



## LÄNSSTYRELSE PÅ VÄG MOT NYA ROLLER OCH NYTT ARBETSINNEHÅLL

**Arbetsplats:** Länsstyrelsen i Södermanlands län

**Kontaktperson:** Stefan Lindeberg, Länsråd, tel 0155 - 26 40 00

**Arbetslivsfondens  
handläggare:** Veronica Andersson, Södermanlands län

**Skribent:** Annalill Ekman, Tel. 08 - 652 03 55

### **Sammanfattning:**

Det är enligt all forskning mycket svårt att förändra tunga, hierarkiska, regelstyrda organisationer. Genom ett mycket konsekvent genomfört förändringsarbete är Länsstyrelsen i Södermanland på god väg att lyckas trots att över ett år återstår av projekttiden.

Denna rapport fokuserar förändringsprocessen och bygger på dokumentstudier och intervjuer med chefer, experter och fackliga representanter och ger en första bild av ett genomgripande förändringsarbete.

Intervjuerna visar att personalen känner delaktighet i förändringsarbetet även om besluten inte alltid stämmer med personalens uppfattningar. Sjukfrånvaron har så gott som halverats, kompetensutvecklingen stödjer personalen i att finna nya roller och nytt arbetsinnehåll och kundperspektivet börjar utvecklas. Cheferna är färre men trots detta upplevs ledarskapet som mer synligt nu. Ett omfattande utvärderingsarbete pågår.

I ytterligare rapporter kommer effektivitet och kundnytta samt den verkställande personalens förändrade roller att belysas och diskuteras.

## BAKGRUND

I december 1989 beslöt riksdagen reformera den statliga regionala förvaltningen. Motiven för förändringen var bl a att bryta sektoriseringen och öka den regionala överblicken och samordningen samt fokusera mer på resultaten.

Även inom andra statliga och offentliga organisationer beslutades en rad förändringarbeten under slutet av 1980-talet. Syftet var att föra ut beslut till verkställande nivåer, bryta ålderdomlig regelstyrning och hindrande sektors- och revirtänkande. Landets länsstyrelser uppmanades att utforma sin egen organisation i överensstämmelse med intentionerna i reformen.

Regeringsdirektiven gav ledningen för Länsstyrelsen i Sörmland möjligheter att internt förankra behoven av radikala grepp och långtgående förnyelse.

Ledningen ville skapa förutsättningar för en fortlöpande "pedagogisk process". Det viktiga i förändringsarbetet var att förtydliga och medvetandegöra länsstyrelsens och personalens roller för att på bästa sätt möta kundernas/medborgarnas behov och samtidigt fullgöra myndighetsutövningen. Man ville dessutom finna former för att tydliggöra resultatet och effekterna av organisationens arbete.

Den 1 juli 1991 trädde länsstyrelsens nya organisation i kraft. Från att tidigare varit organiserad i ett tiotal enheter finns nu endast fyra enheter.

För att få en bra samordning har kunskaper inom olika sektorer samlats i fyra utåtriktade enheter samt en kärna av styrelse, ledning och kansli. De fyra nya enheterna är kundtjänst, landsbygd, företag och kommun samt struktur-enheten.

Antalet enhetschefer är nu endast fem stycken inklusive kanslichef. Samtliga dessa fungerade som projektledare under slutfasen i framtagningsprocessen av den nya organisationen.

Flertalet av länsexperterna var tidigare såväl chefer för ett antal personer som experter inom vissa specifika områden. De är nu fråntagna personalansvaret och deras arbetssätt har renodlats mot expertrollen i en integrerad organisation.

## MÅL

Vid ansökningstillfället till Arbetslivsfonden i februari 1992 beskrevs arbetsplatsprogrammets mål och inriktning enligt följande:

"Länsstyrelsen genomför nu en radikal omorientering. Den innebär en ny tvärsektoriell inre organisation, en ökad delegering och en medveten satsning på kompetensutveckling".

Den viktigaste förändringen skulle ligga i utvecklingen av personalens förhållningssätt, ansvarstagande och kompetens.

Inom enheterna skulle arbetslag och team skapas i flexibla grupperingar. Tydlig delegering av ansvar och befogenheter skulle ske.

Samtlig personal, ca 190 st, är involverade i förändringsarbetet och kompetensutvecklingen.

Syftet med arbetsplatsprogrammet var:

- att få ett tydligare kundperspektiv i verksamheten,
- att öka effektiviteten
- att skapa ökad arbetsglädje som i sin tur skulle ge lägre sjukfrånvaro

Målen uttrycktes kvantitativt i:

- \* ökad effektivitet - årlig besparing 4 700 kkr
- \* halvering av frånvaron - årlig besparing 3 100 kkr

Frånvarobilden präglas år 1991 av en förhållandevis liten korttidsfrånvaro, 935 dagar totalt medan långtidsfrånvaron var betydande, 3 755 dagar per år. Detta gav ett genomsnittligt sjuktal på 21 dagar per anställd.

Av projektbeskrivningen framgår att det inom organisationen finns starka traditioner när det gäller hierarkier, lönestruktur, rollfördelning mellan könen, sektorisering mm.

## METOD

Denna lägesrapport är ett första steg i Arbetslivsfondens uppföljning av länsstyrelsens arbetsplatsprogram. Rapporten bygger på dokumentstudier av hela förändringsprocessen samt intervjuer med följande personer:

- länsrådet
- fackliga representanter
- tre enhetschefer
- två länsexperter

Intervjuerna har förts som ett strukturerat samtal enligt följande modell men med många sidospår:

Negativt	Frågeområden	Positivt
	<i>Läget före projektet</i>	
	<i>Framtagningsprocess</i>	
	<i>Genomförande</i>	
	<i>Resultat - Effekter Orsaker</i>	
	<i>Jämförelser förr-nu</i>	
	<i>Framtiden?</i>	

## GENOMFÖRANDE

När ansökan om medel från Arbetslivsfonden inlämnades hade den nya organisationen beslutats efter en lång framtagningsprocess där all personal deltog i olika tvärsektoriellt sammansatta utvecklingscirklar.

Beräknad investering/kostnad för genomförande av projektet var enligt ansökan 13 milj. Arbetslivsfonden beviljade bidrag på 4, 2 milj.

Medlen från Arbetslivsfonden har främst använts för kompetensutveckling integrerat med det totala utvecklingsarbetet. Ledningen ville ge möjligheter för personalen att utvecklas i den nya organisationen, påverka den, få större ansvar samt skapa ny rollfördelning mellan olika sektorer och personal-kategorier.

Kompetensutvecklingen har innehållit följande delar:

- Kunskapsöverföring
- Chefsutveckling
- Ledarskapsförsörjning
- Assistentutveckling
- Handledarfunktion
- Teamutveckling

Den största summan har gått till assistentutveckling, ca 2 milj och därefter till chefsutveckling ca 1,3 milj.

Medel från Arbetslivsfonden har även använts för tekniska investeringar i samband med förändringsarbetet.

## RESULTAT

Målen för förändringsarbetet är såväl kvantitativa, t ex att få ned sjuktalet, som kvalitativa, t ex att utveckla personalens förhållningssätt, ansvarstagande mm.

### Kvantitativa resultat

Sjukfrånvaron har förändrats på följande sätt:

#### Sjukfrånvaro

	lång	kort
1991.01.01	3 755 dgr	935 dgr
1994.01.01	1 297 dgr	745 dgr
<b>Vinst</b>	<b>2 458 dgr</b>	<b>190 dgr</b>

Medeltalet för den sammanlagda sjukfrånvaron var vid ansökningstillfället 21 dagar. Den 1 januari 1994 har man lyckats få ned medeltalet till 11 dagar räknat på 192 anställda.

Detta innebär en besparing på ca 3 milj kronor. Jämfört med målen vid ansökningstillfället har man nått mycket långt, projektiden varar till halvårsskiftet 1995.

Effektiviteten och kundnyttan utvärderas fn av Länsstyrelsen och bör kunna presenteras i senare rapport.

### Kvalitativa resultat

När det gäller de kvalitativa målen bygger resultaten på genomförda intervjuer med fackliga företrädare, experter och enhetschefer.

De intervjuade har uttalat sig om hela förändringsprocessen som nu är inne i "andra vågen" och om programmen för kompetensutveckling som ett resultat av medlen från Arbetslivsfonden.

### De fackliga företrädarnas synpunkter

De intervjuade fackliga företrädarna är överens om att förändringsarbetet har gett många positiva effekter.

De menar att hela förändringsarbetet har drivits med stor delaktighet från fack och personal. En orsak till detta var att ledningen ställde krav på att alla skulle delta i förändringsarbetet. Cirklarna var allsidigt sammansatta och gav många möjligheter till insyn i andra sektorer arbete och synsätt, detta var mycket lärorikt enligt de fackliga företrädarna.

Organisationen blev ej som någon cirkel ville utan en helt ny organisation presenterades av ledningen. Uppfattningen att allt var bestämt innan var och är fortfarande relativt allmän. Trots detta är man positiv till förändringsarbetet.

För personalen som helhet har inga drastiska förändringar skett. De flesta fick sina krav tillgodosedda när man valde enhetstillhörighet. Ett fåtal chefer fick andra arbetsuppgifter. Det är en allmän uppfattning att några tidigare enhetschefer blev "rätt tilltufsade".

I efterhand menar en fackliga representant att man borde sett mer till arbetsuppgifterna än att personalen skulle få sina önskemål tillfredsställda vid omorganisationen. "Borde titta mer på hur jobbet skulle flyta istället för att anpassa efter personalens önskemål".

Man kunde haft en tuffare styrning och föreslagit mer radikala förändringar! Detta hade kunnat ge en ännu effektivare organisation enligt de fackliga representanterna.

Samtidigt menar de fackliga representanterna att en del frågor lösts för snabbt. Att genomföra en omfattande delegering medför större konsekvenser än man kunde förutse.

"Vinnare är de som har förmåga att ta för sig och som sett möjligheter i större områden" är uttalanden som bör stämma till eftertanke hos ledningen.

Utbildningsprogrammen och kompetensutvecklingen har upplevts mycket positiv såväl till form som innehåll. Det saknas dock fortfarande fortbildning i viktiga sakfrågor.

Ledarskapet är idag mer synligt, cheferna upplevs som mer tillgängliga trots att de är färre.

Tidsbegränsat chefskap upplevs som positivt och de fackliga representanterna ser fram emot handläggningen när anställningsperioderna snart går ut. Då kommer organisationens hållbarhet att prövas.

Det finns stora invändningar mot att kvinnor idag saknas i chefspositioner. Detta kommer att bevakas hårdare vid framtida chefstillsättningar.

Under 1994 och 1995 genomförs omfattande utvärderingsinsatser. Även här känner de fackliga företrädarna att de är välinformerade och har möjligheter att vara med och påverka. De önskar emellertid högre aktivitet bland de egna medlemmarna.

"Vi lär oss genom att arbeta ihop. Har fått utökad strategisk kompetens men kan utvecklas än mer".

#### Enhetschefernas synpunkter

Enligt intervjuer med nuvarande enhetschefer fanns av olika skäl begränsade möjligheter för personalen att ta eget ansvar i den tidigare organisationen. Graden av delegering var låg. Arbetet var på många håll centraliserat och regelstyrt.

De nya cheferna arbetar i extremt platta organisationer. Tre av cheferna har ett 50-tal medarbetare utan några mellanchefer.

Man är på god väg att bryta gamla revir, skapa beredskap för förändring och utveckla fler generalister samt bredda kompetensen. Stora förändringar i de administrativa uppgifterna har genomförts. Idag sköter all personal alltmer av sin egen administrativa service. Vissa kvarvarande administrativa uppdrag innehas nu enligt ett rotationssystem.

De intervjuade enhetscheferna trodde att det var lättare att bryta gamla strukturer och skapa teamwork över gränserna. Idag finns en del kritik från personalen: "Du säger ju inte hur det ska vara".

Det ingår nu i den nya ledningsfilosofin att medarbetarna som har den direkta kontakten med medborgarna ska initiera viktiga frågor och att cheferna ska fungera som bollplank. Denna filosofi bygger i hög grad på stort förtroende för personalens kunskaper och bedömningar och förmåga till eget ansvar.

Gemensamma planeringsdagar, utvecklingssamtal och kompetensutveckling är idag verksamma medel i förändringsarbetet.

Cheferna ser hur flera personer utvecklats kraftfullt genom ny organisation och kompetensutveckling. Ett problem är nu att finna mer kvalificerade uppgifter till fler personer vartefter deras kompetens höjs. Det krävs hög grad av delegeringsförmåga hos de nya cheferna.

Cheferna arbetar dels för att leda personalen mot större ansvarstagande och delaktighet, dels för att skapa helhet i hela organisationen genom aktivt arbete i ledningsgruppen.

I detta dubbelriktade arbete är utvecklandet av bra uppföljnings- och kvalitetssäkringssystem viktiga redskap. Under 1994 kommer en rad uppföljningsinsatser för såväl personal som medborgare/kunder att genomföras. Nya projekt av typen flödesanalyser mm kommer också att starta.

#### Länsexperternas synpunkter

Trots att flertalet av dessa personer fått stora förändringar i sitt arbetsinnehåll och organisation finns en stor förståelse för organisationsförändringen. Sett ur servicesynpunkt för medborgarna menar man att länsstyrelsen idag har en bättre organisation.

I princip tror de intervjuade länsexperterna på organisationen men fortfarande finns en del kvar att bearbeta i fördelning mellan olika enheter och mellan olika personer. De tekniska systemen har ej hunnit med, behöver utvecklas mer.

De före detta cheferna har svårt att se hur man som ny enhetschef ska klara av den idag mycket platta organisationen, man är också bekymrade över att det administrativa arbetet har nedvärderats och att några ur personalen förlorat sin entusiasm.

Det finns dessutom en oro för kompetensuttunning och splittring inom olika

yrkesgrupper. Man behöver kunna stötta varandra och driva gemensamma frågor utifrån sin yrkeskunskap. Största motståndet finns fortfarande på miljö-vårdssidan.

Trots dessa synpunkter menar de intervjuade länsexperterna att fördelarna med det tvärssektoriella arbetet är uppenbara och att fortsatt kompetensutveckling och utvärderingsinsatser ska trimma organisationen till ännu bättre funktion.

## VÄRDERING

Att förändra en starkt regelstyrd myndighetsorganisation till en målstyrd serviceorganisation med bibehållen rättssäkerhet för medborgarna kräver en långsiktig och mycket konsekvent förändringsprocess.

Utvecklingsarbetet vid Länsstyrelsen i Sörmland är exempel på ett förändringsarbete som initierats från regering och riksdag och som planerats och styrs med mycket fast hand från länsledningen.

Forskning kring offentlig sektor visar att det är nödvändigt med en fast, konsekvent och tydlig styrning uppifrån när tunga, hierarkiska, regelstyrda organisationer ska förändras.

Det som gör Länsstyrelsen i Sörmland till ett positivt exempel på förändringsarbete är ledningens vilja och förmåga att skapa delaktighet men samtidigt hålla en mycket fast kurs.

Framtagnings- och genomförande-processen är goda exempel på att all personal involveras men besluten fattas av en liten stark ledning som är lätt att

identifiera. Även i det pågående utvärderingsarbetet sägs att organisationen ligger fast men att detaljer och fördelningar ska åtgärdas.

Ledningen styr i få principiella delar och överlämnar mycket av genomförande och detaljer till verkställande personal. Samtidigt finns insikten att personalen måste stödjas med kompetensutveckling.

Det tycks som om ledningen försöker verka efter ledarstrategier à la Themistokles:

"Fatta klara beslut och ta ditt ansvar för dem! Kryp inte bakom majoritetsuppfattningen vid viktiga beslut om du vill behålla din fulla auktoritet. Tillämpa regeln: Ja till att gemensamt diskutera, granska och utvärdera olika alternativ, men nej till att fatta ett gemensamt beslut!" (Ur Altmann: Lysande Ledarskap, 1991).

För att få en fullständig bild av Länsstyrelsen i Sörmlands förändringsarbete behöver man gå djupare ned i organisationen och intervjua verkställande personal samt bedöma den nya organisationens kundnytta och effektivitet.

Det är viktigt att hålla i minnet att de fackliga representanterna menar att än mer radikala förändringsgrepp är möjliga.