

# Miraklet i Ljusdal

Slutrapport från följeforskning i  
anslutning till  
7-timmarsprojektet vid socialtjänsten

**Kaj Gustafsson  
& Mikael Vallström**

**FoU Välfärd  
Arbetsrapport 2019: 1**

**Arbetsrapport 2019: 1**  
**FoU Vålfärd – Region Gävleborg**  
Layout: Kaj Gustafsson

# Innehållsförteckning

INLEDNING	4
KORT OM PROJEKTET	5
FÖLJEFORSKNINGSPROCESSEN	6
PROJEKTETS RESULTAT	7
HUR KUNDE SKIFTET BLI MÖJLIGT?	13
SKISS ÖVER FÖRÄNDRINGSPROCESSEN	18
MEDARBETARDRIVEN UTVECKLING MÅSTE ORGANISERAS	19
FRAMGÅNGEN I LJUSET AV DOMÄNTEORIN	22
UTVECKLINGENS PROGRAMLOGIK	23
PERSONEN ELLER ORGANISATIONEN?	25
PÅ VÄG MOT EN LÅNGSIKTIGT HÅLLBAR ORGANISATION	27
DRIVKRAFTEN – EMPOWERMENT OCH KASAM	28
RÖSTER FRÅN INTERVJUERNA	30
FÖRSLAG INFÖR FRAMTIDEN	33
LJUSDAL TAR TÄTEN!	34
REFERENSER	37
BILAGOR	39
• Komsaldon	
• Sjuktal	
• Personalomsättning & externa konsulter	

# Inledning

Skrivelsen du håller i din hand är en slutrapport från vårt arbete som följeforskare i anslutning till projektet 7-timmars arbetsdag vid socialtjänsten i Ljusdals kommun. Rapporten är skriven i Powerpointformat med rubrikbilder som kommenteras i löpande text. Inriktningen är att bygga en sammanhängande berättelse där analyser av projektets centrala resultat presenteras tidigt och därefter diskuteras. Tanken är att väcka intresse samt främja rapportens användbarhet som underlag till beslut och fortsatt utvecklingsarbete.

För den som vill få mer utförliga beskrivningar av det aktuella projektet, dess upprinnelse samt första utvecklingsfas, hänvisar vi till följeforskningens halvtidsrapport (Gustafsson och Vallström, 2018). I denna rapport beskrivs också följeforskningens inriktning, metod samt teoretiska och normativa utgångspunkter.

7-timmarsprojektet vid Individ- och familjeomsorgen (IFO) startade under januari 2018 på initiativ av dåvarande Social- och omsorgsnämnden samt pågår enligt gällande beslut till och med april 2019. Projektets namn anger att inriktningen är att förkorta arbetstiden vid IFO med en timme per dag. Det kommer dock att beskrivas i denna rapport, att projektet förutom arbetstidsförkortningen och dess vinster, bidragit till en genomgripande förändring av IFO:s styrning och ledning samt aktiverat ett medarbetardrivet utvecklingsarbete. Förändringen som skett i Ljusdal är extraordinär och har skett på så kort tid att vi valt att ge slutrapporten titeln Miraklet i Ljusdal.

Vår förhoppning är att beskrivningen och analysen av den utvecklingsprocess som utspelat sig under 7-timmarsprojektet i Ljusdal ska komma till nytta i kommunens fortsatta utvecklingsarbete. Vi tänker oss också att andra kommuner i länet och riket som tänker starta liknande projekt bör ha stor nytta av erfarenheterna från Ljusdalsprojektet.

# Kort om projektet

## Syfte

Omsorgsnämndens syfte med projektet är att skapa bättre förutsättningar för god återhämtning och därigenom mer kvalitet i utredningsarbetet.

## Ramar

- ❑ Projektid: januari 2018 – april 2019.
- ❑ 7-timmars arbetsdag omfattar i nuläget all operativ personal vid Individ- och familjeomsorgen med 50 procents tjänstgöringsgrad eller mer (ca 60 personer).

## Mål

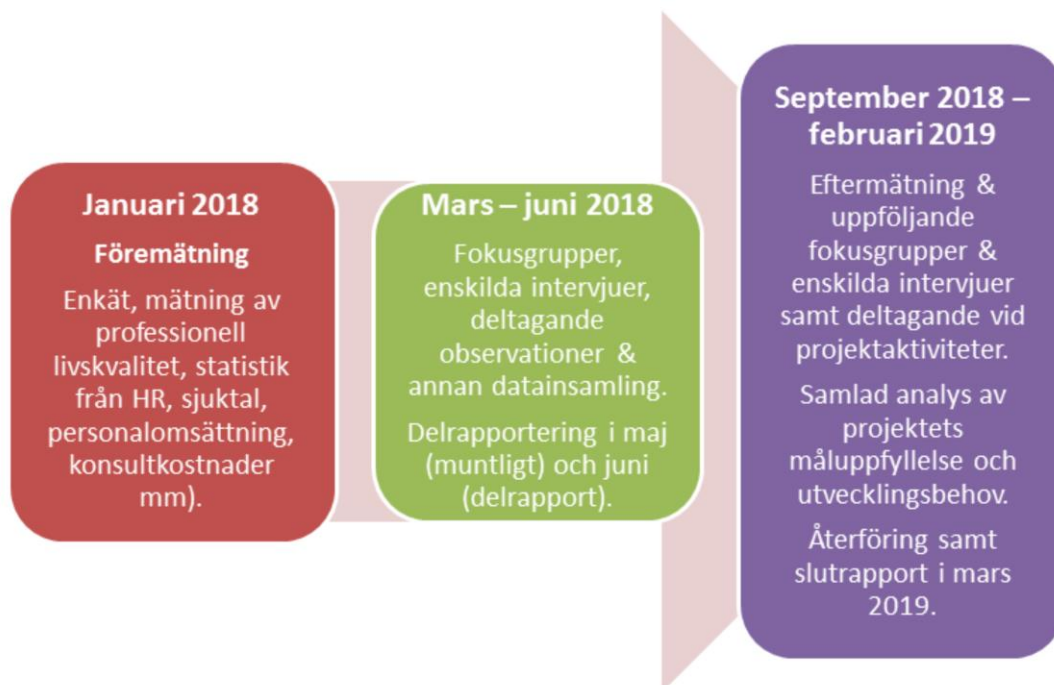
- ❑ Attraktiv arbetsgivare.
- ❑ Minskad stress och bättre återhämtning.
- ❑ Sänkta sjuktal.
- ❑ Minskad personalomsättning.
- ❑ Bibehållen kvalitet i kontakten med brukaren (ökad kontinuitet i handläggningen).
- ❑ Ambitionen är att de övergripande målen ska medverka till att IFO:s budget hamnar i balans.

5

Inledningsvis var projektet tänkt att omfatta heltidsanställda inom IFO men inte administratörer, koordinatörer, budget- och skuldrådgivare, enhetschefer, verksamhetsutvecklare och verksamhetschef. Vid fokusgruppsintervjuer under våren 2018 framkom emellertid starka upplevelser av exkludering bland den operativa personal som inte omfattades av arbetstidsförkortningen. Projektets inledande inriktning tycks ha varit att prioritera svårrekryterade personalgrupper, dvs. socialsekreterare eller motsvarande. Vår analys var att upplevelsen av exkludering bland aktuell personal inverkade negativt på projektets utveckling. Ett projekt med inriktningen att utveckla IFO:s verksamhet i form av effektivare arbets- och samarbetsformer för att möjliggöra kortare arbetstid, måste ses ur ett systemperspektiv, då det förutsätter att all personal känner sig motiverade att delta i utvecklingsprocesserna. Förutom missnöjet bland exkluderad personal med att inte få vara med, uppfattade de även ett underliggande budskap om att inte värderas lika högt av arbetsgivaren som socionomerna: De var inte svåra att rekrytera, kunde ersättas och behövde därför inte premieras.

I nuläget diskuteras om även arbetsledningen vid IFO ska ingå i arbetstids-förkortningen. I samband med en omorganisation som genomfördes kring årsskiftet 2018/2019, där den nya Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bildats av verksamheterna IFO, AME och Integration, blir frågan givetvis om även personal från dessa verksamheter ska omfattas. Vi återkommer till vår uppfattning kring detta i rapportens avslutande del.

# Följeforskningsprocessen



6

Följeforskningen initierades i samband med projektstarten i januari 2018 och planeras pågå till projektets slut i april 2019. Som skissen ovan visar har följeforskningsprocessen följt tre grundläggande steg: **1:** en baslinjemätning av relevanta data vid projektstart, **2:** fem fokusgrupper sammansatta av personal från alla IFO:s enheter samt projektorganisationen, enskilda intervjuer, deltagande observationer samt insamling av dokumentation under våren 2018 **3:** Samma fokusgrupper och en i övrigt liknande datainsamling som under våren 2018 kombinerad med uppföljande mätning av baslinjedata. Intervjuerna under våren och hösten 2018 inkluderade över 30 personer vid varje tillfälle, vilket motsvarar halva personalstyrkan vid IFO. Fokusgruppintervjuerna spelades in och transkriberades (runt 350 sidor text genererades totalt).

Följeforskning kallas ibland för *lärande utvärdering*, då inriktningen är att uppnå ett lärande i realtid som kan användas för att styra projektet mot de uppsatta målen, ta tillvara utvecklingsmöjligheter och lösa eventuella problem som uppstår i ett tidigt skede. Följeforskarens roll är att få inblickar i de centrala processerna i kombination med att behålla den distans som krävs för att kunna bidra med reflektioner och analyser utanför projektets egna förklaringsramar och logik. (För en närmare beskrivning av följeforskning som utvärderingsmetod, se exempelvis Svensson et. al, 2009, Brulin och Svensson, 2011 eller Tillväxtverket, 2011).

Förutom det utvärderande inslaget inrymmer följeforskning även en processtödjande ansats. Processtödet har tagit sig uttryck genom att vi har medverkat och interagerat vid projektets arbets- och styrgruppsmöten, upprätthållit en dialog med nyckelpersoner och löpande återfört analyser samt förslag till förvaltning och politik.

Vi går direkt till projektets resultat



# Försöket med 7 timmars arbetstid har blivit en katalysator för ett framgångsrikt förändrings- och utvecklingsarbete & en osannolik resa från ett krisläge till ett föredöme för andra kommuner

8

Vad motiverar att vi använder det lite ovanliga ordet ”mirakel”? Vi menar att det som har inträffat i Ljusdal på grund av projektet verkligen är något utöver det vanliga. Det är till och med osannolikt – något som inte ”borde” kunna hända, något oväntat och på många sätt mycket positivt.

Vi har själva inte varit med om något liknande, trots att vi under många år har följt åtskilliga projekt, varav flera också har varit framgångsrika. Men projektet i Ljusdal har, menar vi, åstadkommit ett förändrings- och utvecklingsarbete som är mer genomgripande och får större konsekvenser. Det har också varit en resa från ett allvarligt krisläge i kommunen till ett föredöme för hur man i en landsbygdskommun med begränsade resurser lyckas vända på situationen och bygga en verksamhet på en sund och hållbar grund.

Det är värt att uppmärksamma och förtjänar att kallas för ett mirakel.



# IFO idag – en medarbetardriven, tillitsstyrd och samarbetande organisation

- **Ett paradigmskifte** bort från brist på förtroende och en problemtyngd organisation uppdelad i ”vi och dom”.
  - **Tillitsbaserad ledning och styrning** i stället för toppstyrning och kontroll.
  - **Nya samarbetsformer** växer fram i stället för ”stuprör” och verksamheter som går i otakt.
  - **Personalen är delaktig** i utvecklingsarbetet, driver på och utvecklar nya lösningar.

9

Idag är IFO en medarbetardriven, tillitsstyrd och samarbetande organisation. För mindre än ett år sedan var organisationen toppstyrd och präglad av brist på förtroende mellan ledningen och personalen. Personalen arbetade i ”stuprör”, samarbetet mellan de olika enheterna var bristfälligt, verksamheterna gick i otakt med varandra. IFO fungerade inte som en samspelande helhet. Det fanns ett utbrett missnöje, motsättningar och olösta konflikter. En stor del av personalen tyckte inte att de hade något handlingsutrymme eller några möjligheter att påverka sin arbetssituation. Många mådde dåligt, var sjukskrivna eller sökte jobb på andra ställen. Det var svårt att rekrytera ny personal.

Förändringen till det IFO som finns idag är så pass djupgående och genomgripande att den bör kännetecknas som ett paradigmskifte. IFO är numera på god väg att bli en väl fungerande, samspelt helhet. Nya sätt att leda och styra bygger tillit och förtroenden. Organisationen utgår från personalens delaktighet, den ger utrymme både för fritt tänkande och konkreta lösningar som överensstämmer med personalens erfarenheter och vilja. Personalen är engagerad, pådrivande och positivt inställda till det pågående förändringsarbetet.

# Projektet har en mycket god måluppfyllelse

- **Attraktiv arbetsgivare** – IFO har inga rekryteringsproblem idag.
- **Minskad stress** – Kortare arbetstid ger ökad återhämtning och mer tid för familj, fritid och bättre villkor för pendlare.
- **Kraftigt minskad personalomsättning** – personalomsättningen vid IFO har minskat från 42 nyanställda under 2017 till 19 personer under 2018. I början av 2019 är alla vakanser tillsatta.
- **Kraftigt minskat behov av externa konsulter leder till en budget i balans**– kostnaderna för externa socionomkonsulter har minskat dramatiskt (från en kostnad på 9,8 milj. 2017 till 3,7 milj. 2018). I nuläget har behovet av externa konsulter upphört helt.
- **Bibehållen kvalitet** – den genomgående upplevelsen bland personalen är att verksamheten har effektiviserats utan minskad kvalitet i kontakten med klienterna. Mycket talar för att kvaliteten har förbättrats.

10

Projektet har uppnått de flesta målen med god marginal. Att det nu finns behörig personal på alla tjänster samt har blivit lättare att rekrytera till IFO, måste anses remarkabelt efter en så kort projekttid. Eftersom det inte längre råder behov av externa socionomkonsulter kan verksamheten även göra stora besparingar. Den stabilare personalsituationen ger överlag bättre förutsättningar för utveckling av IFO:s verksamhet i jämförelse med hur det var tidigare. Då rådde en situation med stor personalomsättning och flera externa konsulter som inte hade en djupare förankring i organisationen.

Fokusgrupperna ger en entydig bild av att personalen upplever vinster i form av ökad återhämtning och kvalitet i privatlivet som resultat av att arbeta sjutimmarsdagar. Det finns inga tecken på att arbetsbördan skulle ha ökat. Snarare tycks stressen ha minskat på jobbet till följd av effektivare arbetsformer och den positiva energi som växer fram ur upplevelsen att vara uppskattad av arbetsgivaren och premierad att få kortare arbetsdagar.

Det projektmål som inte har uppnåtts är minskade sjuktal som befunnit sig på en relativt stabil nivå vid IFO sedan 2016. Orsakerna till sjukskrivningar är inte okomplicerade att analysera. Korttidsfrånvaro och långtidsfrånvaro kan bero på olika orsaker som är individuella. Viss sjukfrånvaro kan ha sin grund i arbetsrelaterade faktorer, annan har det inte. Vår bedömning är att sjukfrånvaron behöver analyseras närmare i varje enskilt fall för att urskilja vad som kan kopplas till arbetssituationen och hur den i så fall kan förbättras. Det kan också antas att det efter endast ett års verksamhet med sjutimmars arbetsdag och det övriga utvecklingsarbete som sker, ännu inte hunnit bli mätbara effekter på sjukfrånvaron.

Vi kan utifrån följeforskningen se att projektet uppnått ytterligare effekter utanför de uppsatta målen i form av **förbättrad arbetsmiljö, ökad trivsel och trygghet, stabilare arbetsgrupper, tillvaratagande av outnyttjad kompetens samt utvecklade samarbetsformer**. Vår uppfattning är att dessa värden i stor utsträckning uppstått som en följd av att IFO utvecklats i riktning mot en tillitsstyrd och medarbetardriven verksamhet. I nuläget finns en upplevelse av handlingsutrymme och att ledningen lyssnar till personalens utvecklingsförslag. Det öppnar dörren för arbetsglädje och stolthet över det egna yrkeskunnandet.

## Trivsel, delaktighet och tillit leder på längre sikt sannolikt till ytterligare effekter

- Förbättrad hälsa och minskade sjuktal.
  - Allt stabilare personalsituation.
- Utvecklade arbetsgrupper som bygger tillit och utvecklar ny kunskap.
  - Ökade möjligheter att bedriva förebyggande arbete, utveckling av nya samarbetsformer och hemmaplanslösningar i stället för externa placeringar.
- Förbättrade och fördjupade kontakter med medborgarna.



12

Vid utvärdering av vilka effekter projekt och andra typer av interventioner har brukar det talas om effekter på kort, medellång och lång sikt (Vedung, 2009; Rogers, 2011). 7-timmarsprojektet vid IFO, som tagit fart först det senaste halvåret, har i nuläget uppnått positiva effekter på kort sikt. Vår övertygelse är att om denna styrnings- och ledningsfilosofi kombinerad med medarbetardrivna processer får råda över tid, så finns stora möjligheter att uppnå ytterligare effekter. En organisation där personal och ledning känner sig trygga, vill arbeta, upplever sig uppskattade och stannar kvar främjar kreativa och lärande processer. Utifrån sådana förutsättningar finns det stora möjligheter att utveckla bland annat förebyggande arbete och hemmaplanslösningar samt egna familjehem i stället för externa placeringar, vilket i nuläget belastar IFO:s ekonomi hårt.

God arbetsmiljö och trivsel bör också på sikt kunna sänka sjuktagen. Likaså bör en stabil personalsituation över tid komma klienterna till del i form av ökad kvalitet och kontinuitet i kontakten med IFO:s personal.

# Hur kunde skiftet bli möjligt?



13

Vi påstår alltså att ett paradigmskifte har ägt rum på ett mirakulöst sätt. Men hur kan det vara möjligt?

Det är den fråga vi har ställt oss flera gånger och vridit och vänt på åtskilliga varv. Det finns naturligtvis inget enkelt svar. Vi tycker ändå att vi kan förklara det som har hänt och att det, som så ofta är fallet, framstår mycket tydligare så här i efterhand, när det går att rekonstruera händelseförloppet och reflektera över hela processen.

Svaret har också givit oss nya och värdefulla insikter, som utmanar vedertagna teorier, modeller och tankesätt. Svaret visar vad som behövs ifall man ska kunna ta sig ur krissituationen och de negativa spiralerna. Svaret visar att det är fullt möjligt att bygga en betydligt bättre fungerande verksamhet, ifall de rätta förutsättningarna ges och får samspela vid rätt tidpunkt.

# Så här var läget på IFO under våren 2018

- Ekonomiskt ansträngd situation – stora svårigheter att rekrytera personal, stor personalomsättning, ohälsa, många konsulter, m.m.
- Upplevelser av toppstyrning och kritik mot ledningen – envägskommunikation, kontroll och ”tystnadskultur”.
- Vanligt med beskrivningar av att vara underordnad, sakna handlingsutrymme och att inte ha ledningens förtroende.
  - Exempel på kränkande särbehandling, favorisering och statuskillnader.
    - Exkluderad personal upplevde utanförskap.
    - Utvecklat samarbete mellan arbetsgrupperna.
    - Oklart vad som var syftet med 7-timmarsprojektet.

14

Vår bedömning är att vi under våren 2018 fick en klar och vederhäftig bild av situationen vid IFO. Intervjumaterialet och andra data visade tydligt att det fanns skäl nog för att lyfta en rad allvarliga problem: En ekonomiskt ansträngd och svår situation med framför allt stora svårigheter att rekrytera personal, en stor personalomsättning, många konsulter och höga ohälsotal. Många upplevde IFO som en toppstyrd organisation och framförde allvarlig kritik mot ledningen. Kritiken gällde bl.a. problem med envägskommunikation, kontroll och en ”tystnadskultur” som innebar att det inte talades öppet om problemen. De kritiska rösterna menade också att ledningen inte lyssnade på kritiken och att det inte heller var meningsfullt att komma med förslag till förändringar eftersom ”chefen ändå bestämde allt”.

I intervjuerna var det vanligt med beskrivningar av att känna sig underordnad, att sakna handlingsutrymme och inte ha ledningens förtroende. Det gavs också exempel på kränkande särbehandling, favorisering och statuskillnader mellan olika yrkesgrupper och enheter. Den personal som inte ingick i projektet, framför allt administratörerna, upplevde ett utanförskap som påverkade deras motivation negativt. Arbetsgrupperna vid de olika enheterna samarbetade i liten utsträckning med varandra, trots att det fanns behov av det, att det kunde bidra till effektiviseringen och att många tyckte att samarbetet borde utvecklas.

Vid intervjuerna uppgav de flesta att de inte kände till vad som var syftet med projektet eller att det var oklart. Flera efterlyste också ett större förändringsarbete men kunde inte se att projektet skulle leda till det.



## Men det fanns en outvecklade kraft och en frisk grogrund

- Mätningen av personalens professionella livskvalitet visade att den låg över genomsnittet.
- Stark motivation bland personalen att delta i 7-timmarsprojektet samt att bidra till ett gemensamt förändrings- och förbättringsarbete.
- Rikligt flöde av konkreta förslag till effektiviseringar och verksamhetsutveckling.
- Stor samlad kompetens och flera med lång erfarenhet i personalgruppen.
- Personalen uttryckte en stark vilja att samarbeta över gränserna och att ta ansvar.



15

Den bild som framkom var inte entydigt negativ, utan dubbel och mångtydig, med både negativa och positiva inslag. Det var tydligt att situationen skiljde sig åt beroende på i vilken enhet man jobbade och vilket yrke man hade. Det fanns också olika synsätt på ledningen och problemen inom IFO.

Till det positiva hör framför allt personalgruppens kvaliteter. Den upplevda professionella livskvaliteten utifrån en mätning med det validerade instrumentet ProQOL (Stamm, 2010) låg över genomsnittet för socialtjänsten. Det framkom även i en enkätstudie att personalen förfogade över stor samlad kompetens och att flera inom personalgruppen hade lång erfarenhet inom socialarbetaryrket.

Under intervjuerna uttrycktes en stark motivation att delta i projektet och att bidra till ett gemensamt förändrings- och förbättringsarbete. Det visade sig finnas ett rikligt flöde av konkreta förslag till effektiviseringar och verksamhetsutveckling. Många sa också att de ville samarbeta över de organisatoriska gränserna och uttryckte en vilja att ta ansvar för det gemensamma arbetet.

# Vändpunkten

- Vi hade förberedande samtal med verksamhetschef och projektledaren kring den framförda kritiken.
- Personaldag på folkparken i Ljusdal 30:e maj 2018 – alla vid IFO får ta del av kritiken och förändringsförslagen samt rikligt med citat från fokusgrupperna.
- Tydligt budskap från följeforskningen: Situationen var ohållbar och förändringarna måste vara genomgripande för att projektet skulle kunna nå målen.
- En ”kritisk massa” uppstår för behovet av ett skifte – det framstår som ohållbart att fortsätta med toppstyrning och bristande tillit.
- Projektledaren öppnar upp för dialog och delaktighet, personalens förslag tas tillvara under en workshop.
- Verksamhetschefen vid IFO samt socialchefen slutar i juli – augusti.



16

Från slutet av maj till början av augusti förändrades situationen vid IFO på ett avgörande sätt. Den framförda kritiken erkändes och diskuterades öppet i hela organisationen. Följeforskningens slutsats att projektets mål inte kunde nås utan en genomgripande förändring av IFO hör sammades och fick stöd av projektledaren. Vi presenterade också konkreta förslag på vad som behövde göras för att IFO skulle lyckas genomföra skiftet. Samtidigt öppnade projektledaren upp för personalens delaktighet i förändringsprocessen genom att uppmuntra och samla in förslag till konkreta förändringar och visa tillit. Därmed bröts tystnadskulturen. IFO påbörjade ett kulturskifte, med en ny ledning och nya förändringsprocesser.

När verksamhetschefen valde att lämna IFO och socialchefen slutade ersattes de med chefer som aktivt stöttade skiftet och ville arbeta för att IFO skulle bli en tillitsstyrd och medarbetardriven organisation. De hade också positiva erfarenheter av att utveckla liknande sätt att leda och organisera för sådana arbetssätt.

Sammantaget blev detta en vändpunkt. Flera viktiga faktorer – kulturella, strukturella, personella och kunskapsmässiga – förstärkte varandra och vägde så pass tungt att skiftet blev möjligt.



## Politiskt stöd för skiftet

- Rapportering av följeforskningens resultat, analyser och förslag till Omsorgsnämnden.
- Nämnden fattar beslut i september 2018 om att ge förvaltningen i uppdrag att utveckla 7-timmarsprojektet i enlighet med en medarbetardriven och tillitsstyrd modell i samklang med förslagen från följeforskningen.
- Politikerna ger också sitt stöd till förslaget att all personal ska inkluderas i satsningen.



17

I september fick skiftet också det politiska stödet från Omsorgsnämnden. Politikerna stöttade och biföll samtliga förändringsförslag – dvs. att genomföra skiftet helt och hållet. Det var också ett beslut att överlåta det mesta av utformningen av förändringarna till de som arbetar inom IFO. På så vis signalerade även den politiska ledningen att de hade förtroende för personalens kompetens att utveckla och förnya organisationen. Stödet var alltså tillräckligt omfattande och starkt. I praktiken gav Omsorgsnämnden förutsättningar och klartecken för att genomföra ett paradigmskifte.

Därmed lyste alla tre ljusen grönt: Förvaltningsledningens, personalens och politikens.

## 7-timmarsprojektet går in i en ny fas och förändringsprocess efter sommaren 2018

### Augusti 2018:

Nytt ledarskap för IFO inleds – resan mot en tillitsstyrd organisation påbörjas.

23/8: Förslag vid projektmöte att bilda en ny styrgrupp och en operativ arbetsgrupp där personal är med.

26/9: Beslutet i ON – innebär bl.a. att all personal på IFO inkluderas i projektet, att projektet förlängs och att man får frihet att själv besluta om t.ex. tidsramar för bemanning.

23/10 och 6/11: har den nya arbetsgruppen sina första möten och föreslår förändringar kring tillgänglighetskrav, inkludering av personal och delaktighet vid tillsättning av chefer.

1/11: inkluderas administratörerna i arbetstidsförkortningen.

8/11: Nya styrgruppen bifaller och stödjer förslagen från arbetsgruppen.

1/12: gäller nya regler kring tider för tillgänglighet, 8.30-16.00. Deltidsarbetande inkluderas också.

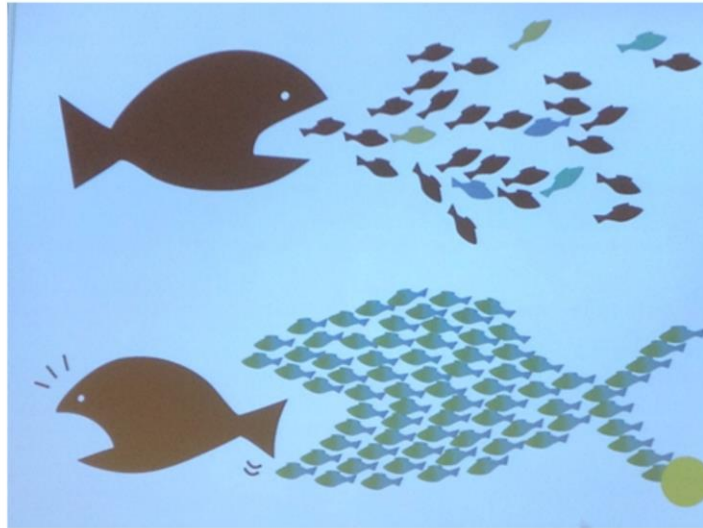


Här sker skiftet till medarbetardriven utveckling

- Operativ personal kliver fram.
- Administratörer bidrar till struktur på arbetsgruppsmöten.
- Ny beslutsprocess träder i kraft i samspel mellan arbetsgrupp, styrgrupp och projektledare samt IFO:s ledningsgrupp.

Skiftet genomförs stegvis. I praktiken blir IFO en medarbetardriven organisation under månaderna oktober-november. Det är viktigt att förstå att det är frågan om en öppen process. Skiftet genomfördes inte utifrån en färdig mall eller modell. Det avgörande är att de organisatoriska förändringarna och nya arbetssätten växer fram på ett sätt som är sprunget ur och direkt anpassat till de förutsättningar som finns just vid IFO i Ljusdal. Exempelvis skapades den nya arbetsgruppen, med personal från alla enheter, genom att det för personalen och cheferna framstod som en självklar och väl fungerande lösning i den nya situationen. Det fick också ta sin tid att utveckla arbetsgruppen både ifråga om samspelet med organisationen i stort och på individnivå, dvs. att var och en hittar sin roll och förstår själva utvecklingsprocessen.

# Medarbetardriven utveckling måste organiseras – det räcker inte bara med en god vilja

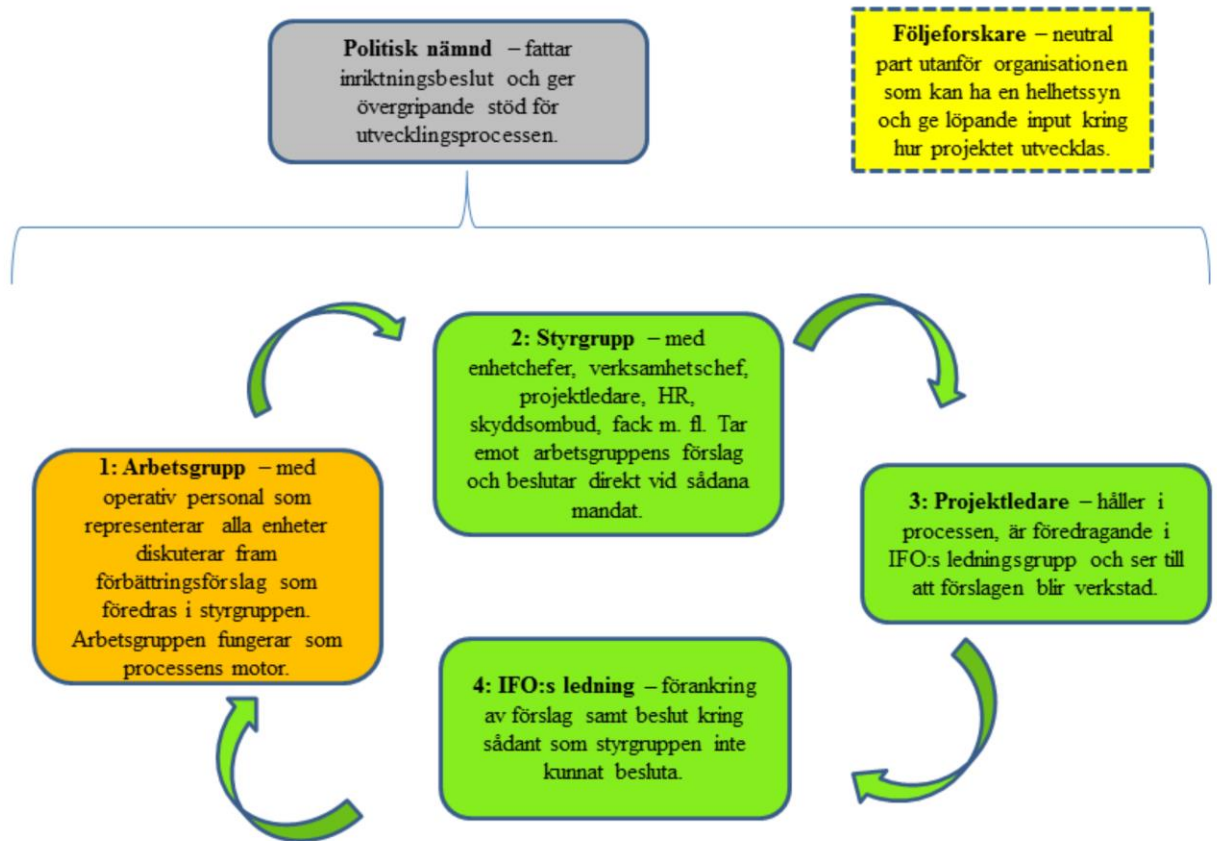


19

Utvecklingsarbete måste organiseras på ett reflekterat sätt för att bli långsiktigt hållbart. Alltför ofta bedrivs projekt och andra typer av utvecklingsarbete utan att den organisatoriska delen ägnas särskilt mycket eftertanke. Ett fenomen vi kan se utifrån tidigare utvärderings- och följeforskningsuppdrag är att det ofta uppstår brister kring projektledning, programlogik, processtöd, styrgruppers roll och beslutsmandat samt ett otydligt ägarskap av utvecklingsarbetet. Det sker ofta att särskilda projektorganisationer byggs upp och sedan avvecklas eller tappar kraft när projekttiden är över. Ibland är aktiviteterna inom ramen för projekten också beroende av externa utvecklingsmedel och överlever inte övergången till reguljär verksamhet. Den här problematiken konstateras även i nationell forskning (se exempelvis Brulin och Svensson, 2011; Tillväxtverket, 2011, 2012).

Medarbetardriven utveckling och tillitsstyrning förutsätter dessutom en organisering och ledning som motstår att institutionaliserade styrprinciper inom offentlig verksamhet tar över. Det behövs både en annan typ av ledarskap och operativ personal som är beredd att kliva fram och driva utvecklingsprocesser. Utvecklingsarbetet måste också vila på normer och värderingar som ger det legitimitet. Den lösning man har utvecklat vid IFO i Ljusdal illustreras i figuren på nästa sida.

# Organiseringen av den medarbetardrivna utvecklingsprocessen i Ljusdal



20

Under våren 2018 fanns en styrgrupp bestående av verksamhetschefen på IFO, socialchefen och HR-chefen samt en arbetsgrupp vilken inrymde projektledaren, enhetschefer, verksamhetschefen, PA-konsulter samt fackliga representanter och skyddsombud. Hösten 2018 förändrades projektorganisationen på ett avgörande sätt för att främja tillsitsstyrning och medarbetardrivet utvecklingsarbete. Den tidigare styrgruppen, som haft en relativt passiv roll, togs bort och ersattes av arbetsgruppen som fick bli ny styrgrupp. För att koppla utvecklingsarbetet tätare till medarbetarna organiserades en *operativ arbetsgrupp* med representanter från alla enheter. Denna förändring innebar startskottet för ett avgörande skifte inom projektet.

Den nya projektorganisationen och de processer som äger rum inom den har gott stöd i vad som forskningen konstaterat vara gynnsamt vid utvecklingsarbete. Det finns ett *tydligt ägarskap* som bärs upp av politik och förvaltningsledning, *samarbetet är väl utvecklat* genom den breda representationen i styrgruppen och operativa arbetsgruppen. Det sker också ett *utvecklingsinriktat lärande*, dvs. de erfarenheter och kunskaper som projektet genererar används i konkret verksamhetsutveckling (Brolin och Svensson, 2011; Ellström, 2009). Utvecklingsprocesser där personalen ges stort professionellt handlingsutrymme tycks också vara starkt bidragande till att socialsekreterare väljer att stanna kvar på sin arbetsplats och utvecklar tillit till organisationen (Blomberg och Welanders, 2017).

Det vi ser som avgörande för framgången med den nya organiseringen av utvecklingsarbetet är det tydliga stöd för medarbetardriven utveckling som förmedlas av politik och förvaltningsledning i kombination med ett starkt engagemang bland den operativa personalen. Ytterligare en viktig faktor är att beslutskedjan visat sig fungera när förslag till förändringar lyfts fram av den operativa arbetsgruppen. Det har skapat en tillit till att en ny ledningsfilosofi råder.

Organiseringen fungerar enligt följande: Den operativa arbetsgruppen diskuterar fram utvecklingsförslag som förankras ute på enheterna samt därefter föredras för styrgruppen, vilken beslutar direkt eller vid behov tar frågan vidare till IFO:s ledningsgrupp. I denna process har projektledaren en viktig roll i att dokumentera, strukturera och hålla i processer ända fram till att förslagen blivit verkstad. Exempel på utvecklingsförslag som processats i det här kretsloppet är bland annat att inkludera administratörerna och deltidsarbetare i arbetstidsförkortningen. Ett annat viktigt förslag från arbetsgruppen var att ändra arbetstiden till 8.00-16.00, vilket bidrog mycket till att öka arbetstidsförkortningens positiva effekter för personalen.

Följeforskningen har fungerat som ett stöd vid uppstarten av utvecklingsprocessen. Syftet med processtödet är att bidra till ett självgående och långsiktigt hållbart utvecklingsarbete.

# Framgången i ljuset av domänteorin

- Politiker stödjer och visar förtroende för personalens utvecklingsarbete och professionella kunnande (*politikens domän*).
- Nya chefer leder omorganiseringen i riktning mot tillitsstyrning och uppmuntrar det medarbetardrivna arbetssättet (*förvaltningens domän*).
  - Projektledaren fungerar som verksamhetsutvecklare, fångar upp, dokumenterar förslag och stödjer utvecklingsprocesserna (*förvaltningen/professionens domän*).
- Operativ personal kliver fram, bildar en operativ arbetsgrupp, genererar förbättringsförslag och tar ansvar för utvecklingsarbetet (*professionens domän*).
- Följeforskare kopplar till forskning, nationella strömningar och liknande utvecklingsprojekt (*institutionella villkorens domän*).



Relationer mellan olika domäner i offentligt organiserat socialt arbete (Morén, Perlinsky och Blom, 2015, s. 29).

22

Domänteorin kan kasta ytterligare ljus över varför organiseringen av utvecklingsarbetet fungerar så väl. Morén, Perlinsky och Blom (2015) har utvecklat Kouzes och Micos (1979) grundläggande domänteori om villkoren för verksamhetsutveckling inom människovårdande organisationer. Deras centrala bidrag är att tillföra en fjärde domän: *de institutionella villkorens domän*. Grundtanken inom domänteorin är att politik, förvaltningsledning och profession utgör tre olika domäner som måste samspela vid utvecklingsarbete. De institutionella villkorens domän utgörs av de normer, värderingar och strömningar som råder i samhället, exempelvis via nationell politik, tongivande forskning, styrdokument och opinionsbildning.

I bilden ovan har vi tillämpat domänteorin på 7-timmarsprojektet för att visa hur samspelet fungerat mellan de fyra domänerna: Politik och verksamhets/förvaltningsledning samt professionen är överens om riktningen och utformningen av utvecklingsarbetet. Den tillitsbaserade ledningen och det medarbetardrivna utvecklingsarbetet ges legitimitet och status av bland annat Tillitsdelegationens del- och huvudbetänkande (SOU 2017:56; SOU 2018:47) samt det stöd som forskningen och liknande utvecklingsprojekt, exempelvis i Västernorrland, ger för denna styrmodell (se Klockmo och Jacobsson-Lund, 2017 samt Bohlin och Klockmo, 2018).



# Utvecklingens programlogik

Vid projekt och andra typer av utvecklingsarbete där olika aktiviteter förväntas leda till effekter är arbetet med så kallad programlogik ett verktyg. Begreppet programlogik används ofta synonymt med programteori eller interventionsteori (se exempelvis Vedung, 2009 eller Rogers, 2011). För att göra det lättbegripligt kan programlogiken sägas vara den tankemässiga ryggraden för hur något är tänkt att fungera, dvs. hur och på vilket sätt olika aktiviteter ska leda fram till de önskade resultaten. Vår erfarenhet som följeforskare och utvärderare är att programlogiken borde arbetas igenom och reflekteras mer i de flesta projekt. Risken finns annars att det inte finns någon rimlig logik mellan det som utförs och förväntade resultat. Det kan även finnas olika uppfattningar kring hur ett projekt ska fungera, i sämsta fall motstridiga programlogiker, vilket kan ge upphov till konflikter och genomförandeproblem. Det är därför av värde att arbeta igenom ett projekts programlogik, och helst innan starten. Programlogik är även ett bra verktyg inom utvärdering för att testa hur väl de utförda aktiviteterna leder till önskade effekter.

I 7-timmarsprojektet har vi gjort en rekonstruktion av programlogiken. Tillvägagångssättet har varit att identifiera de centrala aktiviteterna och utifrån projektplanen samt de resonemang som förts av projektmakarna rekonstruera de tänkta effekterna på kortare och längre sikt. Vi har även rekonstruerat nya inriktningsmål för IFO utifrån det beslut Omsorgsnämnden fattade under september 2018 kring 7-timmarsprojektet och hela verksamhetens framtida utveckling.

Vår analys är att flera av aktiviteterna (markerade med fet stil i tabblån), exempelvis förkortad arbetstid, organisering av en operativ arbetsgrupp och inkludering av all personal vid IFO inom 7-timmars-projektet, i stor utsträckning uppnått de avsedda effekterna. Aktiviteterna ledarskapsutbildning och kompetensutveckling för chefer, att personal får ansvar att genomföra specifika uppdrag och värdegrundsarbete, är ännu i ett inledningsskede och inte möjliga att bedöma effekterna av i skrivande stund. Som vi ser det har dessa aktiviteter dock en logiskt sett bra koppling till de förväntade effekterna.

På nästföljande sida presenteras rekonstruktionen av programlogiken för 7-timmarsprojektet och det angränsande utvecklingsarbetet inom den nya Arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Vår skiss ska ses som en tolkning av utvecklingsarbetets programlogik samt som ett underlag för diskussion och reflektion i den fortsatta utvecklingsprocessen.

Aktiviteter	Önskade effekter på kort sikt	Önskade effekter på längre sikt	Mål
Förkortad arbetstid och effektiviseringar	Ökad återhämtning, minskad stress, attraktivare arbetsgivare	Trivsel, god arbetsmiljö och kvalitet till brukarna	<b>Ursprungliga projektmål</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Attraktiv arbetsgivare</li> <li>• Minskad stress</li> <li>• Minskade sjukskrivningar</li> <li>• Minskad personalomsättning</li> <li>• Bibehållen kvalitet i kontakten med brukaren</li> </ul>
Aktiviteter av projektledning och nya styrgruppen	Strategiskt arbete och processtöd som främjar utvecklingsarbetet	Implementering av förkortad arbetstid med budget i balans	
Arbeta fram förslag på ny organisation i nära samverkan med berörda	Sjösättning av ny, mindre hierarkisk organisation med minimerade stuprör	Etablering av ny styr- och ledningsmodell samt ny organisationsform	Nya utvecklingsmål i samklang med följeforskningens förslag (september 2018)
Organisering av en operativ arbetsgrupp med deltagare från alla enheter & professioner	Omorganisering av arbetsätt och samverkansformer	Effektivare arbets- och samverkansformer, "rännor över stuprören"	<b>Tillitsstyrd organisation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Helhetstänkande och samverkan</li> <li>• Tillitsfulla relationer inom hela organisationen</li> <li>• Kultur med "högt i tak"</li> <li>• Gemensam värdegrund (yrkesetik)</li> </ul>
Inkludering av all personal vid IFO inom 7-timmarsprojektet	Initiering av delaktighetsskapande processer	Alla upplever delaktighet och motivation till aktiv medverkan i utvecklingsarbetet	
Dialoginriktade mötesformer och andra aktiviteter mellan arbetsgrupperna	Tillitsskapande processer och erfarenhetsutbyte	Ökad tillit, samverkan och större erfarenhetsutbyte mellan arbetsgrupperna	
Ledarskapsutbildning och kompetensutveckling	Kunskap om och trygghet i nytt ledarskap	Hela organisationen präglas av nya sätt att leda och styra	
Personal får ansvar att genomföra specifika uppdrag	Tillitsskapande processer	Ökad tillit och upplevelse av egenmakt (empowerment)	<b>Medarbetardrivet utvecklingsarbete</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Närvarande och stödjande ledarskap, medledarskap</li> <li>• Handlingsutrymme</li> <li>• Personalorientering</li> <li>• Påverkans- och utvecklingsmöjligheter</li> </ul>
Värdegrundsarbete	Ökad reflektion och medvetenhet om egna utgångspunkter och värderingar	Förhållningssätt som gynnar samspelet med brukare, medarbetare och verksamhetsutveckling	





## Personen eller organisationen?

- Nyckelpersonerna har en avgörande betydelse: de kan både möjliggöra och hindra utvecklingsprocessen.
- Ett vanligt problem är att det blir ett för stort fokus på personen och dennes egenskaper – **en organisation som står eller faller beroende på hur en enskild person agerar är en sårbar och ohållbar organisation.**
- Förändringen beror inte bara på att den kritiserade chefen slutar och ersätts med en annan chef – den beror framför allt på skiftet från en ohållbar och ”okänslig” modell till en tillsitsstyrd, öppen och dialoginriktad organisation.
- New Public Management tillåter dysfunktionell styrning över tid trots starka signaler och allvarlig kritik – modellens fokus är ”hårda” mätetal, kontrollsystem och ekonomi, snarare än mänskliga och kvalitativa värden (t.ex. hur personalen mår och tilliten mellan människor).

25

Frågan om det är personen eller organisationen som avgör hur det fungerar är ständigt återkommande och aktuell. När man i en organisation diskuterar de problem man har eller förändringar som äger rum riktas oftast fokus mot personen. Det blir då också förklaringen till varför saker och ting görs på ett visst sätt, till förekommande konflikter eller förändringar till det bättre eller sämre (”vi har en bra chef nu”, ”chefen lyssnar inte på oss”). Detta gäller även IFO i Ljusdal. Det har pratats mycket om verksamhetschefens roll och vad det betydde när denne slutade. Många menar att det avgjorde saken och möjliggjorde skiftet.

Vi menar att frågan är central och att det är viktigt att förstå det som svaret på frågan inte kan vara antingen personen eller organisationen, utan att det handlar om både och, och om när och i vilka sammanhang respektive faktor har en avgörande betydelse. Frågan är därför långtifrån enkel att svara på. Vår analys är att personen – när det är en person som har en viktig position (en nyckelperson) – i flera avseenden har en avgörande betydelse, men att det är en otillräcklig förklaring till förändringarna av hela organisationen. En nyckelperson kan hindra en förändring eller medverka till att möjliggöra den, men kan bara hindra eller möjliggöra den till en viss punkt. Hon eller han måste alltid ha ett tillräckligt stöd i organisationen, både av sina chefer och kollegor.

Skiftet vid IFO möjliggjordes av att stödet inte längre fanns för den kritiserade chefen och av att det uppstod tillräckligt starka krafter för att genomföra förändringarna. Djupare sett blev det ett paradigmskifte från en organisationsmodell till en annan, från det som brukar betecknas som New Public Management (NPM) till den tillitsstyrda och medarbetardrivna organiseringen. Som forskningen visat har NPM eller ”managementbyråkrati” varit en dominerande och generellt tillämpad men problematisk modell för styrningen av den offentliga sektorn under de senaste decennierna (se t.ex. Christensen och Laegreid, 2006; Hall, 2012; Karlsson, 2017). NPM bygger på ekonomistyrning i stället för behovstyrning, företagsliknande synsätt och kontrollerande (detaljstyrande) administrativa system. Med andra ord är det ett sätt att styra och kontrollera som premierar och möjliggör den toppstyrning och tystnadskultur som har funnits vid IFO. Ett vanligt problem med NPM är också att modellen tillåter eller ger utrymme för en dysfunktionell styrning trots varningssignaler och kritik, eftersom styrningen prioriterar ”hårda”, ekonomiska och kvantitativt mätbara värden och är relativt okänslig för ”mjuka”, sociala och kvalitativa värden. När organisationen istället är lyhörd och tillmäter mjuka värden betydelse blir situationen annorlunda – det skapar förutsättningar för att ta tag i problemen och för att utveckla en förändringsprocess som bygger på socialt samspel, personligt engagemang och att det professionella kunnandet värderas högre (jfr Fransson och Quist, 2018).

## På väg mot en långsiktigt hållbar organisation

- För att undvika sårbarheten är det **viktigt med tydliga beskrivningar av värdegrunden och uttalade krav på de som anställs**
  - både av vad slags chefer och medarbetare organisationen vill ha.
- Det är också viktigt att **definiera vad en hållbar, sund och välfungerande organisation är**
  - t.ex. att den bygger på värden som tillit och lyhörda samtal, och att den har system för att reagera på signaler från verksamheten och enskilda personer.
- Den hållbara organisationen **följer en annan utvecklingslogik, som sträcker sig över en längre tid och utgår från levande utvecklingsprocesser**

27

I och med de former och arbetssätt som har utvecklats är IFO på god väg att bli en långsiktigt hållbar organisation. För att kunna nå det målet är det viktigt att fortsätta arbetet med att definiera vad en hållbar, sund och välfungerande organisation är, vad den måste bygga på och hur den ska fungera över en längre tid.

Det behövs tydliga beskrivningar av den nya värdegrunden, dvs. att verksamheten bl.a. bygger på värden som tillit och lyhörda samtal. Det innebär att det också kan ställas uttalade krav på de som anställs, både ifråga om vad slags chefer och medarbetare organisationen vill ha. Utifrån värdegrunden utvecklas även system för att reagera på signaler från verksamheten och enskilda personer – en inbyggd lyhördhet för problem, kritik och förändrings- eller förbättringsförslag.

På det hela taget följer den hållbara organisationen en annan utvecklingslogik än NPM-organisationen. Den sträcker sig över en längre tid och utgår från levande utvecklingsprocesser. Det innebär att man också behöver öppna upp för en ändrad syn på de ekonomiska ramarna, eftersom det är viktigt att se till de långsiktiga effekterna t.ex. vad gäller personalens hälsa och mående och utvecklingen av det förebyggande arbetet.

## Drivkraften – empowerment och känsla av sammanhang

- Den nya styr- och ledningsfilosofin inom organisationen öppnar upp för fria flöden av kreativ energi, lösningar och kunskapsutveckling.
- Skiftet från New Public Management (NPM) till medarbetardriven utveckling tar sin tid, först tvekar fågeln och sitter kvar i buren trots att luckan är öppen.
- Redan vid arbetsgruppens andra möte klev personalen fram och började tro på sitt handlingsutrymme och möjligheterna att påverka utvecklingen av IFO – i det skedet uppstår en känsla av egenmakt och sammanhang.



28

Vi var med vid den operativa arbetsgruppens första möte i oktober 2018. Vid mötet uppstod en tvekan bland deltagarna kring gruppens uppdrag och vilka ramar som gällde från ledningens håll. Vissa av deltagarna uttryckte ett starkt behov av att klarlägga de här aspekterna medan andra ansåg det vara upp till gruppen själv att avgöra. Vid arbetsgruppens andra möte som ägde rum under november var läget helt annorlunda och präglades av en ökad tillit till det mandat man hade fått och möjligheterna att påverka utvecklingen av projektet och IFO:s verksamhet i stort.

Fenomenet blir begripligt utifrån teorier kring empowerment. Begreppet empowerment kan närmast översättas till svenska med egenmakt, vilket innebär att individen känner att denne har makt över sin egen situation, arbetsuppgifterna och närmiljön (Kanter, 1990, 1993). När beslut fattades av politik och förvaltningsledning att göra projektet medarbetardrivet och den nya operativa arbetsgruppen organiserades, skapades strukturella förutsättningar för empowerment. Vid första mötet fanns emellertid vanan vid den tidigare ledningsprincipen ännu så starkt närvarande att "fågeln" tvekade trots att buren var öppen. I det här läget påbörjades en process i riktning mot att tro på den egna och gruppens kompetens samt handlingsutrymme. Kanter benämner detta som psykologiska förutsättningar för empowerment. En studie av försök att införa en medarbetardriven utveckling inom Försäkringskassan, *Fri som en fågel* (Fransson och Quist, 2018), visar att en liknande situation uppstod där och beskriver det som en återprofessionalisering.

Den operativa arbetsgruppen har kommit att bli motorn i utvecklingsarbetet och arbetat fram förslag som tillfört 7-timmarsprojektet mycket. Bland annat har tidigare gränsdragningsproblem kring vilka som ska inkluderas i arbetstidsförkortningen kunnat lösas, likaså problematiska bemanningskrav.

Gruppens arbete är nu inriktat på att systematiskt gå igenom alla enheters arbetssätt och samarbetsformer för att utveckla dessa. Förutom värdet av de förbättringsförslag arbetsgruppen genererar har den ett viktigt symbolvärde kring delaktighet och inflytande, som starkt bidrar till den kulturförändring som inletts inom ramen för IFO. Det skapas också en begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet sammanhang bland personalen på operativ nivå (se KASAM-begreppen, Antonovski, 2005).

# Exempel från intervjuer på hur skiftet upplevs och förändrar arbetsvillkoren

## Från ”värsta kvinnofällan” till jämställdhet

– Jag är inte med i det [projektet], inte än... har slagits för att få vara med... Jag har varit en av dom kritiska rösterna, som har varit föräldraledig, 20 %. Så i princip har jag ju jobbat lika många timmar, kanske ett par timmar kortare, men tjänar 20 % mindre. Bara för att jag ville lägga upp mina dagar så att det stämde med familj och dagis och så. Det har jag skrikit och bråkat lite om. /.../ Och jag hade en tjurig dag, då mejlade jag direkt till projektledaren att så här kan ni ju inte tänka ... Hon tog upp det samma dag på ledningsgruppen ... Jag liksom argumenterade för att det blir värsta kvinnofällan liksom, och ska dom här... kollektivavtalsreglerna, att man faktiskt har rättigheter att vara föräldraledig, ställas mot den här grejen? Jamen då riskerar vi att tappa föräldralediga ... Ska jag tjäna mindre pengar per timme, oavsett om man är girig eller inte... det blir en konstig känsla. Så jag argumenterade lite för det och så tog hon upp det på ledningsgruppen samma dag! Och hux flux så hade vi ändrat oss.

– Man har en hel timme till sitt barn, det tycker jag är jättevärdefullt som småbarnsförälder. En timme på kvällen är jättemycket för oss. ... Vilket gör att jag också kan jobba heltid, annars hade jag nog varit tvungen att gå ner [i arbetstid] för att kunna känna att jag hann vara mamma.

– Jag kan bara gå till mig själv, jag har ju varit utbränd själv och kom tillbaka i juni. Och vilken skillnad det är nu, bara på dom här två veckorna. Jag har känt att det har varit för mycket och jag har funderat länge på om jag ska gå ner i tid... nej, jag har inte råd. Ensamstående med tre barn. Men nu öppnas det liksom... det också att jag jobbar mindre, så jag är ju mycket, mycket piggare.

## Från exkludering och uppdelning i stuprör till samarbete och erfarenhetsutbyte

– Men det är så här att man är lite van att stå utanför som administratör, som man liksom... ja, det brukar vara så ungefär. /.../ För jag tänker ju också att vi jobbar som en stor enhet och tar man bort lite människor både här och där, då har ju inte alla samma fokus på att ”men nu ska vi bli effektiva, vi ska ha kortare möten”, för då tänker ju... i alla fall jag har då tänkt så här, ”ja, ja, varför ska jag hålla på och utveckla deras arbetssätt för, för jag får ju ändå inte vara med”. Det blir ju lite så där ”ja, ja”, men nu är man ju med i det hela /.../ ja men nu är vi ju en enhet, en som jobbar mot samma mål.

– Alla ska gå in i sjutimmars liksom oavsett förutsättningar liksom, både chefer och i alla led. Och sen tänker jag att vi behöver jobba över gränserna som vi har pratat om ganska mycket, att vi behöver vara vårt IFO. Vi kan stötta, hjälpa, utbyta erfarenheter och kunskap. För jag tänker att många sitter på jättemycket erfarenheter, och att jag som kommer från... har jobbat liksom lite utanför... att det har [varit] mycket besparingskrav ... och jag tänker att folk sitter på jättemycket kunskap. Vi ska kunna hjälpa varann och kollegiegranska varandra på ett annat sätt, jobba mer i en vi-grupp.

# Fortsättning - exempel från intervjuer

## Från toppstyrning och tystnadskultur till öppenhet, medbestämmande och nya roller

- Jag tänker att det ändå är någonting helt nytt och ovant för mig att man får uttrycka sig, man får tänka och tycka här i organisationen... det har ju inte varit så tidigare. /.../ Det har ju varit på en nivå att det har varit en person som har bestämt. Men nu är det inte så längre, nu är det mer liksom att vi får vara med och, liksom, vi bestämmer tillsammans mer.
- Men jag tänker som förvaltningschefen har pratat om att det är liksom ett ansvar, man tar det med förvaltningschefen, i stället för att bara gå och fortsätta bakom stängda dörrar. För jag tror det är det vi är lite ovana... du måste liksom våga kliva fram och klämma och känna på det som inte är bra.
- Jag tycker att organisationen har blivit öppnare, för tidigare då hade man otroligt mycket idéer, det blev så mycket nej och det stannade direkt, så till slut så slutade man ju tänka och tänka på utveckling. Utan man gjorde det man skulle bara och så gick man hem. Men nu känns det som att nu tas ju idéer till vara på från medarbetare.
- Om man uppgraderar specialisterna lite grand så kan dom ha ärenden och så kan cheferna göra det dom faktiskt ska göra, alltså chefa över arbetsfrågor, lönefrågor, personalfrågor, och hålla sig där. För det blir väldigt geggigt när alla är in och klafsar i ärenden.
- Man har ju varit på otroligt många möten där det inte har varit bra ledare, kan jag säga. Och då har det inte varit någon struktur, ingen dagordning. /.../ Och så långdraget... man kommer ingen vart. När man gick därifrån så var det precis på samma ruta som när man gick in! Det tycker jag har blivit mycket, mycket bättre.

# Fortsättning – exempel från intervjuer

## **Från splittrade grupper, vantrivsel och en hög stressnivå till stabilitet, motivation och ett ”helt annat lugn”**

– Ja men alltså det är helt fascinerande, för det är ingen som motiverar någon som jobbar som typ slav. Det är helt omöjligt att få dom att vilja stanna där dom är. Dom vill ju rymma och vill inte vara där. Men har du det här klimatet, ja men då kommer ju folk att vilja vara kvar och kanske... ja, ännu fler söker sig hit.

– Det är inga konsulter inne, det känns som att det är jättebra folk inne som vill vara här, som tänker att dom ska vara kvar. Vi kan liksom bygga och göra grupper som tidigare kanske inte har varit möjligt när det har varit två anställda och fem konsulter, som kommer hit och hackar lite på hur det är här och så drar dom ut, för dom har sina uppdrag liksom... att nu kan vi bli mer stabila. /.../ Ja, för det konstaterade vi ju häromdagen, att det är jättemycket ärenden just nu, det är liksom allvarliga ärenden, mycket våld, så det är ju liksom akutstyrt och hej och hå! ... Men jag upplever att det finns ett, trots i det här kaoset, ett helt annat lugn.

## **Från brist på förtroende till ”en otrolig tillit”**

– Jag tycker det känns lugnare ... det känns som att dom [politisk ledning] också har en otrolig tillit till oss ... det finns ett förtroende.

– När det finns mer tillit, det är ju att jag som medarbetare... att man tror på sig själv och liksom inte sitter och inväntar order, utan att man tänker att man sitter på kompetens och att man... alltså motsatsen till som det har upplevts tidigare, håglös liksom.

– Och som i mitt fall, egentligen att det inte är riktigt någon som vet vad jag gör. Det är ju mera att dom har förtroende för en, att dom vet att man gör det man ska, så man behöver inte ha någon övervakare. Och det tycker jag känns otroligt befriande. /.../ Och då tar man mer ansvar också, tycker jag. Och man blir lojal till arbetsplatsen. Blir inte alls att man är missnöjd längre.



# Förslag inför framtiden

Tack vare projektet finns nu de organisatoriska, personella och värderingsmässiga förutsättningarna på plats för en långsiktig framtidssatsning – det avgörande idag är en **säkring av att organiseringen och nyckelpersonerna finns kvar och får fortsätta utvecklingsarbetet**. Vi föreslår därför:

- Att det tas **beslut om att permanenta arbetstidsförkortningen och formerna för medarbetardriven utveckling** – t.ex. att arbetsgruppen och besluts- samt genomförandeprocesserna fortsätter i sin nuvarande form.
- Att det **arbetas fram en värdegrund för den nya förvaltningen som ligger till grund vid rekryteringen av både chefer och operativ personal**.
- Att organisationen **fullföljer utbildningarna i det nya ledarskapet och fastställer vad det innebär**.
- Att **projektledarens roll i utvecklingsarbetet övertas av kvalitetutvecklaren vid IFO**.
- Att resan mot den sunda och hållbara organisationen **fullföljs, vidareutvecklas och får ta sin tid** – t.ex. genom att de ekonomiska ramarna blir mer långsiktiga och räknar in effekterna av förebyggande arbete och en god arbetsmiljö.

33

Den entydiga slutsatsen från följeforskningen är att satsningen lyckats mycket väl i förhållande till de uppsatta målen. Framför allt har projektet, som inte kostat något att genomföra, fungerat som en katalysator till en genomgripande förändring av styrningen, ledningen och värdegrunden inom IFO. Förändringen har dessutom en stor potential att vidareutvecklas på ett positivt och hållbart sätt över en längre tid.

Vi föreslår därför att arbetstidsförkortningen permanentas inom IFO samt att det görs en analys av förutsättningarna att utvidga den till hela Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

Under 7-timmarprojektet, som i många avseenden kan liknas vid en ”testbädd” för en ny styr- och ledningsprincip, har det utvecklats en organisering av utvecklingsarbetet som är av stort värde att upprätthålla och utveckla. Greppet att organisera en operativ arbetsgrupp har varit mycket lyckat och kan sannolikt utvecklas till en sådan funktion för hela förvaltningen. Det är vid en sådan utvidgning viktigt att upprätthålla de fungerande beslutsvägarna och den funktion projektledarens har haft i utvecklingsarbetet. Den resa mot tillitsstyrning och medarbetardriven utveckling som inletts i Ljusdal kräver att förutsättningarna upprätthålls långsiktigt. Då kan ytterligare vinster sannolikt räknas hem i form av färre externa placeringar och bättre förebyggande insatser. För att säkra upp den positiva processen är det viktigt att både ledarskap och medarbetarskap utvecklas i samklang med de nya styr- och ledningsprinciperna, vilket bör understödjas av fortlöpande utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser. Utifrån programlogiken ser vi även att ett värdegrundsarbete som involverar all personal utgör en bärande plattform för den fortsatta färden (Bringselius, 2018).

# Ljusdal tar täten!

Kommunen har nu en unik möjlighet att gå före och bli ett föredöme för andra kommuner

Förändringen ligger rätt i tiden och kan kopplas direkt till t.ex. Tillitsdelegationens målsättningar

Kan Ljusdal gå hela vägen fram till ett nytt sätt att se på den kommunala ekonomin?

34

Som vi ser det kan Ljusdal också bli ett nationellt föredöme. Förändringarna vid IFO är så pass genomgripande att de bör ses som ett möjligt paradigmskifte inom den sociala omsorgen och överhuvudtaget kommunernas välfärdsarbete.

Arbetstidsförkortningen markerar i sig en brytpunkt i en lång period av ökad press och höjda prestationskrav i arbetslivet. Det är en prioritering av människors mående och familje- och fritidsliv i stället för utbrändhet och ett livspussel som inte går ihop. Det öppnar upp för en annan syn på arbetets villkor och betydelse. Det har också visat sig att de anställda vid IFO i Ljusdal bejaktar den förändringen både som en uppskattad förbättring av de egna arbetsvillkoren och som en mer allmän uppfattning om värdet i att få minska arbetstiden till förmån för annat som är viktigt i livet. I intervjuerna och reflektionerna kring hur det dagliga arbetet vid IFO fungerar idag är det tydligt att man menar att hela organisationen har rört sig närmare medarbetarnas uppfattning om hur arbetslivet bör vara beskaffat eller det som förut ibland kallades för ”det goda arbetet” (t.ex. Gorz, 1999).

Vi har gjort analysen att införandet av den medarbetardrivna utvecklingen innebär ett skifte från det rådande paradigmet för hur offentlig verksamhet ska styras och fungera (”NPM-modellen”) till ett sätt att leda och utveckla arbetet som präglas av delaktighet, medbestämmande och ömsesidig tillit mellan ledningen och personalen (”tillitsstyrning”). Empirin visar att det finns ett mycket starkt stöd bland IFO:s personal för detta skifte och dessutom siffror som tyder på potentiellt stora ekonomiska vinster.

Andra studier och forskning inom området ger en liknande bild och drar slutsatsen att om arbetslivet blir mer personalorienterat så resulterar det också i ett bättre mående och överhuvudtaget större tillfredsställelse i arbetet (t.ex. Håkansson, 2017).

Mot den bakgrunden vill vi avslutningsvis ställa frågan om hur det kommer sig att det man har lyckats med i Ljusdal är så ovanligt och en så ”mirakulös” förändring, trots att resultaten är entydigt positiva och stödet i stort sett enhälligt. Vilka hinder och vilket motstånd finns mot genomförandet av paradigmskiftet? Vad är förklaringen till att ”NPM-modellen”, som är hårt kritiserad och ofta ifrågasatt, fortfarande är dominerande inom arbetet med välfärden och den sociala omsorgen? Varför prövar man inte oftare de alternativ som faktiskt fungerar?

Vi menar att ett rimligt svar på frågorna är att den rådande modellen framför allt är en modell för ekonomisk styrning och kontroll av hela den kommunala (offentlig) ekonomin och att alternativen därför ifrågasätter eller utgör ett hot mot ett ekonomiskt system som har politiskt stöd både lokalt och nationellt. Ljusdalsprojektet har också öppnat upp för andra sätt att se på de ekonomiska ramarna för verksamheterna, t.ex. ifråga om vikten av att prioritera och räkna med långsiktiga effekter av förebyggande arbete, stabila arbetsgrupper och en god arbetsmiljö. För att påvisa de ekonomiska vinsterna skulle det också behövas andra beräkningsmodeller, exempelvis socioekonomiska analyser, och andra sätt att beräkna och finansiera sociala investeringar (se t.ex. Stigendal och Östergren, 2013). Men det skulle å andra sidan innebära en omprövning av ett ekonomiskt synsätt och system som de flesta tar för givet och är inskolade i.

Vi menar också att frågan om de ekonomiska ramarna har en avgörande betydelse både för öppenheten att våga pröva något nytt och för möjligheten att paradigmskiftet ska kunna bli bestående. Motiveringen till projektet var ju till stor del ekonomisk, dvs. att få en budget i balans, bl.a. genom minskade sjukskrivningar och minskad personalomsättning. Det har också handlat om att motverka ökade kostnader för konsulter och t.ex. externa placeringar. I ett längre perspektiv rör det överhuvudtaget problemen med återkommande krav på nedskärningar och åtstramningar inom kommunens välfärdsarbete, vilket ofta leder till en risk att försättas i negativa spiraler med försummat förebyggande arbete och hårt pressade verksamheter. I nuläget ställs också omfattande besparingskrav på socialtjänsten. Det leder i sig till en osäkerhet och ovisshet om framtiden. Frågan blir då om det är möjligt att även åstadkomma en vändpunkt för den kommunala ekonomin, genom att ta sig ur de negativa spiralerna och istället skapa positiva ekonomiska spiraler?

I ett nationellt perspektiv bör frågan slutligen ställas i relation till att Ljusdal är en många landsbygds- och glesbygdskommuner i landet som brottas med likartade problem. I dessa kommuner har budgetramarna blivit allt svårare att hantera utan att göra större nedläggningar och nedskärningar som slutligen urholkar välfärden och ofta upplevs som påtvingade och orättvisa. Den stora utmaningen tycks därför vara att finna en väg till en annan, långsiktigt hållbar ekonomi, där förutsättningarna är relativt sett sämre bl.a. på grund av minskad befolkning, skev åldersfördelning och stora avstånd.

Vi tror att Ljusdal har en unik möjlighet att ta det steget och på så vis bli ett föredöme för de andra kommunerna. Man har visat att man både har modet att pröva okonventionella lösningar och de resurser som behövs för att göra det.

# Referenser

Antonovski, A. (2005). *Hälsans mysterium*. Natur och kultur.

Assmo, P. och Wihlborg, E. (2014). *En annan kommunal ekonomi. Om andra sätt att värdera lokala resurser och aktiviteter*. Linköpings universitet.

Blomberg, H. och Welander, J. (2017). *Kör tills du brakar, sedan kastar vi ut dig om du inte flyr innan. Socialsekreterares berättelser om uppbrott från arbetsplatsen*. Socialvetenskaplig tidskrift 2017:1.

Bolin, M. och Klockmo, K. (2018). *Förändringsarbete för att bli en attraktiv arbetsgivare - 7 timmars arbetsplatsförlagd arbetstid som metod*. Rapport 2018:3: FoU Västernorrland.

Bringselius, L. (red) (2018). *Styra och leda med tillit. Forskning och praktik*. SOU 2018:38.

Brolin, G. och Svensson, L. (2011). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.

Börjeson, L. (2018). *Mångfald och segregation i Sverige*. Hyresgästföreningen.

Christensen, T. och Laegreid, P. (2006). *New Public Management. The Transformation of ideas and practice*. Hampshire.

Fransson, M. och Quist, J. (2018). *Fri som en fågel – Återprofessionalisering inom Försäkringskassan*. Karstads Universitet.

Gorz, A. (1999). *Arbete mellan misär och utopi*. Göteborg: Daidalos.

Gustafsson, K. och Vallström, M. (2018). *På väg mot ett medarbetardrivet utvecklingsarbete? Halvtidsrapport från följeforskning i anslutning till 7-timmarsprojektet inom IFO i Ljusdals kommun*. FoU Välfärd. Arbetsrapport 2018:5.

Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Stockholm: Liber.

Kanter, R.M. (1990) *When giants learn to dance: The definitive guide to corporate America's changing strategies for success*. London: Touchstone:.

Kanter, R.M. (1993) *Men and women of the corporation*. New York: Basic Books.

- Karlsson, T. (2017). *New Public Management – ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- Klockmo, C. och Jacobsson-Lund, A. (2017). *Medarbetardriven förändring – förkortad arbetsplatsförlagd arbetstid, en drivkraft för att utveckla nya arbetssätt*. Rapport 2017:1: FoU Västernorrland.
- Kouzes, J.M. & Mico, P.R. (1979). *Domain Theory: An Introduction to Organizational Behaviour in Human Service Organizations*. *The Journal of Applied Behavioural Science*, 15(4):449–469.
- Morén, S. Perlinski, M. och Blom, B. (2015). *En domänteori för organisering av socialt arbete i offentlig sektor*. *Socialvetenskaplig tidskrift* 2015:1
- Rogers, P. (2011). “*Programteori som verktyg för utvärdering*”, i Blom, B., Morén, S. & Nygren, L. (red.), *Utvärdering i socialt arbete – utgångspunkter, modeller och användning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen.
- SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* Delbetänkande av Tillitsdelegationen.
- Stamm, B.H. (2010). *The Concise ProQOL Manual, 2nd Ed*. Pocatello, ID: ProQOL.org.
- Stigendal, M. och Östergren, P-O. (2013). *Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa*. Malmö stad.
- Svensson, L. Brulin, G. Jansson, S. & Sjöberg, K. (red.). (2009). *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Tillväxtverket (2011). *Vad kan vi lära genom projektföljeforskning?* Rapport 0079. Stockholm: Tillväxtverket.
- Tillväxtverket (2012). *Little Pieces of a Large Puzzle – Sustainable Change through Evaluation Impact*. Rapport 0122. Stockholm: Tillväxtverket.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

# Bilagor

Bilaga 1: Kompsaldon.

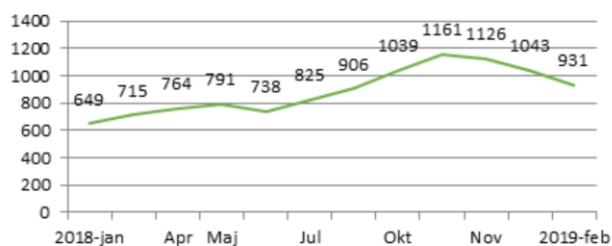
Bilaga 2: Sjuktal.

Bilaga 3: Personalomsättning och kostnader  
för externa konsulter.

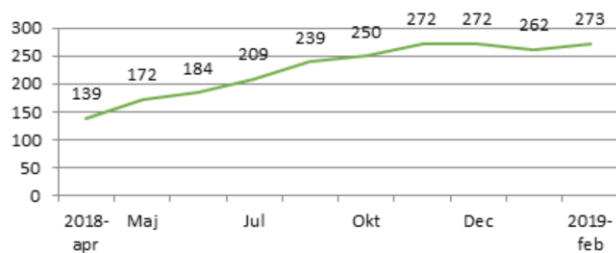


# Kompsaldon – utveckling i totalt antal timmar

## Utveckling av kompsaldon totalt- antal timmar operativ personal



## Utveckling av kompsaldon totalt antal timmar- chefer

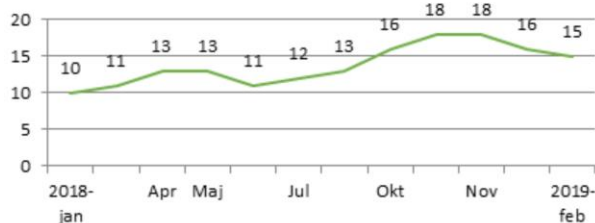


**Kommentar:** Kompsaldon har ökat totalt sett för både chefer och operativ personal under 2018. Det hänger dock sannolikt till stor del ihop med att det under januari 2018 infördes nya regler där restid ger komptid i stället för restidsersättning i pengar som tidigare.

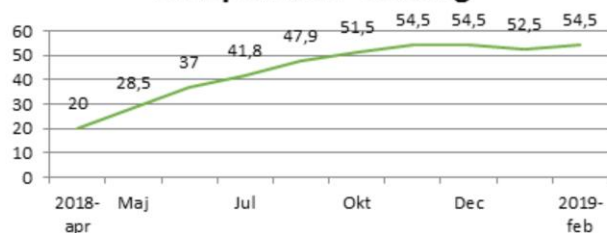


# Kompsaldon i medelvärden

## Medelvärde i timmar av kompsaldon - operativ personal



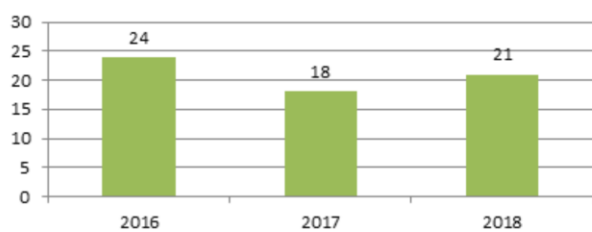
## Medelvärde i timmar av kompsaldon - ledning



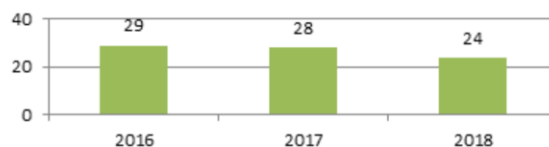
**Kommentar:** Medelvärdet för den operativa personalens kompsaldon har ökat från 10 till 15 timmar under året. För cheferna är motsvarande siffra från 20 till 54,5 timmar, alltså över 30 timmars ökning. Den föregående diskussionen om nya regler för komp. vid resor bör vägas in, men då ökningen för cheferna är så markant bör deras kompsaldon följas över tid. Inget har framkommit under följeforskningen som tyder på att 7-timmarsprojektet är en orsak till chefernas ökade ansamling av komptimmar.

# Sjuktal

## Antal personer utan sjukdagar



## Antal personer sjuka 8 dagar eller mer



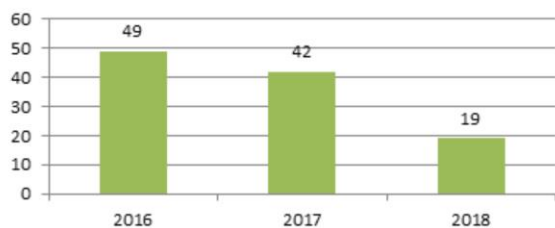
## Antal personer sjuka 60 dagar eller längre



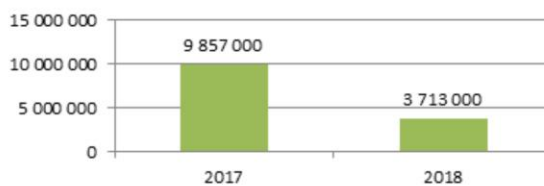
**Kommentar:** Antalet heltidsfriska, dvs. personal utan sjukdagar, ligger relativt stabilt runt 20-25 personer per år under de tre åren 2016-2018. Gällande personer sjuka 8 dagar eller mer har det minskat något under de aktuella åren, från 29 personer till 24. Antalet personer med sjukskrivningar 60 dagar eller längre har minskat med två personer under tidsperioden. Noteras bör att personalen vid IFO ökat med 5 medarbetare sedan 2016.

# Personalomsättning & externa konsulter

## Börjat ny anställning på IFO



## Kostnader för externa konsulter



**Kommentar:** Det har varit stor personalomsättning vid IFO, 40-50 personer under åren 2016-2017. Under 2018 var situationen stabilare med endast 19 nyanställningar. Återstår att se om stabiliseringen fortsätter under 2019. Kostnaden för externa socionomkonsulter minskade med över 6 miljoner kronor under 2018. I skrivande stund (mars 2019) är inga externa socionomkonsulter anlitade.



# Miraklet i Ljusdal

## Slutrapport från följeforskning i anslutning till 7-timmarsprojektet vid IFO

I många kommuner har socialtjänsten stora svårigheter att rekrytera personal, hög personalomsättning och en tuff arbetsmiljö för de som väljer att stanna. Som svar på dessa problem bedriver Ljusdals kommun ett projekt med sju timmars arbetsdag inom Individ- och familjeomsorgen (IFO). Projektet har visat sig leda till flera positiva effekter. Bland annat beskriver personalen att de har fått tid för återhämtning och familjeliv samt en bättre psykosocial och organisatorisk arbetsmiljö. Arbetsgivarens attraktionskraft har också ökat betydligt. Idag är alla vakanta tjänster vid IFO tillsatta. IFO i Ljusdals kommun har numera en tillitsbaserad ledning och medarbetardriven utveckling som vi anser vara så banbrytande att vi valt att kalla slutrapporten för Miraklet i Ljusdal.