifierande praktiker i familjerättssekreterares hantering av faders våld.” I de los Reyes, P. (red.): Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, SOU 2006:37.
- Eriksson, M. (2009) Barn, våld, familjerätt och kvinnojourarbete. Stockholm: Roks.
- Fransson, G. (2006) Att se varandra i handling. En jämförande studie av kommunikativa arenor och yrkesblivande för nyblivna fänrikar och lärare. Stockholms universitet, akad.avh. Stockholm: HLS Förlag, Studies in Educational Sciences 79.
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (2005) Ethnography. Principles in Practise. New York: Routledge.
- Healy, K., Meagher, G. & Cullin, J. (2007) Retaining Novices to Become Expert Child Protection Practitioners: Creating Career Pathways in Direct Practice. I British Journal of Social Work Access published November 13, 2007.

Hirdman, Y. (1988) "Genussystemet – reflexioner kring kvinnors sociala underordning" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 1988:3.

Hirdman, Y. (2001) *Genus – om det stabila föränderliga former*. Malmö: Liber.

Holmberg, C. (1995) *Det kallas kärlek*. Göteborg: Anamma förlag.

Jalmert, L. (2005) "Vad är bäst för de yngsta barnen? – Analys till Föräldraförsäkringsutredningen" i *SOU* 2005:73.

Johansson, H. (2006) *Manliga förebilder. Dekonstruktion av en föreställning och dess praktik*. Avhandling i socialt arbete, Göteborgs universitet.

Johansson, Th. (2004) *Faderskapets omvandlingar. Frånvarons socialpsykologi*. Göteborg: Daidalos.

Lindquist, A-L. (2006) *Kompetenstrappa som instrument för personal- och verksamhetsutveckling – utvärdering av en satsning på socialarbetare i fyra stadsdelar i Stockholm 2004 – 2006*. Kompetensfonden, Stadsledningskontoret i Stockholm och Institutionen för socialt arbete – Socialhögskolan vid Stockholms universitet.

Merran, S. B (1988) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.

Nilsson, I. & Wadeskog, A. (2008) *Det är bättre att stämma i bäcken än i ån*.

Näsman, E. (2004) "Barn, barndom och barns rätt", i Olsen, L. (red.) *Barns makt*. Uppsala: Iustus förlag.

Olsson, T. (2003) *Socialtjänstens personal och kompetens – en akut framtidsfråga*. Dalarnas forskningsråd.

Piiva, K. & Olofsson, E. (2005) *Tid för arbete. En tidsgeografisk studie av socialsekreterares arbete med barnavårdsutredningar i Ekerö, Sigtuna, Solna och Sundbyberg*. Forsknings- och utvecklingsenheten för socialtjänstens individ- och familjeomsorg i Stockholm Nordväst.

Pringle, K. (2007) "Försummade frågor – etnicitet, kön och ålder", i Eriksson, M. (red.) *Barn som upplever våld*. Nordisk forskning och praktik. Stockholm: Gothia förlag.

Rasmusson, B. (2009) *Analys, bedömning och beslut i utredningar enligt BBIC*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Robertsson, H. (2003) *Maskulinitetskonstruktion, yrkesidentitet, könssegregering och jämställdhet*. Akademisk avhandling. Arbetsliv i Omvandling 2003:13, Arbetslivsinstitutet.

Reg.Dir. 2009:25 Trygghet och säkerhet för individer – behörighet för personal i hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Socialstyrelsen (2004a) Samtal med barn i socialtjänsten.

Socialstyrelsen (2004b) Socialt arbete med utsatta barn och ungdomar. Förslag till kompetensbeskrivningar.

Socialstyrelsen (2006) Grundbok barns behov i centrum (BBIC).

Stockholms stad (2009) Barnuppdraget i Stockholms socialtjänst – BUSS. Slutrapport 2009. Socialtjänst och arbetsmarknadsförvaltningen.

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

SOU 2009:68 Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). Betänkande av Barnskyddsutredningen.

Sundell, K., Egelund, T., Andrée, C. & Kaunitz, C. (2008) Barnavårdsutredningar. En kunskapsöversikt. IMS, Stockholm: Gothia förlag.

Södertälje (2002) IFO-utvecklingsavtal. Bilaga till förhandlingsprotokoll av den 15 februari 2002 mellan Södertälje kommun, SSR och SKTF.

Tham, P. (2008) Arbetsvillkor i den sociala barnavården. Förutsättningar för ett kvalificerat arbete. Avhandling, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Trost, J. & Levin, I. (2004) Att förstå vardagen – med ett symboliskt interaktionistiskt perspektiv. Lund: Studentlitteratur.

Wahl, A., Eduards, M., Holgersson, C., Höök, P. & Linghag, S. (2008) Motstånd och fantasi: historien om F. Lund: Studentlitteratur.

Österberg, R. (2005) Utvärdering av Nätverkshuset. Process, resultat och effekter av projektet Nätverkshuset – ett alternativ till externa placeringar inom familjevården i Älvkarleby kommun. Älvkarleby kommun: Socialförvaltningen.

Bilaga 1

Åtgärdsplan i ESF-projektet ”Kompetensuppbyggnad i social barnavård” version 4

Rekrytering

- Hur presentera sig? – Yrkets status
- Vad krävs för anställningsbarhet? (Jfr Allmänna råd)
- Differentiering av tjänster – att rekrytera seniora medarbetare (Tillvarata erfarenheterna i Enköpings kommun)
- Lönesättning, möjlighet till löneutveckling
- Att ta emot praktikanter

Introduktion

- Hur mottas nya medarbetare – basintroduktion?
- Introduktionsprogram som tar hänsyn till tidigare erfarenhet/brist på erfarenhet – professionsspecifik introduktion
- Hur lång tid behöver introduktion i någon mening ta, dvs. när är medarbetaren självständig? (Exempel finns på 0 till 24 månader.) Delegation.
- Att ha de resurser som krävs för att introduktionsprogram skall kunna realiserats (Tillgång till erfarna medarbetare, gemensamma inslag där ni skulle kunna stödja varandra, t ex externt mentorskap, gemensamma utbildningar? Inventering av existerande program, förslag)

Arbetsbelastning – mängd och tyngd

- Att ha en realistisk grundbemanning: Hur göra en objektiv beräkning? Finns acceptans för personalplanering utifrån sådana beräkningar?

- Att kunna upprätthålla bemanningen och hantera toppbelastning – vikariepool?
- Två handläggare i varje ärende: Möjligt? Nödvändigt?
- Vad kan vara arbetsuppgifter som kombineras med utredning för att skapa variation? (Uppföljning av avslutade ärenden, tillsynsbesök, förebyggande, utveckling av kontakt med vårdgrannar...)
- Mottagnings-/jourfunktion som sorterar anmälningar, gör förhandsbedömningar, tar emot akuta samtal
- Att undvika "onödiga" organisationsförändringar som kräver att uppmärksamheten riktas mot organisationen snarare än mot klientarbetet.
- Medvetenhet om att implementering av nya metoder och rutiner kräver tid
- Utredning enligt BBiC-modellen är mer tidskrävande, men ger också möjlighet till en förbättrad tidsplanering och höjer kvalitén på utredningar
- Administrativt stöd (arkivering, tids-, rums-, biljettbokning...)
- Arbetsledarens betydelse, att kunna vara närvarande.
- Strukturering av arbetet, bl. a att uppmärksamma behovet av tidsmarginaler, arbetsplanering
- Stresshantering

Kompetensutveckling

- Kontinuerlig formell utbildning – kanske utifrån en förenklad kompetenstrappa eller karriärstege (nyanställda: vad behöver man för att kunna gå in i arbetet? – viss erfarenhet: vad behöver och kan man ta till sig när man börjar bli lite varm i kläderna? – fullt kvalificerade: vad behöver man för att känna att man utvecklas och att ens potential utnyttjas?)
- Arbetsgruppen som arena för lärande (Former för ärendedragning och -planering, grupphandledning, utrymme för uppdatering och diskussion av relevant forskning och erfarenhet...)
- Tillgång till individuellt stöd från väl kvalificerade kollegor, utbildning av mentorer – gemensam organisation?
- BBiC som utvecklingsram för arbetet?

- Utrymme för uppföljning av avslutade ärenden
- Vilket stöd behöver arbetsledarna för att kunna arbeta målmedvetet med den här problematiken?

Personalsociala insatser

- Att tidiga tecken på utarbetning uppmärksammas, särskild uppmärksamhet på entusiastiska nybörjare
- Gester som visar uppskattning och tecken på att personalen uppfattas som värdefull – viktigt på personlig nivå men också som tecken på arbetets status
- Organiserat samtalsstöd i anslutning till svåra möten, uppföljning görs av arbetsledare eller utsedd, erfaren kollega – ett vardagligt stöd med annat syfte än regelbunden handledning. Avlastning för den enskilde, men också viktigt för att inte ångest skall spridas i arbetsgruppen.
- Vad behövs för att man skall känna att man har roligt på jobbet?
- Kollegornas stora betydelse, sammanhållningen i arbetsgruppen kan också bidra till personalomsättning – om arbetsförhållandena gör att någon slutar kan övriga snabbt följa efter

Sju kommuner i Uppsala län beslutade om en gemensam kraftsamling för att göra något åt sina svårigheter att rekrytera och behålla personal med ansvar för utredning och uppföljning av barn och ungdomar. De sju kommunerna, Regionförbundet Uppsala län FoU-stödsenhet, Uppsala universitet, Stockholms universitet och Stiftelsen Allmänna Barnhuset fick medel från Europeiska Socialfonden till ett s.k. förprojekt. Här presenteras den första fasen i utvecklingsprojektet – en kartläggning och analys av situationen i kommunerna och det åtgärdsprogram som blev resultatet.

Allmänna Barnhuset är en statlig stiftelse med uppdrag att stödja metod- och kunskapsutveckling i arbetet med utsatta barn och ungdomar. Barnhuset ger anslag till socialt inriktad barn- och ungdomsforskning, anordnar konferenser och seminarier för att sprida kunskap samt ger ut böcker i aktuella frågor. Barnhuset driver också egna utvecklingsprojekt.

Böcker kan beställas från Barnhusets hemsida
www.allmannabarnhuset.se

ISBN 91-86678-02-7