

Socialförvaltningen i Sätters kommun

Uppföljning av 2001- 2003 års omorganisering

Mia Stålgren Lind

Dalarnas forskningsråd, maj 2008



Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	1
Syfte och tillvägagångssätt	2
Organisationsteoretisk utgångspunkt	3
Organisation i förändring	5
<i>Omorganisering</i>	6
<i>Vad var omorganiseringen tänkt att resultera i?</i>	7
<i>Hur var omorganiseringen tänkt att genomföras?</i>	7
Resultat	9
Enkel och tydlig organisation	9
Tydlig ledningsstruktur	11
Delegerat ansvar	14
Självgående funktioner	15
Sammanfattande matris	18
Slutdiskussion och reflektioner	19
Referenser	23

Inledning

Mellan 2001 och 2003 genomfördes en omfattande omorganisering av socialförvaltningen i Sätters kommun. Syftet med omorganiseringen var att skapa en tydlig organisationsstruktur, samt ett tydligt och synligt chefskap. Omorganiseringen rörde framförallt de högre chefsnivåerna inom förvaltningen, men en enklare struktur och ett tydligare ledarskap förväntades även få konsekvenser inom de operativa verksamheterna. Ingen uppföljning har gjorts sedan omorganiseringen genomfördes.

Bakgrund

År 1999 anlätades KomRev för att granska socialförvaltningen i Sätters kommun. Granskningen mynnade ut i en rapport med förslag till utvecklingsinsatser. Enligt rapporten¹ behövdes omfattande förändringar inom en rad olika områden av socialförvaltningen. En sammanfattande slutsats var att det förekom motsägelsefulla bilder av förvaltningen bland personalen, vilket sågs som ett tecken på bristande kommunikation mellan olika nivåer och kulturer i organisationen. Ett stort utvecklingsområde var förvaltningens ledarskapsstruktur, som upplevdes som otydlig och ineffektiv. Förvaltningschefen och avdelningscheferna var inte tillräckligt synliga och kända i verksamheterna, men samtidigt upplevdes verksamheterna alltför detaljstyrda av ledningen. Ett annat problemområde var att det fanns stor spänning mellan politiska mål och det som faktiskt var möjligt att uppnå i verkligheten med avseende på resurser och ledning. Tydliga definitioner av verksamhetens mål och riktlinjer saknades, liksom en tydlig styrning av verksamheten utifrån ett brukarperspektiv. Bemanning och ledarskap var heller inte tillräcklig för den verksamhet som bedrevs. Dessutom ansågs att kompetensnivån bland vårdpersonalen behövde höjas. Rapporten lyfte samtidigt fram att det överlag fanns en positiv bild inom förvaltningen av dess verksamhet, av den kollegiala sammanhållningen och de kompetensutvecklingsmöjligheter som gavs.²

Konsulten som granskade förvaltningen tillsattes som tillförordnad socialchef för att ha mandat att genomföra de förändringar som ansågs nödvändiga. Det var emellertid inte förrän en ny socialchef rekryterades, (2001-2003), som förändringsarbetet inleddes. Förändringsarbetet har sedan fullföljts under nuvarande socialchef.

¹ Osberg, 1999

² Osberg, 1999

Syfte och tillvägagångssätt

På uppdrag av Socialnämnden i Sätters kommun gör Dalarnas forskningsråd en utvärdering av omorganiseringen av socialförvaltningen. Syftet är att besvara följande frågor:

- Råder tydlighet i ansvarsfrågorna inom respektive verksamhetsområde?
- Har cheferna blivit synliga och kända ute i organisationen?
- Är arbetsfördelningen mellan VO-chef och enhetschef relevant inom respektive verksamhetsområde?
- Finns behov av en stabs- och ledningsfunktion enligt organisationsmodellen?

Utvärderingen görs i form av en programteoriutvärdering. En programteori är en teori om genomförandet och det förväntade resultatet av exempelvis ett program, en metod eller ett beslut³. Programteorin kan användas som ett underlag för att utvärdera programmet, metoden eller beslutet. Här har alltså programteorin använts för att utvärdera hur omorganiseringen av socialförvaltningen faktiskt gick till och om resultatet blev så som det var tänkt.

KomRevs konsultrapport har använts som ett första informationsunderlag. Genom gruppintervjuer med socialförvaltningens stab och ledningsgrupp formulerades en programteori. Staben och ledningsgruppen intervjuades först var för sig. Grupperna fick vid detta tillfälle berätta om den gamla organisationen, varför en förändring var nödvändig, hur den kom till, samt vad omorganiseringen var tänkt att leda till. I dialog mellan utvärderaren vid Dalarnas forskningsråd, staben och ledningsgruppen formulerades programteorin slutgiltigt. Den tidigare socialchefen gav också en kortare intervju för ett bredare perspektiv på omorganiseringen. De måldokument och riktlinjer som tagits fram för socialförvaltningens verksamheter, samt socialförvaltningens verksamhetsberättelse år 2007 har också använts.

Programteorin har även använts som utgångspunkt vid formulerandet av intervjufrågor. Enskilda intervjuer har genomförts med politiker, 1:e socialsekreterare, medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS), samt enhetscheferna inom särskilda boenden, hemtjänst och LSS. En gruppintervju har gjorts med ett urval av fackliga ombud inom hemtjänst, särskilt boende och LSS. Vid de enskilda intervjuerna har fokus varit på hur socialförvaltningens organisation och ledarskap fungerar i dagsläget. De enskilda intervjuerna gjordes över telefon och gruppintervjun genomfördes på plats. Arbetsplatsombuden valdes ut i samråd med huvudskyddsombudet, tillika ordförande i Kommunal i Säter, som angivits som kontaktperson av socialchefen. Övriga intervjupersoner valdes ut av socialchefen.

³ Vedung, 1998, Alexandersson, 2006, s. 71

Intervjuerna med ledningsgruppen och staben spelades in och skrevs ut. Telefonintervjuerna nedtecknades under intervjuens gång, liksom gruppintervjun eftersom bandspelaren inte fungerade vid detta tillfälle. Majoriteten av de som medverkat i intervjuerna har tagit del av materialet som sammanställts utifrån respektive intervju för att korrigera eventuella missförstånd och felaktigheter. Sammanlagt har tjugofyra intervjuer genomförts, (tre intervjutillfällen med stab och ledningsgrupp, en gruppintervju och tjugo enskilda intervjuer). Sammantaget har trettiosju personer deltagit i intervjuerna.

Utvärderingen har gjorts i form av en kvalitativ studie och det bör bäras i minne att det enbart är vissa delar av socialförvaltningens verksamheter som kunnat studeras inom ramen för utvärderingsuppdraget. Fokus har framförallt varit på ledarskapet inom organisationen, och på basverksamheterna inom äldre- och handikappsomsorgen, (ÄHO). Det senare på grund av att omorganiseringen fick mer omfattande konsekvenser för ÄHO än för individ och familjeomsorgen, (IFO), som också är en mycket mindre enhet. Intervjuerna med VO-cheferna har dessutom gjorts i grupp, vilket både har för- och nackdelar. Fördelen har varit att det gått att följa resonemanget och diskussionen kring hur organisationen uppfattas. Nackdelen är att vissa aktörer pratar mer än andra och att parterna på detta sätt inte får lika stort utrymme. Vissa åsikter som framförs som generella kanske egentligen inte är det och vissa personliga åsikter kanske hålls tillbaka p.g.a. gruppkonstellationen. Av det som kommit fram genom intervjuerna tycks det emellertid finnas stor samstämmighet i åsikterna om den nya organisationsstrukturen mellan cheferna inom ÄHO och IFO.

Någon djupare teoretisk anknytning har inte heller varit möjlig att göra.

Organisationsteoretisk utgångspunkt

I organisationer där människor arbetar med och genom människor får personliga uppfattningar, värderingar och mänskliga tillkortakommanden betydelse för hur organisationen utför sitt uppdrag. I en ”människovårdande” organisation är målsättningarna är dessutom ofta vaga och dubbeltydiga, och det kan vara svårt att mäta den människovårdande organisationens resultat och effektivitet.⁴

Ofta används organisationskartor eller modeller med funktionsrutor och nivåindelningar för att illustrera hur en organisation fungerar. Morén förespråkar emellertid att se organisationen som en socialt konstruerad verklighet, som består av relationerna och samspelet mellan aktörerna i organisationens verksamhet. Organisationen bärs på detta sätt upp, reproduceras och omformas av den ständigt pågående interaktionen mellan aktörerna. En organisationskarta med funktionsrutor och nivåindelningar räcker alltså inte för att beskriva en organisation. Med detta

⁴ Hasenfeld, 1983, s. 9, 245

synsätt blir det också tydligt att organisationen i första hand måste förstås och förändras inifrån och ut genom de människor som är verksamma i organisationen.⁵

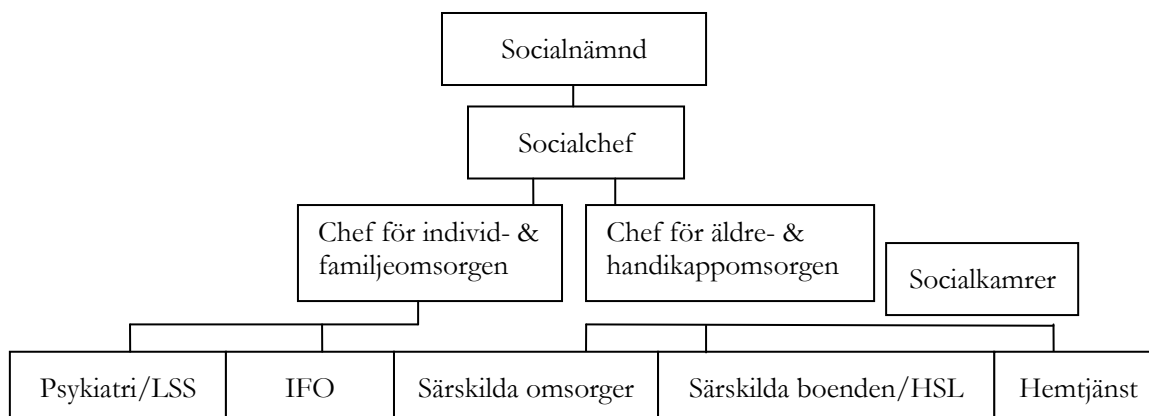
Under de senaste åren har ett förändringsarbete påbörjats inom många företag och organisationer mot nya organisationsformer som fokuserar på horisontell organisering, process- och kundorientering, arbetsgrupper som team och styrning genom idéer och visioner. Dessa nya organisationsformer ställs ofta i motsats till den mer hierarkiskt organiserade, funktionsorienterade och regelstyrda organisationen, där medarbetarna är specialister och verksamhetens ”produktion” står i fokus. I den processorienterade organisationen antas så väl ledare, medarbetare och kunder få helt andra roller i organisationen⁶. Framförallt aktualiseras frågan om ledarskap i den ”nya” organisationen, där ledarskapet karaktäriseras av ett mer utvecklingsinriktat ledarskap, med chefen som coach för sina medarbetare. I en processorienterad verksamhet blir arbetsgruppen självständig och chefen utövar inte samma detaljstyrning av gruppens arbete som tidigare. I många organisationer införs en process- och teamorientering samtidigt som delar av den funktionella organisationen bibehålls, vilket kan skapa problem. Framförallt för mellanchefer kan det nya ledarskapet bli svårt att förverkliga parallellt med det omfattande administrativa arbete som fortfarande ligger på dem genom den ”gamla” ledarrollen.

⁵ Larsson & Morén, 1986, s. 4, 9, 36, 62

⁶ Ellström, P-E., & Kock, H., 2004, s. 2

Organisation i förändring

Den tidigare socialförvaltningsorganisationen såg ut på följande sätt;



Figur 1. Socialförvaltningens organisation i Sätters kommun fram t.o.m. 2001.

Under socialnämnden och socialchefen fanns två avdelningschefer - chefen för äldre- och handikappomsorgen och chefen för individ- och familjeomsorgen, som ansvarade för alla verksamheter. Verksamheten var indelad i fem verksamhetsområden. Vid varje särskilt boende, samt inom LSS fanns en verksamhetsansvarig⁷. Det var emellertid avdelningscheferna som hade det övergripande ansvaret för verksamheten inom respektive avdelning och verksamhetsområdesindelningen var heller inte helt tydlig. Även om IFO var en mycket mindre avdelning än ÄHO var båda avdelningschefernas ansvarsområden omfattande. Mycket av avdelningschefernas tid, liksom socialchefens, gick åt till att hålla verksamheterna rullande. På grund av dess omfattning upptog äldre- och handikappomsorgen huvuddelen av socialchefens engagemang, medan IFO tenderade att hamna vid sidan av. Även inom nämnden fanns denna problematik. En stor del av nämndmötenas tid gick åt till att behandla ÄHO-ärenden, och ofta på detaljerad nivå.

Organisationen var otydlig och platt, vilket, tillsammans med chefernas omfattande ansvarsområden skapade en situation där det blev svårt att hinna med det övergripande chefsarbetet med bland annat planering och uppföljning. Det var också svårt att få till möten och träffar, samt att sprida information nedåt i organisationen. Avdelnings- och verksamhetsmöten samlade stora personalgrupper.

⁷ I den tidigare organisationen användes titeln verksamhetsansvarig och enhetschef.

Vid ett och samma möte skulle alla avdelningars frågor behandlas, vilket ledde till att personalen fick sitta av mycket tid och lyssna på sådant som inte var relevant för deras egen verksamhet. Inom LSS var situationen bättre i och med att verksamheten inte var lika stor. Detta kom emellertid att förändras successivt under 1990-talet då verksamheten växte.

Det fanns även en otydlighet kring var det ekonomiska ansvaret låg. En bred uppfattning var att detta var socialkamrerens ansvarsområde, trots att det ekonomiska ansvaret hela tiden legat på de verksamhetsansvariga. Denna otydlighet gjorde att socialkamreren fick axla ett stort ansvar vad gällde ekonomi och budget. Ute i de operativa verksamheterna fanns en känsla av frånvarande chefer och en otydlighet kring chefernas ansvarsfördelning. Den ekonomiska situationen var också svår p.g.a. omfattande besparingsbehov. Trots detta tycks de kostnadskrävande verksamheterna aldrig ha setts över noggrant. Inom hemtjänsten fanns t.ex. ingen strukturerad arbetstidsmodell och personalomkostnaderna var omfattande. Målbild, riktlinjer och planer för verksamheten saknades för stora delar av verksamheten, framförallt inom SoL, och ingen struktur fanns för utbildningar eller kompetensutveckling. Vissa förändringar gjordes inom socialförvaltningen 1998, som bland annat innebar att en stabsfunktion inrättades och att en delegationsordning för nämnden togs fram. Det beslutades också att de två verksamhetsområdena skulle behandlas vid två separata mötestillfällen. Socialförvaltningens platta organisation kvarstod emellertid.

Omorganisering

Det är mycket oklart varifrån initiativet om en granskning av socialförvaltningen kom, samt vilken information som gick ut i organisationen om konsultuppdraget, vad uppdraget gällde och vad det syftade till. Förutom avdelningscheferna och verksamhetsansvariga är det oklart vilka som intervjuades som underlag till konsultrapporten. Det är också oklart vilka som delgavs rapportens innehåll. Det framstår som att det fanns stora kommunikationssvårigheter mellan den tillförordnade socialchefen och den personal som berördes av granskningen. Det sätt som konsultrapporten togs fram på gjorde att flera kände sig orättvist kritiserade. Inget förändringsarbete inleddes emellertid efter att konsultrapporten var sammanställd och ingen implementeringsplan eller tidsplan för de tänkta förändringarna följde med rapporten. Istället blev tillsättandet av en ny socialchef i juni 2001 startskottet för omorganiseringen, som konsultrapportens förslag till viss del kom att ligga till grund för. Under samma tid tillsattes också ett nytt kommunalråd och många faktorer sammanföll till att skapa ett gynnsamt läge för förändring. Den nye socialchefen beskrivs som en mycket handlingskraftig person som hade med sig ett organisationssynsätt som byggde på den militära hierarkin, vilket stod i skarp kontrast till den tidigare platta organisationen. Det framhålls att den nye socialchefen var duktig på att förankra idéer och beslut i hela

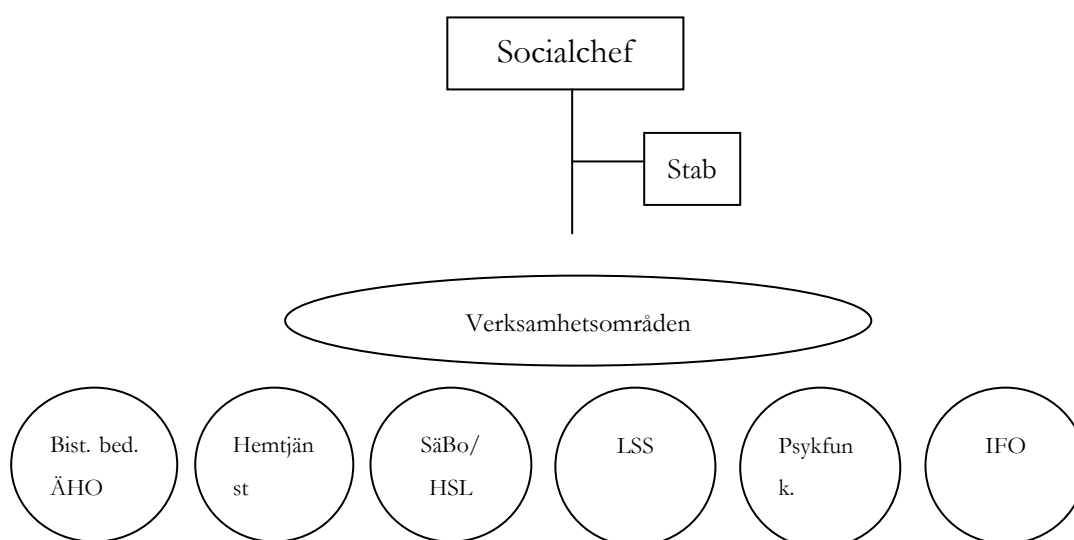
organisationen, samt på att kommunicera tänkta förändringsförslag i alla led. Den nye socialchefen blev snabbt uppskattad och la mycket tid på att besöka och delta i arbetet inom organisationens olika verksamheter.

Vad var omorganiseringen tänkt att resultera i?

Syftet med omorganiseringen kan sammanfattas i följande punkter:

- Enkel och tydlig organisation
- Tydlig ledningsstruktur
- Delegerat ansvar
- Självgående funktioner

En viktig del i omorganiseringen var också att få bättre kontroll på ekonomin, och i detta avseende var balans mellan resurser och uppgifter nyckeln. Efter förändringen var organisationen tänkt att se ut enligt följande:



Figur 2. Socialförvaltningens organisation i Sätters kommun fr.o.m. 2001 enligt Mikael Lundin.

I ovanstående organisationsmodell är emellertid inte funktionerna utsatta. Det sjunde hjulet, HSL, finns heller inte med som självständigt hjul i denna modell. HSL-enheten var inte tänkt att formas förrän vid ett senare tillfälle, och ingick tillsvärdare i verksamhetsområdet SäBo.

Hur var omorganiseringen tänkt att genomföras?

Enligt den nye socialchefens tidsplan skulle omorganiseringen genomföras i två steg. Det första steget var att omdana staben och ge den funktionen att ta fram beslutsunderlag till socialchefen och socialnämnden, samt att bistå

verksamhetsområdena i deras arbetsplanering. Ledningsgruppen⁸ skulle också renodlas och ett mer strukturerat mötesmönster skulle tas fram för denna, samt för ledningsgruppen och staben tillsammans. Steg ett skulle vara klart första maj 2002. Steg två innebar att dela in verksamheten i sju verksamhetsspecifika områden med en ansvarig chef, VO-chef, och underställda enhetschefer⁹. För att avlasta enhetscheferna det administrativa arbetet skulle assistenttjänster tillsättas. Genom tydligare och mer avgränsade ansvarsområden skulle VO-chefer och enhetschefer kunna ha bättre kontroll över den egna ekonomin, vilket skulle göra den ekonomiska styrningen bättre och spara pengar.

Till en början formades sex verksamhetsområden, men i ett senare skede skulle även HSL-enheten frikopplas från enheten för särskilt boende. Med den militära organisationen som ledstjärna var verksamheterna tänkta att organiseras som självständiga hjul, (se ovan), som skulle rulla av sig själva. Detta skulle göra det möjligt för en fortsatt utveckling inom varje verksamhetsområde. Det andra steget skulle vara genomfört första september 2002.

En central tanke var att alla förändringar skulle genomföras inom befintliga budgetramar. Genom att omfördela och använda befintliga resurser bättre skulle omorganiseringen lösgöra resurser för att finansiera nya tjänster, lönenivåer, utbildningsinsatser och personalförmåner. Denna effektivisering skulle bland annat bestå av att strukturera och effektivisera arbetstidsmodellen inom hemtjänsten, förtydliga arbetsuppgifterna, minska personalen med 10 årsarbetare, samt minska antalet platser i särskilt boende. Genom ny teknik i hemtjänsten skulle ytterligare besparingar kunna göras. Även om *nya* tjänster skulle tillsättas inom den nya organisationen behövdes inte *fler* tjänster. Fokus för omorganiseringen var ledarskapsstrukturen, men en tydligare struktur och mindre verksamhetsområden skulle även få positiva konsekvenser inom de operativa verksamheterna. Hemtjänsten skulle emellertid omfattas av stora förändringar eftersom den skulle göras till ett eget verksamhetsområde. Att göra hemtjänsten till ett eget verksamhetsområde förväntades också leda till en tydligare orientering mot brukarnas behov, snarare än geografisk indelning. En tydlig och avgränsad verksamhetsområdesindelning skulle även göra det möjligt att dra upp verksamhetsplaner, riktlinjer och måldokument. Genom bättre struktur, samordning och planerad kunskapsutveckling skulle även arbetet med utbildningssatsningar bli bättre och mer sammanhållet på alla nivåer.

⁸ Ledningsgruppsbegreppet hade införts i samband med de förändringar som gjordes 1998. Ledningsgruppen var tänkt som en stödfunktion för socialchefen. Ledningsgruppen träffades i form av en arbetsplatsträff för verksamhetsansvariga inom SäBo, hemtjänst och LSS. Ledningsgruppen omfattade m.a.o. enbart ÄHO avdelningen. IFOs mindre enhet höll egna arbetsplatsträffar.

⁹ De tidigare titlarna verksamhetsansvarig och föreståndare togs bort och ersattes med titlar som stämde överens med position och arbetsuppgifter, d.v.s. verksamhetsområdeschef och enhetschef.

Resultat

I följande avsnitt redovisas intervjuresultaten. Avsnittet har delats in i fyra avsnitt som omorganiseringen avsåg att förbättra; *enkel och tydlig organisation, tydlig ledningsstruktur, delegerat ansvar* och *självgående funktioner*. Intervjuresultaten redovisas gruppvis. Under varje avsnitt finns alltså följande underrubriker; *förvaltningsledning, socialnämnd, enhetschefer* och *arbetsplatsombud*. Eftersom intervjuerna med förvaltningsledningen gjordes i gruppform särredovisas inte resultaten från de olika verksamheterna. Den samstämmighet som råder bland cheferna inom ÄHO och IFO vad gäller organisationsstrukturen gör att ingen särredovisning heller görs av resultaten från ÄHO respektive IFO. I gruppen enhetschefer har intervjumaterialet från intervjun med Sätters kommuns 1:e socialsekreterare även bakats in. Efter varje avsnitt ges en kort sammanfattning av det som sammantaget varit mest framträdande. I slutet av resultatsdelen finns en matris som sammanfattar de fyra intervjugruppernas huvudsakliga ståndpunkter.

Enkel och tydlig organisation

Förvaltningsledningen¹⁰. Den samlade uppfattning som råder inom förvaltningsledningen är att socialförvaltningens organisation fungerar bra. Organisationen framhålls som tydligare och mer effektiv idag än tidigare. Den ekonomiska situationen har förbättrats och verksamheten har hållit budget varje år sedan 2003. Till skillnad från tidigare är det numer enkelt att se om och var det går fel i budgeten. Avgränsade verksamhetsområden och tydligare ansvarsfördelning har skapat tydlighet i organisationen och även bättre informations och kommunikationsvägar. Organisationen står emellertid inte stilla, utan förändring och utveckling sker kontinuerligt, även om organisationens grundstruktur ligger fast. Till exempel kommer psykiatrienheten att inlemmas i enheten för särskilt boende, eftersom den förra inte fungerar tillfredsställande i dagsläget.

Snart efter socialchefens tillträde år 2001 inleddes ett intensivt arbete för att ta fram verksamhetsplan, riktlinjer och måldokument för all verksamhet. Idag finns en stor mängd måldokument och policier både på HSL och SoL-sidan¹¹. Detta har gjort att personalen vet bättre vad som förväntas av dem, samt vilka målsättningar verksamheterna har. De senaste årens tekniska utveckling har också medfört att en

¹⁰ Avser både ledningsgruppen och staben.

¹¹ HSL, som regleras av lagar, föreskrifter och allmänna råd har alltid haft skrivna riktlinjer och rutiner att arbeta utifrån. Idag finns de samlade i den s.k. "Kravpärm HSL", samt på servern. Idag finns även "Kravpärm socialförvaltningen" som innehåller riktlinjer för det sociala arbetet.

stor del av det administrativa arbetet har datoriserats, vilket har effektiviserat och höjt kvaliteten i arbetet. Detta har också krävt omfattande utbildningsinsatser, vilket sägs ha stärkt personalens självkänsla. Andra kommuner i länet har gjort liknande organisationsförändringar som den i Säter, men Säter belyses som ett särskilt lyckat exempel. Tjänstemännen fick söka om sina tjänster efter omorganiseringen och detta sägs ha skapat förutsättningar för att de som verkligen ville vara med och förändra hamnade på rätt plats. Förvaltningen tar också emot många studiebesök med anledning av organisationens tydlighet.

Något som emellertid också framförs är att ett tydligare gemensamt kvalitetstänk måste in i verksamheten. Lika viktigt som att budget hålls är att kvaliteten säkras genom noggrann planering och uppföljning, vilket inte alltid är fallet idag.

Socialnämnden. Majoriteten av socialnämndens politiker tycker att socialförvaltningens organisation är tydlig och fungerar bra. Strukturen beskrivs som enkel, och kontakten mellan tjänstemän och politiker fungerar bra. Det poängteras att den ekonomiska styrningen blivit bättre, men också till viss del att uppdelningen och avgränsningen mellan verksamhetsområdena skapar en situation där alla vaktar sitt och slåss om samma pott med pengar. Det finns också upplevelser av organisationen som tungrodd och att vissa poster innehas av tjänstemän som inte riktigt är lämpade för den uppgift de har.

Enhetscheferna. Bland enhetscheferna finns olika uppfattningar om socialförvaltningens organisation. Majoriteten tycker att organisation är tydlig och fungerar bra. Bland annat nämns att staben, som uppfattas som tydlig och lättillgänglig, skapar korta beslutsvägar. Informationsflödet från socialchef och ledningsgrupp framhålls som gott, samtidigt som vissa betonar att det troligtvis finns mycket information som stannar på ledningsgruppsnivå. Tillsättandet av en nämndsekreterare nämns som något som underlättat för kontakten med nämnden. Uppdelningen mellan verksamhetsområdena har gjort att det lättare går att ”hålla koll” på ekonomin. Samtidigt finns upplevelser av att det blivit svårare att direkt åtgärda ekonomiska felaktigheter, eftersom detta måste gå via VO-chefen. Vissa tycker att den nya organisationen gjort att enhetscheferna hamnat längre ifrån socialchefen och ledningsgruppen, och därmed inte har samma möjligheter att påverka. Enhetschefsrollen kommer i kläm och blir överflödig i den nya organisationen. Detta gör också att vissa upplever att enhetscheferna förlorat helhetsperspektivet på verksamheten. En annan uppfattning är att den nya organisationen inte medfört några större förändringar för enhetscheferna, vilket gör att vissa ifrågasätter behovet av VO-cheferna. Det lyfts också fram att förståelsen och förtroendet minskat mellan olika yrkesroller, liksom att VO-cheferna inte samarbetar tillräckligt vad gäller övergripande frågor. Vissa delar av

personalavdelningen sägs också kunna fungera bättre, liksom kontakten med politikerna.

Arbetsplatsombuden. Arbetsplatsombuden är eniga om att vissa delar av organisationen fungerar bra, medan andra fungerar sämre. Bland annat framhålls att förvaltningsledningens fokus ligger på IFO och inte på ÄHO, trots att äldreomsorgen är den största delen av verksamheten. Något som också lyfts fram är att det blivit mer stuprör i förvaltningen, vilket framförallt märks i och med delningen mellan hemtjänst och särskilt boende i två olika verksamhetsområden. I en liten kommun som Säter ser man hellre att dessa verksamheter låg under samma chef. Samtidigt belyses att den verksamhetsspecifika uppdelningen lett till en ökad professionalitet i arbetet.

Sammanfattningsvis. Socialförvaltningens nya organisationsstruktur framstår som tydlig och enkel. Den nya organisationen framhålls som mer effektiv, vilket bland annat resulterat i bättre ekonomisk styrning, ökad professionalitet och högre kvalitet i arbetet. Informations och kommunikation fungerar bättre, och här framstår framförallt staben och nämndsekreteraren som viktiga aktörer. Men det finns fortfarande otydligheter och en ökad distansering mellan olika verksamheter och nivåer i organisationen, som gör att det finns upplevelser av tungroddhet, stuprör och bland enhetscheferna en förlorad överblick över verksamheten.

Tydlig ledningsstruktur

Förvaltningsledningen. Den tidigare organisationen var platt, chefskapet omfattade alltför stora ansvarsområden och var dessutom otydligt. Den nya organisationen utgår ifrån ett hierarkiskt organisationssynsätt. Istället för två avdelningschefer som ansvarar för två huvudverksamheter är verksamheten idag indelad i sju verksamhetsområden. Varje verksamhetsområde har en verksamhetsområdeschef, VO-chef, och under VO-chefen lyder enhetscheferna¹². Inom SäBo, hemtjänst och LSS finns dessutom assistenter som ansvarar för det administrativa arbetet. Staben har renodlats och består av de tjänstemän som har ett övergripande ansvar för förvaltningens arbete¹³. Ledningsgruppen har också renodlats till att bestå av VO-cheferna. Ledningsgruppen träffar socialchefen varje vecka och en gång i månaden träffas socialchefen, ledningsgruppen och staben gemensamt. Till skillnad från tidigare är det numer tydligt vem som ansvarar för vad och socialchefen behöver inte ägna sin tid åt att detaljstyra verksamheten, utan har

¹² Inom IFO, HSL och enheten för omsorg om psykiskt funktionshindrade fyller verksamhetsområdeschefen även rollen som enhetschef.

¹³ Staben består av utredningssekreteraren, MASen, nämndsekreteraren, ekonomiansvarig, personalansvarig och förvaltningsassistenten.

det helhetsansvar som behövs. Renodlingen av staben och ledningsgruppen har också skapat samhörighet och bättre överblick över organisationen. Hur väl den nya ledarstrukturen märks av och upplevs som tydlig ute i verksamheterna tros däremot variera från verksamhet till verksamhet. Majoriteten av vårdpersonalen tros inte ha märkt någon större förändring. En undersökning som utredningssekreteraren genomfört visade att många inte märkte någon förändring på grund av omorganiseringen, utan att det var just på ledningsnivå som förändringarna var påtagliga¹⁴. Skillnader märks emellertid inom hemtjänsten, som fick en tydligare struktur, liksom inom enheten för HSL. En upplevelse som lyfts fram är att enhetscheferna inte har en lika stark roll längre.

Även nämndens arbete har förändrats till följd av omorganiseringen genom att dess arbete blivit mer målinriktat. Nämnden sammanträder var fjortonde dag och har fått en sekreterare. IFO och ÄHO-ärenden behandlas varannan gång, men eftersom det är samma personer i de två delnämnderna går det att ta upp IFO-ärenden på ÄHO-nämnd och tvärt om. Verksamhetsuppföljning sker en gång om året. Förvaltningsledningen framhåller att nämnden är bra och att kommunikation och informationsflöde blivit bättre mellan nämnd och tjänstemän. Arbetet med verksamhetsplanen har också inneburit ett stärkt samspel mellan politiker och tjänstemän.

Socialnämnden. Socialnämnden tycker också att det finns ett tydligt ledarskap inom förvaltningen och god kommunikation mellan nämnd och förvaltningsledning. Ett par politiker efterlyser emellertid mer kontakt med den operativa verksamheten. Att nämndmötena för IFO och ÄHO-ärenden hålls vid separata tillfällen beskrivs som något positivt av majoriteten av politikerna. Ett par framhåller emellertid att uppdelningen gör arbetet mer tidskrävande och splittrat.

Enhetscheferna. Bland enhetscheferna finns olika uppfattningar om ledarskapets tydlighet. Inom vissa verksamheter upplevs ledarskapet som mycket tydligt och klart avgränsat. Inom andra verksamheter upplevs ledarskapet som otydligt och också som att chefstjänsterna är ojämnt utformade. Vissa chefer har stora ansvarsområden medan andra har mycket mindre. Majoriteten av enhetscheferna upplever emellertid chefskapet är tydligt utformat i deras arbetsbeskrivningar och att deras närmaste chef har en tydlig roll. Men samma tydlighet tros inte göra sig gällande bland vårdpersonalen. Flera lyfter fram att det finns ett glapp mellan de ledningsträffar enhetscheferna har inom respektive verksamhetsområde och ledningsgruppen som består av VO-cheferna, samt att det inte längre finns samma kollegiala sammanhållning mellan enhetscheferna. Det framhålls att VO-cheferna för de mindre verksamhetsområdena även fungerar som enhetschefer, vilket skapar dubbla

¹⁴ Eriksson, B., Enkätundersökning

roller och otydlighet. VO-chefsnivån har också gjort att enhetscheferna inte har en lika stark position längre. Det finns även frågetecken kring vissa VO-chefers kompetens, då samtliga VO-chefer, förutom chefen för särskilt boende och äldreomsorg, tillsattes internt. Kompetensutveckling har krävts och utlovats för de VO-chefer som saknar viktig kompetens för sina verksamhetsområden, men detta har inte verkställts.

Arbetsplatsombuden. Enligt arbetsplatsombuden är ledarskapet och ledarskapets tydlighet väldigt olika i de olika verksamheterna. I vissa verksamheter finns chefen i verksamhetens lokaler, vilket gör ledarskapet tydligt och lättillgängligt. I andra verksamheter är ledarskapet otydligt. I vissa verksamheter finns glapp mellan personal och chefer som till exempel blir synlig i den kollegiala sammanhållningen. Något som också poängteras är att det saknas forum för diskussion och påverkan. De saker som tas upp vid personalmöten stannar där. Det framhålls att det i dessa avseenden finns mycket att utveckla och hemtjänsten nämns särskilt som i behov av förändring.

I vissa verksamheter framhålls även att ansvarsfördelningen mellan chef och assistent är otydlig, vilket skapar förvirring. Det finns också vissa frågetecken kring tillsättandet av gruppledare inom verksamheterna, då det inte alltid är den mest lämpade som utses. Det lyfts även fram att det inom LSS byts chefer och ansvarsområden ofta, vilket skapar osäkerhet kring vem som egentligen är chef. Arbetsplatsombuden nämner också att vissa VO-chefer saknar relevant kompetens och att det finns enhetschefer som har högre utbildning än VO-chefen. Det framstår även som konstigt att all vårdpersonal ska kompetensutvecklas, medan det inte ställs samma krav på att cheferna.

Hur väl information kommer ut i verksamheterna varierar beroende på chef och gruppledare. Informationsflödet från socialnämnden sägs ha blivit bättre och når nu arbetsplatserna efter varje socialnämndsmöte. I vissa verksamheter når information emellertid ut långt senare än den borde.

Sammanfattningsvis. Till skillnad från den tidigare platta organisationen bygger den nya organisationen på ett hierarkiskt ledarskap. För förvaltningsledningen och socialnämnden har detta givit bättre tydlighet kring vem som ansvarar för vad, men för enhetschefer och arbetsplatsombud varierar tydligheten i ledarskapet mellan de olika verksamhetsområdena. Den nya ledarskapsstrukturen har till viss del distanserat enhetscheferna från möjligheten att påverka och från det reella ledarskapet. Liknande upplevelser finns bland arbetsplatsombuden. För flera enhetschefer har de dubbla roller som vissa VO-chefer har, gjort rollfördelningen otydlig mellan VO-chef och enhetschef. För arbetsplatsombuden är tydlighet i ledarskapet ofta kopplat till att chefen är fysiskt närvarande i verksamheten. För arbetsplatsombuden finns även otydligheter i ansvarsfördelningen mellan vissa

enhetschefer och assistenter. Tydligheten i ledarskapet har enligt förvaltningsledningen och socialnämnden gjort att samarbete och kommunikation inom ledningsgruppen och mellan ledningsgruppen och nämnden stärkts.

Delegerat ansvar

Förvaltningsledningen. I samband med omorganiseringen utarbetades en ny delegationsordning som gör att nämndens arbete inte längre behöver röra sig på detaljnivå. Detta underlättar både för nämnden och förvaltningen.

Delegering av arbetet utåt i organisationen fanns även inom den gamla organisationen, men strukturen kring detta har blivit tydligare. Det övergripande ansvaret för verksamheterna ligger på VO-cheferna, som har enhetscheferna under sig. Enhetscheferna har i sin tur assistenter och inom t.ex. hemtjänsten finns gruppleddare och ombud¹⁵ med ansvar för olika sakområden, som larm, hemtjänstbilar, hjälpmedel, m.m. Ombudsverksamheten är omfattande inom samtliga verksamheter. Det poängteras att det krävs mycket av personalen inom förvaltningen, men också att det satsas på personalen och att personalen tillförs mycket. Det framhålls också att den tekniska utvecklingen av arbetet, (datorisering, hjälpmedel, etc.), ställer ytterligare krav på personalen.

Inom ÄHO belyses att personalsituationen blivit bättre under senare år, men inom IFO har personalomsättningen varit större.

Socialnämnden. Bland socialnämndens politiker råder lite olika uppfattningar om delegering av ansvar i förvaltningen. Flera menar att arbetet är delegerat i hög grad och att delegering av arbetsuppgifter är mycket positivt och stimulerande för personalen. Samtidigt finns vissa som menar att mycket mer ansvarsområden skulle kunna delegeras, men att det verkar som att det antingen finns ett motstånd bland vissa tjänstemän att delegera eller att det saknas personer att delegera till. Flera arbetsuppgifter som idag ligger på socialchefen anses kunna delegeras ut. Det framhålls även att det inom vissa verksamheter finns chefsposter under enhetschefen som skulle kunna tas bort för att göra organisationen mer effektiv.

Enhetscheferna. Samtliga enhetschefer tycker att det finns en klar och tydlig delegering inom arbetet. Delegationsordningen revideras också kontinuerligt. Flera ansvarsområden ligger på enhetscheferna på delegation direkt från socialchefen och många ansvarsområden har också ålagts personalen inom hemtjänsten och särskilt boende, vilket framhålls som positivt.

¹⁵ De ombud som omtalas här ska inte förväxlas med de fackliga ombud som intervjuats inom utvärderingen.

Arbetsplatsombuden. Arbetsplatsombuden poängterar att det finns en tydlig delegeringsordning, men att de som beslutar om delegering inte ser hur dessa beslut påverkar varje arbetsplats. Den nya organisationen har också medfört allt mer administrativt arbete för vårdpersonalen, vilket innebär att det finns mindre och mindre tid över för vårdtagaren. Om detta beror på att allt fler arbetsuppgifter delegerats ut till personalen eller om det även tidigare varit deras arbete fast de inte vetat om det, framhålls som ovisst. Men det poängteras att det uppstår frågetecken och irritation när det tillsatts fler chefer samtidigt som allt fler ansvarsområden åläggs vårdpersonalen. I hemtjänsten gjordes arbetstidsmodellen om i samband med omorganiseringen, vilket gör att det i hemtjänsten finns tid för de ”nya” arbetsuppgifterna som ska utföras. Så är det emellertid inte i de andra verksamheterna, där till exempel vikarieanskaffning och ombudsansvar ska ingå i det ordinarie arbetet även om det inte finns någon särskild tid för detta. Även om till exempel Time Care¹⁶ och Procapita¹⁷ i flera avseende underlättar och hjälper till att strukturera arbetet, används dessa program inte i alla verksamheter.

Sammanfattningsvis. Delegationsordningen har tydliggjorts, vilket underlättar både nämndens och förvaltningsledningens arbete. Nämnden ser emellertid att fler områden skulle gå att delegera. Delegeringen utåt i organisationen har också förtydligats och inom verksamheterna finns ett omfattande ombudssystem där verksamheternas olika praktiska ansvarsområden är fördelade bland personalen. Bland arbetsplatsombuden upplevs emellertid att allt fler arbetsuppgifter glider nedåt i organisationen.

Självgående funktioner

Förvaltningsledningen. Den tidigare organisationen krävde engagemang inom flera olika områden samtidigt, vilket gjorde att många kände sig splittrade i sitt arbete. Dessutom gick mycket tid åt till möten och arbetsplatsträffar som samlade stora personalgrupper. Indelningen i avgränsade verksamhetsområden gör att VO-chefer och enhetschefer kan fokusera på de behov och möjligheter som finns inom just deras verksamhetsområde, vilket gör att varje område kan utvecklas ständigt. Detta bäddar även för en större professionalitet. Dagens organisation har gjort det möjligt för chefer och vårdpersonal att specialisera sig inom sina områden, vilket framhålls som en stor kvalitetsförbättring i alla led. Den nya organisationen bygger

¹⁶ Time Care är ett verktyg för att optimera schemaläggning och bemanning,
(<http://www.timecare.se/foretaget.aspx>)

¹⁷ Procapita för vård och omsorg är ett IT-stöd som syftar till att utnyttja befintliga resurser på bästa sätt.,
(<http://www.tietoenator.se/default.asp?path=485,493,16113,1145,5013>)

samtidigt på samverkan, vilket har gjorts möjligt genom en bättre struktur och möteskultur, framförallt genom ledningsgruppen.

Även om det finns en samstämmighet om att den nuvarande organisationsstrukturen är mycket bra uppkommer flera frågor som rör organisationens innehåll. T.ex. framhålls att det finns många möjligheter till bättre intern samverkan. Något som också lyfts fram är att ”hjulen” behöver ses över. Ska de vara så många och ska biståndsenheten ha en chef eller kan den se annorlunda ut? Det finns mycket god reell kompetens bland vårdpersonalen och en bra verksamhet, men kraven ökar och det är viktigt att personalens kompetens matchar de behov som finns. Det lyfts också fram att det är viktigt att inte nöja sig med att det finns måldokument, utan att kvalitet handlar om ett tankesätt som måste prägla all verksamhet. Det är också viktigt att kravparmen¹⁸ hålls uppdaterad och att olika rutiner följs upp.

Socialnämnden. Socialnämndens politiker upplever till stor del att verksamheterna är självgående. Vissa framhåller även att genom att delegera ännu mer ansvar skulle verksamheterna kunna bli ännu mer självgående. Det finns också de som lyfter fram att organisationen kan kännas ”överorganiserad”. Precis som inom förvaltningsledningen finns funderingar kring vissa enheter, som t.ex. biståndsenheten, om denna skulle kunna ingå i en annan enhet. En annan åsikt som lyfts fram är att förvaltningen är fysiskt splittrad och att genom att samla alla tjänstemän under samma tak skulle organisationen kunna effektiviseras ytterligare. Det framkommer också av vissa att organisationen skulle kunna effektiviseras genom att skära ned på antalet ”mellanchefer”.

Enhetscheferna. Bland enhetscheferna uppfattas de olika verksamhetsområdena som mycket självständiga och självgående. Tillsättandet av assistenter lyfts också fram som positivt. En uppfattning som framträder är att verksamheterna blivit så självgående att enhetschefer från olika verksamhetsområden inte längre träffas för att utbyta idéer och erfarenheter. Verksamhetshjulen upplevs rulla åt olika håll och det betonas att det inte längre finns något samarbete mellan hjulen. Ett mer omfattande samarbete mellan VO-cheferna är också något som efterlyses. Även här betonas att vissa verksamheter borde ses över och att kommunen är för liten för den ledarskapsstruktur som är idag. Vissa verksamhetsområden skulle t.ex. kunna gå samman under en och samma VO-chef, till exempel nämns att hemtjänsten och HSL skulle kunna ligga under samma VO-chef som SäBo.

Vissa framhåller att måldokument och riktlinjer är ett måste eftersom arbetet blir alltmer komplicerat p.g.a. de svårt sjuka som vårdas i hemmet och vid särskilda boenden. Andra menar emellertid att mängden policier gör arbetet svårhanterligt.

¹⁸ Se not 11.

Det lyfts fram att även om det är bra med måldokument och riktlinjer blir detta något som i första hand åläggs personalen, som blir allt mer stressad. Flera utvärderingar har också gjorts av verksamheterna utan att detta lett till något, vilket upplevs som frustrerande. Dålig återkoppling och uppföljning gäller även kompetensutveckling och utbildningsinsatser.

Arbetsplatsombuden. Bland arbetsplatsombuden uppfattas uppdelningen i verksamhetsområden som något som försvårat arbetet i verksamheterna. Enheterna är självgående, men att allt fler ansvarsområden delegeras ut till personalen riskerar att försämra kvaliteten i vården. Något som framförallt lyfts fram som en framtida utmaning är bemanningen av organisationen. Det poängteras att flera verksamheter idag går runt tack vare vikarier. I hemtjänsten belyses att det är vikarier inne i verksamheten varje dag, men att det blir svårare och svårare att få tag i vikarier. Personalsituationen är överlag något som oroar arbetsplatsombuden, liksom bemötandet och behandlingen av de vikarier som finns. Strax efter omorganiseringen upplevdes att det satsades på personalen, vilket fick personalen att må bra. Men under den senaste tiden har sjukdomsspiralen återigen vänts uppåt och alltfler uppger att de mår dåligt, inte trivs och ser sig om efter nåt annat. En viss frustration finns också vad gäller de utbildningar som erbjuds, då de inte motsvarar det som bäst behövs. Fler utbildningsinsatser upplevs dessutom som bortkastade då uppföljning sällan sker. Det nämns även, liksom av enhetscheferna, att flera utvärderingar gjorts av verksamheten utan att någon förändring sker.

Sammanfattningsvis. Den tydligare verksamhetsområdesindelningen har gjort det möjligt för cheferna att fokusera på sina respektive områden, vilket bäddat för en större professionalisering. Samtidigt ser socialnämnden att verksamhetsområdena skulle kunna bli ännu mer självgående. Enhetscheferna ser också att verksamhetshjulen blivit så självgående att de till viss del rullar åt olika håll. Både bland enhetscheferna och socialnämnden nämns att kommunen är lite för liten för den nya organisationens ledarskapsstruktur. Vissa verksamhetsområden skulle kunna gå samman. Tydligare avgränsande ansvarsområden och bättre möteskultur har samtidigt gjort det lättare att samverka på förvaltningsledningsnivå. Bland enhetschefer och arbetsplatsombuden har ökad professionalisering och målstyrt arbete gjort arbetssituationen mer komplex, dessutom görs sällan uppföljningar av riktlinjer och utbildningsinsatser. Personalsituationen är också något som oroar arbetsplatsombuden.

Sammanfattande matris

	Enkel och tydlig organisation	Tydlig ledarstruktur	Delegerat ansvar	Självgående funktioner
Förvaltningsledning	+ bättre effektivitet + högre kvalitet + professionalisering inom yrkesroller + ekonomisk balans - behövs tydligare kvalitetstänk i kombination med budgetmedvetenhet	+ tydliga ansvarsområden + god samverkan och gott samarbete + bra kommunikation socialnämnd – tjänstemän	+ tydlig delegering underlättar för socialnämnd och förvaltning	+ fokusering, specialisering och professionalisering i yrkesroller + god samverkan i ledningsgruppen - stor personalomsättning inom IFO
Socialnämnd	+ enkel organisation + enkel kommunikation + ekonomisk balans - viss tungroddhet - ibland fel person på fel post	+ tydligt ledarskap + bra kommunikation - för lite kontakt med operativa verksamheter	+/- olika uppfattningar, det går att delegera mer	+ ja, men ta ytterligare steg för att effektivisera - överorganiserad organisation - går att slå samman verksamhetsområden
Enhetschefer	+ bättre ekonomisk balans och tydlighet + stabsfunktionen underlättar information och kommunikation uppåt +/- uppfattningarna om information varierar - otydliga enhetscheferroller - förlorad helhetsbild - bristande samarbete mellan VO-chefer	+/- uppfattningarna om det tydliga ledarskapet varierar - ojämnt utformade tjänster - glapp mellan enhetschefernas ledningsgrupp och förvaltningens ledningsgrupp - dubbla roller för vissa VO-chefer.	+ klar och tydlig delegering	+ självständiga och självgående verksamhetsområden +/- många policydokument strukturerar verksamheten, men det blir mycket för personalen. - verksamhetshjulen rullar åt olika håll - sämre samverkan - stödfunktioner haltar - för många verksamhetsområden?
Arbetsplatsombud	+ ökad professionalitet - fokus på IFO före ÄHO - stuprör i verksamheterna	+/- ledarskapet ser olika ut i olika verksamheter + närvarande chef = tydlig chef + bättre information - glapp mellan vissa chefer och personal - oklara roller mellan enhetschef och assistent - saknas forum för diskussion och påverkan	+ tydlig delegering - för mkt läggs på personalen - för mkt. delegation kan ge sämre kvalitet - datorisering används inte lika i alla verksamheter	+/- självgående verksamheter är bra, men kan också försvåra arbetet - personalsituationen oroar - vikarier och bemötandet av vikarier brister

Matrisen ovan är en sammanfattning av intervjuresultaten och visar vad de fyra kategorierna av intervjupersoner tycker om de fyra förbättringsområden som omorganiseringen var avsedd att åtgärda. De positiva aspekterna (+) återges först i listan inom varje ruta, därefter de aspekter som både är positiva och negativa (+/-), därefter de negativa aspekterna (-). Styrkan i varje aspekt har därmed inte gått att ange och för att till fullo förstå matrisen behöver man emellertid läsa resultatsdelen.

Slutdiskussion och reflektioner

Socialförvaltningen i Säter omorganiserades för att skapa en enkel och tydlig organisation, en tydlig ledningsstruktur, delegerat ansvar och självgående funktioner. En viktig del var också att få bättre kontroll på ekonomin genom att skapa balans mellan resurser och uppgifter. Den stora förändringen var att den tidigare platta organisationsstrukturen byttes ut mot en hierarkiskt strukturerad organisation och intervjuresultaten i den här studien visar att omorganiseringen gjort att socialförvaltningens organisation förbättrats inom samtliga ovan angivna områden. Organisationen uppfattas som tydligare och enklare av i stort sett alla tillfrågade aktörer, ledningsstrukturen uppfattas av majoriteten som tydlig, verksamhetsområdena är självgående, med delegerade ansvarsområden, och den ekonomiska kontrollen har skärpts. Socialförvaltningen i Säter fungerar med andra ord bra med avseende på organisationens struktur och funktion, vilket var den huvudsakliga avsikten med omorganiseringen. Men det finns samtidigt missnöje på flera områden inom organisationen. Socialförvaltningen i Säter är en organisation där människor arbetar med människor. Relationerna och samspelet mellan aktörerna i verksamheten går inte att frikoppla från organisationens struktur och funktion. Det kan finnas många anledningar till att enskilda befattningshavare inte uppfyller sin funktion i organisationen, som t.ex. hur det egna uppdraget tolkas eller vilken roll personen hade i den tidigare strukturen. Dessa frågor är emellertid arbetsledarfrågor och går inte att lösa genom en administrativt-funktionell omorganisering.

Inom socialförvaltningen i Säter är det framförallt ledningsgruppen och staben som påverkats av omorganiseringen, vilket var avsikten då omorganiseringen genomfördes. Socialchefen, ledningsgruppen och staben upplever organisationen nästan uteslutande som tydlig, enkel, självgående, etc. Längre ner i organisationens hierarki finns emellertid flera medarbetare som upplever att organisationen inte enbart är positiv. Framförallt bland enhetscheferna finns delade, och ganska olika uppfattningar om den nya organisationen, även om den övergripande uppfattningen är positiv. Staben, ledningsgruppen och socialchefen träffas ofta och regelbundet, vilket gör att organisationens struktur och funktion blir tydlig och greppbar för dem. Organisationen, som social konstruktion, kan sägas skapas i interaktion mellan de högre cheferna genom regelbundna och formella ledningsgruppsmöten, som de deltar i, i egenskap av sin roll/funktion. Den organisation som "skapas" vid ledningsgruppsträffarna stämmer därför ganska väl överens med den förtydligade formella organisationsstrukturen. De medarbetare som däremot befinner sig längre ner i hierarkin träffas inte alls lika ofta och den organisation som skapas och uppfattas genom medarbetarnas relationer och interaktion med varandra utgörs på

ett helt annat sätt av hur enskilda medarbetare och befattningshavare fyller sina funktioner. En organisation skapas likväl genom olika aktörers föreställningar och värderingar av ”lämplig organisation”, som av faktiska möten. Men brister i kommunikation, samarbete och relationer mellan olika nivåer gör att organisationen i sig upplevs som illa fungerande, fast att det kanske egentligen är enskilda befattningshavare som inte fungerar full ut som det var tänkt, eller som det finns fel ställda förväntningar på. En funktionsuppdelad organisation ger dessutom ofta inlåsningseffekter i form av stuprör, vilket upplevs som mer isolerande och distansnerande för de som arbetar inom stuprören än bland de som samverkar ”över” stuprören. Liksom förvaltningsledningen lyfter fram är samverkan ett nyckelbegrepp för att få den här typen av organisation att fungera. Men för att få verksamhetshjulen att rulla åt samma håll krävs inte bara en välfungerande samverkan inom ledningsgruppen, utan också på olika nivåer inom och mellan de operativa verksamheterna. Ofta saknas emellertid incitament för samverkan i den här typen av organisation. Att arbeta mer i nätverk tvärs igenom organisationen, mellan stuprören, kan vara ett sätt att stärka samverkan och bidra till att återinföra mer av den kollegiala sammanhållning som bland annat enhetscheferna efterlyser.

Som konstaterats är det svårt att skilja på struktur och funktion, och person och roll i en människovårdande organisation¹⁹. Detta gör att bristande kompetens och personliga tillkortakommanden får betydelse för hur organisationen upplevs och uppfattas. För att socialförvaltningens organisation ska upprätthållas och fortsätta vara tydlig, enkel och effektiv måste arbetsledarrelaterade frågor och problem också handskas med i organisationen. I detta avseende framstår det som bekymmersamt att t.ex. kompetensutveckling planerats för de VO-chefer som saknar nödvändig kunskap, men att det inte förverkligats.

Samtidigt som socialförvaltningen i Säter är en hierarkisk och traditionellt funktionsorienterad organisation, innehåller den inslag av de nya organisationsformer som beskrevs i inledningen. Friställandet av verksamhetsområdena som oberoende hjul är ett uttryck för en decentraliserad organisation med en form av självständiga arbetsteam. Inrättandet av ledningsgruppen som gemensamt stödjer och underlättar beslutsfattande och ledning av verksamheten är också en form av arbetsteam under socialchefen som har mycket av en coachroll. Organisationskulturer med inslag både av den funktionella och den processinriktade organisationen får ofta svårigheter²⁰. Detta blir kanske framförallt märkbart för mellancheferna, eftersom deras roller ser så olika ut i de olika organisationsformerna. Även i detta avseende kan ökad samverkan och framförallt stärkt kollegial sammanhållning göra det lättare för enhetscheferna

¹⁹ Se not 4 och 5.

²⁰ Se not 6.

att både hitta och stärka sin nya arbetsroll, som inte verkar helt oproblematiske i den nya organisationen.

Råder då tydlighet i ansvarsfrågorna inom respektive verksamhetsområde? Har chefen blivit synlig och känd ute i organisationen? Finns behov av en stabs- och ledningsfunktion enligt organisationsmodellen? Och är arbetsfördelningen mellan VO-chef och enhetschef relevant inom respektive verksamhetsområde? Tydligheten i ansvarsfördelningen i hela organisationen har överlag förbättrats avsevärt. Den formella organisationsstrukturen ger tydliga ramar för ansvarsfördelningen inom samtliga verksamheter och på ett individuellt plan befästs denna tydlighet i arbetsbeskrivningar, som uppdateras regelbundet. Stabs- och ledningsgruppsfunktionen har också bidragit till ökad tydlighet i ansvarsfördelningen i hela organisationen. Men tydligheten ser olika ut i de olika verksamheterna. Omorganiseringen i Säter är ett försök att skapa spelregler för den gemensamma verksamheten. Dessa spelregler måste respekteras och upprätthållas av samtliga inom socialförvaltningen, såväl under- som överordnade. Om inte organisationens spelregler följs konsekvent av samtliga befattningshavare riskerar organisationsstrukturen att urholkas. Bland annat nämner socialnämnden att antalet under- eller mellanchefer skulle kunna reduceras för en ännu effektivare organisation. Eftersom inga chefsbefattningar finns under enhetscheferna, skulle uppfattningen om underchefer kunna vara ett tecken på att det finns befattningshavare inom organisationen som tar på sig arbetsuppgifter utöver de ordinarie uppgifterna och på detta sätt uppfattas som underchefer.

Som redan konstaterats har den nya organisationsstrukturen framförallt fått märkbara effekter bland högre nivåer inom hierarkin. Chefskapet har blivit synligare i organisationen i och med att det är fördelat på olika nivåer. Särskilt synligt blir chefskapet inom de verksamheter där VO-chef och enhetschef sitter i samma lokaler som deras verksamhet bedrivs. Eftersom chefskapet var otydligt i den gamla organisationen och dessutom omfattade stora ansvarsområden har den hierarkiska uppstramningen automatiskt skapat ett synligare och tydligare chefskap. Att omorganiseringen lett till ökad distansering mellan olika nivåer i organisationen och att vissa grupper upplever att de inte längre har några påverkansmöjligheter gör att chefskapet och den reella makten uppfattas som otillgänglig. Detta är emellertid direkta resultat av den hierarkiska organisationsmodell som valts. Flera parter har också berört det faktum att organisationen kan kännas "överorganiserad" och att även om grundstrukturen kan ligga kvar, behövs de olika verksamhetshjulen ses över. Kanske är det bland annat detta som krävs för att återinföra balans mellan uppgifter och resurser, vilket enligt den förre socialchefen är nyckeln till balans i hela organisationen.

För att återknytta till programteoritanken kan konstateras att omorganiseringen har både genomförts så som den var tänkt och i stora drag resulterat i det den skulle. De förefaller alltså som att man både gjort och tänkt rätt. Men de brister som framkommit kan ge anledning till att i högre grad fokusera på fler dimensioner av

organisationskulturen nu när den administrativa och funktionella strukturen hittat sin form och börjat rulla av sig själv.

Referenser

Alexandersson, K., 2006, *Vilja Kunna Förstå – om implementering av systematisk dokumentation för verksamhetsutveckling i socialtjänsten*, Örebro Universitet

Ellström, P-E., & Kock, H., Synopsis – aktuell forskning för statsförvaltningen nr 5 2004, *Nya organisationsformer – nya krav på ledarskap?*, Statens kvalitets- och kompetensråd

Hasenfeld, Y., 1983, *Human Service Organizations*, Prentice Hall, New Jersey

Larsson, H., & Morén, S., 1988, *Organisationens mänskliga insida – om det sociala arbetets utvecklingsmöjligheter*, Institutionen för socialt arbete, Umeå

Osberg, B., 1999, *Tillståndet inom omsorgsavdelningen*, Komrev Management Konsulter

Vedung, E., 1999, *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund

Socialnämnden, 2007, *Socialförvaltningens verksamhetsplan utifrån Socialnämndens inriktningsmål för åren 2008, 2009 samt 2010*, Sätters kommun

Kravpärm för HSL, Sätters kommun

Eriksson, B., Sammanställning av enkätsvar – utvärdering av socialförvaltningens omorganisation i Säter, Sätters kommun

Intervjuer

Intervju med socialchefens stab, 18/1 – 2008, Säter

Intervju med socialförvaltningens ledningsgrupp, 12/2 – 2008, Säter

Intervju med socialchefens stab och socialförvaltningens ledningsgrupp, 26/2 – 2008, Säter

Intervju med arbetsplatsombud inom SäBo, hemtjänst, personlig assistans och psykiatri i Sätters kommun, 2/4 – 2008

Intervju med f.d. socialchef i Sätters kommun, 29/4 - 2008

Telefonintervju med enhetscheferna inom äldreomsorgen i Sätters kommun, 28/3, 2/4, 4/4 – 2008

Telefonintervju med enhetschefen inom hemtjänsten i Sätters kommun, 20/3 – 2008

Telefonintervju med enhetscheferna inom LSS i Sätters kommun, 25/3, 3/4 – 2008

Telefonintervju med 1:e socialsekreterare i Sätters kommun, 4/4 – 2008

Telefonintervju med Medicinskt ansvarig sjuksköterska i Sätters kommun, 10/4 - 2008

Telefonintervju med socialnämndens politiker i Sätters kommun, 14/3, 19/3, 25/3, 26/3, 27/3, 31/3 - 2008