

Social kompetens

Om kompetensförsörjning av
handläggare i socialtjänsten



Citera gärna ur Vårdanalys publikationer,
men ange alltid källa.

Rapporten finns även publicerad
på www.vardanalys.se

Beställning av Vårdanalys tryckta publikationer:
registrator@vardanalys.se
Box 6070, 102 31 Stockholm

© Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2019

Grafisk Design och produktion: Les Creatives Sthlm

Omslagsbild: Getty Images International

Tryck: ÄTTA.45 Tryckeri

ISBN 978-91-88935-06-9



Social kompetens

Om kompetensförsörjning av
handläggare i socialtjänsten

Beslut om den här rapporten har fattats av styrelsen för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. Utredaren Eva Hagbjer har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har projektdirektören Hanna Sjöberg och analyschefen Cecilia Stenbjörn deltagit.

Stockholm 2019-10-03

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Anders Anell
Styrelseordförande

Håkan Ceder
Styrelseledamot

Anna Dunér
Styrelseledamot

Eva Fernvall
Styrelseledamot

Titti Mattsson
Styrelseledamot

Hans Winberg
Styrelseledamot

Jean-Luc af Geijerstam
Generaldirektör

Eva Hagbjer
Föredragande

Förord

En god tillgång till handläggare med rätt kompetens är viktigt för dem som behöver stöd och hjälp från socialtjänsten. Kompetensförsörjningen av handläggare är därför en angelägen fråga ur både ett medborgar- och brukarperspektiv. Den är också en strategisk fråga där staten och kommunerna måste samarbeta. Det handlar om kompetenskrav, antal utbildningsplatser, introduktion och fortbildning, men också om nya effektivare arbetssätt och att få nya unga handläggare att stanna i yrket. Vi ser att kompetensförsörjningsarbetet behöver utvecklas både nationellt och i kommunerna. Med den här rapporten vill vi ge dig som är beslutsfattare ett kunskapsunderlag att använda i arbetet med att långsiktigt stärka och säkra kompetensförsörjningen av handläggare i socialtjänsten.

Projektet har letts av utredare Eva Hagbjer. Projektmedarbetare har varit Martina Bergström, Emilia Eldh, Johan Frisk och Richard Forsén. Enkätundersökningen till landets kommuner genomfördes av Institutet för kvalitetsindikatorer på uppdrag av Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

Vi vill tacka alla våra intervjupersoner, de myndigheter och organisationer som bidragit med underlag och statistik, samt de personer som kommit med värdefulla inspel på våra resultat under arbetets gång, bland annat företrädare för Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys står själv för alla slutsatser i rapporten.

Stockholm i november 2019

Jean-Luc af Geijerstam
Generaldirektör



Resultat i korthet

En god tillgång till handläggare med lämplig kompetens i socialtjänsten är en förutsättning för att grupper i samhället som är mest utsatta ska få rätt stöd i rätt tid. Därför har vi analyserat kompetensförsörjningen av handläggare och hur den kan stärkas.

Vi kommer fram till följande:

- ▶ På kort sikt har bemanningsläget förbättrats och det har skett en generationsväxling – men på längre sikt väntar utmaningar.
- ▶ Unga handläggare och behov av nya kompetenser ställer krav på stöd och kompetensutveckling.
- ▶ Regeringens styrning har inriktats på att påverka kommunernas kompetensförsörjningsarbete.
- ▶ Det saknas prognoser och underlag för utbildningsdimensionering och kompetensförsörjningsarbete.
- ▶ Det finns behov av stärkt kompetensförsörjning och utvecklade arbetssätt i kommunerna.

Vi lämnar rekommendationer inom fyra utvecklingsområden:

- ▶ Främja utvecklingen mot en kunskapsbaserad socialtjänst genom långsiktiga strukturer för introduktion, fort- och vidareutbildning samt forskning.
- ▶ Stärk kompetensförsörjningsarbetet och utvecklingen av mer effektiva arbetssätt.
- ▶ Utveckla bemanningsstatistik och prognoser som underlag för kompetensförsörjningsarbetet.
- ▶ Utveckla socionomutbildningens dimensionering efter befolkningens och arbetsmarknadens behov – samt intresset för yrket.

Sammanfattning

Socialtjänstens uppdrag är att säkerställa att grupper som är mest utsatta och har störst behov av samhällets insatser får det stöd de behöver. För dem är tillgången till handläggare med rätt kompetens en förutsättning för att få behovsbedömning och ändamålsenligt stöd i rätt tid. Men de senaste åren har det rapporterats om att kommunerna haft svårt att rekrytera och behålla handläggare. Samtidigt tyder den demografiska utvecklingen på att behovet av socialtjänst kommer att öka de närmsta decennierna. I den här rapporten undersöker vi hur kompetensförsörjningen av handläggare i socialtjänsten ser ut och analyserar kommunernas och statens arbete för att säkra en god kompetensförsörjning. Rapporten vänder sig till beslutsfattare i kommunerna och på nationell nivå, samt till andra som är intresserade av kompetensförsörjningen av handläggare i socialtjänsten.

SÅ HAR VI GENOMFÖRT STUDIEN

Vi har analyserat kommunernas bemannings- och kompetensmässiga förutsättningar att göra goda bedömningar i socialtjänsten, samt hur kompetensförsörjningen av handläggare i socialtjänsten kan stärkas. Vi använder oss av flera källor:

- befintlig statistik i form av bemanningsstatistik från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt enkätdata från Socialstyrelsen och medlemsenkäter av fackförbunden Akademikerförbundet SSR och Vision
- enkäter riktade till socialchefer i landets kommuner och stadsdelar om deras bemanningsläge och kompetensförsörjningsarbete samt till högskolor och universitet om deras socionomutbildningar



- statistik från Statistiska centralbyråns (SCB) yrkesregister och registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS)
- dokumentstudie av den nationella styrningen av kompetensförsörjningen och socionomutbildningens dimensionering
- semistrukturerade intervjuer med patient- och brukarföreträdare, SKL, Socialstyrelsen samt företrädare för fackförbunden Vision och Akademikerförbundet SSR respektive Föreningen Sveriges socialchefer.

PÅ KORT SIKT HAR BEMANNINGSLÄGET FÖRBÄTTRATS – MEN PÅ LÄNGRE SIKT VÄNTAR UTMANINGAR

Informationen om socialtjänstens bemanning pekar delvis åt olika håll, men vår samlade bedömning utifrån de data vi har tillgång till är att bemanningsläget har förbättrats nationellt de senaste 1-2 åren. Under 2018 sjönk användningen av hyrpersonal och en majoritet av kommunerna hade minst tre sökande som uppfyllde kraven för utannonserade tjänster. Antalet handläggare per 1 000 invånare har också ökat successivt under en tioårsperiod – även om det delvis är en anpassning till förändrade behov som följd av exempelvis ett mer komplext uppdrag samt omvärldsförändringar, som det stora antalet ensamkommande barn åren 2015–2017.

Socialtjänsten har varit framgångsrik med att rekrytera många unga handläggare de senaste fem åren. År 2017 var en av fyra handläggare yngre än 30 år. Det innebär att det redan har skett ett stort generationsskifte bland handläggarna – något som till exempel hälso- och sjukvården i stor utsträckning fortfarande står inför. Vi ser inte heller tecken på att personer med socionomutbildning har blivit mindre intresserade av att arbeta i socialtjänsten. Andelen socionomer som arbetar i kommunal sektor är oförändrad och socialsekreterare verkar inte lämna yrket i större utsträckning än andra kommunala yrkesgrupper.

Men på längre sikt står socialtjänstens kompetensförsörjning inför en större utmaning, som en följd av ändrade demografiska förutsättningar i kombination med de senaste decenniernas alltmer komplexa uppdrag för socialtjänsten. Socialtjänstens ansvarsområde har förtydligats och utvidgats på flera områden, bland annat när det gäller samverkan med avancerad hemsjukvård samt att motverka spelmissbruk och våldsbejakande extremism. Bemanningen och personalens kompetenser kommer därmed att behöva anpassas efter förändrade behov i befolkningen.

Även om bemanningsläget förbättrats nationellt finns det också stora skillnader i bemanning över landet. Kommuner i glesbygd har nästan 20

procent lägre bemanning per 1 000 invånare och större svårigheter att rekrytera jämfört med städer. Det är också skillnader i förutsättningar mellan socialtjänstens områden, där socialcheferna rapporterar störst svårigheter att rekrytera handläggare till den sociala barn- och ungdomsvården och verksamhet riktad till personer med funktionsnedsättning.

När det gäller personalomsättningen visar uppgifter från olika källor på olika nivåer. Men andelen handläggare som bytt arbetsgivarkommun verkar vara högre än genomsnittet bland kommunala yrkesgrupper.

UNGA HANDLÄGGARE OCH BEHOV AV NYA KOMPETENSER STÄLLER KRAV PÅ STÖD OCH KOMPETENSUTVECKLING

Att handläggare har lämplig erfarenhet och utbildning är en förutsättning för att dels erbjuda rätt insatser, dels ge dem som söker socialtjänst ett bra bemötande och en möjlighet att vara delaktiga i utredningen.

Den stora andelen unga handläggare är därför inte bara en styrka, utan också en utmaning. En stor del av handläggarna kommer att behöva fort- och vidareutbildning samt stöd för att bygga upp sin praktiska erfarenhet. För att kunna dra nytta av att en stor generationsväxling redan har skett måste kommunerna också lyckas behålla sina medarbetare även på längre sikt. För det krävs en bra introduktion in i yrket och en god arbetsmiljö. 82 procent av kommunerna som besvarade vår enkät angav att de har en särskild introduktion för nyexaminerade handläggare, ofta i form av en mentor eller handledare. Men mentorskap kräver dels att det finns erfarna handläggare som kan vara mentorer, dels att det finns tid avsatt till handledningen.

Handläggarnas kompetens kommer även att behöva förändras i och med målet att socialtjänsten ska bli mer kunskapsbaserad. Likaså innebär kommunernas allt mer komplexa uppdrag i kombination med behovet av att använda ny teknik och utveckla nya arbetssätt att kompetensbehovet förändras över tid. Detta ställer krav på både löpande fort- och vidareutbildning samt rekrytering av nya kompetenser. Men i dag saknas i stor utsträckning strukturer för fort- och vidareutbildning på kommunal och nationell nivå, trots att det var avsikten när dagens generella socionomutbildning ersatte den tidigare mer yrkesinriktade utbildningen. Vi ser bland annat att bara en tredjedel av kommunerna har en samlad plan för handläggarnas kompetensutveckling inom äldreomsorg och verksamhet riktad till personer med funktionsnedsättningar.

Utbildningsmässigt är 90 procent av handläggarna socionomer i den sociala barn- och ungdomsvården, där det finns ett krav på socionomexamen för att utföra centrala uppgifter. I resten av socialtjänsten är andelen betydligt

lägre, till förmån för framför allt examina inom socialt arbete och omsorg eller samhälls- och beteendevetenskap. Det innebär att kommunerna behöver rekrytera fler socionomer om de ska kunna följa Socialstyrelsens allmänna råd att även ärenden som rör äldreomsorg, verksamhet enligt LSS och våld i nära relationen bör handläggas av personer med en socionomexamen.

För att göra socialtjänsten mer kunskapsbaserad behövs också mer forskning om effekterna av socialtjänstens insatser i kombination med mer lärande arbetssätt och uppföljning.

REGERINGENS STYRNING HAR INRIKTATS PÅ ATT PÅVERKA KOMMUNERNAS KOMPETENSFÖRSÖRJNINGSGÄLL

När regeringen införde ett krav på socionomexamen för att få bedöma om en utredning ska inledas, utreda behovet av insatser eller följa upp beslutade insatser i den sociala barn- och ungdomsvården (se 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453)) följdes det inte av några insatser för att följa upp eller öka antalet utbildningsplatser för socionomer. I stället dimensioneras socionomutbildningen i konkurrens med andra utbildningar och med begränsad samverkan med kommunerna. År 2013–2017 verkar antalet examinerade socionomer ha minskat, samtidigt som det var ett högt söktryck på utbildningen och en relativt hög andel av socionomstudenterna tog examen. Det tyder på att intresset för utbildningen är fortsatt högt och att det snarare finns utrymme för att öka antalet utbildningsplatser på kort sikt.

Snarare än att öka utbudet av handläggare har regeringen arbetat för att påverka kommunernas rekryteringar genom riktade statsbidrag för att uppmuntra kommunerna att anställa fler handläggare och utveckla nya arbetssätt. Regeringen har även tagit initiativ till vissa lagändringar som kan minska behovet av handläggare, exempelvis genom att möjliggöra förenklad biståndsbedömning. Samtidigt har den nationella samordnaren för barn- och ungdomsvården (2017) lyft att styrningen från nationella myndigheter även riskerar att påverka utvecklingen i motsatt riktning, genom ökade dokumentationskrav.

DET SAKNAS PROGNOSE OCH UNDERLAG FÖR KOMPETENS- FÖRSÖRJNINGSGÄLL

Möjligheterna till ett strategiskt och långsiktigt kompetensförsörjningsarbete, både i kommunerna och nationellt, försvåras av att det saknas samlad och fullständig information om dagens bemanning och framtida kompetensbehov.

Bland annat hade en majoritet av kommunerna svårt att uppge hur många vakanta handläggartjänster de hade när vi ställde frågan. Två tredjedelar av kommunerna saknade också prognoser för sitt framtida kompetensbehov. Inte heller från nationella myndigheter finns det i dag en samlad nationell bild av bemanningen eller de framtida behoven.

En sak som försvårar arbetet med att göra prognoser för socialtjänstens framtida kompetensbehov är att socialtjänstens kompetensförsörjning påverkas av utvecklingen i omvärlden liksom av beslut och praxis inom en rad områden. Några exempel är migration, utvecklingen av sociala problem, ökade möjligheter för hälso- och sjukvård i hemmet samt förändrade arbetssätt i socialtjänsten, exempelvis automatiserad biståndsbedömning.

Att socialtjänsten påverkas av faktorer på nationell och internationell nivå som inte är kända på förhand, gör det svårt för kommunerna att lokalt ta fram prognoser för det framtida behovet av socialtjänst. De behöver stöd av nationella aktörer som Socialstyrelsen och SCB. Men det hindrar inte att kommunernas arbete med att inventera, analysera behov och planera kommer att vara av fortsatt stor vikt, både för kommunernas eget kompetensförsörjningsarbete och som underlag för nationella prognoser. Att socialtjänsten kan förmedla en tydlig bild av sitt kompetensbehov är även en förutsättning för att lärosätena ska ha möjlighet att anpassa sin utbildningsdimensionering efter kommunernas – och ytterst befolkningens – behov.

BEHOV AV STÄRKT KOMPETENSFÖRSÖRJNING OCH UTVECKLADE ARBETSSÄTT I KOMMUNERNA

För att möta det ökande behovet av socialtjänst behöver kommunerna ta sig an kompetensförsörjningen från två håll. Dels behöver de arbeta strategiskt för att rekrytera och behålla medarbetare. Dels behöver de införa effektivare arbetssätt för att använda handläggarnas kompetens på bästa sätt.

Socionomutbildningen är bred och socialtjänsten konkurrerar med en rad andra arbetsgivare om personer med lämplig kompetens. För att attrahera och behålla handläggare i socialtjänsten behöver kommunerna ge en god introduktion till yrket, erbjuda en god arbetsmiljö och låta handläggarna utvecklas genom mer avancerade arbetsuppgifter med mer erfarenhet. Drygt 70 procent av kommunerna som besvarade vår enkät sade att de erbjuder fort- och vidareutbildning, 60 procent har specialisttjänster och knappt 50 procent erbjuder mer kvalificerade arbetsuppgifter för erfarna handläggare respektive olika former av lönesatsningar.



Att bara öka utbudet av handläggare kommer troligtvis inte att räcka för att täcka kompetensbehoven: kommunerna behöver även använda handläggarnas kompetens mer effektivt genom att införa effektivare arbetssätt och att samarbeta om tillgången till vissa kompetenser. Exempelvis anger 65 procent av kommunerna att andra anställda avlastar deras handläggare administrativt.

Men vår enkät till kommunerna pekar mot att nya metoder för att underlätta handläggningen, som digitaliserad handläggning, fortfarande används av mindre än 25 procent av kommunerna. Detsamma gäller förenklad biståndsbedömning, som används av 19 procent, och olika former av förkortad eller ej schemalagd arbetstid, som 18 procent av kommunerna har infört i någon form. Men sätten som handläggarna arbetar på kan samtidigt ändras snabbt i takt med att ny teknik och nya arbetssätt sprids mellan kommunerna.

VI REKOMMENDERAR

Vi har identifierat fyra utvecklingsområden för en stärkt kompetensförsörjning som kontinuerligt utvecklas utifrån befolkningens behov. Inom varje område formulerar vi rekommendationer till kommuner och regeringen.

Främja utvecklingen mot en kunskapsbaserad socialtjänst genom långsiktiga strukturer för introduktion, fort- och vidareutbildning samt forskning

Handläggarnas kompetens är central för att personer i behov av hjälp och stöd ska få ett bra bemötande, möjlighet att vara delaktiga i sin utredning samt få tillgång till lämpliga och effektiva insatser. Mindre erfarna handläggare behöver stöd för att komma in i sin yrkesroll och alla handläggare behöver löpande fördjupa och uppdatera sina kunskaper, exempelvis inom nya ansvarsområden för socialtjänsten och utifrån ny forskning. Det gäller särskilt i och med att dagens generella socionomutbildning behöver kompletteras med mer specifika kunskaper inom området där socionomerna sedan arbetar. Mot bakgrund av detta ger vi följande rekommendationer:

- ▶ *Kommunerna bör avsätta tid och resurser för att ge handläggarna möjlighet att bygga upp sin erfarenhet och kompetens.*
- ▶ *Kommunerna bör vidareutveckla sin samverkan kring introduktion och fortbildning.*

- ▶ *Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla stödet till kommunerna i deras arbete med introduktion för nya handläggare.*
- ▶ *Regeringen bör etablera en långsiktig finansiering av praktisk forskning i socialtjänsten.*
- ▶ *Regeringen bör förtydliga universitetens och högskolornas ansvar för fort- och vidareutbildning.*

Stärk kompetensförsörjningsarbetet och utvecklingen av mer effektiva arbetssätt

Befolkningens behov av socialtjänst kommer med hög sannolikhet att öka de närmsta decennierna. Om socialtjänsten ska kunna svara mot de ökande behoven krävs ett fortsatt kompetensförsörjningsarbete på två plan. Dels behöver kommunerna öka utbudet av handläggare i socialtjänsten genom att attrahera och behålla personal, dels behövs ett fortsatt arbete från både kommuner och regering för att bromsa efterfrågan på handläggare genom effektivare arbetssätt. För att åstadkomma det ger vi följande rekommendationer:

- ▶ *Kommunerna bör arbeta för att attrahera och behålla personal samt införa arbetssätt som använder personalens kompetens på bästa sätt.*
- ▶ *Regeringen bör kontinuerligt se över de rättsliga möjligheterna att införa nya arbetssätt.*

Utveckla bemanningsstatistik och prognoser som underlag för kompetensförsörjningsarbetet

Bristande bemanning i socialtjänsten slår direkt mot grupper som har stora behov av samhällets stöd. Därför behövs underlag för ett mer strategiskt kompetensförsörjningsarbete i form av prognoser om befolkningens behov av socialtjänst, analyser av hur behovet motsvaras av kommunernas nuvarande bemanning och hur nya arbetssätt kan påverka behovet av personal. Därför ger vi följande rekommendationer:



- ▶ *Regeringen bör ge i uppdrag åt Socialstyrelsen och SCB att utveckla statistik och prognoser över tillgång och efterfrågan på handläggare nationellt.*
- ▶ *Kommunerna bör utveckla bemanningsstatistiken som underlag för sitt eget kompetensförsörjningsarbete och för nationell statistik.*

Utveckla socionomutbildningens dimensionering efter befolkningens och arbetsmarknadens behov – samt intresset för yrket

Handläggarnas utbildning lägger grunden för deras kompetens att bedöma personers behov av socialtjänst och vilka insatser som är mest lämpade. Socionomutbildningen är en kärnkompetens för handläggaryrket och kommer troligen att förbli det, även om andra utbildningar kan vara ett viktigt komplement. Det finns därför skäl att anpassa utbildningens dimensionering efter befolkningens ökande behov. Att det också finns ett stort intresse för utbildningen och att socionomer är attraktiva på arbetsmarknaden talar för att utbildningen kan utökas. Mot bakgrund av det ger vi följande rekommendationer:

- ▶ *Kommunerna bör gemensamt analysera sitt kompetensbehov och föra en dialog med lärosätena*
- ▶ *Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att föreslå och utveckla samverkansarenor mellan aktörer med ansvar för socialtjänstens kompetensförsörjning.*
- ▶ *Regeringen bör överväga särskild styrning för att dimensionera socionomutbildningen utifrån behov och intresse.*



Innehåll

1	Inledning.....	21
1.1	Ökande behov och svårigheter att rekrytera	22
1.2	Viktiga begrepp: kompetensförsörjning, utbud, efterfrågan och brist ...	23
1.3	Vi analyserar försörjningen av handläggare i socialtjänsten	25
1.4	Vad är en ändamålsenlig kompetensförsörjning?.....	28
1.5	Disposition.....	30
2	Bristande kompetensförsörjning drabbar brukarna	35
2.1	Socialtjänsten står inför en kompetensförsörjningsutmaning.....	36
2.2	Kompetensförsörjningen påverkar myndighetsutövningens kvalitet	37
2.3	Men det finns förutsättningar för nya arbetssätt	43
2.4	Socialtjänsten ska bli mer kunskapsbaserad	45
3	Socionomers arbetsmarknad påverkar socialtjänstens kompetensförsörjning.....	49
3.1	Antalet socionomer på arbetsmarknaden ökar.....	50
3.2	De flesta socionomer arbetar i kommunerna.....	54
4	Har vi tillräckligt många handläggare?	59
4.1	Nationellt har bemanningsläget förbättrats	60
4.2	Bemanningen är lägst i glesbygden.....	69
4.3	Störst bemanningssvårigheter i barn- och ungdomsvården	73



5	Så påverkar stat och kommun antalet handläggare.....	77
5.1	Regeringen arbetar främst för att påverka kommunernas rekryteringar	78
5.2	Kommunerna arbetar mer med utbudet av handläggare än sin egen efterfrågan	88
6	Vilken kompetens har handläggarna?	103
6.1	Handläggarna är unga och välutbildade	103
6.2	Fler unga handläggare i storstäderna	106
6.3	Flest socionomer i barn- och ungdomsvården	107
7	Så påverkar stat och kommuner handläggarnas kompetens.....	111
7.1	Få statliga krav på handläggarnas kompetens	111
7.2	Kommunerna bygger upp handläggarnas kompetens med introduktioner och fortbildning	118
8	Så kan regeringen och kommunerna stärka kompetensförsörjningen	127
8.1	På kort sikt har bemanningsläget förbättrats – men på längre sikt väntar utmaningar.....	128
8.2	Unga handläggare och behov av nya kompetenser ställer krav på stöd och kompetensutveckling	130
8.3	Regeringens styrning har inriktats på att påverka kommunernas kompetensförsörjningsarbete	132
8.4	Det saknas prognoser och underlag för kompetensförsörjningsarbetet	134
8.5	Behov av stärkt kompetensförsörjning och utvecklade arbetssätt i kommunerna.....	134
8.6	Vi rekommenderar	136
9	Referenser	149
	Bilagor	159
	Bilaga 1 – Statistik över antalet årsarbetande handläggare i socialtjänsten ...	159
	Bilaga 2 – Beräkning av kommunernas strukturella förutsättningar	161
	Bilaga 3 – Statistik från Statistiska Centralbyrån	164
	Bilaga 4 – Intervjuer med brukarföreträdare och andra intressenter	166
	Bilaga 5 – Enkät till lärosäten med socionomutbildning	169
	Bilaga 6 – Enkät till socialchefer	172



Inledning

Socialtjänstens uppdrag är att säkerställa att några av de grupper som är mest utsatta och har störst behov av samhällets insatser får det stöd och bistånd de behöver (se 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL)). En god tillgång till handläggare med rätt kompetens i socialtjänsten är en förutsättning för att kunna bedöma individers behov på ett tillförlitligt sätt och ge stöd inom rimlig tid. De senaste fem åren har det rapporterats mycket om att kommunerna har svårt att rekrytera och behålla socialsekreterare, att det finns arbetsmiljöproblem och att fler handläggare väljer att lämna sitt arbete (Vision 2019, SSR 2018, Nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården 2017). Utmaningarna ställdes på sin spets av höjda kompetenskrav i kombination med det stora flyktigmottagandet 2014–2016, men den demografiska utvecklingen och andra trender i samhället tyder på att behoven av stöd från socialtjänsten inte kommer att minska (SCB 2018a).

I den här rapporten undersöker vi hur kompetensförsörjningen av handläggare i socialtjänsten ser ut samt hur kommunerna och staten arbetar för att säkra en god kompetensförsörjning. Slutligen ger vi rekommendationer om hur kompetensförsörjningsarbetet kan utvecklas för att bättre möta framtidens behov av handläggare i socialtjänsten.

I socialtjänstens uppdrag ingår dels att utreda och besluta om bistånd och insatser, dels att verkställa och genomföra insatserna. Vi har valt av avgränsa studien till att handla om arbetet med att utreda och besluta om bistånd och insatser, det vi valt att kalla *myndighetsutövning*. Mycket av myndighetsutövningen sköts i praktiken av anställda, med titlar som socialsekreterare, biståndshandläggare eller LSS-handläggare. Vi har i den här rapporten valt att använda samlingstermen handläggare. I rapporten definierar vi kompetensförsörjning som en process för att utbilda,



rekrytera och behålla personal med lämplig kompetens samt att använda personalens kompetens på bästa sätt för att tillgodose befolkningens behov av bedömningar i socialtjänstens myndighetsutövning.

1.1 ÖKANDE BEHOV OCH SVÅRIGHETER ATT REKRYTERA

Socialtjänsten står inför flera stora och långsiktiga utmaningar som kommer av att antalet barn och gamla ökar mer än personerna i arbetsför ålder som utför och finansierar välfärden (SCB 2018a). Eftersom socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att medborgarna får det stöd och den hjälp de behöver påverkas den även av utvecklingen i resten av samhället. Ett exempel på en sådan förändring är hur socialtjänsten fick anpassas efter förändrade behov som följd av det stora antalet ensamkommande barn som sökte asyl under hösten 2015 (Socialstyrelsen 2016a). Men socialtjänsten kan också snabbt behöva förändras efter politiska beslut eller ändrad rättspraxis på nationell nivå – till exempel när lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) infördes och senare förändringar i hur LSS tillämpas (Socialdepartementet 2019).

Det är troligt att socialtjänstens roll och ansvar kommer att förändras ytterligare inom den nära framtiden som en följd av den pågående utredningen om att se över socialtjänstlagen (dir. 2017:39). Utredningen ska bland annat föreslå åtgärder som kan bidra till en förutsägbar, likvärdig, jämlik, jämställd och rättssäker tillgång till socialtjänsten och dess insatser (dir. 2017:39, 2018:69).

Samtidigt som socialtjänsten har stora utmaningar framför sig i och med de stora demografiska förändringarna rapporterar många kommuner att de redan nu har svårigheter att rekrytera och behålla handläggare med lämplig kompetens i socialtjänsten. Fackförbundet Vision (2019) gör varje år en enkät bland landets socialchefer, som visade att under våren 2019 hade cirka hälften av socialcheferna svårigheter att rekrytera handläggare.

Den sociala barn- och ungdomsvården har särskilt stora utmaningar. Sedan 1 juli 2014 krävs svensk socionomexamen eller annan relevant högskoleexamen på minst grundnivå för att utreda och följa upp insatser som rör barn och unga (se 3 kap. 3 a § SoL). Men kravet har varit svårt att genomföra i praktiken och nyligen förlängdes de övergångsregler som innebär att handläggare som anställdes innan lagen trädde i kraft anses behöriga att fortsätta arbeta med myndighetsutövning som rör barn och unga till och med 30 juni 2022, även om de inte har socionomexamen (se prop. 2018/19:68 om ändring av ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i SFS 2013:1146 angående ändring av 3 kap. 3 1 SoL).

Både brukarorganisationer samt IVO och Socialstyrelsen rapporterar att socialtjänstens kompetensförsörjning påverkar kvaliteten för personer i behov av stöd och hjälp. Bristande bemanning kan leda till långa väntetider, särskilt för utredningar som bedöms vara mindre akuta, samt att beslut fattas på otillräcklig information (IVO 2014, 2016, 2019a). En hög personalomsättning riskerar också att leda till sämre delaktighet och att information går förlorad (IVO 2016). Brukarorganisationerna Autism- och Aspergerförbundet (2017) och Attention (2018), Vårdanalys (2018b) samt Socialstyrelsen (2019a) varnar även för att bristande faktakunskaper om exempelvis funktionsnedsättningar eller samtal med barn riskerar att påverka brukares möjligheter att vara delaktiga och få personanpassade insatser. För socialtjänstens verksamheter innebär svårigheterna att rekrytera och behålla handläggare en ökad arbetsbelastning och risk för att handläggare sjukskrivs eller väljer andra arbetsgivare än den kommunala socialtjänsten (SSR 2018, Arbetsmiljöverket 2018).

Både behovet av handläggare och handläggarnas roll i socialtjänsten förändras med samhällsutvecklingen. Det ställer höga krav på planeringen och styrningen av kompetensförsörjningsarbetet. Försörjningen av handläggare är därmed en viktig strategisk fråga, både ur ett brukar- och medborgarperspektiv samt för verksamheterna och deras anställda. Det är också en fråga där ansvaret delas mellan stat och kommuner.

Mot den här bakgrunden analyserar Myndigheten för vård- och omsorgsanalys kompetensförsörjningen av handläggare i socialtjänsten. Syftet är att identifiera relevanta utvecklingsområden för en mer strategisk kompetensförsörjning på nationell och kommunal nivå.

1.2 VIKTIGA BEGREPP: KOMPETENSFÖRSÖRJNING, UTBUD, EFTERFRÅGAN OCH BRIST

Den här rapporten fokuserar på kompetensförsörjningen i socialtjänstens *myndighetsutövning*, vilket vi definierar som arbetet med att utreda och besluta om bistånd och insatser. Några typiska arbetsmoment inom myndighetsutövningen är att ta emot orosanmälningar och ansökningar om bistånd, besluta om ifall en utredning ska inledas samt att utreda behovet av hjälp och stöd från socialtjänsten (JO 2001/02 s. 250). Utredningar och vissa beslut i myndighetsutövningen utförs av *handläggare* i socialtjänsten.

I det här avsnittet definierar vi begreppen *kompetensförsörjning*, *fortbildning* och *vidareutbildning* samt *utbud*, *efterfrågan* och *brist* som vi använder när vi studerar kompetensförsörjningen av handläggare i socialtjänsten.



1.2.1 Kompetensförsörjning, fortbildning och vidareutbildning

I den här rapporten definierar vi kompetensförsörjning som *en process för att utbilda, rekrytera och behålla personal med lämplig kompetens samt att använda personalens kompetens på bästa sätt för att tillgodose befolkningens behov av bedömningar i socialtjänstens myndighetsutövning* (Vårdanalys 2018c). Definitionen tar hänsyn till tre aspekter.

För det första är kompetensförsörjning en process för att öka utbudet av personer som har den kompetens som efterfrågas i verksamheterna. Exempelvis har utbildningssystemet en viktig roll för att påverka vilken kompetens som finns tillgänglig och hur stort utbudet är. Det är viktigt att utbildningssystemet är väl dimensionerat och motsvarar befolkningens behov av socialtjänst, samt att det finns möjligheter att löpande anpassa handläggarnas kompetens genom fort- och vidareutbildning när kompetensbehoven förändras.

För det andra är en central aspekt att personerna som har lämplig kompetens kan och vill arbeta hos de arbetsgivare som efterfrågar kompetensen. Ett möjligt hinder är till exempel att personer med lämplig kompetens hellre söker sig till andra branscher.

För det tredje handlar kompetensförsörjning om socialtjänstens förmåga att använda den kompetens som personalen har. Det kan till exempel handla om att organisera arbetet på ett sådant sätt att medarbetarna kan använda sin kompetens på bästa sätt för att tillgodose befolkningens behov.

Två begrepp som är nära förknippade med processen för att öka utbudet av personer med efterfrågad kompetens är fortbildning och vidareutbildning. Styr- och resursutredningen (SOU 2019:6, s. 241) definierar *fortbildning* som utbildning ”för att kunna utföra samma arbetsuppgifter, vilka bedöms utvecklas och kräva högre kompetens”. Vidareutbildning definieras som utbildning ”för att kunna utföra nya arbetsuppgifter hos arbetsgivaren” (SOU 2019:6). Både fortbildning och vidareutbildning behövs för att möta de förändrade kraven som ställs på socialtjänstens handläggare, och det är svårt att göra en gränsdragning mellan dem. Vi har därför valt att i den här rapporten använda fortbildning som ett samlingsnamn för både fort- och vidareutbildning.

1.2.2 Utbud, efterfrågan och brist

Brist innebär *svårighet att rekrytera personal med lämplig kompetens* (Vårdanalys 2018c). En mer utförlig definition är att det vid en given tidpunkt och plats finns en obalans mellan utbud och efterfrågan, så att efterfrågan på kompetens är större än det utbud som finns tillgängligt vid rådande lön och arbetsvillkor (Barnow m.fl. 2013).

Utbudet av arbetskraft inom ett visst yrke avgörs dels av hur många som vill och kan arbeta inom yrket, dels av hur många timmar de arbetar. Valet av yrke beror på den relativa lönen och arbetsmiljön i förhållande till andra yrken, men också på andra faktorer som inre motivation att arbeta inom yrket eller vilken status som yrket innebär (Rosen 1986). På kort sikt kan utbudet i huvudsak öka genom att de som redan är i yrket arbetar fler timmar eller genom att en större andel personer med lämplig kompetens söker sig till yrket. På längre sikt kan utbudet även påverkas av att fler väljer en viss utbildning eller genom ökad invandring av utbildade personer.

Obalans på arbetsmarknaden kan också minska genom att arbetsgivarna anpassar sin produktion, och därmed sin *efterfrågan*, till bristen på personal. På de flesta marknader styrs efterfrågan på arbetskraft med en viss yrkeskompetens av efterfrågan på de varor och tjänster som arbetskraften bidrar till att producera. Men marknaden för välfärdstjänster är speciell på så sätt att en ökad efterfrågan på exempelvis socialtjänst inte automatiskt får genomslag i höjda priser (Björklund m.fl. 2006). Priset – i form av verksamhetens totala finansiering – avgörs i stället av politiska beslutsfattare, som fördelar tillgängliga medel mellan olika offentligfinansierade verksamheter. Om en ökad efterfrågan på socialtjänst inte följs av en höjd budget, får arbetsgivarna svårt att höja lönen eller vidta andra åtgärder för att locka till sig ytterligare arbetskraft och utbudet riskerar att förbli oförändrat.

Arbetsgivarna kan även anpassa sin egen efterfrågan genom effektiviseringar, till exempel genom automatisering eller att delvis ersätta handläggare med administrativ personal. Även den relativa lönekostnaden för olika yrkesgrupper kan påverka efterfrågan på personal inom en viss yrkesgrupp. Exempelvis kan en brist på handläggare öka efterfrågan på administrativ personal.

1.3 VI ANALYSERAR FÖRSÖRJNINGEN AV HANDLÄGGARE I SOCIALTJÄNSTEN

Vi analyserar försörjningen av handläggare i socialtjänstens myndighetsutövning, eftersom handläggarna är den grupp som först möter en person i behov av socialtjänst och spelar en nyckelroll för om personen får rätt insatser eller inte. En god kompetensförsörjning ska för det första se till att socialtjänsten ska bemannas av ett ändamålsenligt antal handläggare. För det andra behöver handläggarna ha lämplig kunskap och kompetens som motsvarar befolkningens behov. När vi talar om kompetens menar vi både handläggarnas grundutbildning och den erfarenhet samt fort- och vidareutbildning de får under sitt arbetsliv.



I studien utgår vi från följande fråga:

- Hur kan kompetensförsörjningen i socialtjänstens myndighetsutövning stärkas för att ge bra förutsättningar för bedömningar av enskildas behov?

Vi besvarar frågan med hjälp av två delfrågor:

- Finns det tillräckligt många handläggare i socialtjänsten?
- Har handläggarna lämplig kompetens?

1.3.1 Rapportens slutsatser baseras på flera datakällor

I rapporten använder vi flera olika datakällor för att komma fram till våra slutsatser. Vi har värderat olika studiers och datakällors tillförlitlighet, vägt samman deras resultat med hänsyn till hur tillförlitliga de är och dragit våra slutsatser utifrån det. Men svagheter i de data som finns på området är en begränsning som gör att vi inte har kunnat besvara frågorna fullt ut. Den begränsade tillgången till data är också ett resultat i sig, som har stor betydelse för möjligheten att bedriva ett strategiskt kompetensförsörjningsarbete. Vi återkommer till det i rapportens slutsatser och rekommendationer. Datakällorna beskrivs i mer detalj i rapportens bilagor.

Vi studerar bemanningen av handläggare i socialtjänsten (personer registrerade som socialsekreterare och biståndsbedömare) i landets kommuner 2008–2017 med hjälp av *bemanningsstatistik* från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Som ett komplement till dessa data sammanställer vi befintlig statistik om bemanning och kompetensförsörjning från Socialstyrelsens Öppna jämförelser och Universitetskanslersämbetet (UKÄ) samt *enkäter* från fackförbundet Vision, och andra aktörer. Öppna jämförelser hade 2019 en svarsfrekvens på 95 procent för enkätens generella del, 93 procent för delenkäten om den sociala barn- och ungdomsvården, 92 procent för delenkäten om ekonomiskt bistånd och 91 procent för delenkäten om äldreomsorg, vilket gör att vi bedömer resultaten som tillförlitliga. Visions enkäter hade 2015–2019 en svarsfrekvens på mellan 50 och 61 procent, vilket gör att resultatet bör tolkas med viss försiktighet.

Vi använder även en enkät från fackförbundet Akademikerförbundet SSR för att visa handläggarnas eget perspektiv på sin arbetssituation. Enkäten hade en svarsfrekvens på 33 procent 2018, vilket gör att den framför allt kan ses som en indikation om medlemmarnas åsikter och bör tolkas med stor försiktighet.

Vi har undersökt kommunernas kompetensförsörjningsarbete genom *en enkät riktad till samtliga socialchefer* eller motsvarande i landets kommuner och stadsdelar. Enkäten innehöll även frågor om kommunernas bemanning och vakanser. Svarsfrekvensen är 55 procent i hela landet, men varierar mellan 59 procent för kommuner i glesbygd, 49 procent i städer och förorter och 50 procent i storstadskommuner. Vi kan även se att svarsfrekvensen var högre bland kommuner med ett lågt invånarantal samt bland kommuner som har ett större förväntat behov av socialtjänst. Det innebär att resultaten behöver tolkas med viss försiktighet, och framför allt riskerar att ha en oproportionerligt stor andel svarande bland kommuner med större kompetensförsörjningssvårigheter.

För att studera den statliga styrningen av socialtjänstens kompetensförsörjning genomför vi en *dokumentstudie* av offentliga utredningar, förarbeten och myndighetsrapporter relaterade till kompetensförsörjning och socionomutbildningens dimensionering. Dokumentstudien har kompletterats med en *enkät riktad till samtliga högskolor och universitet* som har examensrätt för socionomprogrammet. Enkäten besvarades av 9 av 17 lärosäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 52 procent. Små lärosäten hade en högre svarsfrekvens och stora en lägre svarsfrekvens. Eftersom lärosätena är så pass få, innebär bortfallet att resultaten i första hand ger en indikation om lärosätenas arbete och bör tolkas med försiktighet.

Vi analyserar även socionomers arbetsmarknad med hjälp av *arbetsmarknadsstatistik* från Statistiska centralbyråns (SCB) yrkesregister och registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS) som visar ålderssammansättningen bland personer med socionomexamen eller social omsorgsexamen 1990–2017, i vilka sektorer, branscher och yrken som personer med socionomexamen eller social omsorgsexamen var yrkesverksamma 1990–2017 samt utbildningen för personer som arbetade som socialsekreterare eller biståndsbedömare 2003–2016.

Slutligen har vi gjort *semistrukturerade intervjuer* med företrädare för Autism- och Aspergerförbundet, Verdandi och den nationella stiftelsen Cesam om hur bristande kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten påverkar personer i behov av stöd och hjälp.

Vi har även intervjuat tjänstemän på SKL och Socialstyrelsen samt företrädare för Föreningen Sveriges socialchefer och fackförbunden Vision och Akademikerförbundet SSR för att undersöka vilka faktorer på nationell och lokal som kan påverka utbudet och efterfrågan på handläggarkompetens.



1.4 VAD ÄR EN ÄNDAMÅLSENIG KOMPETENSFÖRSÖRJNING?

Det svårt att generellt slå fast hur många handläggare som behövs i en kommun, eftersom kommunernas strukturella förutsättningar påverkar deras behov. Därför finns det inga generella rekommendationer för hur många handläggare per 1 000 invånare eller hur många ärenden per handläggare som är ändamålsenligt. Behovet kan även skilja sig åt mellan socialtjänstens olika områden. Till exempel behöver kommuner med en stor andel äldre i befolkningen antagligen fler handläggare inom äldreomsorgen än en kommun med fler yngre invånare.

Vad som är en ändamålsenlig bemanning påverkas också av kommunernas organisering och arbetssätt. Forskare har visat att specialisering är kopplat till högre personaltäthet inom individ- och familjeomsorg (Bergmark och Lundström, 2004). Även användning av ny teknik, som automatiserat beslutsfattande, kan påverka behovet av handläggare.

Slutligen påverkas bemanningsbehovet av vilken kompetens och erfarenhet som handläggarna har. Här finns det särskilda bestämmelser och allmänna råd för delar av socialtjänsten, men inte för alla socialtjänstens områden.

1.4.1 Kommunernas strukturella förutsättningar påverkar behovet av personal

Trots att det är svårt att avgöra behovet av handläggare i en kommun försöker vi uppskatta det genom att räkna fram kommunernas *strukturella förutsättningar*. Det gör vi genom att titta på faktorer som används inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Vi använder kostnadsutjämningsens delmodeller för individ- och familjeomsorg (IFO) och äldreomsorg samt utjämningsystemet för LSS, för att beräkna om respektive kommun har högre eller lägre strukturella kostnader än riket på respektive område. Resultatet av varje delmodell viktas sedan efter hur stor andel av kommunernas kostnader som området står för nationellt. Beräkningen och de olika delmodellerna beskrivs närmare i rapportens bilagor.

Den viktade strukturella kostnaden kan även användas som underlag för en grov beräkning av kommunernas förväntade bemanning. Det sker genom att multiplicera en kommuns strukturella förutsättningar med snittbemanningen per 1 000 invånare i riket, för att se vilken bemanning kommunen förväntas ha om vi enbart tar hänsyn till kommunens strukturella kostnader. Det innebär att vi bara tar hänsyn till skillnader i bemanning mellan kommunerna, och därmed inte kan fånga om det finns en nationell brist på handläggare i hela riket.

1.4.2 Andelen vakanser visar hur väl kompetensförsörjningen fungerar

Storleken på en eventuell brist på handläggare kan inte mätas med exakthet, utan bedömare använder olika typer av indikatorer för att uppskatta storleken. En sådan indikator är vakansgraden, det vill säga antalet vakanta, eller lediga tjänster, i förhållande till det antal anställda som arbetsgivarna skulle behöva och har budget för. I dag finns det ingen nationell statistik över antalet vakanser i kommunernas myndighetsutövning, så vi ställde frågan i vår enkät till landets socialchefer. Tyvärr visade det sig svårt att ta fram informationen – dels för att uppgifter om antalet vakanser inte fanns lätt tillgängliga, dels för att informationen var utspridd bland de olika förvaltningar som ansvarar för myndighetsutövning inom olika områden i socialtjänsten. Vi kan därför inte säga hur stora vakanserna är, utan förlitar oss på andra typer av uppgifter för att bilda oss en uppfattning om hur väl tillgången på handläggare motsvarar efterfrågan.

När är en tjänst vakant?

Vakanser definierades i undersökningen som antalet årsarbetare som kommunerna har ett behov av och ekonomiskt utrymme för att anställa. Vakanserna delades sedan med summan av det nuvarande antalet anställda årsarbetare och antalet vakanser för att beräkna vakansgraden.

1.4.3 Lagar och råd visar vad som kan vara lämplig kompetens

För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet (3 kap. 3 § SoL). Vad som räknas som lämplig utbildning och erfarenhet är i de flesta fall upp till kommunerna att avgöra.

Det enda området där det finns ett lagreglerat kompetenskrav är inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Sedan 1 juli 2014 krävs svensk socionomexamen eller annan relevant högskoleexamen på minst grundnivå för att inom socialtjänst som rör barn och unga få utföra uppgifter som innefattar ”1. bedömning av om utredning ska inledas, 2. utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder, eller 3. uppföljning av beslutade insatser” (3 kap. 3 a § SoL). Enligt en övergångsbestämmelse får också handläggare som anställdts före den 1 juli 2014 fortsätta att utföra sådana uppgifter till och med 30 juni 2022, även om de inte uppfyller behörighetskraven (se prop. 2018/19:68).



Allmänna råd om myndighetsutövning som rör äldre personer, personer med funktionsnedsättningar och våld i nära relationer

För de delar av socialtjänsten som inte gäller barn och unga har Socialstyrelsen utfärdat allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer (SOSFS 2007:17), personer med funktionshinder (SOSFS 2008:32) och våld i nära relationer (SOSFS 2014:4). Till skillnad från kravet i SoL är råden inte bindande, utan rekommendationer.

Enligt råden bör handläggare ha socionomexamen eller social omsorgsexamen enligt tidigare studieordning för att handlägga ärenden som avser äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Handläggare i ärenden som avser våldsutsatta vuxna bör ha socionomexamen. Det innebär att råden föreslår en liknande kompetens som krävs enligt 3 kap. 3 a § SoL.

Socialstyrelsen rekommenderar även att handläggare som saknar erfarenhet av ärenden som avser äldre respektive personer med funktionsnedsättning bör få en planerad introduktion under minst ett år, och att de successivt ska få ta ansvar för egna ärenden med planerat stöd (SOSFS 2007:17, SOSFS 2008:32).

Socialstyrelsen rekommenderar att handläggarna även i fortsättningen bör få kontinuerligt stöd, handledning och utbildning i sitt arbete. De bör också få möjlighet att följa kunskapsutvecklingen och genomgå vidareutbildning på avancerad nivå inom sitt sakområde (SOSFS 2007:17, SOSFS 2008:32).

1.5 DISPOSITION

I det här kapitlet har vi beskrivit studiens fråga, metod och några viktiga begrepp. Vi har även gett en kort beskrivning av hur vi förhåller oss till vad som är en ändamålsenlig bemanning respektive lämplig kompetens i socialtjänstens myndighetsutövning.

Kapitel 2 ger en bakgrund till studien inom fyra områden. Först beskriver vi de utmaningar som socialtjänsten står inför – eller redan befinner sig i – när det gäller att bemanna verksamheten med handläggare med lämplig kompetens. Sedan beskriver vi effekterna av en otillräcklig kompetensförsörjning för brukarna, dem som socialtjänsten är till för. Därefter berör vi de trender, tekniska och juridiska, som skapar förutsättningar för nya arbetssätt i socialtjänstens myndighetsutövning. Sist i kapitlet berör vi regeringens mål om en mer kunskapsbaserad socialtjänst och hur det förhåller sig till den internationella utvecklingen

mot en mer professionaliserad socialtjänst. Kapitel 3 analyserar den bredare arbetsmarknaden för socionomer och inom vilka andra yrken och sektorer de arbetar.

De nästföljande kapitlen beskriver studiens huvudsakliga resultat. Kapitel 4 beskriver socialtjänstens antalsmässiga bemanning, medan kapitel 5 analyserar hur kommuner och statliga aktörer arbetar för att se till att det finns tillräckligt många handläggare i socialtjänsten. Kapitel 6 beskriver handläggarnas kompetens, både i termer av utbildning och i termer av erfarenhet, medan kapitel 7 analyserar hur stat och kommun arbetar för att påverka kompetensen.

Slutligen summerar vi våra slutsatser i kapitel 8 och lämnar rekommendationer till regeringen och kommunerna om hur kompetensförsörjningen av handläggare i socialtjänsten kan stärkas och bli mer strategisk.





Bristande kompetensförsörjning drabbar brukarna

En genomgång av socialtjänstens målgrupper och uppdrag visar att socialtjänsten står inför stora kompetensförsörjningsutmaningar. Liksom för stora delar av välfärden förväntas behovet av socialtjänst öka i takt med att andelen äldre i befolkningen blir större. Dessutom har socialtjänstens uppdrag utökats och blivit alltmer komplext. Om socialtjänsten inte klarar av att möta utmaningarna, ser vi en risk att det påverkar kvaliteten och tillgängligheten i socialtjänstens myndighetsutövning. Brist på handläggare kan leda till långa väntetider och sämre utredningar, medan otillräcklig kompetens kan påverka brukarnas delaktighet och möjlighet att få rätt insatser. Följden blir att individer i behov av socialtjänst inte får det stöd de behöver.

Det är tveksamt om utvecklingen går att möta bara genom att öka antalet handläggare. Det behövs också nya och effektivare arbetssätt, exempelvis genom digitalisering och omfördelning av arbetsuppgifter. Även regelförändringar, ökad handlingsfrihet för handläggarna och ökat fokus på förebyggande insatser kan påverka behovet av kompetens på längre sikt.

I det här kapitlet ger vi en övergripande bild av hur befolkningens behov kan komma att utvecklas, hur kompetensförsörjningen påverkar brukarna, men också hur socialtjänstens arbete kan komma att förändras och hur det påverkar behovet av handläggare.



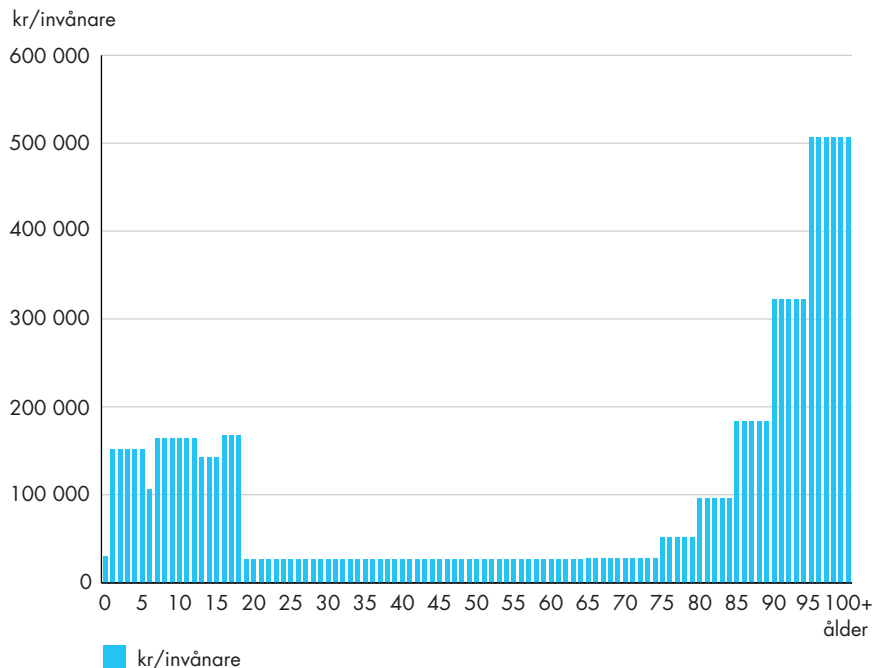
2.1 SOCIALTJÄNSTEN STÅR INFÖR EN KOMPETENSFÖRSÖRJNINGSPROBLEM

Antalet äldre personer och barn väntas öka mer än personer i arbetsför ålder de närmsta decennierna, där framför allt äldre använder en stor del av socialtjänstens insatser. Det innebär att behovet av insatser från socialtjänsten är troligt att öka, utan att det är möjligt att utöka socialtjänstens bemanning i samma takt. Samma utmaning väntar för hela välfärden, men den är särskilt tydlig i socialtjänsten. Samtidigt blir socialtjänstens uppdrag alltmer komplext, och brukarna har alltmer komplexa behov, vilket ställer nya krav på handläggarnas kunskaper.

2.1.1 Demografisk utveckling ökar behovet av socialtjänst

Äldre personer samt barn och unga står för huvuddelen av kommunernas kostnader för välfärdstjänster (se figur 1). För äldre är majoriteten av kostnaderna äldreomsorg. Det innebär en utmaning för socialtjänsten i och med att prognoser från SCB:s statistikdatas visar att antalet äldre personer beräknas öka med 7 procent de närmaste tio åren, samtidigt som antalet personer i arbetsför ålder, 19–67 år, bara väntas öka med 6 procent.

Figur 1. Kommunernas kostnader per invånare i olika ålder, 2016.



Källa: SKL 2018a.

Utvecklingen innebär att behovet av insatser från socialtjänsten sannolikt kommer att öka, vilket i sin tur leder till ett ökat behov av personer som arbetar i myndighetsutövningen. På samma gång innebär den demografiska utvecklingen en finansieringsutmaning, när färre ska försörja allt fler. Detta kommer att öka pressen på socialtjänsten att hitta nya och effektivare arbetssätt, under förutsättning att det offentliga åtagandet förblir detsamma.

Till detta kommer att omvärldsfaktorer som exempelvis krig och klimatförändringar snabbt kan förändra behovet av socialtjänst. Det stora antalet asylsökande under åren 2012–2015, varav en dryg femtedel var ensamkommande flyktingbarn 2015, är ett exempel (Migrationsverket 2019).

2.1.2 Samtidigt blir socialtjänstens uppdrag alltmer komplext

En annan faktor av betydelse för kompetensbehovet är att socialtjänsten över tid fått ansvar för nya grupper och uppgifter (dir. 2017:39). Assistansreformen 1994 innebar ett utökat uppdrag för kommunerna genom att vissa personer med funktionsnedsättning fick rätt till personlig assistans (se socialförsäkringsbalken 51 kap. 2 § (2010:110)). Sedan dess har socialtjänstens uppdrag fortsatt att utökas och förtydligas på flera områden, till exempel när det gäller att motverka våldsbejakande extremism, spelmissbruk och våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat förtryck och våld (se SoL 3 kap. 7 § och 5 kap. 11 §, Socialstyrelsen 2016b). Ökade möjligheter till avancerad sjukvård i hemmet har tillsammans med lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård inneburit att socialtjänsten alltmer behöver samverka med hemsjukvården i gränslandet mellan kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst. Även ändrad rättspraxis påverkar socialtjänstens uppdrag, som när det gäller ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och Försäkringskassan för personlig assistans (Socialdepartementet 2019).

Det utökade och alltmer komplexa uppdraget har gjort att både behovet av antalet anställda och bredden i deras kompetens har ökat, men det har också lett till en ökad specialisering inom vissa områden.

2.2 KOMPETENSFÖRSÖRJNINGEN PÅVERKAR MYNDIGHETSUTÖVNINGENS KVALITET

Brist på handläggare med lämplig utbildning och erfarenhet kan leda till långa väntetider och ökad stress för brukarna, men också till begränsad delaktighet och bristfällig dokumentation. Det bekräftar våra intervjuer med



representanter för Autism- och Aspergerförbundet och Verdandi. Autism- och Aspergerförbundet arbetar för att förbättra villkoren för personer med autism och Verdandi arbetar för social rättvisa och ett samhälle fritt från alkoholskador och missbruk. Vi har använt deras erfarenheter tillsammans med utredningar av Socialstyrelsen, IVO och Arbetsmiljöverket om effekterna av bristande kompetensförsörjning.

2.2.1 Brist på handläggare kan ge bristande tillgänglighet och sämre beslutsunderlag

Tillgången till ett ändamålsenligt antal handläggare är en viktig aspekt av kompetensförsörjningen, som har betydelse för socialtjänstens tillgänglighet och kvalitet. När Arbetsmiljöverket (2018) inspekterade arbetsmiljön för socialsekreterare i hälften av landets kommuner riktade de kritik mot den stora mängden ärenden per handläggare. En möjlig orsak, menade Arbetsmiljöverket (2018), var bristfällig bemanning.

Långa handläggningstider och svårt att få kontakt med handläggare

En följeffekt av att varje handläggare ansvarar för en stor mängd ärenden är att de kan tvingas prioritera inkommande allvarliga ärenden framför redan pågående utredningar (IVO 2014). IVO (2019a) noterar i en granskning av kommuners arbete med våld i nära relationer att personalbrist riskerar leda till att ärenden utreds under en lång tid eller att våldet i värsta fall inte upptäcks över huvud taget.

Både Autism- och Aspergerförbundet och Verdandi lyfter att långa handläggningstider skapar onödigt oro och riskerar att skada brukarnas förtroende för myndigheter. Autism- och Aspergerförbundet lyfter exempelvis fram att de får klagomål om handläggare som inte återkommer efter att en brukare sökt dem. Verdandi varnar för att kontaktsvårigheter och långa handläggningstider i värsta fall kan göra att en brukare ger upp och slutar komma på möten med socialtjänsten, trots ett fortsatt behov. Liknande uppgifter kom fram i Vårdanalys (2018a) uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga, där barn berättade om svårigheter att få kontakt med sin handläggare eller att de inte hade fått information om vem som var deras nya handläggare efter att deras tidigare handläggare hade slutat.

Personalbrist kan även göra det svårt att komma i kontakt med socialtjänsten till att börja med. Verdandi ger exemplet att det kan vara svårt att passa en två timmar lång telefontid om man lever i hemlöshet.

Samtidigt visar en kunskapssammanställning från Socialstyrelsen (2018a) att sambandet är komplext mellan ärendemängd, resultat för klienten och kvalitet i arbetet. Studier har visat att det finns flera aspekter som samverkar och har betydelse för resultatet, exempelvis vilka insatser som socialtjänsten kan erbjuda, personalens kompetens och stöd i arbetet samt vilka strategier personalen har för att hantera arbetsbelastningen. Det tyder på att en relativt stor ärendemängd delvis kan kompenseras för med rätt verktyg och kunskap.

Bristfälliga beslutsunderlag och försämrad rättssäkerhet

En hög arbetsbelastning skapar även stress som påverkar förutsättningarna för ett bra möte med personerna som söker socialtjänst. Både Verdandi och Autism- och Aspergerförbundet beskriver hur stressade handläggare kan ge intrycket av att de inte lyssnar på brukarna. I värsta fall skapar det en känsla av att handläggarna inte är intresserade av vad brukarna har att säga eller att de inte tar brukarnas behov av stöd på allvar.

En annan risk med en hög arbetsbelastning som lyfts av Autism- och Aspergerförbundet är att stressade handläggare ökar pressen på personer som ansöker om hjälp att själva säkerställa att all relevant information kommer fram, så att handläggaren får en korrekt bild av personens bistandsbehov. Enligt vår intervjuperson kan handläggarna exempelvis ställa alltför snäva frågor som gör att inte all information kommer fram, missa att ställa kontrollfrågor för att försäkra sig om att de förstått rätt eller helt enkelt glömma information mellan möten, så att klienterna måste beskriva sin situation om och om igen, med samma detaljrikedom. Det ställer höga krav på brukarna att känna till vilka insatser som finns och vilka faktorer som är viktiga för socialtjänstens bedömning. Förbundet berättar också att det förekommer att brukare upptäcker att handläggare kopierat information mellan utredningar för att spara tid, exempelvis genom att fel pronomen används, vilket ytterligare ökar risken för att information ska gå förlorad.

Även IVO noterar i sin granskning av kommuners arbete med våld i nära relationer att personalbrist kan leda till att ärenden får bristfällig handläggning och dokumentation (IVO 2019a). I en granskning av ärenden enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) (LSS) 2016 kritiserade IVO (2016) dels att det saknades information i journalföringen så att det inte gick eller bara delvis gick att följa ärendena, dels att anteckningar ibland journalfördes flera månader i efterhand. IVO understryker att god dokumentation är en grundläggande förutsättning för att handläggningen ska vara rättssäker och att den enskilde ska kunna följa ärendet (IVO 2016).



Samtidigt drar andra utredningar slutsatsen att dokumentationen i socialtjänsten är alltför omfattande, så att för lite tid läggs på direkt brukarkontakt samt att dokumentationen i sig riskerar att bli ett arbetsmiljöproblem (Nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården, 2017).

2.2.2 Bristande kunskaper kan påverka brukarnas delaktighet och möjlighet att få lämpliga insatser

Handläggarnas kompetens och erfarenhet har också betydelse för myndighetsutövningens kvalitet. Utan tillräckliga kunskaper om vilka behov och svårigheter en brukare har kan både möjligheterna till delaktighet och valet av insatser bli lidande, vilket både Autism- och Aspergerförbundet och Verdandi lyfter.

Bristande kunskaper om brukarnas behov

Autism- och Aspergerförbundet påpekar vikten av att handläggare har kunskaper om konsekvenserna av en viss funktionsnedsättning, liksom om vilka rättigheter brukare har enligt SoL respektive LSS. I en medlemsundersökning genomförd av Autism- och Aspergerförbundet (2017) ansåg en knapp tredjedel av 2 040 svarande att handläggarnas kunskaper om autism var för dåliga. En liknande bild framträder i en medlemsundersökning av Attention (2018), där närmare 50 procent av 875 svarande föräldrar uppgav att socialtjänsten saknade tillräckliga kunskaper om barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Om handläggarna saknar tillräckliga kunskaper om brukares behov finns det en risk att medborgare inte får de insatser som de skulle behöva och har rätt till. IVO (2019b) noterade i sin lägesrapport för 2018 att vissa kommuner saknar personal med rätt eller tillräcklig utbildning eller erfarenhet av att utreda ärenden där det finns uppgifter om våld. Myndigheten såg bland annat att kommuner inte alltid inledde en utredning, trots att de är skyldiga att göra det så fort det finns uppgifter om att ett barn kan ha upplevt våld (se 5 kap. 11 § och 11 kap. 1a § SoL). Det förekom även utredningar där grundläggande information saknas i dokumentationen. Det innebär att barn som utsatts för eller har bevittnat våld riskerar att inte får det skydd och stöd de har rätt till. (IVO 2019b).

Med alltmer komplexa brukargrupper, delvis som följd av utökade uppdrag för socialtjänsten, har behovet av specialistkompetenser inom flera områden ökat, till exempel våld i nära relationer, barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och våldsbejakande extremism.

Svårigheter att bemöta personer i behov av stöd

En annan viktig egenskap hos handläggarna är att kunna förstå och anpassa sitt bemötande efter personen de har framför sig. Verdandi ger exemplet att personer som lever i hemlöshet eller har ett missbruk kan ha dåliga erfarenheter av myndighetskontakter och därför vara avvaktande eller skeptiska. Detsamma gäller migranter som kan ha erfarenhet av till exempel korruption eller maktmissbruk bland myndighetspersoner. Då är det viktigt att handläggaren kan hantera brukarnas skepsis och bygga upp ett förtroende, menar Verdandi, snarare än att reagera negativt och riskera att stärka den negativa bilden av myndighetspersoner. Det är viktigt att vara lyhörd och kunna anpassa sitt bemötande efter den person som handläggaren har framför sig.

Även Autism- och Aspergerförbundet påpekar vikten av att handläggare förstår att de kan behöva anpassa sin kommunikation för personer som har en funktionsnedsättning. Socialstyrelsen (2019a) noterade i en uppföljning av LSS-insatser för barn att det förekom att handläggare hade bristande utbildningsbakgrund, brist på kunskap om samtal med barn generellt eller specifikt om hur man samtalar med barn som har kommunikationssvårigheter. Det förekom även att handläggare saknade både kunskap om och tillgång till kommunikationshjälpmedel för att samtala med barn med kommunikationssvårigheter, eller att hjälpmedel fanns men inte användes på grund av tidsbrist (Socialstyrelsen 2019a). Vårdanalys (2018a) fann i vår uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga att barn ibland upplevde att information från socialtjänsten inte gavs på ett anpassat sätt, till exempel genom att handläggaren använda sig av juridiska termer och begrepp utan att förklara dem.

Autism- och Aspergerförbundet tillade att det även är viktigt att handläggare är medvetna om risken att en person med funktionsnedsättning kan vilja "svara rätt" på en ledande fråga och därför kan få sitt hjälpbehov att framstå som mindre än det egentligen är. Bland annat därför kan anhöriga behöva ha en större roll även i vuxna personers liv och exempelvis vara med vid möten med socialtjänsten.

Slutligen tar Autism- och Aspergerförbundet upp vikten av att handläggarna har redskap för att hantera komplicerade eller känslomässigt påfrestande ärenden. Alla brukarrepresentanter understryker även vikten av att handläggare bygger upp en erfarenhet och kan lära av sina misstag. För oerfarna handläggare handlar det i stället om att ha möjligheter att diskutera med mer erfarna kollegor. Utan det försämras möjligheten att lära av mindre lyckade brukarmöten för att undvika att hamna i en liknande situation igen.



Effekten av bristande kompetens är att möjligheten till delaktighet och inflytande påverkas negativt (Socialstyrelsen 2019a). I en uppföljning av den sociala barn- och ungdomsvården såg Vårdanalys (2018b) att dokumentationen i de allra flesta fall saknade information om ifall utredaren hade samtalat med barnet om barnets önskemål om utformningen av insatser. 31 procent av de svarande i Autism- och Aspergerförbundets (2017) medlemsundersökning och 27 procent av de svarande i Attentions (2018) undersökning var missnöjda med sina möjligheter att vara delaktiga i utredningen av och besluten om deras ansökan om stöd och insatser. Dessutom var drygt fyrtio procent av de svarande i Autism- och Aspergerförbundets (2017) undersökning missnöjda med informationen de fått om vilka insatser de har rätt att söka.

2.2.3 Hög personalomsättning kan leda till sämre delaktighet och sämre beslutsunderlag

Förutom ökande ärendemängder förekommer det även en hög personalomsättning i socialtjänstens myndighetsutövning (IVO 2019b, Arbetsmiljöverket 2018). Både Verdandi och Autism- och Aspergerförbundet beskriver hur personer som söker socialtjänst tvingas upprepa samma information flera gånger på grund av att de bytt handläggare, ibland flera gånger på ett år. Detsamma observerades i IVO:s (2016) granskning av LSS-handläggare. Autism- och Aspergerförbundet beskriver brukare som inte vet vem de har som handläggare på grund av för många byten.

Att behöva upprepa information skapar en extra påfrestning för den som söker hjälp, i synnerhet som socialtjänstens utredningar ofta kräver detaljerade och känsliga frågor om en persons hela liv. Autism- och Aspergerförbundet beskriver att det finns en risk att glömma viktiga detaljer, eller att helt enkelt inte orka beskriva alla detaljer på nytt.

Även möjligheten till delaktighet påverkas av bristande kontinuitet. Både Autism- och Aspergerförbundet och Verdandi underströk vikten av att lära känna brukaren för att kunna göra en bra bedömning av hens behov. Vissa personer kan också behöva träffa sin handläggare några gånger och lära känna hen innan de har möjlighet att vara delaktiga och öppet uttrycka sina åsikter. Samma sak nämndes av barn som var placerade i den sociala dygnsvården (Vårdanalys 2018a). Många hade behövt byta handläggare flera gånger, vilket gjorde det svårt att bygga upp en förtroendefull relation för att våga öppna sig och berätta om sina problem.

Att erfarna handläggare slutar försämrar slutligen förutsättningarna för en god introduktion av nyrekryterade (Arbetsmiljöverket 2018). Färre erfarna

handläggare i kombination med bristande introduktion kan leda till att nyrekryterade får ta över ärenden som de inte är redo att hantera.

2.3 MEN DET FINNS FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR NYA ARBETSSÄTT

Den demografiska utvecklingen och socialtjänstens alltmer komplexa uppdrag har aktualiserat en diskussion om nya arbetssätt, arbetsfördelning och effektiviseringar. Och den snabba utvecklingen inom digitalisering, informations- och kommunikationsteknik har potential att bidra till nya möjligheter för detta, förutsatt att socialtjänsten kan omsätta den nya tekniken i nya arbetssätt.

Digitalisering kan underlätta informationsinhämtning och rutinmässiga bedömningar

I dag använder en majoritet av landets kommuner digitala tjänster som effektiviserar handläggarnas insamling av uppgifter från olika statliga myndigheter (SKL 2018b). Vissa kommuner har dessutom infört automatiserade system inom framför allt ekonomiskt bistånd, där en sökande själv kan skicka in sina uppgifter. Systemet hämtar sedan automatiskt uppgifter från Skatteverket och andra myndigheter samt tar ställning till om kriterierna för ekonomiskt bistånd är uppfyllda (SKL 2018c). Enligt SKL (2018b) har robotiseringen sammantaget inneburit en betydande effektivisering med bättre kvalitet och lägre kostnader.

Arbete pågår för att göra det enklare att erbjuda insatser ...

Sedan 2018 är det möjligt att utan föregående behovsprövning erbjuda hemtjänst till äldre personer (se 4 kap. 2 a § SoL). I direktivet till den pågående översynen av socialtjänstlagen lyfter regeringen fram att det finns behov av att kunna erbjuda fler insatser på ett mer lättillgängligt sätt inom socialtjänsten (dir 2017:39). Utredningen ska därför se över möjligheten för kommuner att tillgängliggöra och erbjuda insatser på ett enklare sätt än i dag. Enligt regeringen skulle dagens förenklade biståndsbedömning i hemtjänsten exempelvis kunna utökas till att även handla om familjestöd och hjälp att hantera ett riskbruk.

... och öka möjligheterna till förebyggande arbete

I direktivet till översynen av socialtjänstlagen lyfter regeringen även fram att mycket av socialtjänstens kraft har lagts på den ärendestyrd myndighetsutövningen, vilket inneburit att det långsiktiga och strukturella



förebyggande arbetet har fått stå tillbaka. Regeringen vill därför stärka förutsättningarna för långsiktiga, tidiga, förebyggande insatser som kan leda till färre kostnadsdrivande insatser på individnivå. (dir 2017:39)

Utredningen fokuserade på socialtjänstens förebyggande arbete i sitt delbetänkande och bedömde att arbetet bör syfta till att förebygga sociala problem och social utestängning (SOU 2018:32). Utredningen föreslog att arbetet borde bedrivas på tre nivåer. Insatser på samhällsnivå riktar sig till alla i en population, samt inbegriper uppsökande verksamhet och medverkan i samhällsplanering. Insatser på gruppnivå riktar sig till specifika riskgrupper, exempelvis ungdomar i ett visst bostadsområde eller barn till föräldrar med psykisk ohälsa. Insatser på individnivå riktar sig till en specifik individ och är utformade efter hens behov. Det kan till exempel handla om återfallsprevention när det gäller brottslighet eller missbruks- och beroendeproblematik. (SOU 2018:32)

Kommunerna har fått ökade möjligheter att samverka om bemanning

Sedan 1 juli 2018 är det möjligt för kommunerna att samverka genom så kallad förenklad avtalssamverkan (se 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725) (KL)). Förenklad avtalssamverkan innebär att en kommun har möjlighet att komma överens om att utföra vissa uppgifter åt en annan kommun, något som tidigare krävde en gemensam nämnd eller kommunalförbund (prop. 2017/18:151). Med stöd av den nya bestämmelsen kan kommunerna i stället komma överens om en så kallad extern delegation. Det innebär att en kommun kan delegera beslutanderätten i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden till en anställd i en annan kommun (prop. 2017/18:151).

Den nya lagstiftningen infördes bland annat mot bakgrund av att det kan vara svårt för en mindre kommun att upprätthålla den kompetens som krävs för att handlägga ärenden, eftersom de inträffar alltför sällan. Genom förenklad avtalssamverkan kan fler kommuner få tillgång till specialiserade handläggare, samtidigt som utrymmet att erbjuda handläggare heltidsanställning inom ett specifikt kompetensområde ökar. Men delegationen behöver inte begränsas till specialtjänster, utan kan även vara ett sätt att exempelvis bedriva myndighetsutövning trots brist på egen personal. (prop. 2017/18:151)

I en enkät av Dagens Samhälle angav drygt 90 av 264 svarande kommuner att de antingen har inlett en samverkan eller planerar att inleda en samverkan (Tenfält 2019). Däremot är det inte alla som samverkar på socialtjänstens område.

2.4 SOCIALTJÄNSTEN SKA BLI MER KUNSKAPSBASERAD

I översynen av socialtjänstlagen ingår även att se över frågor som knyter an till vilken roll handläggarna ska ha i framtiden (dir 2017:39). Regeringen vill bland annat tydliggöra handläggarnas uppdrag, befogenhet och ansvar för att socialtjänsten bedrivs kunskapsbaserat. Insatserna ska baseras på bästa tillgängliga kunskap, där vetenskap, beprövad erfarenhet och brukarnas egna erfarenheter är viktiga underlag.

Ett sådant förtydligande av handläggarnas roll skulle kunna innebära att de får ett större ansvar för vilka insatser som ges inom socialtjänsten. Det vore i så fall ett avsteg från hur det fungerar i dag, det vill säga att socialnämnden är ytterst ansvarig för samtliga beslut om socialtjänst. Men det skulle också innebära ett närmande mot hur beslut om socialtjänst fattas i andra nordiska länder.

2.4.1 Socialnämnden är ytterst ansvarig för socialtjänstens beslut

I dag är det socialnämnden som är ytterst ansvarig för besluten som fattas i socialtjänsten. Det innebär att alla beslut som fattas av en handläggare fattas på delegation, genom att nämnden överlämnat sin befogenhet att fatta beslut till tjänstemännen (se 6 kap. 37 § och 7 kap. 5 § KL). Delegation innebär att det delegerade beslutet fattas på nämndens vägnar och ses som ett beslut av nämnden. Men det är personen som fått ärendet delegerat till sig som är ansvarig för handläggningen och beslutet. Socialnämnden behåller däremot det övergripande ansvaret genom att den kan återkalla delegationen, även för ett enskilt ärende, och genom möjligheten att följa arbetet genom återrapporteringar. (prop. 2016/17:171)

Som regel får en stor del av socialnämndens beslut delegeras till anställda men det finns vissa undantag (se 6 kap. 37 §, 7 kap. 5 § KL). Det gäller till exempel beslut i ärenden om stadigvarande familjehemsplaceringar, vissa adoptionsärenden samt omedelbart omhändertagande och ansökan om vård hos förvaltningsrätten enligt LVU och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) (10 kap. 4 § och 6 § SoL). Över lag får myndighetsutövning mot enskilda som är av principiellt slag eller av större betydelse inte delegeras (6 kap. 38 § KL).

2.4.2 Flera länder har minskat inflytandet från politiker i individärenden

Att politiker har ett stort inflytande i enskilda individärenden är ovanligt i ett internationellt sammanhang. I Finland, Norge och Danmark har utvecklingen gått mot ett system med ett större inslag av sakkunniga "experter" med social,



psykologisk, pedagogisk eller juridisk kompetens. I samma takt har inflytandet från politiker blivit mer begränsat. I Norge och Danmark har politikerna kvar ett visst inflytande, men i Finland har det avskaffats helt (Hultman m.fl. 2017).

Det som föregick förändringen i de andra nordiska länderna var bland annat kritik mot att tillgången till insatser för utsatta barn till stor del styrdes av bostadsort och ekonomiska motiv snarare än sakkunskap (Hultman m.fl. 2017). I ett svenskt sammanhang har kritiken mot systemet med politikerinflytande bland annat handlat om att det kan utgöra ett hinder för en utveckling där besluten grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet. Det har också hävdats att ordningen med politikerbeslut riskerar innebära att ställningstagandena i för hög grad grundas på ekonomiska faktorer än på de faktiska behoven (SOU 2015:71).

Argument för den nuvarande ordningen är bland annat att besluten om till exempel tvångsvård handlar om bedömningsfrågor som rymmer betydande inslag av värderingskaraktär, och att den gällande ordningen säkrar nödvändig medborgarinsyn. Det har även påpekats att det gällande systemet ger ledamöterna i nämnden en inblick i den sociala barn- och ungdomsvården som annars skulle vara svår att uppnå. (SOU 2015:71)



Socionomers arbetsmarknad påverkar socialtjänstens kompetensförsörjning

Majoriteten av handläggarna i socialtjänsten har i dag socionomutbildning eller motsvarande och personer med socionomutbildning är även det viktigaste rekryteringsunderlaget för att få nya handläggare till socialtjänsten. Men socionomer har en bred arbetsmarknad och arbetar inte bara i kommunal verksamhet. För att öka antalet socionomer i myndighetsutövningen är därmed en möjlig strategi att utbilda fler socionomer, medan en annan är att rekrytera socionomer från andra yrken och branscher.

Vår granskning av socionomernas arbetsmarknad visar att andelen socionomer som arbetar som handläggare i socialtjänsten har varit relativt konstant över tid, och till och med har ökat något efter 2015. Ökningen har sannolikt att göra med det stora antalet ensamkommande barn och unga som kom 2015 och 2016 samt med att behörighetskrav infördes i den sociala barn- och ungdomsvården. Det visar att det är möjligt att rekrytera fler socionomer till socialtjänsten från andra branscher.

Sett till arbetsmarknaden som helhet har antalet yrkesverksamma socionomer ökat i förhållande till befolkningen sedan början av 1990-talet. Men år 2013–2017 minskade antalet nyexaminerade socionomer, trots ett högt söktryck och att en relativt stor andel av de som påbörjar utbildningen även tar ut en socionomexamen. Men åldersstrukturen på socionomerna visar att det i stor utsträckning har skett en generationsväxling – en stor andel av de yrkesverksamma socionomerna är under 34 år.



Vi har analyserat arbetsmarknaden med hjälp av statistik från SCB. När vi skriver socionomer räknar vi in både personer med socionomexamen enligt dagens studieordning och personer med socionom- och social omsorgsexamen enligt den tidigare studieordningen.

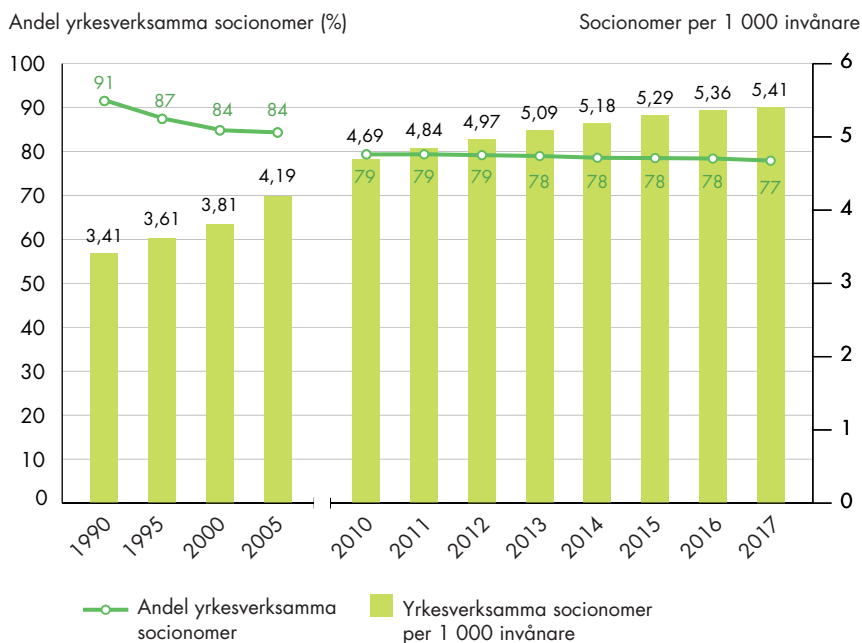
3.1 ANTALET SOCIONOMER PÅ ARBETSMARKNADEN ÖKAR

Antalet socionomer har ökat på arbetsmarknaden sedan 1990-talet. Det har varit stora pensionsavgångar, men antalet har fyllts på med nya socionomer. År 2017 var en av fyra yrkesverksamma socionomer under 34 år.

3.1.1 Antalet yrkesverksamma socionomer har ökat i förhållande till befolkningen

Från 1990 till 2017 har antalet socionomer ökat i takt med att fler examineras. Antalet yrkesverksamma socionomer ökade från 3,4 socionomer per 1 000 invånare 1990 till 5,4 år 2017, se figur 2.

Figur 2. Yrkesverksamma personer med socionom- eller social omsorgsexamen, nationellt 1990–2017.



Not: Statistiken gäller andelen yrkesverksamma personer med socionom- eller social omsorgsexamen, alla åldersgrupper (vänster axel) samt antalet yrkesverksamma personer med socionom- eller social omsorgsexamen per 1 000 invånare, alla åldersgrupper (höger axel).

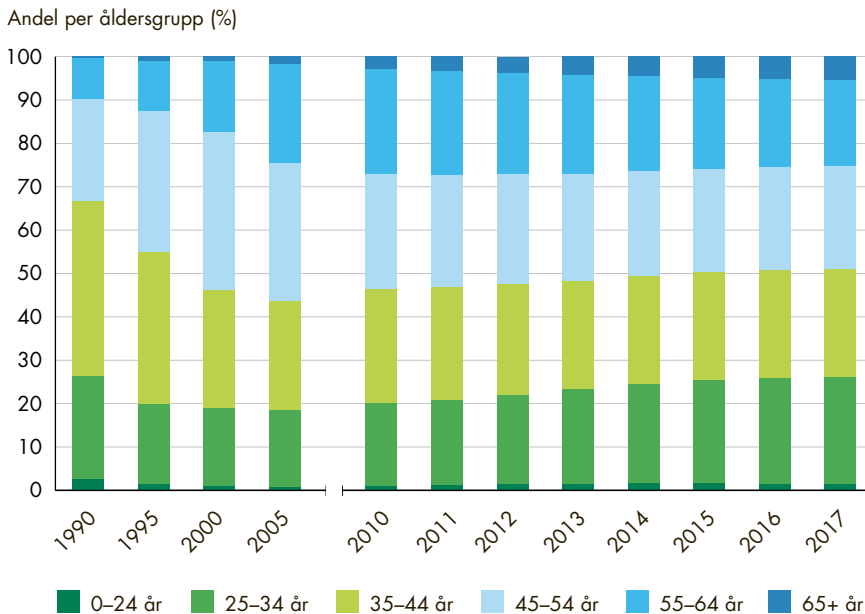
Källa: SCB RAMS. Vårdanalys bearbetning.

Men alla socionomer är inte aktiva på arbetsmarknaden. Andelen som inte är yrkesverksamma har ökat över tid, framför allt på grund av att en större andel av socionomerna är äldre. 2017 befann sig 23 procent av socionomerna utanför arbetsmarknaden, varav cirka 80 procent var över 65 år och ytterligare cirka 9 procent var 55–64 år. De som befinner sig utanför arbetsmarknaden är med andra ord i första hand äldre socionomer som troligen har gått i pension. Bara drygt 10 procent av socionomerna utanför arbetsmarknaden är yngre än 55 år.

3.1.2 Andelen yngre ökar bland yrkesverksamma socionomer

Dagens åldersstruktur bland utbildningsgruppen socionomer spelar stor roll för den framtida personalförsörjningen inom socialtjänsten, eftersom äldre socionomer kan förväntas gå i pension relativt snart. Figur 3 visar hur åldersfördelningen har sett ut bland yrkesverksamma personer med socionom- eller socialomsorgsutbildning sedan 1990. Statistiken visar på ett generationsskifte, där andelen socionomer under 34 år har ökat stadigt sedan 2010. År 2017 var ungefär en av fyra yrkesverksamma socionomer 34 år eller yngre.

Figur 3. Andelen yrkesverksamma personer med socionom- eller social omsorgsutbildning fördelat på åldersgrupper, nationellt 1990–2017.



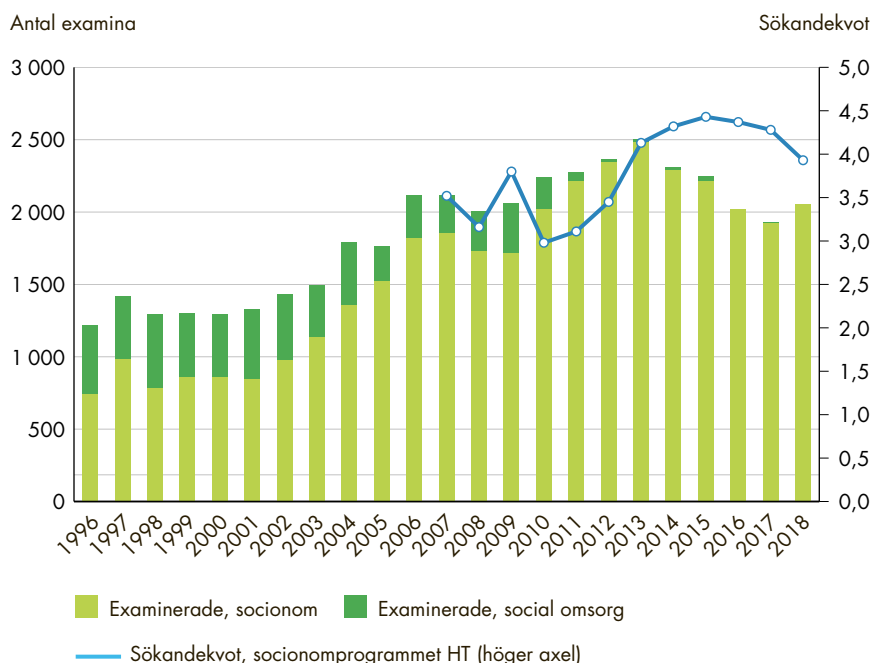
Källa: SCB RAMS. Värdeanalys bearbetning.

År 2010 beräknade Arbetsförmedlingen (2010) att 45,3 procent av de yrkesverksamma socialsekreterarna och kuratorerna skulle komma att lämna arbetsmarknaden av åldersskäl 2010–2025. Det innebär att nästan hälften av den befintliga personalstyrkan förväntades gå i pension under 15 år. Dagens åldersfördelning tyder på att en stor del av generationsväxlingen redan verkar ha inträffat för socionomerna, eftersom åldersstrukturen är i relativt god balans.

3.1.3 Antalet examinerade socionomer minskade 2013–2017 – trots högt söktryck

För att åldersstrukturen bland de yrkesverksamma socionomerna ska vara balanserad även i framtiden krävs ett fortsatt inflöde av socionomer på arbetsmarknaden. Antalet socionomer som examinerades vid landets lärosäten ökade länge, men har gradvis minskat sedan toppåret 2013, se figur 4. Samma mönster kvarstår om antalet examina sätts i förhållande till befolkningen.

Figur 4. Antalet examinerade socionomer, nationellt 1996–2017.



Not: Social omsorgsexamen lades ihop med socionomexamen 2007.

Källa: UKÄ:s statistikdatabas Högskolan i siffror och SCB:s Statistikdatabas. Vårdanalys bearbetning.

Minskningen har skett trots att det var 4,1 behöriga förstahandssökande per antagen nybörjare på socionomprogrammet 2013, när majoriteten av dem som tog examen 2017 antogs (UKÄ 2014). Motsvarande siffra var 6,8 på läkarprogrammet, 3,1 på sjuksköterskeprogrammet och 1,8 på lärarprogrammet (UKÄ 2014). Det finns med andra ord ett stort söktryck på socionomutbildningen, även om kvoten mellan antalet behöriga förstahandssökande och antalet antagna till utbildningen minskade något 2018.

Det är svårt att slå fast orsaken till att antalet examinerade socionomer minskat. Förbundet Sveriges Socionomutbildningar har inte fått några signaler om att landets socionomutbildningar dragit ned på antalet platser. Den nationella statistiken över antalet nybörjare på socionomprogrammet tyder på att antalet sjönk runt år 2010 för att öka igen 2018. Men statistiken är svårtolkad eftersom lärosätena gör ett visst överintag för att kompensera för att en del studenter väntas hoppa av utbildningen eller byta inriktning.

En möjlig delförklaring till att antalet examina minskat är att färre studenter valt att hämta ut sin examen. Examen utfärdas inte automatiskt, utan studenter som uppfyller kraven för en socionomexamen måste själva ansöka om ett examensbevis (se 6 kap. 9 § högskoleförordningen (1993:100)). Det innebär att om det är lätt att få ett arbete även utan en socionomexamen minskar motivationen att hämta ut examen. Det skulle ha kunnat vara fallet de senaste fem åren, med tanke på att kommunerna har rapporterat en hög efterfrågan i förhållande till tillgången på handläggare i socialtjänsten.

Ett argument som talar emot den förklaringen är kravet på socionomexamen eller annan relevant högskoleexamen för att utföra vissa uppgifter inom socialtjänst som rör barn och unga (se 3 kap. 3 § SoL). Det finns med andra ord ett tydligt värde av att hämta ut examen för dem som uppfyller kraven.

Socionomerna har inte heller en ovanligt låg examensfrekvens jämfört med andra, där examensfrekvensen definieras som andelen socionomstuderande som tagit examen tre år efter det avsedda examensåret. Läsåret 2017/2018 var examensfrekvensen 72 procent för socionomer, jämfört med 88 procent på läkarprogrammet, 75 procent på sjuksköterskeprogrammet och 58 procent på lärarprogrammet (UKÄ 2019).

Däremot har examensfrekvensen sjunkit något sedan 2012/2013, när den låg på 74 procent. Men minskningen är lägre än för sjuksköterskor och lärare, vars examensfrekvens minskade med 4 procentenheter vardera under samma period.



3.2 DE FLESTA SOCIONOMER ARBETAR I KOMMUNERNA

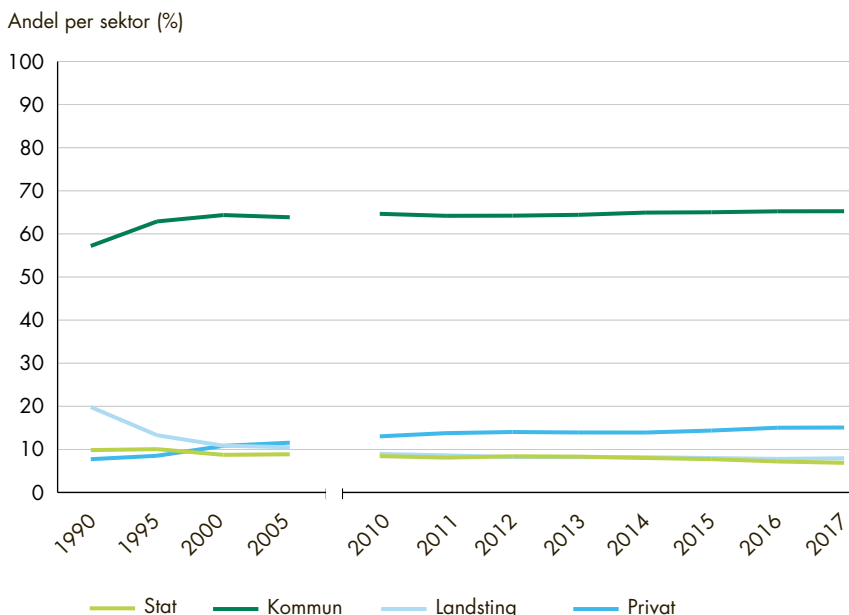
Andelen socionomer som arbetar i kommunal sektor har ökat, medan den har minskat i den landstingskommunala sektorn. De vanligaste yrkena för socionomerna är socialsekreterare och kuratorer.

3.2.1 Andelen socionomer som arbetar i kommunerna har ökat

Socionomerna är utspridda över flera sektorer, men andelen som arbetar inom kommunal verksamhet har ökat över tid, framför allt innan 1995. Ökningen motsvaras främst av en minskning av andelen socionomer i den landstingskommunala verksamheten. Utvecklingen beror sannolikt på införandet av den så kallade ädelreformen 1992 och LSS 1994, som innebar att ansvaret för långvarig vård och omsorg för äldre samt för personer med vissa bestående funktionsnedsättningar fördes över från landstingen till kommunerna.

Andelen socionomer som arbetar i privat verksamhet har också ökat långsamt över tid. Det beror sannolikt på att de privata utförarna inom vård och omsorg har ökat. I en rapport av SKL (2019c) framgår att andelen köpt

Figur 5. Andelen socionom- och social omsorgsutbildade som arbetar i olika sektorer, nationellt 1990–2017.



Källa: SCB RAMS. Vårdanalys bearbetning

verksamhet från privata utförare ökat från 10 procent 2006 till 16 procent av kommunernas totala kostnader 2017. Inom barn- och ungdomsvård samt missbruksvård för vuxna utgör köp av privata utförare drygt en tredjedel av de totala kostnaderna, jämfört med drygt en femtedel inom omsorg av äldre och personer med funktionsnedsättning.

3.2.2 De flesta socionomer har yrken som matchar deras utbildning

Det finns bara data om socionomernas yrken från och med 2003, och förändringar i klassificeringen gör att statistiken för 2003–2013 inte är jämförbar med statistiken efter 2013. Den procentuella fördelningen av socionomutbildade mellan olika yrken verkar däremot ha varit relativt konstant över tid.

Störst andel av de socionomutbildade arbetar som socialsekreterare och kuratorer, 40–46 procent under åren 2005–2017. År 2015/16 ökade andelen från 40 till 43 procent. Det är den största procentuella ökningen från ett år till ett annat under tidsperioden. Ökningen beror sannolikt på en ökad efterfrågan på socionomer på grund av dels det ökade antalet ensamkommande flyktingbarn, dels införandet av behörighetskrav inom den sociala barn- och ungdomsvården.

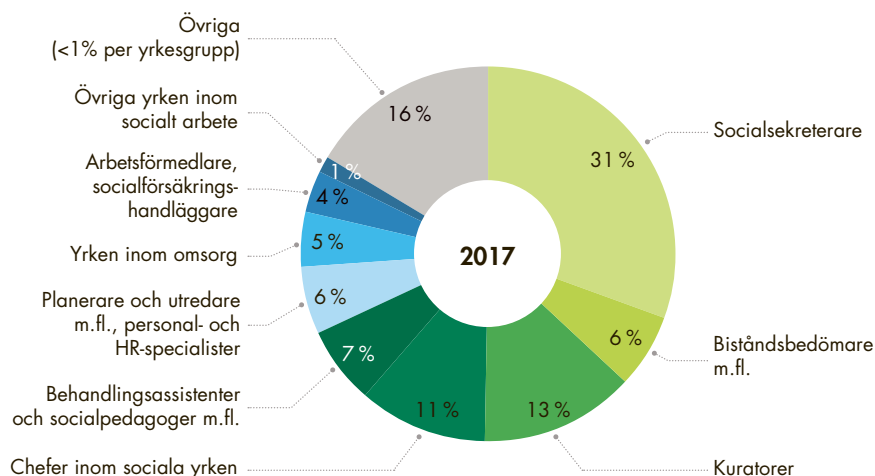
Den senaste mätperioden, 2017, arbetade 31 procent av de socionomutbildade som socialsekreterare och 7 procent som biståndsbedömare. Näst störst andel socionomer, 13 procent, var kuratorer och 11 procent var chefer inom sociala yrken.

Av de mindre branscherna där socionomer är aktiva utmärker sig bemanning, där andelen yrkesverksamma socionomer låg på knappt 1 procent 2017. En liknande andel yrkesverksamma inom bemanning har tidigare observerats bland sjuksköterskor, vilket tyder på att SCB:s statistik inte ger en fullständig bild av bemanningsbranschen (IFAU 2018).

Cirka 16 procent av de socionomutbildade finns i övriga yrkesgrupper (mindre än 1 procent per grupp), en siffra som även den varit relativt konstant över tid. Enligt SCB (2018b) utmärker sig socionomutbildade genom att en ovanligt hög andel, 91 procent, av de förvärvsaktiva socionomerna arbetar inom yrken som helt matchar deras utbildning. Motsvarande andel för samtliga eftergymnasiala utbildningar är 79 procent. Den höga matchningen kan vara ett tecken på att det är stor efterfrågan på personer med socionomkompetens, menar SCB (2018b).



Figur 6. Yrkesverksamma med socionom- och social omsorgsutbildning fördelat på yrkesgrupper, nationellt 2017.



Not: Enligt standard för svensk yrkesklassificering SSYK 2012. Chefer inom sociala yrken innefattar avdelningschefer och enhetschefer inom socialt och kurativt arbete samt inom äldreomsorg. Yrken inom omsorg innefattar undersköterskor i hemtjänst, hemsjukvård och äldreboende, vårdare och boendestödare samt personliga assistenter. Antalet yrkesverksamma socionomutbildade i SCB:s data: 53 934 personer.

Källa: SCB yrkesregistret. Värданalys bearbetning.

Att 9–16 procent av socionomerna arbetar inom yrken där deras utbildning är mindre relevant visar att det kan finnas ett visst underlag för att rekrytera socionomer som arbetar i andra branscher till att arbeta inom myndighetsutövning.

Yrkesfördelningen i figur 6 liknar motsvarande statistik från SKL, som enbart täcker personer anställda i kommuner eller regioner. Enligt statistiken arbetade 51 procent av de yrkesverksamma socionomerna inom kommuner och regioner som socialsekreterare och 6 procent som biståndsbedömare 2017. 10 procent arbetade med ledning inom sociala yrken, 6 procent som kuratorer och 18 procent arbetade inom övriga yrkesgrupper (mindre än 3 procent per grupp).



Har vi tillräckligt många handläggare?

Vår kartläggning visar att bemanningen av handläggare i socialtjänsten har ökat 2008–2017, både i absoluta tal och i förhållande till befolkningen. Vi ser också flera andra tecken på att den akuta bristen som har rapporterats de senaste fem åren har minskat. Behovet av hyrpersonal har sjunkit och en majoritet av kommunerna får minst tre sökande när de annonserar efter personal. Men även om bemanningsläget verkar ha förbättrats på nationell nivå rapporterade mer än hälften av socialcheferna svårigheter att rekrytera handläggare till myndighetsutövningen för barn och unga, försörjningsstöd, äldreomsorg och verksamhet enligt LSS våren 2018.

Personalomsättningen har ökat över tid och det är vanligare för handläggare att byta arbetsgivare än för andra grupper som arbetar kommunalt. Däremot är det inte fler som helt lämnar yrket än inom andra grupper som arbetar i kommunerna.

Det finns också tydliga regionala skillnader i bemanning. Kommunerna i glesbygd har färre handläggare per 1 000 invånare, färre sökande till utlysta tjänster, en högre andel inhyrd personal i den sociala barn- och ungdomsvården och lägre bemanning än förväntat med tanke på sina strukturella förutsättningar. Samtidigt är spridningen i bemanning stor även inom varje kommungrupp.

Slutligen finns det även skillnader mellan socialtjänstens områden. Kommunerna rapporterar större svårigheter att rekrytera handläggare inom den sociala barn- och ungdomsvården, där det finns ett lagkrav på socionomexamen.

Det är svårt att med befintliga data slå fast om bemanningen är lagom för att möta befolkningens behov av socialtjänst. Det gäller särskilt eftersom



det inte finns något mått eller riktlinje för vad som är en ändamålsenlig bemanning i socialtjänsten. Vi väljer därför att hellre resonera om hur bemanningen ser ut och vilka tecken som finns på att mängden handläggare är tillräcklig eller inte.

4.1 NATIONELLT HAR BEMANNINGSLÄGET FÖRBÄTTRATS

Vår samlade bedömning utifrån de data vi har tillgång till är att bemanningsläget har förbättrats nationellt. Men informationen som finns om socialtjänstens bemanning är inte entydig och den pekar delvis åt olika håll. Vi har därför gjort en sammanvägd bedömning av information om det upplevda rekryteringsläget, mängden vakanser, antalet handläggare i förhållande till befolkningen, personalomsättningen och användningen av inhyrd personal.

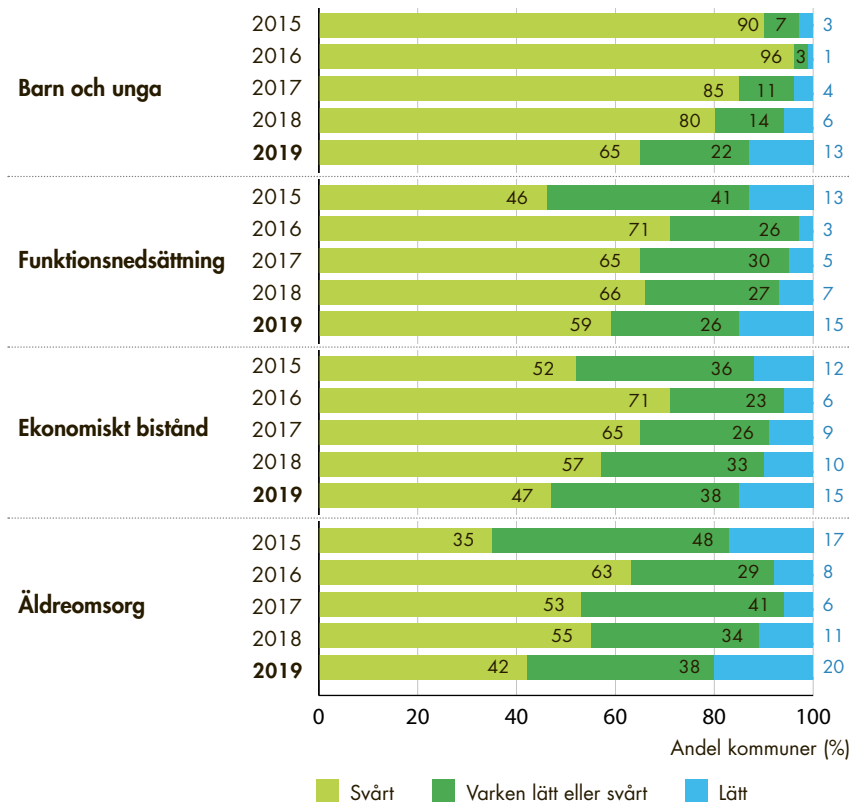
4.1.1 Svårt att rekrytera, men det har blivit lättare

Våren 2019 rapporterade cirka hälften av socialcheferna svårigheter att rekrytera handläggare i alla delar av socialtjänsten (Vision 2019). Men andelen har sjunkit jämfört med 2017 och 2018, när 85 respektive 80 procent av socialcheferna hade svårt att rekrytera handläggare till den sociala barn- och ungdomsvården.

Även SCB:s arbetskraftsbarometer, som undersöker den upplevda bristen på socionomer bland ett urval av arbetsgivare, visar att andelen som ansåg att det var brist på nyexaminerade socionomer hade minskat från 69 procent 2016 till 33 procent 2018. Bristen på erfarna socionomer upplevdes som större, med 57 procent som svarade att det var brist 2018. Men även det var en kraftig minskning jämfört med 91 procent 2018.

Även i Arbetsförmedlingens (2019) statistik kategoriseras både socialsekreterare och biståndsbedömare som briststyrken, även om bristen har minskat gradvis sedan hösten 2016. Arbetsförmedlingen bedömer också att det även på fem års sikt kommer att råda *mycket liten* konkurrens om jobben som socialsekreterare och biståndsbedömare. Bedömningen grundar sig på arbetsförmedlingskontorens bedömningar av arbetsmarknadsläget på ett års sikt samt en makroekonomisk analys tillsammans med branschprognoser. (Arbetsförmedlingen 2019)

Andra tecken pekar också mot att bristen har minskat under 2019. När vi frågade om det genomsnittliga antalet sökande som motsvarade kvalifikationskraven vid rekryteringar av handläggare under vintern 2018–2019,

Figur 7. Förutsättningarna att rekrytera handläggare i socialtjänsten, nationellt 2015–2019.

Not: Statistiken gäller socialsekreterare inom barn och unga och ekonomiskt bistånd, biståndsbedömare i äldreomsorg och socialsekreterare/biståndshandläggare i LSS. Enkäten skickades till landets socialchefer eller motsvarande förvaltningschef och hade under perioden 2015–2019 en svarsfrekvens på 50–61 procent (Vision 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

Källa: Vision (2019), Vårdanalys bearbetning.

var det bara ett fåtal av kommunerna, 2 procent, som rapporterade att de inte hade några sökande alls. 27 procent hade 1–2 sökande som motsvarade kraven och 60 procent hade fler än 3 sökande. Resterande 11 procent genomförde inga rekryteringar under perioden.

4.1.2 Det saknas tillförlitlig information om antalet vakanser

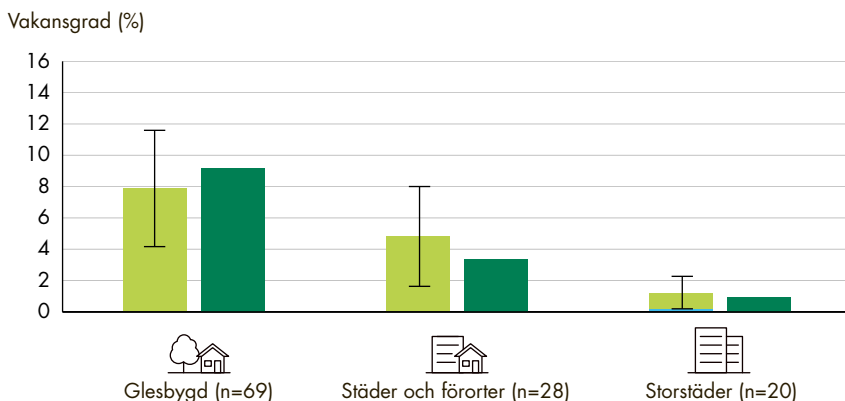
I vår enkät till socialcheferna i kommunerna bad vi om information om antalet vakanta handläggartjänster inom olika områden, men majoriteten av kommunerna som besvarade vår enkät hade svårt att ta fram information om mängden vakanser. Det finns därför stora bortfall i svaren och resultaten bör tolkas med stor försiktighet.

I enkäten definierades vakanser som antalet årsarbetare som det både finns behov av och ekonomiskt utrymme för att anställa. Vakanserna delades sedan med summan av det nuvarande antalet anställda årsarbetare och antalet vakanser för att beräkna vakansgraden. Vi har dels beräknat den genomsnittliga vakansgraden per kommun i respektive geografisk grupp, dels en teoretisk "total vakansgrad" som sätter det totala antalet vakanser i förhållande till den totala bemanningen i respektive geografisk grupp.

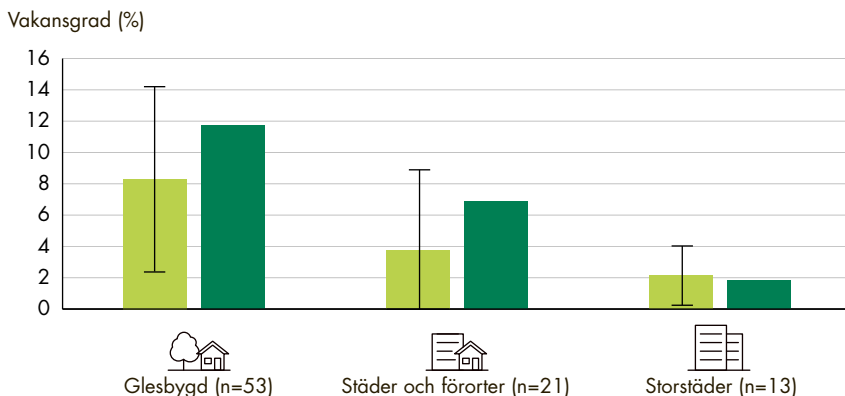
Statistiken visar att vakansgraden var högst i myndighetsutövning inom verksamhet enligt LSS, cirka 2–14 procent i glesbygd, och inom den sociala barn- och ungdomsvården, med 4–12 procent i glesbygd. Som jämförelse beräknade SCB att den genomsnittliga rekryteringsgraden (antalet tjänster som låg ute för rekrytering delat med antalet anställda) under första kvartalet 2019 var 2,8 procent för samtliga näringsgrenar och 2,2 procent för enheter inom utbildning, vård och omsorg.

Figur 8. Vakansgrader i socialtjänsten, 2019.

Vakansgrad, social barn- och ungdomsvård



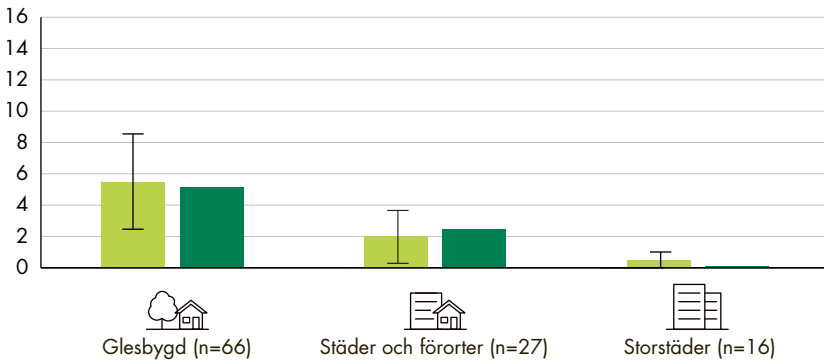
Vakansgrad, stöd för personer med funktionsnedsättning enligt LSS och SoL



Figur 8. Vakansgrader i socialtjänsten, 2019. (forts.)

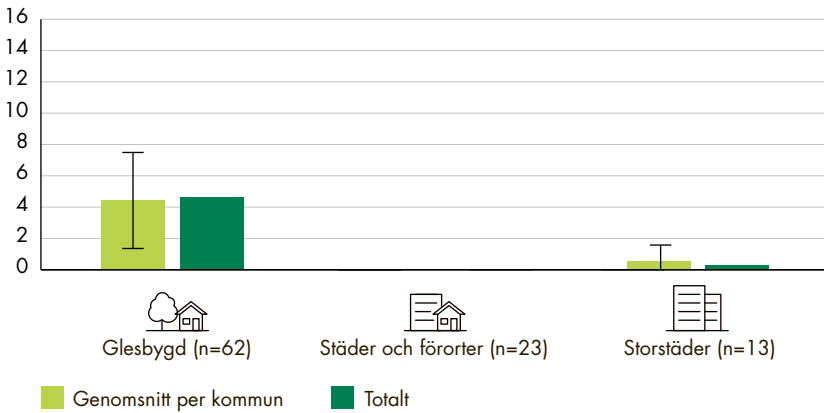
Vakansgrad, ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd

Vakansgrad (%)



Vakansgrad, äldreomsorg

Vakansgrad (%)



Not: Vakanser definieras som antalet årsarbetare som det både finns behov av och ekonomiskt utrymme för att anställa. Vakanserna delas med summan av det nuvarande antalet anställda årsarbetare och antalet vakanser för att beräkna vakansgraden. Vi beräknar vakansgraden för 2 februari 2019.

Vi beräknar dels den genomsnittliga vakansgraden per kommun i respektive geografisk grupp, dels en teoretisk "total vakansgrad" som är det totala antalet vakanser i förhållande till det totala antalet anställda och vakanser i respektive geografisk grupp.

Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer (vakanser, antalet anställda i verksamhet enligt LSS), Socialstyrelsens Öppna jämförelser 2019 (antalet anställda i social barn- och ungdomsvård, ekonomiskt bistånd och äldreomsorg), Vårdanalys beräkning.

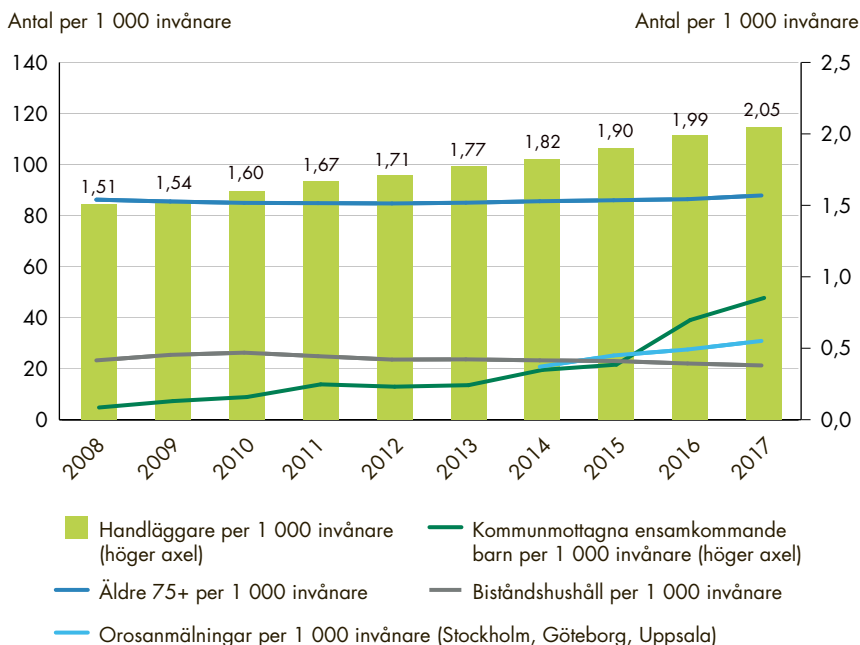
4.1.3 Antalet handläggare har ökat i förhållande till befolkningen

Trots rapporterna om svårigheter att rekrytera visar personalstatistik från SKL att antalet handläggare, räknat som årsarbetare, har ökat i förhållande till befolkningen de senaste tio åren.

Vad som har drivit ökningen är inte helt självklart. Antalet kommunmottagna ensamkommande barn och orosanmälningar vid misstanke om att ett barn far illa har båda ökat i förhållande till befolkningen, en faktor som kan ha bidragit till ökningen av antalet handläggare. Standardkostnaden för socialtjänst har också ökat under samma period, men inte lika snabbt som ökningen i bemanning (se bilaga 2). Samtidigt har antalet biståndsmottagare och antalet äldre i förhållande till befolkningen minskat eller legat relativt stadigt, vilket snarare pekar mot ett minskat behov av handläggare.

Figur 9. Utvecklingen av antalet handläggare per 1 000 invånare, nationellt 2008–2017.

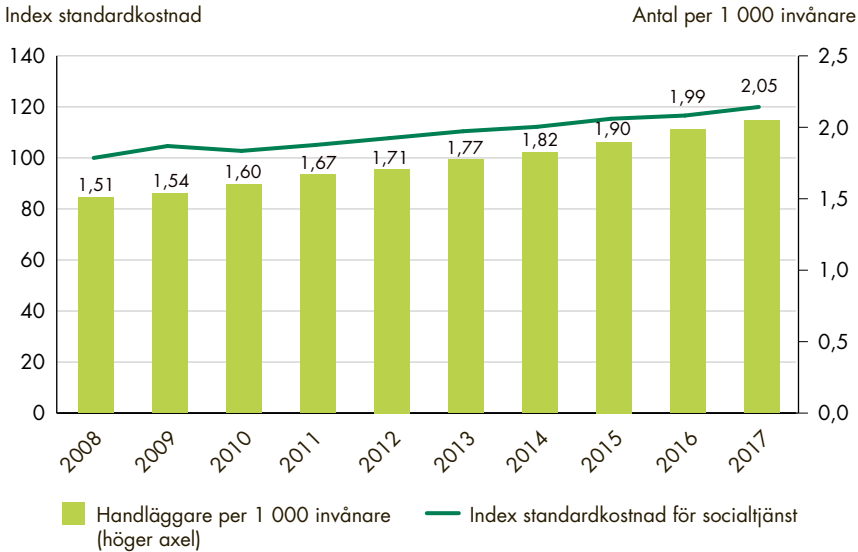
Utvecklingen av antal handläggare i förhållande till antal biståndsmottagande hushåll, äldre 75+, ensamkommande barn samt orosanmälningar per 1 000 invånare



Not: Höger axel på figuren visar bemanningen per 1 000 invånare (anställda socialsekreterare och biståndshandläggare omräknat till årsarbetare) och kommunmottagna ensamkommande barn per 1 000 invånare. Vänster axel visar biståndsmottagande hushåll, äldre 75+ och orosanmälningar i Stockholm, Göteborg och Uppsala per 1 000 invånare. Källa: SKL (bemanning). SCB (antalet äldre, antalet biståndshushåll och befolkningsstatistik). Migrationsverket (ensamkommande barn). Heimersson 2018 (orsananmälningar). Vårdanalys bearbetning.

Figur 9. Utvecklingen av antalet handläggare per 1 000 invånare, nationellt 2008–2017. (forts.)

Utvecklingen av antal handläggare i förhållande till ett index för standardkostnaden för socialtjänst



Not: Höger axel på figuren visar bemanningen per 1 000 invånare (anställda socialsekreterare och biståndshandläggare omräknat till årsarbetare). Vänster axel visar index för standardkostnaden för socialtjänst på riksnivå (se bilaga 2).

Källa: SKL (bemanning). Kolada (standardkostnad). SCB (befolkningsstatistik). Vårdanalys bearbetning.

4.1.4 Personalomsättningen har ökat gradvis, delvis på grund av den pågående generationsväxlingen

Ökningen i bemanning ger inte hela bilden av kompetensförsörjningsläget. Det är även intressant att undersöka personalomsättningen och mängden hyrpersonal. Det kommer alltid att finnas en viss naturlig omsättning av personal i en verksamhet på grund av pensionsavgångar och att anställda söker sig till nya yrken eller arbetsplatser. Men en alltför hög personalomsättning kan leda till negativa konsekvenser, som bristande kvalitet eller effektivitet i arbetet (IVO 2016).

Vi har två olika källor som gjort en uppskattning av personalomsättningen bland handläggare i socialtjänsten, och de har kommit fram till olika bilder av hur omsättningen ser ut. SKL:s uppskattning utifrån intern personalstatistik visar en lägre omsättning, medan SSR:s uppskattning utifrån statistik från SCB visar en högre personalomsättning.

SKL redovisar andelen månadsavlönade tillsvidareanställda biståndsbedömare och socialsekreterare som lämnat yrket från ett år till ett annat,

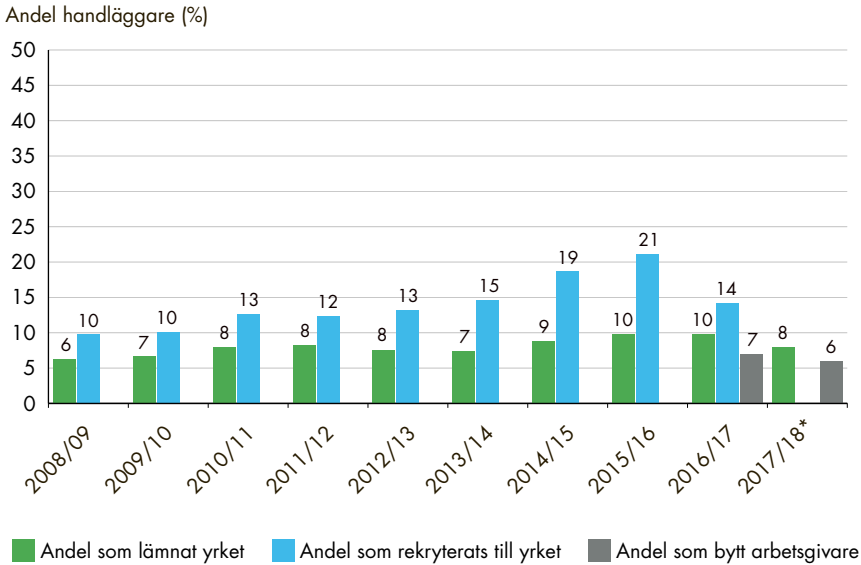
inklusive pensionsavgångar (statistiken innehåller även fältsekreterare, familjerådgivare och integrationshandläggare). Enligt SKL:s statistik har andelen handläggare som är kvar i yrket från ett år till ett annat minskat över tid, och särskilt de senaste tre åren. Personalomsättningen har alltså ökat över tid och låg på knappt 10 procent år 2016/17. Samtidigt har andelen som rekryterats till yrket ökat, vilket stämmer överens med personalutvecklingen i figur 9. Statistiken inbegriper inte personer som bytt kommun men arbetar kvar inom samma sektor.

Två senare rapporter från SKL (2019a, b) redovisar även andelen personer som bytt arbetsgivarkommun men arbetar kvar inom samma sektor. Enligt statistiken var den totala personalomsättningen bland socialsekreterare 14 procent 2018. Av dessa 14 procent var det 8 procentenheter som lämnade yrket helt, varav 2 procentenheter var troliga pensionsavgångar, medan 6 procentenheter bytte arbetsgivare men stannade kvar i yrket.

Som jämförelse var den totala rörligheten i hela kommunsektorn cirka 11 procent samma år. Andelen socialsekreterare som har lämnat yrket skiljer sig inte markant åt från andra grupper, till exempel sjuksköterskor (14 procent), ingenjörer (10 procent), undersköterskor (8 procent) eller förskollärare (6 procent).

Däremot är andelen som bytt arbetsgivare från en kommun till en annan men stannat kvar i yrket högre än i övriga personalgrupper. Bara rörligheten bland grundskolelärare är på en närliggande nivå (5 procent). Det visar att socialsekreterare byter arbetsgivare i högre grad än andra yrken och att det finns en konkurrens mellan kommuner. Det kan vara ett tecken på de rekryteringssvårigheter som rapporterats under de senaste fem åren, och som kan ha gjort det möjligt för handläggare att byta arbetsgivare för att få upp sin lön.

Akademikerförbundet SSR (2019) presenterar å sin sida statistik över personalomsättningen för socialsekreterare och biståndsbedömare baserad på data från SCB. SSR:s statistik mäter personalomsättning som andelen av dem som hade en viss tjänst i en viss kommun och som lämnat den tjänsten ett år senare, inklusive pensionsavgångar samt byte av arbetsgivare inom samma sektor. Enligt statistiken bytte 30 procent av handläggarna på nationell nivå anställning mellan 2016 och 2017, vilket kan jämföras med 26 procent bland kuratorer och HR-specialister under samma period. Det är även en minskning jämfört med omsättningen på 34 procent 2015/16 och 31 procent 2014/15.

Figur 10. Personalomsättningen bland handläggare i socialtjänsten, nationellt 2008–2018.

Not: Statistiken gäller månadsavlönade tillsvidareanställda. Andelen som lämnat yrket innefattar även pensionsavgångar. Perioden 2008/09–2016/17 visar den sammanlagda personalomsättningen för yrkesgrupperna socialsekreterare, biståndsbedömare, fältsekreterare, familjerådgivare och integrationshandläggare, där socialsekreterare och biståndsbedömare stod för 89,7 procent 2017.

* 2017/18 visar statistik för enbart gruppen socialsekreterare.

Källa: Branschstatistik SKL. SKL (2019a). SKL (2019b). Vårdanalys bearbetning.

Yngre är som grupp rörligare på arbetsmarknaden (Flodberg 2018) och rörligheten avtar med stigande ålder (Andersson 2010). Det innebär att en hög rörlighet bland yngre, generellt sett, i kombination med pensionsavgångar kan driva upp personalomsättningen inom ett yrke. Under de senaste tio åren har andelen handläggare som är 29 år eller yngre ökat kraftigt, vilket talar för att en sådan utveckling påverkar personalomsättningstalen för socialsekreterare.

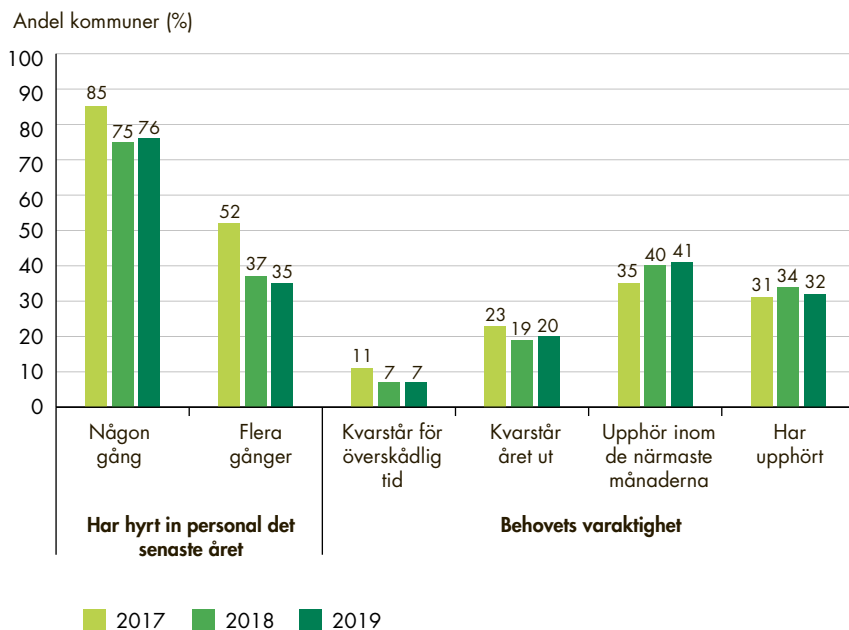
Det är inte helt problemfritt att jämföra personalomsättningstal mellan yrkesgrupper. Måttet kan till exempel inkludera olika urval och mätmetoder som försvårar direkta jämförelser. Även yrkesgruppens åldersstruktur kan påverka omsättningstalen. Vad vi kan se av den tillgängliga statistiken är att det finns en omsättning av socialsekreterare, som delvis kan förklaras av en pågående generationsväxling inom yrket, och att socialsekreterare byter arbetsgivare i högre grad än vissa andra kommunalt anställda personalgrupper.

4.1.5 Tre fjärdedelar av socialcheferna hyrde in personal 2019

Socialtjänstcheferna som har besvarat Visions enkät har också uttalat sig om behovet av inhyrd personal (Vision 2017, 2018, 2019). Där tyder svaren på att andelen kommuner som hyrde in personal minskade mellan 2017 och 2018, för att plana ut 2019. Detta trots att färre trodde att behovet skulle bestå över tid år 2018. Frågan gäller hela socialtjänsten, så den ger inte ett exakt svar på förekomsten av hyrpersonal bland handläggarna, men 2019 svarade drygt 70 procent att de hade hyrt in handläggare i socialtjänsten.

Det som är positivt med utvecklingen är att andelen som hyrt in personal flera gånger har minskat mest. Det tyder på att hyrpersonalen i första hand används för att lösa tillfälliga kompetensbehov, snarare än att verksamheterna behöver ta in hyrpersonal regelbundet.

Figur 11. Andelen kommuner som rapporterar att de har hyrt in personal i socialtjänsten, nationellt 2017–2019.



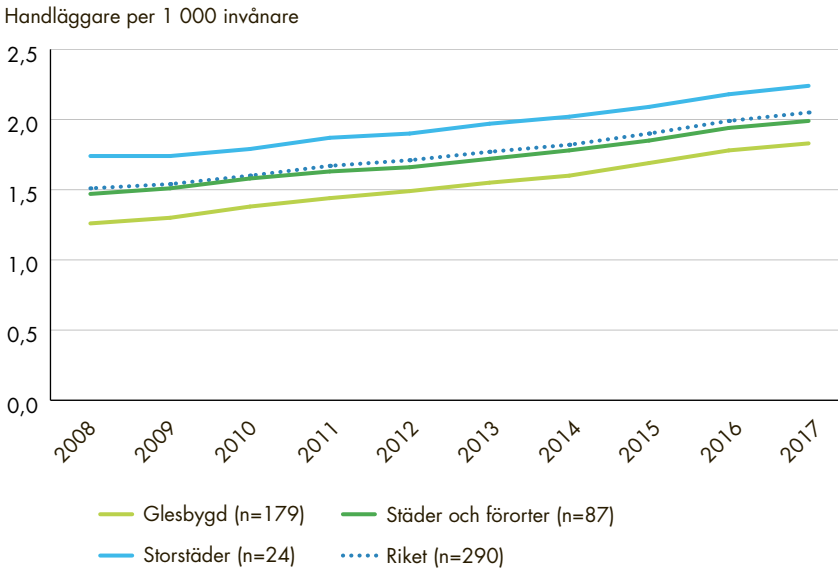
Not: Enkäten skickades till landets socialchefer eller motsvarande förvaltningschefer och hade en svarsfrekvens på 54 procent, 55 procent respektive 51 procent.

Källa: Vision (2017, 2018, 2019), Vårdanalys bearbetning.

4.2 BEMANNINGEN ÄR LÄGST I GLESBYGDEN

Om vi delar upp landets kommuner i storstäder, städer och förorter samt glesbygd kvarstår mönstret att antalet handläggare per 1 000 invånare har ökat över tid. Ökningen har skett i liknande takt i alla tre grupperna, vilket har inneburit att bemanningen under hela perioden har varit högst i storstäder, näst högst i städer och förorter samt lägst i glesbygdskommuner. Rikssnittet ligger på ungefär samma nivå som snittbemanningen för städer och förorter.

Figur 12. Antalet handläggare per 1 000 invånare, nationellt och i storstäder, städer och förorter samt glesbygd 2008–2017.



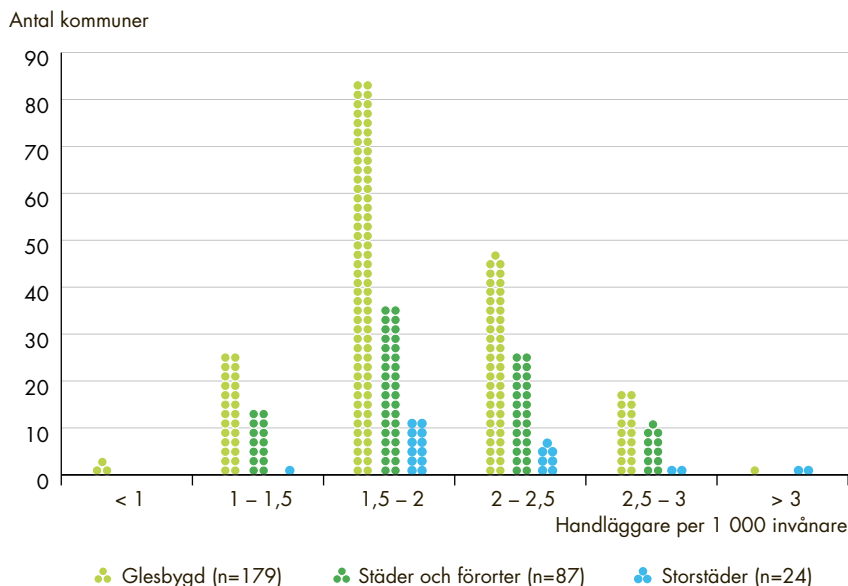
Not: Statistiken gäller anställda socialsekreterare och biståndshandläggare omräknat till årsarbetare.

Källa: SKL (bemanningsstatistik). SCB (befolkningsstatistik). Vårdanalys bearbetning.

Det finns spridningar även inom kommungrupperna, se figur 13. Majoriteten av kommunerna i alla tre grupperna ligger inom bemanningsintervallen om 1,5–2,5 handläggare per 1 000 invånare. Men storstäder är överrepresenterade i de högre intervallen och ungefär en femtedel av storstäderna har en bemanning på mellan 2,5 och över 3 handläggare per 1 000 invånare. Majoriteten av städerna och förorterna samt glesbygdskommunerna har en bemanning inom intervallet 1–2 handläggare per 1 000 invånare.



Figur 13. Fördelning av storstäder, städer och förorter samt glesbygdskommuner mellan olika intervall för antalet handläggare per 1 000 invånare, 2017.



Not: Figuren visar bemanningsintervallet för antalet handläggare (socialsekreterare och biståndsbedömare) per 1 000 invånare. Procentuell fördelning storstäder (N=24), städer och förorter (N=87) samt glesbygd (N=179).

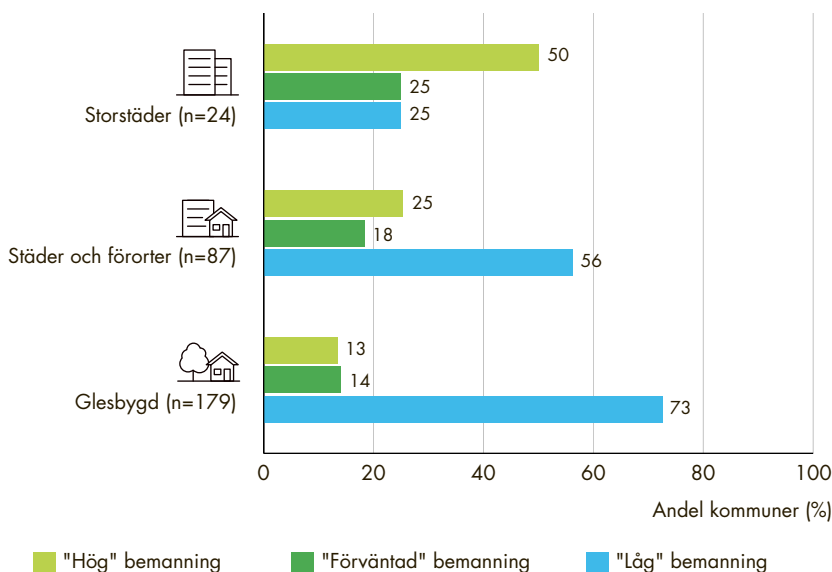
Källa: SKL (bemanningsstatistik). SCB (befolkningsstatistik). Vårdanalys bearbetning.

4.2.1 Glesbygden har lägre bemanning än förväntat

Hittills har vi jämfört bemanningen per 1 000 invånare, men antalet handläggare som behövs kommer sannolikt att skilja sig åt beroende på kommunernas befolkningsunderlag och geografiska förutsättningar. För att sätta bemanningen i ett sammanhang har vi därför räknat fram en "förväntad" bemanning som utgår från kommunernas strukturella förutsättningar. Till exempel kan en kommun med en större andel äldre i befolkningen förväntas ta emot och handlägga fler ansökningar om äldreomsorg. Informationen om kommunernas förutsättningar hämtas från det kommunalekonomiska utjämnningssystemets kostnadsdel (se bilaga 2).

En kommun vars strukturella förutsättningar gör att de förväntas ha 20 procent högre kostnader för socialtjänst än riksgenomsnittet antas även ha en förväntad bemanning som ligger 20 procent över den genomsnittliga

Figur 15. Behovsjusterad bemanning per 1 000 invånare, fördelat per storstäder, städer och förorter samt glesbygd 2017.



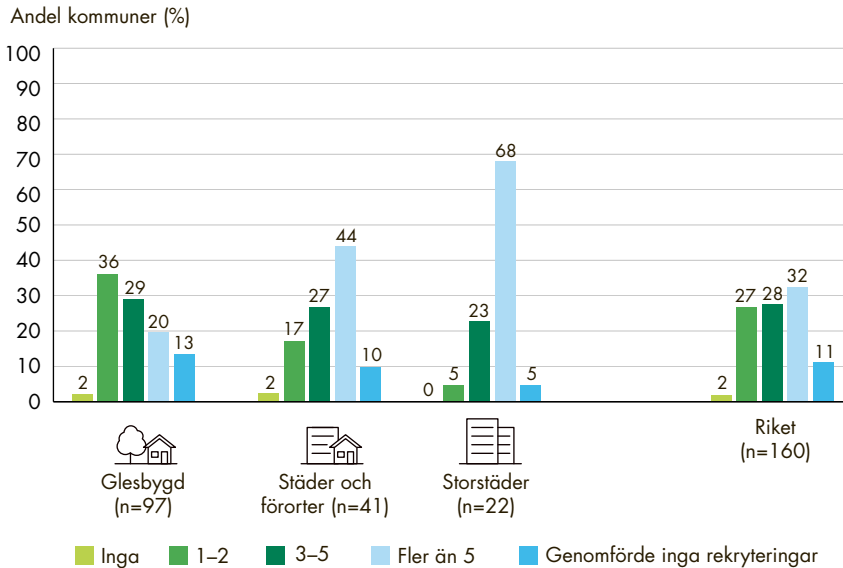
Not: Figuren visar fördelningen av kommuner inom "låg", "hög" och "förväntad" bemanning per 1 000 invånare, justerat för behov.

Källa: SKL (bemanningsstatistik). SCB (befolkningsstatistik, kostnadsutjämning). Kolada (kostnadsandelar). Vårdanalys bearbetning.

4.2.2 Glesbygden har sämre förutsättningarna att rekrytera

Antalet handläggare varierar alltså geografiskt. Även rekryteringsmöjligheterna ser olika ut över landet. I vår enkät till socialcheferna frågade vi om de rekryteringar av handläggare i socialtjänsten som genomförts mellan 1 oktober 2018 och 1 mars 2019. Vi bad cheferna att uppskatta hur många sökande de hade i genomsnitt som motsvarade kvalifikationskraven. Bland glesbygdskommunerna var det vanligast med en till två sökande som motsvarade kvalifikationskraven. I storstäder samt städer och förorter var det vanligast med fler än fem sökande.

Figur 16. Uppskattat antal sökande som motsvarade kvalifikationskraven vid rekryteringar av handläggare i socialtjänsten mellan 1 oktober 2018 och 1 mars 2019.



Not: Inom gruppenorstäder ingår stadsdelsförvaltningar.

Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer.

4.3 STÖRST BEMANNINGSSVÅRIGHETER I BARN- OCH UNGDOMSVÅRDEN

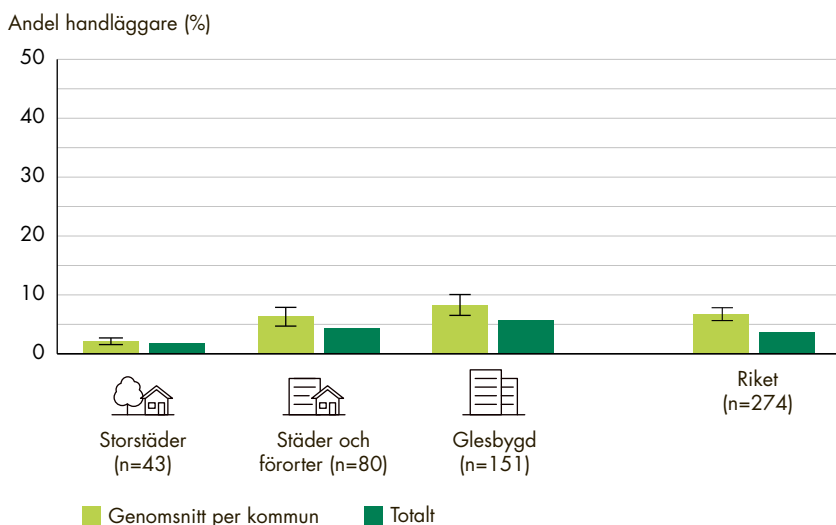
Socialcheferna rapporterade svårigheter att rekrytera handläggare i samtliga undersökta delar av socialtjänsten 2019. Samtidigt skiljer sig förutsättningarna att rekrytera åt mellan socialtjänstens områden (Vision 2019). 65 procent av socialcheferna rapporterade svårigheter att rekrytera handläggare i den sociala barn- och ungdomsvården, jämfört med 42 procent i äldreomsorgen, 47 procent i ekonomiskt bistånd och 59 procent i stöd till personer med funktionsnedsättning (se figur 7).

I en uppföljning av effekterna av behörighetsregleringen i den sociala barn- och ungdomsvården frågade Socialstyrelsen (2016c) vilka hinder kommuner såg för att kunna bemanna barn- och ungdomsvården med socionomer. 42 kommuner rapporterade att arbetet som handläggare i barn-

och ungdomsvården upplevdes som oattraktivt, med svåra arbetsvillkor och låga löner. Även nytexaminerade handläggare tvekade att arbeta i barn- och ungdomsvården.

Socialstyrelsens Öppna jämförelser undersöker förekomsten av hyrpersonal inom den sociala barn- och ungdomsvården. 2019 rapporterade kommunerna att andelen inhyrd personal räknat som årsarbetare var cirka 7 procent. Andelen var högre i glesbygd och lägre i storstäder.

Figur 17. Andelen inhyrd bemanning i den sociala barn- och ungdomsvården, 2019.



Not: Inom gruppen storstäder ingår stadsdelsförvaltningar. Svarsfrekvens 93 procent nationellt.

Vi beräknar dels den genomsnittliga andelen inhyrd bemanning per kommun i respektive geografisk grupp, dels en teoretisk "total andel inhyrd bemanning" som är det totala antalet inhyrda handläggare i förhållande till den totala bemanningen i respektive geografisk grupp.

Källa: Socialstyrelsens Öppna jämförelser 2019. Vårdanalys bearbetning.



Så påverkar stat och kommun antalet handläggare

Regeringen har framför allt påverkat kommunernas efterfrågan på personal genom tillfälliga statsbidrag. Regeringen har även vidtagit åtgärder för att effektivisera socialtjänstens arbetssätt, till exempel genom förenklad biståndsbedömning. Men det finns tecken på att mycket tid fortfarande går åt till administration.

Däremot har regeringen inte aktivt styrt antalet studieplatser på socionomprogrammet, utan dessa dimensioneras av lärosätena efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Flera lärosäten beskriver att de känner till socialtjänstens rekryteringsbehov, men att det är svårt att öka antalet utbildningsplatser utan att det sker på bekostnad av andra program. Till det kommer att behovet av utbildade socionomer styrs av utvecklingen på en rad områden i samhället, vilket försvårar en långsiktig dimensionering av antalet platser på utbildningen.

Kommunerna å sin sida arbetar för att vara attraktiva arbetsgivare, även om möjligheten för handläggare att till exempel att forska under arbetstid skiljer sig åt över landet. Många arbetar även för att minska behovet av handläggare genom nya arbetssätt, framför allt genom att avlasta personalen från praktiska och administrativa arbetsuppgifter. Men arbetssätten i socialtjänstens myndighetsutövning kan effektiviseras ytterligare. Den digitala utvecklingen i socialtjänsten är fortfarande i sin linda. Vi ser också att många kommuner – trots nuvarande och kommande rekryteringsutmaningar – saknar en långsiktig planering av kompetensförsörjningen.



I det här kapitlet beskriver vi hur aktörer på nationell och lokal nivå arbetar för att skapa balans mellan utbudet och efterfrågan på handläggare i socialtjänsten.

5.1 REGERINGEN ARBETAR FRÄMST FÖR ATT PÅVERKA KOMMUNERNAS REKRYTERINGAR

Regeringen, universitet och högskolor samt andra statliga aktörer kan påverka balansen mellan utbud och efterfrågan på handläggare i socialtjänsten från två håll. Dels kan de påverka utbudet av handläggare som är tillgängliga för att arbeta med myndighetsutövning, genom exempelvis dimensionering av utbildningsplatser och utifrån prognoser för det framtida behovet. Dels kan de påverka kommunernas efterfrågan på och behov av handläggare, genom lagar, riktlinjer och rekommendationer som styr handläggarnas arbete.

Vår genomgång av de statliga insatserna för att stärka socialtjänstens kompetensförsörjning visar att regeringens insatser inte alltid har varit strukturella och långsiktiga. Det är heller inte tydligt att lärosätena fullt ut kan och känner ett ansvar för att läsa av och anpassa sin utbildningsdimensionering efter arbetsmarknadens behov.

5.1.1 Utbudet av handläggare påverkas av antalet utbildningsplatser på socionomprogrammet

Socionomexamen är den vanligaste utbildningen bland handläggare i socialtjänsten, och är numera ett krav för att utföra många arbetsuppgifter i den sociala barn- och ungdomsvården (3 kap. 3 a § SoL). Utbildningskravet har på kort sikt gjort det svårare att rekrytera handläggare, eftersom kravet begränsar utbudet av potentiell personal (Socialstyrelsen 2016c). Men på längre sikt skulle behörighetskravet kunna öka utbudet av personal genom att höja socialsekreteraryrkets status och göra det mer attraktivt (Bodinger 2016). Att socionomexamen är en kärnkompetens för handläggare gör utbildningens dimensionering till ett viktigt verktyg för staten att påverka utbudet av potentiella anställda i socialtjänstens myndighetsutövning, och det har blivit ännu viktigare sedan behörighetskraven infördes.

Styrningen av universiteten och högskolorna reformerades 1993. Fram till 1993 planerades antalet utbildningsplatser på universitet och högskolor centralt vid en statlig myndighet, men sedan dess har lärosätena själva fått besluta om antalet platser på olika utbildningar (SOU 2015:70). Regeringen har däremot slagit fast att antalet studieplatser ska styras av *studenternas*

efterfrågan och arbetsmarknadens behov (regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende universitet och högskolor).

Tanken med att styra efter studenternas efterfrågan är att de ska skaffa sig information om utbildningarnas kvalitet och arbetsmarknadsutsikter och på den grunden välja utbildning (SOU 2015:70). Socionomprogrammet är populärt och studenternas efterfrågan på studieplatser hög (UKÄ 2018). Dessutom är examensfrekvensen relativt hög, knappt 75 procent (UKÄ 2018). För att antalet utbildningsplatser ska kunna anpassas efter arbetsmarknadens behov behöver det finnas en väl fungerande samverkan mellan utbildningsanordnare och socionomernas framtida arbetsgivare. I dag är kommunernas socialtjänst den största arbetsgivaren för socionomer (SCB 2010). Kommunerna har därför en viktig roll när det gäller att beskriva behovet av socionomer för utbildningsanordnare.

Fler platser på socionomprogrammet kräver att lärosätena drar ner på en annan utbildning

För att undersöka vad som påverkar dimensioneringen av socionomprogrammet skickade vi en enkät till samtliga högskolor och universitet som har examensrätt för socionomprogrammet. Enkäten besvarades av 9 av 17 lärosäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 52 procent. Svarsfrekvensen var högre bland lärosäten med färre studenter och lägre bland stora lärosäten. Det innebär att resultaten kan vara missvisande när det gäller resultat som eventuellt påverkas av lärosätets storlek. De svarande lärosätena motsvarade den faktiska fördelningen mellan lärosäten i storstäder respektive städer och förorter.

Enkätsvaren visar att antalet studerande som antas till socionomprogrammet varje år framför allt styrs av lärosätets så kallade *takbelopp*. Takbeloppet beslutas av riksdagen och är den summa som ett lärosäte maximalt kan få i ersättning för sin undervisning på grundnivå och avancerad nivå (SOU 2019:6). Varje lärosäte bestämmer sedan hur anslaget ska användas, till exempel för att erbjuda utbildningsplatser inom olika utbildningsområden. Lärosätet får avräkna medel efter hur många studenter som dels registrerats på olika kurser, dels godkänts för de poäng som kurserna avser (SOU 2019:6).

Ersättningsbeloppen är ämnesbaserade och varierar mellan utbildningsområden, med högre ersättning för studentprestationer inom exempelvis medicin än inom samhällsvetenskap. Utgångspunkten för skillnaden är att utbildningar inom samhällsvetenskap i högre grad kan vara föreläsningsbaserade med ett större inslag av självstudier, jämfört med



utbildningar inom till exempel medicin där inslaget av undervisning i mindre grupper är större. Men det finns ett förslag om att de ämnesbaserade ersättningsbeloppen ska tas bort och att lärosätena i stället ska tilldelas ett totalbelopp. Ett skäl är att variationen i utbildningarnas utformning troligen har ökat inom ämnesområdena, vilket gör att kostnaden för att anordna en utbildning sannolikt varierar även mellan utbildningsanordnare. (SOU 2019:6)

Regeringen kan alltså inte direkt styra antalet platser på en viss utbildning i det nuvarande systemet. Däremot förekommer det att statliga satsningar presenteras som en utökning av antalet platser på en viss utbildning. I dessa fall handlar det om att regeringen utökar takbeloppet med en summa som har beräknats för att motsvara det önskade antalet nybörjarplatser på en viss utbildning. (SOU 2019:6)

Några lärosäten uppger att de alltid har många sökande, bra lokaler och lämpliga lärare för socionomprogrammet, samt att de vet att studenterna får arbete efter avslutad utbildning. Men eftersom det totala antalet studieplatser styrs av takbeloppet kan det vara svårt att utöka antalet platser på ett specifikt program, trots att det finns ett behov av fler socionomer på arbetsmarknaden. Om antalet platser ska utökas inom ramen för samma takbelopp måste det ske på bekostnad av annan utbildning. Flera lärosäten uppger däremot att socionomprogrammet alltid prioriteras på bekostnad av fristående kurser.

Dimensioneringen påverkas även av andra faktorer – som arbetsmarknadsprognoser och tillgången till lärare

Utöver takbeloppet finns det även andra faktorer som kan ha en viss påverkan på dimensioneringen. Ett lärosäte beskrev hur antalet platser på socionomprogrammet precis har utökats. Inför utökningen tog det aktuella lärosätet fram underlag om bland annat söktryck och en beskrivning av hur behovet av socionomer såg ut i närliggande kommuner. Lärosätet gjorde även en genomgång av kompetensen hos lärarkåren.

Tabell 1 visar en sammanställning av i vilken utsträckning lärosätena använder sig av olika typer av kompletterande underlag för att besluta om socionomprogrammets dimensionering. Antalet sökande till utbildningen vid tidigare ansökningstillfällen, tillgången till disputerade lärare och externa resurser, som platser för verksamhetsförlagd utbildning (VFU) i bland annat socialtjänsten, var de underlag som används i störst utsträckning.

Tabell 1. Antalet lärosäten som använder olika typer av underlag vid beslut om antalet utbildningsplatser på socionomprogrammet, nationellt 2019.

	Används alltid eller nästan alltid	Används oftast	Används sällan	Används aldrig eller nästan aldrig	Inget svar
Antalet sökande till utbildningen vid tidigare ansökningstillfällen	4	1	2	1	1
Tillgängliga lärarresurser med lämplig kompetens	3	1	4	1	
Tillgång till externa resurser till utbildningen (till exempel plats för VFU)	3	1	4	1	
Arbetsmarknadsbehovet enligt nationella prognoser	1	3	5	0	
Arbetsmarknadsbehovet enligt prognoser på regional nivå	1	2	6	0	
Tillgång till interna resurser till utbildningen (till exempel lokaler)	1	2	4	2	
Egna uppföljningar av studenter etablering på arbetsmarknaden efter utbildningen	1	1	4	3	
Arbetsmarknadsbehovet enligt prognoser på kommunnivå	0	2	7	0	

Not: Enkäten besvarades av 9 av 17 lärosäten.

Källa: Vårdanalys enkät till lärosäten.

De faktorer som hade störst betydelse för antalet platser på socionomprogrammet var antalet sökande till utbildningen vid tidigare ansökningstillfällen, arbetsmarknadens behov enligt nationella, regionala eller lokala prognoser samt tillgången till resurser som VFU, undervisningslokaler eller lärare. Tre lärosäten svarade att antalet sökande hade ett stort eller ganska stort inflytande på antalet platser, medan tre svarade att det varken hade ett stort eller ett litet inflytande. Två lärosäten vardera svarade att arbetsmarknadens behov respektive tillgången till resurser hade ett stort eller ganska stort inflytande på antalet platser, medan ett lärosäte svarade att det varken hade ett stort eller ett litet inflytande.

Enligt enkätens frisvar förekommer det att lärosäten tvingas minska antalet platser på socionomprogrammet, bland annat på grund av brist på lärarkapacitet och VFU-platser i närområdet. Ett lärosäte beskriver att det är svårt att dimensionera socionomutbildningen eftersom socionomyrket i hög grad är ett politiskt styrt yrke, vilket gör det svårt att göra prognoser för det framtida behovet.



Lärosätena samordnar inte sin dimensionering

Om bristande tillgång till VFU-platser eller lärarkompetens gör att ett lärosäte behöver dra ned på en viss utbildning kan utbildningen underdimensioneras på nationell nivå. Undantaget är om andra lärosäten kan täcka upp för minskningen genom att öka sina studieplatser. Men det förutsätter att lärosätena samverkar om dimensioneringen, något som i dag verkar ske i låg utsträckning eller inte alls. 6 av 9 svarande lärosäten sade att de i ganska eller mycket låg utsträckning diskuterade dimensioneringen av antalet platser inom socionomprogrammet med representanter för andra lärosäten.

Utredningar har föreslagit ökad styrning av vissa utbildningar

Frågan om ifall utbildningsutbudet behöver styras tydligare har bland annat berörts i betänkanden från Utredningen om högskolans utbildningsutbud (SOU 2015:70) och Styr- och resursutredningen (SOU 2019:6).

Utredningen om högskolans utbildningsutbud 2015 menade att studenters efterfrågan var det bästa sättet att planera utbildningsutbudet (SOU 2015:70). Utredaren ansåg också att lärosätena – med undantag från områdena skola samt hälso- och sjukvård – huvudsakligen har varit bra på att utforma sitt utbud efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Samtidigt menade utredaren att dimensioneringssystemet inte tillfredsställde arbetsmarknadens behov fullt ut och att lärosätena därför i högre grad behövde skapa arenor för regelbunden och systematisk samverkan med såväl arbetslivets representanter som andra lärosäten. Dialogen borde omfatta både dimensioneringsfrågan och den fortbildning som anordnas av högskolor och universitet. (SOU 2015:70)

Styr- och resursutredningen 2019 ansåg även den att prioriteringen av platser mellan utbildningar fortsatt borde vara lärosätenas ansvar, men lade till att regeringen borde styra dimensioneringen av vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken i skola samt hälso- och sjukvård (SOU 2019:6). Däremot föreslogs ingen styrning av utbildningar på socialtjänstens område.

Utredningen motiverade sitt val med att de utvalda yrkena dels kräver legitimation och inte kan ersättas av andra yrkesgrupper, dels att det nuvarande och framtida behovet av personal påverkas av politiska reformer. Genom kraven på VFU kräver utbildningarna dessutom medverkan av andra – framför allt offentliga – aktörer för att uppnå målen i examensordningen. Utredningen föreslog därför att regeringen borde dimensionera dessa utbildningar genom att ange mål för antalet examina per lärosäte och år. (SOU 2019:6)

I jämförelse påverkas även behovet av handläggare i socialtjänsten av politiska reformer och en del av utbildningen bedrivs som VFU. Den huvudsakliga skillnaden är att socionom inte är ett legitimationsyrke, men däremot finns det ett lagkrav på socionomutbildning för att utföra vissa uppgifter i den sociala barn- och ungdomsvården (3 kap. 3 a § SoL).

5.1.2 Lärosätenas information om arbetsmarknadens efterfrågan kommer oftast inte från kommunerna

För att kunna anpassa utbildningsutbudet efter arbetsmarknadens behov behöver lärosätena ta del av information om behovet. Kommunerna är den största arbetsgivaren för socionomer, med 65 procent av alla förvärvsaktiva socionomer, och är därför en viktig del av arbetsmarknaden.

Sex av de nio lärosäten som besvarade vår enkät menade att de har tillgång till det underlag som krävs för att bedöma kommunernas behov av socionomer. Två lärosäten svarade att de inte hade tillgång till det underlag som krävs för att bedöma behovet och ett att de inte vet behovet.

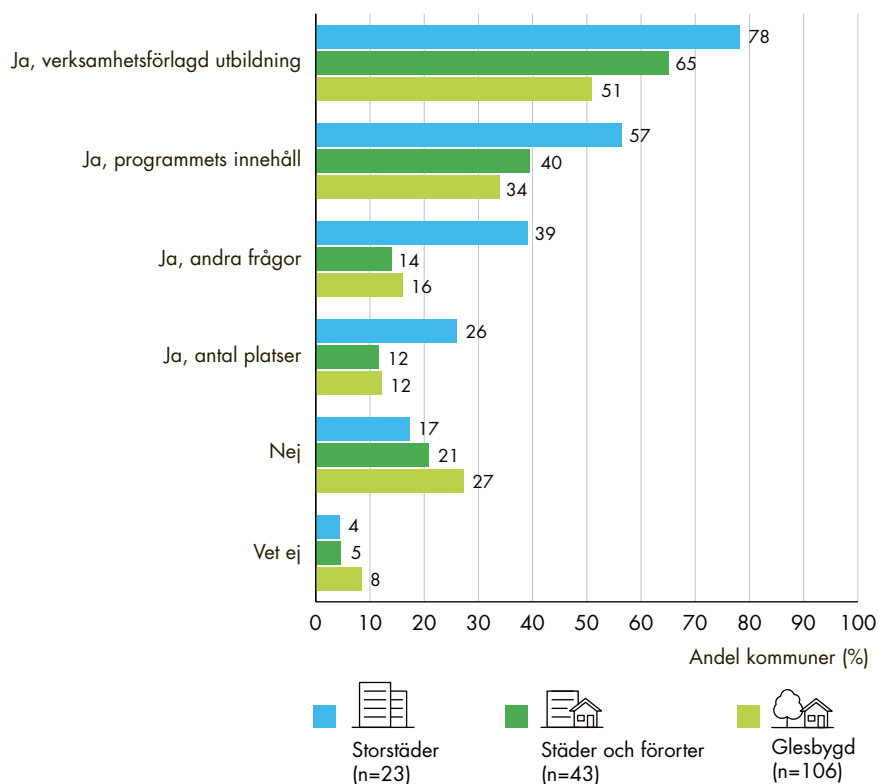
När vi frågade om informationen kom från kommunerna svarade sex av nio lärosäten att de inte hade tillgång till något behovsunderlag som framställs direkt av kommunerna, medan två hade det och ett inte visste säkert. Däremot svarade samtliga nio lärosäten att de hade någon form av kontinuerliga diskussioner med kommuner, exempelvis i samband med samarbeten om VFU:n, inom ramen för programråd eller i särskilda nätverk. Frågor som diskuterades är till exempel VFU, forsknings- och utvecklingsprojekt samt innehållet i socionomprogrammet.

Bilden stämmer väl överens med svaren vi fick när vi frågade kommunerna om de haft diskussioner om socionomprogrammet med lärosätena under de senaste två åren. Kommunerna som besvarat enkäten hade i hög grad kontakt med lärosätena, men diskussionerna handlade framför allt om kommunernas medverkan i VFU eller om socionomprogrammets innehåll. Dimensioneringsfrågor diskuteras däremot mer sällan. 26 procent av storstadskommunerna hade diskuterat antalet platser med lärosätena, medan motsvarande siffra för städer och förorter samt glesbygd var 12 procent (figur 18).

Under sommaren 2019 träffades SKL och Förbundet Sveriges Socionomutbildningar för att diskutera socionomutbildningen på ett nationellt plan och fler möten är planerade. Men vid det första mötet diskuterades inte utbildningens dimensionering.



Figur 18. Andelen kommuner som haft kontakt med ett eller flera lärosäten för att diskutera deras socionomprogram under de senaste två åren, 2019.



Not: Inom gruppenorstäder ingår stadsdelsförvaltningar.

Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer.

I enkäten till lärosätena svarade tre av nio lärosäten att de skulle vilja få mer information från kommunerna om deras behov av socionomer. Det kan exempelvis handla om sammanställningar av rekryteringsbehov, långsiktiga planeringsunderlag som innefattar behovet av både generell kompetens och olika specialistkompetenser samt omvärldsanalyser och analyser av särskilda kompetensbehov i sektorn. Tre av de nio lärosätena som svarade på vår enkät uppgav att de inte behöver ytterligare information från kommunerna, och lika många svarade att de inte vet om de behöver det.

SCB och Arbetsförmedlingen ska informera om utbud och efterfrågan på socionomer på nationell nivå

Även om dimensioneringsuppdraget är decentraliserat till respektive lärosäte ska SCB och Arbetsförmedlingen ta fram beslutsunderlag i form av information

om bland annat antalet verksamma socionomer och arbetsmarknadens framtida behov på nationell nivå. Däremot finns det inget specialiserat planeringsstöd som kan jämföras med Socialstyrelsens (2019b) nationella planeringsstöd för hälso- och sjukvården.

SCB genomför undersökningarna *Trender och prognoser* och *Arbetskraftsbarometern*, som undersöker tillgång och efterfrågan på socionomer. Arbetskraftsbarometern informerar om arbetsmarknadsläge och utsikterna på arbetsmarknaden de närmaste tre åren. Undersökningen görs varje år och resultaten bygger på enkätsvar från ett urval av arbetsgivare om hur de bedömer tillgången på arbetskraft med en viss utbildning samt hur antalet anställda kommer att förändras på ett respektive tre års sikt. (SCB 2018c)

Trender och prognoser publiceras vart tredje år och bygger på uppgifter från SCB:s register om befolkningens utbildning som skrivs fram med hjälp av examinationsprognoser, överlevnad, in- och utvandring samt andelen inom varje utbildningsgrupp som tillhör arbetskraften. Detta kombineras med en efterfrågeprognos baserad på den historiska utvecklingen och trendutvecklingen inom olika näringsgrenar och yrken samt antaganden från bland annat Långtidsutredningen 2015 och Konjunkturinstitutet. (SCB 2017)

Arbetsförmedlingens rapport *Var finns jobben?* undersöker efterfrågan på bland annat socialsekreterare och biståndsbedömare på ett respektive fem års sikt. Ettårsprognoserna är en sammanvägning av förmedlingskontorens bedömning av sina lokala arbetsmarknader utifrån intervjuer med privata och offentliga arbetsgivare samt erfarenheter från den dagliga verksamheten. De längre prognoserna justeras även för sysselsättningsutvecklingen, befolkningsutvecklingen, antalet inskrivna arbetslösa samt lediga platser. (Arbetsförmedlingen 2019)

... men båda har haft svårt att förutse efterfrågan

Både SCB och Arbetsförmedlingen har haft svårt att prognostisera efterfrågan på personer med socionomutbildning respektive biståndsbedömare och socialsekreterare. SCB:s (2014) näst senaste upplaga av *Trender och prognoser* prognostiserade att den goda tillgången på personer med socionomutbildning 2012 skulle fortsätta, och överskottet skulle öka gradvis fram till 2035. Även Arbetsförmedlingen (2014) bedömde samma år att efterfrågan på biståndsbedömare och socialsekreterare var i balans med antalet arbetsökande och att balansen skulle fortsätta på både fem och tio års sikt.

I *Trender och prognoser* som publicerades 2017 fanns socionomer inte med (SCB 2017). Enligt uppgifter från SCB uteslöts socionomutbildade från



prognosresultaten, eftersom efterfrågan på socionomutbildade inte kunnat skattas på ett tillfredsställande sätt. För att göra det krävs enligt SCB en specialanpassning av beräkningsmodellen som tar särskild hänsyn till faktorer som påverkar efterfrågan på yrkesgruppen *socialsekreterare och kuratorer*, där merparten av socionomerna arbetar. SCB bedriver just nu ett utvecklingsarbete med syftet att anpassa modellen för att bättre kunna beräkna den framtida efterfrågan på socionomutbildade.

5.1.3 Regeringen och myndigheterna påverkar socialtjänstens arbetssätt genom lagstiftning och kunskapsstyrning

En faktor som påverkar efterfrågan på handläggare i socialtjänsten är att flera arbetsmoment i myndighetsutövningen styrs av författningskrav, bland annat utredningar och dokumentation av beslut (23 §, 31 § FL). Det påverkar hur socialtjänsten kan utföra sitt arbete.

Ett exempel på hur ny lagstiftning kan leda till mindre administration är införandet av förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre i socialtjänstlagen (prop. 2017/18:106). Den nya bestämmelsen innebär att socialtjänsten kan erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning (4 kap. 2 a § i SoL). Förutsättningen är enligt bestämmelsen att den äldre personen har informerats om sina möjligheter att påverka utförandet av insatserna, hur kommunen kommer att följa upp insatserna samt att brukaren alltid har rätt att ansöka om bistånd med traditionell behovsprövning.

Men oftare talas det om en motsatt utveckling: att socialtjänsten är föremål för omfattande detaljstyrning och höga dokumentationskrav. Den nationella samordnaren för barn- och ungdomsvården har kritiserat att Socialstyrelsen driver en utveckling mot alltför mycket dokumentation genom hur myndigheten utformar sin kunskapsstyrning, och särskilt verktyget Barns behov i centrum, BBIC. Samordnaren (2017) har även påpekat att den nationella tillsynen kan bidra till att handläggare dokumenterar för mycket av rädsla för att göra fel. Samma bild ges av en undersökning från SSR (2016), där mer än hälften av de socialsekreterare som besvarade enkäten svarade att de upplevde att deras administrativa arbetsuppgifter hade ökat. Även Arbetsmiljöverket (2018) rapporterar att administrationen uppges ha blivit alltmer avancerad och tidsödande.

Samtidigt visar Visions (2018) enkätundersökning att landets socialchefer i grunden är positivt inställda till kunskapsstyrning av socialtjänsten. 68 procent svarade att det behövs en ökad statlig kunskapsstyrning av socialtjänsten, jämfört med 19 procent som svarade nej. På följdfrågan om

ifall vissa specifika typer av kunskapsstyrning skulle kunna vara ett starkt stöd för socialtjänstens verksamheter svarade 58 procent att metodstöd, manualer och handböcker för utredningsarbete i hög grad skulle kunna vara ett starkt stöd, medan 38 procent svarade att de till viss del skulle kunna vara ett starkt stöd. Nästan lika många svarade att underlag för evidensbaserat arbete, till exempel från SBU, skulle kunna vara ett starkt stöd.

5.1.4 Regeringen använder statsbidrag för att öka kommunernas rekryteringar och effektivisera handläggarnas arbete

Regeringen har försökt att påverka kommunernas kompetensförsörjningsarbete genom riktade statsbidrag. Kommunerna har kunnat använda resurserna till att anställa fler handläggare, till att anställa administrativ personal för att ta över administrativa uppgifter samt till att införa nya arbetssätt. Men satsningarna har bara inneburit extra medel under en begränsad period, vilket innebär att de långsiktiga effekterna fortfarande är osäkra. Det är också osäkert vilken effekt tillfälliga medel för att öka bemanningen får på längre sikt.

Medel för att öka efterfrågan på handläggare och uppmuntra uppgiftsväxling till administrativ personal

2016 beslutade regeringen om en satsning för att stärka bemanningen inom den sociala barn- och ungdomsvården (S2016/04469/FST). Kommunerna fick under åren 2016–2019 medel för att öka antalet socialsekreterare och arbetsledare, samt för att öka antalet administratörer och därmed frigöra tid för socialsekreterare eller arbetsledare i deras arbete med myndighetsutövning. Medlen fick däremot inte användas till att finansiera inhyrda tjänster via bemanningsföretag, eftersom syftet var att bygga upp stabilitet och kontinuitet i den ordinarie verksamheten.

Av Socialstyrelsens uppföljning av 2017 års medel framgår att kommunernas möjligheter att anställa personal för de extra medlen varierade. Bara cirka hälften av kommunerna hade kunnat anställa socialsekreterare i den utsträckning de önskat, vilket bland annat berott på brist på sökande. Totalt svarade 29 procent av kommunerna att de inte haft tillräckligt med sökande till utlysta tjänster (Socialstyrelsen 2018b).

Trots rekryteringssvårigheterna anser merparten av kommunerna att regeringens satsning för att stärka bemanningen i den sociala barn- och ungdomsvården har gjort skillnad, och att den har bidragit till en bättre arbetssituation för personalen i verksamheterna. Tid har frigjorts



för arbete med myndighetsutövningen, till stöd och arbetsledning för personal, kvalitetsutveckling av verksamheten och till förebyggande arbete. Kommunerna anser även att myndighetsutövningen har stärkts och blivit mer rättssäker. Samtidigt upplever flera kommuner en fortsatt ansträngd situation med ett stort antal inkommande ärenden, komplexa ärenden samt svårigheter att rekrytera socialsekreterare. (Socialstyrelsen 2018b)

Medel för att utveckla nya arbetssätt

Regeringen har även använt sig av riktade statsbidrag för att stödja utvecklingen av nya arbetssätt. Ett exempel är att regeringen beviljade medel under 2017 för att under 1,5 år stödja den digitala utvecklingen inom socialtjänsten för barn och unga. Syftet var att frigöra socialsekreterares tid för samtal och insatser med och för barn och unga.

Satsningen var en följd av en kartläggning som den tidigare nationella samordnaren (2017) genomförde i den sociala barn- och ungdomsvården. Kartläggningen visade att socialsekreterare och arbetsledare lägger mycket tid på dokumentation och administration samt att den tekniska utvecklingen är eftersatt.

5.2 KOMMUNERNA ARBETAR MER MED UTBUDET AV HANDLÄGGARE ÄN SIN EGEN EFTERFRÅGAN

Det finns flera åtgärder som kommunerna själva kan vidta för att påverka utbud och efterfrågan på handläggare. För att öka utbudet kan kommunerna till exempel arbeta långsiktigt med planering av kompetensförsörjningen, föra dialog med lärosätena om dimensioneringen och vidta åtgärder för att bli mer attraktiva arbetsgivare för handläggare i socialtjänsten. Kommunerna kan även vidta åtgärder för att effektivisera användningen av handläggares tid och kärnkompetens genom uppgiftsväxling och nya arbetssätt. I vår enkät riktad till socialcheferna i samtliga av landets kommuner frågade vi hur de arbetade med kompetensförsörjningsfrågor. Enkäten, som hade en svarsfrekvens på 55 procent, ligger till grund för det här avsnittet.

5.2.1 Majoriteten av kommunerna arbetar för att vara attraktiva arbetsgivare

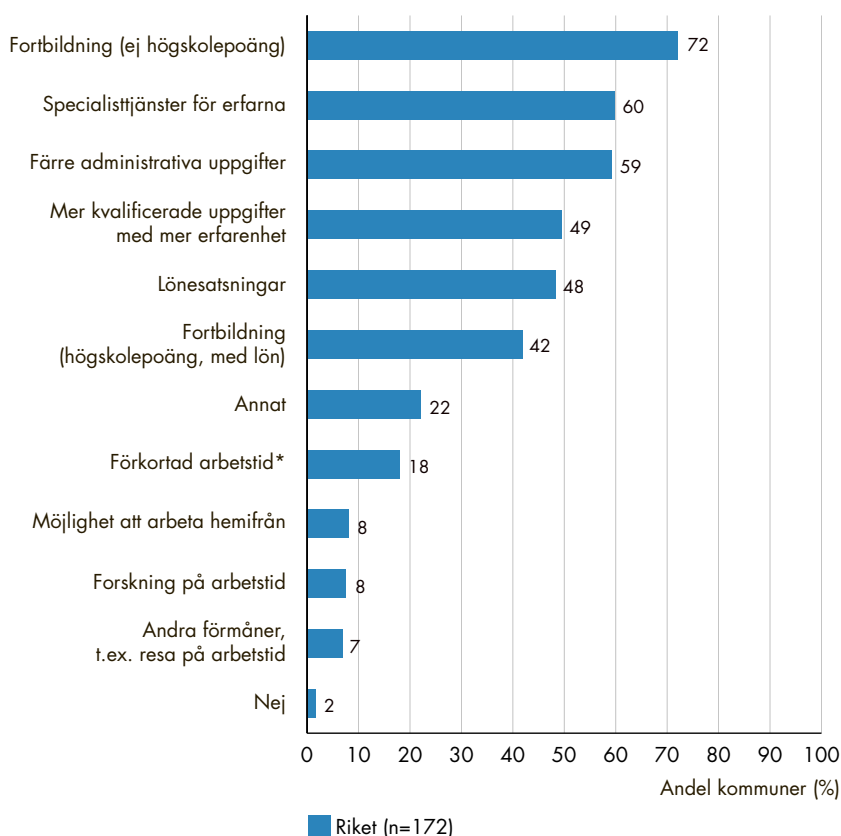
Att det utbildas många socionomer är inte tillräckligt för en god tillgång till handläggare i socialtjänsten, eftersom socionomutbildningen är en bred utbildning. Nyutexaminerade socionomer kan välja både mellan offentliga

och privata arbetsgivare samt mellan olika arbetsuppgifter inom kommunen. Kommunerna har därför en viktig roll att spela för att rekrytera och behålla handläggare i socialtjänsten.

I vår enkät till socialcheferna frågade vi om vilka strategier de använder för att göra kommunen till en attraktiv arbetsgivare för handläggare inom myndighetsutövning. Den vanligaste åtgärden är fortbildning på arbetstid, som erbjuds av 72 procent. Det är betydligt vanligare än att erbjuda utbildning som ger högskolepoäng, som förekommer i 42 procent av kommunerna.

En annan vanlig typ av åtgärd var att inrätta särskilda specialisttjänster, 60 procent, eller att på andra sätt ge erfarna handläggare mer kvalificerade uppgifter, 49 procent. 59 procent av kommunerna arbetade även för att minska mängden administrativa uppgifter för handläggarna.

Figur 19. Andelen kommuner som använder någon av nedanstående strategier för att bli en attraktiv arbetsgivare för handläggare i socialtjänsten, nationellt 2019.



*I förkortad arbetstid ingår till exempel lösningar, som att en del av veckoarbetstiden kan användas fritt för reflektion och återhämtning.

Not: 106 glesbygdskommuner, 43 städer och förorter samt 23 storstäder besvarade frågan. Inom gruppen storstäder ingår stadsdelsförvaltningar.

Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer.

Enkäten visar också att flera åtgärder är vanligast i storstäderna, kanske för att de är lättare att införa i en stor tätortskommun. Det gäller till exempel möjligheten att med ökad erfarenhet få mer kvalificerade uppgifter, utan att detta är knutet till en specialisttjänst, vilket kan vara lättare i en större förvaltning. Möjlighet att forska eller gå högskolekurser är lättare med ett lärosäte i närheten.

Arbetsmiljön i socialtjänsten har kritiserats, vilket kan försvåra för kommunerna att attrahera och behålla personal

God arbetsmiljö är en viktig del av att attrahera medarbetare med rätt kompetens. Därför är det oroande att både Arbetsmiljöverket (2018) och fackförbundet Akademikerförbundet SSR (2018), som organiserar samhällsvetare, har riktat kritik socialtjänsten för bristande arbetsmiljö.

När SSR (2018) gjorde en enkätundersökning bland sina medlemmar 2018 svarade var femte handläggare att arbetsbelastningen var så hög på deras arbetsplats att de inte hann med sina arbetsuppgifter. Det var en halvering jämfört med 2016, då 40 procent svarade att de inte hann med sina arbetsuppgifter. En möjlig delförklaring till den stora andelen 2016 är att socialcheferna rapporterade stora svårigheter att rekrytera handläggare det året. Arbetsbelastningen kan därmed ha ökat på grund av personalbrist.

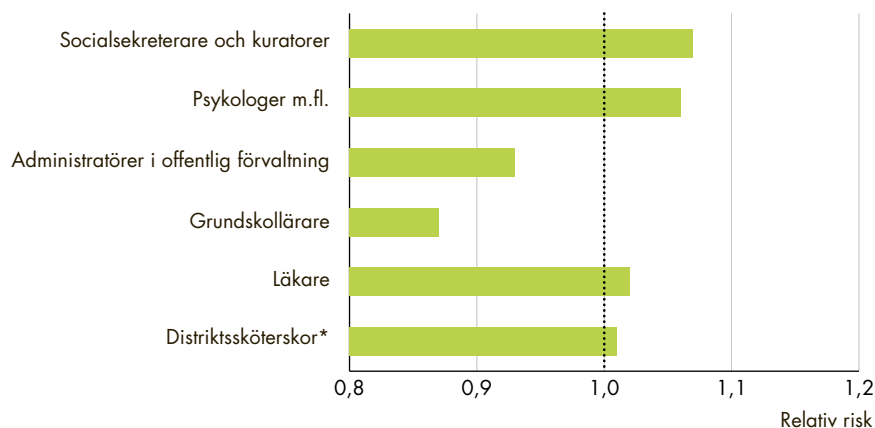
År 2018 svarade ytterligare knappt 50 procent att de visserligen hann med sina arbetsuppgifter, men att de hade en för hög arbetsbelastning. Det var en liten ökning jämfört med 2016. Det verkar med andra ord fortfarande finnas en bild av att arbetsbelastningen är för hög, även om den inte är lika extrem som när rekryteringssvårigheterna var som värst.

Arbetsmiljöverket (2018) inspekterade 2015–2017 arbetsmiljön för socialsekreterare i hälften av landets kommuner. Samtliga 145 inspekterade socialkontor fick krav på förbättringar. Tillsynen visade på allvarliga brister och en ohälsosam arbetsmiljö, där hot, våld och trakasserier var vanligt. De vanligaste kraven på åtgärder från Arbetsmiljöverket (2018) var en ökad balans mellan krav och resurser, rutiner för att jobba systematiskt med risker i arbetsmiljön, minskad risk för hot och trakasserier samt ökad kunskap hos chefer och arbetsledare om organisatorisk och social arbetsmiljö.

År 2018 fann SSR (2018) att nästan sju av tio socialsekreterare, 68 procent, någon gång de senaste två åren allvarligt övervägt att söka arbete utanför socialtjänsten. 29 procent av socialsekreterarna rapporterade även att de hade svårt att sova någon gång per vecka på grund av att de oroade sig för sitt arbete.

I förlängningen kan bristande arbetsmiljö även leda till sjukskrivningar, vilket minskar utbudet av personal ännu mer. Enligt Försäkringskassan (2018) är sjukfrånvaron hög inom vård, omsorg och sociala tjänster och antalet rapporterade sjukfall ökade med 21 procent 2012–2014 för grupperna psykologer och socialsekreterare. Den relativa risken för sjukskrivning är även högre för gruppen socialsekreterare och kuratorer jämfört med andra jämförbara yrken inom vård och omsorg.

Figur 20. Relativ risk för sjukskrivning längre än 14 dagar med yrkesjustering, nationellt 2015–2016.



* Ingen skillnad jämfört med genomsnittet för alla yrken på 95 procents signifikansnivå.

Not: Den streckade mittlinjen innebär genomsnittet för alla yrken. Ett värde över 1 innebär en förhöjd risk.

Källa: Försäkringskassan (2018).

Handläggarna vill ha högre lön och lägre arbetsbelastning

De 68 procent av socialsekreterarna i SSR:s (2018) enkät som allvarligt övervägt att söka arbete utanför socialtjänsten fick även en följdfråga om vad deras arbetsgivare skulle kunna förändra för att de skulle vilja stanna kvar. Det vanligaste svaret, 69 procent, var högre lön. Därifrån var det ett ganska stort avstånd till det näst vanligaste svaret kortare arbetstid, 52 procent. Även bättre möjlighet att utvecklas i yrket, 47 procent, mer kompetensutveckling, 43 procent, och mer tid att ägna åt socialtjänstens brukare, 39 procent, var relativt vanliga svar.

Ett exempel på hur arbetsgivarna kan skapa möjlighet att utvecklas i yrket är att skapa tydligare karriärvägar, där handläggare med mer erfarenhet får mer kvalificerade arbetsuppgifter. Knappt hälften av kommunerna som besvarat vår enkät till socialcheferna svarade att de arbetar på det sättet i dag.

När handläggarna fick möjlighet att ge förslag på vad arbetsgivarna borde göra för att behålla erfaren personal var högre lön (76 procent), minskad arbetsbelastning (54 procent) och mer kompetensutveckling (53 procent) de vanligaste svaren (SSR 2018).

Kommunernas organisering kan påverka yrkets attraktivitet

Vad det innebär att vara handläggare i socialtjänsten har utvecklats och förändrats mycket de senaste decennierna med en ökad specialisering och tydligare uppdelning mellan utredande och behandlande verksamhet. Kommunerna har stor frihet att organisera sin verksamhet. Både Socialstyrelsen (2018a) och forskare (Tham 2013) har noterat att allt fler kommuner använder ett specialiserat arbetssätt där handläggare arbetar med en specifik arbetsuppgift, till exempel utredningar inom myndighetsutövningen. Det står i kontrast med tidigare, när handläggarna i större utsträckning arbetade omväxlande med råd och stöd, uppföljning, behandling samt mer uppsökande och förebyggande (Tham 2013).

Enligt Tham (2013) uppger många handläggare att de skulle vilja ägna en större del av sin arbetstid åt klientkontakter. Att arbetet har blivit mer avgränsat och fokuserat på utredning skulle i så fall kunna minska yrkets attraktionskraft och leda till att erfarna handläggare söker sig bort från arbetet med myndighetsutövning.

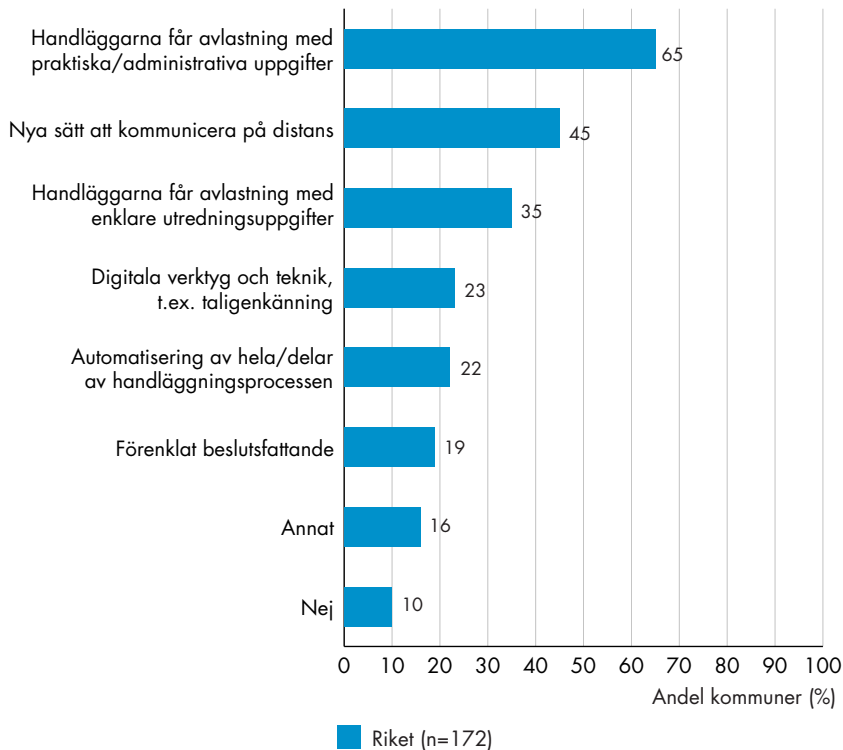
5.2.2 Många kommuner vill effektivisera användningen av handläggarnas tid

Utöver att öka utbudet kan kommunerna påverka efterfrågan på handläggare, till exempel genom att arbeta med uppgiftsväxling och nya arbetssätt. Vår enkät till landets socialchefer visar att det vanligaste arbetssättet för att effektivisera arbetet är att annan personal avlastar handläggarna med praktiska eller administrativa arbetsuppgifter (se figur 21). Användningen av ny teknik, som digitala verktyg och automatisering av handlägningsprocessen, är mindre vanligt, med bara drygt 20 procent vardera som använder arbetssätten. Däremot visar Visions (2019) enkätundersökning att 94 procent av socialcheferna som besvarade enkäten ansåg att det är mycket viktigt att införa digitala reformer som förenklar det administrativa arbetet i socialtjänsten. Resterande 6 procent ansåg att det var ganska viktigt.

Vår enkät visar även att det skiljer sig åt i vilken utsträckning olika kommuntyper använder sig av olika arbetssätt. Den största skillnaden gäller

om kommunerna använder digitala verktyg och teknik för att underlätta arbetet eller inte, vilket är vanligare i storstäder. Automatisering av hela eller delar av handlägningsprocessen används däremot i större utsträckning i städer och förorter. Det enda arbetssättet som är vanligast i glesbygd är att annan personal avlastar handläggarna med uppgifter av enklare utredningskaraktär. Svårigheter att rekrytera handläggare är något som skulle kunna förklara varför kommuner i glesbygd i större utsträckning använder sig av detta arbetssätt.

Figur 21. Andelen kommuner som använder olika arbetssätt i socialtjänstens myndighetsutövning, 2019.



Not: 106 glesbygdskommuner, 43 städer och förorter samt 23 storstäder besvarade frågan. Inom gruppen storstäder ingår stadsdelsförvaltningar.

Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer.

En stor andel av handläggarna i SSR:s (2018) undersökning rapporterade att de har bristande stöd. 44 procent ansåg inte att de hade tillräckligt administrativt stöd och 34 procent ansåg inte att de fick tillräckligt stöd av sin chef.



Automatiserat beslutsfattande fortfarande relativt ovanligt

22 procent av kommunerna som besvarade vår enkät rapporterade att de använder sig av helt eller delvis automatiserat beslutsfattande och ytterligare några skriver i kommentarer att de är på väg att införa det. Det är även många socialchefer som anser att det är viktigt att införa automatiserat beslutsfattande i framtiden. I Visions (2019) enkätundersökning svarade 62 procent av socialcheferna att de såg det som mycket viktigt att automatisera handlägningsprocessen för ekonomiskt bistånd, medan 28 procent beskrev det som ganska viktigt.

Trelleborgs kommun var först ut med att införa ett system för automatiserat beslutsfattande för ekonomiskt bistånd 2015 (SKL 2018d). Sedan dess har modellen införts i ett antal kommuner och håller på att införas i ännu fler.

I Trelleborg fungerar systemet så att invånarna har möjlighet att ansöka om ekonomiskt bistånd digitalt. I stället för att en handläggare utreder om en sökande har rätt till bistånd hanteras processen av ett system för automatiserat beslutsfattande. En algoritm kopplar automatiskt uppgifter från Skatteverket med databaser från andra myndigheter och tar sedan ställning till om kriterierna för ekonomiskt bistånd är uppfyllda. Ett förslag till beslut kan därmed automatiskt genereras i systemet och snabbt levereras till den sökande, ofta inom ett dygn. (SKL 2018d)

Enligt en studie som undersökt automatiserat beslutsfattande inom ekonomiskt bistånd har ansökningsförfarandet upplevts som positivt av många sökande. Studien visar även att det automatiserade beslutsfattandet har resulterat i effektivitetsvinster för verksamheten. (Ranerup 2018)

Samtidigt är det oklart i vilken grad ett helt automatiserat beslutsfattande är förenligt med kommunallagen. 28 § förvaltningslagen (2017:900) (FL) tillåter visserligen automatiserat beslutsfattande, men kommunallagens bestämmelser innebär flera begränsningar i detta. Enligt SKL:s (2018c) tolkning kan en nämnd inte delegera beslutanderätten till ett helt automatiserat förfarande, där maskinen eller beslutsroboten fattar beslutet. Däremot kan det finnas ett automatiserat beslutsstöd innan själva beslutet, till exempel att en handläggare godkänner alla beslut som föreslagits av beslutsroboten. SKL ser därför att en ändring i lagen är önskvärd. Än så länge har rättsväsendet inte prövat lagligheten i ett automatiskt beslutsfattande av den här typen. (SKL 2018c)

Få förebyggande socialtjänstinsatser

Förebyggande arbete i socialtjänsten skulle i längden kunna minska behovet av socialtjänst. Utredningen Framtidens socialtjänst undersökte förekomsten av förebyggande insatser i socialtjänsten i sitt delbetänkande, men fann att det saknas statistik som visar omfattningen av arbetet (SOU 2018:32). Däremot konstaterade utredningen att förebyggande arbete troligtvis är "en mycket liten andel av socialtjänstens verksamhet" (SOU 2018:32 s. 40). Det saknas också kunskap om vad som är effektiva förebyggande insatser inom socialtjänstens olika områden.

Tidsbestämda beslut skapar extra administration

IVO (2016) har uppmärksammat att många beslut i LSS-ärenden tidsbestäms. Myndigheten noterar att vissa kommuner har tagit politiska beslut om att samtliga beslut ska vara tillfälliga, även inom de mest omfattande LSS-insatserna som bostad med särskild service. Samtidigt som intentionen ofta har varit att förbättra uppföljningen har resultatet snarare blivit en ökad arbetsbörda för kommunens socialsekreterare och onödig osäkerhet för den enskilde (IVO 2016). Bland annat innebär ett tidsbegränsat beslut formellt att en ny ansökan och utredning behöver ske i god tid innan det tidigare beslutet upphör att gälla (JO 2003/04 s. 324).

Även Autism- och Aspergerförbundet tog upp tidsbestämda beslut i vår intervju. Förbundet menar att beslut som tidigare ofta har gällt tills vidare allt oftare tidsbestäms. Det skapar stress för dem som tar emot insatserna, eftersom de inte kan veta säkert om de kommer att fortsätta, och ökar arbetsbördan för handläggare som måste göra en ny utredning när beslutet går ut.

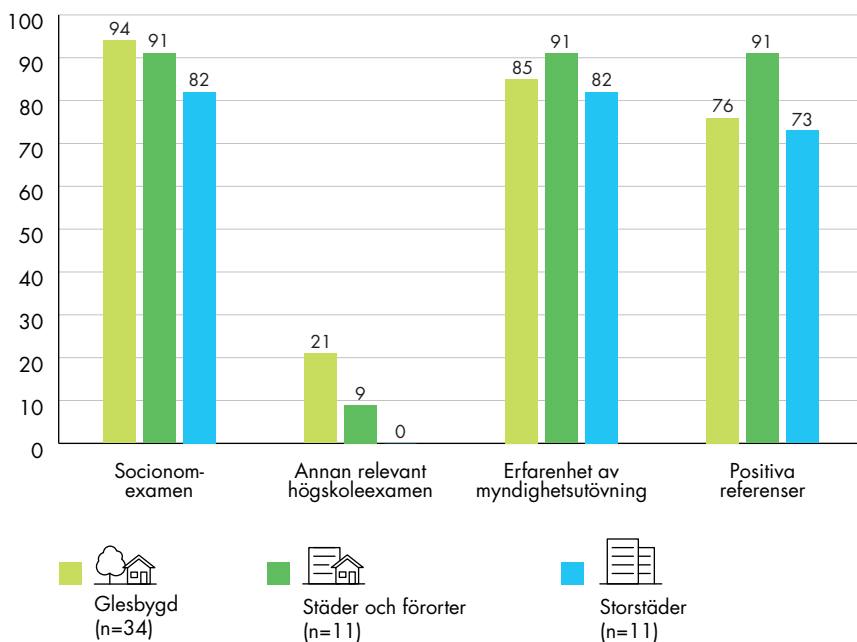
5.2.3 Kommunerna som ställer kompetenskrav på sin hyrpersonal, kräver socionomexamen

Svårigheterna att rekrytera handläggare har resulterat i att många kommuner använder sig av inhyrd personal. Men bara knappt hälften av kommunerna som anlitar konsulter i myndighetsutövningen uppger att de har rutiner för att säkerställa kompetensen hos inhyrd personal. Andelen är högre i storstäder, och lägre i städer och förorter. Av de som hade en rutin ställde de flesta krav på socionomexamen och erfarenhet av myndighetsutövning, se figur 22.



Figur 22. Kompetenskrav på inhyrd personal inom socialtjänstens myndighetsutövning bland de kommuner som har rutiner för att säkerställa kompetensen, 2019.

Andel bland kommunerna som har rutiner (%)



Not: Figuren visar svar för de kommuner som svarade att de har rutiner. Inom gruppen storstäder ingår stadsdelsförvaltningar.

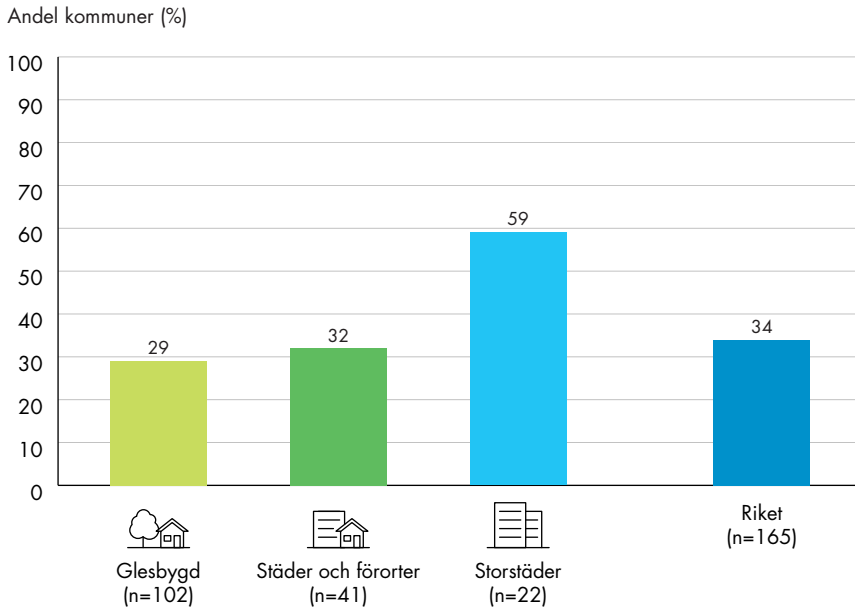
Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer.

5.2.4 De flesta kommuner saknar en plan för sitt kompetensbehov

Kompetensförsörjning är en strategisk fråga som kräver framförhållning för att kunna förutse framtida personalbehov och hinna genomföra rekryteringen i god tid. Trots det saknade två tredjedelar av alla kommuner en aktuell planering (uppdaterad inom de senaste två åren) som beskriver deras behov av handläggare på några års sikt, se figur 23. Storstäder hade i större utsträckning en aktuell planering än städer och förorter samt glesbygd.

Vi frågade även om de viktigaste skälen till att kommunerna inte har en aktuell planering som beskriver deras behov av handläggare i socialtjänsten på några års sikt, se figur 24. På riksnivå var de viktigaste skälen att det saknas information om hur nya arbetssätt påverkar behovet av handläggare, till exempel ny teknik och kompetensväxling, och att det saknas information om budgetutrymme.

Figur 23. Andelen kommuner som har en aktuell planering för behovet av handläggare i socialtjänsten på några års sikt, 2019.



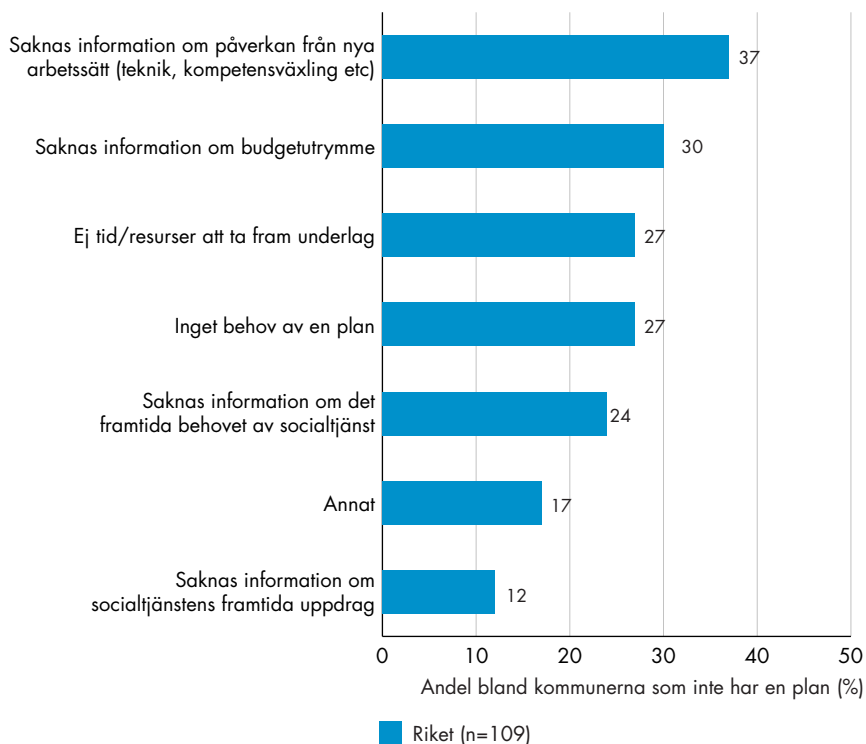
Not: Inom gruppenorstäder ingår stadsdelsförvaltningar.

Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer.

Skälen varierade däremot mellanorstäder, städer och förorter samt glesbygd. Vanliga skäl bland glesbygdskommuner samt städer och förorter var otillräckligt med information om hur nya arbetssätt kommer att påverka behovet av personal i framtiden och att det saknas tid eller resurser att ta fram planeringsunderlag. Iorstäder uppgavs främst otillräcklig information om socialtjänstens framtida budgetutrymme och avsaknad av information om socialtjänstens framtida uppdrag som viktiga skäl till att det saknades en aktuell planering.



Figur 24. De viktigaste skälen till att kommuner inte har en aktuell planering som beskriver deras behov av handläggare i socialtjänsten på några års sikt, 2019.



Not: 72 glesbygdskommuner, 28 städer och förorter samt 9 storstäder besvarade frågan. Inom gruppen storstäder ingår stadsdelsförvaltningar.

Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer.

Dagens regelverk ställer inte krav på rutiner för personalens kompetensutveckling

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (2011:9) ska var och en som bedriver socialtjänst, hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst eller verksamheter enligt LSS ha ett ledningssystem för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamheten. I de nuvarande föreskrifterna saknas regler om att ledningssystemet ska innehålla rutiner för personalens kompetens och kompetensutveckling. Ett mer allmänt hållet resonemang om behovet av att planera för personalens kompetensförsörjning och kompetensutveckling finns i Socialstyrelsens handbok för hur föreskrifterna bör tillämpas (Socialstyrelsen 2012). I en tidigare version av föreskrifterna framgick att verksamheternas

krav att fortlöpande kvalitetssäkra och utveckla verksamheten särskilt skulle avse verksamhetens kompetensförsörjning, men den delen finns inte med i dagens version (SOU 2018:77).

Utredningen om specialistsjuksköterskeutbildning och vissa andra hälso- och sjukvårdsutbildningar (SOU 2018:77) har föreslagit att vårdgivare bör använda sitt ledningssystem för att på kort och lång sikt inventera, identifiera och planera för vårdens kompetensförsörjning och kompetensutveckling. Detta mot bakgrund av att många vårdgivare saknar ledningssystem till hjälp för att göra hållbara prognoser av kompetensbehoven i sin planering av kompetensförsörjningen. Men utredningens förslag är att reglera ansvaret i hälso- och sjukvårdslagen, vilket innebär att en eventuell sådan reglering inte kommer att omfatta socialtjänstens verksamhet (2017:30).





Vilken kompetens har handläggarna?

Vår kartläggning visar att en majoritet av handläggarna är socionomer, men att andelen varierar mellan socialtjänstens olika områden. Inom den sociala barn- och ungdomsvården är en majoritet av handläggarna socionomer, medan andelen socionomer är mindre inom andra delar av socialtjänsten. Totalt sett är en stor andel av handläggarna unga och har förhållandevis kort erfarenhet. Andelen unga handläggare är särskilt stor i storstadskommunerna.

6.1 HANDLÄGGARNA ÄR UNGA OCH VÄLUTBILDADE

Det enda författningskravet på att handläggare ska ha en specifik kompetens är kravet på socionomutbildning eller motsvarande för att utföra vissa uppgifter i den sociala barn- och ungdomsvården (se 3 kap. 3 a § SoL). Även på de områden där Socialstyrelsen har utfärdat allmänna råd om lämplig utbildning är det socionomutbildning som rekommenderas. Samtidigt är det inte otroligt att det kommer att behövas flera olika typer av kompetens i framtidens socialtjänst. Därför är det relevant att undersöka vilken utbildning handläggare i socialtjänsten har.

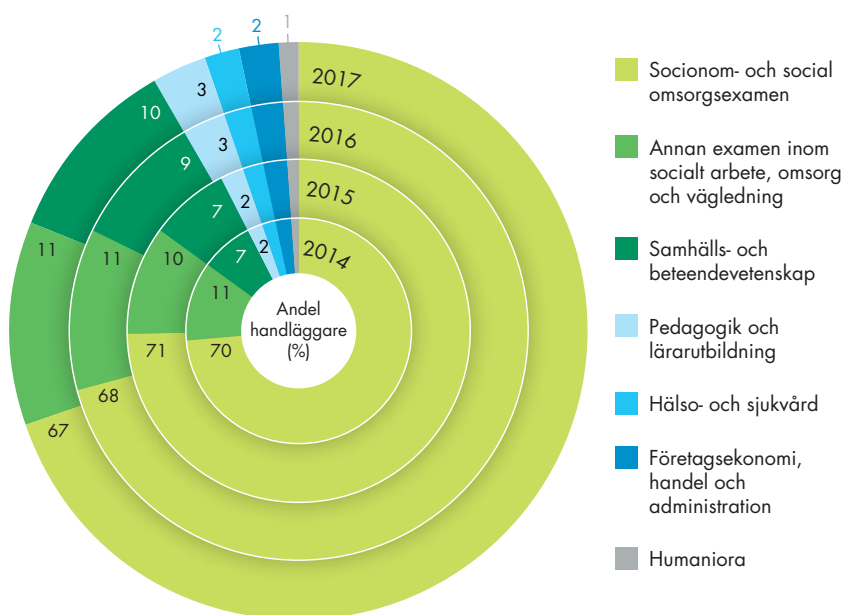
När det gäller handläggarnas erfarenhet finns inte den informationen samlad på samma sätt, men vi kan dra vissa slutsatser utifrån åldersstrukturen bland handläggarna. Ju fler handläggare som är unga, desto mindre är sannolikheten att de har en längre erfarenhet inom yrket.



6.1.1 Majoriteten är socionomer

Sett till samtliga handläggare i statistiken från SKL data har en dryg majoritet, 64 procent, socionomutbildning. Statistik från SCB:s yrkesregister visar att 95 procent av socialsekreterarna och biståndsbedömarna har en eftergymnasial utbildning på mer än 2 år. Den vanligaste inriktningen bland dem med eftergymnasiala utbildningar är socionom- eller social omsorgsexamen, följt av andra inriktningar inom socialt arbete, omsorg och vägledning, se figur 25. Andelen har minskat något sedan 2014, men är fortfarande den vanligaste utbildningsinriktningen bland handläggare. Andelen handläggare med samhälls- eller beteendevetenskaplig inriktning har ökat något under samma tid, från 7 till 10 procent.

Figur 25. Antalet socialsekreterare eller biståndsbedömare med minst eftergymnasial utbildning fördelat på de vanligaste utbildningsinriktningarna, nationellt 2014–2017.



Not: Klassificering enligt SUN 2000. På grund av en förändrad klassificering 2014 är data för tidigare år inte jämförbara.

Källa: SCB yrkesregistret. Värddanalys bearbetning.

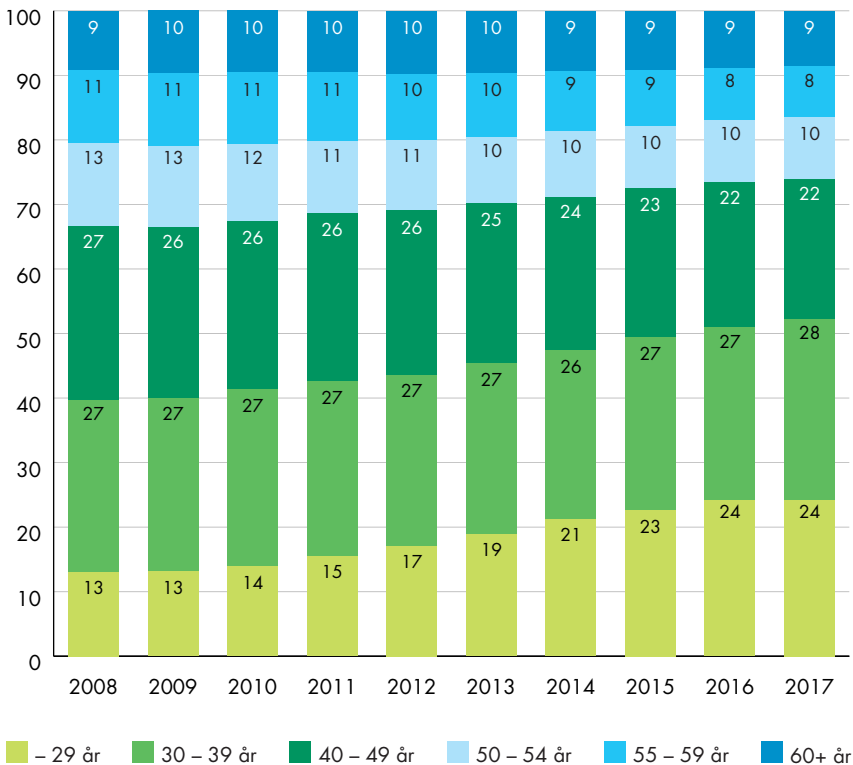
6.1.2 En fjärdedel är 29 år eller yngre

Historiska data visar att åldersstrukturen bland handläggarna har förändrats över tid. Andelen handläggare som är 29 år eller yngre har ökat stadigt sedan 2010, och 2017 utgjorde de en fjärdedel av handläggarna omräknat till årsarbetare.

Under samma period har andelen handläggare i åldern 40–59 år minskat, trots att antalet personer i åldern 40–54 år har varit detsamma eller ökat något från ett år till ett annat under hela perioden. Minskningen beror med andra ord framför allt på det stora inflödet av unga handläggare, snarare än ett stort utflöde av handläggare. Det är bara gruppen 55–59 år som har haft en nettominskning 2013–2016.

Figur 26. Åldersstrukturen för handläggare i socialtjänsten, nationellt 2008–2017.

Andel handläggare (%)



Not: Statistiken gäller anställda socialsekreterare och biståndsbedömare omräknat till årsarbetare.

Källa: SKL. Vårdanalys bearbetning.

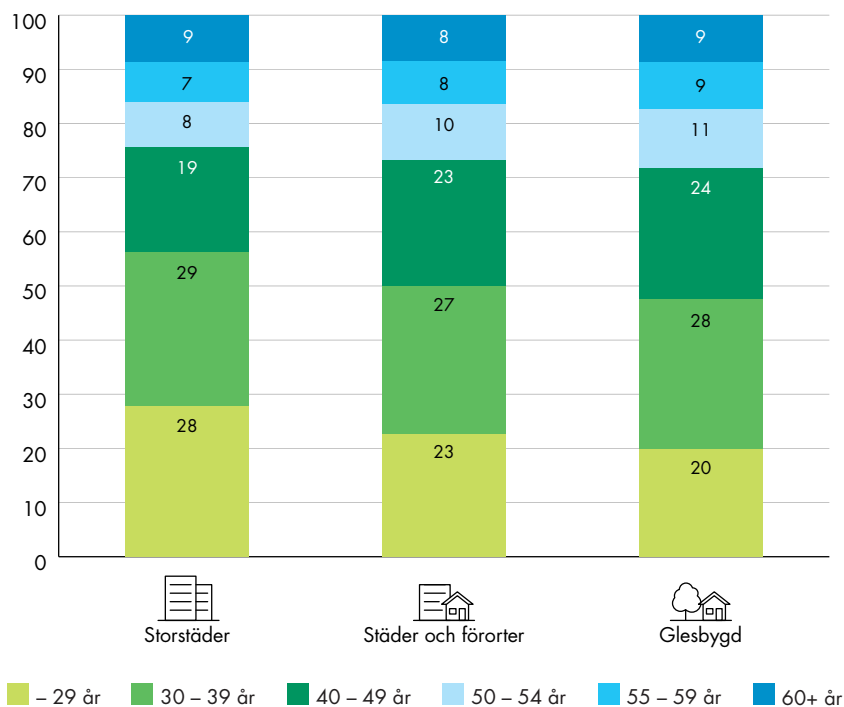
Åldersstrukturen bland handläggarna kan jämföras med åldersstrukturen för flera hälso- och sjukvårdsyrken, som inte kommit i närheten av lika långt med sin generationsväxling. Enligt Socialstyrelsens statistikdatabas för hälso- och sjukvårdspersonal var 25 procent av de yrkesverksamma läkarna 60 år eller äldre 2017. Motsvarande andel var 19 procent bland sjuksköterskorna och hela 30 procent bland tandläkarna.

6.2 FLER UNGA HANDLÄGGARE I STORSTÄDERNA

År 2017 utgjorde handläggare 29 år eller yngre 28 procent av de anställda i storstäder, 23 procent i städer och förorter samt 20 procent i glesbygdskommuner. Samtidigt har städer och förorter samt glesbygd en högre andel äldre handläggare. Det innebär att storstäder har en yngre och troligen mindre erfaren arbetskraft, medan glesbygd samt städer och förorter har en äldre och troligen mer erfaren arbetskraft.

Figur 27. Åldersstruktur för handläggare i storstäder, städer och förorter samt glesbygd, 2017.

Andel handläggare (%)



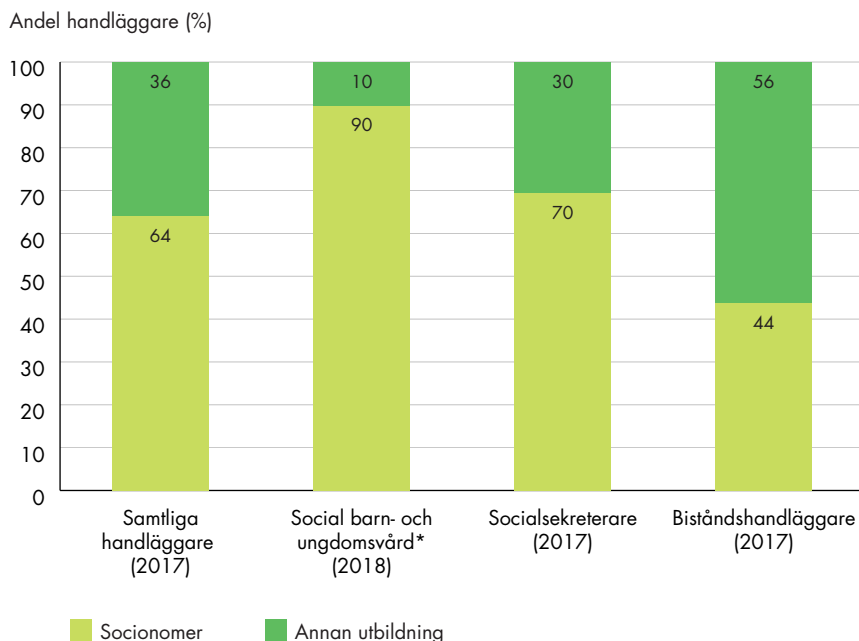
Not: Statistiken gäller socialsekreterare och biståndsbedömare.

Källa: SKL. Vårdanalys bearbetning.

6.3 FLEST SOCIONOMER I BARN- OCH UNGDOMSVÅRDEN

Av samtliga handläggare inom socialtjänsten hade 64 procent socionomutbildning 2017. Samtidigt är socionomerna ojämnt fördelade mellan socialtjänstens delar. Högst andel socionomer finns inom den sociala barn- och ungdomsvården, vilket troligtvis beror på kompetenskravet. Drygt två tredjedelar av handläggarna inom individ- och familjeomsorg har socionomutbildning medan det är mindre vanligt inom äldreomsorg och verksamhet enligt LSS, där färre än hälften av handläggarna har en socionomutbildning.

Figur 28. Andelen handläggare med socionomutbildning inom socialtjänstens områden, 2017 och 2018.



* Andelen socionomer i social barn- och ungdomsvård gäller årsarbetare 2018. Det saknas data för den sociala barn- och ungdomsvården 2017.

Källa: SKL (samtliga handläggare, socialsekreterare och biståndshandläggare), Socialstyrelsens Öppna jämförelser 2018 (handläggare i social barn- och ungdomsvård). Vårdanalys bearbetning.

Socialstyrelsens Öppna jämförelser visar även att andelen socionomer i den sociala barn- och ungdomsvården är lägre i glesbygden och högre i storstäder. Av handläggarna med socionomexamen hade drygt en fjärdedel 2 års erfarenhet eller mindre, med en högre andel handläggare med kort erfarenhet i storstäder samt städer och förorter. Det stärker vårt antagande att en hög andel unga handläggare sammanfaller med att många har kort erfarenhet av att arbeta med myndighetsutövning.



Så påverkar stat och kommuner handläggarnas kompetens

Regeringens starkaste insats för att påverka handläggarnas kompetens är behörighetskravet inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård. I övrigt har de statliga satsningarna på kompetensutveckling varit kortsiktiga, trots att det verkar finnas ett behov av fortbildning hos personalen. En bidragande orsak till att det saknas långsiktiga strukturer för fortbildning verkar vara att lärosätenas ansvar för fortbildning inte varit tillräckligt tydligt.

I dag finns inte heller något lagkrav på att oerfarna handläggare ska få en viss introduktion, men Socialstyrelsen har utvecklat ett webbaserat stöd för att ge inspiration och underlätta för kommunerna när de planerar för introduktion. Snarare än att styra handläggarnas kunskaper, är den statliga styrningen fokuserad på standardiserade processer för dokumentation, uppföljning och kontroll. Men risken är att den administrativa bördan i socialtjänsten ökar och påverkar utbudet av handläggare negativt.

De flesta kommuner har introduktioner för nyexaminerade handläggare, men det är osäkert hur systematiska de är i praktiken. Kommunerna arbetar inte heller systematiskt med fortbildning, undantaget inom ekonomiskt bistånd.

I det här kapitlet beskriver vi hur aktörer på nationell och lokal nivå arbetar för att stärka handläggarnas kompetens.

7.1 FÅ STATLIGA KRAV PÅ HANDLÄGGARNAS KOMPETENS

Regeringen och andra statliga aktörer har flera verktyg för att påverka handläggarnas kompetens. De kan till exempel påverka utbudet av handläggare med lämplig kompetens genom krav på introduktion eller genom att anordna



grund- och vidareutbildningar med ett visst innehåll. De kan även påverka kommunernas efterfrågan på handläggare med en viss kompetens genom att ställa upp kompetenskrav för att få arbeta med myndighetsutövning eller att genom författningar och råd styra handläggarnas arbetssätt och därmed påverka vilken kompetens de behöver för att utföra sina uppgifter.

7.1.1 Behörighetskrav styr kommunernas rekrytering

När kravet på socionomutbildning för att få utföra vissa uppgifter i den sociala barn- och ungdomsvården infördes i socialtjänstlagen motiverades det med att en socionomutbildning bedömdes vara den utbildning som ger bäst grund för socialt arbete och som bäst motsvarar den kompetens som krävs i socialtjänstens utredningar. Det innebär bland annat att socionomer har kunskap om barns utveckling, juridik, aktuell forskning, professionella och kommunala riktlinjer samt förmågan att hantera flera olika och ofta oeniga behov och intressen: barnets, föräldrarnas, familjehemmets och andra verksamheters. (prop. 2012/13:175)

Kommuner som besvarat en enkät från Socialstyrelsen (2016c) menar att de nya kompetenskraven i socialtjänstlagen har lett till ökad rättssäkerhet för medborgarna samt ökad kunskap och kompetens hos handläggarna. Men samtidigt har det blivit svårare att rekrytera behörig personal, i synnerhet för mindre kommuner (Socialstyrelsen 2016c).

Barnskyddsutredningens betänkande, som låg till grund för behörighetskravet, föreslog ingen begränsning av att kravet bara skulle omfatta den sociala barn- och ungdomsvården, men regeringen bedömde att det inte var tillräckligt utrett vilka konsekvenser ett krav på behörighet i alla delar av socialtjänsten skulle få (prop. 2012/13:175). Regeringen valde därför att prioritera arbetet med barn och unga som far illa, eftersom det är ett av socialtjänstens svåraste uppdrag (prop. 2012/13:175). Däremot har Socialstyrelsen gett ut allmänna råd om personalens kompetens vid myndighetsutövning inom verksamhet enligt LSS, äldreomsorg och utredningar av våld i nära relationer (SOSFS 2007:17, SOSFS 2008:32, SOSFS 2014:4).

Flera utredningar har diskuterat möjligheten att införa legitimation för socionomer

Att legitimeras en yrkesgrupp innebär att kompetenskravet skärps bortom att efterfråga en viss utbildning. Frågan om legitimation av socionomer har behandlats vid flera tillfällen (SOU 1983:33, SOU 1996:138, Betänkande

2003/04:SoU5). De argument som förts fram för att införa legitimation har handlat om att garantera att personer som möter en socionom kan förvänta sig en viss kvalitet i det sociala arbetet.

Invändningar mot att införa legitimation som kommit fram i våra intervjuer med yrkesföreträdare är att socionomer i socialtjänsten inte har samma möjlighet att fatta självständiga beslut på samma sätt som legitimerad personal i hälso- och sjukvården, utan är beroende av den budget och det utbud av möjliga insatser som beslutas i de politiskt valda nämnderna. Det skulle därmed vara svårare för en handläggare i socialtjänsten att ta ett eget professionellt ansvar.

Ett annat argument som förts fram mot en socionomlegitimation är att utbildningen leder till yrken inom vitt skilda verksamhetsområden, till exempel socialsekreterare, familjerådgivare, socialpedagog och kurator inom hälso- och sjukvården och skolan (SOU 2010:65). Legitimationen skulle därför behöva omfatta flera verksamhets- och tillsynsområden (SOU 2010:65). Argumentet motsägs delvis av att riksdagen 2018 beslutade att införa legitimation för kuratorer inom hälso- och sjukvården (prop. 2017/18:138). Motivet var att kuratorer, till skillnad från handläggare i myndighetsutövningen, har direkta patientkontakter med ett självständigt ansvar för patienternas behandling (prop. 2017/18:138).

Ett tredje argument mot ett införande av legitimation är att det skulle kräva en förstärkning av grund- och vidareutbildningen samt av forskningen inom det sociala området (prop. 2006/07:129, SOU 2005:81).

7.1.2 Dagens socionomutbildning skapar generalister

Dagens socionomutbildning, som gavs för första gången 2007, skapades genom en sammanslagning av två utbildningar: den dåvarande socionomutbildningen och den sociala omsorgsutbildningen (Högskoleverket 2003). Motivet var att skapa en generell utbildning som gav en bättre förberedelse för att arbeta med sociala behov oberoende av var de uppstått (Högskoleverket 2009). Generalistutbildningen skulle också gynna rörlighet på arbetsmarknaden, eftersom arbetsgivare lättare skulle kunna avgöra vad en examen innehöll än om den hade anpassats enligt lokala önskemål (Högskoleverket 2009). Samtidigt försvann den mer specialiserade sociala omsorgsutbildningen, med inriktning mot att arbeta med socialpedagogik eller med äldre och personer med funktionsnedsättning, (Högskoleverket 2003).

Förändringen från en specialistutbildning till att bli en renodlad generalistutbildning var långt ifrån okonventionell. Den kritik som riktats



mot socionomutbildningen har i stor utsträckning handlat om att utbildningen inte tillräckligt väl tillgodoser behovet av specialistkunskaper inom olika verksamhetsområden (SOU 1995:58). Det gäller i synnerhet eftersom socialtjänstens verksamheter i många fall är specialiserade (Socialstyrelsen 2018a). Men i dag finns en enighet om att socionomutbildningen bör vara en generalistutbildning och att en eventuell fördjupning inom något eller några av socialtjänstens områden bör ske efter socionomexamen (Socialstyrelsen 2018a).

Specialistkunskaper var tänkta att tillgodoses via påbyggnadsutbildningar

Trots att dagens socionomutbildning slog ihop flera tidigare utbildningar gjordes ingen utökning av utbildningens längd i samband med sammanslagningen (Högskoleverket 2009). I en översyn efter hopslagningen framförde Högskoleverket (2009) att all kunskap en socionom kan behöva inte kan tillgodoses inom ramen för en grundutbildning.

Flera statliga utredningar har sedan dess fört fram behovet av avancerad fortbildning för socionomer, ibland tillsammans med nya kompetenskrav (SOU 1995:58, SOU 2001:72, SOU 2005:81). Till exempel framförde Socialtjänstkommittén att det fanns skäl att ställa krav på särskild kompetens i form av fortbildning för att utföra vissa arbetsuppgifter inom socialtjänsten (SOU 1995:58). Barnskyddsutredningen pekade å sin sida på behovet av specialkompetens för att arbeta med utsatta barn och unga (SOU 2009:68). Utredningen föreslog att en specialistutbildning om minst ett år skulle införas och att det på sikt skulle bli en lagstadgad skyldighet för socialnämnden att säkra tillgången till specialistkompetens (SOU 2009:68). Men förslaget ledde inte fram till en proposition. Även Föreningen Sveriges socialchefer (FSS) menar att socionomprogrammet lägger en bra grund för yrket, men att det krävs praktisk yrkeserfarenhet för att bli fullt ut kvalificerad för att arbeta med utredningar och beslut om insatser i socialtjänsten. FSS anser därför att kompetensens bör säkras genom att en specialistutbildning inrättas.

I dag finns inga juridiska skyldigheter för socialtjänsten att fortbilda sina handläggare, men av Socialstyrelsens allmänna råd framgår att den som arbetar med handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer respektive personer med funktionsnedsättning bör få utbildning för att upprätthålla och utveckla den kompetensnivå som behövs för att kunna utföra sina arbetsuppgifter (SOSFS 2007:17 och SOSFS 2008:32). Men det rör sig alltså om rekommendationer, inte krav.

Ekonomiska hinder för fortbildning vid lärosätena

I dag finns det ett urval av utbildningar på avancerad nivå, bland annat en masterutbildning i socialt arbete och fristående kurser som behandlar specifika teman, som familjerelationer, missbruk eller socialt utsatta barn. Men både arbetsgivare och profession har lyft fram att fler socionomer bör få möjlighet att fortbilda sig på avancerad nivå, exempelvis inom myndighetsutövning med fokus på individer med särskilda behov.

Styr- och resursutredningen menar att det prestationsbaserade resurstilldelningssystemet för utbildning har bidragit till att det är ekonomiskt ofördelaktigt för universitet och högskolor att erbjuda fortbildningskurser (SOU 2019:6). Detta eftersom studentdeltagandet kan vara litet eller osäkert, i och med att det påverkas av arbetsgivares möjlighet att erbjuda utbildning under arbetstid, samtidigt som lärosätena har kostnader för lärare, utrustning, lokaler och liknande (SOU 2019:6). Tidigare erfarenheter visar att många handläggare i socialtjänsten har haft svårt att fullfölja fortbildningskurser på högskolan (Socialstyrelsen 2016d, Socialstyrelsen 2018c). Styr- och resursutredningen bedömer även att lärosätenas ansvar för yrkesverksammas fortbildning behöver tydliggöras och föreslår att ansvaret slås fast i högskolelagen (SOU 2019:6).

Statliga utbildningssatsningar har varit tillfälliga

Utöver de kurser som erbjuds av universitet och högskolor inom ramen för det reguljära kursutbudet har Socialstyrelsen haft i uppdrag att upphandla kurser med olika inriktningar. Det har bland annat handlat om en högskoleutbildning för LSS-handläggare samt en påbyggnadsutbildning för socialsekreterare (Socialstyrelsen 2016d, Socialstyrelsen 2018c). Socialstyrelsen har även på uppdrag av regeringen fördelat statsbidrag till kommunerna för att stärka kompetensen inom den sociala barn- och ungdomsvården (Socialstyrelsen 2016e). Men båda dessa satsningar har varit tillfälliga.

Socialstyrelsen konstaterar att utbildningarna är viktiga och har varit uppskattade (Socialstyrelsen 2016d, Socialstyrelsen 2018c). Samtidigt visade Socialstyrelsens uppföljning av högskoleutbildningen för LSS-handläggare att många hoppade av kursen (Socialstyrelsen 2016d). Det berodde framför allt på att de hade svårt att kombinera högskolestudier med heltidsarbete, men även att det var svårt att få en vikarie vid kursträffarna (Socialstyrelsen 2016d). Även när det gällde påbyggnadsutbildningen för handläggare i den sociala barn- och ungdomsvården fann Socialstyrelsen att många deltagare inte hade kunnat ägna tillräckligt med tid för studierna på grund av en pressad arbetssituation (Socialstyrelsen 2018c). Det var även många



kommuner som inte deltog alls på grund av hög arbetsbelastning och många nya i yrket (Socialstyrelsen 2018c).

Socialstyrelsens samlade erfarenhet var att det finns ett behov av kompetensutveckling för bland annat medarbetare inom den sociala barn- och ungdomsvården, men att det sannolikt krävs utbildningsåtgärder över en längre tidsperiod (Socialstyrelsen 2018c).

7.1.3 Akademiserad socionomutbildning förstärker behovet av introduktion

Samtidigt som socionomutbildningen har blivit bredare och mer generell har den också blivit mer akademiserad (SOU 2009:68). Detta har förstärkt behovet av en introduktion för nyutexaminerade socionomer, för att underlätta steget från en relativt teoretisk utbildning till socialtjänstens praktiska verksamhet. I en granskning av socialsekreterares arbetsmiljö konstaterade Arbetsmiljöverket att det är ett ”stort glapp mellan utbildning och verklighet för nyutexaminerade socionomer.” (Arbetsmiljöverket 2018, s. 19). Även intervjustudier med nyexaminerade socionomer har visat att övergången från utbildning till arbete kan upplevas som svår (Tham och Lynch 2019).

Enligt socialtjänstlagen ska socialnämnden ansvara för att handläggare som självständigt utför arbetsuppgifter om barn och unga har tillräcklig erfarenhet (3 kap. 3 a § SoL). I samband med att ansvaret infördes konstaterade regeringen att det skulle bli en uppgift för Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att se till att de nya bestämmelserna följdes genom sin tillsyn av socialtjänstens verksamhet (prop. 2012/13:175).

Inget lagkrav på introduktion eller dess innehåll

Förutom att handläggare ska ha tillräcklig kompetens och erfarenhet finns det inga författningar som ställer krav på introduktion för nyexaminerade handläggare eller föreslår vad en sådan ska innehålla. Däremot rekommenderar Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer (SOSFS 2007:17) samt om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder (SOSFS 2008:32) att personal som saknar erfarenhet av ärenden som avser äldre personer respektive personer med funktionsnedsättning bör få en planerad introduktion under minst ett år. De bör även successivt få ta ansvar för egna ärenden med planerat stöd (SOSFS 2007:17, SOSFS 2008:32).

Flera utredningar har lämnat förslag om att slå fast ett krav på introduktion i lag (SOU 2010:65, SOU 2009:68). Barnskyddsutredningen konstaterade att svårighetsgraden hos arbetsuppgifterna inom den sociala barn- och ungdomsvården motiverade ett lagkrav på att socialnämnden ska erbjuda lämplig introduktion och stöd i yrket för handläggare som saknar tidigare erfarenhet av de reglerade arbetsuppgifterna i barn- och ungdomsvården (SOU 2009:68). Behörighetsutredningen gjorde samma bedömning för arbetsuppgifter som innebar myndighetsutövning inom övriga delar av socialtjänsten och verksamheter enligt LSS (SOU 2010:65).

Regeringen har inte gått vidare med utredningarnas förslag, men gett Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram och förvalta ett webbaserat stöd för kommunernas yrkesintroduktion för nyanställda socialsekreterare med kortare erfarenhet i den sociala barn- och ungdomsvården. Webbstödet är tänkt att ge inspiration och underlätta för kommunerna när de planerar för introduktion av nyanställda socialsekreterare inom barn- och ungdomsvården (Socialstyrelsen 2016f). Socialstyrelsen har även tagit fram ett stöd för yrkesintroduktion inom ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2018d).

7.1.4 Staten styr handläggarnas arbete genom kunskapsspridning och tillsyn

Utöver att ställa krav på lämplig kompetens hos socialtjänstens handläggare kan staten även styra handläggningen mer direkt genom att i större detalj styra hur de utför sitt arbete. Detta kan ske på olika sätt, bland annat genom lagstiftning och kunskapsstöd.

När socialtjänstlagen infördes 1982 ersattes den tidigare detaljerade styrningen av en ramlag som gav socialtjänstens handläggare större handlingsutrymme (prop. 1979/80:1). Tanken var att handläggarna i mindre utsträckning skulle utgå från fastlagda indikationer i lagstiftningen och i stället göra en professionell helhetsbedömning av den enskildes sociala problem. På så sätt kunde socialtjänstens insatser individualiseras och situationsanpassas på ett sätt som inte hade varit möjligt med detaljerade regler för vård och behandling (SOU 1995:58).

Samtidigt finns det skillnader i hur socialtjänsten dokumenterar och följer upp sin myndighetsutövning, vilket gör det svårt att veta om personer med liknande behov får liknande insatser (Vårdanalys 2018a, 2018b). Under de senaste 15 åren har därför en mängd manualbaserade metoder och bedömningsinstrument som exempelvis Barns behov i centrum,



BBIC, vuxit fram inom socialtjänsten. Instrumenten är ett försök att garantera en viss minsta kvalitetsnivå och att öka förutsättningarna för en likvärdig bedömning. Samtidigt har forskare varnat för risken att de nya standardiserade processerna för dokumentation, uppföljning och kontroll ökar den administrativa bördan för handläggare (Björk och Härenstam 2016, Corin och Björk 2017).

7.2 KOMMUNERNA BYGGER UPP HANDLÄGGARNAS KOMPETENS MED INTRODUKTIONER OCH FORTBILDNING

I vår enkät riktad till socialcheferna i samtliga av landets kommuner frågade vi hur de arbetade med frågor om kompetensförsörjning. Enkäten, som hade en svarsfrekvens på 55 procent, ligger till grund för det här avsnittet.

7.2.1 Vanligt med en särskild introduktion för nyexaminerade

Sedan socionomprogrammet fick sin nuvarande, generella utformning har det blivit allt viktigare att nyexaminerade handläggare får en god introduktion (Arbetsmiljöverket 2018). SKL:s nationella handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården lyfter exempelvis att det behövs en yrkesintroduktion för att överbrygga glappet mellan den kompetens som handläggarna får under socionomutbildningen och den kompetens som krävs för att arbeta som socialekreterare inom den sociala barn- och ungdomsvården (SKL 2016a).

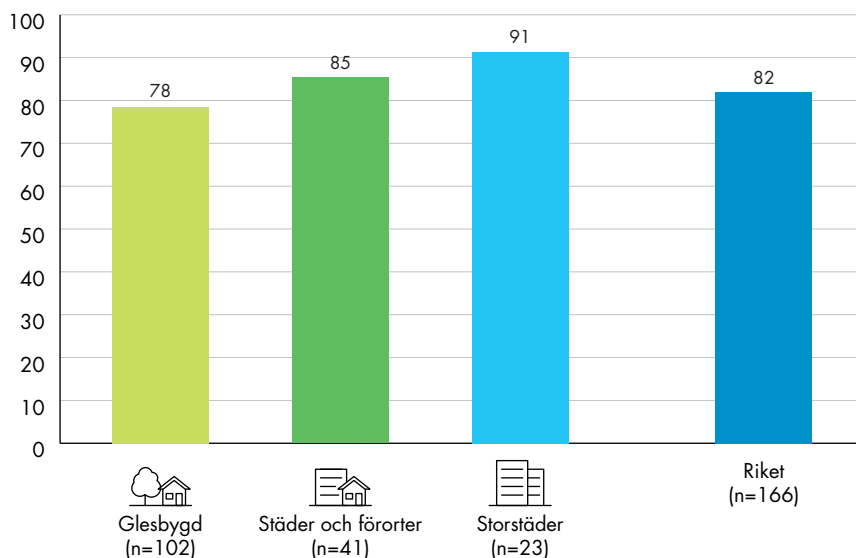
82 procent av kommunerna som besvarade vår enkät till socialchefer anordnar en särskild introduktion för nyexaminerade handläggare, se figur 29. Men det är mindre vanligt med introduktioner bland kommuner i glesbygd. En anledning kan vara att storstäder har fler unga handläggare, och därmed ett tydligare behov av introduktioner. En annan möjlighet är att mindre kommuner har svårare att organisera en strukturerad introduktion.

Även innehållet i introduktionen skiljer sig åt till viss del beroende på kommuntyp, se figur 30. Det är vanligare att introduktionen innehåller utbildning om lagar och riktlinjer, om socialtjänstens områden och om lokala riktlinjer i storstäder än i glesbygden samt städer och förorter. Det är även vanligare i storstäderna att den nyanställda inte handlägger ärenden ensam de första månaderna.

Sett till riksnivå är det vanligaste att handläggaren får en mentor eller handledare som stöd. Men Arbetsmiljöverket (2018) noterar att mentorerna ofta är hårt belastade och därför har svårt att hinna med att ge en bra introduktion. I många fall är de dessutom själva nya på arbetet (Arbetsmiljöverket 2018).

Figur 29. Andelen kommuner som har en särskild introduktion för nyexaminerade handläggare i storstäder, städer och förorter samt glesbygd, 2019.

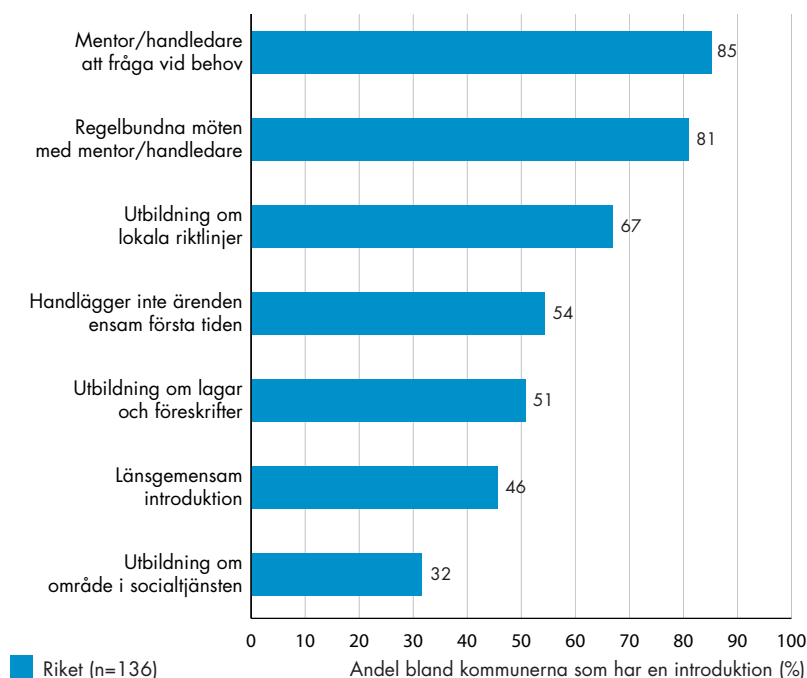
Andel kommuner (%)



Not: Inom gruppen storstäder ingår stadsdelsförvaltnings.

Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer.

Figur 30. Innehållet i introduktionen för nyexaminerade handläggare, nationellt 2019.



Not: 21 storstäder, 35 städer och förorter samt 80 glesbygdskommuner besvarade frågan. Inom gruppen storstäder ingår stadsdelsförvaltnings.

Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer.

Flera kommuner deltar i länsgemensamma introduktionsprogram

Sedan 2010 pågår ett arbete för att utveckla regionala samverkans- och stödstrukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten och angränsande hälso- och sjukvård (SKL 2016b). Stödstrukturerna syftar till att skapa förbättrade förutsättningar för att bedriva verksamhetsrelevant utvecklingsarbete inom samtliga verksamhetsområden i socialtjänsten och i närliggande hälso- och sjukvård.

De regionala samverkans- och stödstrukturerna har bland annat utvecklats till ett nav för introduktions- och kompetensprogram, något som har resulterat i att de flesta kommuner byggt upp länsgemensamma introduktionsprogram (SKL 2016b). 46 procent av kommunerna som har besvarat vår enkät rapporterar att de deltar i en sådan länsgemensam introduktion. Däremot berättar tjänstemän på SKL att det finns skillnader mellan länen i introduktionsprogrammets utformning och i vilken utsträckning kommunerna deltar.

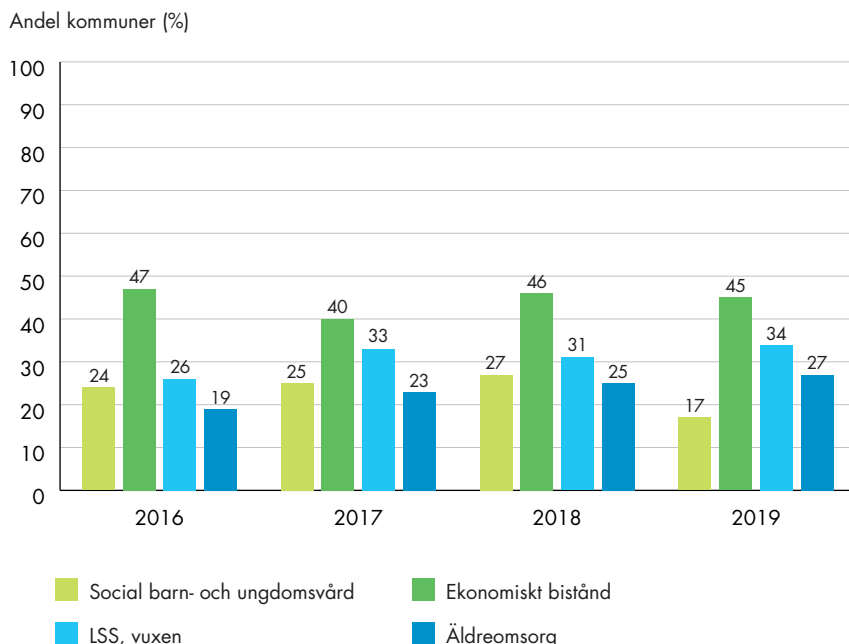
Under 2019 påbörjade de regionala samverkans- och stödstrukturerna, SKL och Socialstyrelsen ett pilotprojekt för att undersöka möjligheterna att skala upp det regionala introduktions- och kompetensprogram Yrkesresan, som tagits fram av Göteborgsregionen, till ett nationellt plan (SKL 2019d). Om projektet genomförs fullt ut skulle det innebära att alla landets kommuner får tillgång till ett gemensamt introduktionsprogram. Målet är även att programmet ska kunna användas i flera delar av socialtjänsten. (SKL 2019d)

7.2.2 Kommunerna arbetar inte systematiskt med fortbildning

72 procent av socialcheferna som besvarade vår enkät uppgav att deras kommun erbjöd möjligheter till fortbildning som inte gav högskolepoäng, det vill säga exempelvis kortare kurser och utbildningar. Däremot var det bara knappt hälften av kommunerna i Socialstyrelsens Öppna jämförelser som hade en aktuell samlad plan för handläggarnas kompetensutveckling inom ekonomiskt bistånd. Inom andra delar av socialtjänsten var andelen ännu lägre, mellan 17 och 34 procent. 73 procent av kommunerna hade även ett system för att ge handläggarna information om nya rättsfall inom ekonomiskt bistånd (ingen motsvarande fråga ställdes för andra områden i socialtjänsten).

Skillnaden tyder på att den fortbildning som pågår ofta inte är systematisk, vilket ökar risken för att den inte utformas efter socialtjänstens och kommunbefolkningens behov. Möjligheten till fortbildning kan också begränsas av bemanningssvårigheter. Socialsekreterare vi talat gav exempel

Figur 31. Andelen kommuner som hade en aktuell samlad plan för handläggarnas kompetensutveckling per område i socialtjänsten, 2016–2019.



Not: År 2019 hade undersökningen en generell svarsfrekvens på 95 procent. Svarsfrekvensen för socialtjänstens olika delar hade en svarsfrekvens på 91–93 procent. Tidigare år har den generella svarsfrekvensen varierat 91–95 procent.

Källa: Socialstyrelsens Öppna jämförelser 2016–2019. Vårdanalys bearbetning.

på att halva personalen fått möjlighet att utbildas om en ny arbetsmetod, vilket gör det svårt att införa metoden i praktiken. När resten av personalen fick gå samma utbildning året därpå hade den första halvan redan hunnit börja glömma det de lärt sig, eftersom de inte hållit kunskapen vid liv genom sitt dagliga arbete. En annan risk är att några i personalen får gå en utbildning med tanken att de ska sprida kunskapen vidare i arbetsgruppen, men att det inte finns tid till att lära upp andra handläggare.

Drygt hälften av kommunerna som har en kompetensutvecklingsplan, drygt 60 procent, har även följt upp planerna.

Även innehållet i planerna för handläggarnas kompetensutveckling skiljer sig åt, både mellan kommuner och socialtjänstens olika områden. Det är vanligast att planerna innehåller kontinuerlig handledning och fortbildning. Minst vanligt var vidareutbildning på högskolenivå. Det stämmer överens med att bara 42 procent av kommunerna i vår enkät svarade att de erbjöd fortbildning som gav högskolepoäng och där utbildningen lästes på arbetstid.

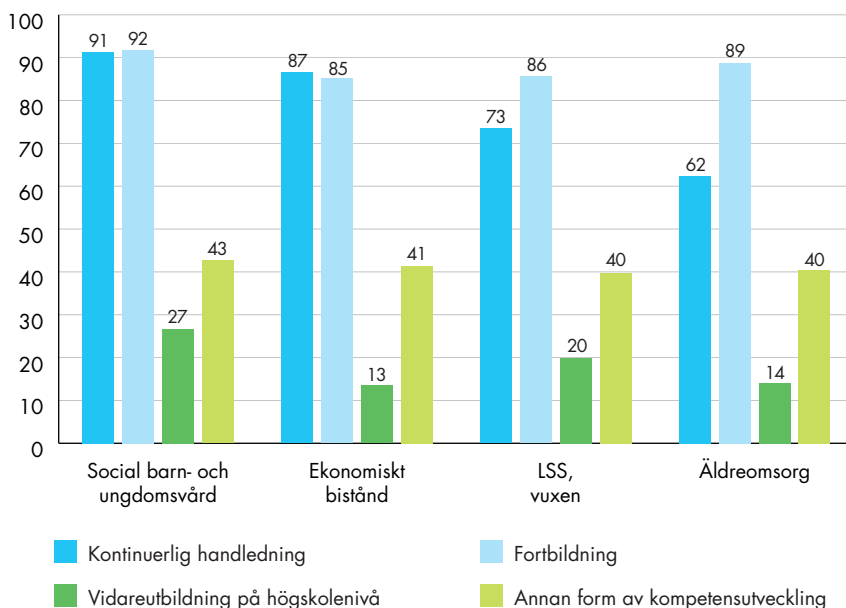
Den lägre förekomsten av fortbildning med högskolepoäng jämfört med andra typer av fortbildning skulle kunna bero på att tillgång till relevanta kurser på högskolenivå är begränsad.

Att det i dagsläget saknas en vidareutbildning på avancerad nivå för socionomer tas upp i SKL:s nationella handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården. SKL menar att arbete inom den sociala barn- och ungdomsvården är komplext och kräver särskilda kunskaper om barn och unga. Enligt SKL har Socialstyrelsens utbildningar varit uppskattade, men eftersom det har rört sig om tillfälliga satsningar råder det brist på långsiktiga lösningar. SKL menar därför att det krävs vidareutbildning på avancerad nivå som ingår i den ordinarie utbildningsstrukturen (SKL 2016a).

Kompetensutvecklingen nämns också som en viktig utmaning när socialtjänsten ska digitaliseras. Knappt hälften av socialcheferna som besvarade Visions (2019) enkät svarade att kompetensutveckling är en stor utmaning för genomförandet av deras digitaliseringsprocess, medan ungefär lika många svarade att det är en viss utmaning.

Figur 32. Andelen kommuner som svarat att den samlade planen innehåller olika former av kompetensutveckling per område i socialtjänsten, 2019.

Andel kommuner (%)



Källa: Socialstyrelsens Öppna jämförelser 2019.

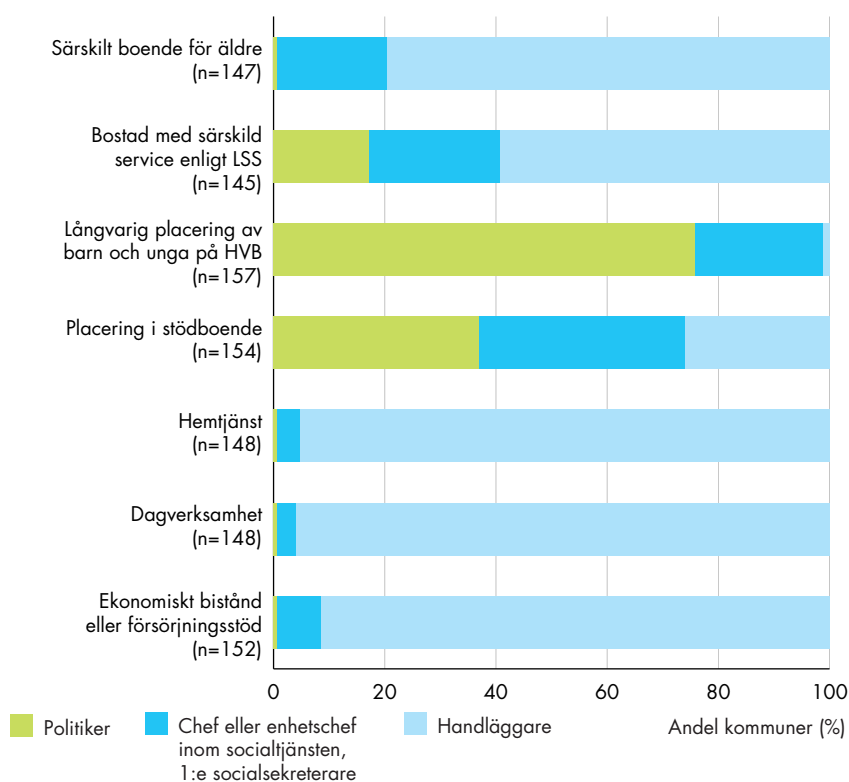
7.2.3 Kommunernas delegationsordningar reglerar på vilken nivå beslut ska fattas

Kommunerna styr även över hur handläggarnas kompetens används i socialtjänsten genom att bestämma vilka beslut som ska fattas av handläggare, chefer respektive politiker.

Vi har frågat var kommuner lägger det formella beslutsfattandet för myndighetsutövning inom socialtjänstens områden. Resultatet visar att förutom vid vård enligt LVU, där besluten ligger kvar på nämnder eller utskott på grund av gällande lag, varierar det på vilken nivå som kommunerna delegerat beslutsfattandet till. Det visar på den frihet kommunerna har att besluta om roll- och ansvarsfördelning i socialtjänsten.

Revisions- och konsultföretaget PwC (2018) har i en kartläggning av kommunernas delegationsordningar identifierat ett antal områden som är mer eller mindre styrande för den enskilda kommunens val av vilken nivå man fattar beslut på. Ett sådant område är personal- och kompetensförsörjning. Enligt PwC (2018) har utmaningen med att säkra den nuvarande och framtida

Figur 33. Organisatorisk nivå för olika typer av beslut i socialtjänstens myndighetsutövning enligt den delegationsordning som gällde 1 mars 2019, nationellt 2019.



Not: Förste socialsekreterare är en särskilt erfaren eller kunnig handläggare som har till uppgift att stötta och handleda övriga kollegor (Arbetsmiljöverket 2018). Inom gruppen storstäder ingår stadsdelsförvaltningar.

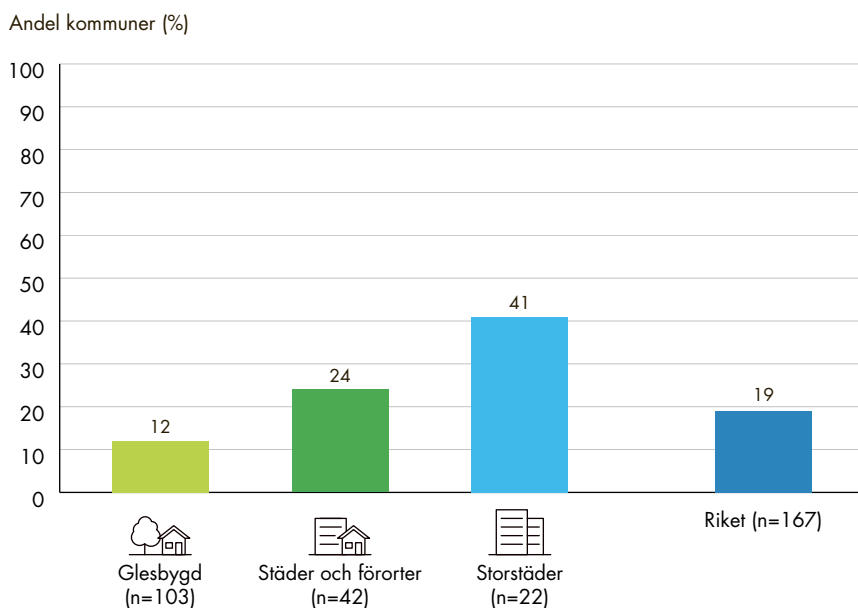
Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer.

personal- och kompetensförsörjningen kommit att bli en allt viktigare orsak till att kommunerna ser över sina delegationsordningar. Utöver att en hög personalomsättning riskerar att äventyra rättssäkerheten, noterar PwC (2018) att flera kommuner angett behovet av att säkerställa ett tillräckligt stöd för socialtjänstens handläggare som huvudskäl till att exempelvis ge den närmast berörda chefen delegation att fatta vissa beslut.

Resultaten från vår enkät visar att det i storstäder är vanligare att beslut fattas av chefer, enhetschefer eller förste socialsekreterare, medan glesbygd i större utsträckning lägger besluten antingen på politiker eller handläggare.

Ett annat område som PwC (2018) har identifierat som styrande är att beslut som överlag resulterar i kostsamma insatser läggs på högre chefstjänstemän och närmare politiken. Nämnder som har svårt att nå en ekonomi i balans med ambitionen om förbättrad styrning och kontroll väljer att begränsa delegationen för vissa beslutstyper (PwC 2018). Detta syns även i våra resultat. Vår enkät visar att det även förekommer att delegering av beslut till en lägre organisatorisk nivå dras tillbaka för att ge en kommun mer kontroll över kostnaderna. Detta verkar vara särskilt vanligt i storstäder.

Figur 34. Andelen kommuner där delegering av beslut till en lägre organisatorisk nivå dragits tillbaka under 2018 för att få bättre kontroll över kostnaderna, nationellt.



Not: Inom gruppen storstäder ingår stadsdelsförvaltningar.

Källa: Vårdanalys enkät till socialchefer.



Så kan regeringen och kommunerna stärka kompetensförsörjningen

En god tillgång till handläggare med lämplig kompetens i socialtjänsten är en förutsättning för rätt stöd i rätt tid till utsatta grupper i samhället. Bristande kompetensförsörjning i socialtjänsten påverkar därmed både tillgängligheten till och kvaliteten i stödet från socialtjänsten för brukarna.

Vår rapport visar att den akuta bristen på handläggare som rapporterades i samband med de skärpta kompetenskraven för den sociala barn- och ungdomsvården samt det stora flyktingmottagandet 2014–2016 nu minskar. Stora nyrekryteringar har inneburit att en av fyra handläggare var under 30 år 2017. Men socialtjänsten står inför en större kompetensförsörjningsutmaning på lite längre sikt, eftersom efterfrågan på handläggare väntas öka i takt med en förändrad demografi och nya uppdrag för socialtjänsten. Kraven på handläggarnas kompetens kommer också att förändras i och med införandet av nya arbetssätt och utvecklingen mot en alltmer kunskapsbaserad socialtjänst.

Det behövs flera åtgärder för att utveckla kompetensförsörjningsarbetet och säkra en god tillgång på handläggare med lämplig kompetens för framtidens socialtjänst. Dels behövs nya arbetssätt som gör att handläggargarbetet effektiviseras, dels behöver kommunerna arbeta för att behålla och kompetensutveckla alla de handläggare de rekryterat under de senaste fem åren samt rekrytera nya handläggare. Exempelvis behövs stärkta strukturer för introduktion och stöd till oerfarna handläggare, fortbildning för handläggare inom socialtjänstens olika områden och forskning som grund

för en mer kunskapsbaserad socialtjänst, så att handläggarna kan fortsätta att utveckla sin kompetens efter befolkningens behov.

En förutsättning för både kommunernas och regeringens arbete för en stärkt kompetensförsörjning är att prognoserna av det framtida behovet av handläggare utvecklas och används både i det nationella och i det regionala och lokala kompetensförsörjningsarbetet. Det kan också krävas andra insatser på nationell nivå, som att anpassa regelverken efter nya arbetssätt och anpassa antalet platser på socionomutbildningen efter befolkningens behov.

I det här kapitlet sammanfattar vi våra slutsatser från studien och presenterar våra rekommendationer till regeringen och kommunerna för en stärkt och mer strategisk kompetensförsörjning.

8.1 PÅ KORT SIKT HAR BEMANNINGSLÄGET FÖRBÄTTRATS – MEN PÅ LÄNGRE SIKT VÄNTAR UTMANINGAR

Våra resultat om socialtjänstens bemanning är inte entydiga, men vår samlade bedömning utifrån de data vi har tillgång till är att bemanningsläget har förbättrats nationellt de senaste 1-2 åren. Användningen av hyrpersonal sjunker och utannonserade handläggartjänster har flera sökande. Vi ser även att bemanningen i förhållande till befolkningen har ökat under en tioårsperiod, även om det är svårt att säga hur bemanningen utvecklats i förhållande till behoven. Exempelvis vet vi att socialtjänsten fått flera nya uppdrag och att antalet ensamkommande barn och orosanmälningar båda har ökat under samma period.

Socialtjänsten har lyckats rekrytera många unga handläggare, vilket inneburit att det har skett ett generationsskifte i socialtjänsten. Myndighetsutövningen står därmed inte inför samma stora pensionsavgångar som till exempel hälso- och sjukvården, där en fjärdedel av de yrkesverksamma läkarna, en femtedel av sjuksköterskorna och en knapp tredjedel av tandläkarna är 60 år eller äldre. Slutligen kan vi inte heller se att socionomerna väljer andra yrken i högre utsträckning än tidigare, utan intresset för att arbeta med myndighetsutövning består. Andelen socionomer som arbetar som socialsekreterare och kuratorer har varit konstant sedan 2003, och andelen socionomer som är anställda i kommunal sektor har varit konstant sedan 1995.

På längre sikt väntas däremot behovet av socialtjänst öka ännu mer i och med ändrade demografiska förutsättningar, och särskilt med fler och en ökande andel äldre i befolkningen. Det innebär att även behovet

av utredningar och beslut om insatser förväntas öka. Dessutom har socialtjänstens uppdrag utvecklats och blivit alltmer komplext. Under de senaste 25 åren har socialtjänstens uppdrag utökats och förtydligats till att bland annat omfatta personlig assistans enligt LSS, stöd till spelmissbrukare, samverkan med alltmer avancerad hemsjukvård, samt arbete mot våldsbejakande extremism och våld i nära relationer. Frågan är om dagens bemanning kommer att räcka för att möta de ökade behoven som gör att både behovet av antalet anställda och bredden i deras kompetens ökar.

Även om bemanningsläget verkar ha förbättrats nationellt finns det fortfarande stora skillnader i bemanning över landet, med ett lägre antal handläggare per 1 000 invånare och färre sökande till utlysta tjänster i glesbygden jämfört med i storstäder samt städer och förorter. Även om det är svårt att med säkerhet utesluta att den lägre bemanningen delvis beror på skillnader i personalbehov, visar en grov uppskattning av kommunernas behov utifrån det kommunala utjämningssystemet, att glesbygdskommunerna hade färre handläggare i förhållande till sitt förväntade behov.

Kompetensförsörjningen skiljer sig även åt mellan socialtjänstens områden. Kommunerna rapporterar störst svårigheter att rekrytera till den sociala barn- och ungdomsvården, där det finns ett krav på socionomexamen för att utföra centrala uppgifter. Våra resultat tyder även på att den sociala barn- och ungdomsvården och stöd till personer med funktionsnedsättning har högst andel vakanser. Kravet på socionomexamen blev särskilt svårt att leva upp till när det stora antalet ensamkommande barn som placerades i kommunerna 2015–2017 orsakade en arbetstopp som bemanningen inte var anpassad för.

För att säkra en god bemanning behöver kommunerna både attrahera nya medarbetare och behålla sin befintliga personal. Det har visat sig inte vara helt lätt att få en bild av hur många handläggare som lämnar yrket varje år, och uppgifter från olika aktörer pekar på olika nivåer. Men andelen personer som har stannat kvar inom yrket men bytt arbetsgivare verkar vara högre än genomsnittet bland kommunala yrkesgrupper. En orsak kan vara att handläggarna är unga och mer benägna att byta arbetsgivare, en annan att den höga efterfrågan på handläggare har gjort det möjligt att höja lönen genom att byta arbetsgivare. Men personalomsättningen kan också vara ett tecken på missnöje med arbetsmiljön. Handläggare har rapporterat om stora mängder administration och bristande stöd från chefer. Andelen personer som helt lämnade yrket (inklusive pensionsavgångar) var däremot i linje med andra yrkesgrupper i kommunerna, även om det har ökat något sedan 2011.



8.2 UNGA HANDLÄGGARE OCH BEHOV AV NYA KOMPETENSER STÄLLER KRAV PÅ STÖD OCH KOMPETENSUTVECKLING

I dag är en fjärdedel av handläggarna i socialtjänsten, omräknat till heltider, yngre än 30 år. Det är å ena sidan en styrka, genom att socialtjänstens myndighetsutövning redan har gått igenom en stor generationsväxling. Samtidigt är åldersfördelningen en utmaning, eftersom många av de unga handläggarna har kort erfarenhet inom yrket. För att säkerställa en god myndighetsutövning är det viktigt att handläggarna får en lämplig introduktion och fortbildning. Det finns även en risk att de nyanställda handläggarna söker sig vidare till andra yrken om de inte får exempelvis bra introduktioner, vidareutbildning och arbetsvillkor. Just introduktionerna kan dessutom bli en särskild utmaning om det inte finns kvar tillräckligt många erfarna handläggare i socialtjänsten.

Det finns även en geografisk skillnad i åldersstrukturen. Tätorter har en större andel unga medan kommuner i glesbygd har en större andel äldre handläggare, vilket innebär att kommuner med fler handläggare per 1 000 invånare även har yngre personal.

I dag ligger ansvaret för introduktion och fortbildning på kommunerna. Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att stötta kommunerna i introduktionsarbetet, vilket har resulterat i webbaserade introduktionsunderlag om social barn- och ungdomsvård respektive ekonomiskt bistånd. Däremot finns det inga generella författningar som rör yrkesintroduktion eller dess innehåll. Vår undersökning visar att drygt 80 procent av kommunerna har en särskild introduktion för nyexaminerade handläggare, ofta i form av en mentor eller handledare att fråga om råd eller ha regelbundna möten med. Men mentorskap kräver dels att det finns erfarna handläggare i verksamheten som kan fungera som mentorer, dels att det finns tid att avsätta till handledningen. Knappt hälften av kommunerna som har en introduktion deltar också i länsgemensamma introduktionsprogram, men programmen har olika utformning och ambitionsnivå.

Utöver en god introduktion behövs också kontinuerlig fortbildning. Både statliga utredningar och våra intervjuer med brukarföreträdare har tagit upp behovet av fortbildning om specifika brukargrupperns förutsättningar och behov, exempelvis barn eller personer med specifika funktionsnedsättningar. När dagens socionomutbildning etablerades och den gamla, mer yrkesinriktade utbildningen inom social omsorg lades ned, var tanken att sådana specialistkunskaper skulle tillgodoses via påbyggnadsutbildningar. Men ekonomiska hinder och ett otydligt ansvar verkar ha försvårat utbudet av fortbildning från lärosätena. De statliga kompetenssatsningar som har gjorts,

exempelvis i form av att Socialstyrelsen upphandlat påbyggnadskurser, har varit tillfälliga.

Med utökade ansvarsområden, förändrade behov i befolkningen och hos brukarna samt med utvecklingen av nya arbetssätt i socialtjänsten, behöver de kunskaper och färdigheter som handläggare fått genom sin grundutbildning utvecklas och uppdateras under arbetslivet. Sannolikt kommer därför tillgången till fortbildning genom hela arbetslivet att bli allt viktigare framöver. Ett exempel är behovet av fortbildning för att kunna dra nytta av ny teknik och digitalisering för att effektivisera arbetet.

I takt med att enklare arbetsuppgifter som informationsinhämtning och schablonmässiga beräkningar av försörjningsstöd automatiseras, blir sannolikt de uppgifter som fortfarande utförs av handläggarna alltmer kvalificerade. Det ökar kraven på handläggarnas kompetens och förmåga att göra komplexa helhetsbedömningar som tar hänsyn till en brukares hela livssituation. Även uppdraget till utredningen Framtidens socialtjänst att tydliggöra handläggarnas uppdrag, befogenhet och ansvar för att socialtjänsten bedrivs kunskapsbaserat pekar mot att behovet av teoretiska kunskaper hos handläggarna bara kommer att öka. Det innebär att vikten av att handläggarna både har en lämplig grundutbildning och möjlighet att löpande fortbildas om nya forskningsresultat ökar.

Socialstyrelsens allmänna råd och 2009 års barnskyddsutredning rekommenderar socionomexamen för handläggare i myndighetsutövningen, men i dag är det fortfarande en knapp tredjedel som har en annan eftergymnasial utbildning, vanligen socialt arbete eller samhälls- och beteendevetenskap. Andelen socionomer är högst, cirka 90 procent, i den sociala barn- och ungdomsvården, där det finns ett lagstadgat kompetenskrav, men betydligt lägre, 45 procent, bland biståndsbedömare. Det tyder på att Socialstyrelsens allmänna råd om socionomkompetens hos dessa grupper har haft en begränsad effekt, särskilt i konkurrens med det lagstadgade kompetenskravet inom den sociala barn- och ungdomsvården.

Att politiker har ett stort ansvar för myndighetsbeslut inom socialtjänsten i Sverige är något som behöver vägas in när beslutsfattare vill öka professionaliseringen och göra socialtjänsten mer kunskapsbaserad. Det skapar en spänning mellan å ena sidan möjligheten till ansvarsutkrävande genom den politiska processen, och å andra sidan intresset av att de kunskapsbaserade åtgärder, metoder och behandlingar som ger bäst förväntat resultat är de som används. Internationellt går utvecklingen mot att beslut om myndighetsutövning i högre grad fattas av tjänstemannaexperter än av politiker.



En annan grundförutsättning för en mer kunskapsbaserad socialtjänst är att produktionen och spridningen av ny forskning om socialtjänst stärks. Både SBU (2017) och Forte (2019) konstaterar att det finns många kunskapsluckor på socialtjänstens område. Exempelvis saknas i många fall kunskap om vilka insatser som är effektiva för olika brukargrupper, vad som är god kvalitet ur ett brukarperspektiv och vilka resultat socialtjänstens insatser får på lång sikt (Forte 2019). För att fylla kunskapsluckorna krävs en långsiktig samverkan mellan kommuner och lärosäten, som både inbegriper kommunernas deltagande i forskningsverksamheten och möjlighet att påverka forskningsfrågor samt fungerande strukturer för att sprida forskningsresultaten till socialtjänsten genom fortbildning.

8.3 REGERINGENS STYRNING HAR INRIKTATS PÅ ATT PÅVERKA KOMMUNERNAS KOMPETENSFÖRSÖRJNINGSBETE

Regeringens fokus i arbetet med att säkerställa en god kompetensförsörjning i socialtjänstens myndighetsutövning har framför allt varit inriktad på att påverka kommunernas kompetensförsörjningsarbete. Det har skett genom tillfälliga medel till kommunerna för att kunna anställa fler handläggare, utveckla nya arbetssätt och kunna anställa fler administratörer för att effektivisera handläggarnas arbete. Men det finns en risk att medel för bemanning kan förstärka regionala skillnader, eller i vart fall inte minska dem, eftersom möjligheten att använda medlen är beroende av att kommunerna kan rekrytera handläggare. Regeringen har även indirekt påverkat kommunernas efterfrågan på personal genom regelförenklingar avsedda att minska behovet av handläggare, till exempel genom att möjliggöra förenklad biståndsbedömning inom äldreomsorgen.

Den mest långtgående åtgärden från regeringen har varit att införa ett tvingande kompetenskrav i den sociala barn- och ungdomsvården, en åtgärd som även den fokuserar på vem kommunerna kan rekrytera till myndighetsutövningen (se 3 kap. 3 a § SoL). För den övriga myndighetsutövningen finns ingen motsvarande bestämmelse. Socialstyrelsen har visserligen utfärdat allmänna råd om handläggarnas kompetens, men de har haft en begränsad effekt.

Däremot har regeringen inte genomfört några särskilda insatser för att öka utbudet av handläggare, exempelvis genom att skjuta till extra pengar för att öka antalet platser på socionomutbildningen – som den gjort för läkarprogrammet och för barnmorskeutbildningen. Det har inte heller genomförts några särskilda statliga insatser för att underlätta för personer

med annan utbildning än socionom att komplettera sin utbildning för att få en kompetens som är anpassad till att arbeta med utredningar i socialtjänsten.

Ansvar för att dimensionera socionomutbildningen och andra utbildningar ligger på lärosätena. Socionomutbildningen har ett högt söktryck och en relativt hög andel studenter tar sig igenom utbildningen. Statistik visar även att 80–90 procent av socionomerna arbetar inom relevanta områden. Det tyder på att både utbildningen och socionomerna är efterfrågade och att det finns argument för att utöka socionomutbildningen. Trots det verkar antalet utbildningsplatser inte ha ökat i någon större utsträckning mellan år 2010 och år 2017.

Eftersom socionomutbildningen konkurrerar med andra utbildningar inom ramen för lärosätenas så kallade takbelopp skulle en eventuell utökning av antalet platser behöva ske på bekostnad av annan utbildning, vilken gör att anpassningen efter en ökad efterfrågan går trögt. Några lärosäten nämner även att tillgången till disputerade lärare samt till verksamhetsförlagd utbildning (VFU) i socialtjänsten är en begränsande faktor för antalet utbildningsplatser.

Flera utredningar inom det utbildningspolitiska området har lyft fram att dimensioneringssystemet för högskoleutbildningar inte tillfredsställer arbetsmarknadens behov fullt ut, bland annat eftersom samverkan mellan arbetsgivare samt universitet och högskolor inte är tillräcklig. Vår enkät visar att lärosäten och kommuner i dag samverkar i relativt låg utsträckning om dimensioneringen av grundutbildningen när det gäller socionomer. Lärosätena verkar inte heller samverka sinsemellan om dimensioneringen i någon högre grad. Ändå är samverkan viktig för att säkerställa att utbudet möter efterfrågan. Det är även viktigt att samverka kring VFU:n för att undvika att bristande tillgång till VFU-platser blir ett hinder för kompetensförsörjningen.

Behörighetskrav inom fler områden av socialtjänstens myndighetsutövning skulle skapa ett större tryck på staten att även vidta åtgärder för att öka utbudet av handläggare, eftersom det då blir svårare att anställa personer med en annan utbildningsbakgrund. Detsamma gäller om det införs en legitimation för socionomer. Men det skulle också göra det svårare för socialtjänsten att anpassa sin rekrytering och ta in nya utbildningsgrupper i takt med att behoven av socialtjänst förändras och utvecklas. Vi har tidigare konstaterat att socialtjänstens uppdrag, liksom befolkningens behov, kan förändras snabbt och att det är nödvändigt att socialtjänsten kan ställa om och utveckla sin kompetens för att motsvara nya förutsättningar.



8.4 DET SAKNAS PROGNOSE OCH UNDERLAG FÖR KOMPETENSFÖRSÖRJNINGSGRÄNSARBETET

Möjligheterna att kontinuerligt anpassa utbudet av handläggare efter förändrade behov försvåras av att det saknas samlad information om både dagens bemanning och framtida kompetensbehov. Socialstyrelsens Öppna jämförelser kartlägger bemanningen i delar av socialtjänsten, men för andra delar – som handläggare av insatser enligt LSS – saknas information om bemanning. Många kommuner saknar också prognoser för sitt framtida kompetensbehov. Bristen på information försvårar samverkan med lärosätena om hur många utbildningsplatser som behövs.

En faktor som gör det svårt att förutse behovet av handläggare på längre sikt är att socialtjänstens kompetensförsörjning påverkas av utvecklingen i omvärlden liksom av beslut och praxis inom en rad områden. Några exempel är migration, utvecklingen av sociala problem i samhället samt förändrade arbetssätt i socialtjänsten, exempelvis automatiserad biståndsbedömning. Även nationella myndigheter som SCB, som gör prognoser som underlag för kompetensförsörjningen för ett antal olika yrkesgrupper, har haft svårt att förutse den framtida efterfrågeutvecklingen för handläggare. Anledningen är, enligt SCB, att efterfrågan på yrkesgruppen socialsekreterare och kuratorer skiljer sig från stora delar av arbetsmarknaden genom att de påverkas av ett antal faktorer som kräver en specialanpassning av myndighetens beräkningsmodell.

SCB har påbörjat ett utvecklingsarbete för att bättre kunna prognostisera behovet av socionomer, vilket är positivt. Men även med en ny prognosmodell kommer kommunernas arbete med att inventera, identifiera och planera för sin kompetensförsörjning att vara viktig. Dels som underlag för kommunernas eget kompetensförsörjningsarbete, dels för att SCB:s prognoser delvis bygger på arbetsgivares bedömningar av hur efterfrågan på handläggare påverkas av exempelvis nya arbetssätt. Att kommunerna kan förmedla en tydlig bild av sitt kompetensbehov är även en förutsättning för att lärosätena ska ha möjlighet att anpassa sin utbildningsdimensionering efter kommunernas behov.

8.5 BEHOV AV STÄRKT KOMPETENSFÖRSÖRJNING OCH UTVECKLADE ARBETSSÄTT I KOMMUNERNA

För att säkerställa tillgången till bedömningar av god kvalitet i socialtjänstens myndighetsutövning behöver kommunerna ta sig an kompetensförsörjningen från flera håll. En viktig åtgärd är att rekrytera och behålla medarbetare med lämplig kompetens. Men att bara öka utbudet av handläggare kommer troligtvis

inte att räcka: kommunerna behöver införa effektivare arbetssätt för att använda handläggarnas kompetens på bästa sätt. Vår studie visar att kommunerna redan i dag arbetar med olika strategier i sitt kompetensförsörjningsarbete och att det finns en stor medvetenhet om behovet av lösningar för att klara kompetensförsörjningen. Vilka strategier som behövs skiljer sig åt mellan kommunerna i landet eftersom förutsättningar är så olika.

När det gäller rekrytering av nya medarbetare är både nyexaminerade socionomer och de 9–17 procent socionomer som arbetar inom yrken som inte motsvarar deras utbildning intressanta som rekryteringsunderlag. Men det kräver att kommunerna uppfattas som attraktiva arbetsgivare. Socialtjänsten behöver också arbeta för att behålla den personal som redan arbetar i yrket – i synnerhet de många unga medarbetare som tillkommit de senaste 5–10 åren. Vår studie visar att kommunerna arbetar för att ge handläggarna en god introduktion till yrket och goda utvecklingsmöjligheter, men att arbetet kan utvecklas ytterligare. Bland annat är det viktigt att personalbrist eller brist på erfarna handläggare inte står i vägen för introduktioner och kompetensutveckling. Särskilt viktigt är det att värna om en bra arbetssituation inom de delar av socialtjänsten som har svårast att rekrytera medarbetare, vilket för närvarande är den sociala barn- och ungdomsvården samt verksamheter enligt LSS.

När det gäller nya och effektivare arbetssätt arbetar kommunerna framför allt med att överföra administrativa och praktiska uppgifter till annan personal än handläggare. Mer revolutionerande arbetssätt, som automatiserad handläggning och digitala verktyg, är ännu relativt ovanliga – men här kan läget ändras snabbt. Nya arbetssätt kan dels göra kommunerna mer attraktiva som arbetsgivare, dels minska efterfrågan på handläggare genom att arbetsuppgifter strömlinjeformas eller automatiseras helt.

Användningen av nya arbetssätt är särskilt viktig för glesbygdskommuner där bemanningssituationen är som svårast. Vi ser flera exempel på att kommuner delar på handläggartjänster inom mindre områden av socialtjänsten, som exempelvis familjerätt, men det är något som kan utvecklas vidare.

Slutligen ser vi ett behov av att kommunerna i större utsträckning samverkar med lärosätena om utbildningarnas dimensionering och innehåll. Men för att kunna ta hänsyn till kommunernas behov av socionomer behöver lärosätena få tillgång till underlag som beskriver kommunernas nuvarande och framtida personalbehov.



8.6 VI REKOMMENDERAR

En god kompetensförsörjning i socialtjänsten är en förutsättning för att personer i behov av socialtjänst ska få rätt stöd i rätt tid. Kompetensförsörjningen är ett gemensamt ansvar som delas mellan staten och kommunerna. Vi har identifierat fyra utvecklingsområden som syftar till att utveckla och stärka kompetensförsörjningen av handläggare i socialtjänsten och på så sätt förbättra förutsättningarna att möta behoven hos dagens och framtidens brukare. Inom varje område formulerar vi rekommendationer till kommunerna och regeringen.

8.6.1 Främja utvecklingen mot en kunskapsbaserad socialtjänst genom långsiktiga strukturer för introduktion, fort- och vidareutbildning samt forskning

Att det finns kunskap om vad som är effektiva insatser i socialtjänsten och att handläggarna har relevant kompetens är avgörande för att brukarna ska få ändamålsenliga insatser utifrån sina behov. Förutsättningarna för socialtjänsten att arbeta kunskapsbaserat behöver stärkas genom forskning, fortbildning och goda introduktioner i övergången från utbildning till yrkesliv. Vi rekommenderar att:

- *Kommunerna bör avsätta tid och resurser för att ge handläggarna möjlighet att bygga upp sin erfarenhet och kompetens*

Eftersom socionomexamen är bred är det inte möjligt att inrymma all kunskap som behövs för att arbeta som handläggare i socialtjänsten i utbildningen. Därför behövs en bra och strukturerad introduktion i yrket samt kontinuerlig, verksamhetsnära kompetensutveckling under karriären.

Tillgången till goda introduktioner är särskilt aktuell just nu, efter det stora inflödet av nya medarbetare sedan 2014. Oerfarna handläggarna behöver stöd för att möta och bedöma behoven hos brukarna, även brukare med komplexa behov. För att klara den långsiktiga kompetensförsörjningen är det viktigt att socialtjänsten lyckas behålla sina nya medarbetare genom att rusta dem väl för yrket.

Men för en god introduktion krävs avsatt tid: både för nya handläggare att gradvis ta ett större ansvar och bli mer självständiga och för mer erfarna kollegor, som måste kunna handleda och svara på frågor utan att det sker i konkurrens med övriga arbetsuppgifter.

Även erfarna handläggare behöver utrymme att ägna sig åt ett kontinuerligt lärande i en allt mer kunskapsbaserad socialtjänst där ny kunskap leder till nya arbetssätt; men också för att svara upp mot ett alltmer komplext och föränderligt socialtjänstuppdrag. Men högskolekurser och intern fortbildning har begränsad nytta om det saknas förutsättningar att fullfölja utbildningen eller att omsätta kunskaperna i praktiken. Kommunerna behöver därför avsätta tid och resurser för löpande fortbildning och verksamhetsnära forskning, så att handläggarna kan stärka och utveckla både sin egen kompetens och socialtjänstens arbete.

Det vilar också ett ansvar på handläggarna själva, både individuellt och som yrkesgrupp, att generera och löpande ta del av och använda ny kunskap.

► *Kommunerna bör vidareutveckla sin samverkan kring introduktion och fortbildning*

De flesta kommuner har en särskild introduktion för nyexaminerade handläggare, men förutsättningarna för introduktion och fortbildning skiljer sig åt över landet bland annat beroende på kommunstorlek och närhet till lärosäten. Vilken kunskap som behövs ser också olika ut i olika kommuner, men det finns vissa kunskapsområden som är gemensamma för hela eller delar av socialtjänsten. Inom sådana områden finns det mycket att vinna på en ökad samverkan om att ta fram gemensamma introduktioner och fortbildning.

Vi rekommenderar därför kommunerna att stärka sin samverkan kring introduktioner och fortbildning, exempelvis inom ramen för SKL:s och de regionala samverkans- och stödstrukturerna för kunskapsutveckling i socialtjänstens arbete med att ta fram länsgemensamma introduktioner. Utformningen av de gemensamma introduktionerna och i vilken utsträckning kommunerna deltar skiljer sig åt mellan länen, men det pågår ett pilotprojekt för att undersöka möjligheterna att ta fram en stärkt och gemensam introduktion.

Kommunerna bör även samordna sig för en gemensam dialog med landets lärosäten om behovet av fortbildningskurser för handläggare i socialtjänsten.



► *Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla stödet till kommunerna i deras arbete med introduktion för nya handläggare*

Utöver det arbete som pågår i kommunerna rekommenderar vi regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att utreda hur introduktionen av nya handläggare i socialtjänsten bäst kan stärkas och att ta fram lämpliga stöd till kommunerna. Socialstyrelsen har redan i dag en stödjande roll i kommunernas arbete med introduktion, bland annat genom sitt webbaserade stöd för yrkesintroduktioner inom den sociala barn- och ungdomsvården samt ekonomiskt bistånd.

Ett utökat stöd till kommunernas introduktioner skulle kunna bygga vidare på dagens webbaserade stöd och utökas till att även omfatta biståndshandläggning inom äldreomsorg och verksamhet enligt LSS. En annan möjlighet är att utreda om det är ändamålsenligt att bygga upp en struktur liknande den för läkarnas allmäntjänstgöring, så att nyexaminerade socionomer skulle arbeta under handledning i en period innan de är redo att arbeta helt självständigt. Socialstyrelsens samverkansforum med SKL och de regionala samverkans- och stödstrukturerna för kunskapsutveckling i socialtjänsten, Partnerskapet, är en naturlig samtals- och samarbetspartner i arbetet.

► *Regeringen bör etablera en långsiktig finansiering av praktiktäna forskning i socialtjänsten*

En grundläggande förutsättning för en mer kunskapsbaserad socialtjänst är löpande forskning och kunskapsutveckling på socialtjänstens områden. Handläggarnas förutsättningar att ta till sig och använda forskningsresultaten är centralt för att kunskapen ska omsättas i praktiken och göra socialtjänsten bättre för brukarna. Det är även socialtjänstens möjlighet att vara med och formulera forskningsfrågor som är angelägna ur verksamheternas och brukarnas perspektiv. Ett sätt att åstadkomma sådana länkar är att underlätta för fler personer som arbetar i socialtjänsten att forska, exempelvis på deltid, och därmed stärka banden mellan forskningen och socialtjänstens verksamheter.

År 2017 gav regeringen i uppdrag till Forte (2019) att starta och driva ett nationellt forskningsprogram för tillämpad välfärdsforskning. Programmet finansierar klient- och praktiktäna forskning på socialtjänstens områden. Inom ramen för programmet organiserar Forte även en nationell forskarskola för personer som är yrkesverksamma i socialtjänsten. Den här typen av forskningsfinansiering är ett viktigt

steg för att börja stärka kunskapen och det kontinuerliga lärandet på socialtjänstens områden, men det bör också utvecklas mer långsiktiga strukturer för forskning.

Vi rekommenderar att regeringen etablerar en långsiktig finansiering av praktisk forskning i socialtjänsten, med syftet att stödja och stärka befintliga forskningsmiljöer samt att utveckla möjligheterna till forskning och uppföljning i kommunerna. En möjlig inspirationskälla är det så kallade ALF-avtalet inom hälso- och sjukvården, som reglerar samarbetet mellan landsting och universitet, statens ersättning till landstingen för medverkan i den verksamhetsintegrerade utbildningen av läkare samt utvecklingen av den kliniska forskningen.

Forskningen bör utgå från ett tydligt personcentreringsperspektiv, för att bland annat stärka brukarens delaktighet och medskapande samt socialtjänstens helhetssyn på brukare och deras behov.

Vi har tidigare rekommenderat regeringen att stärka förutsättningarna för uppföljning och förbättringsarbete i socialtjänsten, bland annat genom förbättrad nationell statistik och registerbaserad uppföljning. Vi har också rekommenderat kommunerna att stärka dels sitt lokala uppföljnings-, analys- och förbättringsarbete, dels det gemensamma arbetet som pågår i samarbete mellan Socialstyrelsen, SKL samt kommunernas regionala samverkans- och stödstrukturer (Vårdanalys 2018a). Det är initiativ som även skulle stärka förutsättningarna att bedriva forskning om socialtjänsten.

► *Regeringen bör förtydliga universitetens och högskolornas ansvar för fort- och vidareutbildning*

En kunskapsbaserad socialtjänst förutsätter att handläggarna har möjlighet att kontinuerligt ta del av ny kunskap om till exempel nya metoder, men också att fördjupa sina kunskaper om exempelvis olika brukargrupperns förutsättningar och behov. Statliga utredningar har uppmärksammat att handläggarna ibland saknar tillräckliga sakkunskaper om olika brukargrupperns förutsättningar och behov, något som bekräftas av våra intervjuer med brukarrepresentanter. För att möjliggöra kontinuerlig förbättring av verksamheten behöver även medarbetarnas kompetens när det gäller uppföljning, analys och förbättringsarbete stärkas.

När socionomutbildningen etablerades var tanken att den här typen av specialistkunskaper skulle tillgodoses genom påbyggnadsutbildningar. Men ersättningssystemen för högskolorna och ett otydligt ansvar för yrkesverksammas kompetensutveckling verkar ha satt hinder för



fortbildning i lärosätenas regi. Flera av de statliga kompetenssatsningar som förekommit har också varit tillfälliga.

Det saknas alltså en struktur för vidareutbildning för en långsiktig kompetensutveckling för handläggare i hela landet. Eftersom det är stora skillnader i kommunernas förutsättningar att hålla eller köpa in egna vidareutbildningar är det rimligt att lärosätena tar ett stort ansvar för detta. Vi rekommenderar därför regeringen att gå vidare med Styr- och resursutredningens (SOU 2019:6) förslag om att förtydliga universitets- och högskolors ansvar för fort- och vidareutbildning i högskolelagen (1992:1434).

8.6.2 Stärk kompetensförsörjningsarbetet och utvecklingen av mer effektiva arbetssätt

Befolkningens behov av socialtjänst kommer med all sannolikhet att öka de närmaste decennierna. Om socialtjänsten ska kunna svara mot de ökande behoven krävs ett fortsatt kompetensförsörjningsarbete på två plan. Dels behöver kommunerna arbeta strategiskt för att attrahera och behålla personal, dels krävs ett stärkt utvecklingsarbete för att använda personalen mer effektivt genom nya och effektivare arbetssätt – där både kommunerna och staten har en roll. Vi rekommenderar att:

- *Kommunerna bör arbeta för att attrahera och behålla personal samt införa arbetssätt som använder personalens kompetens på bästa sätt*

Från kommunernas sida behövs ett fortsatt och långsiktigt kompetensförsörjningsarbete som angriper utmaningen från två håll – genom att fortsätta och stärka arbetet för att attrahera och behålla personal i socialtjänsten och genom att utveckla och införa nya arbetssätt för att använda handläggarnas kompetens på bästa sätt.

Socialtjänstens myndighetsutövning konkurrerar med en rad andra arbetsgivare om personer med lämplig kompetens, vilket ställer krav på en god arbetsmiljö för att handläggaryrket inte ska bli ett genomgångsyрке. Vi har inte fokuserat på att utreda vilka åtgärder som är bäst lämpade för att attrahera handläggare till socialtjänsten, men några viktiga områden att arbeta med är en god introduktion för nyexaminerade handläggare, en god arbetsmiljö, samt att kommunerna tar till vara på handläggarnas kompetens genom effektiva arbetssätt och genom att låta handläggarna utvecklas under karriären genom mer avancerade arbetsuppgifter med mer

erfarenhet. Ett ytterligare exempel är att minska inslagen av administration och rutinuppgifter till förmån för mer kvalificerat handläggningsarbete.

Nya och effektivare arbetssätt är även viktiga för att möta utmaningen som ett förväntat ökande behov av socialtjänst kommer att innebära. Vår enkät till kommunerna pekar mot att det finns både ett behov och en potential för kommunerna att effektivisera förbättra sin verksamhet med hjälp av nya arbetssätt. Nya metoder för att underlätta handläggningen, som automatiserat beslutsfattande och förenklade biståndsbeslut, används ännu i relativt låg utsträckning. Effektiva arbetssätt är särskilt viktiga i glesbygdskommuner, som redan har en mer ansträngd bemanningssituation. Mindre kommuner har också mycket att vinna på att arbeta vidare med att dela handläggartjänster med andra kommuner inom områden som har få ärenden, som familjerätt (vilket möjliggjorts genom 9 kap. 37 § kommunallagen). Vi rekommenderar därför kommunerna att intensifiera arbetet med att utveckla, prova och utvärdera nya och effektivare arbetssätt i socialtjänsten.

De regionala samverkans- och stödstrukturerna för kunskapsutveckling i socialtjänsten spelar också en viktig roll för att identifiera och lyfta arbetssätt som effektiviserar verksamheten utan att försämra kvaliteten för brukarna, och för att sprida kunskapen mellan kommunerna. Utifrån utvecklingsarbetet kan kommunerna också, var för sig och gemensamt, lyfta angelägna frågor för forskning.

► *Regeringen bör kontinuerligt se över de rättsliga möjligheterna att införa nya arbetssätt*

Även om antalet handläggare fortsätter att öka, kommer socialtjänsten att behöva effektivisera sin verksamhet genom nya arbetssätt för att möta det ökande behovet av socialtjänst. Samtidigt är det viktigt att detta sker utan att riskera kvaliteten och rättssäkerheten för personer som söker stöd och bistånd av socialtjänsten. Vi rekommenderar regeringen att aktivt arbeta för att fånga upp socialtjänstens behov av nya arbetssätt, utreda vilka hinder som finns för att kunna införa arbetssätten och om de kan undanröjas utan att försämra rättssäkerheten för socialtjänstens brukare. Där det är möjligt bör regeringen antingen lyfta fram hur arbetssätten kan införas inom ramarna för nuvarande författningskrav eller ta initiativ till en översyn av lagstiftningen.

Vi har exempelvis tidigare tagit upp vikten av att skapa författningsmässiga möjligheter att dela information mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård för att bättre kunna samordna brukarnas insatser samt



av att ge Socialstyrelsen rätt att samla in personuppgifter om brukares behov och insatsernas resultat som underlag för forskning om olika socialtjänstinsatserns effektivitet (Vårdanalys 2018a, b).

8.6.3 Utveckla bemanningsstatistik och prognoser som underlag för kompetensförsörjningsarbetet

Bristande bemanning i socialtjänsten slår direkt mot några av de grupper som har störst behov av samhällets stöd. Därför behövs underlag för ett mer strategiskt kompetensförsörjningsarbete, både i form av prognoser om befolkningens behov av socialtjänst och information om i vilken utsträckning behovet motsvaras av kommunernas bemanning och nya arbetssätt. Vi rekommenderar att:

- *Regeringen bör ge i uppdrag åt Socialstyrelsen och SCB att utveckla statistik och prognoser över tillgång och efterfrågan på handläggare*

I dag finns ingen tydlig och samlad bild av det nuvarande eller framtida behovet av handläggare inom socialtjänsten. Samtidigt är samlad statistik och prognoser ett viktigt stöd både för lärosätenas dimensionering av antalet platser på socionomutbildningen och för kommunernas kompetensförsörjningsarbete – ett stöd som alltså saknas i dag.

Vi rekommenderar regeringen att uppdra åt Socialstyrelsen att ta fram förbättrad statistik över tillgång och efterfrågan på handläggare i socialtjänsten samt att uppdra åt SCB att utveckla prognoserna för den framtida tillgången och efterfrågan på handläggare. Socialstyrelsens Öppna jämförelser innehåller redan i dag frågor om tillgången till kompetens i vissa delar av socialtjänsten. Dessa skulle kunna utökas till att omfatta hela socialtjänsten och användas som underlag för nationellt och lokalt kompetensförsörjningsarbete. Informationen skulle även kunna utökas till att omfatta uppgifter om vakanser. SCB har påbörjat ett arbete för att förbättra myndighetens prognosmodell för det framtida behovet av socionomer, ett arbete som bör fortsätta.

- *Kommunerna bör utveckla bemanningsstatistiken som underlag för sitt eget kompetensförsörjningsarbete och för nationell statistik*

Det saknas bemanningsstatistik och lokala prognoser för socialtjänstens kompetensförsörjning i flera kommuner. När vi har frågat kommunerna om antalet vakanta tjänster inom olika områden har det visat sig svårt

att få en samlad bild. Vår undersökning visar också att en majoritet av kommunerna saknar en plan för sin kompetensförsörjning på några års sikt. Vi rekommenderar kommunerna att inventera, identifiera och planera för sin kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten på kort och lång sikt, framför allt för intern användning men även som underlag för nationell statistik och lärosätenas utbildningsdimensionering.

8.6.4 Utveckla socionomutbildningens dimensionering efter befolkningens och arbetsmarknadens behov – samt intresset för yrket

Handläggarnas utbildning är grunden för deras kompetens att bedöma personers behov av socialtjänst och vilka insatser som är mest lämpade. Socionomutbildningen är en kärnkompetens för handläggaryrket och kommer troligen att förbli det, även om andra utbildningar kan vara ett viktigt komplement. Dimensioneringen av socionomutbildningen och dess innehåll är därför central för socialtjänstens kapacitet att möta befolkningens behov. Det finns skäl att kontinuerligt utvärdera och anpassa utbildningens dimensionering. I dag finns ett stort intresse för socionomutbildningen, både bland studenter och bland arbetsgivare inom relevanta yrken. Vi rekommenderar att:

► *Kommunerna bör gemensamt analysera sitt kompetensbehov och föra en dialog med lärosätena*

Om socionomutbildningen ska kunna svara mot kommunernas behov behöver samverkan mellan kommunerna och lärosätena om utbildningens dimensionering stärkas. Även om många kommuner redan i dag har dialog med sitt lokala lärosäte, så fokuserar diskussionerna på andra frågor än antalet utbildningsplatser. Det innebär att kommunerna går miste om ett tillfälle att ge underlag för lärosätenas planering. Med tanke på lärosätenas nationella uppdrag behövs det också mer samverkan mellan kommunerna inför deras dialog med lärosätena.

För att få ut mesta möjliga nytta av samverkan bör kommunerna samordna sig sinsemellan för att kunna ge en gemensam bild av sina framtida behov i kontakten med lärosätena. SKL och Förbundet Sveriges Socionomutbildningar har tagit initiativ till att träffas och diskutera socionomutbildningen på en nationell nivå, vilket är ett första steg mot en samordnad dialog. Men än så länge har samtalen inte handlat om utbildningens dimensionering, utan fokuserat på andra frågor.



► *Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att föreslå och utveckla samverkansarenor mellan aktörer med ansvar för socialtjänstens kompetensförsörjning*

Socialstyrelsen och UKÄ har nyligen avrapporterat ett uppdrag att se över hur tillgången på utbildad personal inom hälso- och sjukvården kan säkras genom ökad samverkan mellan berörda aktörer (Socialdepartementet 2016). Flera av de problem som regeringen har uppmärksammat i kompetensförsörjningen på hälso- och sjukvårdens område finns även i socialtjänsten. Exempelvis gäller det den låga graden av samverkan mellan lärosäten och kommuner om socionomutbildningens dimensionering.

Vi rekommenderar att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att föreslå och utveckla motsvarande samverkansarenor för socialtjänsten på nationell och regional nivå. En viktig uppgift för arenorna blir att fånga upp och ta hänsyn till olika kommunernas kompetensbehov och förutsättningar. Samverkansarenorna kan exempelvis bygga vidare på befintliga strukturer, som den nationella samverkansgruppen för kunskapsstyrning i socialtjänsten (NSK-S) eller det nationella vårdkompetensrådet som infördes efter Socialstyrelsens och UKÄ:s uppdrag. Samtidigt finns det inga hinder för lärosäten och kommuner att redan nu ta initiativ till att diskutera socionomutbildningens dimensionering mellan sig.

► *Regeringen bör överväga särskild styrning för att dimensionera socionomutbildningen*

De stora svårigheterna att rekrytera handläggare till socialtjänsten 2015–2016 visar på behovet av att regeringen tar ett större ansvar för socionomutbildningen. Det gäller särskilt eftersom regeringen har en direkt påverkan på kommunernas kompetens- och personalbehov genom sin politiska styrning. Socionomutbildningen är dessutom den huvudsakliga grundutbildningen för handläggare i socialtjänsten och kommunerna är i sin tur den största arbetsgivaren för socionomer.

Vi ser att behovet av socionomer i socialtjänsten sannolikt kommer att vara fortsatt stort och ökande, samtidigt som söktrycket på socionomutbildningen är stort. Trots detta minskade antalet examinerade socionomer 2013–2017. Det tyder på att socionomutbildningen inte har dimensionerats efter arbetsmarknadens behov och att det finns utrymme att öka antalet utbildningsplatser för att undvika en onödig brist på socionomutbildade handläggare.

Styr- och resursutredningen (SOU 2019:6) föreslog att regeringen bör styra dimensioneringen av vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken i skola samt hälso- och sjukvård genom att ange mål för antalet examina per lärosäte och år. Utredningen menar att dessa yrken dels kräver legitimation och inte kan ersättas av andra yrkesgrupper, dels att det nuvarande och framtida behovet av personal påverkas av politiska reformer. Genom kraven på VFU kräver utbildningarna dessutom medverkan av praktiska verksamheter. Flera av dessa argument är giltiga även för socionomutbildningen.

Vi rekommenderar därför regeringen att ta ett större ansvar för socionomutbildningens dimensionering. Ett första steg är att bidra till en stärkt samverkan och bättre planeringsunderlag för lärosätena och kommunerna, men i förlängningen bör regeringen även överväga att införa Styr- och resursutredningens förslag på dimensionering även för socionomutbildningen.





Referenser

- Andersson, J. (2010). "Fler män än kvinnor byter jobb". *Välfärd* 2010:3.
- Arbetsförmedlingen (2010). *Generationsväxlingen på arbetsmarknaden – i riket och i ett regionalt perspektiv*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2014). *Prognos: Var finns jobben 2014? Bedömning för 2014 och en långsiktig utblick*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2019). *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsmiljöverket (2018). *Projektrapport Socialsekreterares arbetsmiljö*. (Beteckning 2015/051465). Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Attention – Riksförbundet Attention (2018). *Familjelystets rapport del 1*. Stockholm: Attention.
- Autism- och Aspergerförbundet (2017). *Rapport: Medlemsundersökning om LSS-insatser*. Stockholm: Demoskop.
- Barnow B., J. Trutko och J. Schede Piatak (2013). *Occupational Labor Shortages: Concepts, Causes, Consequences and Cures*. Kalamanzoo: Upjohn Institute for Employment Research.
- Bergmark, Å., Lundström, T. (2014). Det sociala arbetets viktigaste resurs? Om omfattningen av personal inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*. 2004; (2):119–35.
- Betänkande (2003/04:SOU5). *Socialtjänstpolitik*. Stockholm: Socialutskottet.
- Björklund A., P-A Edin, B. Holmlund och E. Wadensjö (2006). *Arbetsmarknaden*. Stockholm: SNS Förlag.
- Björk L., Härenstam A. (2016). Differences in organizational preconditions for managers in genderized municipal services. *Scandinavian Journal of Management*, 32(4), s. 209–219.

- Bodinger, A. (2016). Specialisttjänster och legitimationskrav – nyckelfrågor för SSR. *Framtidens Karriär – Socionom*, VT 2016 s. 8.
- Corin L., Björk L. (2017). *Chefers organisatoriska förutsättningar i kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.
- Dir. (2017:39). *Översyn av socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Dir. (2018:69). Tilläggsdirektiv till Utredningen Framtidens socialtjänst (S 2017:03). Stockholm: Socialdepartementet.
- Eurostat (2019). *Degree of urbanisation: Methodology*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/methodology> [hämtat 2019-02-19].
- Flodberg, C. (2018). Vilka byter arbete och är lönepremien för att byta arbete konjunkturrellt normal? (Ekonomiska kommentarer). Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Forte (2019). *Strategisk forskningsagenda för det nationella programmet om tillämpad välfärdsforskning*. Stockholm: Forte.
- Försäkringskassan (2018). *Sjukfrånvaron på svensk arbetsmarknad. Sjukskrivningar längre än 14 dagar och avslut in om 180 dagar i olika branscher och yrken* (Socialförsäkringsrapport 2018:2). Stockholm: Försäkringskassan.
- Heimersson, A. (2018). Orosanmälningarna ökar – ingen vet varför. *Dagens agenda*. 2018-03-13.
- Högskoleverket (2003). *Social omsorgsutbildning och socionomutbildning. En översyn*. (Rapport 2003:29). Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2009). *Utvärdering av socionomutbildningen vid svenska universitet och högskolor*. (Rapport 2009:36 R). Stockholm: Högskoleverket.
- Hultman, E., Forkby, T. och S. Höjer (2017). *Mot bättre beslut?: Lekmän och experter som beslutsfattare inom den sociala barnavården – en nordisk jämförelse*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- IFAU (2018). *Bristyrken i offentlig verksamhet Var arbetar de utbildade?* (rapport 2018:19). Uppsala: IFAU.
- IVO – Inspektionen för vård och omsorg (2014). *Tar socialtjänsten sitt ansvar för barn och unga? Hantering av anmälningar och genomförande av utredningar*. Stockholm: IVO.
- IVO – Inspektionen för vård och omsorg (2016). *Vad gör min LSS-handläggare? Tillsyn av myndighetsutövning ur klientperspektiv*. Stockholm: IVO.
- IVO – Inspektionen för vård och omsorg (2019a). *Granskning av kommuners arbete med våld i nära relationer 2018*. Stockholm: IVO.
- IVO – Inspektionen för vård och omsorg (2019b). *Vad har IVO sett 2018? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2018 (2019-6)*. Stockholm: IVO.

- JO – Justitieombudsmannen (JO 2001/02). *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*. Stockholm: Justitieombudsmannen.
- JO – Justitieombudsmannen (JO 2003/04). *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*. Stockholm: Justitieombudsmannen.
- Migrationsverket (2019). *Kommunmottagna enligt ersättningsförordningen*. <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Anvisning-till-kommuner-och-bosattning.html> [hämtat 2019-05-24].
- Nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården (2017). *Barnets och ungdomens reform – Förslag för en hållbar framtid. Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Prop. (1979/80:1). *Om Socialtjänsten*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Prop. (2006/07:129) *Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m.* Stockholm: Socialdepartementet.
- Prop. (2012/13:175). *Vissa frågor om behörighet för personal i hälso- och sjukvården och socialtjänsten*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Prop. (2016/17:171). *En ny kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Prop. (2016/17:180). *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Prop. (2017/18:106). *Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Prop. (2017/18:138) *Legitimation för hälso- och sjukvårdskuratorer*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Prop. (2017/18:151). *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Prop. (2018/19:68). *Ändring av övergångsbestämmelse avseende behörighetsreglering*. Stockholm: Socialdepartementet.
- PwC (2018). *En genomlysning av Socialtjänsten: Vad påverkar vägen till beslut i din kommun?* <https://www.pwc.se/sv/branscher/offentlig-sektor/socialtjanst-genomlysning.html> [hämtat 2019-07-01].
- Ranerup, A. (2018). *Value positions in digitalization and automated decisionmaking in social work*. Artikel presenterad vid SWEG 2018 The 15th Scandinavian Workshop on E-Government på Copenhagen Business School.
- Rosen (1986). The Theory of Equalizing Differences i O. Ashenfelter och Layard (red.) *Handbook of Labor Economics*, vol. 1, kap. 12, s. 641–692. Amsterdam: Elsevier.
- Regeringskansliet (2015). *Kommunala utjämningssystemet*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/kommunala-utjamningssystemet/> [hämtat 2019-02-14].

- SBU – Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2017). *Behov av praktiktäna forskning och vetenskaplig utvärdering. En analys av vetenskapliga kunskapsluckor år 2017 inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och LSS* (rapport 263/2017). Stockholm: SBU.
- SCB – Statistiska centralbyrån (2010). *Yrkesspridning och utbyttbarhet på arbetsmarknaden* (Temarapport 2010:4). Stockholm: SCB.
- SCB – Statistiska centralbyrån (2014). *Trender och Prognoser 2014. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*. Stockholm: SCB.
- SCB – Statistiska centralbyrån (2017). *Trender och Prognoser 2017. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*. Stockholm: SCB.
- SCB – Statistiska centralbyrån (2018a). *Sveriges framtida befolkning 2018–2070* (Demografiska rapporter 2018:1). www.scb.se: SCB.
- SCB – Statistiska centralbyrån (2018b). *Matchningen på arbetsmarknaden – sambandet mellan utbildning och yrke*. (Analyser om utbildning och arbetsmarknad: A40 – Temarapporter). Stockholm: SCB.
- SCB – Statistiska centralbyrån (2018c). *Arbetskraftsbarometern 2018 – vilka utbildningar ger jobb?* Stockholm: SCB.
- SCB – Statistiska centralbyrån (2018d). *Kommunalekonomisk utjämnning. Utjämningsåret 2019*. Örebro: SCB.
- SCB – Statistiska centralbyrån (2018e). *Utgjämning av LSS-kostnader mellan kommuner*. Örebro: SCB.
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2016a). *Stärkt skydd för barn och unga – Handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården*. Stockholm: SKL.
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2016b). *Utvärdering av satsningen på regionala utvecklingsledare inom den sociala barn- och ungdomsvården 2016*. Stockholm: SKL.
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2018a). *Välfärdens finansiering, 2018*. (Underlag i Excel 2018-11-29).
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2018b). *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden – Rekryteringsrapport 2018*. Stockholm: SKL.
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2018c). *Automatiserat beslutsfattande i den kommunala förvaltningen*. Stockholm: SKL.
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2018d). *Beslut inom 24 timmar!* Stockholm: SKL.

- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2018e). *Definitioner och begrepp samt tabellöversikt (kommunal personal 2017)*. Stockholm: SKL. <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/statistik/personalstatistik/personalenisiffror/tabellerkommunalpersonal2018/tabellerkommunalpersonal2017.27837.html> [hämtat 2019-06-28].
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2018f). *Kommunal personal 2017. Bilaga 1 – Teknisk beskrivning*. Stockholm: SKL. Tillgänglig: <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/statistik/personalstatistik/personalenisiffror/tabellerkommunalpersonal2018/tabellerkommunalpersonal2017.27837.html> [hämtat 2019-06-28].
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2019a). *Personalen i välfärden – så ser det ut. Personalstatistik för kommuner, landsting och regioner 2017*. Stockholm: SKL.
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2019b). *Personalen i välfärden. Personalstatistik för kommuner och regioner 2018*. Stockholm: SKL.
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2019c). *Köp av verksamhet 2017. Kommuner, landsting och regioner 2006–2017*. Stockholm: SKL.
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2019d). *Förstudie om en nationell Yrkesresa*. <https://skl.se/integrationsocialomsorg/socialomsorg/digitaliseringinomsocialtjansten/utvecklingsarbetendigitalisering/socialtjansten/forstudieomennationellyrkesresa.27129.html> [hämtat 2019-11-08].
- SKL – Sveriges Kommuner och Landsting (2019e). *Kommunernas valfrihetssystem – beslutsläge april 2019*. <https://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/valfrihetssystemersattningssystem/socialomsorg/valfrihetssystemikommunerbeslutslaget2019.27658.html> [hämtat 2019-04-30].
- Socialdepartementet (2016). *Uppdrag om samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor i hälso- och sjukvården (S2016/04992/FS)*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialdepartementet (2019). *Behov av hjälp med andning och sondmatning (S2019/00767/FST)*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialstyrelsen (2012). *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016a). *Analys av situationen i socialtjänsten – Läget under hösten 2015 och början av 2016 – delrapport 1*. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen (2016b). *Våldsbejakande extremism – Stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016c). *Krav på behörighet inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård: uppföljning av lagändring*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016d). *Delredovisning av nationell LSS-utbildning för handläggare*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016e). *Kompetenssatsning inom den sociala barn- och ungdomsvården – Redovisning av 2016 års satsning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016f). *Yrkesintroduktion för socialtjänstens barn- och ungdomsvård*. <https://www.kunskapsguiden.se/barn-och-unga/Teman/Yrkesintroduktion-for-socialtjanstens-barn-och-ungdomsvard/Sidor/default.aspx> [hämtat 2019-11-07].
- Socialstyrelsen (2018a). *Betydelsen av socialtjänstens organisering och ärendebelastning för kvaliteten i verksamheten. En kunskapssammanställning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2018b). *Stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården. Uppföljning av 2017 års medel*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2018c). *Uppdragsutbildningar till socialsekreterare och chefer. Slutrapport*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2018d). *Yrkesintroduktion för socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd*. <https://www.kunskapsguiden.se/Ekonomiskt-bistand/Teman/Yrkesintroduktion-for-socialsekreterare-inom-ekonomiskt-bistand/Sidor/default.aspx> [hämtat 2019-11-07].
- Socialstyrelsen (2019a). *Uppföljning av barnkonventionens genomslag vid tillämpning av LSS*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2019b). *Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård. Nationella planeringsstödet 2019*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU (1983:33). *Kompetens inom hälso- och sjukvården*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (1995:58). *Kompetens och kunskapsutveckling: om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (1996:138). *Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m.* Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2001:72). *Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda*. Stockholm: Socialdepartementet.

- SOU (2005:81). *Källan till en chans – Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2009:68). *Lag om stöd och skydd för barn och unga*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2010:65). *Kompetens och ansvar*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2015:70). *Högre utbildning under tjugo år*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU (2015:71). *Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2018:32). *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2018:74). *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU (2019:6). *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SSR (2016). *Kartläggning socialsekreterare 2015*. Stockholm: SSR.
- SSR (2018). *Kartläggning socialsekreterare 2018*. Stockholm: SSR.
- SSR (2019). *Sänk personalnotan med bättre arbetsvillkor och löner Högre personalomsättning i kommunerna kostar miljardbelopp* (Rapport 2019-03-20). Stockholm: SSR.
- Tenfält, T. (2019). Var tredje samverkar med grannkommunen. *Dagens Samhälle*, 2019-09-05 s. 2–3.
- Tham, P. (2013). *Socialsekreterares arbetsvillkor – vad bidrar till arbetstillfredsställelse och stabilitet?* Gävle: Högskolan i Gävle.
- Tham, P., Lynch, D. (2019). ‘Lost in transition?’—Newly educated social workers’ reflections on their first months in practice. *European Journal of Social Work*, 22(3), 400–411.
- UKÄ – Universitetskanslersämbetet (2014). *Universitet och högskolor årsrapport 2014* (Rapportnummer: 2014:7). Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ – Universitetskanslersämbetet (2018). *Universitet och högskolor årsrapport 2018* (Rapportnummer: 2018:5). Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ – Universitetskanslersämbetet (2019). *Universitet och högskolor årsrapport 2019* (Rapportnummer: 2019:11). Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Vision (2015). *Socialchefsrapport 2015 – Uppdrag välfärd*. Stockholm: Vision.
- Vision (2016). *Socialchefsrapport 2016. Akut rekryteringsläge i socialtjänsten – åtta åtgärder för ett schyst arbetsliv*. Stockholm: Vision.

- Vision (2017). *Mot en stabil personalsituation. Socialchefsrapport 2017*. Stockholm: Vision.
- Vision (2018). *Drömjobb i framtidens socialtjänst. Socialchefsrapport 2018*. Stockholm: Vision.
- Vision (2019). *Socialchefsrapporten 2019. Rätt riktning i socialtjänsten*. Stockholm: Vision.
- Vårdanalys – Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018a). *Fatta läget. Om systematisk uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga* (rapport 2018:9). Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.
- Vårdanalys – Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018b). *Lika läge för alla? Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården* (rapport 2018:10). Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.
- Vårdanalys – Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018c). *Allmän tillgång? Ett kunskapsunderlag för en stärkt försörjning av läkarkompetens i första linjens vård* (rapport 2018:5). Stockholm: Vårdanalys.



BILAGA 1 – STATISTIK ÖVER ANTALET ÅRSARBETANDE HANDLÄGGARE I SOCIALTJÄNSTEN

För att beskriva bemanningen av handläggare i socialtjänsten använder vi statistik från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Socialstyrelsen. Både SKL och Socialstyrelsen redovisar bemanningen räknat som antal årsarbetande handläggare. Årsarbetare är ett mått som anger hur många anställda en kommun skulle ha haft om sysselsättningsgraden för månadsavlönade anställda och antalet arbetade timmar för timavlönade summeras till heltidsanställningar. Antalet årsarbetare räknas fram med hjälp av den faktiska sysselsättningsgraden för månadsavlönade och timavlönade (SKL 2018e, Socialstyrelsen 2019c). För månadsavlönade innebär det att en heltidsanställd handläggare som av någon anledning bara arbetar 75 procent motsvarar 0,75 årsarbetare (SKL 2018e). Timavlönade omvandlas till årsarbetare genom att dividera antalet arbetade timmar under månaden före mät månaden med 165, som är en schablon för heltidssysselsättning för en månad (SKL 2018e, Socialstyrelsen 2019c).

SKL:s data består av personalstatistik över anställda i landets kommuner i november månad 2008–2017. Statistiken tas från kommunernas löneadministrativa system i samband med lönekörningen för den månad som gäller som mät tidpunkt (SKL 2018f). Vi använder statistik för yrkesgrupperna 351010 Socialsekreterare och 351012 Biståndsbedömare enligt versionen av *Arbetsidentifikation kommuner och landsting* (AID) som gällde till och med 2017.

- 351010 Socialsekreterare
Utreder, planerar, analyserar eller utvärderar inom socialtjänsten. Myndighetsutövning ingår.
Exempel: Socialsekreterare, socialinspektör, familjerättssekreterare, familjebehandlare.
- 351012 Biståndsbedömare
Utreder, planerar, bedömer och utvärderar hjälpbehov inom socialtjänst/omsorg.
Exempel: Biståndsbedömare, LSS-handläggare.

Statistiken över personalomsättningen 2008/09–2016/17 gäller gruppen *Socialsekreterare m. fl.* och innehåller personalkategorierna 351010 Socialsekreterare, 351011 Fältsekreterare, 351012 Biståndsbedömare, 351013 Familjerådgivare och 351014 Integrationshandläggare, där socialsekreterare och biståndsbedömare stod för 89,7 procent av personerna i gruppen 2017. Även den här informationen kommer från SKL:s löneadministrativa system.

Socialstyrelsens bemanningsstatistik består av inrapporterat antal handläggare 1 februari 2019 i enkäten Öppna jämförelser, som riktar sig till socialchefer eller motsvarande i landets kommuner och stadsdelar. Enkäten består av åtta delar, där del 2. Ekonomiskt bistånd (E), del 6. Sociala barn- och ungdomsvården (B) och del 8. Äldreomsorg (Ä) innehåller frågor om antalet årsarbetare.

BILAGA 2 – BERÄKNING AV KOMMUNERNAS STRUKTURELLA FÖRUTSÄTTNINGAR

Bemanningen i socialtjänstens myndighetsutövning påverkas bland annat av vilket befolkningsunderlag och geografiska förutsättningar en kommun har. Till exempel förväntas en kommun med en större andel äldre i befolkningen behöva ta emot och handlägga fler ansökningar om äldreomsorg.

Vi har därför tagit fram ett viktat strukturindex som utgår från de strukturella förutsättningar som förväntas påverka en kommuns kompetensbehov. Indexet beräknas med hjälp av kostnadsutjämningsdelen av det kommunala utjämnningssystemet och systemet för utjämning av kostnader för insatser enligt LSS (SCB 2018d).

Kostnadsutjämnningen i det kommunala utjämnningssystemet är avsedd att skapa likvärdiga förutsättningar för landets kommuner att tillhandahålla offentliga tjänster, oberoende av vilka strukturella förutsättningar de har. Utjämnningen bygger på två principer. För det första utjämnar den enbart kostnaden för verksamheter som kommunerna och landstingen har en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla. För det andra fokuserar den bara på strukturella kostnadsskillnader, det vill säga den ska inte kompensera för kostnadsskillnader som beror på att olika kommuner är olika effektiva, tar ut högre eller lägre brukaravgifter eller har olika ambition för tjänsterna. (SOU 2018:74 s. 94–95)

Från och med att LSS trädde i kraft 2004 finns även ett separat system för att utjämna kostnader för insatser enligt LSS. Utjämnningssystemet för LSS-insatser är inte en del av det ordinarie kostnadsutjämnningssystemet, men har samma principiella uppbyggnad (Regeringskansliet 2015). Liksom det kommunala utjämnningssystemet är det avsett att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamheten (SCB 2018e).

Vi använder kostnadsutjämnningens delmodeller för individ- och familjeomsorg (IFO) och äldreomsorg samt utjämnningssystemet för LSS-insatser för att beräkna ett viktat index för kommunernas strukturella förutsättningar med hjälp av följande formel:

Viktat index för en kommuns strukturella förutsättningar =

$$\sum \text{Kostnadsandel } n, \text{riket} \times \frac{(\text{Standardkostnad } n \text{ per inv, kommun})}{(\text{Standardkostnad } n \text{ per inv, riket})}$$

där n = äldreomsorg, individ- och familjeomsorg respektive LSS-insatser.

Vi utgår från nyaste tillgängliga data, vilket innebär att viktningen för 2019 och 2018 utgår från kostnadsandelar från 2017.

Kommuner med en högre total kostnad än riket som helhet, det vill säga ett större förväntat behov av socialtjänst, får en kvot som är större än 1. Det innebär att de förväntas ha en högre bemanning per 1 000 invånare än snittet i riket, allt annat lika.

Det viktade strukturindexet kan därför användas för att uppskatta en förväntad bemanning per kommun, om vi bara tar hänsyn till dess strukturella förutsättningar.

Förväntad bemanning =

$$\frac{\text{Kostnadsandel Snittbemanning per } 1\,000 \text{ inv, riket}}{\text{viktat strukturindex, kommun}}$$

Vi använder även en indexering av den vägda standardkostnaden per invånare på riksnivå för att kunna jämföra utvecklingen av antalet handläggare per 1 000 invånare nationellt med hur kommunernas genomsnittliga strukturella förutsättningar har utvecklat sig.

Socialtjänstens standardkostnad enligt det kommunala utjämningsystemet

Det kommunala utjämningsystemet består av en inkomstutjämningsdel, en kostnadsutjämningsdel och flera regionala bidrag. Vi har valt att fokusera på kostnadsutjämningsdelen, som 2018 bestod av tio delmodeller. Av dem berör två delmodeller socialtjänsten: individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg. (SCB 2018d)

För varje delmodell beräknar Statistiska centralbyrån (SCB) en *standardkostnad*, som summeras till en total *strukturkostnad* per kommun. Kommuner som har en lägre strukturkostnad än den genomsnittliga strukturkostnaden för riket får betala en kostnadsutjämningsavgift och de som har en högre strukturkostnad än genomsnittet får ett kostnadsutjämningsbidrag (SCB 2018d).

Delmodellen för individ- och familjeomsorg är avsedd att omfatta samtliga verksamheter inom individ- och familjeomsorg, det vill säga försörjningsstöd, barn- och ungdomsvård, missbruksvård, familjerätt och övrig vuxenvård enligt SoL (SOU 2018:74). Modellen omfattar fem faktorer som påverkar kommuners kostnader för socialtjänst:

- andel arbetslösa utan ersättning
- andel lågutbildade personer födda i Sverige i åldern 20–40 år
- kvadratroten ur tätortsbefolkningens storlek i kommunen, det vill säga kommunens befolkningstäthet
- andelen av befolkningen som bor i flerfamiljshus byggda 1965–1975
- andelen av befolkningen som fått försörjningsstöd under längre tid än sex månader (SCB 2018d).

Delmodellen för äldreomsorg omfattar fem faktorer:

- antalet personer i åldersgrupperna 65–79, 80–89, 90 år och uppåt samt gifta respektive inte gifta
- hemtjänst i glesbygd
- institutionsboende i glesbygd
- andel personer 65+ födda utanför Norden
- dödlighet i kommunen (SCB 2018d).

Utjämningsystemet för LSS-insatser regleras i förordningen (2008:776) om utjämnning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Resultatet beräknas i flera steg.

Kommunens grundläggande standardkostnad för LSS-insatser beräknas genom att antalet insatser enligt Socialstyrelsens statistik och antalet assistansersättningsbeslut enligt Försäkringskassans multipliceras med den genomsnittliga kostnaden för respektive typ av insats. Till det adderas kommunens ersättning till Försäkringskassan för de första 20 assistanstimmarna per vecka, som kommunen är kostnadsansvarig för enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) 51 kap. 22 §. Samtliga antalsuppgifter mäts i oktober två år innan utjämningsåret.

Till det läggs en kostnadsskillnad på grund av olika stora behov av stöd. Kostnadsskillnaden beräknas som 70 procent av skillnaden mellan kommunens personalkostnad för LSS-insatser och den genomsnittliga kostnaden i riket. Modellen tar bara hänsyn till 70 procent av skillnaden för att minska risken för att utjämningsystemet även utjämnar för skillnader i effektivitet och ambitionsnivå för insatserna.

I ett tredje steg räknas standardkostnaden om till utjämningsårets beräknade prisnivå och en slutgiltig standardkostnad per invånare beräknas för varje kommun och för hela riket. Om en kommun har högre standardkostnad än riket får den ett bidrag, om den har en lägre standardkostnad betalar den en avgift.

BILAGA 3 – STATISTIK FRÅN STATISTISKA CENTRALBYRÅN

För att analysera socionomers arbetsmarknad beställde vi statistik från två av Statistiska Centralbyråns (SCB:s) register:

- Yrkesregistret, årgång 2001-2017
- Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), årgång 1990-2017.

Populationen utgjordes av personer med socionom- och social omsorgsutbildning som var i åldrarna 16 år och äldre och var folkbokförda i Sverige den 31 december någon gång under perioden 1990–2017. Vår definition av personer med socionom- och social omsorgsutbildning enligt Svensk utbildningsnomenklatur (SUN) 2000 var personer med utbildningsnivå 4 eller 5 (exkl 412, 522, 532) och någon av följande utbildningsinriktningar:

- 762a Social service och omsorg, allmän utbildning
- 762b Social omsorgsutbildning, äldre och handikappade
- 762c Social omsorgsutbildning, socialpedagogisk behandling
- 762d Socionomutbildning
- 762e Socionomutbildning, äldre och handikappade
- 762f Socionomutbildning, socialpedagogisk behandling

För år 1990–1999 användes översättningen från ”gamla SUN” till SUN 2000 som finns i SCB:s LISA-databas. Vi beställde följande uppgifter:

- Fördelning på åldersgrupper i tioårssteg och uppdelat på förvärvsarbetande respektive inte förvärvsarbetande 1990–2017
- Fördelning på näringsgren enligt Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI) 1990–2017
- Fördelning på sektortillhörighet enligt Standard för institutionell sektorindelning (INSEKT) 1990–2017
- Fördelning på yrkesgrupp enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK) 2005–2017

Vi beställde även en analys av personer som arbetade som socialsekreterare eller biståndsbedömare 2003–2017. Vår definition av socialsekreterare eller biståndsbedömare enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK) 2012 var personer som hade yrkesklassificeringskod 2661 Socialsekreterare eller 2663 Biståndsbedömare m.fl. Definitionen enligt SSYK 1996 var personer

som hade yrkesklassificeringskod 2492 Socialsekreterare och kuratorer eller 3461 Behandlingsassistenter m.fl. För de grupperna beställde vi följande uppgifter:

- Fördelning på ensiffrig utbildningsnivå enligt SUN 2000
- Fördelat på utbildningens tvåsiffriga huvudinriktning enligt SUN 2000 för de som har en utbildning på nivå 4–6 (eftergymnasial utbildning eller forskarutbildning)
- Fördelning på åldersgrupper i tioårssteg

BILAGA 4 – INTERVJUER MED BRUKARFÖRETRÄDARE OCH ANDRA INTRESSEENTER

Vi genomförde ett antal intervjuer under projektets gång – både orienterande intervjuer i inledningsskedet och senare intervjuer för att få en fördjupad förståelse av vissa specifika frågor. Intervjuerna genomfördes som semi-strukturerade intervjuer, vilket innebär att intervjuaren utgår från en uppsättning frågor eller teman, men inte är bunden av dessa utan kan ställa uppföljningsfrågor eller ytterligare frågor beroende på hur intervjun utvecklar sig. Syftet är att få en så heltäckande bild av ämnet som möjligt.

Under projektets gång intervjuade vi representanter för tre organisationer som representerar eller arbetar nära brukare för att få deras bild av hur brukare påverkas av bristande kompetensförsörjning i socialtjänsten. Autism- och Aspergerförbundet arbetar för att förbättra villkoren för personer med autism. Verdandi arbetar för social rättvisa och ett samhälle fritt från alkoholskador och missbruk. Stiftelsen Cesam bistår personer i en utsatt situation i att organisera sig. Intervjuerna berörde:

- Hur påverkas personer i behov av stöd och hjälp från socialtjänsten om det är brist på personal inom myndighetsutövningen?
- Påverkar en hög omsättning bland handläggarna (exempelvis mycket hyrpersonal, många som slutar etcetera) myndighetsutövningens kvalitet från ett brukarperspektiv?
- Vilka egenskaper hos handläggarna är viktigast ett brukarperspektiv? (specifika kunskaper eller utbildningar, erfarenhet av myndighetsutövning, personliga egenskaper eller något annat)
- Hur påverkar det myndighetsutövningen om handläggarna inte har de här egenskaperna?
- Har ni märkt av att det är brist på handläggare enligt de signaler ni får från era medlemmar?
- Finns det något annat relaterat till hur brukare påverkas av kompetensförsörjningen i socialtjänstens myndighetsutövning som vi inte tänkt på?

I ett inledande skede av projektet gjorde vi orienterande intervjuer med representanter för Socialstyrelsen, SKL, Föreningen Sveriges Socialchefer, utredningen Framtidens socialtjänst, samt fackförbunden Vision och Akademikerförbundet SSR. Vi deltog även vid en workshop med fackligt förtroendevalda från olika delar av socialtjänsten som anordnades av Vision för att samla inspel till utredningen Framtidens socialtjänst.

Senare återkom vi till Socialstyrelsen, SKL och SKLs socialchefsnätverk för att diskutera och kvalitetssäkra våra resultat.

De inledande intervjuerna berörde:

- Hur ser rekryteringssituationen för handläggare ut i dag?
 - Finns det geografiska skillnader?
 - Finns det skillnader mellan socialtjänstens områden?
- Hur ser utvecklingen ut? Rör vi oss mot en bättre tillgång till handläggare?
- Vad är de största anledningarna till att det varit svårt att rekrytera personer som vill arbeta med myndighetsutövning?
- Vilken kompetens och vilka egenskaper krävs i yrket?
 - Utbildning?
 - Erfarenhet?
- I vilken utsträckning har handläggarna den kompetensen i dag?
- Vilka strategier används och har använts för att stärka försörjningen av handläggare med rätt kompetens?
 - På nationell nivå?
 - På kommunal nivå?
- Är det några åtgärder som saknas?

Slutligen har vi kontaktat några personer för att ställa frågor om ett specifikt ämne. Vi har talat med ordföranden för Förbundet Sveriges Socionomutbildningar om möjliga anledningar till att antalet examinerade socionomer minskade 2013–2017 och med SCB om prognosen av tillgång och efterfrågan på socionomer i Trender och prognoser 2017 (SCB 2017).

Tabell 2. Våra intervjupersoner.

Namn	Organisation
Ulla Adolfsson	Autism- och Aspergerförbundet
Magnus Bååth	Verdandi
Hans Andersson	Stiftelsen Cesam
10 företrädare	Socialstyrelsen
6 företrädare	SKL
Camilla Blomqvist	Föreningen Sveriges Socialchefer
Kerstin Lidman	Föreningen Sveriges Socialchefer
Monica Malmqvist	Utredningen Framtidens socialtjänst

(forts.)

Tabell 2. Våra intervjupersoner. (forts.)

Namn	Organisation
Camilla Sköld	Utredningen Framtidens socialtjänst
Kristina Folkesson	Vision
Jonas Karlsson	Vision
Sara Roxell	Vision
Josefine Johansson	Akademikerförbundet SSR
Yvonne Ahlström	Akademikerförbundet SSR
Helena Johansson	Förbundet Sveriges Socionomutbildningar, Göteborgs universitet
Oskar Nilsson	SCB

BILAGA 5 – ENKÄT TILL LÄROSÄTEN MED SOCIONOMUTBILDNING

För att undersöka vad som påverkar dimensioneringen av socionomprogrammet skickade vi en enkät till programansvarig, studierektor eller motsvarande för socionomprogrammet vid samtliga högskolor och universitet som har examensrätt för socionomprogrammet. Tio lärosäten besvarade den första frågan, om namnet på lärosätet, men bara 9 av 17 lärosäten besvarade resten av enkäten. Det motsvarar en faktisk svarsfrekvens på 52 procent, men bortfallsanalysen utgår av nödvändighet från de 59 % som besvarade den första frågan.

Tabell 3. Lärosäten som besvarade enkäten.

Ersta Sköndal Bräcke högskola	Mittuniversitetet
Högskolan Dalarna	Örebro universitet
Högskolan i Gävle	Södertörns högskola
Linköpings universitet	Stockholms universitet
Lunds universitet	Umeå universitet

Svarsfrekvensen var högre bland lärosäten med färre studenter och lägre bland stora lärosäten. Det innebär att resultaten kan vara missvisande när det gäller resultat som eventuellt påverkas av lärosätets storlek. De svarande lärosätena motsvarade den faktiska fördelningen mellan lärosäten i storstäder respektive städer och förorter.

Tabell 4. Svarsfrekvens fördelat på grupper av lärosäten.

Svarsfrekvens fördelat på befolkningstäthet enligt DEGURBA i staden där lärosätet ligger			
	Antal utskick	Antal svar	Svarsfrekvens
Storstäder	12	7	58 %
Städer och förorter	5	3	60 %
Svarsfrekvens fördelat på lärosätets storlek, mätt som antal studenter			
	Antal utskick	Antal svar	Svarsfrekvens
33 % minst antal studenter	6	4	66 %
33 % median	5	3	60 %
33 % högst antal studenter	6	3	50 %

Enkäten till lärosätena

Enkätfrågorna till lärosätena var utformade enligt följande:

Underlag för dimensioneringsbeslut på socionomprogrammet

1. Vilka underlag använder ni när ni lägger fast antalet utbildningsplatser på socionomprogrammet?

Vi vill få en förståelse för vilken typ av information som ligger till grund för ert lärosätes beslut om antal platser på utbildningen. Avsikten med frågan är dock inte att bedöma vilket inflytande dessa underlag sedan har på själva beslutet om antal platser. Vi återkommer till det senare i enkäten.

	Används alltid/ nästan alltid	Används oftast	Används sällan	Används aldrig/ nästan aldrig
Tillgängliga lärarresurser med lämplig kompetens				
Tillgång till <i>interna</i> resurser till utbildningen (till exempel lokaler)				
Tillgång till <i>externa</i> resurser till utbildningen (till exempel plats för VFU)				
Antalet sökande till utbildningen vid tidigare ansökningstillfällen				
Arbetsmarknadsbehovet enligt nationella prognoser				
Arbetsmarknadsbehovet enligt prognoser på regional nivå				
Arbetsmarknadsbehovet enligt prognoser på kommunnivå				
Egna uppföljningar av studenters etablering på arbetsmarknaden efter utbildningen				

2. Har ni tillgång till något behovsunderlag som framställts av kommunerna, t.ex. i form av personal- eller kompetensförsörjningsplaner?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

3. Anser ni att ni har tillgång till det underlag som krävs för att bedöma kommunernas behov av socionomer?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

4. Skulle ni önska någon ytterligare form av underlag från kommunerna om deras behov av socionomer?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

4a. Om ja, vilken typ av underlag?

Vad påverkar antalet platser på socionomprogrammet?

5. Hur stort inflytande har följande faktorer för hur många platser ni erbjuder på socionomprogrammet?

Rangordna betydelsen av vart och ett av svarsalternativen på en skala från 1–6, där 1 är den viktigaste och 6 den minst viktiga faktorn. Ange en siffra i varje ruta.

- _____ Tillgängliga lärarresurser med rätt kompetens
- _____ Antalet sökande till utbildningen vid tidigare ansökningstillfällen
- _____ Arbetsmarknadens behov enligt nationella, regionala eller lokala prognoser
- _____ Tillgång till övriga typer av resurser till utbildningen (VFU, lokaler, etcetera)
- _____ Egna uppföljningar av studenter etablering på arbetsmarknaden efter utbildningen
- _____ Annat

6. I vilken utsträckning diskuteras frågor om dimensionering av antalet platser inom socionomprogrammet med representanter för socionomprogram från andra lärosäten?

- ☐ I mycket hög utsträckning
- ☐ I ganska hög utsträckning
- ☐ I ganska låg utsträckning
- ☐ I mycket låg utsträckning/inte alls

Socionomprogrammets innehåll

7. Har ni som lärosäte något samarbete med en eller flera kommuner där ni diskuterar socionomprogrammets innehåll?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

7a. Om ja, beskriv kortfattat hur samarbetet ser ut:

BILAGA 6 – ENKÄT TILL SOCIALCHEFER

För att kartlägga kommunernas arbete med kompetensförsörjningsfrågor skickade vi under våren 2019 en enkät till socialcheferna i landets samtliga kommuner och stadsdelar. Svarsfrekvensen var 55 procent i hela landet, men den varierade beroende på befolkningstäthet. Svarsfrekvensen var 49 procent för kommuner definierade som städer och förorter, 50 procent för storstäder och 59 procent för glesbygd. Enkätutskicket samt datainsamlingen genomfördes av Institutet för kvalitetsindikationer (Indikator) på uppdrag av Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. Inbjudan till enkäten skickades ut med e-post till registrator i respektive kommun. Datainsamling genomfördes med e-postutskick med möjlighet att bevara enkäten via webben under perioden 27 mars 2019 till 9 maj 2019.

Målgrupp och urval

Undersökningen var en totalundersökning med målet att omfatta samtliga kommuners socialchefer eller motsvarande i Sverige. Indikator samlade in registratoradresser till kommuner och stadsdelar via webben, vilket blev det totala urvalet. Vi valde att skicka enkäten till registrator i stället för direkt till respektive socialchef med förhoppning om att det skulle öka synligheten för enkäten och därmed öka antalet svar.

Totalt kontaktades 288 kommuner och 24 stadsdelar i Stockholm och Göteborg. Eftersom samtliga kommuners och stadsdelars kontaktuppgifter ingick i urvalet var täckningsgraden mycket god. Men det fanns brister i och med att kommunernas registratorer var ansvariga för att vidarebefordra e-postmeddelandet till socialchef eller motsvarande. Totalt valde 22 registratorer att inte vidarebefordra e-postmeddelandet, vilket gjorde det omöjligt för respondenten att besvara enkäten.

Enkätens utformning

Frågeformuläret bestod av två delar med totalt 13 huvudfrågor. Första delen handlade om kompetensförsörjning och arbetssätt i socialtjänstens myndighetslösning. Den bestod av nio frågor med fasta svarsalternativ, där respondenten även hade möjlighet att lämna fritextsvar. Den andra delen handlade om bemanningen i socialtjänstens myndighetsutövning och bestod av fyra frågor, där respondenten ombads att uppge antalet årsarbetande handläggare och vakanser i sin kommun. I den andra delen kan vi anta att det i en stor andel av kommunerna krävdes samordning mellan flera förvaltningar

inom kommunen för att ange antalet anställda i socialtjänstens olika delar. Detta kan ha påverkat svarsfrekvensen negativt.

I den mån det var möjligt hämtades uppgifter om bemanningen från Socialstyrelsens Öppna jämförelser i stället för att fråga kommunerna. Det innebär att vi använde samma mät punkt som Öppna jämförelser, den 2 februari 2019. Det kan ha påverkat kvaliteten på svaren, eftersom enkäten skickades ut först i slutet av mars.

Tillvägagångssätt

Fältperioden startade den 27 mars 2019 och avslutades den 9 maj 2019. Datainsamlingen fick skjutas upp i ungefär fyra månader på förfrågan av SKL. Detta eftersom Socialstyrelsens Öppna jämförelser med samma målgrupp genomfördes under den planerade mätperioden. Datainsamlingen skedde därför till viss del under påskledigheterna samt över valborg och 1 maj, vilket kan ha påverkat svarsfrekvensen.

Datainsamling genomfördes med webbaserad enkät. Ett e-postmeddelande skickades ut med information om undersökningens bakgrund och syfte samt direktlänk till en unik webbenkät för varje kommun eller stadsdel. Utskicket gjordes till varje kommun eller stadsdels registratoradress med uppmaning att vidarebefordra till socialchef eller motsvarande inom kommunen eller stadsdelen.

I slutet av datainsamlingsperioden genomförde Myndigheten för vård- och omsorgsanalys telefonpåminnelser direkt till socialcheferna eller motsvarande. Direktlänkar skickades till den personliga e-postadressen för dem som uppgett att de kunde tänka sig besvara enkäten. Detta minskade andelen personer som inte kände till undersökningen alls. Dessutom skickades flera påminnelser per e-post.

Möjliga variabler som kan påverka resultatet

De oberoende förklarande variablerna som har ingått i analysen av enkätundersökningen är följande:

- befolkningsstorlek, mätt som antalet invånare i kommunen
- kommunernas strukturella förutsättningar enligt det kommunala utjämnningssystemet och utjämnningssystemet för LSS-insatser (se bilaga 2)
- befolkningstäthet enligt DEGURBA, Degree of Urbanisation (Eurostat 2019)
- andelen handläggare 29 år eller yngre

- andelen privata utförare av socialtjänst
- kommuner med LOV-system i socialtjänsten.

Befolkningstäthet enligt DEGURBA

Vi använder Eurostats (2019) klassificeringssystem för regioner DEGURBA för att beskriva kommunernas befolkningstäthet. Klassificeringssystemet delar in kommuner i tre kategorier:

- *Storstäder* är kommuner där minst 50 procent av befolkningen bor i tätbefolkade områden (minst 1 500 invånare per km² och en totalbefolkning på minst 50 000 personer).
- *Städer och förorter* är kommuner där mindre än 50 procent av befolkningen bor i tätbefolkade områden (minst 1 500 invånare per km² och en totalbefolkning på minst 50 000 personer) samt mindre än 50 procent bor i glesbefolkade områden (färre än 300 invånare per km²).
- *Glesbygd* är kommuner där minst 50 procent av befolkningen bor i glesbefolkade områden (färre än 300 invånare per km²).

Andel privata utförare av socialtjänst

Beräkningen av andelen privata utförare i socialtjänsten utgår från statistiken i KOLADA, som sammanställs av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Vi har tagit fram en vägd privatiseringsgrad per kommun, baserat på data från 2017 eller senast tillgängliga år. Privatiseringsgraden summerar kommunens andel köp av verksamhet från privatägda företag inom ett antal socialtjänstområden, viktat för respektive områdes andel av socialtjänstens kostnader på nationell nivå.

$$\text{Privatiseringsgrad} = \sum \text{andel köp av privat verksamhet } n \times \text{vikt } n, \text{ riket}$$

där n = ett av socialtjänstens områden.

$$\text{Vikt } n = \frac{\text{Vikt } n}{\text{Kostnad samtliga socialtjänstområden, riket}}$$

En kommun som köper in hela sin verksamhet från privata företag skulle därmed få en privatiseringsgrad på 100, medan en kommun som inte köper in någon verksamhet all får en privatiseringsgrad på 0.

Privatiseringsgradsmåttet utgår från följande verksamheter:

- barn- och ungdomsvård
- insatser enligt LSS eller socialförsäkringsbalken, SFB
- insatser till personer med funktionsnedsättning (inte LSS/SFB)
- vård för vuxna med missbruksproblem
- vård och omsorg om äldre
- övrig individ- och familjeomsorg.

Tretton kommuner saknade data för någon eller några av områdena och har därför uteslutits: Arjeplog, Bjurholm, Essunga, Hällefors, Härjedalen, Hörby, Leksand, Nora, Ragunda, Skellefteå, Storuman, Sölvesborg och Älvdalen.

Kommuner med LOV-system i socialtjänsten

Utöver att andelen privatiserad socialtjänst kan tänkas påverka behovet av handläggare är det också möjligt att förekomsten av valfrietssystem enligt lagen om valfrietssystem (LOV) i sig kan påverka bemanningen av handläggare. SKL (2019e) sammanställer varje år information om vilka kommuner som har ett valfrietssystem enligt lagen om valfrietssystem (LOV) i socialtjänsten. I april 2019 hade 160 av landets kommuner ett valfrietssystem enligt LOV i drift (se tabell 5). Eslöv och Mariestad har "pausat" sina förfrågningsunderlag i väntan på utredning och beslut om ifall de ska ha ett LOV-system även i framtiden och ingår därför inte i de 160.

Det vanligaste valfrietetsområdet är hemtjänst, där 159 kommuner har ett valfrietssystem inom service och omsorg, enbart service eller service, omsorg och kommunal hälso- och sjukvård. 32 kommuner har ett valfrietssystem inom särskilt boende för äldre. Inom verksamhet enligt LSS är det framför allt daglig verksamhet (32 kommuner), ledsagarservice (19 kommuner) och avlösarservice (18 kommuner) som har valfrietssystem.

Tabell 5. Kommuner som hade ett valfrietssystem enligt LOV i drift i april 2019.

Ale	Alingsås	Alvesta	Aneby	Arboga
Arjeplog	Arvidsjaur	Arvika	Askersund	Avesta
Bengtsfors	Berg	Bjurholm	Bjuv	Boden
Bollebygd	Bollnäs	Borgholm	Borlänge	Borås
Botkyrka	Boxholm	Bromölla	Bräcke	Burlöv

(forts.)

Båstad	Dals-Ed	Danderyd	Degerfors	Dorotea
Eda	Ekerö	Eksjö	Emmaboda	Enköping
Eskilstuna	Eslöv	Essunga	Fagersta	Falkenberg
Falköping	Falun	Filipstad	Finspång	Flen
Forshaga	Färgelanda	Gagnef	Gislaved	Gnesta
Gnosjö	Gotland	Grums	Grästorp	Gullspång
Gällivare	Gävle	Göteborg	Götene	Habo
Hagfors	Hallsberg	Hallstahammar	Halmstad	Hammarö
Haninge	Haparanda	Heby	Hedemora	Helsingborg
Herrljunga	Hjo	Hofors	Huddinge	Hudiksvall
Hultsfred	Hylte	Håbo	Hällefors	Härjedalen
Härnösand	Härryda	Hässleholm	Höganäs	Högsby
Hörby	Höör	Jokkmokk	Järfälla	Jönköping
Kalix	Kalmar	Karlsborg	Karlshamn	Karlskoga
Karlskrona	Karlstad	Katrineholm	Kil	Kinda
Kiruna	Klippan	Knivsta	Kramfors	Kristianstad
Kristinehamn	Krokom	Kumla	Kungsbacka	Kungsör
Kungälv	Kävlinge	Köping	Laholm	Landskrona
Laxå	Lekeberg	Leksand	Lerum	Lessebo
Lidingö	Lidköping	Lilla Edet	Lindesberg	Linköping
Ljungby	Ljusdal	Ljusnarsberg	Lomma	Ludvika
Luleå	Lund	Lycksele	Lysekil	Malmö
Malung-Sälen	Malå	Mariestad	Mark	Markaryd
Mellerud	Mjölby	Mora	Motala	Mullsjö
Munkedal	Munkfors	Mölndal	Mönsterås	Mörbylånga
Nacka	Nora	Norberg	Nordanstig	Nordmaling
Norrköping	Norrälje	Norsjö	Nybro	Nykvarn
Nyköping	Nynäshamn	Nässjö	Ockelbo	Olofström
Orsa	Orust	Osby	Oskarshamn	Ovanåker
Oxelösund	Pajala	Partille	Perstorp	Piteå
Ragunda	Robertsfors	Ronneby	Rättvik	Sala

(forts.)

Salem	Sandviken	Sigtuna	Simrishamn	Sjöbo
Skara	Skellefteå	Skinnskatteberg	Skurup	Skövde
Smedjebacken	Sollefteå	Sollentuna	Solna	Sorsele
Sotenäs	Staffanstorps	Stenungsund	Stockholm	Storfors
Storuman	Strängnäs	Strömstad	Strömsund	Sundbyberg
Sundsvall	Sunne	Surahammar	Svalöv	Svedala
Svenljunga	Säffle	Säter	Sävsjö	Söderhamn
Söderköping	Södertälje	Sölvesborg	Tanum	Tibro
Tidaholm	Tierp	Timrå	Tingsryd	Tjörn
Tomelilla	Torsby	Torsås	Tranemo	Tranås
Trelleborg	Trollhättan	Trosa	Tyresö	Täby
Töreboda	Uddevalla	Ulricehamn	Umeå	Upplands Väsby
Upplands-Bro	Uppsala	Uppvidinge	Vadstena	Vaggeryd
Valdemarsvik	Vallentuna	Vansbro	Vara	Varberg
Vaxholm	Vellinge	Vetlanda	Vilhelmina	Vimmerby
Vindeln	Vingåker	Vårgårda	Vänersborg	Vännäs
Värmdö	Värnamo	Västervik	Västerås	Växjö
Ydre	Ystad	Åmål	Ånge	Åre
Årjäng	Åsele	Åstorp	Åtvidaberg	Älmhult
Älvdalen	Älvkarleby	Älvsbyn	Ängelholm	Öckerö
Ödeshög	Örebro	Örkellunga	Örnsköldsvik	Östersund
Österåker	Östhammar	Östra Göinge	Överkalix	Övertorneå

Tillförlitlighet och generaliserbarhet

Målet med undersökningen var att nå minst 50 procents deltagande från de tre befolkningstäthetsgrupperna samt att uppnå minst 50 procents total svarsfrekvens. Svarsfrekvensen för enkäten var 55 procent, vilket innebär att en relativt stor grupp inte har deltagit i undersökningen. Men täckningsgraden för kommuner med olika befolkningstäthet, invånarantal, strukturella förutsättningar och privatiseringsgrad får ändå anses som god då svarsfrekvens per indelning ligger runt 50 procent. Tolkning av resultaten

på nationell nivå och på övriga indelningar är därmed relativt säker. Däremot skiljde sig svarsfrekvensen kraftigt åt mellan länen, vilket gör att en tolkning av resultaten på länsnivå kräver försiktighet.

- Kommuner i glesbygd hade en högre svarsfrekvens än kommuner i storstäder samt städer och förorter.
- Kommunerna med lägst invånarantal hade en högre svarsfrekvens än de större kommunerna.
- Kommunerna med högst privatiseringsgrad hade en lägre svarsfrekvens än de med en lägre privatiseringsgrad.
- Kommunerna med lägst värde på vårt strukturindex, det vill säga kommunerna med mest gynnsamma strukturella förutsättningar, hade en något lägre svarsfrekvens än kommuner med ett högre värde.

Tabell 6. Svarsfrekvens fördelat på grupper av kommuner.

Svarsfrekvens fördelat på befolkningstäthet enligt DEGURBA			
	Antal utskick	Antal svar	Svarsfrekvens
Storstäder	46	23	50 %
Städer och förorter	87	43	49 %
Glesbygd	179	106	59 %
Svarsfrekvens fördelat på befolkningsstorlek, mätt som antal invånare			
	Antal utskick	Antal svar	Svarsfrekvens
25 % med lägst befolkningsstorlek	78	52	67 %
25 % under median	78	42	54 %
25 % över median	78	39	50 %
25 % med högst befolkningsstorlek	78	39	50 %
Svarsfrekvens fördelat på privatiseringsgrad			
	Antal utskick	Antal svar	Svarsfrekvens
25 % med lägst privatiseringsgrad	75	41	55 %
25 % under median	75	46	61 %
25 % över median	75	41	55 %
25 % med högst privatiseringsgrad	75	35	47 %
Saknar uppgift	12	8	67 %

(forts.)

Svarsfrekvens fördelat på grupper med olika strukturella förutsättningar			
	Antal utskick	Antal svar	Svarsfrekvens
25 % lägst strukturindex	78	36	46 %
25 % under median	78	45	58 %
25 % över median	78	44	56 %
25 % högst strukturindex	78	47	60 %

Bortfall

Bortfallet från urvalet, det vill säga andelen kommuner som inte har nåtts av enkäten: Totalt hade 22 av kommunernas registratorer inte öppnat e-postmeddelandet och därmed inte heller vidarebefordrat det till berörd socialchef eller motsvarande.

Internt bortfall på enskilda frågor: Det interna bortfallet i enkätens första del var över lag lågt, med undantag för fråga åtta där respondenterna ombads uppge på vilken organisatorisk nivå majoriteten av besluten skedde i olika typer av ärenden. Det interna bortfallet i enkätens andra del var högt.

Regressionsanalyser

För att undersöka om det finns något statistiskt samband mellan handläggarbemanningen och ett antal olika tänkbara förklarande variabler har vi genomfört linjära multivariata regressionsanalyser av enkätdata. Regressionsanalysen undersöker förhållandet mellan de förklarande variabler som beskrevs tidigare och kommunernas bemanningstäthet (bemanning per 1 000 invånare), personalomsättning och andel unga handläggare.

Tabell 7. Regressionsresultat.

	Bemanning per 1 000 invånare	Personalomsättning	Handläggare <30 år
1 000-tal invånare	<0.01* (0.00, 0.00)	<-0.01 (-0.00, 0.00)	<0.01 (-0.00, 0.00)
Storstäder		(Referens)	
Städer och förorter	-0.11 (-0.35, 0.13)	0.02 (-0.03, 0.07)	-0.05* (-0.09, -0.01)
Glesbygd	-0.17 (-0.41, 0.07)	0.03 (-0.02, 0.08)	-0.06** (-0.10, -0.02)
Behovsindex	0.73*** (0.35, 1.11)	-0.14* (-0.26, -0.01)	-0.08* (-0.15, -0.01)
Privatiseringsgrad	-0.01** (-0.02, -0.00)	<0.01 (-0.00, 0.00)	<-0.01 (-0.00, 0.00)
LOV-system i socialtjänsten	0.01 (-0.11, 0.13)	-0.02 (-0.06, 0.01)	<0.01 (-0.02, 0.03)
Andel handläggare <30 år	0.94** (0.35, 1.54)	0.18 (-0.01, 0.36)	
Konstant	1.10*** (0.54, 1.66)	0.42*** (0.27, 0.58)	0.35*** (0.25, 0.44)
Antalet observationer	277	224	277
Förklaringsgrad	0.19	0.07	0.08

Not: 95-procentigt konfidensintervall inom parentes.

* Statistisk signifikans på 5-procentig nivå, ** Statistisk signifikans på 1-procentig nivå, *** Statistisk signifikans på <0,1-procentig nivå.

Enkäten till socialcheferna

Enkäten till socialcheferna var utformad enligt följande:

Hur kan kompetensförsörjningen stärkas i socialtjänstens myndighetsutövning?

Enkäten fokuserar på handläggare inom socialtjänstens myndighetsutövning enligt SoL, LSS, LVU och LVM. Med myndighetsutövning menar vi socialtjänstens hantering av information om, utredning av och beslut om bistånd och insatser. Verkställighet, genomförande och uppföljning av insatserna ingår inte i begreppet. Om samma handläggare arbetar med både myndighetsutövning och andra uppgifter, gör en uppskattning av hur stor del av arbetstiden som läggs på myndighetsutövning.

Du behöver inte besvara hela enkäten vid ett tillfälle. Fram till att du skickar in enkäten på sista sidan kan du när som helst gå tillbaka och ändra eller lägga till svar. Om någon fråga inte går att svara på, hoppa över den och gå vidare till nästa.

Kompetensförsörjning och arbetssätt i socialtjänstens myndighetsutövning

Om någon fråga inte går att svara på, hoppa över den och gå vidare till nästa.

1. Tänk på de rekryteringar av handläggare inom myndighetsutövning som genomförts mellan 1 oktober 2018 och 1 mars 2019. Uppskattningsvis, hur många sökande hade ni i genomsnitt som motsvarade kvalifikationskraven?

- o Inga
- o 1–2
- o 3–5
- o Fler än 5
- o Vi genomförde inga rekryteringar av handläggare mellan 1 oktober 2018 och 1 mars 2019.

Eventuella kommentarer:

2. Har din kommun/stadsdel en aktuell planering (uppdaterad inom de senaste två åren) som beskriver ert behov av handläggare inom socialtjänstens myndighetsutövning på några års sikt?

- o Ja (gå till fråga 3)
- o Nej

Eventuella kommentarer:

2a. Om nej, vad är de viktigaste skälen till att ni inte har en planering som beskriver ert behov av handläggare inom myndighetsutövningen på några års sikt?

Här är det möjligt att ange flera svarsalternativ

- o Vi har inget behov av ett sådant underlag.
- o Vi har inte tid/resurser att ta fram ett sådant underlag.
- o Vi har inte tillräckligt med information om det framtida behovet av socialtjänst i kommunen/stadsdelen.

- o Vi har inte tillräckligt med information om hur socialtjänstens uppdrag kommer att se ut i vår kommun/stadsdel i framtiden.
- o Vi har inte tillräckligt med information om hur nya arbetssätt (ny teknik, kompetensväxling till andra yrkesgrupper etcetera) kommer att påverka behovet av personal i framtiden.
- o Vi har inte tillräckligt med information om socialtjänstens budgetutrymme i vår kommun/stadsdel i framtiden.
- o Annat, ange gärna vad:

3. Använder ni i dag någon av nedanstående strategier för att göra kommunen/stadsdelen till en attraktiv arbetsgivare för handläggare inom myndighetsutövning?

Här är det möjligt att ange flera svarsalternativ.

- o Möjlighet till forskning under en del av arbetstiden
- o Möjlighet till vidareutbildning som ger högskolepoäng, med bibehållen lön
- o Möjlighet till annan vidareutbildning eller fortbildning på arbetstid
- o Specialisttjänster för erfarna handläggare (till exempel förste socialsekreterare, metodstödjare eller gruppledare)
- o Erfarna handläggare får stegvis mer kvalificerade uppgifter
- o Åtgärder för att minska andelen tid som handläggare behöver ägna åt administration
- o Lönesatsningar, exempelvis högre lön för erfarna handläggare
- o Andra förmåner, exempelvis möjlighet att resa till arbetet på arbetstid
- o En del av veckoarbetstiden kan användas fritt för exempelvis reflektion och återhämtning
- o Annat, ange gärna vad:
- o Nej

4. Har ni någon särskild introduktion för nyexaminerade handläggare?

- o Ja
- o Nej (gå till fråga 5)

4a. Om ja, vad innehåller introduktionen?

Här är det möjligt att ange flera svarsalternativ

- o Deltagande i länsgemensam introduktion för nyexaminerade handläggare
- o Utbildning om ett specifikt område i socialtjänsten, exempelvis äldreomsorg
- o Utbildning om relevanta lagar och föreskrifter
- o Utbildning om lokala riktlinjer
- o Mentor/handledare att ställa frågor till vid behov
- o Regelbundna möten med mentor/handledare för att diskutera ärenden
- o Personen handlägger inte ärenden ensam under de första _____ månaderna
- o Annat, ange gärna vad:

5. Har din kommun/stadsdel rutiner för att säkerställa kompetensen hos inhyrd personal/konsulter som arbetar med myndighetsutövning?

- o Ja
- o Nej (gå till fråga 6)
- o Inte aktuellt, vi använder aldrig inhyrd personal/konsulter inom myndighetsutövningen (gå till fråga 6)

5a. Om ja: Enligt rutinerna, vilka kompetenskrav ställer ni på inhyrd personal/konsulter inom myndighetsutövningen?

- o Här är det möjligt att ange flera svarsalternativ.
- o Krav på socionomexamen
- o Krav på annan relevant examen på minst grundnivå i högskolan
- o Krav på erfarenhet av myndighetsutövning
- o Krav på positiva referenser från tidigare uppdrag
- o Annat, ange gärna vad:

6. Har din kommun/stadsdel under de senaste två åren haft kontakt med ett eller flera lärosäten för att diskutera deras socionomprogram?

Här är det möjligt att ange flera svarsalternativ.

- o Ja, vi har haft diskussioner kring socionomprogrammets innehåll.
- o Ja, vi har haft diskussioner kring antalet platser på socionomprogrammet.
- o Ja, vi har haft diskussioner kring att ta emot studenter för verksamhetsförlagd utbildning.
- o Ja, vi har haft diskussioner kring andra frågor, ange gärna vad:
- o Nej
- o Vet inte

7. Använder ni i dag något av följande arbetssätt i socialtjänstens myndighetsutövning?

Här är det möjligt att ange flera svarsalternativ.

- o Förenklat beslutsfattande inom äldreomsorgen
- o Nya sätt att kommunicera på distans med brukare eller andra aktörer
- o Digitala verktyg och teknik för att underlätta arbetet, exempelvis taligenkänning
- o Automatisering av hela eller delar av handlägningsprocessen, exempelvis inom ekonomiskt bistånd
- o Annan personal avlastar handläggarna med praktiska eller administrativa uppgifter
- o Annan personal avlastar handläggarna med uppgifter av enklare utredningskaraktär
- o Vi använder andra arbetssätt med syftet att effektivisera användningen av handläggares tid och kärnkompetens, beskriv gärna kortfattat nedan:
- o Nej

8. I dag delegeras många beslut inom socialtjänstens myndighetsutövning till tjänstemän. Enligt den delegationsordning som gällde 1 mars 2019, på vilken organisatorisk nivå fattas majoriteten av besluten i följande typ av ärenden?

	Politiker	Chef eller enhetschef inom socialtjänsten, 1:e social-sekreterare	Handläggare
Beslut om särskilt boende för äldre	☐	☐	☐
Beslut om bostad med särskild service enligt LSS	☐	☐	☐
Beslut om långvarig placering av barn och unga på HVB	☐	☐	☐
Beslut om placering i stödboende	☐	☐	☐
Beslut om hemtjänst	☐	☐	☐
Beslut om dagverksamhet	☐	☐	☐
Beslut om ekonomiskt bistånd eller försörjningsstöd	☐	☐	☐

9. Har det under 2018 hänt att delegering av beslut till en lägre organisatorisk nivå dragits tillbaka för att få bättre kontroll över kostnaderna?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Eventuella kommentarer:

Bemanning i socialtjänstens myndighetsutövning

Om någon fråga inte går att svara på, hoppa över den och gå vidare till nästa.

10. Omräknat till årsarbetare, hur många handläggare (anställda* respektive inhyrda/konsulter) arbetade med myndighetsutövning inom följande områden i din kommun/stadsdel den 1 februari 2019?

Vid behov får du gärna ta hjälp av personer i andra delar av din organisation för att svara på frågan.

Exempel: En månadsavlönad anställd som arbetar heltid med äldreomsorg motsvarar 1,00 årsarbetare. En månadsavlönad som arbetar halvtid med äldreomsorg och halvtid med familjerätt motsvarar 0,50 årsarbetare inom varje område. Fyll i så fall i 1,5 årsarbetare under anställda handläggare inom äldreomsorg och 0,5 årsarbetare under anställda handläggare inom familjerätt.

För timavlönade beräknas årsarbetsciffran utifrån antal arbetade timmar under januari månad dividerad med 165, som är en schablon för heltidssysselsättning för en månad. För en timavlönad konsult som arbetar 120 timmar med insatser för barn och unga under

januari månad blir årsarbetstiden $120/165 = 0,73$. Fyll i så fall i 0,73 årsarbetare under inhyrda handläggare/konsulter inom insatser för barn och unga.

Om samma handläggare arbetar både med myndighetsutövning och med andra uppgifter, uppskatta arbetstiden som läggs på myndighetsutövning så gott det går.

Hoppa över rader som inte är aktuella i din kommun/stadsdel. Om några eller alla handläggare i din kommun/stadsdel inte går att dela in i de angivna områdena anges de under Övriga.

** Räkna med både visstidsanställda och tillsvidareanställda samt personer med kortare frånvaro (mindre än en månad), som exempelvis semester, kortare sjukdomsperiod eller kortare tjänstledighet.*

	Anställda handläggare* (årsarbetare)	Inhyrda handläggare / konsulter i längre än en månad
Ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd	<i>Tas från Öppna jämförelser 2019</i>	<i>(årsarbetare)</i>
Sociala barn- och ungdomsvården	<i>Tas från Öppna jämförelser 2019</i>	
Äldreomsorg	<i>Tas från Öppna jämförelser 2019</i>	<i>Tas från Öppna jämförelser 2019</i>
Stöd för personer med funktions- nedsättning enligt LSS och Sol		
Missbruk och beroende		
Familjerätt		
Övriga		

Eventuella kommentarer:

11. Hur många av årsarbetarna i fråga 10 (anställda och inhyrda/konsulterande handläggare som arbetade med myndighetsutövning) hade socionomexamen eller annan relevant utbildning enligt HSLF-FS 2017:79* den 1 februari 2019?

Vid behov får du gärna ta hjälp av personer i andra delar av din organisation för att svara på frågan.

Exempel: Om motsvarande 2 årsarbetare hade socionomexamen och motsvarande 0,5 årsarbetare saknade högskoleutbildning, ange 2 årsarbetare.

Hoppa över rader som inte är aktuella i din kommun/stadsdel. Om några eller alla handläggare inte går att dela in i de angivna områdena anges de under Övriga.

** Det vill säga en högskoleexamen som innefattar socialt arbete, socialrätt, förvaltningsrätt och psykologi.*

- o Alla handläggare hade socionomexamen eller annan relevant utbildning enligt HSLF-FS 2017:79* den 1 februari 2019.
- o Inga handläggare hade socionomexamen eller annan relevant utbildning enligt HSLF-FS 2017:79* den 1 februari 2019.

	Antal årsarbetare med socionomexamen eller annan relevant utbildning*
Ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd	
Sociala barn- och ungdomsvården	
Äldreomsorg	
Stöd för personer med funktionsnedsättning enligt LSS och Sol	
Missbruk och beroende	
Familjerätt	
Övriga	

Eventuella kommentarer:

12. Hur många av årsarbetarna i fråga 10 (anställda och inhyrda/konsulterande handläggare som arbetade med myndighetsutövning) hade arbetat med myndighetsutövning under kortare tid än 1 år den 1 februari 2019?

Vid behov får du gärna ta hjälp av personer i andra delar av din organisation för att svara på frågan.

Räkna även med tid som handläggarna arbetat med myndighetsutövning i en annan kommun/stadsdel.

Hoppa över rader som inte är aktuella i din kommun/stadsdel. Om några eller alla handläggare inte går att dela in i de angivna områdena anges de under Övriga.

- o Alla handläggare hade arbetat med myndighetsutövning i mindre än 1 år den 1 februari 2019.
- o Inga handläggare hade arbetat med myndighetsutövning i mindre än 1 år den 1 februari 2019.

	Antal årsarbetare med mindre än 1 års erfarenhet av myndighetsutövning
Ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd	
Sociala barn- och ungdomsvården	
Äldreomsorg	
Stöd för personer med funktionsnedsättning enligt LSS och Sol	
Missbruk och beroende	
Familjerätt	
Övriga	

Eventuella kommentarer:

13. Omräknat till årsarbetare, hur många fler handläggare hade ni ett behov av och ekonomiskt utrymme att anställa inom myndighetsutövningen i din kommun/stadsdel utöver de som var anställda (tillsvidare eller visstid) den 1 februari 2019?

Vid behov får du gärna ta hjälp av personer i andra delar av din organisation för att svara på frågan.

Exempelvis 1,2 årsarbetare.

Räkna även med rekryteringsbehov som täcktes av inhyrd personal/konsulter.

Hoppa över rader som inte är aktuella i din kommun/stadsdel. Om det inte går att dela in handläggarna i din kommun/stadsdel efter område, fyll i samtliga handläggare under Övriga.

- o Vi hade ett överskott av handläggare inom myndighetsutövningen den 1 februari 2019.
- o Vi hade inget behov av eller inget ekonomiskt utrymme att anställa fler handläggare inom myndighetsutövningen den 1 februari 2019.

	Antal årsarbetare
Ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd	
Sociala barn- och ungdomsvården	
Äldreomsorg	
Stöd för personer med funktionsnedsättning enligt LSS och SoL	
Missbruk och beroende	
Familjerätt	
Övriga	

Eventuella kommentarer:

Övriga kommentarer eller synpunkter

Lämna gärna andra kommentarer eller synpunkter på enkäten här:

Stort tack för din medverkan!

Social kompetens

Om kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten

För den som behöver stöd från socialtjänsten är det viktigt att det finns tillgång till handläggare med ändamålsenlig kompetens. I den här rapporten analyserar vi utbud och efterfrågan på handläggare i socialtjänsten. Vi analyserar också det nationella och kommunala kompetensförsörjningsarbetet. Rapporten visar att rekryteringsläget har förbättrats och att socialtjänsten har kommit långt med sin generationsväxling. Samtidigt innebär inflödet av unga handläggare, tillsammans med socialtjänstens alltmer komplexa uppdrag, nya utmaningar. Vi identifierar fyra utvecklingsområden för en mer strategisk kompetensförsörjning på nationell och kommunal nivå, som riktar sig till beslutsfattare och andra med intresse för socialtjänstens kompetensförsörjning.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) uppgift är att ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv följa upp och analysera hälso- och sjukvården, tandvården och omsorgen. Vårdanalys har patienternas och brukarnas behov som utgångspunkt i sina analyser. Myndigheten ska också verka för att samhällets resurser används på bästa sätt för att skapa en så god hälsa och patient- och brukarupplevd kvalitet som möjligt. Syftet är att bistå vården och omsorgen i att förbättra kvaliteten och effektiviteten – förbättringar som ytterst ska komma patienter, brukare och medborgare till del.

