

## Revisionsrapport - 1505

# *Socialsekreterarnas arbetssituation*

Vänersborgs kommun

Lars Näsström  
Remmi Gimborn

September 2015

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund .....	3
1.2. Syfte, revisionsfråga och kontrollmål.....	3
1.3. Metod och avgränsning .....	3
1.4. Undersökningar av situationen inom socialtjänsten .....	4
<b>2. Iakttagelser och bedömningar .....</b>	<b>5</b>
2.1. Tydliga mål från socialnämnden .....	5
2.1.1. Iakttagelser.....	5
2.1.2. Bedömning .....	5
2.2. Tillräckliga förutsättningar för att uppfylla lagens intentioner .....	6
2.2.1. Introduktion och tillgång till handledning.....	6
2.2.2. Arbetstyngd och ärendebelastning .....	6
2.2.3. Övertid & Flexitid.....	7
2.2.4. Sjukskrivningstal och personalomsättning .....	8
2.2.5. Bedömning .....	8
2.3. Nämnden och förvaltningens uppföljning av arbetsmiljön och arbetssituationen	9
2.3.1. Iakttagelser.....	9
2.3.2. Åtgärder som vidtagits .....	9
2.3.3. Bedömning .....	10
2.4. Arbetets positiva och negativa faktorer.....	10
2.4.1. Iakttagelser.....	10
2.4.2. Bedömning .....	10
<b>3. Revisionell bedömning.....</b>	<b>11</b>
3.1. Rekommendationer.....	11

## ***Sammanfattning***

De förtroendevalda revisorerna har i sin riskanalys för 2015 uppmärksammat ett generellt problem med socialsekreterares arbetssituation. En kartläggning som SKL genomfört visar att många socialsekreterare är nya och oerfarna i sina roller och att arbetsledningens stöd inte alltid räcker till, samtidigt som ärendetillströmningen har ökat.

### ***Revisionsfrågan***

- Säkerställer socialnämnden en tillfredsställande arbetssituationen för kommunens socialsekreterare för att nå en god kvalitet och en rättssäker verksamhet?

### ***Revisionell bedömning***

- Vår samlade bedömning är att socialnämnden arbetar för att säkerställa en tillfredsställande arbetssituation för kommunens socialsekreterare.

### ***Kontrollmål 1***

Vi bedömer att socialnämndens förväntade resultat i allt väsentligt har en koppling till fullmäktiges inriktningsmål.

### ***Kontrollmål 2***

Vi kan konstatera att individ- och familjeomsorgen har ett antal utmaningar inom några sektorer med en hög ärendetyngd, ökat antal ärenden, svårigheter att hålla sig inom lagstadgade tidsramar, höga sjuktal och en hög personalomsättning.

### ***Kontrollmål 3***

Vi bedömer att socialnämnden bevakar frågan och att åtgärder vidtas för att förbättra socialsekreterarnas arbetssituation.

### ***Kontrollmål 4***

Vi konstaterar att socialsekreterarna har både positiva och negativa upplevelser av sin arbetssituation.

### ***Rekommendationer***

Socialnämnden bör fortsätta följa utvecklingen av orosanmälningar.

Socialnämnden bör även säkerställa att arbetet med att följa upp utredningar görs inom de bestämda tidsramarna.



# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna har i sin riskanalys för 2015 uppmärksammat ett generellt problem med socialsekreterares arbetssituation. Socialtjänstlagen fastslår att socialtjänstens arbete skall hålla god kvalitet vilket också innefattar rättssäkerhet. En grundläggande förutsättning för att verksamheten ska fungera optimalt och rättssäkert är att medarbetarna har tillräckliga förutsättningar för att genomföra sina arbetsuppgifter.

En kartläggning som SKL genomfört visar att många socialsekreterare är nya och oerfarna i sina roller och att arbetsledningens stöd inte alltid räcker till, samtidigt som ärendetillströmningen har ökat. Vid rekrytering är de sökande få och de har inte alltid rätt kompetens. Nya bestämmelser leder till ytterligare krav på dokumentation och därtill har barn och unga som kommer i kontakt med socialtjänsten ofta omfattande behov.

## 1.2. Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Syftet med granskningen är att säkerställa att socialnämnden ger sina medarbetare förutsättningarna att ha en kvalitativ och rättssäker arbetssituation.

### Revisionsfråga:

- Säkerställer socialnämnden en tillfredsställande arbetssituationen för kommunens socialsekreterare för att nå en god kvalitet och en rättssäker verksamhet?

### Revisionskriterier

- Socialtjänstlagen
- Förvaltningslagen
- Socialstyrelsens allmänna föreskrifter och allmänna råd
- KF:s styrkort
- Socialnämndens verksamhetskort

### Kontrollmål

1. Tydliga mål från socialnämnden
2. Tillräckliga förutsättningar för att uppfylla lagens intentioner
  - a) Statistik i form av övertid, ärendemängd och personalomsättning
3. Nämndens och förvaltningens uppföljning av arbetsmiljön
  - a) Åtgärder som vidtagits
4. Arbetets positiva och negativa faktorer

## 1.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom:

- Analys av relevanta styrdokument i form av verksamhetsplanering, riktlinjer och rutiner samt relevanta policys m.m.
- Intervju med nämndens ordförande, socialchef och chef för IFO.
- Gruppintervjuer med socialsekreterare kopplade till det sociala arbetet med barn och unga, försörjningsstöd respektive beroende och missbruk.

Rapporten har faktakontrollerats i verksamheten och kvalitetssäkrats internt enligt vår modell för att säkerställa god kvalitet. Granskningen avgränsas till socialsekreterarnas arbetssituation 2014-2015.

#### **1.4. Undersökningar av situationen inom socialtjänsten**

En undersökning genomförd av Novus på uppdrag av Akademikerförbundet SSR visar att arbetsbelastningen för socialsekreterare är för hög, 77 procent av de tillfrågade uppgav detta. Bland chefer i socialtjänsten uppgav 80 procent att deras arbetsbelastning var för hög. Mest slående är statistiken bland socialsekreterare som jobbar med barn- och ungdom, där uppger 91 procent att deras arbetsbelastning är för hög.<sup>1</sup>

Fackförbundet Vision har i Socialchefsrapporten 2015 konstaterat att nio av tio socialchefer upplever att det är svårt eller mycket svårt att rekrytera socialsekreterare för arbetet med barn- och unga. 2014 var motsvarande siffra sex av tio. Rekryteringssvårigheterna gäller även för socialsekreterare generellt, uppger 83 procent av socialcheferna (45 % 2014). Sju av tio socialchefer upplever att det är svårt att rekrytera chefer inom socialt arbete, 2014 var det knappt sex av tio.

I rapporten beskrivs några konsekvenser av socialcheferna, det är att kontinuitet och rättssäkerhet blir lidande, att barnperspektivet och uppföljning inte hinns med. I rapporten nämns även ett antal åtgärder för att förbättra situationen:

- Bättre introduktion
- Rimlig arbetsbelastning
- Tid för chefer att bedriva ledarskap
- Lönesättning där bra prestationer belönas<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Henriksson, Sally. Vem drar i trådarna? Akademikern september 2015: S 35-39.

<sup>2</sup> <http://vision.se/Opinion/Pressmeddelanden/2015/socialchefsrapport-2015-akut-personallage-gerbrister-i-rattssakerheten/> (avläst 2015-09-10)



## 2. Iakttagelser och bedömningar

I avsnittet presenteras de iakttagelser som gjorts under granskningen kopplat till respektive kontrollområde. Kontrollområdena är grunden för våra bedömningar och för att besvara revisionsfrågan.

### 2.1. Tydliga mål från socialnämnden

#### 2.1.1. Iakttagelser

Styrningen i Vänersborgs kommun utgår ifrån visionen och ifrån kommunfullmäktiges 14 inriktningsmål och fokusområden. De fokusområden som fullmäktige ansett är prioriterade är följande: invånare, samhällsutveckling, ekonomi, verksamhetsutveckling och medarbetare.

Socialnämndens mål utgår ifrån fokusområdena och inriktningsmålen. Nämnden har valt ut 10 specifika inriktningsmål som man ska arbeta med och utifrån inriktningsmålen har nämnden tagit fram 24 förväntade resultat som ska bidra till att inriktningsmålen nås. Utifrån inriktningsmålen och de förväntade resultaten har varje enhet fått arbeta fram aktiviteter för att nå de förväntade resultaten, totalt ca 580 enligt uppgift. Ett exempel på hur mål- och resursplanen för socialnämnden ser ut:

#### **Fokusområde: Verksamhetsutveckling**

- Medarbetarnas delaktighet, innovationskraft och kompetens ska stödjas och utvecklas
- Verksamheten ska i ökad grad utformas så att den inkluderar alla

#### **Förväntade resultat:**

Utveckla en systematisk förslagsverksamhet  
Verka för minskad oönskad personalomsättning

Utifrån ovanstående tar förvaltningens olika enheter fram aktiviteter för att nå nämndens förväntade resultat. Utöver ovanstående har nämnden ett förväntat resultat att sjukfrånvaron ska minska och att kostnaderna för sjukskrivningar ska minska.

#### 2.1.2. Bedömning

Vänersborgs kommuns styrmodell innebär att nämnderna inte utformar mål utan resultat som enheterna ska nå utifrån egenformulerade aktiviteter.

Vi bedömer att socialnämndens förväntade resultat i allt väsentligt har en koppling till fullmäktiges inriktningsmål. Vi noterar att nämnden prioriterar att minska personalomsättningen, bidra till att öka personalens delaktighet och minska sjukfrånvaron bland medarbetarna.

## **2.2. Tillräckliga förutsättningar för att uppfylla lagens intentioner**

### **2.2.1. Introduktion och tillgång till handledning**

I dagsläget har socialförvaltningen ingen enhetlig introduktion för samtliga nyanställda socialsekreterare, utan introduktionen skiljer sig åt mellan enheterna.

På försörjningsstöd har det inte funnits en tradition med introduktion för nyanställda. Därför har introduktionen inte varit likvärdig för nyanställda. Somliga har fått en handledare och fått börja med ärenden i sin egen takt. Andra har haft två handledare. Det finns synpunkter på att introduktionen inte var bra pga. att mentorn och handledaren inte hade tid och att man tidigt får arbeta självständigt. Inom försörjningsstöd har man tillgång till handledning, men kommer under hösten att ha kompetensutvecklande utbildningar då den handledare personalen efterfrågar inte har tid.

Inom familjestödsenheten uppger man också att introduktionen för nyanställda har klara brister.

Inom råd och stöd har mottagningsgruppen handledning en gång per månad förlagd utanför kommunen. Handledningen är enligt uppgift mycket uppskattad. Introduktionen på mottagningsgruppen är i likhet med försörjningsstöd inte enhetlig utan mer i form av att man får börja arbeta direkt. Detta har upplevts som positivt av medarbetarna.

Missbruksstöd har en läsanvisning för de första veckorna man arbetar på sektionen. Introduktionen innebär inläsning på rutiner, styrdokument, lagar, förordningar och kompendier. Det finns även en möjlighet att ställa frågor vid s.k. introduktionssittningar. Utöver introduktionssittningarna har de nyanställda veckovis metodhandledning med 1:e socialsekreterare de första månaderna. De nyanställda medarbetarna uttryckte att de var nöjda med introduktionen vid intervjuerna.

Förvaltningen arbetar för närvarande fram ett nytt introduktionsprogram för att ge en enhetlighet inom IFO.

### **2.2.2. Arbetstyngd och ärendebelastning**

Socialförvaltningen har med hjälp av kommunalförbundet Fyrbodal tagit fram s.k. arbetstyngdsmätningar inom enheten familjestöd. Arbetstyngdsmätningen innebär att olika arbetsmoment poängsätts och utifrån varje socialsekreterares arbetsuppgifter fås ett rekommenderat genomsnitt. Detta genomsnitt jämförs därefter med socialsekreterarens faktiska arbetsuppgifter. I tabellen på nästa sida går det att utläsa arbetstyngden under fyra månader 2014-2015 (uppgifter för januari månad saknas):



	<b>Rek. snittpoäng</b>	<b>Nov.</b>	<b>Dec.</b>	<b>Feb.</b>	<b>Mars</b>	<b>Snitt nov- mars</b>
<i>Utredningsgrupp barn och unga</i>	<b>127</b>	149	162	183	132	<b>157</b>
<i>Ensamkommande flyktingbarn</i>	<b>140</b>	176	197	162	180	<b>179</b>
<i>Familjehemsgrupp barnsekreterare</i>	<b>130</b>	149	149	179	199	<b>169</b>
<b>Genomsnitt</b>	<b>132</b>	<b>158</b>	<b>169</b>	<b>174</b>	<b>170</b>	<b>168</b>

Källa: Socialförvaltningen.

Som framgår av mätningen ovan varierade arbetstygden inom de olika grupperna inom dåvarande familjestöd i hög grad månad för månad. Något som arbetstygds-mätningen också visar är att medarbetarna i genomsnitt har högre arbetstygnd än vad som är rekommenderat inom samtliga grupper under hela perioden. Detta är ett tecken på att arbetsbelastningen inom familjestöd är hög. Något som bör uppmärksammas är att det för enskilda socialsekreterare kan vara lägre arbetstygnd än rekommenderat och högre för andra.

Enligt uppgift från förvaltningen finns det en minskande trend i antalet inkommande ärenden inom missbruksstöd och försörjningsstöd. Det har även funnits en målsättning om att socialsekreterarna inte ska ha mer än 40 ärenden, en nivå som enheten inte lyckats hålla sig inom. Försörjningsstöd har inte någon förutbestämd form av ärendefördelning, utan det görs beroende på erfarenhet och arbetsbelastning av enhetens informatör.

Mottagningsgruppen inom råd och stöd gör förhandsbedömningar av orosanmälningar. Vid en tillsyn från IVO konstaterades det att 322 orosanmälningar inkommit till socialnämnden, av dessa höll 84 procent den lagstadgade handläggningstiden om 14 dagar. Totalt har 50 förhandsbedömningar överskridit 14 dagar och en förhandsbedömning 30 dagar. Enligt uppgift vid intervjuerna har förhandsbedömningarna som överstigit tidsgränsen bedömts vara inom ramen för lagens motivering för synnerliga skäl när tidsgränsen överskrids. Enligt uppgift har antalet inkomna orosanmälningar ökat med 63 procent på ett år.

### 2.2.3. Övertid & Flexitid

Vänersborgs kommun använder sig av flexitid där medarbetarna har möjligheten att arbeta innan eller efter förvaltningens kontorstider. Förvaltningens medarbetare kan ha 100 timmars positiv flexitidssaldo varefter timmarna över 100 nollställs. Medarbetarna kan även ha 20 timmars negativ flexitid, därefter görs löneavdrag. Enligt uppgift från lönekontoret överstiger socialsekreterarna inom IFO i regel inte gränsen på 100 timmar. I tabellen nedan går det att utläsa avdelningarnas totala nettosaldotid och genomsnittligt flexitid utslaget per medarbetare i juni 2015.



Sektion	Total nettoflexitid, timmar	Genomsnitt flexitid per anställd
<i>Familjestöd</i>	280,2	29,3
<i>Försörjningsstöd</i>	130,2	10
<i>Missbruksstöd</i>	205,8	41,2
<i>Råd och stöd</i>	340,8	28,4
<i>Nyanlända</i>	72,7	36,4

Källa: Kommunens tidrapporteringssystem

Ser man till den genomsnittliga saldotiden per medarbetare varierar den mellan avdelningarna från strax över en arbetsdag per medarbetare till en arbetsvecka. Det bör uppmärksammas att det finns stora variationer mellan de anställda på sektionerna från -18h till +116h.

Förutom flexitidssaldo har medarbetarna i några enheter beordrats att arbeta övertid. Under första kvartalet 2015 hade de anställda på familjestöd arbetat i genomsnitt 7,7 timmar övertid. På enheterna råd och stöd samt försörjningsstöd var den totala övertiden/mertiden 8 timmar på hela enheten.

#### 2.2.4. *Sjukskrivningstal och personalomsättning*

Med uppgifter från kommunens hälsobokslut från 2014 kan man följa sjukskrivningstalen inom de olika avdelningarna inom individ- och familjeomsorgen. Det är stora skillnader mellan avdelningarna. Lägst sjukfrånvaro hade familjestöd och högst hade missbruksstöd.

Sektion	Sjukfrånvaro 2014 (%)
<i>Råd och stöd</i>	1,6
<i>Familjestöd</i>	1,2
<i>Försörjningsstöd</i>	4,8
<i>Missbruksstöd</i>	9,6
<b>Genomsnitt</b>	<b>4,9</b>

Källa: Vänersborgs kommuns hälsobokslut 2014

Anledningen till att sjuktalen är höga inom missbruksstöd beror enligt förvaltningen på en långtidssjukskrivning. Det har tidigare inte varit högre sjukskrivningstal inom missbruksstöd än övriga sektioner.

IFO hade en omsättning på 18 anställda under 2014. Samtliga medarbetare har slutat på egen begäran, orsaken framgår inte av statistiken. Under 2015 års första fem månader slutade 9 personer, vilket är 2 personer fler än under motsvarande period 2014. Under 2015 slutade en person för att vikariatet upphörde. Enligt uppgift från kommunen hade Vänersborg 55 anställda socialsekreterare i april 2014 och 56 anställda 2015. Personalomsättningen under årets fem första månader motsvarar 16 procent av arbetsstyrkan.

#### 2.2.5. *Bedömning*

Vi kan konstatera att individ- och familjeomsorgen har ett antal förbättringsområden, det handlar bl.a. om en förbättrad introduktion för nyanställda och en hög ärendetyngd inom familjestöd. Vi noterar att förvaltningen arbetar med att ta fram en gemensam introduktion för förvaltningens anställda, vilket vi upplever som positivt. Vi konstaterar att förvalt-



ningen har en hög personalomsättning. Vi bedömer att tillgången till handledning är god inom förvaltningen.

## **2.3. Nämnden och förvaltningens uppföljning av arbetsmiljön och arbetssituationen**

### **2.3.1. Iakttagelser**

Nämnden har enligt uppgift från ordföranden följt arbetsmiljön för socialsekreterarna under lång tid och det är en fråga som diskuteras under varje sammanträde. Nämnden följer upp övertiden inom samtliga sektioner månadsvis. Inom IFO följer nämnden även upp inkomna orosanmälningar, antalet inledda utredningar, antalet familjehems- och institutionsplaceringar och en mängd andra nyckeltal av betydelse.

I socialutskottet följs utredningstider och utskottet är med och beslutar när utredningar tar längre tid än 3 månader, enligt uppgift. Nämnden får även in redovisningar på utredningar som gått över tiden och följer upp socialutskottets samtliga beslut 2 gånger per år.

### **2.3.2. Åtgärder som vidtagits**

Den senaste ledar- och medarbetarundersökningen som genomfördes 2012 var i stora delar positiv, enligt uppgift. Utmaningarna som fanns var att få tiden att räcka till och att medarbetarna upplever stress i jobbet.

Varje sektion har utifrån ledar- och medarbetarundersökningen (LMU) fått ta fram en resultat och aktivitetsplan för att förbättra arbetsmiljön. Förvaltningen följer även upp personalens upplevelse av sin arbetssituation vid APT som hålls en gång i månaden.

När personalen har upplevt att arbetsmiljön varit dålig och detta gett ett utslag i LMU har åtgärder från företagshälsovården satts in. Vid intervjuerna nämns det att lokalerna upplevts som ett problem för personalen då det har varit trångt och många får dela rum. Något som har gjorts för detta är att IFO ska byta till nya lokaler, vilket ledamöterna i socialnämnden har verkat för.

Något som även har gjorts är att ledningen har haft diskussioner om lönesatsningar med personal- och förhandlingsutskottet (PFU). Detta har resulterat i att socialsekreterarna fått särskilda lönesatsningar fyra av de senaste sex åren.

En annan åtgärd som har vidtagits är att personalen har en timmes förtroendetid. Denna timme är en "kropp- och själ" tid vars syfte är att få återhämtning och stressreduktion. Det pågår även en utredning om möjligheten att införa en dags förtroendetid var annan vecka alternativt förkortad arbetsdag.

Det har även genomförts en fortbildningssatsning där nya och erfarna socialsekreterare fått olika kompetensutvecklande utbildningar. Chefer inom barn- och ungdomsvården har fått gå vidareutbildningar i ledarskap på högskolenivå. Sedan förra hösten har även kommunalförbundet Fyrbodals haft en gemensam yrkeshandledning för nya socialsekreterare.

Inom familjestöd ska en satsning på att anställa tre socialsekreterare genomföras, under deras introduktionsperiod ska förvaltningen under hösten hyra in konsulter i form av 1:e



socialsekreterare för att stödja de nyanställda under sin introduktion. Förhoppningen är att satsningen kan bidra till att hålla nere personalomsättningen.

Ledningen har upplevt ett problem med att rekrytera personal och framför allt erfaren personal. Därför har man lagt ner mycket tid på att utforma en attraktiv annons i rekryteringen av socialsekreterare.

### **2.3.3. Bedömning**

Vi kan konstatera att det finns en medvetenhet kring socialsekreterarnas arbetssituation på ledningsnivå och nämndnivå. Exempelen på åtgärder som vidtagits för att förbättra arbetssituationen och förutsättningarna för socialsekreterarna bekräftar detta. Satsningen på att öka antalet 1:e sekreterare inom sektionen familjestöd är positiv för att möjliggöra mer stöd i myndighetsutövningen och en bättre kontroll av att rutiner och riktlinjer följs.

Vi bedömer att socialnämnden bevakar frågan och att åtgärder vidtas för att förbättra socialsekreterarnas arbetssituation.

## **2.4. Arbetets positiva och negativa faktorer**

### **2.4.1. Iakttagelser**

Socialsekreterarna inom råd och stöd beskriver att en positiv aspekt är att det finns ett kollegialt stöd och tillit. Något som även upplevs som positivt är att chefen litar på socialsekreterarnas beslut och bedömningar i hög utsträckning. Medarbetarna tror att de påverkas av sitt arbete utan att vara medvetna om det.

En negativ aspekt som nämns är att tiden inte alltid räcker till att göra bedömningar av orosanmälningar inom 2 veckor. Vissa medarbetare anger att man inte har tid att ta pauser och läsa mail.

Socialsekreterarna inom försörjningsstöd upplever att deras arbetsgrupp har blivit stabil och återhämtat sig från en period då arbetsbelastningen innebar att de enbart hann betala ut försörjningsstöd. Något som nämns som positivt är möjligheten att påverka och att hitta det stöd som klienten har behov av. Tryggheten i att socialtjänsten alltid finns där och tryggheten och tilliten som detta medför är även en positiv aspekt som nämns.

En negativ aspekt socialsekreterarna beskriver är att de inte hinner bygga en relation med sina klienter innan de behöver ställa frågor om missbruk, våld i nära relationer etc. Personalen hinner inte heller att följa upp utredningar en gång per år.

Socialsekreterarna inom samtliga intervjuade sektorer upplever att arbetsbelastningen över lag är hög. Personalen upplever att en konsekvens av arbetsbelastningen är en personalomsättning inom bl.a. familjestöd och missbruksstöd.

### **2.4.2. Bedömning**

Vi konstaterar att socialsekreterarna har både positiva och negativa upplevelser av sin arbetssituation. Socialsekreterarna upplever en hög, men hanterbar arbetsbelastning. Vi bedömer att det är av vikt att nämnden och fortsätter att bevaka frågan.

### **3. Revisionell bedömning**

Vår samlade bedömning är att socialnämnden i allt väsentligt arbetar för att säkerställa en tillfredställande arbetssituation för kommunens socialsekreterare. Det finns en medvetenhet kring de utmaningar och svårigheter som socialsekreterarna möter i sitt arbete och åtgärder vidtas för att förbättra situationen.

#### **3.1. Rekommendationer**

Under granskningen har det framkommit förbättringsområden, utifrån dessa lämnar vi följande rekommendationer:

Socialnämnden bör fortsätta följa utvecklingen av orosanmälningar.

Socialnämnden bör även säkerställa att arbetet med att följa upp utredningar görs inom de bestämda tidsramarna.

2015-09-10

**Håkan Olsson**

Uppdragsledare

**Lars Näsström**

Projektledare