

Styrning under föränderlighet

LSS-verksamhet som lysande exempel

U-rapport 70

Gustaf Kastberg
Rolf Solli

Göteborg 2003

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| INNEHÅLLSFÖRTECKNING | 2 |
| RESULTATET AV EN DIALOG | 3 |
| Bakgrund och syfte | 3 |
| Dialog – vad är det för något? | 4 |
| EN DIALOG SOM GAV EN NYANSERAD BILD..... | 5 |
| Ekonomiarbete, information etcetera | 5 |
| Varför klarar man inte budget? | 6 |
| Vad görs åt problemet? | 11 |
| Hinder för åtgärder..... | 15 |
| PROBLEM OCH MÖJLIGHETER..... | 17 |
| Sparat på marginalen..... | 17 |
| Fyra problem i fokus | 18 |
| Problem 1 Det är någon annans fel..... | 18 |
| Problem 2 En organisation för alla lägen..... | 20 |
| Problem 3 Nya roller – enhetschefen blir väktare, ibland | 22 |
| Problem 4 Mer av allt...som har med ekonomi att göra..... | 24 |
| Avslutning - Flera orsaker, en verkan..... | 25 |
| NÅGRA FUNDERINGAR PÅ VAD SOM KAN GÖRAS BÄTTRE..... | 27 |
| Hantera stabilitet och komplexitet | 27 |
| Säkra effektivitet - Fokusera på de interna processerna | 27 |
| Fortsatt utveckling av ekonomistödet | 28 |
| Gör det lättare för enhetscheferna att vara väktare | 28 |
| REFERENSER | 30 |
| SAMMANFATTNING – STYRNING UNDER FÖRÄNDERLIGHET | 31 |

Resultatet av en dialog

Föreliggande rapport är en sammanfattning av de erfarenheter som gjorts under det halvårslånga projekt som genomförts inom LSS-verksamheten på Omsorgsförvaltningen i Kalmar kommun. Rapporten visar på tre centrala iakttagelser som är viktiga att beakta. Den första är att det finns en hel del problem inom LSS-verksamheten som behöver bearbetas. Den andra iakttagelsen är att det finns en hel del lösningar inom förvaltningen på olika problem som måste lyftas fram och spridas. Det tredje är att det har varit mycket värre.

Ett utvecklingsarbete har inletts och pågått under en tid och som på flera olika sätt fått genomslag i verksamheten. Under projektets gång kunde flera positiva förändringar noteras. Detta är viktigt att ha med sig när man läser en rapport som till stor del fokuserar på bekymmer; bilden blir lätt lite dystert. Att det är ekonomin som står i fokus innebär också att andra positiva saker hamnar i skymundan. Bland annat att LSS-verksamheten lyckats arbeta sig ur en situation med ett flertal domar och vitesföreläggande. En annan sak som bör beaktas vid läsning av rapporten är att LSS-verksamheten i Kalmar kommun knappast är ensamma om sina problem, utan att det handlar om ett utbrett fenomen bland Sveriges kommuner. Det innebär också att rapporten torde vara intressant läsning för personer även utanför Kalmar.

Genom att fokusera på problem och de eventuella lösningar som finns på dem läggs grunden för ett lärande. Förhoppningsvis innebär ny kunskap att olika verksamheter och rutiner omprövas och diskuteras och att det på sikt leder till en mer ändamålsenlig organisation. I rapporten framgår det att det finns en rad problem att arbeta vidare med. Flera av de problem som vissa enheter brottas med har funnit sin lösning inom andra enheter. En slutsats som kan dras är därför att trots att verksamheten förbättrats finns det fortfarande en hel del kvar att göra.

Bakgrund och syfte

LSS verksamheten utgör en allt större andel av Omsorgsförvaltningens verksamhet, vilket beror på den expansion som sker och har skett under de senaste åren. Även om det är svårt att förutse den framtida utvecklingen är det rimligt att anta att även de kommande åren kommer att kännetecknas av en utbyggnad av verksamheten. Snabb förändring och utveckling ställer höga krav på organisering och utsätter befintliga rutiner och system för påfrestningar.

Sedan 2000 tillämpas en ny organisationsstruktur inom förvaltningen som består av tre hierarkiska nivåer; förvaltningsnivån med förvaltningschef, verksamhetsnivå med verksamhetschefer och enhetsnivå med enhetschefer. Organisationsmodellen är decentraliserad i den meningen att enhetscheferna har ansvar både för att utföra verksamheten och för att hushålla med tilldelade resurser. För att detta ansvar ska kunna axlas är det viktigt att den ekonomiska styrningen utvecklas och att de ekonomiska resultaten följs upp och diskuteras (Solli 1991).

Den snabba expansionen och den nya organisationen har bidragit till att förändra förutsättningarna för den ekonomiska styrningen, som av flera personer inom förvaltningen inte upplevdes fungera särskilt väl. Detta återspeglas bland annat i svårigheter med att anpassa verksamheten efter de ekonomiska ramar som finns. Det var mot denna bakgrund som detta projekt, "Aktiv Dialog LSS", initierades.

Ett första delsyfte med att skapa en sådan dialog är att främja en kritisk diskussion kring verksamheten och de möjligheter och hinder som finns för att kombinera en god verksamhet med de ekonomiska förutsättningar som finns. Erfarenheter från tidigare projekt har också visat att återkommande samtal kring verksamhet och ekonomi leder till bättre ekonomi och att enhetscheferna upplever samtalen som konstruktiva och stödjande.

Ett andra delsyfte är att kommunicera dialogen vidare i förvaltningen, vilket bland annat sker genom föreliggande rapport. Den förståelse som dialogen genererar för enhetschefernas situation och deras upplevelse av olika problem lyfts upp och analyseras och kan därmed ligga till grund för ett fortsatt förbättringsarbete. En dialog öppnar därmed för en ömsesidig styrning där olika organisatoriska nivåer påverkar styrningsprocessen (Simons 1995).

Dialog – vad är det för något?

Projektet fick benämningen ”Aktiv Dialog LSS” eftersom en dialogmetod tillämpats. Dialogmetoden bygger på att kontinuerliga samtal förs kring verksamhet och ekonomi. En annan benämning som använts är pratning (se Solli 1991). Det handlar emellertid inte om någon strikt vetenskaplig metod i betydelsen att den endast kan användas i vetenskapliga projekt. Tvärt om är det en metod som kan (och bör) användas av ekonomer som ett aktivt sätt att följa upp budget på.

Eftersom det handlar om ett projekt med en tidsgräns begränsades antalet träffar till sju. De flesta enhetscheferna som ingick i projektet kunde ställa upp på samtliga träffar medan några fick lämna återbud. Att orsakerna till återbuden i regel var sjukdom eller vård av sjukt barn tolkas som ett tecken på att intresset för samtalen var tillräckligt stort för att konkurrera ut andra viktiga arbetsuppgifter.

Sammantaget ingick åtta enhetschefer i projektet. Det innebär att de representerade cirka 60 procent av enhetscheferna vilket borgar för att en relativt god helhetsbild av verksamheten kunnat uppnås. Urvalet av de åtta enhetscheferna gjordes av ekonomer på förvaltningen tillsammans med verksamhetschefen. Utöver de åtta enhetscheferna har kompletterande intervjuer gjorts med ekonomer, verksamhetschef och annan personal.

Vad handlar då samtalen om? Utgångspunkten för samtalen är svårigheterna med att få ekonomin att gå ihop. Eftersom fokus är på orsakerna till de ekonomiska svårigheterna och orsakerna till stor del står att finna i hur verksamheten bedrivs (det är där kostnaderna genereras), handlar samtalen mycket om olika aspekter på verksamheten. Andra viktiga teman som kommer upp under samtalen är informationsanvändning, budgetuppföljning och organisationen i stort.

En dialog som gav en nyanserad bild

I denna del står samtalen i fokus. Vad pratades det om, vilka problem brottades enhetscheferna med och vad ansåg de om ekonomistödet? Det samlade materialet i form av anteckningar är stort och att försöka återge det i en samlad helhet där alla vinklingar och aspekter lyfts fram är givetvis omöjligt. Syftet med denna del av rapporten är att ge en inblick i de mest centrala och återkommande teman i samtalen. De teman som under projektets gång framstod som centrala fördes upp och diskuterades mer ingående, vilket ibland ledde till att nya funderingar väcktes.

Ekonomiarbete, information et cetera

En bild som de flesta enhetschefer målade upp var att ekonomin hade blivit allt viktigare och flyttats upp på dagordningen. Flera respondenter framhöll att tidigare var den ekonomiska uppföljningen och planeringen i det närmaste obefintlig. Signalerna uppifrån, från verksamhetschef och förvaltningschef, om att det är viktigt att enheterna håller sig inom den ekonomiska ramen har blivit tydligare.

Intresse och stöd

Samtidigt som de flesta vittnade om ett ökat fokus på ekonomin framgick det att intresset och energin som lades på ekonomiska frågor varierade betydligt mellan olika enhetschefer. Vid första träffen i projektet ställdes frågan om hur ekonomin såg ut för deras enhet. Vissa enhetschefer var väl insatta i det ekonomiska läget medan andra hade betydligt sämre koll och inte ens visste var de hade sin pärm med uppgifter rörande ekonomin. Variationen gällde också intresset. Vissa enhetschefer var mycket intresserade av ekonomin, gick igenom de data som fanns som beskrev den ekonomiska situationen och efterfrågade mer för att få en bättre kontroll över läget. Andra verkade inte alls särskilt intresserade och ägnade lite tid åt de ekonomiska rapporter som fanns.

De flesta enhetscheferna menade att det ekonomiska stödet från ekonomen var bra och hade förbättrats avsevärt på sistone. De regelbundna träffarna med ekonomen framhölls som viktiga och givande och flera klagade över att de inte kunde få mer av den varan. Personalbudgeten framhölls som en av de viktigaste informationskällorna eftersom det är personalresurserna som slukar den största andelen av resurserna. Flera menade dock att även de mindre kostnadsposterna, som exempelvis övriga utgifter upptog mycket av deras tid.

Bland enhetscheferna var det också en vanlig uppfattning att det är svårt att hinna med arbetet med ekonomin eftersom det hela tiden fanns en rad andra uppgifter som pockar på uppmärksamhet. Vissa enhetschefer satte ett likhetstecken mellan ekonomiarbete och det administrativa arbete som är kopplat till fakturahantering och budget.

Om rapporterna

Beträffande de rapporter som enhetscheferna erhåller framhöll några att de var bra. Andra menade att de var svårt att lita på om siffrorna där verkligen stämmer och att det ibland inte verkade finnas någon förklaring till varför vissa grupper går back medan andra inte gör det. Några av enhetscheferna uppgav att de själva förde bok parallellt för att ha ekonomin under kontroll. Ett problem med det är att deras siffror inte alltid stämmer med dem som erhålls från ekonomen. Flera enhetschefer upplevde det som

problematiskt att siffrorna i deras budget inte uppdaterades så att de kunde se hur mycket av avvikelserna som berodde på extrakostnader under sommaren. Eftersom dessa kostnader påförs enheten i efterhand är det svårt att veta exakt hur enhetens ekonomi ser ut. Att kompensationen för höjda löner inte heller finns med direkt försvårar det ytterligare.

Att förändrade rapporter kan underlätta för enhetscheferna visade sig när några enheter fick rapporter som utformats på ett nytt sätt under projektets gång. Från att tidigare inte ha haft någon helhetsöverblick över det ekonomiska läget för enheterna fick de en god överblick där de kunde se vilka ärenden som gick med över- eller underskott samt hur ekonomin ser ut för enheten totalt. Dessutom kunde de koda in kvalitativa prognoser för utvecklingen för varje enskilt ärende vilket ytterligare förbättrar den ekonomiska överblicken. En enhetschef hävdade att det är viktigt att rapporterna utformas på ett sätt så att de kan kommuniceras vidare till personalgrupperna. En bra rapport kan därför förbättra kommunikationen kring ekonomi även inom enheten. Men det är också viktigt ur ett annat perspektiv. En enhetschef menade att det är svårt att argumentera för förändringar som motiveras med att de måste spara om enhetschefen inte själv förstår sig på siffrorna.

Ett återkommande problem som togs upp i samtalen var att enhetscheferna hade svårt att riktigt förstå varför ekonomin ser ut som den gör och vilka åtgärder som skulle kunna förbättra det ekonomiska läget. Bland annat eftersom de följde personalbudgeten och ändå spräckte de budget. En annan åsikt som framfördes var att det var svårt att beräkna de olika konsekvenserna av olika alternativ, exempelvis vad olika bemanningsalternativ natttid skulle kosta. Bättre möjligheter att få ut siffror om hur många timmar som arbetats efterlystes också. En enhetschef som försökte ställa antalet arbetade timmar mot det antal timmar som var beviljade enligt besluten i en grupp menade att hon fick sitta och räkna samman de arbetade timmarna manuellt.

En enhetschef framhöll att det borde pratas mer ekonomi på enhetschefsmötena, vilket skulle göra att de kunde lära av varandra och kanske komma fram till gemensamma lösningar på olika problem.

Varför klarar man inte budget?

Ett återkommande tema under samtalsträffarna var varför enheterna inte klarar av att hålla budget. Under samtalen framkom en rad olika orsaker som ledde till att enheterna hade svårt att få de avsatta resurserna att räcka till.

Pengarna räcker ej!

En orsak som många pekade på var att enheter inte får tillräckligt med resurser för att klara av att bedriva verksamheten. Exempelvis framhölls det att den tidsåtgång som personlig assistans fick för att klara av sina ärenden inte var tillräcklig. Allt för mycket skulle rymmas i pengarna för att det skulle vara rimligt. Flera respondenter menade att det var mycket märkligt att de privata assistansbolagen (privata bolag som utför assistanstjänster som finansieras av Försäkringskassan) kunde klara sig på samma peng. Den snävt tilltagna pengarna, som bestämts av Försäkringskassan, räcker enligt respondenterna inte till. Framförallt täcks inte overhead-kostnader som enhetschefens lön och personalmöten.

Men även inom boendeverksamheter framhölls det att de resurser de tilldelades inte var tillräckliga. Ett problem som återkom under samtalen var att om enheterna lade bemanningen utefter den schablon de fått drog de över budget. Flera enhetschefer uttryckte i det sammanhanget att de inte använt mer resurser än de får och ändå drar de över budget. En problematik som är kopplad till detta är att baspersonalen har olika hög lön och att de med högst lön inte får täckning enligt schablonen. Enheter med många välutbildade kan därför ha svårare för att få ekonomin att gå ihop än de enheter som har många lågutbildade. Flera enhetschefer tolkade detta som att det visade att deras uppdrag var omöjligt beträffande ekonomin eftersom de såg personalbudgeten som ett riktmärke snarare än den ram som budgeten utgjorde.

Flera enhetschefer framhöll också att de var missgynnade i den nya resursfördelningsmodellen. Främst handlade det om att de enheter som arbetar med individer med psykiska funktionshinder blir förfördelade. Flera av de enheter som till största delen har hand om individer med psykiska funktionshinder bedriver en verksamhet som kännetecknas av att stödbehovet varierar kraftigt över tid och ibland från dag till dag. Samtidigt uppstår situationer med hot och våld som är svåra för personalen att hantera. Därför måste dubbelbemanning sättas in ibland för att trygga arbetsmiljön för baspersonalen, vilket inte alltid kompenseras. Att behovet av stöd kan variera kraftigt leder också till att det blir svårt för myndighetshandläggare inom kommunen och på Försäkringskassan att göra relevanta bedömningar.

Det finns restriktioner!

Ett annat återkommande tema var att det finns restriktioner som gör det svårt eller omöjligt för enhetscheferna att klara av att hålla budget. Något som framhölls som en restriktion var LSS lagstiftningen i sig. Lagstiftningen som är av karaktären rättighetslagstiftningen innebär att enhetscheferna ofta inte kan påverka verksamhetens utformning, vilket upplevdes som en restriktion.

En annan restriktion som ofta framhölls som anledningen till att det inte går att anpassa kostnadsvolymen till de avsatta resurserna var det avtal som kommunen tecknat beträffande ”sovande jour”. Flera enhetschefer menade att så fort det behövs ”sovande jour” i ett ärende så spräcks budget eftersom personalkostnaderna blir så höga. När Försäkringskassan fattar beslut om ”sovande jour” täcker inte timpengen den höga kostnaden eftersom Kalmar kommun tecknat ett avtal som genererar mycket högre kostnader än vad andra kommuner och privata bolag har. Den enskilde enhetschefen har inget annat val än att följa avtalet och försöka minska andra kostnadsposter, vilket kan vara svårt.

En annan restriktion som lyfts fram var att enheterna måste använda sig av förvaltningens bemanningsservice som inrättats för att serva enheterna vid tillfälliga behov. Två saker framhölls som problematiska när det gällde att utnyttja bemanningsservice. För det första menade flera enhetschefer att det är en dyrare lösning än om de själva skulle ordna med timvikarie. I synnerhet eftersom bemanningsservice inte alltid kunnat leverera personalresurser i en sådan utsträckning som enheterna efterfrågat. De har därför likväl varit tvungna att hålla sig med en reservpool i form av timvikarier som kan ringas in vid behov. Kostnaderna för att rekrytera timvikarier och introducera dem kvarstår. Det andra problemet med att enheterna måste nyttja bemanningsservice var att de måste betala för minst sex

timmar. Eftersom behovet ofta understiger denna minimitid blir det en dyrare lösning än om en timvikarie kallats in för exakt det antal timmar som det finns behov för.

Ytterligare en restriktion som fördes fram under samtalen var att enhetschefen måste ta hänsyn till motstridiga krav vid bemanning. Ovan nämndes problemet med hot och våldsituationer där dubbelbemanning måste sättas in för att personalen ska kunna arbeta i en trygg miljö. Enhetschefen har i sådana situationer ett arbetsmiljöansvar som de måste axla och måste därför se till att arbetsmiljön är rimlig. Men Försäkringskassan gör inte samma bedömning, utan fattar bara beslut om dubbelbemanning i de fall där det är nödvändigt för att den funktionshindrades behov ska kunna tillgodoses. Det blir upp till den enskilde enhetschefen att hantera problematiken och balansera mellan ekonomiska krav och att skapa förutsättningar för en rimlig arbetsmiljö.

Flera respondenter menade att deras egen kapacitet var en restriktion som inte kunde bortses ifrån. LSS verksamheten har under de senaste åren präglats av en tillströmning av ärenden vilket inneburit att verksamheten växt avsevärt. Den totala arbetsbördan har därmed ökat. Samtidigt har förvaltningen organisatoriskt utvecklats mot allt större enheter där enhetschefen har allt större antal baspersonal under sig. Men för att enhetscheferna ska kunna ha kontroll över sina enheter och deras ekonomi krävs det att enheternas storlek är rimlig. Flera enhetschefer menade att detta var en viktig anledning till att det var svårt att ha koll på ekonomin. Det hinns helt enkelt inte med.

Det finns två alternativa sätt att hantera ärendetillströmningen på. Eftersom den totala ärendemängden hela tiden ökar antingen växer de befintliga enheterna eller skapas det nya. Båda varianterna finns det exempel på inom LSS-verksamheten. När enheterna växer har det hanterats på två olika sätt. Ibland har enheterna fått växa utan några åtgärder och ibland har tillväxten matchats med att enhetschefen fått administrativ hjälp. Bland enhetscheferna gick åsikterna isär om det var bäst med små enheter där enhetschefen hade hand om allt eller om det var bäst med större enheter där enhetscheferna fick administrativ hjälp. De flesta såg dock för och nackdelar med båda alternativen. Ingen ansåg dock att det var någon bra lösning att låta enheterna växa utan att de delades eller tillfördes hjälpresurser.

Hur och varför vissa enheter fick stödresurser var något som flera enhetschefer undrade över och det väckte en del frustration. Vissa enheter pekades ut som gynnade trots att det enligt dem som pekade ut inte egentligen fanns några skäl till att just de enheterna skulle få mer resurser. Bland annat pekades autismenheterna ut som särbehandlade och att de skulle ha en jobbigare situation än de som arbetar med personlig assistans där enhetscheferna inte hade några extraresurser ifrågasattes, och det av andra än de som arbetade med personlig assistans.

En annan restriktion som lyftes fram var att den fysiska miljön i form av byggnader ibland försvårade ett effektivt utnyttjande av personalresurser. Genom smartare planlösningar etcetera hade "sovande jour" och "vaken natt" i större utsträckning kunnat samordnas, vilket även gäller personalens insatser under dagtid. Ett problem i sammanhanget som lyftes fram var att förvaltningen i många fall inte råder över var de funktionshindrade väljer att bo. I många fall hade det varit billigare om de med personlig assistans bodde nära varandra, vilket skulle medge ett större samutnyttjande av personalresurserna. Vissa enhetschefer menade emellertid att de försökte eller

tänkte börja försöka påverka var de personliga assistansärendena hamnade geografiskt för att på så viss effektivisera verksamheten. Samtidigt var det ingen som ifrågasatte lagens intentioner om att de funktionshindrade i så stor utsträckning som möjligt själva ska besluta var de ska bo.

Planering och uppföljning

Ett annat återkommande tema under samtalen var att planering av nya verksamheter och uppföljning av den pågående verksamheten kan vara svårt att kombinera. Enhetscheferna beskriver sin arbetssituation som pressad. Mycket ska hinnas med samtidigt som tiden är begränsad. De flesta av enhetscheferna har ständiga tillskott av nya ärenden som måste hanteras och vissa har att planera för nya boenden. Situationen präglas därför av att de dels måste hantera den löpande verksamheten i sina enheter, dels planera för ny tillkommande verksamhet. Men allt hinns inte med. Ibland går detta ut över framförhållningen och ibland över den löpande verksamheten.

Fokuseras planeringen för lite finns risken för att icke-optimala lösningar väljs. Enhetscheferna beskriver det som ett återkommande problem att nya verksamheter dras igång utan att de planerats tillräckligt väl. Inte sällan har de ekonomiska konsekvenserna inte analyserats, vilket lett till att lösningarna blivit dyra på sikt. Exempel gavs på mindre lyckade uppstarter av boenden och daglig verksamhet. Väl verksamheterna är igång har det sedan visat sig svårt att komma tillrätta med problemen.

Fokuseras planeringen av ny verksamhet för mycket hamnar den pågående verksamheten i skymundan, vilket förr eller senare leder till problem. En enhetschef beskrev att så fort man inte håller efter de olika grupperna sticker kostnaderna iväg för kvalificerad övertid, som är en dyr personallösning. Detta gäller även för välfungerande grupper. Det är inte bara ny verksamhet som stjälar tid från enhetscheferna utan även kriser och problem i den befintliga verksamheten. Måste mycket tid och energi läggas på att lösa problem i en befintlig verksamhet hinns inte övriga med. Bättre framförhållning och mer resurser för att stärka enhetscheferna och avlasta dem framhölls som lösningar på problemen.

Planeringen av verksamheten försvåras också av att snabba förändringar kan vara svåra att förutse. Det kan handla om att nya ärenden tillkommer som ingen haft kännedom om. Oftast vet enhetscheferna i god tid om ett nytt ärende är på gång men ibland fungerar inte signalsystemet eller så har ingen vetat om det. Ett annat problem handlar om motsatsen, att verksamhet försvinner. En enhetschef berättade om ett ärende där brukaren med kort varsel meddelade att vederbörande skulle flytta till en annan kommun. Resultatet blev att enhetschefen under en period stod med en viss personalövertalighet innan de fick nya arbetsuppgifter. Samma problem uppstår när brukare läggs in på sjukhus under en period, vilket innebär att personalen måste få nya uppgifter under en tid för att sedan kunna återta sina gamla arbetsuppgifter. Ibland fungerar det bra och personalen får snabbt nya uppgifter, men enligt några enhetschefer är det allt för sällan så.

Ett annat problem som gör den personliga assistansverksamheten svårplanerad är att myndighetshandläggarna inom kommunen och Försäkringskassans handläggare ibland gör olika bedömningar av en individs behov. Kommunens myndighetshandläggare fattar först ett beslut om beviljat bistånd som enhetscheferna

har att planera och starta upp nya ärenden utifrån. Sedan när verksamheten väl är igång, efter kanske ett halvår, kommer Försäkringskassans beslut som alltså ibland skiljer sig från kommunens ursprungsbeslut. Handlar det om att minska på stödet kan det innebära svårigheter för enhetschefen att anpassa sig till det eftersom personalgruppen redan arbetat in sina rutiner efter ursprungsbeslutet.

Ineffektivitet

Ett annat tema som kom upp under samtalen kring problematiken att få resurserna att räckta till, var att vissa verksamheter inte arbetar på ett effektivt sätt. Av ganska naturliga sju var det bara några enhetschefer som pekade på ineffektiviteter i sin egen verksamhet. Men desto fler pekade på problem i andras enheter och inom förvaltningen i helhet. Flera berättade också att när de tog över den enhet de var chef över när projektet genomfördes, fanns det mycket som kunde förbättras och inte sällan rådde där "kaos".

En faktor som bidrog till att försämra det ekonomiska läget var dyra personallösningar. Det de flesta lyfte fram som ett problem var den dyra kvalificerade övertiden. Dålig kontroll över hur personalen arbetar och följer sina scheman leder till mycket kvalificerad övertid. Eftersom det ger en hög timersättning är det populärt bland många i personalen. Men för en enhets ekonomi är det inte lika positivt. De flesta enhetscheferna menade att de fått bukt med de värsta problemen beträffande kvalificerad övertid men problem kvarstod fortfarande. Bland annat på grund av att bemanningsservice inte alltid kan ställa upp med den personal som behövs. Om enheterna inte har tillgång till timvikarier måste personal plockas in på övertid.

Ett annat problem som lyftes fram var att personalen inte alltid jobbar när det finns som mest att göra samt att det ibland arbetar fler än vad som är nödvändigt på en enhet. En enhetschef berättade hur hon blivit uppringd av personalen i en grupp som hävdade att de måste ringa in extrapersonal för att de inte hann med allt. När enhetschefen strax därefter anlände till enheten stod en i personalen och tvättade sin bil på arbetstid. Samma enhetschef kontrollerade vid ett tillfälle de utgående telefonsamtalen från en grupp under den tid de själva hävdade var mest hektisk. Det visade sig att merparten av samtalen var av privat karaktär.

Att det arbetar onödigt mycket personal i förhållande till de behov som finns gavs det fler exempel på. Bland annat lyftes ett exempel upp där en rutin fanns att det alltid var två "sovande jour" trots att ingen av de enhetschefer som lyfte fram exemplet kunde förstå varför. Under en kort period hade det behövts extra personal på natten men när behovet försvann blev den extra "sovande juren" kvar. Flera enhetschefer lyfte upp just rutinerna kring nattpersonalen som viktiga delar att ta itu med i besparingsarbetet. Vid diskussioner inom LSS-verksamheten kring problemet med natrutinerna som borde kunna åtgärdas hade emellertid få exempel lyfts fram. Ytterligare ett exempel på hur personalresurserna inte nyttjas på ett rimligt sätt är i en enhet där personalen arbetar 35 timmars arbetsvecka utan att det finns några egentliga orsaker till varför de ska jobba mindre än all annan baspersonal i förvaltningen.

Ibland handlar det om enhetscheferna

Ytterligare ett problem som mer indirekt påverkar enheternas ekonomi är enhetschefernas sätt att leda enheterna. Flera enhetschefer lyfte fram problem med att

vissa enhetschefer inte tar tag i problem och brister i sitt ledarskap. En enhetschef kan klara av situationen olika bra i olika lägen beroende på dels den privata situationen dels på hur personalgrupperna fungerar.

Ett annat tema kopplat till ledarskapet som lyftes fram var hur enhetscheferna skulle förhålla sig till aktiviteterna i verksamheten. Vissa menade att de för att klara av sitt jobb var tvungna att vara mycket ute i grupperna och ha en närhet till verksamheten medan andra framhöll att det var nödvändigt med en viss distans för att inte överhoppas av personalfrågor. En respondent menade att en enhetschef måste se sin verksamhet och kunna göra något åt de problem som finns för att vara en bra ledare. För stora enheter motverkar detta och att dessutom många enhetschefer kallar in handledare åt personalen vid problem, ökar bara deras distans till verksamheten.

En enhetschef menade att det borde skapas rutiner för, hur ärenden som en enhetschef misslyckas med att få i balans, ska hanteras. Om en enhetschef känner att den gjort allt som går borde någon annan träda in och göra en utredning om det finns något mer att göra för att på det viset säkra att allt som är möjligt gjorts. Det skulle kunna fungera som en avlastning för enhetschefen som slipper dras med ett omöjligt fall. Ibland kanske den som ser över ärendet kan finna en lösning på problemet och, om inte, är det i varje fall konstaterat att det inte går att få bukt med problemet.

Ett annat problem som framhölls var att vissa enhetschefer inte i tillräckligt hög utsträckning tar tag i de ekonomiska problemen eftersom de anser att det är fel att prioritera ekonomin. De sätter verksamheten i fokus och anlägger samma synsätt som baspersonalen. Samtidigt som de har krav på sig att genomföra förändringar verkar de för att få mer resurser till enheten.

Vad görs åt problemet?

En rad aktiviteter har inletts och nya sätt testats för att enheterna ska anpassa sig till den ekonomiska ram som finns för verksamheten. Intrycket som gavs under samtalen var att arbete med att nå balans intensifierats under det sista året och att detta är en följd av att kraven på att enheterna ska klara sin ekonomi skärpts och förts upp på dagordningen.

Minska kostnadsansvaret och öka intäkterna

För att förbättra ekonomin har en rad olika åtgärder testats och några av dem handlar om att förbättra det ekonomiska läget genom att se till att förvaltningen får ta en så liten del av kostnaden som möjligt. Flera enhetschefer menade att detta var ett tredebrott eftersom man tidigare inom förvaltningen inte lagt ner någon större energi på att minimera sina kostnader på det sättet. Resultatet av det förhållningssättet blev enligt flera respondenter att kommunen dragit på sig kostnader som egentligen någon annan, exempelvis Försäkringskassan, landsting eller den enskilde brukaren, skulle ha stått för.

En åtgärd som går ut på att få in mer pengar till förvaltningen är att granska om personlig assistansbesluten är relevanta och korrekt avspeglar den funktionshindrade individens behov. I de fall där enhetschefen tillsammans med personalen konstaterar att det är orimligt att endast ge stöd i relation till beslutet ombeds den som har fått beslutet om stöd eller dennes gode man att försöka få det omprövat av Försäkringskassan. Ofta har förvaltningen under en längre tid bistått med ett stöd som

överstiger det beslut som Försäkringskassan fattat, vilket innebär att kommunen skjutit till mer resurser än vad som motiverats av beslutet. Under perioden som dialogprojektet genomfördes gav några av de omprövningar som skett resultat och antalet beviljade timmar höjdes upp. I ett ärende höjdes det beslutade antalet timmar med 42 timmar per vecka från 146 till 188 timmar per vecka.

Flera enhetschefer menade att de lyckade omprövningarna tydligt visar att det lönar sig för förvaltningen att jobba aktivt med att ompröva beslut. Samtidigt är det svårt att avsätta den tid som krävs för att göra det. En enhetschef beskrev processen med att det är som att ”stånga sig blodig”. Förslag framfördes under samtalen på att särskilda resurser skulle avsättas för att fokusera på problematiken. Det skulle stärka kompetensen för hur kommunen kan agera och när det är lönt att arbeta för en omprövning. Tidigare när enhetscheferna inom personlig assistans i mindre utsträckning samarbetade skedde inga omprövningar alls och det kollegiala stödet framhölls som viktigt för att få igång processen.

Ett annat område där kommunen tagit på sig kostnader som egentligen en annan huvudman skulle kunna stå för gäller sådan verksamhet som landstinget har hand om. Beroende på ärendets art kan landstinget komma att stå för en del av kostnaderna, men fram tills då samtalen genomfördes hade kommunen inte arbetat aktivt för att se över gränsdragningen enligt enhetscheferna. Flera respondenter framhöll att här borde det gå att spara in pengar och exempel gavs på fall där landstinget gått med på att ta över vissa kostnader. Ett exempel som gavs var ett fall där landstinget skulle ta över kostnader på motsvarande en miljon kronor om året. Under de senaste fyra åren hade kommunen betalat allt, även det som landstinget borde stått för.

Ytterligare ett område där kommunen betalat i onödan och stått för kostnader som egentligen inte åligger kommunen är där brukaren själv ska stå för kostnaderna. Flera enhetschefer menade att det saknats tydliga riktlinjer om vem som ska betala vad och hur mycket vissa saker får kosta. Ett exempel som gavs var resor i samband med ledsagning som kommunen alltid betalat. I andra kommuner får emellertid brukarna själva stå för dessa kostnader.

Åtgärder för att få ner kostnaderna

De skärpta ekonomiska kraven ledde också till en rad aktiviteter i syfte att minska kostnaderna. Aktivitetsgraden och engagemanget för att få ned kostnaderna varierade mellan enhetscheferna men samtliga arbetade med det. Vissa enhetschefer visade en stor nit och tyckte att de var roligt att kämpa för att få resurserna att räcka till medan andra gjorde det mer motvilligt.

De flesta åtgärder som lyftes fram under samtalen rörde personalkostnaderna, enheternas i särklass största utgiftspost, vilket också gör att det är genom att påverka dem som en större effekt kan nås. Ett sätt att angripa problemet på var att reducera personalkostnader utan att för den skull påverka scheman eller den totala mängden arbetade timmar. Ett exempel på en sådan aktivitet är att enhetscheferna försöker minska den kvalificerade övertiden. Bättre och tydligare rapporter om den kvalificerade övertiden från Respons efterfrågades av flera enhetschefer. På en enhet skulle ett nytt system testas där varje grupp själva fick föra in i en pärm hur de låg till tidsmässigt i förhållande till det lagda schemat. På det sättet skulle baspersonalen få bättre insikt i hur mycket timmar som arbetats i förhållande till vad som varit planerat.

Ett annat sätt att minska personalkostnaderna var att försöka undvika att använda bemanningsservice som tar extra betalt för personalen de skickar. Vissa av enhetscheferna diskuterade möjligheterna att skapa en egen personalpool som bara serverar deras enheter. Med den egna poolen skulle enheterna ha en viss övertalighet, men den extrakostnad som det skulle innebära skulle sparas in på att planeringen av personalen blev bättre, kostnaden för introduktion av nya timvikarier skulle minska, den kvalificerade övertiden skulle kunna minimeras samtidigt som extrakostnaderna för att använda bemanningsservice skulle försvinna. Ytterligare en fördel med en sådan lösning skulle vara att när en viss övertalighet uppstod på grund av låg frånvaro på de ordinarie tjänsterna skulle poolpersonalen kunna fungera som kvalitetshöjning. Någon ”intern” poollösning hade emellertid inte testats.

Ett annat kostsamt problemområde som pekades ut var sjukskrivningarna. En enhetschef berättade att hon försökt minimera korttidssjukskrivningarna på sin enhet. När hon uppmärksammade att enheten hade hög korttidsfrånvaro bland de anställda började rehabiliteringsutredningar göras, vilket minskade sjukfrånvaron till en viss del. Enhetschefen menade att en del av sjukskrivningarna varit besynnerliga och att det är viktigt att använda de möjligheter som finns för att stävja det.

Förutom att enhetscheferna försökt finna den billigaste personallösningen för att klara av scheman var ett annat sätt att minska kostnaderna att ändra scheman och dra ner på antalet arbetade timmar. Flera enhetschefer berättade att de försökte eller skulle försöka finna billigare personallösningar för nattilsynen. Några hade haft framgång med att minska antalet ”sovande jour” inom sin enhet medan andra misslyckats. På några enheter diskuterades det om en nattpatrull kanske skulle kunna minska antalet ”sovande jour” och att det eventuellt skulle kunna minska kostnaderna. Förfrågningar hade gjorts hos hemtjänsten om de skulle kunna hjälpa till utan framgång.

Ett annat sätt att minska kostnaderna på respektive enhet och som diskuterades var att samordna olika enheters personalgrupper i större utsträckning. Det ovan beskrivna resonemanget om en egen personalpool, är ett exempel på hur samordningsvinster skulle kunna uppstå. En ökad flexibilitet skulle uppnås och vid tillfälliga luckor skulle personal från andra enheter kunna hjälpa till och vid plötslig övertalighet skulle det finnas ett större verksamhetsområde att placera ut personalen inom. Ett mer konkret utvecklat samarbete var det emellertid ingen som hävdade fanns, utan det handlade mer om funderingar inför framtiden. Flera enhetschefer menade också att det nya sättet att arbeta i team skulle bidra positivt till att utveckla samarbetet mellan enheterna.

Samtidigt som ett utvecklat samarbete mellan enheterna diskuterades menade några enhetschefer att det kunde vara svårt att samordna personalgrupperna inom den egna verksamheten. Ett vanligt förekommande fenomen var att baspersonalen var ovillig att arbeta i andra personalgrupper än den de brukade arbeta i. Flera enhetschefer menade att när väl personalen arbetat länge i en personalgrupp var det nästan omöjligt att flytta på dem. Försök möttes av starkt motstånd. Ett sätt att undvika detta problem hävdade vissa var att understryka redan vid anställningstillfället att personen anställdes av Kalmar kommun och inte i en viss personalgrupp.

Inom personlig assistans arbetar personalen oftast bara med ett ärende. Men enhetscheferna som har insikt i personlig assistansverksamheten menade att det ledde till problem eftersom personalen kom de funktionshindrade allt för nära och att det med tiden kunde innebära stora påfrestningar för personalen. Istället borde samtliga anställda inom personlig assistans arbeta i minst två ärenden åt gången, vilket skulle innebära att personalen skulle få inblick i hur andra arbetar och inte knyts så tätt samman med bara en brukare. Samtidigt är det en balansgång eftersom lagen tydligt säger att det ska råda personalkontinuitet inom LSS verksamhet, vilket inte lämnar något utrymme för att allt för många personer arbetar i ett ärende. Några enhetschefer menade att om personalen jobbade med mer än ett ärende skulle det ge en bättre arbetsmiljö vilket i sin tur skulle minska personalomsättningen och det ger en högre kontinuitet.

Ett annat sätt att minska ner personaltimmarna på var att se till att personaltätheten i större utsträckning följde behoven. Ett sätt att uppnå detta på var att försöka få in personer bara på exakt det antal timmar som behövs. En sådan strategi stöter emellertid på problem vad gäller bemanningsservice eftersom minst sex timmar måste utnyttjas. En enhetschef berättade att hon försökt ta hjälp av hemtjänsten men att det inte gått eftersom de inte varit intresserade. Ett sätt att matcha personalens arbetstid mot behovet är att införa så kallade delade turer, vilket ingen verkade ha gjort.

Men det handlar inte bara om att försöka matcha mot behoven under dagarna utan pengar skulle också kunna sparas genom att planeringen av personalens semester förbättras. Under sommaren tas vikarier in för att täcka de luckor som uppstår när den ordinarie personalen har semester. Genom att lägga ut personalens semester över en längre period minskar behovet av vikarier. Även om inte det totala antalet semesterdagar som behöver täckas minskas, för det med sig flera positiva effekter både på ekonomin och på kvaliteten. Ekonomin förbättras eftersom antalet vikarier som behöver rekryteras minskar tillsammans med antalet introduktioner. Att det alltid arbetar erfaren personal kan också innebära att personaltätheten kanske kan minskas något. Kvaliteten förbättras också av att det finns erfaren personal.

En åtgärd som i stort sett alla enhetschefer pekade på som viktig är att ny verksamhet, som nya ärenden, boenden eller daglig verksamhet, planeras noggrant och redan från start börjar drivas inom de ekonomiska ramarna. Själva uppstarten är kritisk för hamnar man fel där och drar på sig stora kostnader sedan är det svårt att komma till rätta med dem. Flera fall av misslyckade uppstarter lyftes fram under samtalen. Det handlade om boenden som planerats fel så att personalresurserna inte kan användas på ett kostnadseffektivt sätt, personlig assistentärenden som beskrivs som kvarnstenar som det inte går att få någon ordning på och daglig verksamhet som förbrukar stora resurser utan att de egentligen skulle vara nödvändigt.

Flera enhetschefer menade att de numera alltid startade upp verksamheter inom ramen för tillgängliga resurser och att de negativa resultaten berodde på gammal verksamhet. En del menade också att de förutom att planera ny verksamhet så att den ryms inom ramen, också lägger till en liten buffert ifall något skulle hända.

En annan aktivitet som utgör en del av anpassningen till de ekonomiska förutsättningarna är att ställa besluten mot den verksamhet som bedrivs. Ovan har det beskrivits hur enhetscheferna i allt större utsträckning arbetar aktivt för att få beslut

omprövade hos Försäkringskassan när verkställigheten går över besluten i antal timmar. En annan aktivitet är att dra ner på antalet timmar som utförs så att de hamnar i nivå med besluten. En enhetschef lyfte fram ett exempel inom sin enhet där det i beslutet stod 119 timmar per vecka och den faktiska verkställigheten på 180 timmar i veckan.

Utöver arbetet med att reducera personalkostnader sågs också kostnaderna för övriga utgifter över. Denna post framhölls som liten men likväl ansågs den uppta en del av enhetschefernas tid. Några hade redan försökt och andra tänkte försöka lägga ut ett större ansvar för posten övriga kostnader på personalgrupperna. Vissa enhetschefer likställde sitt arbete rörande ekonomi med sitt arbete gällande övriga kostnader. Ingen av enhetscheferna menade att posten övriga kostnader utgjorde ett problem för verksamhetens ekonomi. En enhetschef berättade emellertid att hon vid en genomgång av kvittona som personalen på ett boende handlade mat för, upptäckte att orimliga mängder av en viss vara gått åt och att den enda förklaringen till det, som hon såg det, var att personalen ätit på omsorgstagarnas bekostnad.

Hinder för åtgärder

Enhetscheferna lyfte fram en rad åtgärder som genomförts men också sådana som inte genomförts. De pekade på hinder och svårigheter i arbetet med att få ekonomin att gå ihop.

Flera av enhetscheferna framhöll att det är ett tidsödande arbete att genomföra besparingar i verksamheten och anpassa kostnaderna till intäkterna. En enhetschef beskrev det som att inom förvaltningen skilde sig förståelsen för att det tar tid att spara sig åt mellan de olika hierarkiska nivåerna. Politikerna vill ha snabbast resultat. Förvaltningsledningen har mer förståelse för att det tar tid men kräver ändå att det ska gå fort. Verksamhetschefen har bättre förståelse för de konkreta problemen och ger det mer tid medan enhetscheferna anser att det måste få ta ännu längre tid eftersom de vet hur lång tid det tar innan en åtgärd får effekt och slår igenom i kostnadsminskningar.

Det gavs exempel på flera åtgärder som var tidskrävande. En sådan var att enhetscheferna för att minska förvaltningens kostnader för personlig assistans börjat anstränga sig i högre utsträckning för att få Försäkringskassan att fatta beslut som bättre svarar upp mot brukarens behov. Men processen med att påverka besluten tar lång tid, måste drivas av brukaren eller god man, och erfarenheten visar att det ofta tar ett halvår eller mer.

Ett annat exempel på något som tar lång tid var att lägga om scheman och genomföra förändringar i personalgrupperna. Inte sällan dras facket in och processen drar ut på tiden. Flera av enhetscheferna menade att de nog skulle kunna klara av att få balans i sin ekonomi om de bara fick mer tid på sig.

Personalgrupperna som hinder

Att personalgrupper motsätter sig förändringar lyfte de flesta enhetscheferna fram som ett problem. Inte sällan vägrar baspersonalen gå med på förändringar. Förslag från enhetschefens sida möts ibland av ilska, gapande och gormande och ibland av protestaktioner; som sjukskrivningar; på grund av att de vägrar acceptera en förändring. Sjukskrivningar som protestaktion skedde vid minst två tillfällen under

projektets gång. I det ena fallet fick inte enhetschefen igenom den planerade förändringen, utan fick nöja sig med en kompromisslösning och i det andra fallet fick personalen ge med sig.

Vid förändringsförslag kommer också personalen ofta med motförslag på hur problemen kan lösas. När ett sådant motförslag diskuterades under samtalen framhöll enhetschefen att det ofta var svårt att avgöra om personalens obstruktion berodde på en vilja att värna om de funktionshindre eller om det handlade om att få behålla förmånliga arbetsvillkor. I vissa fall var det uppenbart att det handlade om personalens arbetsvillkor. Oavsett syftet var en annan vanlig åtgärd att försöka mobilisera brukaren, god man och anhöriga för att få stöd. Ibland kontaktas också lokalpressen, vilket hände minst en gång under projektet.

Ett exempel på en förändring som stoppades var när en enhetschef försökte genomföra en förändring som innebar minskade personalkostnader på natten i ett boende. Personalen menade att det var omöjligt att genomföra eftersom de kände sig otrygga. Tidigare hade det förekommit situationer med hot och våld. Först sjukskrev sig personalen och meddelade att de vägrade jobba om förändringen genomfördes och pressen kontaktades. Efter förhandlingar med enhetschef kom de fram till att förändringen inte skulle genomföras men personalens förmånliga korta veckoarbetstid på 35 timmar skulle omförhandlas istället. Strax därpå kom personalen med ett eget sparförslag och menade att om det genomfördes skulle inte arbetsveckan behöva omförhandlas.

Flera enhetschefer menade att för att lyckas med förändringar krävs det att mycket tid och energi läggs på att få med grupperna. En enhetschef beskrev det som att det krävs mycket "hands on" för att lyckas. Ofta finns det starka informella ledare som antingen är för eller emot en förändring. Inte sällan är det avgörande för om en förändring ska lyckas att den personen går med på förslaget. Men de informella ledarna framhålls inte som något som alltid är negativt. Tvärt om fungerar de i flera fall som enhetschefens förlängda arm och underlättar på det viset enhetschefens arbete.

Verksamheten kräver mer resurser

Ett annat problem som framhölls var att verksamhetens art omöjliggör en anpassning till den ekonomiska ramen. Vissa ärenden och vissa kategorier av funktionshinder är mer problematiska och kräver mer resurser än vad som tilldelas enligt den rådande modellen, menar flera enhetschefer. Förutom att vissa psykiska funktionshinder verkade anses som problematiska att nivåbedöma korrekt, varierade bedömningarna enhetscheferna emellan om vad för verksamhet som resurserna inte räckte till. I regel var det den egna verksamheten som blivit mest förfördelad.

Exempel på en verksamhet som ansågs svår att få resurserna att räcka för var vissa autismärenden där det ibland förekommer hot och våld. Ett annat exempel är personlig assistansärenden som beskrevs som "snutt" ärenden eftersom behovet av stöd var fördelat på ett flertal korta perioder under dagen, vilket är svårt att hantera personalmässigt eftersom personalen måste få andra arbetsuppgifter mellan snuttarna.

Men även om i stort sett alla enhetschefer framhöll att det vore bäst om de fick mer resurser fanns det en förståelse för att den totala mängden resurser faktiskt är begränsad.

Problem och möjligheter

Även om de beskrivningar som gjorts av samtalen är starkt reducerade i förhållande till vad som sades och diskuterades visar genomgången ändå på intressanta iakttagelser. I denna del görs en analys av materialet.

Först lyfts olika strategier fram som enhetscheferna använt sig av för att möta de ökade ekonomiska kraven under rubriken ”Sparat på marginalen”. I den nästföljande delen, ”Det är någon annans fel”, diskuteras ett problemområde kopplat till enhetschefernas fokus. I den därpå följande delen ”En organisation för alla lägen” lyfts organisationsstrukturens betydelse för det ekonomiska utfallet fram. Efter det följer ett avsnitt med rubriken ”Nya roller – enhetschefen blir väktare, ibland...”, som handlar om enhetschefernas sätt att hantera de stärkta kraven på en ekonomi i balans. Därefter följer en del som fokuserar på enhetschefernas förutsättningar och kunskaper på det ekonomiska området under rubriken ”Mer av allt... som har med ekonomi att göra”.

Sparat på marginalen

Det ekonomiska läget har skärpts både genom att verksamheten växer och på det viset blir mer resurskrävande och genom att kraven att enheterna ska hålla sig inom sin givna ram accentuerats. En beskrivning av hur enhetscheferna hanterat den nya situationen kan göras genom en kategorisering av olika strategier. Vissa enhetschefer har tillämpat samtliga alternativ medan andra har fokuserat på en eller två.

En första strategi har varit att maximera intäkterna. Olika sätt att få in mer pengar till förvaltningen har undersökts. Denna strategi har främst tillämpats bland enheterna som arbetar med personlig assistans som har Försäkringskassan som kompletterande finansiär. De flesta andra delverksamheterna torde inte ha några större möjligheter att öka sina intäkter. Men även andra enheter har försökt sig på strategin genom att försöka få exempelvis landsting och brukare att ta ett större kostnadsansvar. Hur lyckosam strategin varit egentligen är svårt att bedöma men mycket tyder på att det mest handlar om lösningar på idéstadiet. Inom personlig assistans har emellertid några fall som omprövats hos Försäkringskassan givit utdelning.

En andra strategi har varit att på olika sätt minimera kostnaderna genom rationalisering. Med rationalisering menas att samma verksamhet bedrivs till lägre kostnad. I stort sett samtliga enhetschefer berättade om olika rationaliseringsåtgärder. Det handlar om att använda billigaste personallösningarna, som exempelvis minska på kvalificerad övertid och dyra tjänster från bemanningsservice. Andra exempel är att scheman läggs mer optimalt och att åtgärder satts in för att minska sjukskrivningarna.

En tredje strategi har varit att reducera verksamhet. Detta verkar inte ha förekommit i någon större utsträckning. Men exempel finns. Bland annat försöker man inom personlig assistans i högre utsträckning följa besluten och inte göra mer än vad myndighetshandläggarna beslutat om. Vid genomgångar av hur många arbetade timmar som gjorts och vad det står i besluten har det visat sig att ibland görs det många fler timmar än det står i besluten. I vissa fall har en minskning skett så att antalet gjorda timmar överensstämmer med vad det står i beslutet. Men andra reduceringar av verksamhet diskuterades över huvudtaget inte. Till del beror detta säkert på att lagstiftningen är stark och att det därför begränsar kommunens

möjligheter att reducera verksamheten. Men områden finns där det skulle kunna diskuteras men så gjordes inte.

En fjärde strategi har varit att inte anpassa verksamheten till kostnadsramen. De tre ovan nämnda strategierna har emellertid inte lett till att enheterna hamnat i balans. Detta förklaras föga förvånande av att flera av enheterna inte anpassat sin kostnadsvolymer till de uppsatta ramarna. I vissa fall har det varit en tydligt uttalad strategi att vänta och se ifall problemen löser sig med tiden. Det var en vanligt förekommande åsikt att besparingsarbete tar tid. Men poängteras bör att samtliga enhetschefer vidtagit åtgärder, men att de inte varit tillräckliga.

Den dominerande strategin har hittills varit att försöka rationalisera verksamheten och spara där det går. Inga större omvälvande åtgärder har vidtagits. Det har snarare handlat om att spara där det går och det verkar inte ha påverkat verksamheten kvantitativt eller kvalitativt i någon större utsträckning. Att först börja med att fila på kanterna är en rimlig strategi eftersom det är önskvärt att hela tiden rationalisera i så stor utsträckning som möjligt; ju mer verksamhet för pengarna, desto bättre!

Problematiskt är emellertid det faktum att enheterna inte lyckats anpassa sina verksamheter till de ekonomiska ramarna, vilket bland annat för med sig att totalkostnaden för LSS-verksamheten går utanför ram. Uppgiften blir därför att försöka förklara varför enhetscheferna agerat som de gjort och varför ekonomin blivit som den blivit.

Fyra problem i fokus

Vi kunde konstatera att det finns en hel del bekymmer som enhetscheferna brottas med, men fyra problemområden utkristalliserar sig med utgångspunkt i den genomförda dialogen.

Det första problemområde rör vilka problem som enhetscheferna fokuserar på. För mycket tid och energi läggs på externa problem och för lite på interna. Det andra identifierade problemet är att enhetscheferna slits mellan den dagliga rutinartade verksamheten och arbetsuppgifter som är knutna till LSS-verksamhetens expansion. Det är svårt att hinna med och ägna full uppmärksamhet åt både och. Det tredje problemet rör den roll enhetscheferna har. Det ekonomiska läget har skärpts och enhetscheferna har i varierande utsträckning lyckats anpassa sig till det. Det fjärde problemet är kunskaperna enhetscheferna har om det ekonomiska läget i sina enheter. Kunskapen, intresset och förståelsen för ekonomin varierar mellan enhetscheferna och ibland utgör det ett problem.

Nedan diskuteras de fyra problemområdena mer ingående och förklaringar till dem lyfts fram. Genom att se problemen som beroende på något underliggande går det att fördjupa diskussionen kring vad som kan förändras och förbättras i framtiden.

Problem 1 Det är någon annans fel

Forskning har visat att chefer i olika hög utsträckning tenderar att fokusera på antingen interna eller externa problem (Macintosh 1985). Det innebär att de försöker finna förklaringar och lösningar på upplevda problem antingen inom den egna

enheten eller utanför den. En chef som har ett externt fokus tenderar att förklara olika situationer och händelser med att de beror på saker som inte går att påverka. Det kan exempelvis bero på någon omgivningsfaktor. En chef med internt fokus finner istället förklaringarna inom det egna ansvarsområdet och ser möjligheter att påverka.

En risk med att ha ett externt fokus är att även de interna problemen kan komma att förklaras som opåverkbara och att de har en förklaring i omständigheter som betingas av den yttre miljön. Samtidigt är det inte heller bra med enbart intern fokus, utan det gäller att finna en balans. En illustration på skillnaden mellan internt och externt fokus kan göras genom att lyfta fram två alternativa tolkningar av ett negativt budgetresultat. Antingen kan det ses som ett uttryck för att enheten fått en för liten resurstilldelningen i förhållande till uppgiften (externt fokus) eller att man inom enheten inte jobbar tillräckligt effektivt (internt fokus). Till saken hör att studier visat att chefer med internt fokus tenderar att prestera bättre än chefer med externt fokus.

Hur såg det då ut om resonemanget kopplas till problembilden? En genomgång av de problem som enhetscheferna tog upp visar att både interna och externa problem lyftes fram som förklaringar till varför enheternas budget inte går ihop.

Lyfts de externa problem fram som enhetscheferna ansåg sig brottas med var ett vanligt sådant att deras enheter får för lite resurser för att klara verksamheten, vilket gör det omöjligt att hålla budget. Ett exempel på när ersättningen är för liten är timsättningen från Försäkringskassan för personlig assistans. Att resurserna inte räcker till behöver emellertid inte bara bero på att tilldelningen är för liten över lag, utan kan också bero på att den egna enheten har speciella kostnader som inte andra enheter har. Exempel på sådana är höga personalkostnader beroende på välutbildad personal eller att brukarna av någon anledning har större behov än vad myndighetshandläggarnas beslut gäller.

Ett annat problemområde som kan beskrivas som externt rör hinder för den enskilde enhetschefen att förbättra ekonomin. Bland annat utgör det avtal som förvaltningen tecknat beträffande ersättningen för "sovande jour" ett sådant exempel. Enhetscheferna framhöll det som dyrt men opåverkligt. Exempelen på olika externa problem kan göras längre men det fanns också gott om exempel på interna problem.

Bland de interna problemen lyftes ineffektiva personallösningar fram. Det handlar om att för mycket resurser går åt till personalkostnader än vad som är nödvändigt. Kvalificerad övertid och nyttjande av kommunens bemanningsservice är exempel på sådana dyra personallösningar. Ett annat internt problem som lyftes fram var att personalen jobbar på fel tider och att personaltätheten ibland är för hög.

Ett stort problem som tonar fram är att verksamheter och rutiner som upplevs som undermåliga och som kunde lett till besparingar inte åtgärdas. I vissa fall handlar det om lösningar som innebär att personalkostnaderna blir högre än nödvändigt. Det i sin tur innebär att kostnaderna tickar på månad efter månad. Men inget görs åt saken. Ett sådant exempel är kostsamma lösningar inom daglig verksamhet. Problem som inte åtgärdas kan också handla om hela enheter som inte fungerat väl, vilket inneburit att personalkostnaderna stuckit i väg, men som ingen tagit tag i. Dessa problem som identifierades av många enhetschefer verkade inte någon ansvarig för. Varken den

närmast berörda enhetschefen eller någon annan verkade se det som sin uppgift att åtgärda problemen.

Hur såg det då ut bland enhetscheferna? Fokuserade de på interna eller externa problem? Svaret blir att det varierade. Lite tillspetsat kan situationen beskrivas som att vissa enhetschefer hade ett externt fokus medan andra hade ett internt. Det fanns de som verkligen fokuserade på den interna problematiken och det fanns de som mer tenderade att se problemen som att de handlade om externa saker som resursbrist och andra svårpåverkade faktorer. Några enhetschefer kan snarast beskrivas som någonstans mittemellan. De enhetschefer som fokuserade på de interna problemen tenderade att vara bekymrade över det ekonomiska läget men ansåg att det var rimligt att de förr eller senare skulle lyckas anpassa sig. Enhetscheferna som fokuserade på de externa problemen var också bekymrade men ansåg att det var omöjligt att under rådande omständigheter få ekonomin att gå ihop.

Flera enhetschefer pekade på att det finns ineffektiviteter i verksamheten och att det är en viktig förklaring till enheternas underskott och att de resurser de tilldelas borde räcka. De ovan beskrivna exemplen på interna problem skulle kunna göras längre men poängen är att det finns saker att arbeta vidare med inom enheterna. Det besparingsarbete som inletts har inte inneburit att verksamheten som bedrivs påverkats i någon större utsträckning eller att varje krona används optimalt. Många av de åtgärder som lyftes fram som möjliga och rimliga hade heller inte genomförts utan existerade bara som idéer. Alla kommer inte att kunna genomföras men det visar den potential som finns.

En förklaring till att enheterna inte klarar budgeten är därför att enheterna i allt för liten utsträckning fokuserat på de interna processerna. En utmaning för LSS-verksamheten är därför att fokusera på de interna processerna.

Problem 2 En organisation för alla lägen

Ett genomgående tema i dialogen var att enhetscheferna slits mellan att hantera de vardagliga bekymren och de annalkande i form av ny verksamhet som tillkommer. LSS-verksamheten kan beskrivas som snabbt expanderande och ingen vet egentligen hur mycket verksamheten kommer att växa.

I dagens organisation har enhetscheferna hand om både den dagliga rutinartade verksamheten och att hantera tillkommande. Problemet är att enhetscheferna inte verkar hinna med. Det framgår tydligt att detta skapar problem för enhetscheferna eftersom de lätt tappar fokus på antingen den löpande verksamheten eller planeringen av den tillkommande. Det verkar svårt att förena rollen som förvaltare med att också handha expansionen. Men det är inte bara ny verksamhet som ställer till problem. Enheternas storlek gör att om det uppstår problem i en av enhetschefernas arbetsgrupper hinns inte alla de övriga med.

Under dialogen handlade samtalen mycket om problemen med att hantera den ständiga expansionen. I vissa fall gjordes försök till att hantera situationen genom att enhetscheferna fick administrativt stöd. Beträffande boendeverksamheten arbetar en

särskild planerare med boende frågor. Att en person bara arbetar med att hantera expansionen verkar ha fungerat bra och avlastat enhetscheferna i viss utsträckning. Men fortfarande hanteras den tillkommande verksamheten inom de övriga verksamhetsområdena som en del av enhetschefernas uppdrag vid sidan av övriga.

Ett problem som framstår som mycket centralt är LSS-verksamhetens utformning i förhållande till de krav som ställs på den, om verksamheten diskuteras utifrån begreppen stabilitet och komplexitet (Macintosh 1985). Organisations- och styrningsstrukturen bör anpassas efter verksamheten och den miljö den bedrivs inom är stabil eller komplex. Problemet är att en organisation som fungerar väl i en komplex miljö fungerar mindre väl i en stabil miljö och vice versa.

En stabil verksamhet är lättplanerad och förutsägbar. I en sådan verksamhet vet enhetschefen när han eller hon kommer till jobbet vad som kommer hända under dagen, hur verksamheten kommer att se ut framöver etcetera. Vidare går det att utarbeta rutiner för verksamheten som sedan gäller. Chefskapet i en sådan situation handlar mycket om att utarbeta rutiner och följa upp om verksamheten verkligen följer rutinerna. Styrningssituationen i en stabil verksamhet kan beskrivas som okomplicerad eftersom samma styrprinciper i stort sett kan användas på alla enheter som bedriver en liknande verksamhet (osökt kommer man att tänka på en välkänd kedja som säljer snabbmat). Organisationen i en stabil miljö kan vara slimmad eftersom energi bara behöver läggas på att utveckla de interna rutinerna. En starkt decentraliserad organisation med väl fungerande rutiner är ett ideal.

En komplex verksamhet är oförutsägbar och svårplanerad. Det går inte att skapa rutiner för att hantera de situationer som uppkommer, varje ny aktivitet kräver specialplanering. I en sådan verksamhet vet inte enhetschefen riktigt hur dagen kommer att gestalta sig. Chefskapet i sådana situationer handlar om att utreda vad olika beslutsalternativ får för konsekvenser, ny kunskap måste sökas och framförallt måste beslut tas som sedan kan vara svåra att ändra på. I en situation där verksamheten och dess omgivning kännetecknas av osäkerhet och komplexitet går det inte att tillämpa några mallar för styrningen. Här är det svårare att finna en optimal organisationslösning, men den måste kontinuerligt anpassas efter den komplexa situationen. En slimmad decentraliserad organisation är emellertid inte den rätta lösningen. Istället måste utrymme finnas för att hantera nya situationer. Ett decentraliserat beslutsfattande i en organisation där det finns ”slack” (tillgängliga resurser som kan sättas in vid behov, som exempelvis extrapersonal och att chefen inte är fulltecknad) är ett sätt att hantera situationen på. Ett annat sätt är att stärka det vertikala, hierarkiska, ledet i organisationen med mer resurser som kan användas som stöd. Det kan handla om specialister av olika slag eller att olika chefsnivåer arbetar med nära varandra.

Sätts den organisatoriska lösningen inom LSS-verksamheten i relation till det förda resonemanget går det att förklara en del av problemen med att enheterna inte klarar av att anpassa sig till den ekonomiska ramen. Inom omsorgsförvaltningen har lösningen på dilemmat att kombinera både stabil och komplex verksamhet varit att välja en organisationslösning som passar bra i en stabil miljö. Det har lett till att ett oplanerat ”slack” uppstått.

Den nuvarande organisationen är inte anpassad för att fungera i en turbulent miljö, vilket inneburit att utrymme för att hantera komplexiteten skapats inom den befintliga

strukturen. Indikationer på att det skapats utrymme är att personalen arbetat mycket övertid, enheterna har inte behövt hålla sig inom kostnadsramen och så vidare. Man har helt enkelt använt de resurser som behövs för att lösa uppkomna problem. Vissa saker har fått läggas åt sidan helt medan andra fokuserats. De slackresurser som använts har med andra ord inte varit planerade eller inbyggda i den organisatoriska modellen, vilket skapat dyra lösningar. Övertiden har ofta varit kvalificerad och att enhetscheferna tvingats prioritera vad som ska fokuseras har lett till att kostnader stuckit iväg inom de områden som inte fokuserats. Förmodligen är också detta ett delsvar på varför identifierade problem inte hanteras. Det hinns helt enkelt inte med.

Resonemanget kan exemplifieras med en situation som flera enhetschefer berättade om. I sitt arbete skall de få en ny verksamhet till sig. Att planera detta, träffa anhängiga, planera nya lokaler etcetera, tar mycket tid och den befintliga verksamheten kan inte få så mycket uppmärksamhet. Detta leder till att den befintliga verksamheten fungerar allt sämre, den kvalificerade övertiden ökar, informella ledare får fritt utrymme och enhetschefen tappar greppet. Det omvända är ett lika stort problem, nämligen att ny tillkommande verksamhet inte planeras varför dyra inte väl genomtänkta lösningar väljs, vilket sedan genererar höga kostnader.

Enheternas problem med att få resurserna att räcka till beror till del därför på att organisationen inte är anpassad till rådande omständigheter. En decentraliserad organisation med stora enheter där enhetschefen har många underställda passar bra för en stabil verksamhet där styrningen kan fokuseras på rutiner. Men LSS-verksamheten är inte bara stabil, utan nya verksamheter tillkommer hela tiden vilket ställer krav på nya lösningar. En utmaning för förvaltningen är därför att anpassa organisationen bättre efter omständigheterna.

Problem 3 Nya roller – enhetschefen blir väktare, ibland

Inom budgetteorin finns en numera klassisk teoribildning som visar på olika rollers betydelse för hur budgetar utformas och hur utfallet av en budgetperiod ser ut. En organisation består av olika hierarkiska nivåer och olika specialistfunktioner. Olika grupper inom organisationen ser verkligheten utifrån olika perspektiv. I budgetprocessen avspeglas detta genom att företrädare för olika intressen intar roller som skiljer sig från varandra.

En uppdelning brukar göras mellan väktar- och förkämparroll (Wildavsky 1975). Väktare är de som har att se till så att pengarna räcker och att budgeten inte överskrids. De har ett tydligt uppdrag att bedriva verksamheten inom ram och i en förvaltning är det rimligt att ledningen intar en sådan position. Förkämparna däremot ser till den verksamhet de ansvarar för och kämpar för att den ska erhålla så mycket resurser som möjligt. I budgetprocessen är det viktigt att rollerna är någorlunda jämnstarka. Är väktarna för starka kan det leda till att förkämparna tvingas reducera sin verksamhet på grund av att tilldelade resurser inte räcker till. Är förkämparna däremot för starka kan det leda till att kostnaderna sticker iväg. Poängteras bör att det handlar om roller och att en person kan vara förkämpe i den ena stunden och väktare i nästa. Offentliga verksamheter präglas ofta av att förkämparna har en relativt stark

ställning. Beträffande LSS lagstiftningen är den också utformad på ett sådant sätt att den stärker den funktionshindrade rätt, vilket gynnar förkämparna.

För enhetscheferna står både väktar- och förkämparroll på repertoaren. Enhetscheferna har dels till uppgift att agera förkämpar för sin verksamhet uppåt i organisationen och dels måste de agera väktare gentemot baspersonalen som agerar förkämpar för den verksamhet de arbetar i. Att chefer i olika situationer axlar olika roller är normalt, men det är viktigt att det finns en medvetenhet om det.

Hur såg det ut bland enhetscheferna? En första sak är att enhetscheferna i allt högre utsträckning spelar rollen av väktare. Under samtalen gavs intrycket att de allt tydligare signalerna från förvaltningslednings sida om vikten av att hålla ekonomin i balans påverkat enhetscheferna och gjort dem mer medvetna om de begränsade resurserna.

En andra iakttagelse är att enhetscheferna verkade iklä sig rollen som väktare mer eller mindre motvilligt. I vissa fall verkade enhetschefen snarast värja sig för att axla väktarrollen (här finns det givetvis en risk för att forskaren uppfattades som en person som ingick i spelet och att flera enhetschefer därför agerade förkämpar). Någon uttryckte exempelvis att de såg sig själva som personalens företrädare och att de driver deras frågor så gott den kan. Andra axlade med större lätthet rollen som väktare. En enhetschef undlade att lägga ut alla sina tilldelade resurser på sina enheter för att ha en buffert, vilket kan ses som en väktarstrategi. Att enhetscheferna blivit mer aktiva som väktare över lag innebär därmed inte att rollen inte kan stärkas ytterligare.

Väktarrollen beskrivs under samtalen av enhetscheferna som svår. Personalgrupperna är ofta starka och mötena kan bli svåra. Att argumentera för att förändringar är nödvändiga på grund av resursbrist kräver att enhetscheferna har väl på fötterna och kan argumentera för sin sak. I dessa situationer blir därför enhetschefernas kunskaper om det ekonomiska läget oerhört viktiga. Att argumentera för neddragningar på grund av resursbrist om man själv inte förstår varför torde vara en svår uppgift för de flesta.

Enhetscheferna är dessutom ofta i underläge i diskussionerna med personalgrupperna eftersom de har begränsad kunskap om hur de dagliga rutinerna i verksamheten ser ut i praktiken. Vissa enhetschefer besöker sina enheter mindre än en gång per vecka och deras viktigaste källa för kunskap om verksamheten är personalens egna utsagor. Lite tillspetsat kan situationen på vissa enheter beskrivas som att det är personalen som bestämmer om en förändring är möjlig att genomföra eller ej eftersom enhetschefen inte kan argumentera emot dem. Bland enhetscheferna varierade det hur viktigt de ansåg en närhet och kunskap om verksamheten var. Vissa menade att de omöjligt kunde följa all verksamhet på nära håll medan andra menade att det var helt nödvändigt för att klara av att fullgöra sina arbetsuppgifter. De som starkast uttryckte ett behov av att vara insatta i verksamheten var också de som hade starkast internt fokus.

Utöver det faktum att personalgrupperna ofta har ett kunskapsövertag beträffande rutinerna i verksamheten används ofta andra förkämpar-strategier i kampen mot enhetschefen som väktare. En sådan strategi är att få med sig brukaren och de anhöriga på sin sida och framhäva vad en föreslagen förändring innebär för

kvalitetssänkningar för brukaren. Ytterligare ett medel att ta till är lokalpressen. Under projektets gång skedde flera fall där både anhöriga och lokalpress engagerades i kampen mot föreslagna förändringar.

Under samtalen ifrågasatte också flera enhetschefer om personalen satte sig själv eller verksamheten i första rummet. Lite annorlunda uttryckt handlar det om vad förkämparna kämpar för. Något som talar för det är att vissa förändringar inte påverkat brukarna, utan exempelvis bara personalens scheman. I vissa fall, som det redan omnämnda exemplet med arbetsgruppen som arbetar 35 timmarsvecka, påverkar det definitivt inte brukaren men verkar ändå inte gå att ändra. Tvärtom kan en sådan arbetstidsförkortning betraktas som att resurser förs, från verksamhet som kunnat bedrivas för brukarna, till personalen.

En slutsats av resonemanget är att enhetschefernas väktarroll stärkts under den senaste tiden men att enhetscheferna i olika hög utsträckning tar på sig rollen. Ett problem för enhetscheferna när de agerar väktare är att de ofta möter hårt motstånd från starka förkämpar i personalgrupperna. Ytterligare en delförklaring till de valda strategierna som presenterades inledningsvis i analysdelen kan därmed skönjas. Vänta och se strategin kan förklaras av att vissa enhetschefer inte i stor utsträckning nog agerat som väktare. De ser fortfarande sin roll som främst förkämpar. Att besparingarna inte påverkat verksamheten i någon nämnvärd utsträckning kan också ha sin förklaring i att enhetscheferna har svårt att driva igenom förändringar på grund av att personalen är starka förkämpar.

Problem 4 Mer av allt...som har med ekonomi att göra

Rapporten tar sin utgångspunkt i att det är viktigt att utveckla och anpassa stödet för enhetscheferna beträffande ekonomi. Vad gäller rutinerna kring budgetarbete och information om det ekonomiska läget visar studien att mycket har förbättrats under det senaste året. Därmed inte sagt att allt fungerar optimalt. Tre olika komponenter är viktiga att beakta och utveckla beträffande stödet till decentraliserade enheter (Solli 1991). För det första bör enhetscheferna ha en viss kunskap för att klara av att ta ansvaret för sin enhets ekonomi. För det andra bör enhetschefernas intresse för ekonomiska frågor stimuleras och slutligen bör enhetscheferna erhålla rapporter som är anpassade för deras individuella behov.

Fokuseras den första delen, att enhetscheferna måste ha en viss kunskap om hur ekonomin fungerar visade samtalen att det finns utrymme för förbättring. Lite paradoxalt märktes det mest på dem som var mest intresserade av ekonomi att det fanns luckor. Den enda rimliga tolkningen av det är att de övriga hade samma eller lägre kunskapsnivå men att de inte förde fram det som ett problem, eller kanske ens märkte det. Bland annat var det flera som menade att de inte förstod varför deras enheter inte gick ihop när de vidtagit åtgärder, varför budgeten sprack när de inte använt mer personal än vad de fick enligt schablonen och så vidare.

Beträffande intresset för ekonomi kan väl det beskrivas som över lag lågt. Några av enhetscheferna visade ett stort intresse men de flesta gjorde det inte. En indikator på att intresset inte var så högt var att flera enhetschefer hade svårt att hitta bland sina ekonomiska dokument och vissa hade svårt att hitta några dokument över huvud taget.

Men samtidigt framhöll flera att de gärna ville ha fler träffar med ekonom och att utvecklingen som varit mot mer kontinuerliga träffar varit positiv.

Fokuseras istället rapporterna är en viktig utgångspunkt att olika individer har olika lätt för att ta till sig information beroende på vilken informationskälla som används och hur det presenteras. När det gäller ekonomiska rapporter är det därför viktigt att arbeta fram rapporter som passar den enskilde enhetschefen. Det kan handla dels om informationsinnehållet, dels om hur det presenteras. Under samtalen framkom det också olika önskemål på information som hade varit intressant och givande. En enhetschef menade exempelvis att det var viktigt att få rapporter som hon sedan kunde visa för sin baspersonal.

Det finns ett samband mellan kunskapsnivå, intresse och rapporternas utformning. Ett lågt intresse för ekonomin kan bero på att kunskapsnivån är låg och att de ekonomiska rapporterna är svårtydda. Samtidigt kan ökade kunskaper ge ett ökat intresse vilket i sin tur kan innebära att högre krav ställs på den ekonomiska informationen. Under projektets gång gavs det ett tydligt exempel på hur en förändrad rapport kunde stimulera tankarna kring ekonomin för enhetscheferna som fick ta del av den. Från att ha varit svårtolkad blev den lätt att förstå och enhetscheferna fick en bättre överblick över sina enheters ekonomi.

En slutsats är att det ekonomiska stödet för enhetscheferna förbättrats under senare tid men att det fortfarande finns mycket kvar att arbeta vidare med. För att enhetscheferna ska kunna klara sin uppgift att planera och styra sin ekonomi är det viktigt att de har kunskaper och god information om hur och varför deras ekonomi ser ut som den gör och vad som händer vid olika åtgärder. Bra information om ekonomi och verksamhet är också en viktig komponent för att komma åt de övriga tre diskuterade problemen. Information om verksamhet och ekonomi kan stärka den interna fokuseringen genom att tydliggöra verksamheten, sådan information är också viktig vid nystarter då förvaltningen drar på sig fasta kostnader och informationen stärker också enhetschefernas ställning gentemot baspersonalen.

Avslutning - Flera orsaker, en verkan

Projektet som avrapporteras i denna rapport har visat att problemet med att enhetscheferna inte håller sin budget har många orsaker. Det går inte att peka på en enskild faktor som förklarar varför enheternas ekonomi inte går ihop. Vad som gör situationen än mer komplex är att ingen enhetschef brottas med samma uppsättning bekymmer som någon annan enhetschef. Verksamhetens art, enhetschefens sätt att angripa problemen och många andra faktorer gör att varje enhets ekonomiska underskottsproblematik blir unik. Men det går som framgått av diskussionen i detta avsnitt att peka på några viktiga faktorer som påverkar enheternas ekonomi negativt.

En sådan faktor, eller problemområde, är att enhetscheferna i allt för hög utsträckning fokuserar på externa problem. Därmed inte sagt att alla gör det. Men när det sker är det ett problem. Ett problem i sammanhanget är att vissa problem som lyfts fram får förbli problem. Ingen verkar se det som sitt ansvar att ta tag i dem. Under tiden tickar kostnaden.

Ett andra problem rör organisationens utformning. För att enhetscheferna ska kunna ta ansvar för sin enhets ekonomi är det givetvis viktigt att de får rimliga förutsättningar för det. Utformningen av dagens organisation som bygger på principerna platt och slimmat passar inte i alla situationer. LSS-verksamheten är både stabil och turbulent på samma gång vilket ställer stora krav på organisationsstrukturen. I dagsläget leder organisationsstrukturen till att enhetscheferna tvingas prioritera mellan viktiga sysslor, vilket i sin tur leder till att vissa saker inte hinns med. Oavsett om det är den pågående verksamheten som försummas eller om det är den nya verksamheten så kostar det mycket pengar.

Ett tredje problem är att enhetscheferna inte alltid ser vikten av att hålla sig till de tilldelade resurserna. Även här varierar det mycket mellan olika enhetschefer. Från de som ser de begränsade resurserna som ett hot eller ett nödvändigt ont, till de som ser det som en utmaning. De starka personalgrupperna underlättar inte situationen, utan tvärt om driver de på för att deras verksamhet ska få behålla eller erhålla mer resurser.

Ett fjärde problem är att det finns mycket kvar att göra för att förbättra stödet för enhetscheferna beträffande ekonomiska frågor. Enhetscheferna har ett ekonomiskt ansvar men kan väldigt lite om ekonomi. För att enhetscheferna ska kunna axla det ekonomiska ansvaret är det viktigt att enhetscheferna dels besitter grundläggande kunskaper om hur deras enheters ekonomi fungerar, dels får ett kontinuerligt stöd i form av vettiga rapporter och möjligheter att ställa frågor och diskutera olika frågeställningar.

Ett sammanfattande slutsats är därför att arbetet med att förbättra det ekonomiska läget inletts, men att det bara är i sin linda. Det finns en rad kreativa idéer och exempel på hur olika bekymmer hanterats framgångsrikt. Eftersom vissa enhetschefer lyckas hantera det som andra upplever vara problematiskt indikerar det att det finns mycket kvar att göra. En viktig del i processen är därför att ta tillvara på den kunskap som finns bland enhetscheferna om hur situationen kan förbättras.

Några funderingar på vad som kan göras bättre

I denna del presenteras några tankar kring åtgärder som kan övervägas. De ska inte ses som rekommendationer utan snarare som diskussionsunderlag. Bara de som arbetar inom en organisation kan avgöra om en lösning är relevant och genomförbar eller ej. Men det hindrar inte oss i egenskap av utomstående att tycka till.

Hantera stabilitet och komplexitet

Ett av de identifierade problemen är att organisationsmodellen inte verkar fungera. Den decentraliserade organisationen bör anpassas så att den bättre passar de omständigheter förvaltningen verkar i. Främst handlar det om att förbättra beredskapen för att hantera ny verksamhet eftersom det visat sig att dyra snabba lösningar är svåra att ta sig ur. Det gäller därför att minimera kostnaderna från början genom att skapa utrymme för problemlösning i organisationen; ett konstruktivt slack. Detta kan göras på olika sätt.

Ett sätt är att stärka de centrala resurserna. Det kan handla om att resurser knyts till verksamhetschefen eller till enhetscheferna. Men oavsett var de placeras är det viktigt att det finns personer som har en överblick över verksamheten och tid att ägna sig åt att planera, utan att för den skull försaka något.

Ett annat sätt är att se till så att enhetscheferna själva hinner med både att hantera den löpande verksamheten och ta hand om nya ärenden. Det ställer krav på att enheterna inte är för stora.

Ytterligare ett sätt att hantera organisationen är att lyfta hanteringen av ny verksamhet från enhetscheferna och lägga det på en eller flera enhetschefer som bara arbetar med att starta verksamhet. När ett ärende eller ett boende väl är igång flyttas det över på enheter som bara har hand om löpande verksamhet.

Oavsett vilken lösning som väljs är det viktigt att försöka lära av misstagen som görs när ny verksamhet startas. Uppföljningar och återkopplingar är viktiga komponenter i ett lärande som syftar till att minimera misstagen.

Säkra effektivitet - Fokusera på de interna processerna

Ett annat område som borde kunna förbättras är arbetet med att förbättra de interna processerna. Det finns alltid utrymme för förbättringar av rutinerna i en organisation och så är också fallet inom LSS-verksamheten.

Återkommande genomlysningar

Problemet med att man inom förvaltningen tenderar att inte ta tag i de ekonomiska problem och mindre lyckade lösningar bör hanteras. Samtliga enhetschefer upplevde det som frustrerande att vissa problem inte åtgärdas trots att åren går. Ibland när problemen gäller ärenden som drar över budget kan kostnaden på årsbasis uppgå till många årslöner. Ett sätt att arbeta med problematiken är att utveckla ett arbetssätt där olika delar av verksamheten genomlysas, av exempelvis en utredare och de brister som identifieras skapas det en åtgärdsplan för med tillhörande tidtabell.

Lyft fram goda exempel

En viktig aktivitet i sammanhanget är att lyfta fram de goda exemplen som finns. Det handlar både om exempel som kollegor inom förvaltningen kan lyfta fram och om exempel från andra kommuner. Denna och liknande studier visar att många problem inom en organisation har samtidigt funnit sin lösning i samma organisation. Alla behöver inte uppfinna hjulet själva.

Stöd vid problem

Ett problem som flera enhetschefer lyfte fram vara att de ibland inte hinner med eller orkar ta tag i vissa problem. Ett sätt att lösa den problematiken på är att när ett problem uppstår tillsätts en grupp med kollegor som fungerar som ett stöd i processen. Det kan exempelvis handla om hur en icke fungerande grupp ska hanteras.

Fortsatt utveckling av ekonomistödet

En fortsatt utveckling av ekonomistödet är viktigt. Även om det skett förbättringar är det viktigt att utvecklingen fortsätter. En utgångspunkt för arbetet bör vara att enhetschefernas behov av stöd varierar både beträffande hur mycket de behöver och på vilket sätt stödet ska utformas.

Stödet beträffande ekonomin är inte något som kan reduceras till något som enbart ekonomen ägnar sig åt. Övriga chefer och andra stödresurser måste även de verka för att stödet för enhetscheferna att ta sitt ekonomiska ansvar underlättas. Bland annat gäller detta för problem som är externa för enhetscheferna men interna inom förvaltningen.

Mer utbildning bör också stå på schemat, vilket det också gör. Det är emellertid viktigt att behovet av kunskap ständigt följs upp eftersom nya sätt att organisera verksamheten på och nya ansvarsområden ständigt ställer nya och förändrade krav på enhetscheferna.

Gör det lättare för enhetscheferna att vara väktare

I studien konstateras det att enhetscheferna inte alltid klarar av att ta på sig sitt ”väktaransvar”. För att skapa en balans mellan enhetschefen som väktare och baspersonalen som förkämpar bör därför enhetscheferna bli bättre på att agera väktare. Det finns vissa åtgärder som kan förbättra läget.

Siffror som backar upp

En sådan åtgärd är att förbättra kommunikationen kring ekonomi mellan enhetscheferna och baspersonalen. För att enhetscheferna ska kunna argumentera kring verksamheten är det viktigt att de ekonomiska förutsättningarna går att tydliggöra för baspersonalen. Det ställer krav på att enhetscheferna förstår den ekonomiska informationen de erhåller samt att de klarar av att förmedla den vidare.

Verksamhetskunskap som backar upp

Det är emellertid inte bara viktigt att enhetschefernas kunskaper om det ekonomiska läget är god för att väktarrollen ska fungera. God kunskap om verksamheten behövs också. Ett sätt att få det är att engagera sig i personalens dagliga arbete och på det viset erhålla kunskap om rutiner mer mera. Ett annat att de den ekonomiska informationen från ekonomisystemet kompletteras med information från andra system, som exempelvis verksamhetssystemet.

En personalpolicy som stöd

LSS-verksamhetens största kostnadspost är personalkostnader. Endast om personalen arbetar på ett effektivt sätt kan kostnaderna hållas nere utan att verksamheten drabbas. En tydlig och genomtänkt linje i personalfrågorna är därför en viktig del i utvecklingen av LSS-verksamheten. I synnerhet som problem i personalgrupperna målades upp som ett av enhetschefernas största huvudbry. Flera av enhetscheferna efterlyste en ökad flexibilitet i användandet av personalresurserna. En personalstrategi bör därför inkludera riktlinjer för hur enheterna bättre kan ta till vara på personalresurserna genom att samsas om dem.

Bemanningservice verksamhet bör också ses över. Verksamhetens sätt att fungera i dagsläget är ifrågasatt. Frågan är om verksamheten i bemanningservice verkligen leder till att personalresurserna används på rätt sätt. Bemanningsservice borde bland annat kunna ta ett större ansvar för personal som ”plötsligt” blir övertalig på grund av att en brukare flyttar eller tillfälligt läggs in på sjukhus

Allt går alltid att göra bättre – bryt den onda cirkeln

Avslutningsvis vill vi betona att det är viktigt att avsätta resurser nog för att syssla med aktiviteter som stimulerar ett reflektivt tankesätt. Studien visar på en rad problem, men det är viktigt att betrakta det som att det finns stora möjligheter att förbättra verksamheten.

LSS-verksamheten verkar ha hamnat i en ond cirkel där brist på tid leder till att planering och skötsel av verksamheten inte hinns med i önskvärd utsträckning. Det leder till halvdana lösningar och att verksamheter blir eftersatta, vilket i sin tur leder till att problem uppstår om akut måste hanteras, som i sin tur tar tid från annat. För att bryta denna spiral är det viktigt att avsätta resurser nog för att hindra att problem uppstår.

Referenser

Macintosh, Norman, 1985

The social software of accounting and information systems. John Wiley & sons, Chichester

Simons, Robert, 1995

Levers of control- How managers use innovative controlsystems to drive strategic renewal. Harvard Business School Press, Boston

Solli, Rolf, 1991

Ekonomi för dem som gör något. En studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter. Studentlitteratur, Lund

Wildavsky, Aaron, 1975

Budgeting: a comparative theory of budgetary processes. Little, Brown and Company, Boston

Sammanfattning – Styrning under föränderlighet

Projektet som avrapporteras i föreliggande rapport har lett till resultat som visar att det både finns problem och möjligheter i verksamheten, vilket tillsammans indikerar en förbättringspotential. Projektet initierades med ett tvådelat syfte. Det första delsyftet var att förbättra dialogen kring ekonomi och verksamhet genom att kontinuerligt följa upp den ekonomiska utvecklingen. Det andra delsyftet handlade om att kommunicera dialogen och föra den vidare i en slutrapport. Genom en mer kontinuerlig dialog ges möjlighet för en ny och bredare förståelse av problematiken som ligger bakom de ekonomiska problemen. Rapport bygger på en sammanställning av de samtal som förts med åtta enhetschefer. Eftersom samtalen pågått kontinuerligt under en tidsperiod på över sex månader har en fokusering skett på att förmedla de mest centrala och ofta återkommande teman. Analysen som gjorts av de samtal som förts visar att det finns en rad problem som tillsammans bidrar till att enheterna har svårt att hålla budget.

En sådan faktor, eller problemområde, är att enhetscheferna i allt för hög utsträckning fokuserar på externa problem. Därmed inte sagt att alla gör det. Men när det sker är det ett problem. Ett problem i sammanhanget är att vissa problem, som försämrar ekonomin, som lyfts fram får förbli problem. Ingen verkar se det som sitt ansvar att ta tag i dem. Under tiden tickar kostnaden.

Ett andra problem rör organisationens utformning. Dagens organisation passar bäst i en stabil verksamhet. Men LSS-verksamheten är både stabil och turbulent på samma gång vilket gör att organisationen inte är optimerad för den situation som verksamheten befinner sig i. I dagsläget leder organisationsstrukturen till att enhetscheferna tvingas prioritera mellan viktiga sysslor, vilket i sin tur leder till att vissa saker inte hinns med.

Ett tredje problem är att enhetscheferna inte alltid prioriterar att hålla sig till de tilldelade resurserna. Även här varierar det mycket mellan olika enhetschefer. Från de som ser de begränsade resurserna som ett hot eller ett nödvändigt ont, till de som ser det som en utmaning. De starka personalgrupperna underlättar inte situationen, utan tvärt om driver de på för att deras verksamhet ska få behålla eller erhålla mer resurser.

Ett fjärde problem är att det finns mycket kvar att göra för att förbättra stödet för enhetscheferna beträffande ekonomiska frågor. Enhetscheferna har ett ekonomiskt ansvar men kan väldigt lite om ekonomi. För att enhetscheferna ska kunna axla det ekonomiska ansvaret är det viktigt att enhetscheferna dels besitter grundläggande kunskaper om hur deras enheters ekonomi fungerar, dels får ett kontinuerligt stöd i form av vettiga rapporter och möjligheter att ställa frågor och diskutera olika frågeställningar.

Avslutningsvis i rapporten föreslås ett antal åtgärder som skulle kunna bidra till att förbättra det ekonomiska läget. Det handlar om att skapa en organisationsstruktur som är anpassad till den situation verksamheten befinner sig i. I ett sådant arbete är det viktigt att skapa utrymme för att hantera expansionen. De interna processerna måste fokuseras i högre utsträckning. Ekonomistödet måste utvecklas för att förbättra enhetschefernas kunskaper och kompetens inom det ekonomiska området. Dessutom måste enhetscheferna bli bättre på att agera ”väktare”.

