

Genomlysning av Lunds socialförvaltning

Utredning för Lunds kommun



2019-03-25

Svante Eriksson och Anders Rånlund



Innehållsförteckning

Bakgrund	4
1.1. SYFTE, MÅL OCH CENTRALA FRÅGESTÄLLNINGAR	4
1.2. UTREDNINGENS GENOMFÖRANDE	5
1.3. RAPPORTENS DISPOSITION	6
2. Beskrivning av nuläget	7
2.1. ALLMÄNT OM LUNDS KOMMUN	7
2.2. DAGENS ORGANISATION OCH VERKSAMHET	7
2.2.1. Verksamhetens mål	7
2.2.2. Socialförvaltningens organisation	8
2.2.3. Verksamheten i de olika delarna	9
2.2.4. Framväxten av dagens organisation	11
2.2.5. Medarbetare	13
2.2.6. Ledning och styrning	14
2.3. VERKSAMHETENS OMFATTNING	15
2.3.1. Omfattning i ekonomiska termer	15
2.3.2. Ärendestatistik	16
3. Synpunkter i genomlysningen på socialförvaltningen	17
3.1. EN VÄLMÅENDE SOCIALFÖRVALTNING?	17
3.1.1. Positiv bild generellt sett	17
3.1.2. Vissa skillnader beroende på roll och var man arbetar	20
3.2. VERKSAMHETEN	22
3.2.1. Mottagningen	22
3.2.2. Kopplingen mellan utredning och utförande	23
3.2.3. Specialister eller generalister	24
3.2.4. Komplexa fall	24
3.3. STYRNINGEN	25
3.3.1. Ekonomin	26
3.3.2. Styr signaler	26
3.3.3. Strategiska framtidsperspektiv	27
3.4. ORGANISATIONSSTRUKTUREN	28
3.4.1. Strukturen med verksamhetsområden	28
3.4.2. Verksamheter som inte passar in i organisationsstrukturen	30
3.4.3. 18 till 24-enheten	30
3.5. CHEFSROLLEN	31
3.5.1. Chefskapet	31
3.5.2. Stöd och utveckling	33
3.5.3. Föreståndarrollen	34
3.6. SAMARBETE OCH SAMVERKAN	34
3.6.1. Samverkan på övergripande nivå	35
3.6.2. Samarbete i individärenden	35
3.6.3. Samverkan med andra parter	36
3.6.4. Orsaker till bristande samverkan och samarbete	37



4.	Kommande utmaningar och omvärldsförändringar	39
4.1.	FÖRÄNDRINGAR OCH UTVECKLINGSBEHOV INOM SOCIALTJÄNSTEN	39
4.2.	SAMHÄLLSFÖRÄNDRINGAR I ÖVRIGT	40
4.3.	SAMMANFATTANDE IAKTTAGELSER	40
5.	Övergripande om organisationsmodell.....	42
5.1.	BEHÖVS DET EN GENOMGRIPANDE ORGANISATIONSFÖRÄNDRING?.....	42
5.1.1.	Principiella kriterier	42
5.1.2.	Jämförelse mot kriterierna.....	44
5.1.3.	Praktiska omständigheter.....	45
5.2.	VÅR SLUTSATS	46
6.	Analys av förändringsbehov	47
6.1.	OMSTÄNDIGHETER SOM PÅVERKAR FÖRVALTNINGENS FÖRUTSÄTTNINGAR	47
6.1.1.	Ekonomi och resurser	47
6.1.2.	Irritationsmoment i dagsläget	48
6.2.	VERKSAMHETSIDÉ OCH VERKSAMHETSSTYRNING.....	48
6.3.	CHEFSORGANISATIONEN	49
6.4.	SAMARBETSFRÅGOR OCH KOMPLEXA ÄRENDEN.....	50
6.5.	HELHETSSYN VS SPECIALISERING	53
6.6.	SAMMANHÅLLANDE ÅTGÄRDER	54
6.7.	ADMINISTRATIVT STÖD	54
6.8.	STÖRRE GREPP I SOCIALPSYKIATRIN?.....	55
7.	Governos rekommendationer	57
7.1.	UTVECKLADE ARBETSSÄTT.....	57
7.1.1.	Samarbete i utredning och utförande	57
7.1.2.	Horisontell samverkan i komplexa ärenden.....	58
7.1.3.	Ökad generalistkompetens	58
7.1.4.	Kontinuerlig utveckling av framtidsberedskap	59
7.2.	UTVECKLAD STYRNING, LEDNING OCH KULTUR	59
7.3.	ORGANISATORISKA FÖRÄNDRINGAR?	61
7.3.1.	Bör socialpsykiatrin samordnas mer med andra delar av kommunens organisation?.....	62
7.3.2.	En utvecklad organisation	62



Bakgrund

Socialtjänsten utgör en central del i den svenska välfärdspolitiken. Verksamheten styrs framför allt av socialtjänstlagen (2001:453) i vars portalparagraf anges de övergripande målen och de grundläggande värderingarna för socialtjänsten på samhällsnivån. Socialtjänstens övergripande uppgifter är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänstlagen ålägger varje kommun att svara för socialtjänsten inom sitt område. Kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Ansvaret innebär dock ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Socialförvaltningen i Lunds kommun har sett behov av att göra en genomlysning av förvaltningens befintliga organisation. Detta bland annat i syfte att bättre kunna möta kommande utmaningar, såsom exempelvis förändringar i verksamhetens förutsättningar som kan bli följden av den översyn (§ 2017:03) av socialtjänstlagen som för närvarande pågår. Governo har fått i uppdrag att genomföra genomlysningen.

1.1. Syfte, mål och centrala frågeställningar

Genomlysningen ska bidra till att säkerställa socialförvaltningens förmåga att möta framtidens utmaningar för socialtjänsten och att förvaltningen arbetar ändamålsenligt. I uppdraget ingår att se över chefsorganisationen vad gäller nivåer, roller och ansvar. Genomlysningen ska utmynna i ett beslutsunderlag.

Utvecklingsarbetet ska ta sin utgångspunkt i Lunds kommuns vision med förhållningssätt och socialförvaltningens målbilder. Härmed ska studien primärt göras utifrån en given ram vad gäller sådant som mål och vision för verksamheten. Utgångspunkten har därför varit att bidra till att på bästa sätt utveckla organisationen givet denna övergripande ram.

Socialförvaltningen har inte uttalat något direkt problem i verksamheten som man vill få belyst i genomlysningen. Utgångspunkten för genomlysningen har därför varit att göra en förutsättningslös, diagnostisk kartläggning och analys. Det har handlat om att belysa hur socialförvaltningens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar ter sig.

Mot denna bakgrund har syftet med genomlysningen varit att ge Lunds kommuns socialförvaltning en aktuell och välgrundad bild av hur verksamheten fungerar. Detta för att säkerställa förvaltningens förmåga att möta framtidens utmaningar för socialtjänsten och att förvaltningen arbetar ändamålsenligt.

I genomlysningen har i huvudsak tre analyssteg behandlats:

- 1) Genomlysning av den befintliga organisationen för att kunna bedöma hur den fungerar i dag. Här handlar det bl.a. om att bedöma om organisationen arbetar på ett ändamålsenligt sätt och dess förmåga att möta framtidens utmaningar för socialtjänsten. Med ändamålsenlighet avser vi i detta sammanhang bl.a. att verksam-



heten ska vara lämpligt organiserad och utformad i förhållande till nuvarande och framtida behov samt att den bedrivs till rimlig kostnad.

- 2) Kartläggning av vilka framtida möjligheter och utmaningar socialtjänsten står inför.
- 3) Samlad bedömning av förutsättningar och eventuella behov av förändringar. Här handlar det om att ställa resultaten från steg 1 och steg 2 mot varandra och mot bakgrund av det lämna rekommendationer om förändringsbehov.

1.2. Utredningens genomförande

Uppdraget har genomförts under perioden oktober 2018 till mars 2019 och i fyra faser.

Projektstart

Här definierades syfte och mål med uppdraget och stämde av med uppdragsgivaren. Analysmodell och frågeställningar slogs fast, liksom ramar och avgränsning för uppdraget. I fasen fastställdes även på vilket sätt samverka mellan Governos konsulter och uppdragsgivaren skulle ske avseende exempelvis avstämningspunkter.

Kartläggning

I denna fas kartlades nuläget. Tidigt i utredningen genomfördes två enkätundersökningar: till socialförvaltningens samtliga anställda respektive till ett 25-tal samarbetspartners till förvaltningen. Svarsfrekvensen var ca 67 procent i den interna enkäten och ca 65 procent i den externa.

Utöver enkäterna har datainsamlingen primärt skett via följande källor:

- ✦ Dokumentstudier.
- ✦ Intervjuer med chefer inom socialförvaltningen.
- ✦ Fokusgrupper med olika konstellationer av anställda inom socialförvaltningen och andra intressenter. Fokusgrupper har hållits med företrädare för följande kategorier: administrativa stödfunktioner, boenden, chefer, insatsenheter, utredningsenheter, brukare samt förtroendevalda.
- ✦ Workshop med deltagare från intervjuer och fokusgrupper.
- ✦ Möten med fackliga företrädare.

Genom intervjuer, fokusgrupper, workshop och övriga möten har vi sammantaget inhämtat synpunkter från ett 80-tal personer.

Analys & rapport

I denna fas sammanställde och analyserade vi resultatet av kartläggningen. Ett utkast till slutrapport togs fram, som uppdragsgivaren fick möjlighet att granska och diskutera.

Projektavslut

Med beaktande av de synpunkter som framkom i föregående fas slutförde Governor rapporten, vilken presenterades både skriftligt och muntligt till socialförvaltningen.



Projektgrupp

Uppdraget har från Governos sida genomförts av Svante Eriksson (projektledare) och Anders Rånlund.

Socialförvaltningens ledningsgrupp har varit styrgrupp för arbetet med genomlysningen, med Annika Petterson (socialdirektör) som projektägare. Därtill har socialförvaltningen utsett en mindre arbetsgrupp som arbetat närmast Governo, i den har Karin Säfström varit projektledare.

1.3. Rapportens disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt. I kapitel 2 beskriver vi nu läget beträffande socialförvaltningens organisation och verksamhet. I kapitel 3 redogör vi för de empiriska data som framkommit i utredningen. I kapitel 4 redogör vi för tänkbara omvärldsförändringar som kan påverka socialtjänsten framöver. Slutligen redovisas i kapitlen 5 – 7 Governos analys, slutsatser och rekommendationer.



2. Beskrivning av nuläget

I detta kapitel beskriver vi översiktligt nuläget för Lunds socialförvaltning. Vi redogör för hur dagens organisation ser ut och hur den har växt fram. Vidare behandlas bl.a. verksamhetens innehåll, volymuppgifter om verksamheten som exempelvis antal anställda samt frågor om styrning och ledning.

2.1. Allmänt om Lunds kommun

Lunds kommun har ca 123 000 invånare, varav knappt 90 000 i centralorten. Flera av de övriga tätorter som ingår i kommunen är också relativt stora, i synnerhet Södra Sandby, Dalby och Veberöd vilka har ca 5 – 6 000 invånare vardera.

Efter 2018 års val styrs kommunen av de fyra allianspartierna tillsammans med partiet Förnya Lund.

Socialförvaltningen sorterar under kommunens socialnämnd, som är en av 10 olika nämnder i Lunds kommun. Några andra nämnder och förvaltningar arbetar med tanterande frågor. Det gäller i synnerhet för vård- och omsorgsförvaltningen (under vård- och omsorgsnämnden) som ger stöd, service och omvårdnad till äldre och personer med funktionsnedsättning.

2.2. Dagens organisation och verksamhet

Socialförvaltningen i Lund stödjer medborgare som för kortare eller längre tid behöver socialtjänstens insatser. Verksamheten fokuserar på barn och ungdomar och deras föräldrar, vuxna med missbruksproblematik eller psykiska funktionsnedsättningar, personer i behov av försörjningsstöd, arbetsmarknadsåtgärder eller rehabilitering samt mottagning av och stöd till flyktingar. Till förvaltningen hör också en tillståndsenhet med uppdrag att utfärda serveringstillstånd och utöva tillsyn.

Socialförvaltningen har cirka 665 medarbetare (april 2018). Stora delar av förvaltningen (myndighetsverksamhet m.m.) är sedan fyra år tillbaka samlokaliserad i det nybyggda huset Kristallen mitt i Lund, vilket även rymmer fyra andra av kommunens förvaltningar. Socialförvaltningens verkställande delar (boenden, arbetsträning m.m.) har däremot lokaler på andra adresser i kommunen. Under våren 2019 kommer även socialförvaltningens ledning och stabsfunktioner att flyttas till andra lokaler en bit ifrån Kristallen.

2.2.1. Verksamhetens mål

På övergripande nivå gäller för socialförvaltningen Lunds kommuns vision ("Lund skapar framtiden – med kunskap, innovation och öppenhet") med därtill hörande förhållnings-sätt (inom kommunens verksamheter ska man "lyssna, lära och leda"). Vidare finns fyra kommunövergripande fokusområden, som de kommunala verksamheterna i Lund ska verka för och präglas av: "ett smartare Lund"; "höjd kvalitet och ett gott bemötande"; "ett starkt samhällsengagemang"; "ett grönt föredöme".



För socialförvaltningen har det också – utifrån Lunds kommuns vision och förhållningssätt samt fokusområden och basuppdrag – arbetats fram fem målbilder med utblick på 2022. Dessa, som syftar till att vara vägledande för utvecklingen av socialnämnden/-förvaltningen ("vi" i punkterna nedan), lyder på följande sätt:

- 1) *Värna helhetssynen*: Varje brukare har sitt eget universum av förutsättningar och nätverk. Vi utgår från det när vi tillsammans med våra brukare formar det mest lämpade stödet.
- 2) *Stöd ska ges i Lund*: Människor i behov av stöd i sin vardag får det i sin närmiljö.
- 3) *Hög tillgänglighet*: Vi utvecklar samhällsservice i nya former och förbättrar vår egen tillgänglighet för de som har störst behov.
- 4) *Här vill alla arbeta*: Vi vill bidra till ett samhälle som är hållbart för framtida generationer. Våra medarbetare gör det möjligt. Som arbetsgivare utvecklas vi genom den kunskap och erfarenhet våra medarbetare tillför oss. Våra medarbetare utvecklas, trivs och mår bra.
- 5) *God ekonomisk hushållning*: Vi gör smarta och aktiva val så att resurserna kommer till störst nytta för medborgarna.

2.2.2. Socialförvaltningens organisation

Socialförvaltningen leds av en socialdirektör, som också har en ställföreträdande. Kopplat till socialdirektören finns vissa administrativa funktioner och i övrigt är verksamheten indelad i fyra verksamhetsområden:

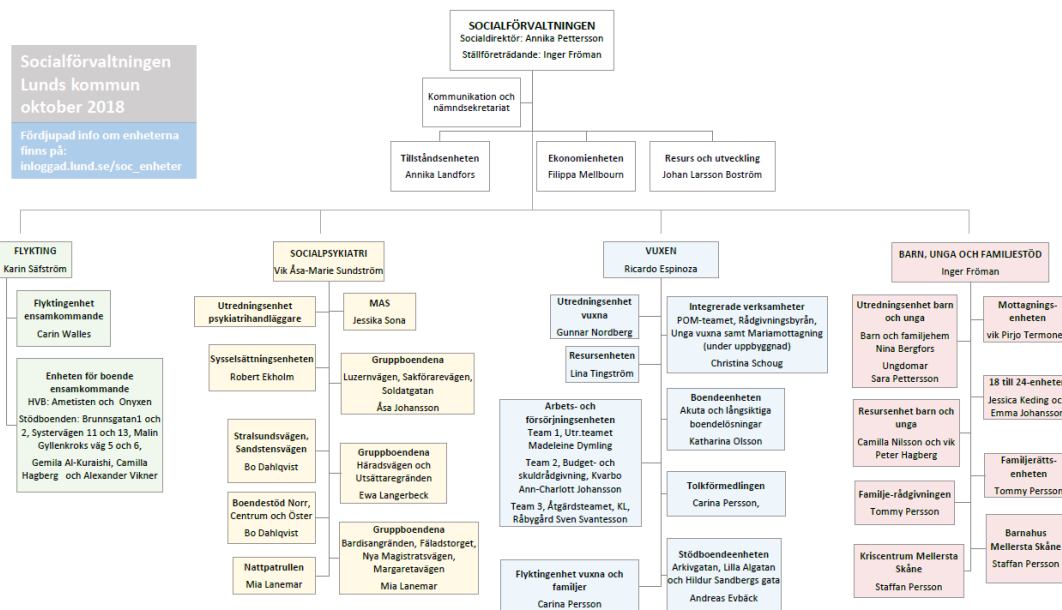
- ✦ Barn, unga och familjestöd
- ✦ Vuxen
- ✦ Flykting
- ✦ Socialpsykiatri

I figuren nedan visas organisationsindelningen mer i detalj. Det bör noteras att den återgivna organisationskissen avser förhållandena i oktober 2018. Sedan dess har vissa förändringar skett. En är att nattpatrullen, under verksamhetsområde socialpsykiatri, inte längre finns kvar. En annan, större – men också temporär – förändring är att verksamhetsområdena flykting och vuxen tillfälligt har lagts samman i ett verksamhetsområde. Denna ordning gäller till den 31 augusti 2019. Eftersom det är en tillfällig sammanslagning omfattar samgåendet inte samtliga delar – de olika enheterna finns kvar och även om de två verksamhetsområdena har en gemensam ledningsgrupp så har de också separata möten med sina tidigare ledningsgrupper för verksamhetsplanering samt separat samverkan och ekonomisk rapportering.

Med hänsyn till att sammanslagningen av de två verksamhetsområdena är temporär har vi i föreliggande rapport valt att utgå från den tidigare organisationsindelningen i vår beskrivning och analys av socialförvaltningens verksamhet. Den tillfälliga sammanslagningen har också skett alldeles nyligen, vilket innebär att det var organisationsindelningen per oktober 2018 som låg till grund för våra diskussioner med socialförvaltningens anställda i intervjuer, fokusgrupper och workshop.



Figur 2.1 Socialförvaltningens organisation per oktober 2018



2.2.3. Verksamheten i de olika delarna

Socialdirektören är högsta tjänsteman i förvaltningen och ansvarar för såväl intern styrning som mycket kontakter gentemot kommunen och omvärlden i övrigt. I socialdirektörens stab ingår nämndsekreterare och en gemensam tjänst som kommunikatör och krisberedskapsplanerare.

På central nivå finns två administrativa stödenheter. Den ena är ekonomienheten, som är stödjande i frågor om ekonomi och bl.a. hanterar förvaltningens redovisning och gör uppföljningar, analyser och bokslut. Den andra är enheten resurs och utveckling, som ger olika typer av stöd till socialförvaltningens verksamheter, exempelvis systemförvaltning och IT-frågor, statistik, projektledning, övergripande rapporter och remisser, miljöarbete och postfunktion. Enheten resurs och utveckling har också ett uppdrag att agera utvecklingsstöd och med ansvar för kvalitetsfrågor inom socialförvaltningen. Centralt inom förvaltningen finns även en tillståndsenhet med uppdrag att utfärda serveringstillstånd och utöva tillsyn. Personaladministrativa frågor hanteras däremot i en HR-funktion som är gemensam för Kristallens förvaltningar och som finns vid kommunkontoret.

Strukturen med fyra verksamhetsområden utgår i grunden från en ålders- och problemtypsbaserad indelning i olika kategorier av socialtjänstbrukare och de olika regler som gäller för arbetet med dessa. Att ha en åldersuppdelad organisation av socialtjänsten (å ena sidan barn, unga och familj och å andra vuxna) är för övrigt mycket vanligt bland landets kommuner.¹ En sådan indelning speglar i hög grad att reglerna som styr verksamheten varierar mellan olika ärendetyper.

¹ Det framgår av en genomgång av samtliga kommuners webbplatser som vi har gjort.



Som framgår av figur 2.1 är de fyra verksamhetsområdena indelade i ett varierande antal olika enheter. I grunden är dock de olika verksamhetsområdena i huvudsak strukturerade på ett likartat sätt – med utgångspunkt i det flöde som ärendehanteringens vid en socialtjänst typiskt sett följer, dvs.

- ✦ Ärendet aktualiseras, genom en ansökan eller anmälan, och tas emot av en mottagningsfunktion.
- ✦ Ärendet utreds i syfte är att göra en bedömning och fatta beslut. Besluten i utredningarna innebär oftast att någon form av insats, bistånd eller tillstånd beviljas eller avslås.
- ✦ Beslutade insatser i ärendet genomförs, i de fall brukaren efter utredningen beviljats någon form av insats.

I Lund finns en gemensam mottagningsenhet för inkommande ärenden. Organisatoriskt ligger den under verksamhetsområdet barn, unga och familjestöd, men den fungerar som den samlade vägen in till socialtjänsten och dess ansikte utåt. Mottagningsenheten tar emot nästan alla inkommande ärenden, avseende alla ärendetyper.² Det kan vara helt nya eller tidigare brukare. Om det inte varit någon aktivitet kring en vuxen brukare på 3 månader, eller på 6 månader för ett barn, blir det ett nytt ärende. En sådan rundgång är inte ovanlig eftersom många brukare har svåra och långvariga problem som gör att de dyker upp på olika håll i organisationen under lång tid.

Till mottagningsenhetens uppgifter hör att i flertalet inkomna ärenden (med undantag för ärenden om försörjningsstöd) göra en förhandsbedömning av om ärendet motiverar en fördjupad utredning (då går det vidare till berört verksamhetsområde) eller kan avslutas utan åtgärd. Man gör förhandsbedömningarna helt självständigt. När det gäller tidigare brukare tar man dock vanligtvis kontakt med ansvarig socialsekreterare.

Med undantag för den gemensamma mottagningsenheten arbetar samtliga verksamhetsområden idag med hela kedjan i ärendeflödet för sina ärendetyper. Således ansvarar de både för utredning och beslut om insatser (inom "myndighetsdelen") och för genomförandet av insatserna (inom "verkställigheten"). Insatserna kan antingen bedrivas i egen regi (vilket är vanligt i Lund) eller upphandlas av externa utförare.

I korthet kan verksamheten vid verksamhetsområdena beskrivas på följande sätt:

- ✦ *Barn, unga och familjestöd.* Här finns alltså förvaltningens gemensamma mottagningsenhet. Vidare finns en utredningsenhet och olika typer av insatsenheter. Det handlar bl.a. om enheten familjeresursen, som erbjuder behandling och stödinsatser till barn och unga i åldern 0 – 24 år samt deras familjer, och enheter för familjerätt, familjerådgivning samt kriscentrum och barnahus för mellersta Skåne (de tre sist nämnda enheterna är speciella i så måtto att de bedrivs i samarbete med ett antal grannkommuner). Inom verksamhetsområdet finns också ett boende (tonårsboendet som är ett behandlingshem för ungdomar mellan 14 och 20 år) och den s.k. 18 till 24-enheten. Den senare särskiljer sig från socialförvaltningens övriga verksamhet i det att den utgör ett samlat koncept gentemot personer i åldern 18 till 24 år, med

² Undantag från detta är t.ex. vissa ärenden som kommer direkt till enheten för familjerådgivning.



personal som utifrån ett generalistperspektiv hanterar många olika typer av frågor för brukargruppen. Under chefen för mottagningsenheten ligger också två speciella funktioner (socialjour och beredskapsfunktion), vilka också bedrivs i samarbete med grannkommuner.

- ✦ *Vuxen*. Inom verksamhetsområdet bedrivs utredningar i två enheter, dels en allmän utredningsenhet (där problematiken ofta handlar om missbruk), dels inom arbets- och försörjningsenheten (som erbjuder rådgivning och stöd till medborgare som inte klarar sin egen försörjning, genom försörjningsstöd och vägledning till arbete eller utbildning, vilket även kan inkludera viss arbetsträning). För vuxna flyktingar, inklusive familjer, har flyktingenheten en liknande roll som arbets- och försörjningsenheten. Vidare arbetar ett flertal enheter med insatser av olika slag, inriktat på bl.a. olika typer av missbruksåtgärder och boendestöd (i form av både särskilda boenden som förvaltningen driver och stöd till människor som har eget boende). Inom verksamhetsområdet finns också Lunds kommuns gemensamma tolkförmedling.
- ✦ *Socialpsykiatri*. Inom detta verksamhetsområde arbetar man med brukare som har en psykiatrisk diagnos som medför sociala hinder. Det finns en utredningsenhet för psykiatrihandläggare och därtill ett flertal enheter som arbetar med olika insatser. Det handlar till stor del om olika typer av boendestöd (alltifrån boendeformer med möjlighet till permanent assistans från personal till individuellt stöd i det egna hemmet för vuxna brukare med psykisk funktionsnedsättning). Vidare erbjuds via sysselsättningsenheten olika typer av aktiviteter som ska ge en meningsfull sysselsättning till personer med psykisk funktionsnedsättning. Till verksamhetsområdet hör också förvaltningens medicinskt ansvariga sjuksköterska (MAS).
- ✦ *Flykting*. Här bedrivs verksamhet avseende ensamkommande barn och ungdomar (upp till 21 år). Flyktingenheten utreder, beviljar och följer upp insatser, medan enheten för boende ensamkommande erbjuder olika typer av boenden för gruppen.

2.2.4. Framväxten av dagens organisation

Dagens organisation är frukten av vissa större förändringar och några mer gradvisa anpassningar som har gjorts under åtminstone de senaste ca 20 åren. Mer genomgripande förändringar har under denna period gjorts vid följande tillfällen:

- ✦ År 2000, då socialförvaltningen genomförde en omfattande organisationsutveckling under ledning av ett konsultföretag. I konsultens uppdrag ingick att föreslå en organisation som skulle kunna fungera effektivt i dagens situation och som lätt skulle kunna anpassas till att möta nya förändringar.
- ✦ Omkring 2005, då den förändrade organisationen från 2000 utvärderades internt. Utvärderingen visade på många positiva erfarenheter av den förändrade organisationen, men även en del behov av förändringar.
- ✦ År 2008, då ledningsstrukturen förändrades från sex avdelningar till tre verksamhetsområden.



- ✦ Omkring 2013-14, då en analys av verksamhetens förutsättningar gjordes inför att stora delar av socialförvaltningen skulle samlokaliseras i det nya kontorshuset Kristallen. Detta ledde bl.a. till bildandet av den gemensamma mottagningsenheten och 18 till 24-enheten.
- ✦ Omkring 2015-16, då flyktingkrisen kom att leda till ett stort inflöde av flyktingar till Lund och en stor utmaning för arbetet med att ta emot dessa. Som en följd av detta bildades verksamhetsområdet flykting. Från början omfattade det alla flyktingar, men fr.om. den 1 januari 2018 överfördes flyktingenheten vuxna och familjer till verksamhetsområdet vuxen.

Även under den tid vi har gjort denna utredning har det skett vissa förändringar i organisationsstrukturen, av varierande omfattning. Det har bland annat handlat om att utredningsenheten vid verksamhetsområde socialpsykiatri har bildats (tidigare ansvarade verksamhetsområde vuxen för detta), att några tjänster har flyttats från boendeenheten till kommunens serviceförvaltning och att nattpatrullen under verksamhetsområde socialpsykiatri har avvecklats. Som nämndes i avsnitt 2.2.2 har det nyligen också gjorts en tillfällig sammanläggning av verksamhetsområdena flykting och vuxen, som gäller till den 31 augusti 2019.

Grundstrukturen med en åldersindelad organisation har funnits under hela den period som beskrivs ovan, alltså de senaste ca 20 åren. Däremot har antalet verksamhetsområden (tidigare benämnda avdelningar) varierat och vissa verksamhetsdelars organisatoriska placering har skiftat. Ett exempel är frågorna om socialpsykiatri som under den första dryga hälften av 00-talet var ett eget område, för att därefter läggas ihop med verksamhetsområdet vuxen, och sedan återigen bli ett eget verksamhetsområde för några år sedan.

Det kan också noteras att vissa utmaningar kopplade till organisationen återkommande har påtalats under den beskrivna perioden. I konsultrapporten från 2000 pekades t.ex. på behov av tydlighet i gemensamma mål, styrning, ledning och uppföljning. Vidare lyftes fram att medarbetare uttryckt starka önskemål om större specialisering, samtidigt som vikten av helhetssyn betonats. Enligt rapporten hade medarbetare också efterfrågat mer arbete i team.

Bland de utvecklingsbehov som lyftes fram i utvärderingen omkring 2005 ingick bl.a. att verksamhetsområdena behövde samverka och samarbeta mer och utveckla former som förbättrade helhetssynen och samarbetet. I utvärderingen pekades också på behov av att socialförvaltningen borde arbeta mot gruppen 18 till 25 år på ett mer ändamålsenligt sätt än vad som hittills varit fallet.

Ett svar på den sistnämnda utmaningen blev bildandet av 18 till 24-enheten ett knappt decennium senare. Övriga utvecklingsbehov som nämns ovan (lämplig avvägning mellan specialisering och helhetssyn samt behov av tydlighet i gemensamma mål, styrning, ledning och uppföljning) är dock sådant som framkommit även i vår utredning.

Det bör också noteras att uppdraget till konsulten 2000 (att föreslå en organisation som skulle kunna fungera effektivt i dagens situation och som lätt skulle kunna anpassas till att möta nya förändringar) i hög grad motsvarar det uppdrag vi har fått.



2.2.5. Medarbetare

Som nämnts har socialförvaltningen i Lund cirka 665 medarbetare. I tabell 2.1 visas hur dessa på övergripande nivå fördelar sig mellan de olika delarna.

Tabell 2.1 Anställda i stab och verksamhetsområden (april 2018)

Verksamhetsdel	Antal anställda
Ledning, stab och stöd	32
Barn, unga och familjestöd	201
Vuxen	138
Socialpsykiatri	178
Flykting	116

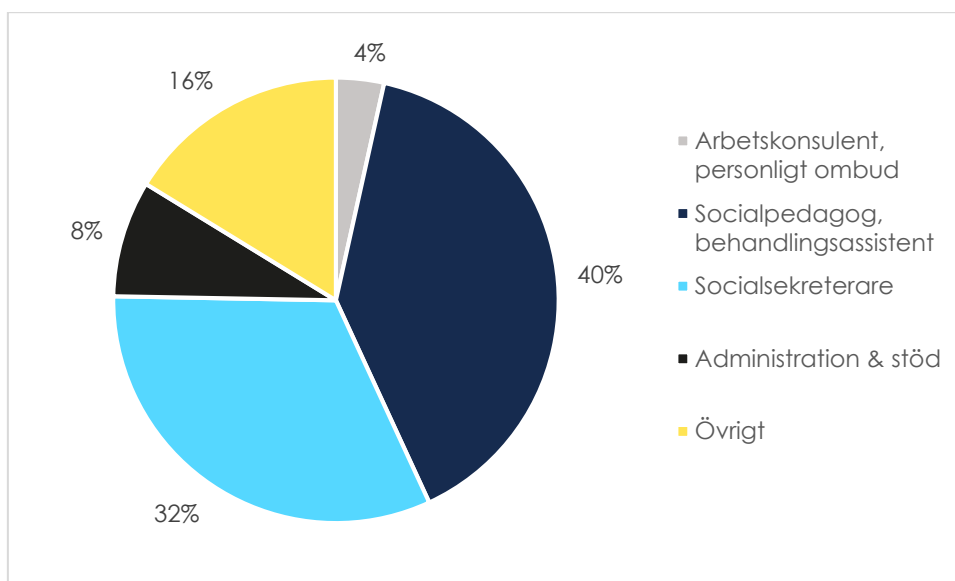
Hur många som arbetar inom myndighetsdelarna (utredning, beslut m.m.) respektive verkställighetsdelarna (utförande av insatser) varierar mellan de olika verksamhetsområdena. Den första typen av arbetsuppgifter utförs i allmänhet av socialsekreterare, medan den andra typen av uppgifter oftast utförs av exempelvis socialpedagoger, stödpedagoger och behandlingsassistenter. Som jämförelse kan sägas att inom verksamhetsområdena barn, unga och familjestöd respektive vuxen är andelen socialsekreterare relativt hög (ca 45 till 50 procent), medan den är lägre för de övriga två verksamhetsområdena (uppskattningsvis 5 till 15 procent). Inom förvaltningens öppenvård arbetar dock många socionomer.

I figur 2.2 visas hur stora andelar olika personalkategorier utgör av socialförvaltningens totala antal tillsvidareanställda.³

³ I figuren ingår följande kategorier i "administration & stöd": handläggare, personal/löner; administratör, övergripande verksamhet; handläggare, övergripande verksamhetsplanering; administratör, socialtjänst. Kategorin "övrigt" utgörs av en restpost för att få totalen i delårsrapportens tabell "Personalomställning" att stämma, vilka yrkeskategorier som ingår i detta saknar vi uppgift om. Sannolikt räknas dock bl.a. chefer in här.



Figur 2.2 Andel av olika yrkeskategorier inom socialförvaltningen (juli 2018)



Källa: Socialnämndens delårsrapport augusti 2018.

Om medarbetarna bör också sägas att socialförvaltningen under de senaste åren har haft en stor personalomsättning avseende bl.a. erfarna socialsekreterare inom förvaltningens myndighetsdelar. Personalomsättningen har dock avtagit det senaste året.

2.2.6. Ledning och styrning

Socialförvaltningens ledningsorganisation har tre nivåer med chefer med fullt ansvar och en ytterligare nivå med partiellt ansvar. Det handlar om, i hierarkisk ordning:

- ✦ Socialdirektören
- ✦ Cheferna för verksamhetsområdena
- ✦ Enhetschefer
- ✦ Föreståndare för boenden

De tre förstnämnda har ett tredelat chefsansvar inom sina respektive områden – med ansvar för verksamheten, för personal (inklusive rekrytering) och för ekonomi/budget. Socialdirektören är högsta tjänsteman i förvaltningen, med övergripande ansvar, och ska via cheferna för verksamhetsområdena leda och fördela ansvaret. Vid några av enheterna tillämpas ett delat ledarskap, med två enhetschefer som delar på uppgiften. Föreståndarna för boenden har verksamhets- och personalansvar, men inte ekonomiskt ansvar.

Rollen som föreståndare, med visst chefsansvar, är relativt ny. Sedan länge har socialförvaltningen visserligen haft samordnare med en liknande roll över ett eller flera boenden, men dessa hade inte chefsansvar. Omkring 2015 gjordes samordnarna om till sektionschefer och sedermera föreståndare. Från början hade de fullt chefsansvar, men det ekonomiska ansvaret togs ganska snart bort. Idag vilar det ekonomiska ansvaret för föreståndarnas boenden på berörd enhetschef. Nyligen har förvaltningscheferna i



Lunds kommun fattat ett principbeslut om att alla chefer i kommunen ska ha fullt – tredelat – ansvar. Om detta ska leda till att föreståndarna åter får fullt chefsansvar eller om deras chefsansvar helt ska tas bort, har dock ännu inte bestämts.

Totalt bekläs chefspositionerna på de fyra nivåerna inom socialförvaltningen av 50 – 55 personer. Utöver dessa finns också i vissa fall biträdande enhetschefer, dvs. personer som avlastar enhetschefen i verksamheten men inte har ett formellt chefsansvar.

Som stöd i socialdirektörens arbete finns en ledningsgrupp på förvaltningsnivå (FLG), där bl.a. cheferna för verksamhetsområdena och för stödenheterna ingår. På motsvarande sätt finns ledningsgrupper till stöd för cheferna för verksamhetsområdena, i vilka enhetscheferna inom respektive verksamhetsområde ingår. Såväl förvaltningens ledningsgrupp som verksamhetsområdenas dito sammanträder varje vecka. Vidare hålls möten med samtliga förvaltningens chefer några gånger per år, i det s.k. ledarforum.

2.3. Verksamhetens omfattning

2.3.1. Omfattning i ekonomiska termer

Socialförvaltningens kostnader uppgick enligt bokslutet till 911 miljoner kronor 2018, att jämföra med 948 miljoner kronor 2016 och 953 miljoner kronor 2017. I redovisningen görs en åtskillnad mellan resultatenheter, vilka är intäktsfinansierade, och kommunfinansierad verksamhet. Lite grovt räknat härrör en tredjedel av kostnaderna från resultatenheter och två tredjedelar från de kommunfinansierade delarna. Intäkterna inom resultatenheter uppgick enligt bokslutet till 222 miljoner kronor 2018, varav den absoluta merparten (ca 90 procent) i form av bidrag från staten (Migrationsverket) för flyktingverksamheten. Personalkostnader är den största kostnadsposten för socialförvaltningen.

För 2018 uppvisade verksamheten ett minus på 23 miljoner kronor enligt bokslutet. Att socialförvaltningens verksamhet gått med underskott har varit det vanliga under en längre följd av år. Underskotten har medfört återkommande effektiviseringskrav på socialförvaltningen, men tycks också till viss del ha accepterats av berörda beslutsfattare.

Ett skäl till att det kan vara komplicerat att exakt förutsäga hur stora kostnader som kommer att uppstå i en socialtjänst hänger samman med verksamhetens händelsestyrda karaktär. En stor del av verksamheten är kommunen tvingad att tillhandahålla – enligt uppgift är omkring 90 procent av verksamheten lagstyrd – och i vissa delar är efterfrågan på tjänsterna svår att prognostisera. På senare år har t.ex. den oväntat stora flyktinginströmningen till Lund medfört stora kostnader, bl.a. med oväntat höga kostnader för köp av extern vård för ensamkommande ungdomar. Å andra sidan finns det andra delar av verksamheten där kostnaderna har minskat, t.ex. har behovet av försörjningsstöd minskat i och med att arbetsmarknaden stärkts under senare års goda konjunktur.



2.3.2. Ärendestatistik

Socialförvaltningen hanterar ett stort antal ärenden per år. Inflödet kan illustreras med att mottagningsenheten under 2017 totalt tog emot närmare 3 100 anmälningar och ca 900 ansökningar för vuxna, barn och ungdomar. Under 2017 tog mottagningsenheten också emot i snitt ca 490 telefonsamtal per månad.

Inflödet av anmälningar och ansökningar till socialförvaltningen har ökat kraftigt under senare år, t.ex. med knappt 140 procent från 2012 till 2017 (försörjningsstöd, flyktingmottagande och familjerätt inte inräknat). Av de inkomna anmälningarna och ansökningarna 2017 avsåg en stor del (drygt 80 procent) verksamhetsområdet barn, unga och familjestöd. Ökningen har fortsatt under 2018. Därtill behandlade socialförvaltningen under 2017 i genomsnitt 830 månadsansökningar gällande försörjningsstöd, tog emot ca 850 flyktingar och behandlade ca 500 tillståndsärenden om serveringstillstånd m.m.

Det ökade inflödet till mottagningsenheten ger dock inte en helt rättvisande bild av hur verksamhetens omfattning har utvecklats. Enligt mottagningsenheten kommer det idag in fler anmälningar än förr som inte når upp till en sådan allvarsgrad att det motiverar att öppna en utredning, istället verkar "ribban ha sänkts" för vad en del anmälare reagerar på.⁴ Antalet ärenden som efter mottagningsenhetens förhandsbedömning går vidare till en fördjupad utredning på berört verksamhetsområde har därför inte ökat i samma omfattning. Exempelvis ökade antalet påbörjade utredningar inom utredningsenhet barn och ungdom med ca 15 procent från 2013 till 2017.

Att förhandsbedömningen är starkt sållande visas också av att när ett ärende väl har överförts till en utredningsenhet på något av verksamhetsområdena, så är sannolikheten också stor för att utredningen ska resultera i ett beslut om en insats. Inom verksamhetsområde vuxen, exempelvis, var kvoten mellan påbörjade insatser och påbörjade utredningar drygt 90 procent 2017.

I sin verksamhetsstatistik anger socialförvaltningen aktualiseringsorsaker, dvs. vilken typ av problem ett visst ärende i huvudsak avser. Hittills har det vid denna registrering dock endast varit möjligt att ange en huvudorsak per aktualisering. Härmed är det svårt att av statistiken utläsa hur många ärenden som handlar om flera problemtyper och därför kan betraktas som komplexa ärenden. I våra intervjuer har dock framkommit att man utifrån erfarenhetsbaserad kunskap kan uppskatta att de komplexa ärendena grovt sett torde utgöra ca 20 procent av det totala antalet ärenden, men kräva kanske 80 procent av handläggningsresurserna.

⁴ Socialförvaltningens "Helårsstatistik 2017".



3. Synpunkter i genomlysningen på socialförvaltningen

I detta kapitel ger vi en bild av hur socialförvaltningen i Lund tycks fungera idag, som baseras på de empiriska studier som gjorts i genomlysningen. Efter genomförda enkäter, intervjuer och diskussioner i fokusgrupper och workshop framträder ett antal bilder av tillståndet när det gäller personal, verksamhet och styrande förutsättningar i form av organisation och ledning. Det samlade intrycket är att tillståndet inom socialförvaltningen i grunden är gott. Men det pekas även på problemområden och förbättringsmöjligheter.

3.1. En välmående socialförvaltning?

Som ofta vid undersökningar av enskilda organisationer framkommer delvis olika bilder beroende på vem man frågar och i vilken form frågorna ställs. Ett inte ovanligt mönster är att personer med ledningsansvar och med ett externt perspektiv på organisationen har en mer positiv bild. Detsamma gäller de svar man får fram via enkäter jämfört med de mer utvecklade svar som kan ges i intervjuer och diskussioner.

Detta mönster visar sig även i vår undersökning av socialförvaltningen i Lund. Och kanske till och med ovanligt tydligt jämfört med hur det brukar se ut i undersökningar av det här slaget.

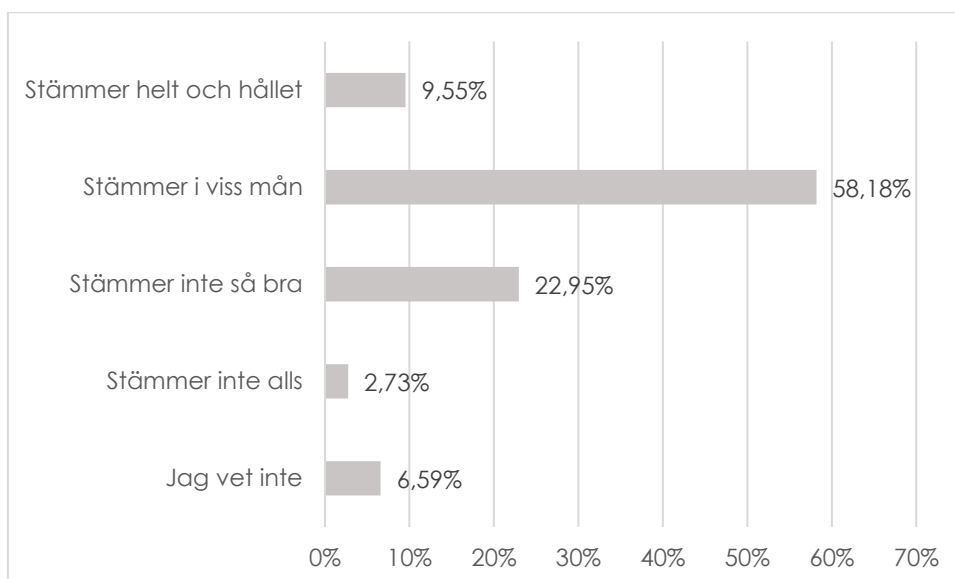
3.1.1. Positiv bild generellt sett

I enkäten bland socialförvaltningens anställda ger en stor del av de svarande en påtagligt positiv bild av sin arbetssituation och förutsättningarna för att göra ett bra jobb. När det till exempel gäller frågor om huruvida man anser sig ha tydliga arbetsuppgifter eller tillräckliga befogenheter och kompetens för att utföra sitt arbete på ett bra sätt anser mer än nio av tio anställda på socialförvaltningen att detta stämmer helt eller i viss mån.

Som framgår av figur 3.1 svarade i enkäten också nästan sju av tio av respondenterna att de anser att socialförvaltningen på det stora hela fungerar bra idag (ca 10 procent ansåg att detta stämmer helt och hållet och ca 58 procent att det stämmer i viss mån). Enligt Governos erfarenhet får det ses som ett mycket gott betyg att inte mer än en fjärdedel av personalen är tveksamma och ytterligt få helt avvisar ett brett påstående om att organisationen samlat fungerar väl.

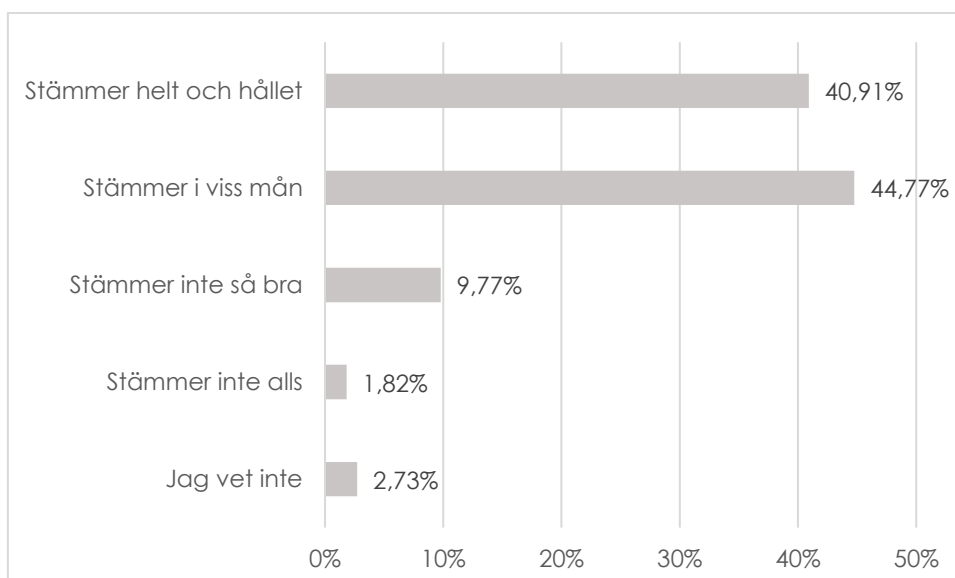


Figur 3.1 Svar på påståendet: Socialförvaltningen fungerar på det stora hela bra idag



Från enkäten går det att hämta ytterligare belegg för att personalen är förhållandevis nöjd med situationen inom förvaltningen. En fråga som sällan får höga betyg i personalenkäter gäller tydligheten och relevansen i de målkedjor som styr verksamheten. Detta gäller dock inte socialförvaltningen i Lund där både kommunens vision och de mål som gäller verksamheten uppfattas som relevanta. Mer än åtta av tio medarbetare tycker att det finns tydliga mål (se figur 3.2).

Figur 3.2 Svar på påståendet: Det finns tydliga mål för den verksamhet jag arbetar med



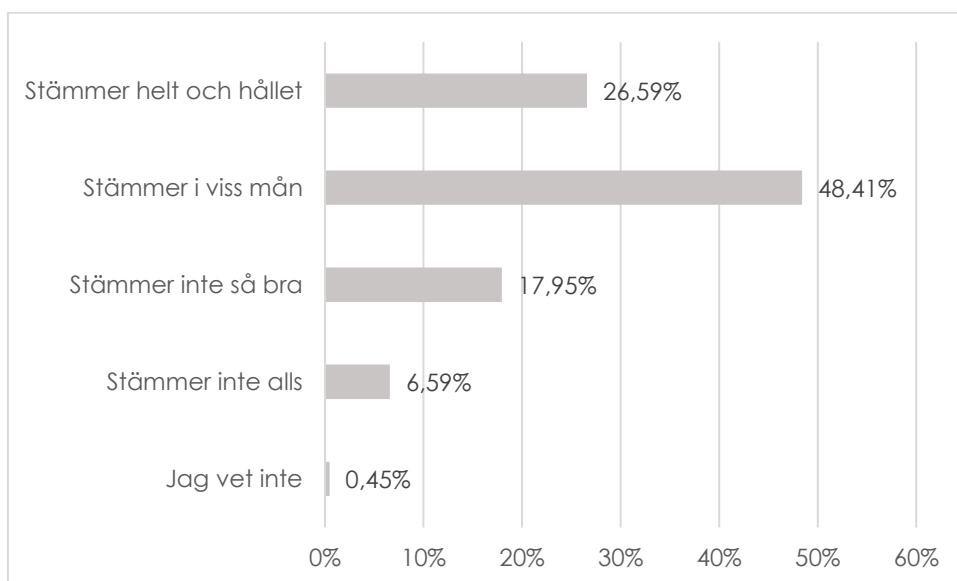
Klassiska frågor inom alla typer av organisationer är de om arbetsbelastning och ledarskap. Socialförvaltningen i Lund har, liksom socialförvaltningar över hela landet, genomlevt en tung period de senaste åren till följd av den stora flyktinginvandringen. Hård arbetsbelastning var också en vägande grund för den kritik som Arbetsmiljöverket fram-



förde i sin granskning av socialförvaltningen för ett par år sedan. Att enkätundersökningen skulle visa spår av detta på olika sätt var en rimlig förväntan.

Inte heller på denna punkt uppvisar dock enkätresultaten några oroande siffror. Tvärt om visar sig huvuddelen av medarbetarna uppleva en rimlig arbetsbelastning – ca 75 procent håller med om detta helt eller delvis och endast sju procent av personalen avvisar helt påståendet (se figur 3.3). Likaså anser 87 procent att de får det stöd de behöver från sin chef och 82 procent att de får den information de behöver för att kunna sköta sitt arbete.

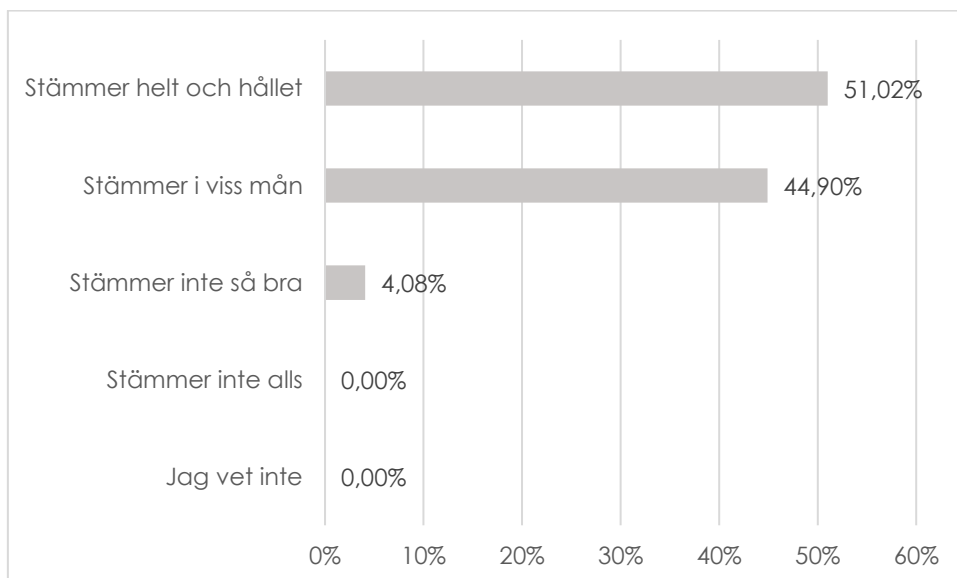
Figur 3.3 Svar på påståendet: Min arbetsbelastning är lagom i det stora hela



Om nu personalen enligt enkäten anser att cheferna på det stora hela klarar av att ge det stöd som önskas, så är frågan om att detta sker till priset av att cheferna själva upplever ett stort tryck från medarbetarna som gör arbetssituationen tung. Så verkar dock inte heller vara fallet, att döma av hur chefer och föreståndare för boenden har svarat i enkäten (se figur 3.4).



Figur 3.4 Svar på påståendet: Mina medarbetare har rimliga förväntningar på mig som chef



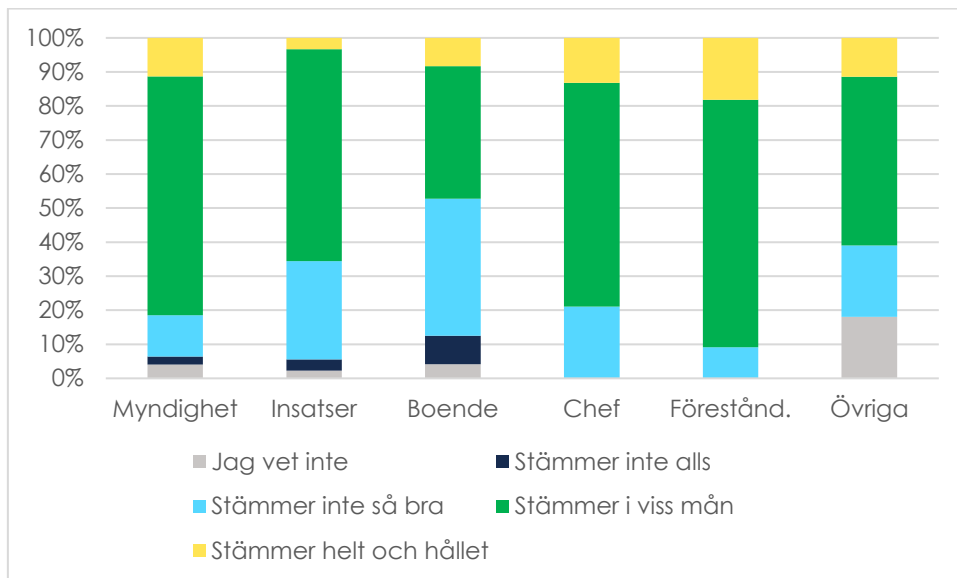
3.1.2. Vissa skillnader beroende på roll och var man arbetar

Den samlade bilden av hur nöjd man är med sin arbetsituation och de förutsättningar som ges för verksamheten ter sig något annorlunda när enkätsvaren bryts ned i olika undergrupper. Då framgår vissa skillnader beroende på var i organisationen man arbetar och vilken roll man har i förvaltningen. Däremot verkar inte uppfattningarna påverkas speciellt mycket av hur länge man varit anställd i socialförvaltningen.

Den kanske tydligaste skillnaden visar sig när man jämför hur personer med olika roller i organisationen har svarat i enkäten. Utifrån roll kan de anställdas svar delas upp i fem grupper: myndighetshandläggare, råd och stöd vid beslutade insatser, arbete på boenden, föreståndare samt chefer med personalansvar. Dessutom finns en övriggrupp. Bland de tre grupper som arbetar med sakverksamheten, och som inte är chefer, visar sig genomgående myndighetshandläggarna ha den mest positiva attityden till socialförvaltningen och förutsättningarna att göra ett bra jobb. De följs av gruppen som arbetar med stödjande verksamhet, medan de minst positiva är personalen på boendena. Det enda område där mönstret är det omvända gäller arbetsbelastningen där myndighetshandläggarna upplever det största trycket. De två chefsgrupperna avviker inte så mycket från varandra och placerar sig genomgående efter myndighetshandläggarna när det gäller attityden till socialförvaltningen, med undantag av att cheferna upplever högre arbetsbelastning. Frågan om hur väl socialförvaltningen fungerar på det stora hela ger en bra sammanfattning av svarsvariationen mellan de olika grupperna (se figur 3.5).



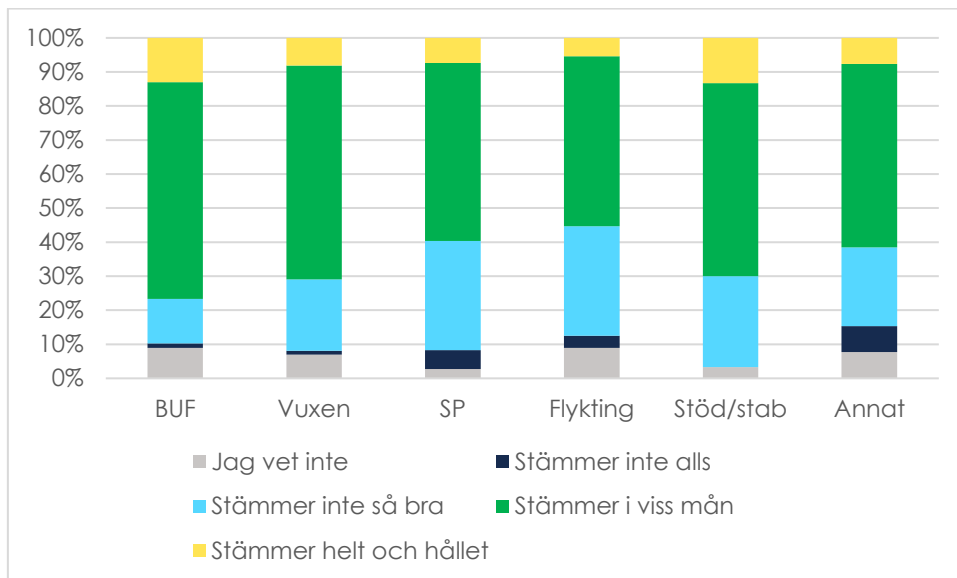
Figur 3.5 Svar på påståendet: Socialförvaltningen fungerar på det stora hela bra idag (utifrån arbetsroll)



Även med en indelning av enkätsvaren utifrån de fyra verksamhetsområdena samt stöd- och stabsfunktionerna kan vissa skillnader konstateras, dock inte lika stora som när det gäller de olika rollerna. Den genomgående mest positiva uppfattningen om socialförvaltningen och förutsättningarna att bedriva en bra verksamhet finner man inom verksamhetsområde barn, unga och familjestöd. Därefter följer stöd- och stabsfunktionerna, verksamhetsområde vuxen, verksamhetsområde socialpsykiatri samt slutligen verksamhetsområde flykting. Detta mönster avviker endast när det gäller frågan om arbetsbelastningen. Här upplever stöd och stab det största trycket följt av socialpsykiatri, medan verksamhetsområde vuxen förefaller ha den minst belastande arbetsituationen. Om vi än en gång studerar frågan om hur väl socialförvaltningen fungerar på det stora hela framgår skillnaderna mellan verksamhetsområdena (se figur 3.6).



Figur 3.6 Svar på påståendet: Socialförvaltningen fungerar på det stora hela bra idag (utifrån organisatorisk tillhörighet)



3.2. Verksamheten

En stor del av våra diskussioner inom socialförvaltningen har handlat om verksamheten, om förutsättningarna för medarbetare och chefer att göra sitt jobb. Utifrån den allmänna bilden att de allra flesta anser att de i huvudsak lyckas genomföra sina arbetsuppgifter på ett bra sätt, finns det ändå några svårigheter som återkommande dykt upp i diskussionerna.

3.2.1. Mottagningen

En socialtjänsts mottagningsfunktion kan sägas ha samma roll som triageringsfunktionen på en akutklinik inom hälso- och sjukvården, att se till att individer sorteras så att de som ska ha hjälp och stöd hamnar på rätt ställe i organisationen och att övriga inte ytterligare belastar verksamheten. Som framgått av avsnitt 2.2.3 har Lunds socialförvaltning en gemensam mottagningsenhet för inkommande ärenden som ligger under verksamhetsområde barn, unga och familjestöd.

Mottagningsenheten har en viktig roll och förefaller på det stora hela fungera väl enligt våra intervjuer. Dess organisatoriska placering ses inte som något större problem, även om vissa farhågor uttrycks om att vuxenperspektivet kan bli lite underprioriterat. Enhetens ledning anses dock balansera förvaltningens olika sakområden på ett rimligt sätt.

Det finns dock vissa hinder för att verksamheten ska fungera effektivt. Det förekommer återkommande ärendebalanser, även om skälet till att ärenden fastnar kan vara att det finns köer hos mottagande enheter. Brukare som inte lyckas komma i kontakt med sin ordinarie handläggare vänder sig istället till mottagningsenheten vilket inte är meningen. Detta kan också innebära att mottagningshandläggarna får ägna tid åt att ge praktisk hjälp till brukare som redan är inskrivna på en annan enhet.



3.2.2. Kopplingen mellan utredning och utförande

Den stora resursinsatsen i socialförvaltningen läggs ned på utredning och genomförande av insatser. Överlämningen mellan dessa två steg är därför ett viktigt moment för en effektiv verksamhet med hög kvalitet. Genomlysningen har visat att det tycks förekomma en del friktion i detta moment.

Övergången mellan utredning och utförande utgörs av det skriftliga uppdrag som socialsekreteraren överlämnar till den som ska genomföra insatsen. Detta uppdrag utgör endast en del, en sammanfattning, av den utredning som genomförts och som legat till grund för beslutet om insats. Uppdragen kan ha olika utformning, ibland ganska öppet formulerade när det gäller insatsernas inriktning, men oftare preciserade anvisningar avseende exakt vad som ska göras och hur. Socialförvaltningen tycks inte tillämpa några strikta riktlinjer för i vilka situationer den ena eller andra formen tillämpas, utan det verkar snarare bero på den enskilde socialsekreterarens egna preferenser.

Våra empiriska studier visar att det inte finns någon entydig uppfattning inom socialförvaltningen om denna ordning. Det förekommer att medarbetare på utförarenheter önskar sig preciserade och entydiga uppdrag för hur de ska genomföra sina åtgärder. Liksom det förekommer utredare som anser att uppdragen behöver skrivas öppnare och mer i dialog med utförarna samt med tydligare brukarfokus. Den vanligaste uppfattningen i våra diskussioner är dock att det finns olika synsätt mellan grupperna. Utredarna ser nuvarande ordning som i allt väsentligt välfungerande, medan många utförare anser den vara mindre effektiv. De skulle önska större möjligheter både att ta del av mer av informationen som kommer fram i utredningen och att kunna påverka beslutet. De menar att utredarna genom att inte ta del av deras kunskaper om både behandlingsmetoderna och de enskilda brukarna missar relevant kompetens som kunde tillföras ärendena. Frågan ställs om hur vattentäta skott det behöver vara mellan utredning och utförande.

Även efter att utredarna har lämnat över till utförarna är de involverade i de löpande ärendena. Utöver utredningarna är de också ansvariga för uppföljningen av samtliga överlämnade ärenden. Vårt intryck från genomlysningen är att man prioriterar utredandet. Trots det uttalade uppföljningsansvaret tenderar det vara det som tonas ned när tiden inte räcker till.

Kommunikationen mellan utredare och utförare varierar. Vissa utförare uppfattar att det finns en hierarkisk statusskillnad mellan de två grupperna. Det varierar dock mellan olika verksamhetsområden och enheter. På vissa håll har man väl fungerande kontakter och rutiner för överlämning. Ju mer utredare och utförare lär känna varandra på personlig nivå, desto bättre sägs arbetet fungera. Det handlar dock om att anstränga sig från bägge håll. Inte alla utredare upplever en öppen attityd från t.ex. boendena. Man menar att det också kan finnas en risk att behandlarna kommer alltför nära sina brukare och tappar distansen. Slutligen pekas det också på användandet av olika dokumentationssystem, och begränsningar i behörigheter, som hinder för fungerande kommunikation mellan utredare och utförare.



3.2.3. Specialister eller generalister

En klassisk diskussion inom socialtjänstområdet, liksom inom många andra professioner, är hur man finner en optimal avvägning mellan att ha tillräcklig kompetens inom avgränsade sakområden och generalistens förmåga att se helheten. Denna diskussion är i dagsläget i högsta grad levande också inom socialförvaltningen i Lund. Det finns dock inte något entydigt svar på denna fråga inom förvaltningen.

Dagens läge innebär att socialförvaltningen har många experter som blir djupt kunniga på sina områden. Detta framhålls av många både ha fördelar och vara en nödvändighet i vissa delar av verksamheten. På enskilda områden kan det krävas djup och omfattande kunskap om både regelverk och brukargruppens förhållanden. I fokusgruppen med utredare sades exempelvis att denna kunskap är så specifik inom enskilda områden att det uppskattningsvis skulle "ta några år" för en utredare att bygga upp samma kompetens om man skulle byta till ett annat verksamhetsområde.

Samtidigt har dock ingen av de vi varit i kontakt med hävdat att specialiseringen bör drivas ännu längre än idag. Istället går tankarna oftare till om det skulle vara möjligt att utveckla mer av ett helhetstänkande inom förvaltningen utan att riskera de höga kraven på specifika sakkunskaper.

I genomlysningen har det också getts olika exempel på avigsidorna med dagens specialisering. På utredningsenheterna pekar man på att det kan vara svårt att gå in och stötta kollegor eller ta över ärenden för att man inte kan varandras områden. Att rotera mellan verksamhetsområden ses också som svårt, p.g.a. de krav på specialiserad kunskap som nämndes ovan. Det sägs också vara ovanligt att någon byter till en annan utredningsenhet.

Även andra förhållanden sägs kunna försvåra en rörelse mot större helhetssyn. Utredningsprocedurerna varierar mellan verksamhetsområdena och det finns olika utredningsmanualer. Detsamma gäller praxis och val av behandlingsmetoder trots att brukarna inte sällan har likartade stödbehov. Orsaken tycks inte vara att regler och problematik ser olika ut utan mer att olika arbetsgrupper inom förvaltningen över tid tenderar att utveckla olika arbetsmetoder, dvs. det är en fråga om styrning av metodik och rutiner snarare än ett kompetensperspektiv. En annan faktor är bilden att många medarbetare tenderar att vara alltför försiktiga. Man tänker "inte kan väl jag jobba med annat än det jag kan". Särskilt bland yngre handläggare kan det finnas en rädsla att pröva nya utmaningar tillsammans med äldre, erfarna kollegor.

3.2.4. Komplexa fall

En annan aspekt på verksamheten som diskuterats i genomlysningen är de ärenden som kan betecknas som "komplexa fall". Våra kontakter med socialförvaltningen visar dock att det inte finns någon entydig definition av vad som konstituerar ett komplext ärende. Handlar det om en brukare med ett svårlöst problem eller om ärenden som blir komplexa att hantera eftersom de kräver insatser från olika delar av socialförvaltningen? För socialförvaltningen tycks främst det senare stå i centrum, att döma av de diskussioner vi fört, eftersom sådana fall innebär en större utmaning för organisationen och



styrningen av verksamheten. Ibland kräver dessa ärenden även samordning med externa parter. Definitionen av komplex kan också ses utifrån om man menar att det är brukaren eller organisationen som har ansvaret för att äga och hantera komplexiteten.

De komplexa fallen utgör en mindre del av socialförvaltningens ärenden. Möjligen är de till och med relativt sett färre i Lund än i många andra kommuner med mer problematisk socioekonomisk sammansättning. De är ändå viktiga att diskutera eftersom de förbrukar en stor del av de samlade resurserna. Som framgått av avsnitt 2.3.2 är en grov uppskattning från våra intervjuer att kanske vart femte ärende kan ses som komplext, och att om dessa ärenden skulle ges den tid och arbetsinsats de kräver skulle väl över hälften av resurserna för utredning och åtgärder inom socialförvaltningen behöva läggas ned på dem. Därmed inte sagt att så sker i praktiken. Bilden är snarare att dessa brukare inte alltid får det stöd de behöver.

En förutsättning för att kunna hantera komplexa problem är att de identifieras. De vi talat med framhåller att det kan variera när ett komplext fall kan upptäckas. I vissa fall är de tämligen uppenbara och kan identifieras tidigt, redan på mottagningsenheten. Framför allt återkommande brukare kan fångas upp vid mottagningen. Om det där upptäcks att en brukare har två eller flera problemtyper skickas hen vanligen vidare för utredning hos respektive verksamhetsområde och enhet. Det sker alltså ingen samordning i detta skede, vilket kan skapa förvirring hos vissa brukare. Enligt de vi varit i kontakt med är det dock många gånger först senare i utredningsprocessen eller rent av när åtgärder redan påbörjats som hela bilden visar sig, t.ex. att en missbruksproblematik även innefattar familjemedlemmar som far illa.

3.3. Styrningen

Som kommunal förvaltningsmyndighet har socialförvaltningens ledning, med socialdirektören i spetsen, att se till att verksamheten genomförs enligt kommunfullmäktiges intentioner och mål. För att åstadkomma detta finns de sedvanliga styrinstrumenten budgetfördelning, formulerande av mål och andra styrsignaler, ledningsgruppsarbete, chefsrollen samt organisering.

På övergripande nivå ger enkäten bland socialförvaltningens anställda en positiv bild av synen på styrningen. Således håller ca 63 procent av respondenterna med om, helt eller delvis, att socialförvaltningens ledning och styrning fungerar väl. I de kontakter vi haft via intervjuer, fokusgrupper och workshop har det dock framkommit en hel del problematiserande synpunkter. I det följande redovisas den bild som därvid getts av hur socialförvaltningens ledning arbetar med de olika styrinstrumenten, förutom organisationsfrågorna och chefsrollen, vilka behandlas för sig i avsnitten 3.4 och 3.5.

Vad gäller den politiska styrningen bör inledningsvis också nämnas att vi i genomlysningen haft en särskild fokusgrupp med representanter från socialnämnden. Deltagarnas generella uppfattning var att socialförvaltningen är en välskött och ambitiös verksamhet som i allt väsentligt uppnår politikernas önskemål. Möjligen av det skälet har det funnits en tendens att se socialförvaltningen som en lämplig mottagare av nya uppgifter i kommunen som inte haft en självklar hemvist. Ett exempel på detta har varit flyktmottagandet.



3.3.1. Ekonomin

I avsnitt 2.3.1 beskrev vi socialförvaltningens sedan länge upparbetade budgetunderskott. Det är en faktor som organisationen i stort har lärt sig leva med, men som samtidigt ligger som en oro under ytan och påverkar den interna styrningen.

Förekomsten av det rullande underskottet synes påverka socialförvaltningens möjligheter att använda ekonomin och den interna anslagsfördelningen som styrverktyg. Således kan en budget som varje år uppvisar minus vara svår att använda för signalgivning i verksamhetsstyrningen och för att åstadkomma förändringar i verksamheten, t.ex. genom att ge olika delar av organisationen olika stora sparbetning. Om alla konsekvent misslyckas att hålla sin budget blir det svårt att styra verksamheten, vare sig det handlar om att tydliggöra goda eller mindre goda prestationer. Det finns dock flera exempel på att förvaltningsledningen styrt med hjälp av sparbetning, bl.a. har verksamhetsområde flykting varit i ett omfattande omställningsarbete under 2017 och framåt, och 2018 fanns det ett tydligt effektiviseringskrav inom arbetet med arbetsmarknadsåtgärder där en neddragning med varsel skedde. Vår bild är dock att denna form av styrning inte tillämpas på ett helt systematiskt och frekvent sätt inom socialförvaltningen.

Att underskottet kan påverka styrningen har lyfts fram av flera personer vi varit i kontakt med i genomlysningen. I vissa delar anser man t.ex. att den verksamhet man ansvarar för är underdimensionerad på ett sätt som gör det svårt att upprätthålla en effektiv ärendehandläggning, samtidigt som det också sägs vara svårt att få gehör för resursförstärkningar med hänsyn till förvaltningens pressade ekonomi. En annan synpunkt som framförts är att det med en pressad ekonomi kan vara svårt att lönemässigt konkurrera med andra kommuner om kompetent personal.

3.3.2. Styr signaler

Ett viktigt redskap för att styra verksamheten i en organisation är att förmedla verbala signaler i form av mål och krav som filtreras genom de hierarkiska nivåerna. Det arbete som i Lund nyligen skett på kommunövergripande nivå för att ta fram en ny och förtydligad målstruktur utgör en möjlighet för socialförvaltningen att utveckla och tydliggöra syfte och inriktning för den sociala verksamheten.

I genomlysningen har det dock framkommit något motstridiga signaler från organisationen när det gäller bilden av vart socialförvaltningen är på väg. Även om många i enkäten sade sig vara medvetna om de mål som styr förvaltningen, så har det i våra diskussioner med olika medarbetare också framkommit en osäkerhet om hur den röda tråden och de gemensamma värderingarna ser ut. Det upplevs att det saknas en tydlig värdegrund i Lunds socialförvaltning. Inställningen som råder präglas i mycket av att man ska göra rätt, i bemärkelsen inte göra fel. Vissa säger att man inte uppfattar Lunds socialförvaltning som en modern socialförvaltning. Andra kommuner sägs vara mer benägna att experimentera.

Det förmedlas också en bild av att ledningens styr signaler och kommunikationen inom förvaltningen inte når ut riktigt som de borde. Seniora personer i FLG har byggt upp och haft chefsposter inom förvaltningen under många år. Vid flera intervjuer har framhållits



att dessa chefer visserligen har omfattande kunskap, men att frågan är om de lyckas kommunicera sina budskap tillräckligt tydligt. Ett resultat av detta tycks vara att medarbetare upplever skillnader mellan verksamhetsområdena, t.ex. i sättet att styra. Olika chefers individuella prioriteringar sägs påverka mer än de samlade formella styrsignalerna. Flera har framfört att styrningen borde kunna vara tydligare och mer enhetlig.

Vad gäller ledningsgrupperna, på förvaltnings- och verksamhetsområdesnivå, har inga uppenbara problem kommit fram. Berörda chefer upplever att man håller ett rimligt fokus på strategiska och verksamhetsinriktade frågor. Stämningen beskrivs som harmonisk.

Några röster har resonerat kring om det läggs ned något för mycket tid på möten i ledningsgrupper och om ledningen borde sträva efter att vara mer synlig i organisationen. Det största trycket att hinna med detta förefaller ligga på förvaltningschefen som även har omfattande externa åtaganden i bl.a. kommunens ledningsgrupp och olika externa nätverk.

3.3.3. Strategiska framtidsperspektiv

En central uppgift för ledningen av en verksamhet är att utöver den dagliga operativa styrningen finna utrymme för att tänka i termer av förebyggande och strategisk utveckling. Denna uppgift utgör ofta en stor utmaning för chefsgrupper. Att finna tid vid sidan av pressande uppgifter i vardagen är en utmaning, liksom att finna fungerande metoder för kunskapsinhämtning och analys. Hur fungerar arbetet med framtidens socialtjänst i Lund?

Ledningsgrupperna inom socialtjänsten i Lund verkar på denna punkt inte avvika från den typiska bilden. Den bild som getts av genomlysningen är att strategiska frågor genom åren tenderat att lösas mer ad hoc-mässigt än genom helt strategiska överväganden. Några exempel som getts på "lappande och lagande" är bildandet av föreståndarkategorin, vissa organisationsjusteringar m.m. Insikten finns dock att för att ha förmåga att hantera denna typ av utmaningar, som alltid uppstår i en organisation, måste man ha ett strategiskt tänkande som även inbegriper framtidsperspektiven. Flera har påtalat att förvaltningen behöver ha en analys om vart man är på väg och var man vill se sig om ett år, om fem år etc. I det ligger också att kunna säga vilka vägar man inte vill ta. Flera av de vi varit i kontakt med har således framfört att socialförvaltningen också behöver bli medveten om och beskriva sina begränsningar – finns det verksamheter som inte bidrar till målet och som borde ändras eller till och med avvecklas?

Förmågan att vara proaktiv och att tänka förebyggande handlar både om att se sin egen verksamhet i ett framtidsperspektiv och om att ha en god bild av hur ens omvärld ser ut. Vilka aktörer kan t.ex. stödja ett mer aktivt uppsökande arbete, hur erbjuds på ett enklare sätt biståndslösa insatser, hur ökas samverkan med hälso- och sjukvården samt beredskapen för yttre förändringar som flyktingkrisen? Utifrån vad som framkommit i genomlysningen framstår det idag som oklart vem som äger och driver sådana frågor inom socialförvaltningen.

I sammanhanget kan nämnas att socialförvaltningens förmåga att anpassa sig till krav på förändringar är ett område där enkäten bland de anställda gett ett jämförelsevis



sämre resultat. Således instämde omkring 54 procent av respondenterna, helt eller delvis, i att förvaltningen har en god sådan förmåga.

En aspekt på framtidsberedskap är att ha en strategisk syn på kompetensförsörjningen. Socialförvaltningen står inför en hel del pensionsavgångar och flera chefer har haft sina tjänster länge. Att socialförvaltningen har en kompetensutvecklingsplan för socialsekreterare och en årlig plan för förvaltningsövergripande utbildningar ses av flera av de vi varit i kontakt med som ett steg i rätt riktning.

Upplevelsen bland medarbetarna är att det finns en relativt positiv inställning till kompetensutveckling från arbetsgivarens sida. Boendepersonalen, både föreståndare och socialpedagoger, har fått en hel del utbildning under de senaste åren. Så även inom socialpsykiatrin. Däremot förefaller det inte ske mer systematiska kompetenssatsningar över hela myndigheten. Det finns dock exempel på utbildningssatsningar på verksamhetsområdesnivå.

3.4. Organisationsstrukturen

Organiseringen, sättet att strukturera en verksamhet hierarkiskt, utgör själva skelettet i en organisation och organisationsfrågan är också utgångspunkten för denna genomlysning. Organisationsfrågor kan dock vara svåra att särskilja från andra styrinstrument som står till en lednings förfogande, så även när det gäller socialförvaltningen. I det följande samlar vi en del av de iakttagelser och synpunkter med organisatorisk koppling som framkommit i genomlysningen.

Till att börja med bör dock nämnas en tydlig aspekt på organisationen som diskuterats i genomlysningen, nämligen var den befinner sig i rent fysisk bemärkelse. Vi har mött en hel del synpunkter på socialförvaltningens fysiska organisering och då i huvudsak avseende byggnaden Kristallen. Vi har i stort sett mött tre principiella uppfattningar i detta sammanhang:

- ✦ Kristallen anses av många vara en fungerande kontorsbyggnad som inneburit att stora delar av socialförvaltningen hamnat under samma tak vilket har utvecklat kommunikationen och samverkan inom och mellan verksamhetsområden och enheter.
- ✦ Från personer vi talat med som inte sitter i Kristallen har de ovannämnda positiva egenskaperna istället vänts till negativa reaktioner. Man känner sig utestängd från gemenskapen i Kristallen.
- ✦ En annan typ av synpunkt har handlat om att Kristallen är just en kontorsbyggnad och därmed inte alltid så väl lämpad att möta brukare och bedriva behandlande verksamhet i, vilket framförts av personer med sådana arbetsuppgifter.

3.4.1. Strukturen med verksamhetsområden

Ett grundläggande val vid organiseringen av en verksamhet är hur många hierarkiska nivåer organisationen ska ha. I en organisation av socialförvaltningens typ är det vanligt att det är den övergripande indelningen i avdelningar (eller verksamhetsområden som de benämns i Lund) som upplevs som den mest styrande organiseringsnivån. Det är



cheferna för avdelningarna som ingår i organisationens centrala ledningsgrupp, de blir ofta också tydliga profiler med möjlighet att skapa egna kulturer inom avdelningarna. Det är därför inte förvånande att det är just verksamhetsområdesstrukturen som dykt upp oftast när socialförvaltningens organisation kommit på tal i genomlysningen.

En vanlig uppfattning bland dem vi varit i kontakt med är att verksamhetsområdena barn, unga och familjestöd respektive vuxen utgör kärnan i socialförvaltningen. Dessa är de långsiktigt stabila verksamheterna, som även utgör kärnan i de flesta socialtjänster i landet. Socialpsykiatri ligger av tradition inom socialförvaltningen i Lund. Det tycks vara den vanligaste lösningen även i andra kommuner⁵, men det är inte självklart att den ska ligga under en IFO-verksamhet. Inte heller det relativt nya verksamhetsområdet flykting utgör en given kärna i verksamheten.

Det kraftigt ökade flyktingmottagandet i Lund 2015, som socialförvaltningen till stor del skulle hantera, medförde ett starkt ökat tryck på organisationen. I längden blev det svårt att hantera dessa frågor vid sidan av den övriga organisationen, vilket tanken var från början. Hela organisationen påverkades av den tunga situationen inom verksamhetsområde flykting. Nu när antalet ensamkommande flyktingbarn snabbt minskar, så ändras förutsättningarna än en gång. I den mån de kommer att fortsatt vara brukare inom socialförvaltningen kommer de successivt att övergå till de övriga verksamhetsområdena. Som nämndes i avsnitt 2.2.2 har också verksamhetsområdena flykting och vuxen tillfälligt lagts samman i ett verksamhetsområde, en ordning som gäller till den 31 augusti 2019.

Även om det inte finns några enhetliga uppfattningar har i flera av våra diskussioner väckts frågan om hur många verksamhetsområden som behövs inom socialförvaltningen. Många förefaller uppleva att verksamhetsområdena skapar gränser och utvecklar olika synsätt och rutiner för handläggningen. För medarbetarna upplevs dessa gränser svåra att passera. Det är inte självklart att det sker om inte cheferna sanktionerar det. Det tycks även bli skillnader i kunskaps- och kompetensöverföringen, liksom olika kulturer, med lite olika syn på bedömningar och beslut. Nuvarande organisationsstruktur sägs också skapa en ojämn fördelning av arbetsbördan mellan cheferna för verksamhetsområdena.

Ytterligare en synpunkt som framkommit i genomlysningen är att den nuvarande spridningen av boendeverksamhet mellan olika verksamhetsområden är ineffektiv. Den sägs leda till olika tillämpningar och försvåra för gemensamma lösningar. Eftersom de boende blir allt äldre sammanfaller deras stödbehov alltmer med de vanliga äldreboendena. Några av de vi varit i kontakt med har därför väckt frågan om det skulle finnas samordningsvinster mellan socialförvaltningens boenden och den betydligt större boendeverksamhet som finns inom Lunds vård- och omsorgsförvaltning.

⁵ Det framgår av den genomgång av samtliga kommuners webbplatser som vi har gjort.



3.4.2. Verksamheter som inte passar in i organisationsstrukturen

I genomlysningen har en del synpunkter framförts på delar av verksamheten som man inte tycker hänger ihop med eller bidrar till de verksamhetsområden de befinner sig inom. När det gäller socialpsykiatri nämns t.ex. att boendestödet och sysselsättningsenheten inte anses ha så mycket med boendedelarna att göra. MAS:en har å andra sidan inte så mycket med de förstnämnda att göra.

Ett annat exempel som nämnts är familjerådgivningen inom verksamhetsområde barn, unga och familjestöd, där de flesta brukarna vänder sig direkt till verksamheten och inte kommer via mottagningsenheten. Många har dock andra problem som gör att deras övriga kontakter med socialförvaltningen ändå spelar roll. Vidare har några av de vi talat med framhållit att budget- och skuldrådgivningens verksamhet är lite speciell. Den har många frivilliga brukare som i övrigt inte alls har med socialförvaltningen att göra (ca 70 procent) och anser att det kanske skulle vara bättre med någon form av öppen mottagning (likt ett bankkontor) istället för kontorslandskapet i Kristallen. Inte heller tolkförmedlingen, med sitt kommunövergripande uppdrag, har speciellt mycket att göra med de övriga enheterna inom verksamhetsområde vuxen.

De flesta intervjuade förstår dock att det ibland finns pragmatiska skäl till att övergripande enheter ligger insprängda i enskilda verksamhetsområden, t.ex. mottagningsenheten. Den arbetar mycket med barn och unga varför det finns en uppenbar koppling till verksamhetsområde barn, unga och familjestöd, även om socialförvaltningens största ärendekategori är försörjningsstödet som ligger på verksamhetsområde vuxen. Dock framhålls det att placeringarna av enheter inte saknar konsekvenser. Organisationsrutor styr mer än man ofta tror, menar många.

En särskild verksamhet är tillståndsenheten. Den har inte mycket konkret samverkan med övriga förvaltningen och har också placerats utanför strukturen med verksamhetsområden. Däremot samarbetar enheten med flera andra förvaltningar.

3.4.3. 18 till 24-enheten

Denna enhet utgör något av ett organisationsexperiment inom socialförvaltningen. Som ett sätt att hantera den känsliga gruppen tonåringar på väg in i vuxenlivet, något som även innebär att det blir andra regler som styr socialtjänstens arbete, skapades för några år sedan en ny enhet under verksamhetsområde barn, unga och familjestöd för målgruppen 18 till 24 år gamla. Det som särskiljer denna enhet från andra är att medarbetarna inte är specialiserade utan mer arbetar utifrån ett generalistperspektiv. Enheten ska kunna erbjuda brukarna ett brett utbud av socialtjänstens service: såväl utredning, åtgärder som behandling och avseende många problemtyper. Enheten hanterar dock inte alla socialtjänstären den avseende personerna i åldersgruppen, framför allt aktualiseras de som är behov av stöd från socialpsykiatrin inom verksamhetsområde socialpsykiatri.

Den allmänna meningen inom socialförvaltningen, bland såväl de som arbetar på enheten som övriga, är att enheten har lyckats mycket väl. Sättet att arbeta väcker intresse och det faktum att det verkar fungera är intressant ur ett organiseringsperspektiv.



Den särskiljande egenskapen i arbetssättet är att det går att samverka utan att behöva överskrida några organisatoriska gränser.

Några definitiva svar på varför detta generella arbetssätt har fungerat väl just i detta sammanhang och om det innebär att det skulle fungera lika bra inom andra sakområden har inte framkommit. Bland de egenskaper som lyfts som framgångsfaktorer finns dock sådant som att eftersom detta var ett särskilt försök gick det att locka högt motiverade medarbetare. Det dubblerade chefskapet har också fallit väl ut, liksom arbetet att dela kunskap och kompetens utifrån de enskilda brukarnas behov.

3.5. Chefsrollen

För att förmedla styrsignaler ut till medarbetarna i en organisation kan en ledning välja olika tillvägagångssätt, t.ex. i skriftliga dokument med mål eller regler. Viktigast är kanske ändå de olika chefsnivåerna som följer organisationens hierarkiska struktur. Cheferna utgör den högsta ledningens förlängda arm ut i verksamheten. Cheferna har också den dubbla rollen att förmedla medarbetarnas bild till ledningen. I chefsrollen ligger även den viktiga uppgiften att leda och stödja medarbetarna och att ansvara för verksamhetens resultat.

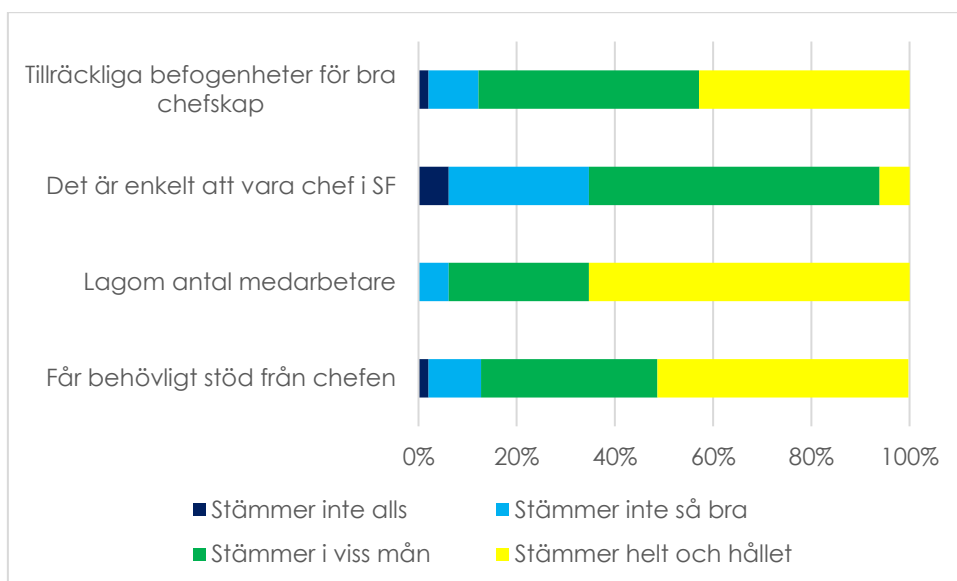
3.5.1. Chefskapet

Av enkäten framstår socialförvaltningens chefer som en relativt välfungerande grupp. Varken medarbetarna eller cheferna själva signalerar något större missnöje eller frustration, utan mycket tycks fungera väl vad gäller chefsrollen som sådan. Det kan illustreras med svaren på de enkätfrågor som redovisas i figur 3.7 nedan. Den nedersta frågan är ställd till medarbetare om sina chefer och övriga frågor till chefer och föreståndare.⁶

⁶ Eftersom i princip ingen svarade "jag vet inte" på dessa frågor har det alternativet utelämnats i figuren; i den nedersta frågan var denna andel 0,23 %, i figurens övriga frågor var den 0 %.



Figur 3.7 Svar på påståenden om chefsrollen



Som figuren visar är det en hög andel positiva svar på dessa frågor i enkäten. Således anser 87 procent av medarbetarna att de får det stöd de behöver från sin chef, medan 88 procent av chefer och föreståndare anser sig ha tillräckliga befogenheter för att kunna utöva chefskapet på ett bra sätt och 94 procent att de ansvarar för ett lagom antal medarbetare. Därtill har det av figur 3.4 framgått att 96 procent av chefer och föreståndare anser att medarbetarna har rimliga förväntningar på dem som chef. Det får även anses vara en hög andel att 65 procent av chefer och föreståndare helt eller delvis instämmer i att "det är enkelt att vara chef i socialförvaltningen". Bilden om chefskapet från enkäten bekräftas i stort även av våra intervjuer och fokusgrupper.

Den tillväxt som myndigheten genomgått har inte fullt ut inneburit att antalet chefer ökat i samma grad. Många enheter har över tid fått fler medarbetare och i dessa fall har chefernas kontrollspann ökat. Samtidigt varierar antalet anställda relativt mycket mellan de olika verksamhetsområdena (se avsnitt 2.2.5) och även på enhetsnivå. I de större enheterna finns dock ofta en underindelning, med biträdande enhetschefer eller liknande, och vissa enheter har också delat ledarskap med två enhetschefer. På senare tid har det också kommit in förhållandevis många nya chefer, framför allt inom verksamhetsområde flykting, och som en naturlig del av detta en viss oklarhet kring förväntningar, rutiner och arbetssätt. Enligt vissa av de vi talat med kan det faktum att flera chefer inte är socionomer också ha medfört att kunskapen om de centrala lagstiftningarna för en socialtjänst tenderat att minska på chefsnivå.

Som nämns ovan är ett särdrag för Lunds socialförvaltning att flera enheter har ett delat chefskap. Erfarenheten av detta tycks genomgående vara positiv. En möjlig förklaring till att det verkar fungera bra kan vara, som en chef uttryckte det, att "man inte har så mycket prestige att försvara".



3.5.2. Stöd och utveckling

I genomlysningen har det från både chefer och medarbetare framkommit en del synpunkter om att gränsdragningen och ansvarsfördelningen mellan kärn- och stödverksamhet upplevs som oklar.

Många anser att cheferna inte hinner med sina grunduppdrag. De får för lite administrativt stöd. En del i detta är att den samlade assistentresursen anses vara för liten. Något som även många socialsekreterare tycker sig lida av.

När det gäller stöd i frågor om ekonomi, HR och IT går uppfattningarna isär. Den organisatoriska förändring av HR-stödet som gjorts under 2018 sägs ha medfört flera problem. Dessa torde dock vara av övergående karaktär. Detsamma gäller förhoppningsvis för den kritik som flera anställda framfört till oss om att det kommungemensamma HR-system som Lund nyligen infört har fungerat mindre väl i initialskedet. Kritik har även framförts mot att det finns trögheter i funktionen av socialförvaltningens intranät (Inloggad). Vidare har ekonomifunktionen byggts ut de senaste åren och uppfattas i huvudsak positivt idag. De controllers som arbetar mot verksamhetsområdena upplevs som ett bra stöd. Ekonomiperspektivet har historiskt sett inte varit så starkt inom socialförvaltningen. Att finna en bra balans i detta stöd handlar om att utveckla både kapaciteten på ekonomifunktionen och kompetensen och intresset ute i sakverksamheten.

En del av stödet finns inom enheten för resurs och utveckling, t.ex. IT-frågorna. Här kommer man dock även in på den viktiga frågan om utveckling. En fråga som flera lyft upp i genomlysningen är var utvecklingsansvaret egentligen ligger och var gränsen går mellan utveckling av verksamhet och stöd. Formellt har kärnverksamheterna ansvaret för att utveckla arbetssätt och metoder. Enheten för resurs och utveckling ska utgöra processtöd och skapa incitament, men inte ta över ansvar för verksamhetsutvecklingen. Vad denna tydliga ansvarsfördelning faktiskt innebär i praktiken finns det dock olika uppfattningar om. Variationen är stor mellan verksamhetsområden, enheter och funktioner när det gäller vad man anser sig ha ansvar för och vilket utvecklingsarbete man klarar av att utföra. De flesta inser behovet av att arbeta med utveckling. Men många vill helst att enheten för resurs och utveckling tar initiativet. I de fall som samarbetet fungerat bra har det handlat om att både chefer och medarbetare på enheterna varit intresserade och öppna för andra sätt att arbeta. En idé som framförts är att goda exempel på utveckling inom förvaltningen borde lyftas fram.

I vår fokusgrupp med chefer från olika delar av verksamheten framfördes kritik om tillgängligheten till rutiner, handledningar och riktlinjer för olika delar av verksamheten och för arbetet som chef. Det efterlystes enklare sätt för att kunna ta del av sådana riktlinjer, t.ex. i form av "en bank med handledningar och riktlinjer för hur man ska arbeta som chef". I fokusgruppen fanns visserligen lite olika syn på huruvida de påtalade problemen handlade om att sådana dokument saknas eller bara inte är lätt tillgängliga. Men frågan tycks helt klart utgöra ett irritationsmoment, särskilt för nya chefer.



3.5.3. Föreståndarrollen

Som framgått av avsnitt 2.2.6 har cheferna för boendena, föreståndarna, ett begränsat chefsansvar. De har verksamhets- och personalansvar men inte ekonomiskt ansvar. Budgeten ansvarar respektive enhetschef för. När det gäller principfrågan om hur chefsansvaret i Lunds kommun ska definieras har ett inriktningsbeslut tagits att alla chefer ska ha de tre delarna. Frågan för socialförvaltningen är vilken väg man ska välja att gå utifrån detta ställningstagande.

Vi har diskuterat frågan om föreståndarna vid intervjuer och fokusgrupper. Generellt finns en hel del åsikter, som också pekar i olika riktningar, om föreståndarrollen. Det handlar om alltifrån att det är föreståndaren som utgör den naturliga chefsrollen på boendesidan och att enhetscheferna blir en onödig överlagring, till att det är föreståndarrollen som är feltänkt och att det vore bättre med samordnare utan chefsansvar som höll ihop verksamheten på boendena. På en punkt verkar det dock finnas en relativ samstämmighet. Socialförvaltningens organisation har de facto fyra hierarkiska nivåer idag, avsaknaden av budgetansvar hos föreståndarna ändrar inte detta, och det anses vara en nivå för mycket.

De medarbetare som har en föreståndare som chef har inte tagit upp det som ett stort problem. Största nackdelen upplever man är att ens chef hamnar ett pinnhål lägre i hierarkin jämfört med kollegor som arbetar på en enhet, med allt vad det innebär av längre kommunikationsvägar och mindre inflytande. Däremot ser man inte avsaknaden av budgetansvar som ett så stort hinder i praktiken. Man har oftast funnit pragmatiska vägar för att hantera inköp etc. Lönesamtalen håller man normalt med föreståndaren och känslan är att beslutet ligger hos denne, även om man är medveten om det faktiska förhållandet.

När det gäller föreståndarna själva visar genomlysningen att det finns en frustration över sakernas tillstånd. Även om man i flertalet fall funnit sätt att i praktiken hantera bristen på ekonomiskt ansvar så är det få som ser någon direkt fördel med denna modell. Med ett nära samarbete med ansvarig enhetschef fungerar det men de flesta önskar ha ett fullständigt chefsansvar.

3.6. Samarbete och samverkan

För att en socialtjänst ska bli framgångsrik krävs ett väl fungerande och ändamålsenligt utformat samarbete mellan organisationens olika delar. Våra kontakter med socialförvaltningen visar att det förekommer mycket samarbete i verksamheten. I enkäten ansåg också 66 procent av de anställda att socialförvaltningen har ett väl fungerande samarbete.

Samtidigt är vår bild att flera av de utmaningar som genomlysningen påvisat – varav många har beskrivits i de tidigare avsnitten i detta kapitel – åtminstone delvis har sin grund i bristande samarbete och samverkan. När de vi varit i kontakt med tar upp problem med effektiviteten eller kvaliteten i verksamheten eller organisationen, så handlar det ofta om att arbetssätten inte fungerar optimalt och att man inte får till samverkan med andra delar av organisationen. Även om samverkan därmed kan sägas vara ett



betydligt bredare område än bara när begreppet används i diskussionen, så har det också kommit upp en hel del på egen hand.

När samarbete och samverkan har diskuterats i genomlysningen, så kan de aspekter som tagits upp sägas handla om två olika dimensioner:

- ✦ Samverkan på mer övergripande nivå, där man, ofta mellan verksamhetsområdena, försöker informera varandra generellt eller ibland kopplat till enskilda ärenden.
- ✦ Samarbete i individärenden, som handlar om den konkreta handläggningen i enskilda ärenden och de överlämningar som sker i stegen mottagning, utredning, behandling.

3.6.1. Samverkan på övergripande nivå

Den allmänna bilden av hur information flödar genom socialförvaltningen och hur användbar kompetens görs tillgänglig över, särskilt, verksamhetsområdenas gränser är att det fungerar väl inom avgränsade områden men att det generellt finns brister. Att samverka mellan verksamhetsområden är, kanske inte så förvånande, svårare än mellan enheter inom samma verksamhetsområde.

Exempel på samverkan mellan verksamhetsområdena är när vuxen respektive barn, unga och familjestöd träffas en gång per månad och tillsammans går igenom läget och eventuella problemfall. Verksamhetsområdena vuxen och flykting har flera beröringspunkter då det förstnämnda har flyktingfrågor för vuxna och även med socialpsykiatri tangerar verksamheterna en hel del. Samverkan vid brukares övergång från ungdom till att bli vuxen upplevs ha blivit lättare genom tillkomsten av 18 till 24-enheten.

När det gäller boendena finns det ett behov av samverkan. I första hand gäller det på chefsnivå men även personalen på de olika boendena behöver samverka med varandra. Detsamma gäller mellan olika insatsenheter. I praktiken sker detta dock inte i den utsträckning man önskar.

Både medarbetare och chefer menar dock att det inte är så lätt att få till samverkan över gränserna. Det finns en allmän uppfattning att det är bra och nödvändigt, men svårare att få till i praktiken. Organisationen har starka stuprör.

Ett skäl för att åstadkomma en bred samverkan är att det är en viktig faktor för att upprätthålla ett enhetligt, korrekt och rättssäkert bemötande gentemot brukarna. Detta gäller också för att identifiera och prioritera komplexa ärenden. Dessa ärenden kräver ett väl utvecklat horisontellt samarbete. Eftersom dessa brukare ofta har mer än ett problem, t.ex. missbruk, försörjning, bostad, psykiatri, händer det att de dyker upp som ett "nytt" ärende fast vederbörande kan ha varit brukare hos socialförvaltningen i årtal.

3.6.2. Samarbete i individärenden

Samarbete i det enskilda ärendet för att åstadkomma en effektiv handläggning med bra överlämningar mellan de olika enheterna i ärendekedjan är en nyckel för ett gott omhändertagande av brukarna. Särskilt överlämningen mellan de utredande och beslutande socialsekreterarna och de behandlande socialpedagogerna är viktig. Båda



parter sitter på viktig kompetens när det gäller såväl professionell kunskap som information om den enskilde brukaren. Fungerar inte samarbetet i detta skede förlorar hela socialförvaltningen värdefull kvalitet. Vi har fått en del exempel på när denna process fungerar bra inom myndigheten, men fler där samverkan saknas eller är bristfällig.

Att döma av vad som framkommit i genomlysningen tycks samarbetet exempelvis fungera bättre på barn- än på vuxensidan, något som kan bero på att handläggningen av barnärenden är mer styrd av lagstiftningen. Det verkar också som att samverkan går bättre i de fall de behandlande enheterna sitter i Kristallen och därmed har en fysisk närhet till utredarna. Sämst tycks det fungera på boendena där många beskriver ett stort avstånd mellan sig och utredarna.

I de fall där samverkan fungerar bra verkar man ha en kontinuerlig dialog mellan myndighets- och utförarsidan. Det avgörande är inte hur preciserade besluten och insatsplanerna är, det varierar beroende på ärendets karaktär, utan på att det finns kommunikation och förtroende mellan parterna. Dialogen bör också vara så pass kontinuerlig att uppdragets utformning diskuteras redan under själva utredningen.

Ett exempel som nämndes var att resursenheten inom verksamhetsområde barn, unga och familjestöd nyligen har dragit igång ett pilotprojekt för att försöka skapa bättre samarbete. Det handlar om komplicerade ärenden som inte passar in i den ordinarie strukturen. Utöver resursenheten är t.ex. familjerättsenheten inblandad. I konceptet ligger att utredare och utförare diskuterar ärendet. Man har även ett gemensamt möte inför överlämningen. Det är även en fördel att man sitter nära varandra rent fysiskt. Givet nuvarande organisation och resurser är detta en försöksverksamhet av liten omfattning än så länge.

3.6.3. Samverkan med andra parter

Samarbete och samverkan förekommer även med olika parter utanför socialförvaltningen. Det kan röra sig om andra förvaltningar eller organisationer utanför kommunen. Detta är ett område där socialförvaltningens anställda i enkäten gav en relativt sett lite mer negativ bild. Således var det ca 55 procent som i enkäten helt eller delvis höll med om att socialförvaltningen har ett väl fungerande samarbete med externa aktörer, inklusive andra delar av Lunds kommun.

Även bland de vi talat med i genomlysningen anses socialförvaltningen ha en förbättringspotential på detta område och skulle behöva etablera ett bättre och mer omfattande samarbete, framför allt med vård- och omsorgsförvaltningen. Man menar att det är lätt att tala om "ett Lund", men svårare att leva upp till i praktiken. Det sägs också förekomma viss prestige mellan kommunens förvaltningar som påverkar förutsättningarna för samverkan.

På enheten för integrerade verksamheter inom verksamhetsområde vuxen samarbetar man med aktörer såväl inom socialförvaltningen som externt. Detta förutsätter förmåga att ta hänsyn till andra och balansera de egna prioriteringarna mot andras. Vidare har verksamhetsområde socialpsykiatri vissa överlappningar mot vård- och omsorgsförvaltningen. Socialpsykiatrins brukare med psykiatriska diagnoser har problem som ibland



kan likna personer med medicinska hjärnskador eller Aspberger. Även vårdbehoven kan till viss del vara gemensamma.

När det gäller hur omvärlden ser på att samverka med socialförvaltningen undersökte vi i enkäten bland samarbetspartners till socialförvaltningen två typer av frågor:

- ✦ hur samarbetspartners ser på samarbetet med socialförvaltningen, och
- ✦ vilken bild samarbetspartners har av socialförvaltningen i allmänhet.

Vad gäller samarbetet kan konstateras att samtliga som svarat allmänt sett har en positiv bild av detta. Beträffande påståendet "vårt samarbete med socialförvaltningen fungerar på det stora hela bra" svarade 40 procent således att detta stämmer helt och hållet och 60 procent att det stämmer i viss mån. Likaså ges en generellt sett positiv bild vad gäller om det är tydligt vad respektive part ska göra i samarbetet.

På ett par områden pekar enkäten bland samarbetspartners på att det finns utrymme för förbättringar vad gäller samarbetet mellan socialförvaltningen och dess samarbetspartners. Det gäller huruvida socialförvaltningen har förståelse för förutsättningarna för samarbetspartners verksamheter respektive om socialförvaltningen är bra på att anpassa sig om förutsättningarna för samarbetet förändras på något sätt. Även i dessa fall är det visserligen en majoritet av de svarande som gett en positiv bild, men också 20-25 procent som anser att påståendena inte stämmer så bra.

När det gäller frågorna om samrådspartners bild av hur socialförvaltningen fungerar i allmänhet är det en betydligt större andel som svarat "vet ej" på frågorna, vilket knappast är förvånande. De som svarat på dessa frågor har dock en allmänt sett positiv bild av socialförvaltningen. Således instämmer omkring 70 procent av de svarande helt eller delvis i påståendet "socialförvaltningen fungerar i det stora hela bra idag". Likaså anser ca två tredjedelar av de svarande (helt eller delvis) att socialförvaltningen bedriver sin verksamhet med rätt inriktning. Det område där samarbetspartners kanske framför allt pekat på utmaningar handlar om huruvida socialförvaltningens personal hinner med sina arbetsuppgifter. Ingen har svarat att det stämmer helt och hållet och ca 15-20 procent anser att det inte stämmer så bra.

3.6.4. Orsaker till bristande samverkan och samarbete

Insikten om värdet av att samverka och samarbeta inom en så komplex verksamhet som socialförvaltningens är väl förankrad i organisationen. Vad ser man då för orsaker till svårigheterna att få till stånd en väl fungerande samverkan i hela verksamheten?

Ett viktigt skäl, som många framhåller, är att samarbetskontakter i dagens organisation i hög grad bygger på den enskilde medarbetarens initiativ och egna interna kontaktnät. Det krävs dels att den enskilda handläggaren själv uppmärksammar behovet av samverkan, dels att hen vet vem man ska kontakta. Ett bra kontaktnät kräver dock kontinuerlig uppdatering eftersom det sker personalomsättning och andra förändringar som gör att man måste bygga upp nya relationer. Det handlar således inte bara om att etablera rutinbeskrivningar för hur samverkan ska gå till för att få det att fungera, det



krävs också att alla inblandade parter bjuder till och är villiga att hitta gemensamma lösningar.

De vi talat med har ofta bilden att det i och för sig inte finns några hinder mot samarbete, men att man heller inte upplever att samarbete uppmuntras. Socialförvaltningen sägs av många vara en organisation med ganska starka stuprör, trots att verksamheten i sig kräver samarbete. En erfarenhet är att när man försökt etablera metoder för att stärka helhetssynen, t.ex. case manager-modellen, har de haft svårt att få fäste och överleva i organisationen.

En annan faktor som lyfts fram är att det tar tid att samverka. Därmed upplevs det som att samverkan kostar. Även om vinsterna på sikt kan vara betydligt större ses det ofta inte så i stunden. Är inte samverkan en naturlig del av arbetet kan det bli så att man inte använder samverkanskontakterna förrän man utan framgång prövat andra verktyg för att lösa problemet.

Ett ytterligare resonemang kring faktorer som komplicerar samverkan är att brukarnas olika problem ofta inte kan lösas samtidigt. Även om brukaren behöver stöd från olika delar av socialförvaltningen måste insatserna ske i viss turordning, vilket minskar behovet av samordnad hantering. Brukarna kan också påverka förutsättningarna för samverkan genom att inte alltid vara villiga eller motiverade att medverka i de insatser man kommit fram till. Föräldrar är t.ex. ofta rädda för att barnen ska tas ifrån dem, varför de inte är så öppna som skulle behövas.



4. Kommande utmaningar och omvärldsförändringar

En viktig faktor för socialförvaltningens fortsatta utveckling är dess förmåga att förutse, analysera och anpassa sig till kommande omvärldsförändringar och allmänna utmaningar av betydelse för verksamheten. I det här kapitlet ges en översiktlig redogörelse för mer väsentliga sådana förändringar – reella och/eller potentiella – som kan antas komma att påverka socialförvaltningen framöver. Framställningen bygger på skriftligt material och vad som framkommit i vår empiriska undersökning, dvs. enkäter, intervjuer och fokusgrupper m.m.

Med en grov indelning kan de tänkbara omvärldsförändringar och allmänna utmaningar vi har identifierat delas in i två grupper:

- ✦ Förändringar och utvecklingsbehov inom socialtjänsten.
- ✦ Förändringar i samhället i övrigt som sätter ramar för eller får återverkningar på socialtjänstens möjligheter att verka.

Vad gäller den förstnämnda kategorin talar vi här alltså om utmaningar som förekommer generellt inom socialtjänstverksamhet. Därutöver finns givetvis också specifika utmaningar i just Lunds socialtjänst. Dessa återkommer vi till i kommande kapitel.

4.1. Förändringar och utvecklingsbehov inom socialtjänsten

Socialtjänsten verkar i ett samhälle som förändras kontinuerligt och dess verksamhet måste anpassas efter förändringar i omvärlden. Förändringar i samhället och av medborgarnas och det politiska systemets preferenser m.m. påverkar också vilka uppgifter som en socialtjänst åläggs att utföra. Nya eller förändrade arbetsuppgifter och arbets sätt tillkommer därigenom då och då. På relativt kort sikt kan förändringar i arbetsuppgifterna förutses till följd av den översyn av socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter som för närvarande pågår (uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2020). Bland förändringar som kan förutses till följd av översynen är en ökad betoning på socialtjänstens förebyggande arbete som kan minska behovet av individuella insatser. Redan idag har dock socialtjänsten ett förebyggande ansvar.

En annan utmaning berör kompetensförsörjning. Av flera skäl kan socialtjänsten ha svårigheter att rekrytera rätt kompetens. Arbetsituationen är inte sällan pressande, med hög arbetsbelastning och krävande uppgifter och brukare. Konkurrensen om socio- nomer är också stor i hela landet och personalomsättningen i socialtjänsten är ofta stor. Till detta kommer också pensionsavgångar bland erfaren personal.

Vidare sker en snabb teknisk utveckling, framför allt inom IT-området, som kan få stor betydelse för socialtjänstens förutsättningar. Redan med befintlig teknik kan digitala verktyg användas för att underlätta handläggningen och kontakten med brukare, exempelvis s.k. handläggjarrobotar. Ett annat exempel är de möjligheter som ges genom smarta telefoner, dels som allmän kontaktväg (tidsbokningar m.m.), dels som verktyg för



att exempelvis låta missbrukare göra nykterhetstester. På sikt kan den fortsatta utvecklingen av den digitala tekniken och artificiell intelligens (AI) också komma att möjliggöra både att bättre tjänster kan erbjudas till brukarna och att handläggarna får nya hjälpmedel som ytterligare kan utveckla och förändra en socialförvaltnings arbetssätt.

Det kan också antas att brukarnas krav på inflytande i det egna ärendet och på service m.m. från socialtjänsten gradvis kommer att öka. Detta gäller inte minst i tekniskt hänseende, där dagens unga generation tar för givet att modern digital teknik ska kunna användas vid kontakter med myndigheter. Dessa krav lär öka framöver.

4.2. Samhällsförändringar i övrigt

På övergripande nivå har givetvis den samhälls- och kommunalekonomiska utvecklingen stor betydelse för socialtjänstens verksamhet. Det påverkar möjligheten att skjuta till resurser till verksamheten. Men det har också betydelse för brukarnas efterfrågan på stöd, t.ex. tenderar behovet av försörjningsstöd att minska när konjunkturen går uppåt och tillgången på arbetstillfällen ökar. Hur arbetsmarknaden utvecklas är alltså viktigt för socialtjänsten.

Vidare har den demografiska utvecklingen och förändringar i folkhälsan betydelse för socialtjänstens förutsättningar. Ett par exempel på demografins betydelse är att en allt äldre befolkning framöver kan komma att leda till ett ökat behov av vård och omsorg respektive att flyktingströmmarnas upp- eller nedgång får betydelse för befolkningens sammansättning. Att en snabb ökning av antalet inkommande flyktingar kan ha stor påverkan på en socialförvaltnings verksamhet visar ju inte minst senare års exempel från Lund. Vad gäller folkhälsan har det exempelvis betydelse hur den psykiska ohälsan utvecklas. Likaså kan en eventuellt liberaliserad syn i samhället på sådant som berusningsmedel och spelande påverka inflödet av brukare till socialtjänsten.

Även utvecklingen av bostadsmarknaden kan påverka socialtjänstens förutsättningar. Om tillgången på bostäder minskar och fastighetspriser och hyror stiger kan socialtjänstens brukare – som inte sällan är relativt resurssvaga – bli särskilt utsatta.

Slutligen kan också allmänna förvaltningspolitiska utvecklingstrender påverka hur en socialförvaltning kan bedriva sin verksamhet. För närvarande finns t.ex. ambitioner att införa en mer tillitsbaserad styrning i offentlig verksamhet.

4.3. Sammanfattande iakttagelser

I arbetet har vi tagit del av många externa rapporter och utredningar om socialtjänstens arbete, förutsättningar och framtida utmaningar samt behandlat motsvarande frågor med ett stort antal företrädare för Lunds socialförvaltning (i form av enkäter, intervjuer och fokusgrupper m.m.). Genom detta har vi också fått en bild av omvärldsförändringar och allmänna utmaningar av betydelse för verksamheten. Sammantaget kan sägas att de olika källor som använts ger en i stort sett samstämmig bild av vilka förändringar av detta slag som torde vara av störst betydelse.



Vårt samlade intryck är att de omvärldsförändringar och allmänna utmaningar som förutses i huvudsak handlar om kända företeelser. Det rör sig dels om allmänna samhällsförändringar avseende omständigheter som sedan länge påverkat socialtjänstens arbete, dels om olika typer av anpassningsbehov avseende befintlig verksamhet. Några mer genomgripande och omvälvande förändringar verkar inte förväntas, vilket talar för att den framtida utvecklingen lär få mer karaktär av evolution än av revolution.

Samtidigt kan en utmaning givetvis vara av betydande magnitud även om den till sin karaktär är känd. Påverkan kan dessutom förstärkas om flera utmaningar kommer samtidigt. Men möjligheterna att förutse, analysera och anpassa sig till förändringar av betydelse för verksamheten bör rimligen ändå vara större om man har vetskap om förändringarnas karaktär än om dessa är helt okända. Det intryck vi har fått i utredningen är också att socialtjänsten – såväl i Lund som i allmänhet – har god kunskap om de utmaningar som kan vänta framöver.



5. Övergripande om organisationsmodell

5.1. Behövs det en genomgripande organisationsförändring?

Vårt uppdrag är att göra en genomlysning av socialförvaltningens befintliga organisation. Genomlysningen ska bidra till att säkerställa förvaltningens förmåga att möta framtidens utmaningar för socialtjänsten och att förvaltningen arbetar ändamålsenligt.

Dagens organisationsstruktur bygger på en ålders- och problemtypsbaserad indelning utifrån olika kategorier av socialtjänstbrukare och de olika regler som gäller för arbetet med dessa. Det kan också beskrivas som att socialförvaltningen i Lund har valt den förstnämnda av de två grundläggande principer för att organisera socialtjänstverksamhet som i huvudsak tillämpas i landets kommuner, dvs. antingen

- ✦ en modell byggd på *specialisering*, där medarbetarna/enheterna har djupgående kunskap om och arbetar mer avgränsat med en begränsad mängd brukar- och problemtyper, eller
- ✦ en modell byggd på *generella kompetenser*, där medarbetarna/enheterna i princip förväntas kunna hantera alla typer av ärenden för brukarna.

Lund – i likhet med flertalet av landets kommuner – tillämpar alltså i grunden en specialiserad organisationsindelning. Samtidigt finns det delar av verksamheten – främst 18 till 24-enheten – som arbetar utifrån ett generalistperspektiv med en avgränsad brukargrupp.

I en genomlysning av socialförvaltningens organisation menar vi att frågan om vilken grundläggande organisationsmodell som bör råda – specialiserad eller generell – är av övergripande karaktär i förhållande till andra frågor som aktualiseras. Den grundläggande organisationen anger de ramar inom vilka eventuella problem avseende exempelvis helhetssyn och samarbete kan hanteras. Omvänt gäller att eventuella problems karaktär kan ha betydelse för vilken grundläggande organisationsform som bör väljas. Om det idag förekommer problem av mycket allvarlig art kan det tala för att de inte kan åtgärdas med mindre än att den grundläggande organisationen förändras. Mindre allvarliga problem kan däremot sannolikt hanteras inom ramen för befintlig grundorganisation.

Vidare menar vi att valet mellan de två grundformerna bör avgöras utifrån dels respektive organisationsmodells förmåga att leva upp till vissa principiella kriterier kring vad som bör känneteckna en väl fungerande socialtjänst, dels hänsyn till vissa praktiska omständigheter. I det följande diskuteras förutsättningarna i dessa bägge avseenden.

5.1.1. Principiella kriterier

Genomlysningen har visat på några principiella aspekter på hur en väl fungerande socialtjänst bör vara utformad. Vid en värdering av vilken grundläggande organisations-



modell som är lämplig menar vi att dessa principiella aspekter i första hand bör beaktas. Därmed bör valet av organisationsmodell bedömas utifrån i hur hög grad de möjliggör för socialtjänsten att uppnå nedanstående kriterier (punkterna numrerade 1–3).

1) Socialtjänstens verksamhet bör – med lämplig avvägning och i lämplig utsträckning – präglas av:

- ✦ *En helhetssyn på brukaren.* En grundläggande princip för socialtjänstlagen är helhetssynen. Det innebär att socialtjänsten, med hänsynstagande till människans ansvar för sin egen och andras sociala situation, ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Den sociala situationen och de problem som förekommer ska ses i förhållande till hela den sociala miljön, dvs. familjen men också närmiljön i övrigt och den enskildes eller gruppens förhållande i vidare mening. Det är inte ovanligt att en brukare vid en socialtjänst har flera olika typer av problem som behöver ses samlat, t.ex. missbruk, ekonomiska svårigheter och familjerelaterade problem. Därtill kan det också förekomma problem som kräver samordning med andra myndigheter och organ än enbart socialtjänsten.
- ✦ *En djupgående kunskap om olika problemtyper.* Helhetssynen som princip var av central betydelse vid socialtjänstlagens tillkomst – lagen antogs 1980 och trädde i kraft 1982. Det gällde både i synen på den enskildes problem och avseende hur arbetet borde bedrivas och organisationen utformas. Under senare år har dock antalet bestämmelser och detaljeringsgraden i socialtjänstlagen och tillhörande författningar ökat. I takt med ökade krav och förväntningar från samhällets sida har specialiseringen i verksamheten ökat. Till det har även bidragit de professionellas ambitioner att utveckla socialtjänstverksamheten. Den bild som framkommit i vår utredning är att det skulle vara mycket svårt för en enskild handläggare att behärska många olika typer av brukare och problem. För att en socialtjänst ska kunna erbjuda en djupgående kunskap om olika problemtyper torde det därför krävas någon form av uppdelning (specialisering) av den samlade kompetensen mellan individer/enheter.
- ✦ *Samarbete mellan olika verksamhetsdelar.* Inom socialtjänsten behöver det finnas ett fungerande samarbete både i hanteringen av enskilda brukare och på mer övergripande nivå. I enskilda ärenden kan samarbetsbehov finnas både horisontellt (t.ex. mellan utredare inom olika områden) och vertikalt (t.ex. mellan utredare och utförare av insatser). Rimligen ökar också behoven av samarbete och samordning ju mer mångfacetterad problembilden är för den enskilda brukaren. Socialtjänsten behöver ha både regler och arbetsformer för att i ett enskilt fall såväl i rätt tid upptäcka samarbetsbehov som initiera och löpande bedriva samarbetet.

2) Organisationen bör vara möjlig att anpassa till väsentliga omvärldsförändringar

Vid bedömningen av lämplig, grundläggande organisationsmodell bör också vägas in att socialtjänsten ska kunna utvecklas i takt med väsentliga omvärldsförändringar. Det handlar både om att socialtjänsten ska vara kapabel att på egen hand fånga upp väsentliga förändringsbehov (till följd av lagändringar och annat) och genomföra de



anpassningar som dessa motiverar, och om att ansvariga politiker ska ha goda möjligheter att genomföra av dem beslutade förändringar av socialtjänsten.

Vilka omvärldsförändringar som bör beaktas kan, av förklarliga skäl, variera över tid. Vår bild av vilka omvärldsförändringar och allmänna utmaningar som för närvarande kan förutses redovisades i kapitel 4. Som där framkom torde det i huvudsak handla om kända företeelser. Det rör sig dels om allmänna samhällsförändringar avseende omständigheter som sedan länge påverkat socialtjänstens arbete, dels om olika typer av anpassningsbehov avseende befintlig verksamhet. Några mer genomgripande och omvälvande förändringar verkar inte förväntas. Att utmaningarna till sin karaktär är kända bör underlätta hanteringen av dem, även om de i sig kan vara av betydande storlek.

3) Effektiv handläggning och kostnadseffektivitet bör eftersträvas

Utöver att det i socialtjänsten måste skapas en lämplig balans mellan sådant som t.ex. helhetssyn, djupgående kompetens och ändamålsenliga samarbetsformer, så måste också nyttan av insatserna alltid värderas i förhållande till resursåtgången. Detta är inte minst viktigt i Lund, med tanke på de budgetunderskott som verksamheten drivits med under ett flertal år.

5.1.2. Jämförelse mot kriterierna

Utgångspunkten för de två grundmodellerna för en socialtjänsts organisering (specialiserade eller generella kompetenser) är att söka hantera varsitt problem. Av naturliga skäl kan därför också antas att modellerna – allt annat lika – är relativt sett olika bra på att hantera två av de kriterier vi beskrivit ovan. I modellen som bygger på generella kompetenser är behovet av helhetssyn särskilt betonat, varför denna modell kan antas vara relativt sett mer ändamålsenlig i detta perspektiv. Å andra sidan är utgångspunkten för den specialiserade modellen att medarbetarna/enheterna har djupgående kunskap om och arbetar mer avgränsat med en begränsad mängd brukar- och problemtyper, varför denna modell rimligen relativt sett genererar en djupare kunskap om enskilda problemtyper än den mer generella.

Vad gäller övriga kriterier torde de två modellerna vara mer likvärdiga. När det gäller förutsättningarna för att kunna etablera ändamålsenliga samarbetsformer torde utmaningarna visserligen se lite olika ut i de två modellerna. I en specialiserad modell – där individer/enheter går på djupet inom ett avgränsat område – finns en risk för att fokus blir väl snävt och "stuprörsaktigt". I den generella modellen kan det å andra sidan finnas en risk för att individer/enheter tror sig behärska allt, utan att genuint se behovet av djupgående kunskap i vissa frågor. I båda fallen torde dock lösningen vara att organisationen på mer övergripande nivå förmår att vara reflekterande, så att det finns en levande förståelse för värdet av både djup och bredd i verksamheten. Liknande skillnader – och lösningar – torde finnas beträffande förmågan att anpassa sig till väsentliga omvärldsförändringar och att effektivisera.

Att vi ovan anger att det med respektive modell torde vara "relativt sett enklare" att göra si eller så, hänger samman med att samtliga de kriterier som ställts upp enligt vår bedömning är möjliga att i stor utsträckning tillgodose i bägge modellerna. Däremot



kan antas att den relativa måluppfyllelsen avseende de olika aspekterna skulle variera. Vi menar också att båda modellerna är fullt tänkbara som grundläggande organisationsmodell för en socialtjänsts arbete. För det talar också att båda modellerna faktiskt har tillämpats, och tillämpas, för socialtjänstverksamhet i Sverige, låt vara att den specialiserade modellen idag är klart vanligast bland kommunerna.

Mot denna bakgrund är vår samlade bedömning att det på principiella grunder inte går att slå fast att någon av modellerna skulle vara klart bättre än den andra. Därför finns det enligt vår mening skäl att vid valet av modell ta särskild hänsyn till hur dagens socialtjänst i Lund fungerar i praktiken.

5.1.3. Praktiska omständigheter

Organiseringen, sättet att strukturera en verksamhet hierarkiskt, utgör själva skelettet i en organisation. Ofta knyts stora förhoppningar till att man genom att skapa en optimalt sammansatt organisationsstruktur också ska få verksamheten att fungera effektivt. I praktiken är detta bara en av många faktorer som tillsammans skapar en effektiv verksamhet, kanske inte ens den viktigaste. Trots detta står organisationsfrågan ofta i centrum, så även vid vår genomlysning av socialförvaltningen i Lund.

En organisations struktur bör utformas så att den på bästa möjliga sätt underlättar verksamhetens genomförande. Organisationsstrukturen har inget egenvärde, utan det är verksamhetens inriktning som är det primära.

Att göra en genomgripande förändring av en organisations verksamhet och struktur kräver i allmänhet ett omfattande omställningsarbete som medför en betydande ansträngning i både tid och resurser för organisationen och dess medarbetare. Enligt vår mening är ett sådant omfattande omställningsarbete därför i normalfallet endast motiverat om man kan konstatera att det föreligger allvarliga problem i den befintliga organisationens funktionssätt.

Mot denna bakgrund menar vi att en mer genomgripande förändring av organisationsstrukturen vid Lunds socialförvaltning – såsom ett byte från den specialiserade till den generella grundmodellen – endast bör övervägas om det finns starka indikationer på att dagens modell fungerar dåligt.

Ingenting tyder dock på att det idag skulle föreligga så pass djupgående problem i socialförvaltningens verksamhet att deras lösning skulle kräva en genomgripande förändring av organisationsstrukturen.

För detta talar bland annat de synpunkter som framkommit i våra enkätundersökningar (se kapitel 3). Bland medarbetarna var det närmare 70 procent som svarade att de anser att socialförvaltningen på det stora hela fungerar bra idag (ca 10 procent ansåg att detta stämmer helt och hållet och ca 58 procent att det stämmer i viss mån). Vidare visade enkäten bland samarbetspartners till socialförvaltningen att dessa överlag anser att samarbetet i huvudsak fungerar väl – beträffande påståendet "vårt samarbete med socialförvaltningen fungerar på det stora hela bra" svarade 40 procent således



att detta stämmer helt och hållet och 60 procent att det stämmer i viss mån. Även i brukarundersökningar får Lunds socialförvaltning i huvudsak goda betyg.⁷

Sammantaget talar de empiriska resultaten enligt vår mening för att Lunds socialförvaltning rimligen är att betrakta som en i huvudsak välfungerande organisation.

5.2. Vår slutsats

Utifrån de erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet är vår övergripande bedömning att socialförvaltningen i stort sett tycks fungera väl och att dagens specialiserade modell i huvudsak fungerar väl för socialtjänstens verksamhet i Lund.

Observera att detta inte ska tolkas som att det skulle saknas problem i dagens verksamhet eller att organisationen inte kan behöva utvecklas i vissa delar. Men vi har inte funnit några grundläggande systemfel som kräver att organisationen genomgår en mer genomgripande förändring. Istället är vår övergripande bedömning att dagens grundläggande organisationsmodell, dvs. en specialiserad modell byggd på en ålders- och problemtypsbaserad indelning utifrån olika kategorier av socialtjänstbrukare och de olika regler som gäller för arbetet med dessa, både kan och bör upprätthållas. Vi bedömer att de förändringar som kan behöva göras kan hanteras inom ramen för den befintliga grundmodellen.

Vi menar också att de utvecklingsbehov som finns i huvudsak handlar om andra faktorer – t.ex. arbetssätt – än om den organisatoriska indelningen.

De överväganden som vi redovisar i följande kapitel ska ses i ljuset av denna övergripande slutsats.

⁷ Se Sveriges Kommuner och Landstings nationella brukarundersökning inom individ- och familjeomsorgen för 2017, vars resultat finns publicerade i kommun- och landstingsdatabasen Kolada.



6. Analys av förändringsbehov

Vår övergripande bedömning är alltså att socialförvaltningen i huvudsak tycks fungera väl. Och vi ser heller inte att det finns några grundläggande systemfel i verksamheten som kräver att organisationen genomgår en mer genomgripande förändring.

Samtidigt har dock genomlysningen påvisat ett antal problem i socialförvaltningen. I detta kapitel gör vi en summerande analys av på vilka områden vi främst ser behov av förändringar i socialförvaltningens verksamhet. Mot bakgrund av analysen i detta och föregående kapitel redovisas sedan i kapitel 7 de mer konkreta rekommendationer vi vill framföra med anledning av genomlysningen.

Inledningsvis behandlar vi dock några omständigheter som utan tvivel påverkar socialförvaltningens arbete, men där vi inte lämnar några förslag på åtgärder.

6.1. Omständigheter som påverkar förvaltningens förutsättningar

6.1.1. Ekonomi och resurser

Socialförvaltningens verksamhet har vanligen gått med underskott under en längre följd av år. Till en del synes underskotten ha att göra med att socialtjänstverksamhet är händelsestyrd, vilket innebär att det kan vara komplicerat att exakt förutsäga hur stora kostnader som kommer att uppstå i verksamheten. För Lund innebar exempelvis den oväntat stora flyktinginströmningen för några år sedan oplanerat stora kostnader. Dessa hörde främst från det stora mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar. Sett till det ekonomiska resultatet visar mottagandet av nyanlända vuxna och familjer däremot ett överskott.

Formellt sett får inte en förvaltning driva verksamheten med budgeterade underskott. Det faktum att kommunledningen de facto accepterat en löpande underbudgetering år efter år innebär inte att organisationen känner trygghet i att detta kommer att gälla i framtiden också. Denna oro förstärks i samband med valår och särskilt vid skiften i politiska majoriteter.

Även om underskotten till viss del verkar ha accepterats av berörda beslutsfattare, så har de också medfört återkommande effektiviseringskrav på socialförvaltningen. Det skapar osäkerhet i verksamhetsplaneringen och försämrar rimligen socialförvaltningens förutsättningar för att göra vissa väsentliga strategiska vägval.

Någon konkret förklaring till varför det strukturella underskottet inte hanteras politiskt, antingen genom att genomdriva en anpassning eller öka anslaget planeringsförutsättningar till den nivå som ändå accepteras, har inte gått att finna.

Att de ekonomiska realiteterna kan vara pressande för offentlig verksamhet är givetvis inte unikt för socialförvaltningen i Lund. Och vi har heller inget förslag på hur den ekonomiska situationen enkelt skulle kunna lösas. Men vi vill ändå uppmärksamma att frågor



om ekonomi och resurstillgång har stor betydelse för socialförvaltningens möjligheter att utveckla sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt.

6.1.2. Irritationsmoment i dagsläget

I de flesta organisationer brukar det finnas några dagsaktuella problem som ofta tar mycket energi och påverkar verksamheten negativt, men som i det stora hela handlar om mer perifera fenomen. Sådana företeelser utgör inte sällan ett stort irritationsmoment i stunden, men är ofta också av mer övergående karaktär. I genomlysningen har vi framför allt sett två sådana problem som för närvarande påverkar socialförvaltningens förutsättningar:

- ✦ *Vissa IT-systems funktionssätt.* Lunds kommun har nyligen infört ett gemensamt HR-system. Som framgått av avsnitt 3.5.2 har flera anställda framfört till oss att detta system har fungerat mindre väl i initialskedet. Kritik har även framförts mot att det finns trögheter i funktionen av socialförvaltningens intranät ("Inloggad"). I båda fallen verkar klagomålen mest handla om systemens nuvarande funktion, som sägs behöva utvecklas och justeras ytterligare – innehållet i systemen ser man däremot ett värde i.
- ✦ *Flytten av chefer och stab bort från Kristallen.* Under våren 2019 kommer socialförvaltningens ledning och stabsfunktioner att flytta till andra lokaler en bit ifrån Kristallen. Flera av de vi har talat med har menat att detta kommer att försvåra arbetet i socialförvaltningen och minska en del på de positiva effekter som uppnåddes när stora delar av förvaltningen samlokaliseras till Kristallen för fyra år sedan.

Den bild vi har fått är att ovanstående omständigheter har engagerat och tagit energi från socialförvaltningens anställda. Sannolikt har de därmed inneburit en hämsko på verksamheten. Samtidigt bedömer vi att dessa problem rimligen bör minska (kanske helt elimineras) när IT-systemen väl har fått fungera och beslutet om ledningsflytten väl har genomförts och hunnit verka under en period. Förutsatt att planerade åtgärder får avsett utfall, så ser vi heller inget behov för socialförvaltningen att vidta ytterligare åtgärder med anledning av de ovan nämnda problemen.

6.2. Verksamhetsidé och verksamhetsstyrning

Vad en kommun ska tillhandahålla på socialtjänstområdet är i hög grad författningsreglerat – enligt uppgift är omkring 90 procent av verksamheten lagstyrd. Däremot är det mera upp till kommunen själv att avgöra exakt på vilken nivå biståndsinsatserna ska ligga och, framför allt, hur verksamheten ska bedrivas.

De kommunala riktlinjerna för verksamheten vid socialförvaltningen utgörs bl.a. av Lunds kommuns vision med tillhörande förhållningssätt, de fyra kommunövergripande fokusområdena samt socialförvaltningens fem målbilder med utblick på 2022 (se avsnitt 2.2.1). Det finns också mål på lägre nivåer i organisationen.

Att döma av enkäten bland socialförvaltningens anställda är hierarkin med vision och mål både känd och väl accepterad inom organisationen. Således höll 63 procent av



de svarande helt eller delvis med om påståendet att "visionen för Lunds kommun känns relevant för mitt arbete". Vidare höll 86 procent helt eller delvis med om att "det finns tydliga mål för den verksamhet jag arbetar med" och 84 procent ansåg att "målen känns relevanta för mitt arbete".

Sammantaget ger ovanstående en bild av en verksamhet vars innehåll i huvudsak är givet och med mål och riktlinjer för genomförandet som i huvudsak är etablerade.

Samtidigt har våra muntliga kontakter med socialförvaltningen (intervjuer, fokusgrupper m.m.) gett en delvis annan bild. Som framgått av avsnitt 3.3.3 har ett flertal personer framhållit att de upplever att organisationen och verksamheten är väl ad hoc-styrd och inte alltid tillräckligt strategiskt övertänkt. Ett exempel är att somliga av de större och mindre justeringar som successivt har skett i organisationens struktur (se avsnitt 2.2.4 för en beskrivning av utvecklingen) av vissa har beskrivits mer som ett "lappande och lagande" än som frukten av strategiska vägval. Detta sägs delvis bero på att socialförvaltningen bedöms ha en mindre god förmåga att förutse och tidigt anpassa sig till kommande förändringsbehov. Ett annat exempel är att ledningens styrsignaler sägs ha en tendens att lite grann fastna på vägen från högsta till lägsta nivå i organisationen, vilket sägs kunna ge utrymme för ett mer heterogent agerande än vad som var tänkt. En annan typ av synpunkt som framkommit beträffande den strategiska styrningen är att socialförvaltningen sägs präglas av en drivkraft att göra allt och göra allt rätt ("Lund ska vara bäst i klassen"), vilket sägs medföra en risk för att man inte förmår välja bort sådant som man kanske inte borde engagera sig i.

Enligt vår mening är det svårt – och knappast ens önskvärt – att helt undvika att en socialtjänsts verksamhet blir ad hoc-styrd. Detta då verksamheten i hög grad är händelsestyrd och organisationen måste reagera på den sociala utvecklingen och de problem som uppstår. Därtill är det förståeligt om styrningen av organisationen kan tendera att bli väl kortsiktig med tanke på den pressade ekonomiska situationen och personalens arbetslastning. Vår bild är också att de kritiska synpunkter som framförts i viss mån avspeglar en känsla av otillräcklighet inför möjligheterna att själv styra över utvecklingen – en realitet som man dock rimligen måste acceptera. De kritiska synpunkterna måste också ställas i relation till den positiva bild som framkommer i enkäten.

Med detta sagt menar vi dock att det finns skäl för socialförvaltningens ledning att söka utveckla den strategiska styrningen av verksamheten. Våra rekommendationer om detta redovisas i kapitel 7.

6.3. Chefsorganisationen

I vårt uppdrag är det särskilt utpekad att vi ska se över socialförvaltningens chefsorganisation vad gäller nivåer, roller och ansvar. Som framgått av avsnitt 3.5.1 ger enkäten bland de anställda en bild av att mycket tycks fungera väl vad gäller chefsrollen som sådan.

I genomlysningen har vi dock uppmärksammat fyra typer av problem avseende nivåer, roller och ansvar i chefsorganisationen, som vi vill lyfta fram.



Det första avser de nackdelar som följer av att Socialförvaltningens föreståndare vid boenden idag har ett partiellt chefsansvar, med verksamhets- och personalansvar men inte ansvar för ekonomi/budget. Visserligen har förvaltningscheferna i Lunds kommun fattat ett principbeslut om att alla chefer i kommunen ska ha ett fullt – tredelat – ansvar. Om detta ska leda till att föreståndarna får fullt chefsansvar eller om deras chefsansvar helt ska tas bort, har dock ännu inte bestämts. Vi anser att detta behöver åtgärdas.

Den andra frågan är kopplad till storleken på socialförvaltningens organisatoriska delar. Antalet anställda varierar relativt mycket mellan de olika verksamhetsområdena och även på enhetsnivå. I de större enheterna finns dock ofta en underindelning, med biträdande enhetschefer eller liknande, och vissa enheter har också delat ledarskap med två enhetschefer. Det faktum att en helt övervägande andel av chefer och föreståndare i enkäten har svarat att de ansvarar för ett lagom antal medarbetare talar för att variationen i storlek inte i sig behöver vara ett problem. Däremot har vi fått bilden att valet av ledningsstruktur för olika enheter i viss mån har styrts av enskilda individers önskemål, snarare än att vara frukten av en genomtänkt, övergripande strategi. Härmed kan det finnas en risk för att det uppstår en alltför heterogen uppsättning chefsroller.

Den tredje aspekten vi vill ta upp är att flera personer i utredningen har sagt att de upplever oklarheter om hur administrativa ärenden är tänkta att hanteras inom socialförvaltningen och vilket stöd man som chef har rätt att få. Vissa chefer anser också att det administrativa stödet är otillräckligt. Dessa frågor, som vi behandlar mer utförligt i avsnitt 6.7, påverkar chefsrollen, och det finns skäl för socialförvaltningens ledning att göra förtydliganden.

Den fjärde frågan vi vill lyfta fram är att rollen som socialdirektör är mycket krävande – i dagens uppdragsbeskrivning ligger ett brett ansvar såväl för den interna styrningen som i kontakter gentemot kommunen och omvärlden i övrigt. Visserligen finns det också en ställföreträdande socialdirektör, men hon är också chef för ett av verksamhetsområdena vilket i sig är en krävande uppgift. Vi menar att socialförvaltningen på lämpligt sätt bör finna vägar att avlasta socialdirektören.

I kapitel 7 redovisar vi våra rekommendationer om hur socialförvaltningen bör åtgärda dessa och andra problem kopplade till chefsorganisationen.

6.4. Samarbetsfrågor och komplexa ärenden

I kapitel 5 redovisade vi några principiella aspekter på vad som bör känneteckna en välfungerande socialtjänst. Helhetssyn på brukaren är väsentligt, liksom djupgående kunskap inom organisationen om olika problemtyper. För att kunna uppnå detta krävs också ett väl fungerande och ändamålsenligt utformat samarbete mellan organisationens olika delar.

I det här sammanhanget koncentrerar vi oss på samarbete i individärenden. Inledningsvis bör dock nämnas att olika typer av samordningsmekanismer på mer övergripande nivå också är viktiga för att organisationen ska kunna agera på ett samlat och enhetligt sätt. I genomlysningen har vi noterat att sådan samverkan idag förekommer i olika for-



mer. Socialförvaltningens olika ledningsgrupper är ett exempel, men även annat har nämnts i utredningen, t.ex. månatliga lägesavstämningar mellan verksamhetsområden och årliga gemensamma verksamhetsdagar inom verksamhetsområden m.m.

Vad gäller enskilda ärenden framhöll vi i avsnitt 5.1.1 att det i en socialtjänst kan finnas samarbetsbehov både horisontellt (t.ex. mellan utredare inom olika områden) och vertikalt (t.ex. mellan utredare och utförare av insatser). Rimligen ökar också behoven av samarbete och samordning ju mer mångfacetterad problembilden är för den enskilda brukaren. Ofta finns också behov av samordning och samarbete med andra myndigheter. Mot denna bakgrund behöver en socialtjänst ha både regler och arbetsformer för att i ett enskilt fall såväl i rätt tid upptäcka samarbetsbehov som initiera och löpande bedriva samarbetet.

Beträffande individärenden förekommer en hel del samarbete inom socialförvaltningen idag. I våra intervjuer har exempelvis framförts att man i delar av verksamheten regelmässigt arbetar två och två med utredningar och kallar in fler i teamet vid behov. I enkäten ansåg också 66 procent av de anställda att socialförvaltningen har ett väl fungerande samarbete.

Samtidigt är vår samlade bild från genomlysningen att det finns behov av att utveckla samarbetet i individärenden. De problem vi ser kan sammanfattas på följande sätt.

Till att börja med är vår bild att det i dagsläget inte är givet att ett ärende vars lösning skulle vinna på ett samarbete mellan olika medarbetare/verksamhetsdelar också hanteras på ett sådant sätt att alla som borde vara engagerade i ärendet verkligen deltar i samarbetet. Vår föreställning av begreppet "helhetssyn" är att det bl.a. bör innebära att samtliga de aktörer som är inblandade i hanteringen av den enskilda brukaren också bör samarbeta om hur insatser bör utformas och genomföras. I praktiken finns givetvis en arbetsdelning där olika delar har huvudansvar för olika faser i ett ärende (utredning i myndighetsdelen och utförande i verkställigheten), men helhetssyn kräver rimligen ändå både att olika professioners kunskap och erfarenheter på lämpligt sätt tas till vara i alla faser och att organisationen har ett gemensamt ansvar för samtliga faser.

Den bild vi har fått är dock att det varierar vilka som rådfrågas i olika ärenden. Andra utredare som haft kontakt med den berörda brukaren rådfrågas ibland och ibland inte. Likaså varierar graden av kontakter mellan utredare och den verkställande delen, såväl under utredande och genomförande som i det viktiga moment (överlämningen) som ligger mellan dessa två faser.

Dessa variationer kan delvis förklaras av att dagens samarbete i hög grad verkar vara personberoende. Hur en socialtjänst ska utreda enskilda ärenden styrs av lagar och handledningar. I praktiken ges dock ett stort utrymme för den enskilda, ansvariga handläggaren att avgöra vilka steg som är lämpliga i det enskilda fallet, t.ex. att uppmärksamma och bedöma om kontakter bör tas med andra delar av socialförvaltningen och/eller andra instanser. Vilka kontakter som tas påverkas också, enligt flera av de vi talat med, av hur den enskilda handläggarens nätverk ser ut. Är man väl bekant med andra delar av förvaltningen är det lättare att ta kontakt, vilket också medför att kontaktytorna försämras om personalomsättningen är hög.



Att den enskilda utredaren ges ett stort inflytande på hur det enskilda ärendet handläggs torde – såvitt vi kan bedöma – vara både i grunden rationellt och i praktiken oundvikligt i en socialtjänsts verksamhet. Men samtidigt har ett flertal av de vi varit i kontakt med framfört att en konsekvens av detta i Lund är bristande enhetlighet i handläggningen, t.ex. att det på ett olämpligt sätt kan variera vilka samarbetsbehov och samarbetsformer som sägs föreligga i enskilda ärenden.

I sammanhanget bör också sägas att variationer mellan olika handläggare inte bara finns bland utredarna utan även bland de som arbetar i verkställigheten. Bland de vi varit i kontakt med i verkställigheten har vissa sagt att man helst vill ha möjlighet att diskutera lämpliga åtgärder redan i utredningsskedet och även att beslutet om insatser främst bör ange vad som ska uppnås men i övrigt ge verkställigheten ett ganska öppet mandat att själv bedöma hur insatserna ska genomföras. Andra företrädare för verkställigheten har sagt sig föredra tydliga gränser mellan myndighet och verkställighet, med ett beslut som i detalj talar om vad som ska göras och hur. Samtidigt bör sägas att flera har påpekat att överlämningsfasen, inklusive beslutets detaljeringsgrad, kan behöva utformas på olika sätt för olika problemtyper. Ett grundkrav sägs dock vara att man som utförare alltid ska få all relevant information om den berörda brukaren.

Sammantaget är vår bild att socialförvaltningen på övergripande nivå behöver utveckla en mer systematisk syn både på när och hur samarbete ska ske och på hur man ska kunna lära av det samarbete som sker. Enligt vår mening har förvaltningens ledning en viktig roll i detta. Det handlar om att utforma och ge tydliga riktlinjer för hur och när samarbete ska ske i enskilda ärenden, men också om att försöka skapa en mer utpräglad samarbetskultur. Flera medarbetare har framfört till oss att man i socialförvaltningen inte gärna tar samarbetskontakter om inte den närmaste chefen gett ett uttryckligt godkännande om detta. Vi menar att förvaltningens ledning tydligt bör uttrycka att samarbete som huvudregel är bra, önskvärt och tillåtet.

En del i att utveckla en mer utpräglad samarbetskultur kan också vara att försöka skapa nya och vidareutvecklade former för erfarenhetsutbyte. Flera medarbetare har framfört att de har en god bild av vad som sker inom det egna verksamhetsområdet, men sämre kunskap om hur det fungerar i andra delar av socialförvaltningen. Bland annat har olika personer pekat på olika försök som bedrivs för att utveckla samarbetsformerna, men flera har också sagt att det saknas en samlad bild av dessa försök. En annan typ av erfarenhetsutbyte som efterfrågats är någon form av arena där man kan diskutera hur olika delar av socialförvaltningen arbetar med likartade ärenden.

Behovet av att samarbeta i individärenden varierar givetvis mellan olika ärenden. I vissa fall kan problemet hanteras helt på egen hand av den berörda handläggaren, i andra fall kan det krävas att många medarbetare och instanser engageras i ärendet. Den senare typen av komplexa ärenden är en utmaning för alla socialtjänster, bl.a. därför att de vanligtvis kräver en stor andel av resurserna även om de till antalet är relativt få.

Exakt hur begreppet "komplext ärende" bör definieras är inte givet. Handlar det t.ex. i första hand om problem som är genuint svåra att lösa eller om ärenden vars hantering kräver många (samarbets-)kontakter? Vi menar att ett kriterium för att särskilja komplexa ärenden kan vara om hanteringen av ett visst ärende eller en viss brukare be-



döms vara så pass komplicerad att det kan kräva en särskild organisatorisk åtgärd. Vissa ärenden tycks vara så pass komplicerade (i termer av t.ex. krav på arbetsinsats, tidsåtgång och samarbetsbehov) att de är svåra att passa in i den ordinarie linjeorganisationen.

I genomlysningen har många personer framhållit att det finns behov av någon form av speciallösning för sådana komplexa ärenden, som skulle peka ut en särskilt ansvarig handläggare och bygga på särskilda riktlinjer för tillvägagångssättet. De som har framfört dessa synpunkter har visserligen använt lite olika beteckningar för att beskriva det man efterlyser, såsom exempelvis "intern-SIP", "case manager" eller "samtalsledare". Men i huvudsak tycks de peka på samma behov, nämligen någon form av horisontell funktion i organisationen som vid behov kan träda in och bidra till att ett ändamålsenligt samarbete kommer till stånd i komplicerade ärenden.

Socialförvaltningen har länge arbetat aktivt med dessa frågor, t.ex. med att utse "case managers" i svåra fall. Vi menar dock att detta är ett område där förvaltningen behöver bedriva ytterligare utvecklingsarbete. Våra närmare rekommendationer om detta redovisas i kapitel 7.

6.5. Helhetssyn vs specialisering

För alla socialtjänster är det en utmaning att i verksamheten, och organisationsstrukturen, på lämpligt sätt förena en helhetssyn på brukaren med att samtidigt ha en tillräckligt djupgående kunskap om olika problemtyper för att kunna möta olika typer av behov. I socialtjänstlagen är helhetssyn en grundläggande princip. Som framgått av kapitel 5 var det också en vanlig åsikt under 1980-talet (åren efter socialtjänstlagens tillkomst) att helhetssyn borde prägla utformningen av socialtjänsters organisation. Under senare år har dock antalet bestämmelser och detaljeringsgraden i socialtjänstlagen och tillhörande författningar ökat, vilket också lett till att specialiseringen i verksamheten ökat.

Idag tillämpar Lund, i likhet med flertalet av landets kommuner, i grunden en specialiserad organisationsindelning av sin socialtjänst. Detta har i sig många fördelar. Men frågan om hur man finner en optimal avvägning mellan att ha tillräcklig kompetens inom avgränsade sakområden och generalistens förmåga att se helheten är dock i hög grad levande inom socialförvaltningen. Utifrån den allmänt accepterade förskjutning som de senaste decennierna skett mot en allt större specialisering – till följd av högre krav på alla moment i arbetet – ställs fortfarande frågan om nuvarande balans mellan sak- och generalistkompetens är optimal.

Dagens läge innebär således att socialförvaltningen har många experter som blir djupt kunniga på sina områden. Frågan är om detta går att förena med en utveckling mot vidgad generalistkompetens och större helhetssyn.

Samtidigt finns det delar av verksamheten – främst 18 till 24-enheten – som arbetar med en generell ansats för en avgränsad brukargrupp. Som framgått av avsnitt 3.4.3 förefaller den allmänna meningen inom socialförvaltningen vara att denna enhet har lyckats mycket väl. Exakt varför 18 till 24-enheten har lyckats och om detta koncept med



framgång skulle kunna tillämpas även inom andra områden inom socialförvaltningen har genomlysningen dock inte gett ett uttömmande svar på. Vi diskuterar detta vidare i kapitel 7.

6.6. Sammanhållande åtgärder

Socialförvaltningen bedriver sin verksamhet i det relativt nybyggda huset Kristallen mitt i Lund (myndighetsverksamhet m.m.) och på olika andra adresser runt om i kommunen (främst de verkställande delarna, dvs. boenden, arbetsträning m.m.).

Som framgått av avsnitt 3.4 har vi i genomlysningen fått vissa indikationer på att den geografiska separeringen mellan socialförvaltningens olika delar kan leda till att medarbetarna i de verksamheter som bedrivs utanför Kristallen känner mindre samhörighet med förvaltningen i stort. Detta sägs också förstärkas av vissa rent fysiska manifestationer av separeringen. Ett exempel är att medarbetarna i delarna utanför Kristallen inte har automatisk tillgänglighet till Kristallens lokaler. Ett annat exempel som nämnts är vissa mailutskick (om personalfester m.m.) som har skett till hela förvaltningen men där det inte har framgått om informationen riktat sig till samtliga medarbetare eller endast de i Kristallen.

Att det uppstår en viss uppdelning i socialförvaltningens verksamhet är kanske svårt att undvika. Arbetet i de verkställande delarna måste ofta bedrivas i andra lokaler än Kristallen och den lokalmässiga situationen går därför inte att göra så mycket åt.

Samtidigt menar vi dock att det finns skäl för socialförvaltningens ledning att uppmärksamma de synpunkter som framkommit. Om det finns – eller riskerar att uppstå – en alltför stark "vi och dom känsla" mellan olika delar av förvaltningen, så försämrar det rimligen möjligheterna till ett ändamålsenligt samarbete och en effektiv verksamhet.

6.7. Administrativt stöd

För att chefer ska kunna fungera effektivt och kunna ägna sin arbetsdag åt att styra, leda och utveckla verksamheten samt stötta medarbetarna är det viktigt att inte mer tid än nödvändigt ägnas åt annat, som t.ex. administration. Som framgått av avsnitt 3.5.2 har det framkommit en del synpunkter på detta i genomlysningen, både bland chefer och medarbetare. Gränsdragningen och ansvarsfördelningen mellan kärn- och stödverksamhet upplevs som oklar.

För handläggningen av administrativa ärenden har socialförvaltningen ett flertal detaljerade riktlinjer för hur, av vem och när ärendet ska hanteras. Ett exempel är socialförvaltningens "Riktlinjer för rekrytering". Dessa typer av riktlinjer ska vara åtkomliga via förvaltningens intranät "Inloggad".

Trots detta har ett flertal av de anställda vi har inhämtat synpunkter från framfört att de upplever oklarheter om hur administrativa ärenden är tänkta att hanteras. Vissa företrädare för kärnverksamheten har framfört att man anser att det administrativa stödet till cheferna är otillräckligt och att det inte är tillräckligt tydligt uttryckt vad som kan erbjudas. Vidare efterlyser man tydligare rutiner och beskrivningar av dessa.



Från företrädare för såväl kärn- som stödverksamheten har också framförts att man upplever att det förekommer variationer i hur hanteringen i praktiken går till. Delvis sägs dessa variationer ha att göra med att olika chefer har olika åsikter om hur administrationen bör hanteras och att enskilda personer/chefer själva ges stort utrymme att avgöra vilka prioriteringar som ska göras.

Vidare har företrädare för stödfunktioner framfört att man inte sällan känner sig pressad från två håll, med förväntningar och krav från såväl förvaltningsledning som underställda chefer och medarbetare. Det sägs vara en utmaning att definiera vad som ska vara en lagom nivå på det stöd man ger.

Vi har ingen uppfattning om hur balansen exakt bör se ut mellan vad de centrala stödfunktionerna ska göra och vilka administrativa göromål som bör ligga på kärnverksamheten. Att man från kärnverksamhetens sida efterfrågar mera administrativt stöd behöver heller inte nödvändigtvis betyda att omfattningen på stödet alltid bör öka – sådana synpunkter kan ju också ha sin grund i orimliga förväntningar.

Enligt vår erfarenhet från andra utredningar är det heller inte ovanligt att det mellan företrädare för kärn- respektive stödverksamheten i en organisation kan råda delade meningar om hur balansen bör se ut mellan vad de centrala stödenheterna respektive kärnverksamheten bör göra när det gäller administrativa sysslor.

6.8. Större grepp i socialpsykiatri?

De särskilda boenden som finns inom socialpsykiatri har likheter med de särskilda boenden som finns inom Lunds vård- och omsorgsnämnd/-förvaltning. Detta gäller i synnerhet för boenden med äldre brukare inom socialpsykiatri. Utöver den socialpsykiatriska problematiken liknar deras livssituation i hög grad andra äldres, med tilltagande vårdbehov i takt med stigande ålder m.m.

I ljuset av detta har vissa av de som vi varit i kontakt med i genomlysningen framfört att verksamheten med särskilda boenden inom socialförvaltningen borde samordnas med – eventuellt helt flyttas till – vård- och omsorgsförvaltningen. Det har då motiverats med att de olika brukargrupperna har likartade omsorgsbehov och att en samordnad verksamhet skulle kunna bedrivas mer enhetligt och effektivt.

Å andra sidan har vi också från andra medarbetare hört argument emot en sådan samordning av kommunens verksamhet med särskilda boenden. Det har bl.a. framförts att det är viktigt att hålla ihop ärendehanteringen inom socialpsykiatri, inklusive ansvar för boenden, dvs. att samma organisation bör ha ansvar för hela kedjan från utredning till verkställighet. Ett annat argument som framförts är att de äldre socialpsykiatriska brukarna visserligen till stora delar har liknande omsorgsbehov som andra äldre, men att deras socialpsykiatriska diagnoser ändå innebär en särskild form av utsatthet som motiverar att deras behov bör hanteras separat.

Vidare har vår genomgång av samtliga kommuners webbplatser gett en tydlig bild av att socialpsykiatri i allmänhet hanteras inom ramen för socialtjänstverksamheten i landets kommuner. Många kommuner bedriver också äldreomsorg och äldreboenden



inom samma förvaltning eller motsvarande som har hand om socialtjänsten (hur förvaltningen benämns kan variera). Möjligen kan man dock se en tendens till att en sådan samordning är vanligare i små kommuner än i större – där då Lund, som ju inte har en samordning av detta slag, kan anses tillhöra kategorin större kommuner.

Inom ramen för genomlysningen har vi inte haft möjlighet att mer uttömmande analysera vilka för- och nackdelar som finns med en samordning av särskilda boenden inom socialpsykiatri respektive vård och omsorg. Men vår bedömning är ändå att de argument för en samordning som har påtalats framstår som värda att beakta och utreda vidare. Vi diskuterar detta närmare i kapitel 7.



7. Governos rekommendationer

Governos genomlysning av socialförvaltningen har gett oss en god övergripande bild av verksamheten, dess styrning och organisation. Det är dock viktigt att notera att denna bild är just övergripande. Den tid och de resurser som funnits tillgängliga har inte gjort det möjligt att i detalj undersöka och förstå en så stor och komplex verksamhet som socialförvaltningens. När vi nu summerar vår analys och de slutsatser vi dragit i ett antal rekommendationer försöker vi göra det så konkret som möjligt. Trots detta ska dessa rekommendationer snarast ses som idéer att bygga vidare på i ett samlat utvecklingsarbete inom myndigheten.

Som framgått av denna rapport är socialförvaltningen i Lund en i grunden väl fungerande organisation. Inget i genomlysningen har framkommit som pekar på att det finns någon uttalad kris eller några helt nödvändiga åtgärder som måste vidtas. Å andra sidan står det också klart att det finns en tydlig förbättringspotential inom ett antal områden. Möjligen kan man säga att socialförvaltningen befinner sig i ett gott läge för att, utan någon press att hantera en kris, inleda en sammanhållen utvecklingsprocess med målet att gå från en välfungerande organisation till en som befinner sig i den absoluta frontlinjen.

Det vi i så fall tror behöver uppnås kan indelas i tre områden, vilka behandlas i tur och ordning i avsnitten 7.1 – 7.3:

- ✦ Utvecklade arbetssätt, bl.a. för att utnyttja personalens samlade kompetens på ett bättre sätt.
- ✦ Utvecklad styrning, ledning och kultur, i syfte att finna vägar att ingjuta mer energi och mod hos både ledning och medarbetare så att man tillsammans förmår att spänna bågen hårdare.
- ✦ Vissa förändringar av organisationsstrukturen.

7.1. Utvecklade arbetssätt

En generell iakttagelse från vår genomlysning är att socialförvaltningen inte lyckas utnyttja den samlade kompetensen i organisationen på ett optimalt sätt. Det handlar om att samarbete inte kommer till stånd i den utsträckning som vore önskvärt, att kompetensen ibland blir för smal och att socialförvaltningen inte lyckas få till stånd ett kontinuerligt utvecklingsarbete kring framtidsfrågor och förebyggande arbete.

7.1.1. Samarbete i utredning och utförande

Socialförvaltningens medarbetare har genomgående en hög kompetens och stort kunskapsområde om brukarna och deras behov. Denna kompetens använder man inom ramen för sina arbetsuppgifter. Med en helhetssyn på brukarna spelar det dock ingen roll var i organisationen kunskaper som kan hjälpa den enskilde brukaren kommer ifrån. Hela socialförvaltningen bör vara en resurs därvidlag.



Som genomlysningen visar är utredningsprocessen och valet av åtgärder ett moment i socialförvaltningens arbete där det finns stora möjligheter att samla kunskap från flera håll. Även om det finns flera exempel på ett bra samarbete mellan utredare och utförare bedömer vi att det finns en stor potential att förbättra stödet genom en förbättrad och konsekvent genomförd samverkan i denna process.

Governo föreslår därför att socialförvaltningen säkerställer att det alltid sker en "sign-off" vid överlämningen av uppdrag från utredningsenhet till utförarenhet. Enligt uppgift finns liknande funktioner idag, men vi vill betona vikten av att det ska vara obligatoriskt. Den mottagande enheten, helst genom den medarbetare som ska ansvara för genomförandet av stödet till brukaren, ska kvittera att man accepterar uppdraget. Denna formella kvittering ska fungera som ett kvitto på att samverkan har skett och att bägge parter har fått tillföra sin kunskap i ärendet.

7.1.2. Horisontell samverkan i komplexa ärenden

En annan samverkansutmaning inom socialförvaltningen är de så kallade komplexa ärendena, dvs. ärenden där brukaren har behov av utredning, bedömning och insatser från fler delar av verksamheten. Som genomlysningen visar handlar detta om en begränsad del av ärendemängden, men som drar en betydande andel av resurserna. Att hantera dessa ärenden på ett bra sätt, dvs. att etablera samverkan mellan alla berörda delar av organisationen så tidigt som möjligt, kan således vara till fördel både för brukarna och för resurshushållningen.

Governo föreslår därför att socialförvaltningen inför ett system för "intern SIP". Likt de samordnade individuella planer som ska genomföras när kommuner och landsting samverkar enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen bör en intern SIP göras så fort någon medarbetare identifierar ett behov av samverkan i ett ärende från någon annan del av socialtjänsten, inom eller utanför verksamhetsområdet. Likaså ska det finnas en fastslagen process för tidpunkter och åtgärder som följer av att någon kallar till SIP-möte. En konsekvens av detta blir då att organisationen behöver kraftsamla och både ställa krav på och ge möjlighet till att alla berörda medarbetare engageras i ärendet. För att dessa åtgärder ska bli effektiva inom socialförvaltningen är det av avgörande betydelse att ledningen uthålligt hävdar vikten av att alla följer de beslutade spelreglerna för SIP m.m. För att kunna ta arbetet med komplexa ärenden ett steg vidare jämfört med idag behöver socialförvaltningen även klara ut vissa grundläggande frågor, som vad som kännetecknar komplexa ärenden, hur många de är och var i ärendeflödet de kan upptäckas.

7.1.3. Ökad generalistkompetens

Med dagens krav på kunskap om bl.a. regler och metoder är en grundorganisering byggd på någon form av specialisering sannolikt nödvändig i en socialtjänst. Detta hindrar dock inte att den klassiska frågan om specialist- kontra generalistkompetens och om hur balansen bör se ut däremellan alltjämt är viktig, hur specialiserade behöver medarbetarna inom en socialtjänst vara idag? Frågan som ställs i Lund är om det finns ett utrymme att bredda sig något kompetensmässigt utan att förlora något viktigt.



Vinsten skulle i så fall vara större flexibilitet, lättare att samverka och minskad sårbarhet. Även om vi inte har något konkret svar på denna fråga ser vi ett sätt för socialtjänsten att själv finna ett svar.

Governo föreslår därför att socialtjänsten genomför en lärande utvärdering av 18 till 24-enhetens verksamhet och arbetssätt. När denna enhet skapades för några år sedan inleddes det ett experiment just i att jobba mer generellt och integrerat än inom övriga verksamheter. Ett 20-tal medarbetare tog sig tillsammans an många problemtyper för en avgränsad målgrupp. Även om det i dagsläget inte finns några tydliga svar på frågan om detta sätt att arbeta går att expandera till andra delar av socialtjänsten förefaller det finnas en bred uppfattning om att verksamheten varit framgångsrik. Socialförvaltningen i Lund sitter därmed på en viktig källa till kunskap om ett sätt att jobba mer generellt. Denna kunskap bör tas till vara.

7.1.4. Kontinuerlig utveckling av framtidsberedskap

Socialtjänsten i Sverige står inför många utmaningar i framtiden. Det handlar om alltifrån ökade behov och förväntningar från medborgare och brukare via informationsteknikens krav och möjligheter till ekonomiska utmaningar och konkurrens om arbetskraften. Trots att alla inser behovet av att både ha kunskap om framtidens utmaningar och aktivt arbeta med att utveckla förhållningssätt för att möta dessa, har det på socialförvaltningen i Lund, likväl som på många andra ställen, varit svårt att få till ett kontinuerligt sådant arbete. Från tid till annan kan vissa insatser ske, ibland i projektform eller i delar av organisationen. Att etablera ett långsiktigt fokus på dessa frågor har dock varit svårt.

Governo föreslår därför att socialförvaltningen definierar ett nytt ansvarsområde med syfte att bedriva ett permanent utvecklingsarbete kring framtidsutmaningar och förebyggande arbete. Denna nya uppgift föreslår vi läggs på hög nivå i organisationen (vi återkommer i avsnitt 7.3 till var detta ansvar bör placeras).

7.2. Utvecklad styrning, ledning och kultur

Av de tre områden vi väljer att indela våra förslag till åtgärder i, är frågan om utvecklad styrning, ledning och kultur den mest svärfångade och diffusa. Icke desto mindre tror vi att det finns något viktigt för socialförvaltningen att ta tag i här. Den motsägelsefullhet som vi bitvis tycker oss ha upplevt under arbetet med genomlysningen har i hög grad rört sig kring dessa frågor. Det var bl.a. kring frågor om ledarskap och förvaltningens mål som vi fick påtagligt nöjda svar i enkäten medan det i intervjuer och diskussioner framkommit mer reflekterande och problematiserande synpunkter. Likadant gäller de diskussioner vi haft kring organisationens kultur och hur olika grupper av medarbetare förhåller sig till varandra. Variationen ha varit uppenbar beroende på i vilka konstellationer samtalen förts.

Dessa iakttagelser kan sedan kombineras med den samlade bild, och självbild, vi fått av socialförvaltningen som organisation. Socialförvaltningen i Lund framstår till det yttre som en stabil organisation som står stark i stadens akademiska och socioekonomiska



arv. Organisationen präglas också av professionalism och en vilja att göra rätt, den senare egenskapen kan dock ofta i praktiken upplevas som en rädsla att göra fel. Genom att socialförvaltningen tycks ha en önskan att "göra allt och göra allt rätt", så finns det också en risk för att man inte förmår välja bort sådant som man kanske inte borde engagera sig i. Samma bild av socialförvaltningen möter man även i dess omvärld. De samarbetspartners som möter myndigheten utifrån ser den starka stabila organisationen. Politiker och kommunledning förefaller under lång tid ha betraktat socialförvaltningen som den lojala lagspelaren som ställer upp när det behövs.

Som en ytterligare bit i pusslet att förstå sig på socialförvaltningen i Lund finns de intryck vi fått från enskilda samtal och diskussioner i mer homogena grupper. Då kommer det fram åsikter och känslor som uttrycker mer osäkerhet kring arbetet och rollen, försiktighet när det gäller att ta initiativ och kontakter, särskilt utanför den egna arbetsgruppen. Många verkar undra över vart socialförvaltningen är på väg, hur den röda tråden ser ut. Detta trots enkätens höga frekvens av positiva svar angående kännedom om målen. Att veta är i och för sig inte nödvändigtvis samma sak som att förstå.

Vad betyder då dessa olika bilder och intryck? Genomlysningen har inte gett oss några säkra svar på detta, men vi tror att det kan vara viktigt att reflektera över för socialförvaltningen. En del i en tolkning är möjligen att det verkar vara ett större avstånd än man kan tro mellan den organisatoriska självkänslan under ytan och den bild som utomstående betraktare av organisationen möter. Känslorna av samhörighet och att det finns gemensamma bilder av problem och utmaningar är måhända mindre än vad både ledning och många medarbetare vill tro. Ett intryck från genomlysningen är exempelvis att samhörigheten med socialförvaltningen kan variera mellan olika delar, t.ex. mellan de delar av förvaltningen som sitter i respektive utanför Kristallen. Om detta skulle vara fallet är det viktigt att uppmärksamma, eftersom det kan vara en försvårande faktor när det gäller att framgångsrikt öka samverkan i verksamheten.

En ytterligare aspekt är att det också kan handla om svårigheter att kommunicera. Att ledningens visioner och mål för verksamheten inte lyckas nå ut genom den hierarkiska strukturen via chefer för verksamhetsområden, enheter och boenden. Härmed kan enskilda individer ges alltför stort utrymme att tolka hur man ska agera, vilket kan leda till ett mer heterogent agerande än vad som var tänkt och att det utvecklas oönskade variationer i bedömningar m.m. Det kan tala för att det behövs tydligare riktlinjer och styrsignaler från ledningen om hur enskilda och grupper inom socialförvaltningen ska agera i olika avseenden. Samtidigt är socialtjänstverksamhet beroende av att den individuella handläggaren ges mandat att hantera enskilda ärenden på eget ansvar och med gott omdöme. Att hitta rätt balans mellan central styrning och eget skön är därför viktigt. Ett allmänt intryck från genomlysningen är att socialförvaltningen kan behöva diskutera var denna balanspunkt bör ligga och om den alltid ligger rätt i dag.

Governo föreslår att socialförvaltningen tar ett helhetsgrepp kring detta perspektiv och infogar det i det utvecklingsarbete som föreslås i denna rapport. Att komma fram till hur man arbetar med en sådan här fråga är något som måste få växa fram successivt. Vi är t.ex. inte övertygade om att rätt strategi skulle vara att sätta igång ett stort myndighetsövergripande kulturprojekt. Snarare tror vi att det är genom att jobba med ledar-



skapet på alla nivåer i socialförvaltningen som man bäst lyckas skapa det gemensamma kitt som är en utgångspunkt för att utveckla organisationen i gemensam riktning. Med det sagt tror vi att några exempel på frågor som socialförvaltningens ledning kan behöva initiera en diskussion kring är:

- ✦ Ska Lund alltid "vara bäst i klassen" eller finns det saker man bör välja bort?
- ✦ Behöver åtgärder vidtas i syfte att öka tydligheten i styrningen – från högsta till lägsta nivå – för att bl.a. säkerställa att verksamheten bedrivs med en sådan enhetlighet som man strategiskt bestämt?

Governo föreslår vidare att socialförvaltningen vidtar lämpliga åtgärder för att bli mer av en sammanhållen organisation, bl.a. i syfte att öka samhörigheten mellan de delar av förvaltningen som sitter i respektive utanför Kristallen. Det finns då skäl att beakta idéer som i genomlysningen har framförts från medarbetare på vad sådana sammanhållande åtgärder skulle kunna bestå i, exempelvis:

- ✦ Var uppmärksam på vilken information som skickas ut inom förvaltningen. Om tanken är att viss information bara ska gå till dem i Kristallen kan det finnas skäl att avgränsa utskicket till dessa personer.
- ✦ Skapa fler arenor där hela förvaltningen kan mötas, t.ex. gemensamma verksamhetsdagar o.d. Ett förslag som framförts är att socialförvaltningen borde anordna en intern socialtjänstmässa.
- ✦ Ge medarbetare med placering utanför Kristallen inpasseringsbrickor så att de inte behöver stå och vänta utanför när de kommer på besök.
- ✦ Ordna gästplatser på Kristallen som medarbetare med annan placering kan använda vid tillfälliga besök i huset.
- ✦ Gör fler studiebesök i varandras verksamheter. Uppmuntra möjligheter att "skugga" en kollega i en annan verksamhetsdel under en dag e.d.

Governo föreslår även att socialförvaltningen förtydligar ansvarsförhållandena avseende administrativa göromål. Genomlysningen visar att gränsdragningen och ansvarsfördelningen mellan kärn- och stödverksamhet upplevs som oklar av många inom förvaltningen. Företrädare för kärn- respektive stödverksamheten har olika åsikter om var gränsen bör gå. Oavsett hur åsiktsskillnaderna bör tolkas, talar de dock enligt vår mening för att socialförvaltningens ledning behöver förtydliga hur balansen i administrativa sysslor bör se ut mellan stöd- och kärnverksamheterna. Antingen behöver reglerna och riktlinjerna bli tydligare eller också är de redan tillräckligt tydliga men behöver kommuniceras bättre. Ökad tydlighet och en gemensam syn på dessa frågor bör ge ökad effektivitet.

7.3. Organisatoriska förändringar?

Som framgår av rapporten, och särskilt av kapitel 5, är det inte vår uppfattning att Lunds socialförvaltning är i behov av någon omfattande omorganisation. Att basera organisationsstrukturen på en vuxenavdelning och en barn, ungdom och familjeavdelning är standardmodell för socialförvaltningar av Lunds storlek och det saknas övertygande argumentation för att det skulle finnas en bättre grundmodell. De utvecklings-



områden vi lyfter fram i detta kapitel löser man hur som helst inte med organisatoriska förändringar.

Med detta sagt finns det dock några mindre organisationsförändringar som vi bedömer vore kloka att göra. Dessutom vill vi lyfta fram en idé på ett större organisatoriskt grepp som vi anser förtjänar att undersökas närmare. Vi inleder med det sistnämnda och går sedan över till att diskutera de förändringar som vi faktiskt föreslår.

7.3.1. Bör socialpsykiatri samordnas mer med andra delar av kommunens organisation?

Under arbetet med genomlysningen har flera påpekat att boendeverksamheten inom verksamhetsområde socialpsykiatri har många beröringspunkter med den betydligt större motsvarande verksamheten inom vård- och omsorgsförvaltningen. Det finns skäl som talar för att en samordnad boendeverksamhet i kommunen skulle kunna innebära en såväl bättre som billigare verksamhet.

Inom ramen för denna genomlysning har vi inte haft möjlighet att mer uttömmande analysera vilka för- och nackdelar som finns med en samordning av boenden inom socialpsykiatri respektive vård och omsorg. Som framgått av kapitel 6 finns det även argument mot en sådan samordning. En viktig fråga vid ett övervägande av en samordning av boenden är vad det skulle innebära för myndighetssidan. Det framstår som viktigt att utredning och utförande hänger ihop även efter en samordning.

Governo föreslår därför att socialförvaltningen närmare utreder för- och nackdelar med att samordna verksamhetsområde socialpsykiatri med tangerande verksamhet inom vård- och omsorgsförvaltningen. Om det är praktiskt möjligt kan denna utredning lämpligen ske inom ramen för den interna översyn av socialpsykiatri som socialförvaltningen har aviserat.

7.3.2. En utvecklad organisation

En viktig del av de resonemang vi för i rapporten och särskilt i det föregående avsnittet 7.2 handlar om ledarskapets betydelse för att stärka viktiga egenskaper hos en organisation som enhetlighet, tydlighet om färdriktningen och en kultur som stärker sammanhållning och självkänsla. Dagens ledningsstruktur ger ett spretigt och något ogenomtänkt intryck (organisatoriska enheter som leds av en chef, delat chefskap, biträdande enhetschefer, föreståndare etc.) och förefaller ha utvecklats utifrån individuella ställningstaganden, snarare än att vara frukten av en genomtänkt, övergripande strategi. Vi menar att det finns skäl för socialförvaltningens högsta ledning att mer systematiskt definiera vilken typ av chefskap som behövs på vilka nivåer och för vilka typer av organisatoriska funktioner.

Vi vill här lämna tre konkreta förslag till förtydliganden som även skulle innebära en viss förändring av organisationsstrukturen.

Governo föreslår att socialförvaltningen inrättar en tjänst som biträdande socialdirektör. Genomlysningen har gett oss en tydlig bild av att socialdirektörsrollen är överlastad och



att de externa engagemangen ger alltför lite tid över för att styra denna stora förvaltning. Vår bedömning är att det därför bör inrättas en ny tjänst som biträdande socialdirektör som på heltid stödjer socialdirektören. Lämpligen bör ansvarsfördelningen vara sådan att socialdirektören är chef för förvaltningen och har ett fokus på de externa relationerna, medan den biträdande har huvudfokus på den interna styrningen av socialförvaltningens verksamhet. Lämpligen bör uppdraget att ansvara för socialförvaltningens utveckling av framtidsberedskap och förebyggande arbete läggas på den nya tjänsten. Det är väsentligt att den biträdande socialdirektören kan ha ett övergripande och samlat perspektiv på socialtjänstverksamheten. Hen bör därför inte leda något eget verksamhetsområde. Inom ramen för genomlysningen har vi inte haft möjlighet att i detalj analysera hur tjänsten som biträdande socialdirektör bör utformas. Exempel på frågor som socialförvaltningen behöver utreda vidare är därför bl.a. hur tjänsten ska benämnas (t.ex. IFO-chef) och hur den hierarkiskt ska förhålla sig till verksamhetsområdescheferna.

Governo föreslår också att socialtjänsten i framtiden bör bestå av tre hierarkiska nivåer. Den fjärde nivån som idag utgörs av föreståndare för boenden bör avskaffas. Vi anser dock att chefskapet ska utgå från boendena, vilket skulle innebära att stora boenden leds av motsvarande en enhetschef under den ansvariga verksamhetsområdeschefen och för mindre boenden kan en chef ansvara för två eller flera. Om det finns behov av platsansvariga på vissa boenden bör denna roll inte innebära personal- eller budgetansvar.

Governo föreslår även att socialförvaltningen överväger att införa delat ledarskap för verksamhetsområdena. Med den goda erfarenhet socialförvaltningen har av att styra organisatoriska enheter med delat chefskap och för att få en bättre balans när det gäller sakverksamheten i FLG, anser vi att det skulle kunna bli en väl fungerande lösning att ha två jämställda chefer i ledningen för respektive verksamhetsområde.