

# ARBETSMILJÖ FONDENS SAMMANFATTNINGAR

1340

---

## Ändrad kurs

— om organisationsförändring och datorisering i en kommunal förvaltning

---

*För innehållet i sammanfattningen svarar Inger Söderberg, Arbetsmiljöinstitutet, Socialpsykologiska enheten, 171 84 Solna, tel 08-730 91 00.*

*Pnr 85-1061 Arbetsorganisation med inriktning på produktionsteknik/tekniska förändringar (63) December 1989*

---

### Inledning

Datorisering är ofta ett led i en *förändringsprocess* antingen på så sätt att datoriseringen är det primära och som i sin tur framtvingar förändringar i arbetsorganisationen. Eller är organisationsförändringen det primära men man förutsätter att den fordrar datorisering för att kunna genomföras och för att målen i form av effektivitetsvinster ska kunna nås. Personalens möjligheter att ha inflytande över och påverka arbetsorganisationen och datoriseringen har en stor betydelse för såväl olika aspekter på arbetsmiljöns kvalitéer som eventuella effektivitetsvinster av förändringen och datoriseringen.

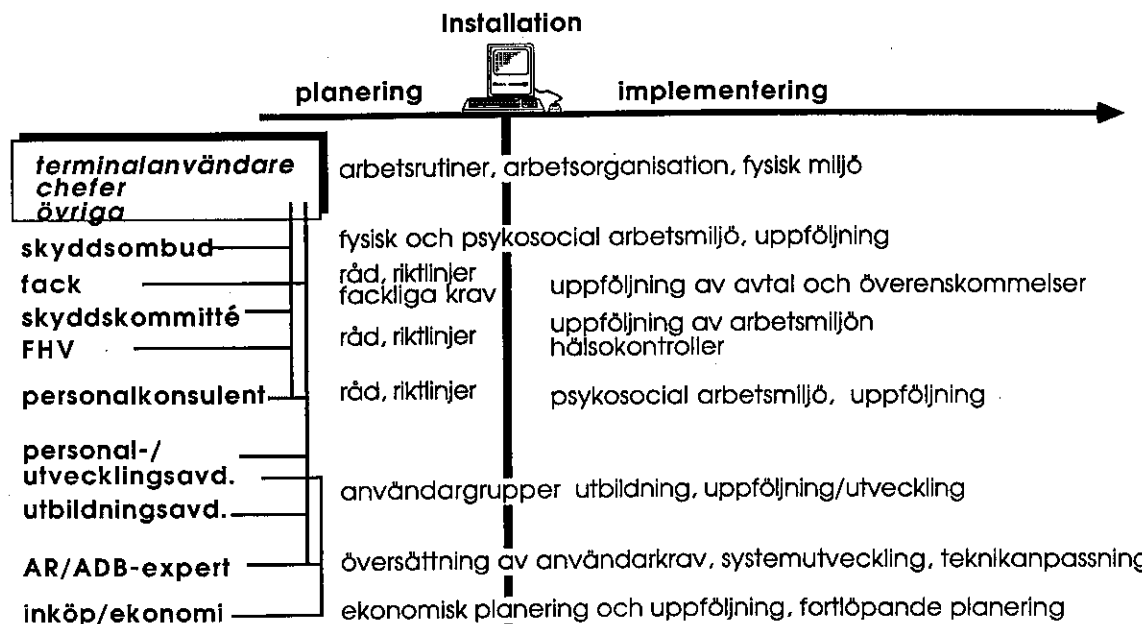
Mycket tyder på att det behöver utvecklas mer effektiva former och metoder för inflytande under förändringsprocesser än de hitintills rekommenderade om ett verk-

ligt inflytande för de anställda ska kunna göra sig gällande. Inflytandet måste gälla inte bara den tekniska sidan av datoriseringen utan också nya och förändrade arbetsformer, arbetsinnehåll och arbetsorganisation. Dessa slutsatser utgjorde grunden för det här aktuella projektet "Kontorsarbete och datorisering — inflytande under förändring".

### Studien

I en prospektiv studie har en organisationsförändring och datorisering följts i en kommunal förvaltning i Stockholm. Studien beskriver hur organisationsförändringen och datoriseringen genomfördes och vad dessa förändringar kom att innebära för personalens arbetsmiljö och arbetssituation 1—1 1/2 år efter genomförandet.

## NÄTVERKET AV RESURSER



Figur 1 Nätverk av resurser. Figuren visar exempel på tänkbara insatser från olika personer och kompetenser såväl under planeringsskedet före installation av ett datasystem som under implementeringen därefter. Implementeringen avser det skede som kallas "drift och förvaltning" i basmodellen för planeringsprocessen. Under implementeringen sker systemanpassning och vidareutveckling. Implementeringsskedet är inte avgränsat i tid utan pågår så länge det aktuella datasystemet är i bruk.

Erfarenheterna av projektet skulle kunna bidra till kunskaper för att utveckla metoder för förbättrat inflytande för de anställda och ett bättre utnyttjande av det potentiella "nätverk av resurser", (figur 1) som i allmänhet finns på större arbetsplatser såväl inom offentlig förvaltning som i det privata näringslivet, i samband med organisationsförändringar och datorisering.

De frågor vi ställde oss var:

- Vad innebar organisationsförändringen och hur hade den genomförts? Dvs vilka var dess syften, fanns några tydliga mål, vilka var drivande, hur såg inflytandet ut?
- Hur genomfördes datoriseringen och hur blev det?
- Vilka konsekvenser fick organisationsförändringen och datoriseringen för personalen? Hur var den nya arbetssituationen och arbetsmiljön i jämförelse med den man hade haft tidigare?

Datainsamlingen gjordes med intervjuer och enkäter med assistenter, handläggare, chefer, fackliga representanter, liksom utbildnings- och utvecklingsansvariga, sammanlagt 144 personer på förvaltningen. Organisationsförändringens planering och genomförande analyserades i efterhand dels genom studier av skriftlig dokumentation omkring denna, dels genom intervjuer med de externa konsulter som anlåtats för utredningen, de fackliga representanterna samt personalen i övrigt. Resultaten återfördes och diskuterades också drygt ett halvår efter undersökningstillfället då en uppföljning gjordes.

### Utifrån-förändring med experter

Förvaltningen hade fått direktiv från kommunledningen om att de måste genomföra en översyn av organisationen. Bakgrunden var den successivt försämrade ekonomin

inom Stockholms kommun under mitten av 1980-talet, vilket hade lett till att det ställ-  
des allt hårdare krav på rationalisering och  
besparingar inom förvaltningarna. Antalet  
tjänster skulle dras ner samtidigt som ser-  
vicen utåt skulle förbättras. Organisations-  
frågorna hade länge diskuterats inom för-  
valtningen utan att man hade lyckats lösa  
dem varför externa konsulter anlätades för  
att göra utredningsarbetet.

Konsulterna intervjuade uppemot hälften  
av kontorets personal i grupper. Inter-  
vjuerna redovisades i en beskrivning av  
kontorets starka och svaga sidor där de sist-  
nämnda var i klar majoritet. Dessa låg sedan  
till grund för ett antal "bärande idéer"  
för den nya organisationen. Om tex revir-  
tänkande och specialisering befunnits vara  
problem blev lösningen dess motsats nämligen  
"flexibilitet" som var en av dessa idéer.

All personal sades upp från sina tidigare  
tjänster. Osäkerheten om den kommande  
arbetsituationen för egen del var stor. In-  
formationen under organisationsutredning-  
en var omfattande men enkelriktad. Perso-  
nalen upplevde inte heller att deras syn-  
punkter och idéer som de uttryckte vid in-  
tervjuerna med konsulterna hade beaktats  
eller tagits tillvara. "Dom visste redan vad  
dom ville och var inte intresserade av vad vi  
tyckte" Många var motståndare till den ge-  
nomgripande förändring som föreslogs ef-  
tersom de inte uppfattade att problemen  
var så stora eller lösningarna de rätta, som  
de framställdes i utredningen. Verklighetsbil-  
derna var således olika vilket innebar att  
många kände ett utanförskap under själva  
utredningsarbetet.

## Datoriseringen kom vid sidan om

En annan av de "bärande idéerna" i  
konsultutredningen var att kontoret skulle  
satsa på ADB-utveckling och datorisering,  
vilken skulle vara en förutsättning för att  
klara kraven på effektivitetsförbättringar.  
Datoriseringen uppfattades dock inte av  
kontoret som någon särskilt viktig fråga  
utan kom vid sidan om — eller i "bakvatt-

net" av — det stora förändringsarbetet i  
övrigt.

Det fanns inga särskilda pengar avsatta  
för datoriseringen varför maskiner måste  
inköpas i hast då det fanns pengar kvar i  
den budget som var reserverad för organisa-  
tionsutredningen. Den nya organisationen  
var därför ännu inte klar och man visste  
inte säkert vilka de kommande användarna  
skulle bli eller ens helt klart vilka funk-  
tioner som skulle kunna utföras.

De organisatoriska förutsättningarna som  
borde ha styrt kraven på önskvärda egen-  
skaper hos systemet eller möjliggjort infly-  
tande från de kommande användarna exi-  
sterade därför inte under den korta plane-  
ringstiden före inköpet.

## Från funktionell till flerfunktionell organisation

Utredningen utmynnade i att man gick från  
en funktionell till en flerfunktionell, geo-  
grafiskt indelad organisation där de olika  
kompetenserna från de tidigare specialise-  
rade avdelningarna blandades. Organisa-  
tionen skulle, som framgått tidigare, vara  
"flexibel". Tanken var att de olika specialis-  
terna skulle kunna ta över varandras arbets-  
uppgifter och flytta runt mellan olika di-  
strikt "allt efter orderingång". På så sätt  
skulle handläggningen bli effektivare och  
kontoret skulle kunna ge en bättre och mer  
samlad service till kunderna.

När utredningen så var klar fick persona-  
len möjlighet att söka de nya tjänsterna.  
Ungefär hälften (55 %) kom dit de sökt och  
resten blev placerade och ombedda att ac-  
ceptera. En lokalanpassning gjordes, varefter  
allmän omflyttning skedde.

## Stress under förändrings- processen

För de flesta ledde organisationsöversynen  
till en avsevärd omställning i form av för-  
ändringar i arbetsuppgifter (68 %), nya ar-  
betskamrater (90 %) och chefer (83 %) lik-  
som nya arbetslokaler (82 %), samtidigt  
som datatekniken infördes. Den nya arbets-

situationen innebar såväl förbättringar som försämringar jämfört med tidigare.

Den geografiska distriktsindelningen där olika yrkesgrupper sammanfördes innebar för många en positiv förändring. Många upplevde tex att arbetsuppgifterna hade blivit intressantare när de sattes in i ett större sammanhang och man fick bättre överblick över hela handläggningssgången än tidigare. Men samtidigt hade arbetsbelastningen, tidspressen och stressen ökat avsevärt. Så upplevde tex 62 % av handläggarna att de så gott som dagligen arbetade under stor tidspress och 43 % av assistenterna att de kände sig stressade lika ofta.

Antalet ärenden som skulle handläggas ökade under studiens förlopp med 40 % mer än förutsett och budgeterat i antal tjänster. Det blev en obalans mellan arbetskraven och handlingsmöjligheterna när arbetsmängden hela tiden ökade samtidigt som politikerna drog ner de personella resurserna ytterligare.

Påfrestningarna var således stora. Vi kunde identifiera tre olika källor till stress under olika skeden av förändringsprocessen: 1) *osäkerhetsstress* under utredningsskedet, när man inte visste vad som skulle hända för egen del och inte upplevde att man hade några större möjligheter att påverka förloppet, 2) *anpassningsstress* när man försökte inlemma sig och komma tillrätta i den nya organisationen, anpassa sig i den nya gruppen, lära känna nya arbetskamrater och chefer, nya samarbetsformer och för många i större eller mindre grad nya arbetsuppgifter och 3) *belastningsstress* eller kvantitativ överbelastning vid alltför stor arbetsbörda och tidspress i det dagliga arbetet därefter.

## Flexibilitet kontra huvudansvar

Flexibiliteten som var en av de bärande idéerna hade efter det första och även efter nästan två år knappast uppnåtts. Modellen skapade osäkerhet och revirgränser hos assistenterna och fungerade allmänt sämre än en med huvudansvar som, trots utredningen, tillämpats på vissa avdelningar. I de fall assistenterna hade huvudansvar över vissa arbetsuppgifter blev i själva verket flexibili-

teten större. Man visste klart vad som ingick i ens arbetsuppgifter, tryggheten blev större. Det fanns då inget behov att bevaka revirgränser utan man kunde översiktligt lära sig även andras arbetsuppgifter och rycka in och hjälpa vid behov. Stressen var mindre och färre ärenden blev liggande på hög.

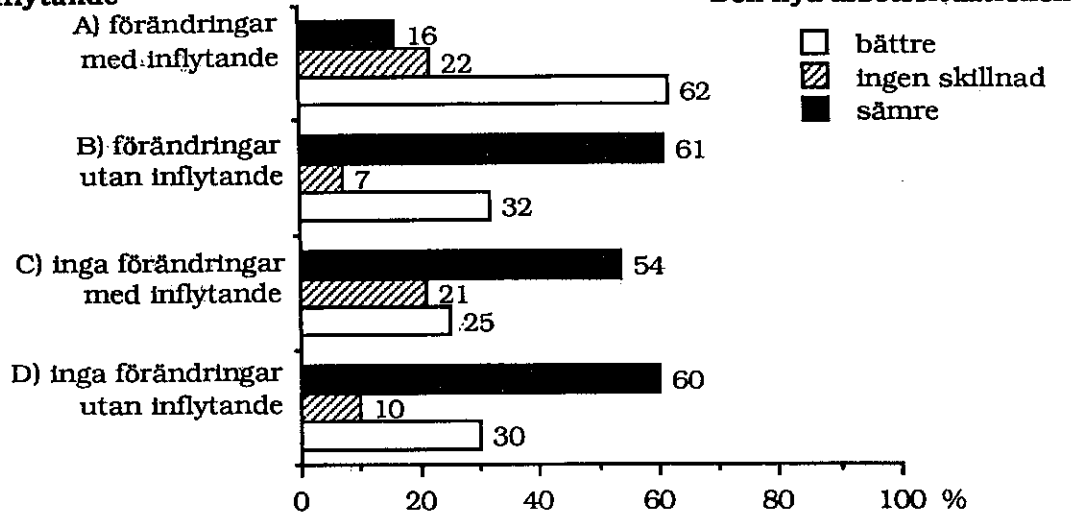
Bland vissa av handläggargrupperna fanns ett motstånd att gå in på nya områden, inte minst på grund av den stora arbetsmängden. Handläggare som trots det arbetade flexibelt med olika sorters ärenden var nästan ständigt överbelastade. Var fjärde arbetade övertid så gott som dagligen för att hinna med. Någon utbildning att lära sig andra typer av ärendehantering fanns inte heller, vilket var ett klart hinder om man hade olika professionell bakgrund. Mellan distrikten bildades det också "vattentäta skott" eftersom det vare sig fanns personella resurser som medgav att man kunde dela med sig över distriktsgränserna eller intresse bland personalen att "flytta runt efter orderingång".

## Förändring förutsätter inflytande

Det första datasystemet som enbart kom att användas för ordbehandling, vilket var endast 10 % av dess kapacitet, hade man efter ett år ännu inte börjat utnyttja särskilt effektivt. Flera var motståndare till tekniken antingen aktivt eller passivt. På något distrikt stod maskinen fortfarande oupppackad ännu efter ett år. Inkörningsproblem att få systemet att fungera rent tekniskt var ganska stora och ingen höll i det hela. När intresset så småningom vaknade och det fanns behov av fler terminaler för att undvika köbildning saknades pengar för en utbyggnad. Säkerligen hade det varit mer effektivt att ha väntat med datoriseringen tills den nya organisationen kommit på plats, verksamhetens behov gjorts tydliga och de anställda involverats i planeringsprocessen.

Under själva utredningsarbetet hade, som framgått ovan, personalens möjligheter till inflytande varit mycket begränsade. Men när de väl hade kommit på plats i den

## Förändringar i arbetsuppgifter/ inflytande



Figur 2 Upplevelse av den nya arbetssituationen beroende på förändringar i arbetsuppgifter och inflytande.

nya organisationen hade ungefär hälften av personalen haft möjlighet att påverka sina arbetsuppgifter.

Det visade sig att *inflytande och förändring förutsatte varandra*. Så upplevdes tex förändringar i arbetsuppgifter positivt och utvecklande *under förutsättning* att man själv haft inflytande över dessa. Då upplevde man att den nya arbetssituationen blivit bättre än den man haft tidigare med reservation för den stora tidspressen och arbetsbelastningen [A], figur 2.

När förändringen påförts utan att man upplevt sig kunna påverka innehållet upplevde man det nya som sämre än tidigare [B]. Så var också fallet för dem som inte fått några förändringar i sina arbetsuppgifter men själva sett till att det blev så, dvs att de arbetade kvar på sitt tidigare sätt när omgivningen förändrats [C]. Likaså för en "utanförgrupp" som vare sig fått några förändringar i arbetsuppgifter eller upplevt sig ha haft något som helst inflytande under förändringsprocessen [D]. Den förstnämnda gruppen som *både* fått förändringar i arbetsuppgifter och haft inflytande över dessa var således klart mer positiva till den nya arbetssituationen än de tre övriga ( $p \geq .0001$ ).

## Reflexioner

- Ett förändringsarbete har större förutsättningar att lyckas om *alla* på den aktuella arbetsplatsen *engageras aktivt* i processen och då personalen själva har möjlighet att påverka sina arbetsuppgifter och arbetsorganisationen.
- Om ett verkligt inflytande från de anställda ska kunna göra sig gällande är det viktigt att hitta *effektiva strukturer*, såväl formella som informella, för att fånga upp de olika intressen, idéer och kunskaper som finns.
- Informationen under förändringsarbetet bör vara en tvåvägskommunikation dvs en *dialog* om *vad målen innebär* för de enskilda individerna och grupperna. En sådan dialog ger god jordmån för engagemang och kreativa lösningar att utvecklas, liksom förutsättningar för att verklighetsbilden blir gemensam hos de olika parterna.
- Förändringsarbetet bör göras *inifrån* organisationen. När konsulter anlitas bör de *stödja och vägleda* organisationen att *själva lösa* sina problem. Utifrån-förändringar leder ofta till osäkerhet och mot-

- stånd, i synnerhet om de anställda upplever att de inte kan påverka processen.
- Förändringar bör göras *stegvis* i etapper för att minska påfrestningarna för personalen och öka möjligheten till inflytande under arbetets gång.
  - *Verksamheten måste styra* valet av tekniska hjälpmedel. Därför bör man *först* genomföra organisationsförändringen och *därefter* välja teknik när behoven blivit tydliga och de blivande användarna själva kan medverka.
  - Datorisering är dyrbart och kräver en *väl genomtänkt ekonomisk planering och struktur för uppföljning* så att den successivt kan utvecklas och anpassas till användarnas behov. Mycket kan inte förutses utan problemen dyker upp alltefterstom. Någon måste hålla i trådarna.
  - Förändringar och datorisering fordrar *utbildning* och *utökade resurser* under ett anpassningsskede. Effektivitetsförbättringarna kommer knappast automatiskt och omedelbart, snarare är det tvärtom.
- Om arbetsmängden ökar mer än förutsett *måste det vara möjligt att ändra tidigare fattade beslut* om minskning av personal. Det är en förutsättning för att de som är kvar ska ha en chans att, under rimliga arbetsförhållanden, uppnå syftet med en organisationsförändring och datorisering, nämligen effektivare verksamhet.

## Rapporter

Söderberg, I. *Ändrad kurs — om organisationsförändring och datorisering i en kommunal förvaltning*. Arbete och Hälsa 1989:5. Pris 90 kr exkl moms

Söderberg, I. *Inflytandets villkor under förändringsförlopp*. I: Hansson Mild, K., Sandström, M., Söderberg, I. och Westlander, G. **FRÅGOR OCH FARHÅGOR — kring kvinnors bildskärmsarbete**. Utan kostnad, endast porto

Rapporterna kan rekvireras från Publikationsservice, Arbetsmiljöinstitutet, 171 84 Solna, tel 08-730 91 00.

Arbetsmiljöfonden

Box 1122, 111 81 Stockholm  
Tel 08-796 47 00 (vx)