

Landstingets centrala kansli i ständig omvandling

Granskning utförd på uppdrag
av revisorerna i
Landstinget Dalarna
2005-06-13

Lisbet Larsson

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING.....	I
1 Inledning.....	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Granskningens syfte, avgränsning och frågeställningar	1
1.3 Tillvägagångssätt/metod	2
1.4 Utgångspunkter vid analysen av förändringsarbetet.....	2
1.5 Läsanvisning för rapporten.....	3
2 Förändringen av landstingets kansliorganisation	4
2.1 Beslut i landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige 2003.....	4
2.2 De ursprungliga kansliorganisationerna	4
2.3 Förarbete inför förändringen av kansliorganisationen 2003	5
2.4 Projektet "ny administrativ stödfunktion" i landstinget Dalarna.....	6
2.4.1 Landstingsdirektörens uppdrag att förändra tjänstemannaorganisationen	6
2.4.2 Planerat genomförande av landstingsdirektörens uppdrag.....	6
2.4.3 Genomförandet av integreringen av stödfunktionerna.....	7
2.4.3.1 Fas 1: 200304-200309	7
2.4.3.2 Fas 2: 200309-200312	9
2.4.3.3 Fas 3: 200401-200406.....	11
2.4.3.4 Fas 4: 200406-200506	14
3 Analys av förändringsarbetet	16
3.1 Analys av organisationsförändringen med hjälp av modellen	17
3.2 Information om projektet	17
3.3 Fattade beslut.....	18
3.4 Resultatet av omorganisationen.....	19
3.5 Kostnader och ekonomiska effekter av omorganisationen	20
3.6 Erfarenheter och lärdomar.....	21
4 Slutsatser och förbättringsförslag.....	22

SAMMANFATTNING

På uppdrag av Landstinget Dalarnas revisorer har Ernst & Young granskat den förändring av landstingets centrala kansliorganisation som beslutades 2003.

Granskningen visar att:

- § Den nya kansliorganisationen inte ännu har klarat uppdraget att integrera hälso- och sjukvårdens kansli i landstingets kansli på ett sådant sätt att organisationen utgör en effektiv stödfunktion för politiker, ledning och verksamheter. Brister fanns fortfarande i utförandet av de olika funktionerna våren 2005. Nya förändringar har initierats av landstingsdirektören för att förbättra arbetssättet och organisationen, dock utan att någon utvärdering först har gjorts av de tidigare genomförda förändringarna.
- § Förändringsarbetet har tappat kraft och försvårats av upprepade personbyten av projektledare och landstingsdirektör, men även av rekryteringen av enhetschefer och personal. En sammanhållande ledning och målmedveten styrning har saknats under projektets senare del.
- § De ändrade direktiven hösten 2003 fördröjde omställningsprocessen och skapade ett merarbete som hittills inte har gett önskat resultat.
- § Den formella styrprocessen har inte använts i tillräcklig utsträckning genom t ex styr-signaler i budget och verksamhetsplan respektive uppföljningar i delårsrapporter och årsredovisning. Detta har försvårat för landstingsstyrelsen att få insyn i förändringsarbetet och har möjliggjort de plötsliga förändringarna i projektet.

Landstinget Dalarna påbörjade 2003 en omfattande och genomgripande strukturell organisationsförändring för att få budgeten i balans och därmed säkra den fortsatta verksamheten. Den politiska organisationen förändrades då det beslutades att Hälso- och sjukvårdens driftstyrelse skulle avvecklas och att Landstingsstyrelsen skulle överta ansvaret. Landstingsdirektören fick samtidigt i uppdrag att genomföra nödvändiga förändringar i tjänstemannaorganisationen. I uppdraget ingick att integrera stabs- och kanslifunktionerna i Hälso- och sjukvårdens kansli med landstinget Dalarnas centrala kansli. Den styrgrupp som ledde arbetet med sammanslagningen lämnade sitt förslag till ny organisation i slutet av 2003. En ny kansliorganisation infördes vid halvårsskiftet 2004.

Ernst & Young har i den här rapporten sammanställt underlag för revisorernas bedömning av den genomförda sammanslagningen av landstinget Dalarnas centrala kansli med Hälso- och sjukvårdens stabs- och kanslifunktioner, samt effekterna av denna. Frågor som ställts inför granskningen är hur sammanslagningen har genomförts, om den nya verksamheten har fått en ändamålsenlig utformning och om den klarar den tredelade funktionen som beredningsstab, ledningsstab och stöd för verksamheterna på ett tillfredställande sätt.

Genomförandet av förändringen av kansliorganisationen inom landstinget Dalarna har präglats av projektets utsträckning i tiden (sammanlagt två år), upprepade personbyten i landstings- och projektledningen samt förändringar av projektdirektiv och oklara beslut. Byten av projektledare och landstingsdirektörer har lett till nya direktiv och nya ledningsgrupper, vilket har gjort att förutsättningarna för projektet förändrats vid flera tillfällen och osäkerheten om vad som gäller har blivit stor. Det ursprungliga syftet med organisationsförändringen, att Hälso- och sjukvårdens kansli skall integreras i landstingets kansli, är i bästa fall sakta på väg att uppnås. Diskussionerna kring kansliets roll och hur arbetet bör organiseras har inte varit det

centrala under den senare delen av projektet, som istället har dominerats av oron för enskilda anställdas framtid. En sammanhållande ledning och målmedveten styrning av projektet har saknats under samma tid.

Förändringen av kansliorganisationen inom landstinget Dalarna var väntad när beslutet kom. Förberedelser hade gjorts under ett halvår med hjälp av olika konsulter som hade engagerats för att bedöma utgångsläget och föreslå möjliga förändringar. Den första projektledaren utgick troligen från deras arbeten vid struktureringen av genomförandet av uppdraget. När hon slutade i september 2003 hade projektet kommit relativt långt i genomförandet av det ursprungliga direktivet. Det organisationsexperiment som följde efter ett studiebesök i Värmland kan i efterhand ses som ett misstag, då organisationen senare återgått till en mer traditionell modell. Någon analys av förutsättningarna för att genomföra en liknande förändring gjordes dock inte. Viktiga skillnader var t ex att projektledarna i landstinget i Värmland kom utifrån utan lojalitetsband till personer i organisationen. Dessutom hade de tydligt mandat och klara befogenheter att genomföra förändringar i organisationen.

Projektets intention med stor delaktighet, diskussioner i tio olika arbetsgrupper och regelbundna förhandlingar med de fackliga ombuden har varit lovvärd. Det har dock bidragit till den långsamma takten i förändringsarbetet. Projektets ursprungliga syfte har motverkats av de psykologiska processer som uppstått efterhand vid organisationsförändringen och den kulturkollision som har blivit följden. Resultatet har blivit kompromisser och att tidigare fattade beslut ändrats. Upprepade förskjutningar av tidsplanen och förlängning av projekttiden har blivit konsekvensen. Vad organisationsförändringen har resulterat i är svårt att se i dagsläget, men den står inte i proportion till den stora arbetsinsats som har lagts ned på projektet.

Inom landstinget Dalarna behöver ett flertal åtgärder vidtas för att förbättra och kvalitetssäkra stödet från kansliorganisationen.

- § Lärdomar bör tas av erfarenheterna från förändringsarbetet med den nya administrativa stödfunktionen, så att misstagen inte upprepas.
- § Diskussioner behöver föras i chefsgruppen på huvudkontoret kring hur kansliet ska fullgöra uppgiften att vara en effektiv stödfunktion för politikerna, ledningen och verksamheterna. Förslag bör formuleras gemensamt och formella beslut tas om förändringar.
- § De olika funktionerna behöver ses över gemensamt i chefsgruppen så att åtaganden kan preciseras i skriftliga uppdrag med realistiska mål för respektive enhet. Rollerna för enheterna liksom internt på varje enhet behöver preciseras.
- § Mötesplatser och forum för fortsatt utveckling av organisationen behöver skapas, så att enheternas synpunkter och idéer kan tillvaratas.
- § Helhetstänkandet inom kansliet behöver utvecklas och integreringen behöver fortsätta.
- § Ekonomistyrningen behöver förbättras. Det gäller exempelvis redovisningen av projektkostnader, så att verkliga och bokförda kostnader överensstämmer.
- § En översyn behöver göras av kompetensbehovet inom personalfunktionen för att fylla de luckor som orsakats av de förtida pensionsavgångarna.
- § En ny och mer omfattande utvärdering av kansliorganisationen bör göras som grund för dess framtida utveckling.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

På uppdrag av Landstinget Dalarnas revisorer har Ernst & Young granskat den förändring av landstingets centrala kansliorganisation som beslutades 2003.

Landstinget Dalarna påbörjade 2003/2004 en omfattande och genomgripande strukturell organisationsförändring för att få budgeten i balans och därmed säkra den fortsatta verksamheten. Den politiska organisationen förändrades då det beslutades att Hälso- och sjukvårdens driftstyrelse skulle avvecklas och att Landstingsstyrelsen skulle överta ansvaret. Landstingsdirektören fick samtidigt i uppdrag att genomföra nödvändiga förändringar i tjänstemannaorganisationen. I uppdraget ingick att integrera stabs- och kanslifunktionerna i Hälso- och sjukvårdens kansli med landstinget Dalarnas centrala kansli. Den styrgrupp som ledde arbetet med sammanslagningen lämnade sitt förslag till ny organisation i slutet av 2003. En ny kansliorganisation infördes vid halvårsskiftet 2004.

1.2 Granskningens syfte, avgränsning och frågeställningar

Ernst & Young har i den här rapporten sammanställt underlag för revisorernas bedömning av den genomförda sammanslagningen av landstinget Dalarnas centrala kansli med Hälso- och sjukvårdens stabs- och kanslifunktioner, samt effekterna av denna. Frågor som ställts inför granskningen är hur sammanslagningen har genomförts, om den nya verksamheten har fått en ändamålsenlig utformning och om den klarar den tredelade funktionen som beredningsstab, ledningsstab och stöd för verksamheterna på ett tillfredställande sätt.

En utvärdering av omorganisationen av landstingets kansli har gjorts av Högskolan Dalarna under våren 2005. Utvärderingen har fokuserats på frågeställningarna om kundfokus har uppnåtts, om verksamheten är mer kostnadseffektiv än tidigare samt om kvalitén i ärendebereidningen har förbättrats. Resultatet av högskolans utvärdering behandlas som kompletterande information vid revisorsgranskningen och utvärderingens resultat sammanfattas under en särskild rubrik i rapporten.

Granskningen har koncentrerats till hur omställningen har genomförts. Förändringsarbetet under de senaste två åren har kartlagts som underlag för analysen. Jämförelser görs mellan:

- *de tidigare kansliorganisationerna inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen och landstingets kansli,*
- *förslaget till ny gemensam kansliorganisation som lades fram i slutet av 2003,*
- *den faktiska kansliorganisationen vid starten i juli 2004 och*
- *kansliorganisationen våren 2005.*

En översiktlig beskrivning görs av hur omställningen gått till, vad som har gjorts vid olika tidpunkter och av vem med start från beslutet i fullmäktige om avvecklingen av driftsstyrelsen. På vilket sätt nödvändiga och formella beslut kring olika ställningstaganden har fattats ingår i kartläggningen. Kommunikationen och informationen till berörd personal före och under omställningsprocessen beskrivs också och en bedömning görs om den utifrån gängse normer kan anses ha varit tillräcklig. Erfarenheter och möjliga lärdomar av organisationsför-

ändringen sammanställs och presenteras. En bedömning görs sedan om den nya organisationen utifrån ett ledningsperspektiv kan anses vara optimal utifrån kansliets tre funktioner att bereda politiska beslut, vara ledningsstab och ett stöd för verksamheterna. Utifrån bedömningen lämnas förändringsförslag.

De ekonomiska effekterna av organisationsförändringen analyseras också. En sammanställning görs av projektkostnader, avvecklingskostnader, omflyttningskostnader, personalkostnaderna som garantipensioner och avgångsvederlag. En bedömning görs sedan av när eller om den nya sammanslagna organisationen uppnår de ekonomiska effekterna som eftersträvas. Även risken för suboptimering inom de administrativa verksamhetsgrenar berörs.

1.3 Tillvägagångssätt/metod

Insamlingen av material har gjorts genom intervjuer och granskning av relevanta dokument.

Intervjuer har gjorts med nyckelpersoner som har haft insyn, ansvar och olika funktioner under organisationsförändringen samt representerar olika administrativa enheter och ursprungsorganisationer. Intervjupersonerna har valts ut i samråd med revisorerna. Personerna har intervjuats individuellt och i grupp.

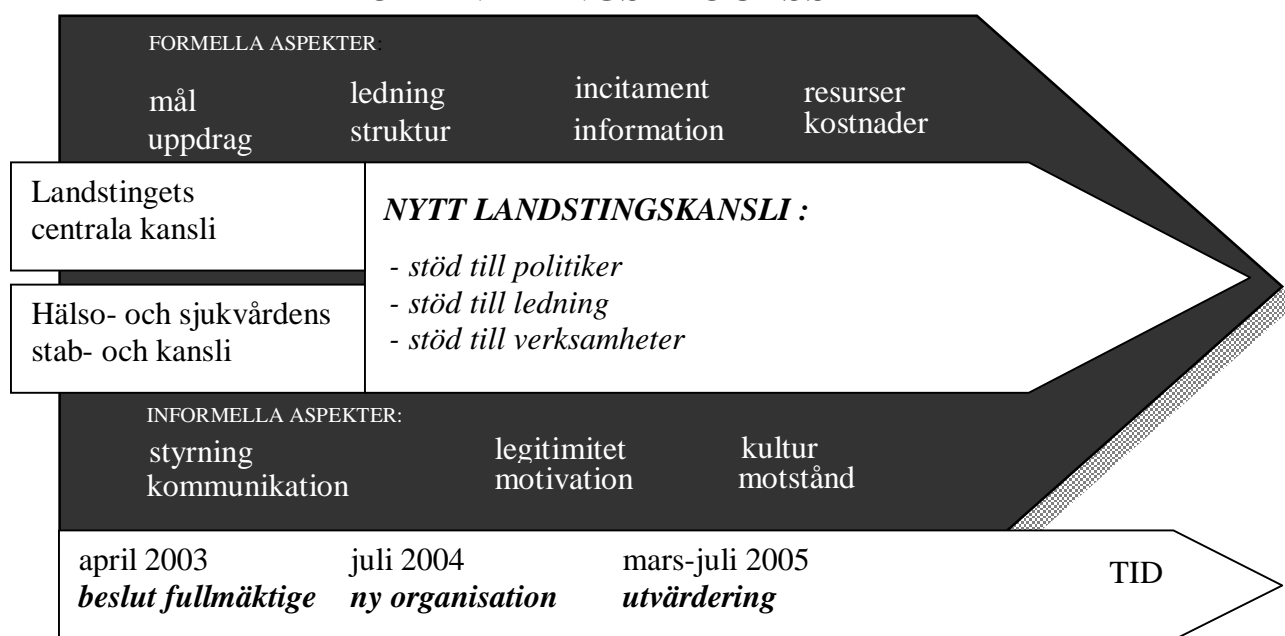
Dokument som har granskats är diarieförda dokument och övrigt material om förändringen av kanslifunktionen samt tidigare konsultrapporter. Projektdokumentationen är mycket omfattande. En mängd protokoll finns från möten i främst arbetsgrupper och MBA-gruppen under den två år långa projektiden. Det diarieförda materialet är till stor del sorterat och har behövt kompletteras med andra interna informationsdokument för kartläggningen av förändringsarbetet.

1.4 Utgångspunkter vid analysen av förändringsarbetet

Vid analysen betraktas organisationen som ett system där olika faktorer påverkar varandra och tillsammans leder till en viss händelseutveckling. Vid organisationsförändringar har såväl formella som informella faktorer betydelse för händelseutvecklingen och resultatet av en omorganisation. I figuren på nästa sida sammanfattas förändringen av kansliorganisationen i en modell som illustrerar väsentliga faktorer som vi beaktat vid analysen av genomförandet.

Vid förändringsprocesser har ledningens agerande stor betydelse. Det t ex är också viktigt när och hur beslut fattas och *information* ges för hur den tolkas av de berörda och vilka reaktioner som uppstår. Under arbetet med att skapa en kansliorganisation med en sammanhållande struktur bör olika enheternas samverkan och *kommunikation* säkerställas. En risk för suboptimering uppstår lätt om varje enhets beslut grundas på en bedömning av enbart nyttan och *kostnaden* för den egna verksamheten..

FÖRÄNDRINGSPROCESS



Figur 1. Modell vid analys av förändringen av landstingets kansliorganisation

1.5 Läsanvisning för rapporten

I rapporten görs en detaljerad genomgång av förändringsarbetet. Projektets utgångsläge med direktiv och ursprungliga organisationer beskrivs innan genomförandet av projektet kartläggs och granskas. Landstingsdirektörens uppdrag att förändra tjänstemannaorganisationen och det planerade genomförandet jämförs med det faktiska genomförandet av integreringen av stöd-funktionerna.

Vid granskningen delas förändringsprocessen in i fyra faser. På sidan 16 i inledningen till avsnittet "Analys av förändringsarbetet" finns en figur som sammanfattar organisationsförändringen. För dem som vill få en snabb uppfattning om hur förändringen av kansliorganisationen har genomförts rekommenderas att börja med ovanstående figur och sedan gå tillbaks och läsa mer ingående om de olika faserna utifrån intresse.

Analysen av förändringsarbetet görs sedan med hjälp av modellen ovan samt utifrån de specifika frågeställningarna. Rapporten avslutas med avsnittet slutsatser och förbättringsförslag.

2 Förändringen av landstingets kansliorganisation

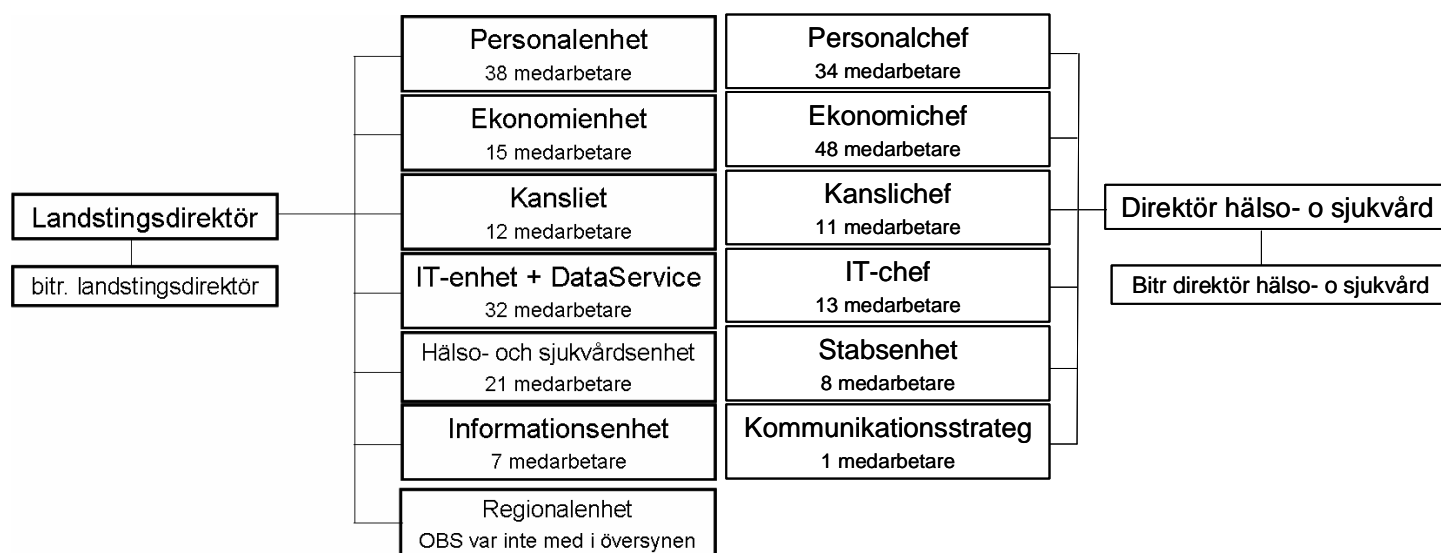
2.1 Beslut i landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige 2003

I landstingsstyrelsen den 3 april 2003 och i landstingsfullmäktige den 14 april 2003 beslutades att Hälso- och sjukvårdens driftstyrelse (HSD) skulle läggas ned den 1 juli 2003 och att landstingsstyrelsen därefter direkt skulle ansvara för Hälso- och sjukvården. Bakgrunden till beslutet var landstingsstyrelsens strävan efter ett ökat inflytande över genomförandet av planerade åtgärder avseende budgetkontroll, verksamhetsfrågor och förändrings-/utvecklingsfrågor genom en närmare kontakt och en rakare kommunikation utan mellanhänder mellan landstingsstyrelsen och verksamhetsansvariga. Andra syften var bättre nyttjande av den samlade ledningskompetensen och möjligheter till besparingar.

Landstingsdirektörens roll förändrades genom beslutet. Utöver landstingsdirektör blev han/hon förvaltningschef för hälso- och sjukvården och administrativ chef för de samlade kanslifunktionerna. Från och med 1 augusti skulle verksamhetscheferna rapportera till landstingsdirektören, samtidigt som direktören för hälso- och sjukvården var administrativt ansvarig för hälso- och sjukvårdens verksamheter fram till hälso- och sjukvårdsförvaltningens nedläggning 1 oktober. Förändringen av tjänstemannaorganisationen innebar att en chefsnivå togs bort och att hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab genom beslutet blev överflödig. En integration av stabsfunktionerna med landstingets centrala kansli var nödvändig. Direktören för hälso- och sjukvården och de olika stabscheferna inom hälso- och sjukvårdens blev övertaliga.

2.2 De ursprungliga kansliorganisationerna

Före omorganisationen fanns kansliorganisationer inom landstinget på både en övergripande nivå och inom förvaltningarna. Arbetsuppgifter överlappade delvis varandra. I figuren nedan framgår hur landstingets kansli och hälso- och sjukvårdens kansli var organiserade.



Figur 2. Landstingets kansli samt hälso- och sjukvårdens kansli t o m maj 2004

Inom landstingets kansli arbetade sammanlagt cirka 125 personer som berördes av omorganisationen. Inom landstingets kansli fanns en personalenhet, en ekonomienhet, kansli, IT-enhet, hälso- och sjukvårdsenhet och informationsenhet samt en regionalenhet som inte berördes av den administrativa översynen.

Inom hälso- och sjukvården Dalarna arbetade sammanlagt cirka 115 personer. Organisationen var uppdelad i en personaladministrativ funktion och en ekonomifunktion som stöd för dels närsjukvården och dels länssjukvården. Formellt var t ex personalsekreterarna underställda läns- eller närsjukvårdscheferna, medan endast 6 medarbetare var anställda på kansliets personalenhet. Inom staben fanns dessutom ett kansli, en IT-enhet, en mindre stab, samt en kommunikationsstrateg.

2.3 Förarbete inför förändringen av kansliorganisationen 2003

Redan 2001 inleddes en förändring av hälso- och sjukvårdens styr- och ledningsfunktion efter beslut i landstingsfullmäktige. En översyn av administrationen inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen gjordes, för att möjliggöra besparingar på cirka 10 miljoner kronor. Uppdraget begränsades till ekonomi- och personaladministrationen. En intern arbetsgrupp tillsattes som fick i uppdrag att lämna förslag på en ny organisation som skulle minska kostnaderna inom administrationen, men även var framåtsyftande och långsiktigt hållbar. Arbetsgruppen föreslog dock inga större förändringar av organisationen. Genom utvecklade arbetsrutiner inklusive IT-stöd, specialisering och outsourcing av delar av verksamheten skulle de önskade besparingarna göras. Besparingarna gjordes i första hand inom ekonomifunktionen.

Under 2002 aktualiserade den politiska ledningen i landstinget Dalarna en förnyelse av förtroendemannaorganisationen. I verksamhetsplanen 2003-2005 angavs inriktningen för förnyelsen. "Såväl förtroendemanna- som tjänstemannaorganisationen ska vara ändamålsenlig, överlappning och dubbelarbete ska inte förekomma." Landstingsdirektören påbörjade därefter arbetet med att anpassa landstingets kansli, så att tjänstemannaorganisationen skulle motsvara de politiska intentionerna. Ett led var att engagera två olika konsultföretag för att ta fram underlag inför en framtida organisationsförändring.

I konsultrapporten "Organisation av strategiska och operativa stödfunktioner i Landstinget Dalarna - en teoretisk analys" från 2002-10-29 redovisas för- och nackdelar med olika organisatoriska alternativ. Slutsatser som konsulten drar är att strategier och långsiktiga handlingsplaner för den samlade verksamheten bör beredas av landstingets centrala kansli under ledning av landstingsdirektören, att de stödjande administrativa resurserna bör läggas i en särskild organisation med annan organisatorisk placering än de som arbetar med strategiska frågor, att de operativa administrativa resurserna bör knytas till respektive arbetsplats och att verksamhetsansvariga chefer behöver stöd av controllers i den direkta ledningsfunktionen.

I konsultrapporten " Underlag till utformningen av landstingets kansli i Landstinget Dalarna " från 2003-02-28 beskrivs kansliets ansvar och centrala arbetsuppgifter. Utvecklingsområden lyftes också fram som t ex att ett större lärande behövde utvecklas i organisationen genom utvärderingar och uppföljningar av fattade beslut. Diskussioner fördes med ekonomidirektör, personaldirektör, direktören för hälso- och sjukvården och beställarchefen för hälso- och sjukvården. Konsultens slutsats var att en traditionell framtida kansliorganisation var att föredra.

2.4 Projektet "ny administrativ stödfunktion" i landstinget Dalarna

I samband med beslutet i landstingsstyrelsen i april 2003 om förändringen av tjänstemannaorganisationen fick landstingsdirektören i uppdrag att utforma en ny ledningsorganisation och integrera HSD:s kansli med landstingets kansli.

2.4.1 Landstingsdirektörens uppdrag att förändra tjänstemannaorganisationen

Landstingsstyrelsen gav landstingsdirektören i uppdrag att *skyndsamt forma en ny ledningsorganisation*, samt att *integrera hälso- och sjukvårdens kansliresurser med landstingets kansli*. Övriga förvaltningar berördes inte av beslutet.

Landstingsdirektören presenterade den 22 april en skriftlig **plan** för sitt uppdrag i **landstingsstyrelsens planeringsutskott**. I planen förtydligades uppdraget med avseende på vad som skulle uppnås, när det skulle ske och hur uppdraget skulle genomföras.

Utgångspunkt för uppdraget var att landstingsdirektörens roll skulle förändras så att han/hon i den nya organisationen skulle vara förvaltningschef med direktrapporterande linjechefer. Kring landstingsdirektören skulle också en ledningsfunktion/stab skapas med "erfoderliga kompetenser för att bistå den politiska organisationen i dess ansvar"¹.

Ledningsfunktionen skulle omfatta all landstingsverksamhet och de skulle bistå med följande.

- § Formulera de uppdrag/avtal som verksamheterna ska fullgöra, samt tillse att verksamheterna kan fullgöra uppdragen med tilldelade resurser.
- § Uppföljning och utvärdering av ingångna avtal.
- § Sköta och utveckla den verksamhet som bedrivs i egen regi.
- § Ta ansvar för att landstinget som administrativt system sköts på ett bra sätt.

Den här delen av uppdraget skulle enligt planen vara klar 1 oktober 2003.

I planen fanns också direktiv för den andra delen av uppdraget: att integrera stödfunktionerna i dåvarande HSD med landstingets kansli. "De nya kansliresurserna ska samlas i en på *länsnivå gemensam stödfunktion* för den politiska ledningen, tjänstemannaledningen, hälso- och sjukvårdsorganisationen och övriga förvaltningar." Förändringarna av kansliorganisationen skulle vara genomförd senast vid årsskiftet 2003/2004.

2.4.2 Planerat genomförande av landstingsdirektörens uppdrag

Även hur genomförandet av de båda uppdragen skulle gå till beskrevs i den nämnda planen. Landstingsdirektören skulle omedelbart starta den första delen av arbetet med att precisera ansvarsområden, strategiska funktioner och erfoderliga kompetenser i den beskrivna ledningsfunktionen. Därefter skulle ledningsorganisationen bemannas. Den nya ledningsfunktionen skulle utgöra grunden för den andra delen av uppdraget.

Ett projekt skulle startas enligt medbestämmandeavtalet (MBA) för att identifiera de arbetsuppgifter som skulle utföras av det nya kansliet. En genomgång av nuvarande arbetsuppgifter

¹ Plan för uppdrag att införa ny ledningsorganisation samt integration av stödresurser, 20030415.

och uppgiftsfördelning skulle göras samt en inventering av stödbehov hos samtliga intressenter. I planen uttrycktes målsättningen med projektet på följande sätt. "Projektet ska beskriva vilka funktioner som behövs i framtiden och hur de ska bemannas. Förslag på möjliga besparingar ska också tas fram. Med detta som underlag ska projektet föreslå en ny organisatorisk lösning byggd på en integrerad enhet i landstingets kansli."

2.4.3 *Genomförandet av integreringen av stödfunktionerna*

Projektet fick arbetsnamnet "ny administrativ stödfunktion" i landstinget Dalarna. I efterhand är det tydligt att projektets genomförande kan delas in i fyra faser. Under respektive fas var olika projektledare ansvariga och förändringsarbetet bedrev på olika sätt.

2.4.3.1 *Fas 1: 200304-200309*

Landstingsdirektören utsåg omgående efter landstingstyrelsens beslut direktören för hälso- och sjukvården till projektledare för integreringen av kanslierna samt en tjänsteman på HSD:s kansli till administrativ stödperson för projektet.

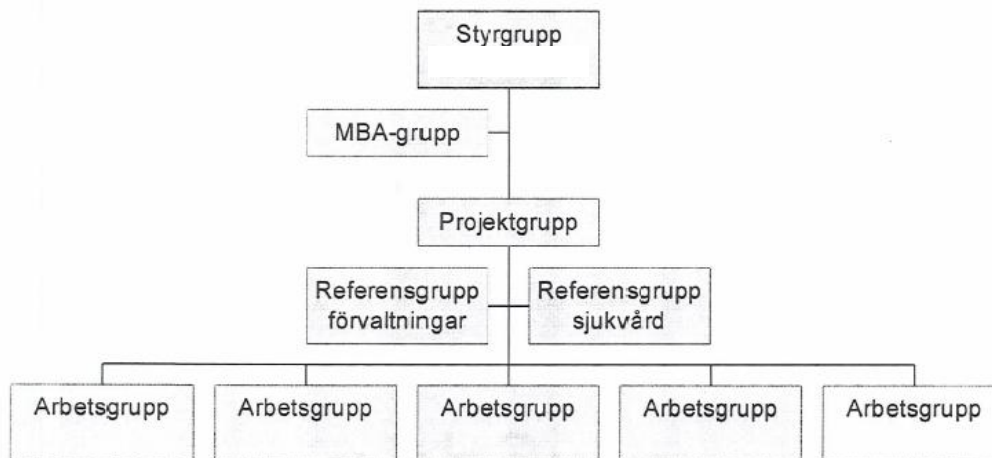
17 april presenterade Landstingsdirektören och projektledaren ett **projektdirektiv** vid en MBA-förhandling med de fackliga ombuden. I direktivet definierades projektets syfte och mål samt tidsramar och resurser. Målet definierades på följande sätt. "När projektet avslutas finns *en effektiv administrativ organisation som ger stöd* till landstingsledning, den politiska organisationen, hälso- och sjukvårdsorganisationen samt övriga förvaltningar och *som bidrar till att alla verksamheter kan nå de politiskt uppsatta målen.*" Kostnader som skulle uppstå skulle rymmas inom ramen för ordinarie budget. Tidpunkten för projektets avslutande angavs till senast 31 december 2003.

25 april hade en mindre arbetsgrupp som Landstingsdirektören hade tillsatt ett första möte kring uppdraget att förändra tjänstemannaorganisationen. Samtliga personer hade fått tillgång till bl a de interna rapporter som tagits fram som underlag inför organisationsförändringen.

8-9 maj höll landstingsdirektören ett arbetsmöte med arbetsgruppen för att planera uppdragets genomförande. Deltagarna i arbetsgruppen deltog senare i projektets styrgrupp alternativt referensgrupp.

26 maj på Hälso- och sjukvårdens sista ledningsgruppsmöte presenterade projektledaren tillsammans med landstingsdirektören en detaljerad **projektplan** för sammanslagningen av kanslierna. Information gavs också på mötet om landstingsdirektörens nya chefsroll och direktören för hälso- och sjukvårdens fortsatta administrativa ansvaret för förvaltningen till den 30 september. I projektplanen nämndes att landstingsdirektören hade preciserat den nya linjeorganisationen och även den strategiska ledningen för landstinget, vilket sågs som nödvändiga förutsättningar för projektet ny stödfunktion. Projektet skulle pröva frågan om en möjlig tudelning mellan strategiskt ledningsstöd och mer operativt stöd, samt organisationsformen för det administrativa stödet. Projektet avgränsades till de administrativa funktioner och kompetenser som fanns i HSD och som var gemensamma med landstingets kansli.

Projektplanen innehöll såväl en aktivitets- och tidsplan som en projektorganisation med definierade uppgifter för uppdragsgivaren och de olika grupperna. Projektorganisationen för "ny administrativ stödfunktion" framgår av figuren nedan.



Figur 3. Projektorganisation för "ny administrativ stödfunktion"

I projektplanen framhölls också att projektet skulle genomföras med delaktighet så att de flesta som berördes av förändringen skulle delta i forandet av den nya stöd funktionen. Det mesta av arbetet skulle läggas på diskussioner i arbetsgrupperna och projektgruppen. Information och medbestämmande frågor skulle skötas enligt medbestämmandeavtalet (MBA). Därutöver uppmanades berörda chefer att sköta informationsansvaret till sina anställda på ett optimalt sätt.

Enligt tidsplanen skulle en kartläggning av arbetsuppgifter ske i juli-augusti. Under september-oktober skulle uppgifterna analyseras och diskuteras. Ett preliminärt förslag till ny organisation skulle finnas före 1 november. Under november-december skulle konsekvenserna av förslagen och det praktiska genomförandet granskas, förhandlas och eventuella förändringar göras.

5 juni startade projektet formellt med möten i styrgruppen, projektgruppen och MBA-gruppen där direktiven och projektorganisationen fastställdes. Grupperna konstituerades och informerades utifrån projektplanen. I styrgruppen fanns representanter för landstingets kansliledning, närsjukvården och länssjukvården. Projektgruppen bestod av projektledaren, projektstödpersonen, samt ordföranden i de olika arbetsgrupperna. I arbetsgrupperna fanns representanter för både HSD och landstingets kansli. Fem arbetsgrupper bildades utifrån områdena: ekonomi- och personaladministration, system/uppdrag/hälso- och sjukvård, kommunikation/informatik, förnyelse/utveckling och kanslifunktioner. Grupperna formerades, förhandlades och startade därefter arbetet med att inventera arbetsuppgifterna.

Förslag presenterades redan då på bemanningen av landstingsdirektörens stab dvs de personer som skulle inneha ledningspositioner. Landstingsdirektörens hade därmed löst första delen av uppdraget att skapa en ny tjänstemannaorganisationen. Vid genomgången av projektplanen betonades att projektet endast skulle åstadkomma en sammanslagning av de båda administrativa organisationerna. Eventuella utvecklingsförslag skulle inte hanteras i nuläget.

12 juni hade både referensgruppen sjukvård och referensgruppen förvaltningar sitt första möte. Avsikten med referensgrupperna var att skapa en dialog mellan projektgruppen och företrädare för verksamheten för att klarlägga stödbehovet i verksamheterna.

Under augusti/september arbetade arbetsgrupperna med inventeringen av arbetsuppgifter och med att ta fram ett förslag på framtida organisation av respektive funktion. 16-17 september

träffades projektgruppen för att sammanställa arbetsgruppernas resultat. På mötet diskuterades lämplig organisationsmodell. Projektgruppen föreslog en modell utifrån befintliga kompetensområden. Behovet av en administrativ chef diskuteras också.

18 september åkte delar av MBA- och styrgruppen till landstinget i Värmland på studiebesök för att få veta inblick i hur de hade genomfört sin omstrukturering. Besöket upplevdes som inspirerande. Det var allmänt känt att direktören för hälso- och sjukvården och tillika projektledaren skulle sluta 30 september för att tillträda en ny tjänst i ett annat landsting. Före resan till Värmland hade ingen ny projektledare utsetts.

2.4.3.2 Fas 2: 200309-200312

22 september revideras projektdirektivet av landstingsdirektören. En ny projektledare och administrativ stödperson utsågs. Projektdirektivet förändrades på tre punkter:

- § besparingskraven preciserades
- § uppdragets inriktning förändrades
- § en avvecklings-/utvecklingsgrupp skulle bildas.

Det sades nu att omorganisationen skulle leda till minskade kostnader med minst 15 % jämfört med nuvarande organisation, dvs besparingar på 25 miljoner skulle göras. Beslutet om de ändrade direktivet fattades i styrgruppen. Syftet med omorganisationen var inte längre att sammanföra kanslierna utan att en ny administrativ stödfunktion skulle byggas med funktionerna centraliserade och samlade på länsnivå. En avvecklings/utvecklingsgrupp skulle bildas med chefs- och personalstöd utifrån ett principbeslut som tagits i landstingsstyrelsens personalutskottet 28 maj 2002. Den nya projektledaren informerade ordförandena i arbetsgrupperna individuellt om de ändrade direktiven. Tidsplanen var dock densamma. Projektet skulle avslutas den 31 december 2003.

26 september hade projektledningen ett informationsmöte med berörd personal som då fick information om de ändrade direktiven. Arbetet i projektgruppen, arbetsgrupperna och referensgrupperna fortsatte under hösten. Styrgruppen och MBA-gruppen informerades fortlöpande om utvecklingen av projektet. Om personalutskottet fått någon återkoppling har inte framkommit. Under oktober skulle arbetsgrupperna slutföra inventeringarna och presenterade sina förslag, men några grupper var inte klara. Tidsplanen blev förskjuten med en månad.

Parallellt med detta arbete inventerades verksamheternas, ledningens och politikernas stödbehov. 10 oktober skickas en enkät till alla linjechefer inom hälso- och sjukvården samt till förvaltningschefer inom landstinget Dalarna för att inventera och beskriva behoven av administrativt stöd i verksamheterna. Svaren sammanställdes och utgjorde ett underlag i de fortsatta diskussionerna. Under oktober engagerades också en extern person av landstingsdirektören som extra projektstöd och bollplank till projektledaren med uppdrag att ta fram ledningens och politikens behov. Någon dokumentation eller sammanställning av dessa intressenters stödbehov har inte framkommit vid granskningen.

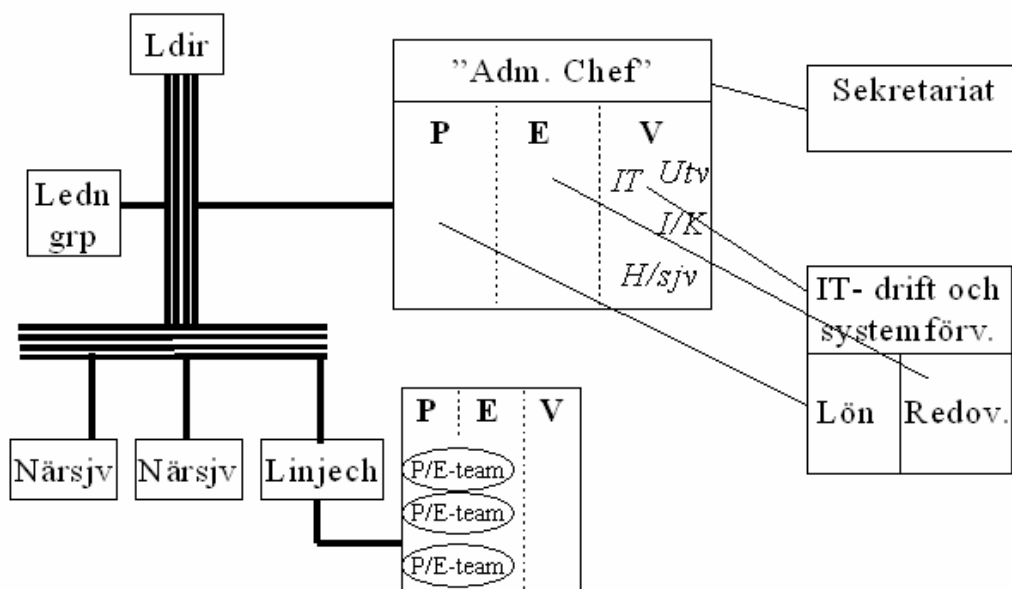
Dessutom inleddes diskussioner med facken om omställningsprocessen den 10 och 14 oktober. Tanken var att frigöra alla från den nuvarande organisationen, besluta om en ny organisation och bemanna den utifrån behoven. Avvecklingsgruppens bildande diskuterades också. Gruppen skulle ta hand om personalen och se till att alla fick samma information. Övertaliga skulle erbjudas olika åtgärder i enlighet med det beslut som tagits 2001 i landstingsstyrelsens

personalutskottet om förmåner vid avveckling. 24 oktober förhandlades hur omställningen skulle gå till i MBA-gruppen. Nyckelbefattningar skulle utannonseras och tillsättas först innan övrig tjänster skulle bemannas. Det beslutades att en beskrivning av kompetenser för nyckelbefattningar och en ny organisation skulle presenteras för MBA-gruppen i slutet av november. När landstingsdirektören något senare anställde en omvärldsdirektör utan föregående förhandling eller diskussioner med projektledningen om en sådan tjänst var lämplig i den nya organisationen orsakade det kraftiga reaktioner. Projektledarnas trovärdighet ifrågasattes och landstingsdirektören kritiserades för sitt agerande. Problemet löstes senare genom att personen blev utlöst från tjänsten.

30 oktober var samtliga medlemmar i de olika grupperna inbjudna att delta i en gemensam planeringsdag kallad "Hela havet stormar" ledd av en inhyrd konsult. Gruppvis diskuterades förutsättningslöst idéer om möjliga framtida funktioner, dimensionering och organisation av en ny kansliorganisation.

3 november hölls ett informationsmöte först med alla berörda chefer och sedan med all personal om de omställningsåtgärder som planerades. 4 november skickas ett varsel till Länsarbetsnämnden gällande 60 personer. Strax därefter skickas en första enkätförfrågan till samtliga berörda anställda där de fick uppge om de önskade söka en administrativ tjänst eller ville anta erbjudandet om särskild ålderspension, avgångsvederlag eller ingå i en särskild omställningsgrupp. Frågan om en omställningsgrupp förhandlades med facken. Vid förhandlingarna önskade landstingsdirektören undanta kansliledningen från ansökningsförfarandet, vilket de fackliga representanterna motsatte sig.

I november slutade landstingsdirektören hastigt sin anställning och personaldirektören blev tillförordnad landstingsdirektör. Det medförde återigen ändrade förutsättningar för projektet. 24-25 november samlades projektgruppen för att summera projektarbetet. Ett förslag till ny administrativ organisation lades fram av projektledarna utifrån den nya landstingsdirektörens synpunkter. Under projektgruppsmötet konstaterade ordförandena i de olika arbetsgrupperna att den nya landstingsdirektörens uttalanden hade ändrat förutsättningarna och att ingen ny organisationsform hade diskuterats i projektgruppen. Invändningen noterades i protokollet.



Figur 4. Projektgruppens förslag på ny kansliorganisation

Den nya administrativa organisationen föreslogs bestå av fyra huvuddelar: centralt beslutsstöd, sekretariat, löpande stöd och lokalt beslutsstöd. Landstingsdirektörens stab fanns i en stabsfunktion under en administrativ chef. Var drift, systemförvaltning, lön och redovisning skulle finnas var inte bestämt. Se figur 4. Förslaget till ny administrativ stödfunktion beskrivs mer detaljerat i en slutrapport för denna del av projektet.

28 november presenterades projektledarnas förslag till ny organisation för styrgruppen. De stödde förslaget. Den 27 november, 5 och 10 december informerades facken om den nya organisationen. Den 11 och 19 december förhandlades den nya administrativa stödfunktionen som helhet. Invändningar från fackrepresentanter gällde t ex inrättandet av en administrativ chefstjänst, placeringen av funktionerna inom driftsrutan, att funktionerna som stödjer linjen i det lokala arbetet skulle vara anställda gemensamt med andra funktioner, att alla befattningar borde rekryteras enligt samma mall. Konsekvensanalysen upplevdes också som bristfällig.

Inventeringen av bemanningen i de båda kanslierna visade att sammanlagt cirka 250 personer berördes. Antalet tjänster var 239,3 med en totalbudget på 181,5 miljoner kronor. Förslaget innebar en minskning med 50 till 189 tjänster. Besparingen beräknades till 31,5 miljoner kronor eller 17 % av befintlig budget. Se tabellen på nästa sida. Antalet tjänster i den befintliga och den framtida organisationen kom sedan att revideras ett antal gånger.

Tabell 1.

Sammanfattning av ursprunglig och framtida bemanning och ram för kansliorganisationen.

		Förslag till ny organisation			
Arbetsgrp	Pers idag	Centralt	Drift	Lokalt	Ny ram
Kansli	21	8,5	0		
Hsjv	29,3	22	0		
EA/PA	125	10 9	32 21	18 21	
IT	45	1	35		
FoU	8,75	2	5		
I/K	8	1+4			
Totalt	244,3	53-55	97	39	150 Mkr

Projektet avslutades före årsskiftet 2003/2004, men organisationen var inte genomförd. Någon ny effektiv administrativ stödfunktion fanns inte, utan det var de gamla kansliorganisationerna som fortfarande utförde arbetet. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen fanns sedan några månader inte längre, men den administrativa personalen var kvar i samma lokaler som tidigare utan högsta ledningen på plats.

2.4.3.3 Fas 3: 200401-200406

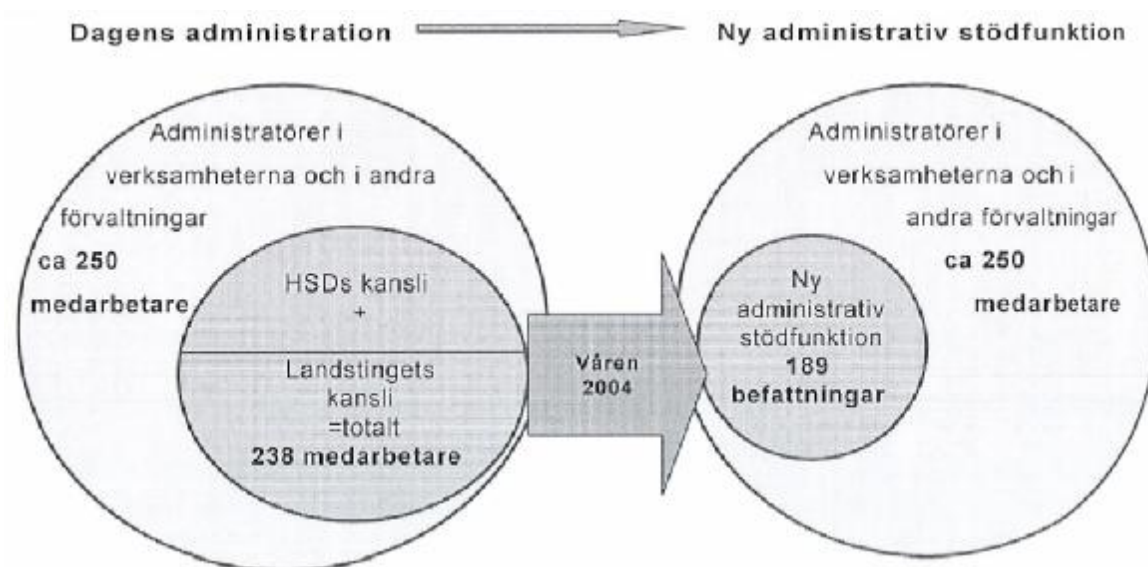
Förverkligandet av den nya organisationen inleddes efter årsskiftet. Nyckelbefattningarna utannonserades och anställda informerades om ansökningsprocessen samt vilka alternativ de hade. En ny projektledare tillsattes. Den externa person som tidigare varit engagerad som extra projektstöd arbetade 25 % som projektledare för förändringen av kansliorganisationen, samtidigt som han också arbetade med ett större omstruktureringsprojekt av hela landstingsorganisationen. Det fanns inget skriftligt uppdrag eller direktiv som preciserade vad som skul-

le uppnås under denna period. I efterhand råder viss oklarhet kring vem som var projektledare för förändringen av kansliorganisationen, då en annan projektledare tillsatts för omställningsgruppen.

En ny tidsplan för projektet gjordes med siktet inställt på att den nya organisationen skulle vara klar 1 maj. Nyckelfunktionerna skulle utannonseras, tillsättas och förhandlas under januari-mars. Samtidigt skulle arbetet med omställningsåtgärderna pågå. Under februari-april skulle övriga tjänster bemannas. Enligt tidsplanen skulle en utvärdering av den nya organisationen påbörjas i februari och vara klar i april. En sådan gjordes dock inte förrän ett år senare. Upphandling gjordes också under våren 2004 av konsulter som skulle hjälpa till med olika åtgärder som t ex outplacement. Trots att ramavtal tecknades engagerades inga konsulter.

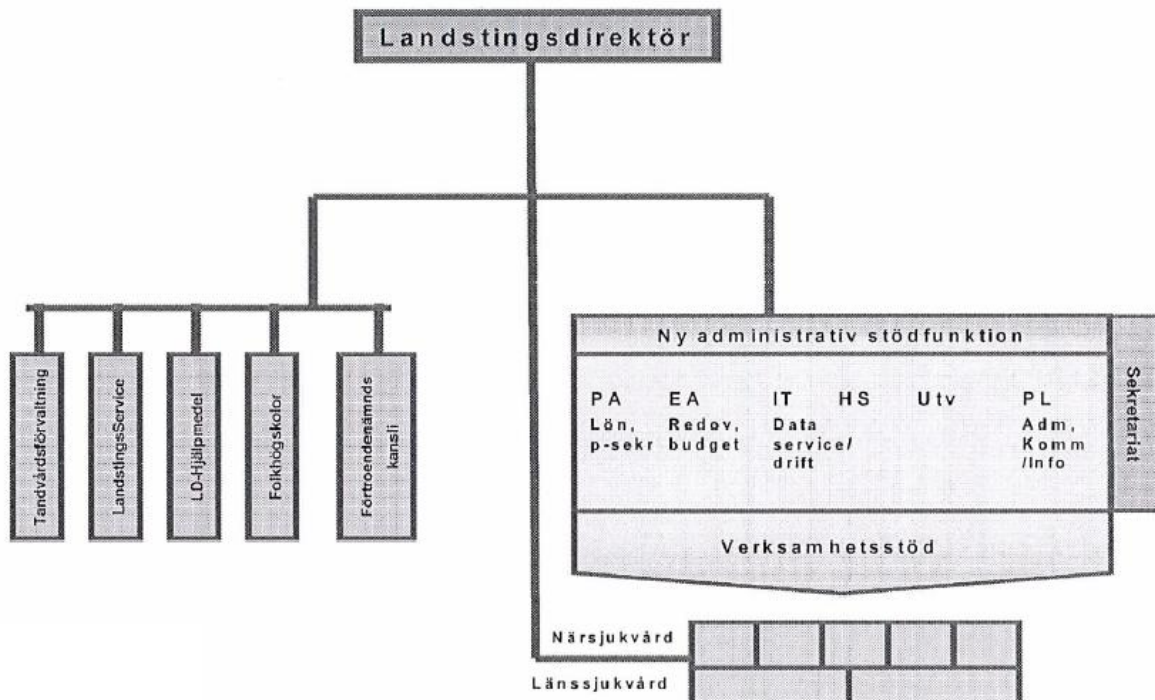
Omställningsgruppen arbetade intensivt. All personal inventerades genom arbetsgruppernas arbete och det personaladministrativa systemet, även tjänstlediga och långtidssjukskrivna. En information och förfrågan om de var intresserade av särskild ålderspension, avgångsvederlag eller vilken tjänst de var intresserade av att söka skickades till alla anställda. Under förhandlingarna i januari - mars blev det klart att de största besparingarna skulle göras genom rationaliseringar av personalfunktionen. Den tf personaldirektören var bortrest då detta bestämdes. Ekonomienheten gjorde endast mindre neddragningar.

Under februari 2004 reste den nya projektledaren och representanter för omställningsgruppen till de olika arbetsplatser och informerade om omställningen och de alternativ som fanns. Bl a användes nedanstående bild vid informationsmötena för att åskådliggöra förändringen av kansliorganisationen.



Figur 5. Beskrivning av organisationsförändringen "ny administrativ stödfunktion"

I mars omförhandlades organisationen för den nya administrativa stödfunktionen. Den nya organisationen framgår av figuren på nästa sida.



Figur 6. Omförhandlat förslag i mars 2004

Driften inkluderades i en funktionellt sammanhållen organisation dvs ekonomifunktionen underställdes ekonomichefen osv. Information om den förändrade organisationen skickades brevlades till alla berörda och lades dessutom ut på hemsidan.

Ur informationsbladet från i mars framgår att villkoren för särskild ålderspension förbättrades efter ett beslut i landstingsstyrelsen den 22 mars. Indirekt framgick också att uppsägningar inte skulle bli aktuellt. Inga varsel gjordes och inga LAS-listor. Vid övertalighet skulle ansökan göras om placering i omställningsgruppen, där olika insatser skulle erbjudas.

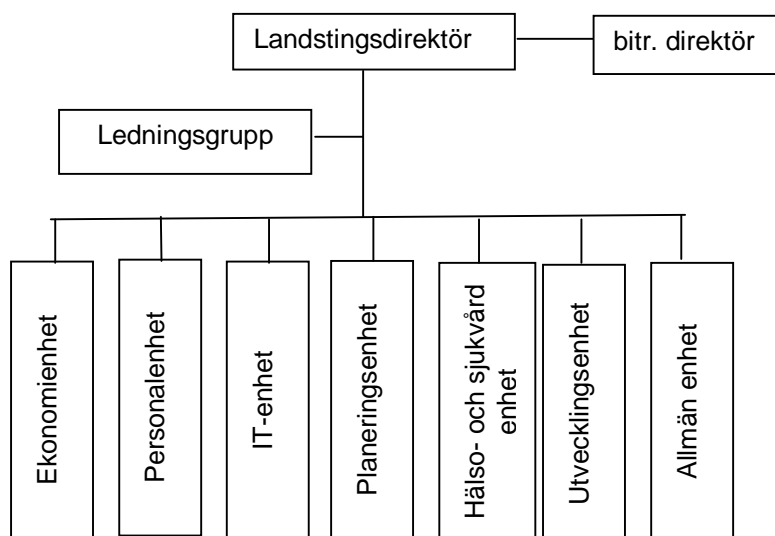
Tidsplanen reviderades återigen under våren. Tillsättningen av nyckelpositioner tog längre tid än beräknat. I informationsbladet presenterades cheferna som rekryterats till de olika kanslierna. Ekonomi- och personalenheterna fick samma chefer som tidigare, medan övriga enheter fick nya chefer. Vissa oklarheter fanns dock vid tillsättandet av chefsbefattningarna. Ett exempel är att personen som arbetsgivaren förordade som hälso- och sjukvårdsdirektör inte hade sökt tjänsten när den utannonserades. Ett annat exempel är att tjänsten som administrativ chef omvandlades till en ny planeringschefstjänst med ett administrativt samordningsansvar och ett chefskap för informations- och kommunikationsenheten. Senare inkluderades även chefskapet för sekretariatet, trots att denna tjänst tidigare utannonserades och hade flera sökanden.

Sammanlagt utannonserades 6 chefstjänster och 198 befattningar. De sistnämnda utannonserades i slutet av april, urvalet gjordes i maj och tjänsterna förhandlades 28 maj. Någon större förändring blev det dock inte. De flesta fick samma eller liknande tjänster som tidigare. Den nya organisationen trädde i kraft den 15 juni, då projektledare nummer tre också avslutade sitt uppdrag.

2.4.3.4 Fas 4: 200406-200506

När organisationen trädde i kraft i juni 2004 blev landstingsdirektören och enhetscheferna på det nya kansliet ansvariga för förverkligandet av organisationsförändringens intentioner. Någon särskild projektledare som samordnade och drev förändringsarbetet fanns inte längre. En ansvarig utsågs dock för omflyttningen. Kansliorganisationen var splittrad, då anställda inom enheterna fortfarande inte var samlokaliserade och flera anställdas arbetsuppgifter inte specificerade. Vid ansökningarna till de olika tjänsterna användes en förenklad mall.

Det sammanlagda antalet anställda i kansliorganisationen 1 juni 2005 var nere på 204 personer. Bemanningen på enskilda enheter var något högre än beslutat. 56 medarbetare fick ingen tjänst i den nya organisationen. I juni 2004 fanns 20 personer inte var placerade i organisationen och inte heller budgeterade. Ett år senare var fortfarande 11 personer varken omplacerade eller i arbete i den nya organisationen. De flesta var sjukskrivna eller tjänstlediga, ett fåtal i aktiv tjänst var oplacerade.



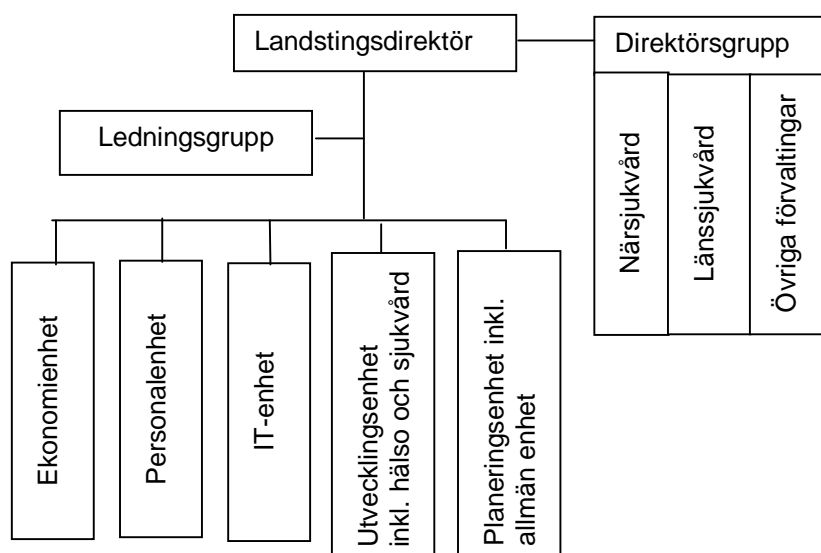
Figur 7. Kansliorganisationen då den nya organisationen trädde i kraft juni 2004

Hur organisationen som trädde i kraft den 15 juni såg ut framgår av figur 7. Den var något annorlunda än den organisation som förhandlades i mars, då sekretariatet hade knutits till planeringsenheten. Dessutom fanns en allmän enhet som arbetade med regionala frågor som t ex lokaltrafik. Enheten nämndes inte i de tidigare organisationsförslagen, då den inte berördes av organisationsförändringen.

Det var först från september 2004 som en ledningsgrupp åter bildats då alla enhetschefer fanns på plats. Hösten 2004 utlystes tjänsten som landstingsdirektör. Samtidigt påbörjades en omflyttning av personer från hälso- och sjukvårdens kansli till landstingshuset, där andra verksamheter flyttades ut för att skapa utrymme för den nya samlade kanslifunktionen. Omflyttningen tog lång tid, från juni 2004 till maj 2005. Information gavs på ett stormöte den 18 januari. Omflyttningen medförde att arbetsmiljön på enheterna präglades av hantverkare och flyttkartonger. Sammanlagt har 160 personer flyttats under året.

Vid årsskiftet tillträdde den nya landstingsdirektören. Under det halvår som har gått sedan dess har en ny ledningsfunktion skapats med en direktörsgrupp bestående av tre biträdande

landstingsdirektörer som representerar länsjukvården, närsjukvården och övriga förvaltningarna. Ekonomidirektören är representant för förvaltningarna utanför hälso- och sjukvården i denna ledningsgrupp. Förändringar har också gjorts i kansliorganisationen, delvis för att lösa ledningsfrågan efter att några enhetschefer har slutat. Fem enheter finns i nuläget: en ekonomi-, personal-, IT-, utvecklings- och planeringsenhet. Personalfunktionen är dock inte längre samlad, då det har beslutats att läns- och närsjukvården ska rekrytera en egen personalchef. Personalsekreterarna har också organisatoriskt överfört till läns- och närsjukvården. Det är en återgång till den tidigare organisationen, då motsvarande personalchefstjänst tidigare fanns inom hälso- och sjukvårdens stab. Det visar ett reviderat tänkesätt kring en samlad centraliserad administrativ stödfunktion. Figur 8 visar hur kansliorganisationen såg ut i juni 2005.



Figur 8. Kansliorganisationen fr o m juni 2005

Jämfört med organisationsstrukturen i de ursprungliga kansliorganisationerna är den nuvarande strukturen ungefär densamma, men med något färre enheter. Kopplingen till verksamhetsledningen inom hälso- och sjukvården har förstärkts genom den sk direktorsgruppen.

Tidigare föreslagna förändringar av den nya kansliorganisationen som har inletts under våren 2005 är att en controllerfunktion inrättats för ekonomi-, personal- och hälso- och sjukvårdsenheten och att en ny rutin för ärendeberedning också har utvecklats. Arbetet har således börjat struktureras, men utvecklingen av arbetssättet är fortfarande i sin linda.

Under våren 2004 utlystes en namntävling gällande vad den nya kansliorganisationens skulle kallas. Efter olika förslag benämns den nu för "huvudkontoret". När detta har beslutats har dock inte framkommit vid granskningen. Första gången benämningen används är i Landstingsstyrelsens protokoll från 1 juni 2004.

3 Analys av förändringsarbetet

Projektet har ändrat inriktning och karaktär under projekttiden ett flertal gånger. Förändringsarbetet sammanfattas i nedanstående figur.

<i>Landstingsdirektör 1</i>		<i>Landstingsdirektör 2</i>		<i>Landstingsdirektör3</i>
LEDNINGSGRUPP		LEDNINGSGRUPP		LEDNINGSGRUPP
<p>Fas 1. Projektstart Projektledare 1.</p> <p><i>Grunddirektiv:</i> Integrering av HSD kanslifunktioner med landstingets kansli. En på länsnivå gemensam administration.</p>	<p>Fas 2. Omstart Projektledare 2.</p> <p><i>Skärpt direktiv:</i> 15 % besparing. Förslag till ny kansliorganisation.</p>	<p>Fas 3. Tillsättande av tjänster Projektledare 3.</p> <p><i>Direktiv:</i> Förverkligande av förslaget. Inga uppsägningar. Tjänstetillsättning i två steg: 1. chefstjänster 2. övriga tjänster. Alla sökte sina tjänster på nytt.</p>	<p>Fas 4. Omflyttning Landstingsdirektören samordnar projektet.</p> <p>Konkret samlokalisering av personer så att nya enheter bildas inom landstingets kansli och samarbetet kan utvecklas inom resp. enhet. Fortsatta förändringar av den nya kansliorganisationen beslutas.</p>	
1 april 2003	sept 2003	dec 2003	juni 2004	maj 2005

Figur 9. Sammanfattning av förändringsarbetet med den nya kansliorganisationen

Under projektets första fas var direktiven klara och uppdraget avgränsat. Då den första projektledaren slutade och inspiration hämtades från Värmland förändrades projektet. Under fas 2 växte uppdraget utan att tidsplanen förändrades. Det fanns inte tid att tillsammans med arbetsgrupperna ta fram ett gemensamt organisationsförslag. När landstingsdirektören sedan ändrade det lagda förslaget i början av fas 3 under förhandlingarna med facket påbörjades en återgång till tidigare organisationsförslag och projektet bytte fokus. Syftet med att alla anställda skulle söka sina tjänster på nytt var troligen att enskilda anställdas kompetens skulle användas optimalt i den nya organisationen. Detta tappades dock bort i processen, då tidspress fanns och en generell mall användes i hög grad vid rekryteringen till de flesta tjänsterna. Omfattningen av omrekryteringen är i efterhand svår att förstå. Enligt uppgifter från de intervjuade blev resultatet i stort att samma personer fick samma tjänster som tidigare. Processen gjorde dock att tidsplanen för den nya kansliorganisationen försköts och projektet förlorade i trovärdighet. Under fas 4 vidtog de praktiska arrangemangen med att integrera personerna från hälso- och sjukvårdens kansli genom omflyttningar. Omflyttningarna pågick under ett år, vilket är en lång tid och sent med tanke på att beslutet om integreringen togs redan i april 2003.

Egentligen borde en fas 5 också finnas med början den 1 juni 2005, då förutsättningarna och organisationsstrukturen återigen har förändrats. De flesta omflyttningarna av personer har också slutförts. Enheterna borde därmed få arbetsro att utveckla de interna arbetsprocesserna för att bättre kunna uppfylla intentionen med organisationsförändringen: att vara en effektiv

administrativ stödfunktion för politikerna, ledningen och verksamheterna inom hälso- och sjukvården samt övriga förvaltningar.

3.1 Analys av organisationsförändringen med hjälp av modellen

Vid en genomgång av faktorerna i analysmodellen på sidan 3 kan följande konstateras.

Projektets mål ändrades inte under projekttiden, men delmål som integrering kontra ekonomiska besparingar prioriterades olika under olika faser. *Uppdraget* ändrades genom ett förtydligt direktiv från styrgruppen från en integrering av kanslierna till att skapa en ny kanslifunktion, vilket kräver betydligt mer tid och planering att genomföra. Den planerade *organisationsstrukturen* har förändrats under hand, från en traditionell modell till en mer experimentell fas för att sedan återgå till ett mer traditionellt tänkande. *Ledningen* av projektet, landstinget och de olika administrativa enheterna har ändrats ett flertal gånger. Tre projektledare och tre landstingsdirektörer har arbetat med organisationsförändringen. Tillsättningen av nya enhetschefer har varit en utdragen process med oklarheter kring tillsättandet av vissa tjänster och chefer som efter kort tid lämnat sina uppdrag. *Incitament* för organisationsförändringen har funnits. Se avsnitt 2.3 om förarbeten inför organisationsförändringen. *Information* har getts internt på olika sätt under de olika skedena. Interna *resurser* har nyttjats för förändringen inom befintlig budgetram. *Kostnaderna* för projektet har blivit höga för särskild ålderspension till personer som valt att sluta i förtid.

Projektledarna har till viss del saknat *legitimitet* i organisationen för att genomföra större förändringar. Tydligast blev detta under fas 2-3, då förslaget till ny organisation mötte stort *motstånd* och landstingsdirektören ändrade det tidigare beslutet. *Kommunikationen* mellan landstingsdirektören, projektledarna och styrgruppen prioriterades inte tillräckligt, vilket resulterade i bristande enighet. Kommunikationen med chefer i organisationen var inte heller tillräcklig, trots att de förutsattes informera sina anställda och dessutom själv skulle omplaceras. *Styrningen* av projektet blev därmed svag, *motivationen* låg för genomförandet av förändringen och oron tog över det rationella tänkandet kring organisationsförändringen. Organisationsförändringen innebar ett möte mellan två olika starka *subkulturer* inom landstinget Dalarna, vilket ställer än högre krav på ett tydligt och enat ledarskap, som kan vara vägvisare vid en förening av organisationerna. Tanken med att det skulle bli en ny stödfunktion istället för att HSD:s kansli skulle integreras i landstingets kansli var därför god, men förutsättningarna saknades.

Några avgörande händelser för projektets genomförande var studiebesöket i Värmland, att den första projektledaren slutade och direktiven förändrades, utnämningen av omvärldsdirektör, projektgruppens avslutande möte där projektledarnas förslag på ny kansliorganisation presenterades, förhandlingarna i början av 2004, enhetscheferna som slutade i början av 2005.

3.2 Information om projektet

Berörd personal och övriga inom landstinget har fått informationen under projekttiden genom olika kanaler, främst genom hemsidan på landstingets interna nätverk som regelbundet uppdaterats. Den interna tillgången på information har varit relativt god, men har ändå upplevts som bristfällig. En förklaring kan vara den begränsade informationen som finns i mötesprotokoll och nyhetsbrev samt osäkerhet om besluten gäller och en önskan att få mer information p g a oron för den egna anställningen.

En informationsstrategi för projektet togs fram i juni 2003. Där fastslogs att alla medarbetare skulle få svar på frågorna; vem blir min chef, var ska jag sitta, vad ska jag göra och vem ska jag jobba med. De informationskanaler som föreslogs var: en hemsida, ett informationsblad till enhetschefer, arbetsplatsmöten och personlig information till varje medarbetare med svar på ovanstående frågor. Informationsstrategin har i stort sett följts.

Den mesta informationen har funnits att tillgå på landstingets intranät. En särskild hemsida fanns sedan hösten 2004 på landstinget Dalarnas intranät som uppdaterades regelbundet med tillgänglig information. Sammanlagt har den haft cirka 25 000 besök eller 3000 besök i månaden. Mötesprotokoll från styrgruppen, projektgruppen och arbetsgrupperna samt nyhetsbrev har lagts ut på nätet.

I början av projektet ansvarade enhetscheferna för informationen till sina anställda. De var dock själva berörda av organisationsförändringen och hade därför svårare att stödja personalen genom exempelvis fortlöpande information. Stöd till enskilda gavs av företagshälsovården. En annan orsak till att informationen upplevdes som bristfällig var det stora avståndet mellan landstingets kansli och hälso- och sjukvårdens kansli efter att direktören för hälso- och sjukvården hade slutat. Oron för vad som skulle hända var stor bland anställda, speciellt inom hälso- och sjukvårdens kansli. Det framgick exempelvis av det brev till de fackliga organisationerna och landstingsdirektörens stab som skrevs av en av cheferna på hälso- och sjukvårdens kansli i början av november. I brevet beskrevs de informationsåtgärder som de facto hade vidtagits och att en stor del av personalen trots det upplevde informationen som bristfällig. Situationen var dock något bättre för dem som deltog i arbetsgrupperna, då de hade mer information än övriga under fas 1 och 2.

Under fas 2 hade personalen varje fredag möjlighet att ställa frågor till de fackliga ombuden under en rast. Informationsmöten för alla berörda anställda hölls den 26 september, 3 november, 15 december och 2 februari. Den information som gavs under möten sammanfattades under rubriken "Omställning till en ny administrativ stödfunktion" och lades ut på hemsidan. I dokumentationen från mötet i februari beskrivs anledningen till organisationsförändringen, vilka som berördes, omställningsåtgärder, tidsplan för våren, kontaktpersoner och när nästa information skulle ges. Under januari till mars 2004 genomfördes flera olika informationsaktiviteter samtidigt. I mars gavs information enbart som ett nyhetsbrev på intranätet. Informationen minskade därefter och hemsidan uppdaterades inte lika ofta. Före midsommar fick samtliga medarbetare på landstingets huvudkontor ett brev från landstingsdirektören med information om att den nya organisationen av den administrativa stödfunktionen var klar, vilka konsekvenserna blivit och vilket arbete som återstod.

3.3 Fattade beslut

Beslutet om förändringen av tjänstemannaorganisationen fattades av landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige. Senare beslut under projekttiden fattades av respektive landstingsdirektör. Besluten var förankrade i varierande grad hos övriga i lednings- och styrgruppen. De successiva förändringarna av organisationsstrukturen förhandlades med de fackliga företrädarna, liksom frågorna om bemanning av organisationen. Oenighet rådde mellan parterna vid flera tillfällen initialt. De upprepade förändringarna av tidigare fattade beslut gjorde att anställda upplevde att besluten inte genomfördes och osäkerhet uppstod om vad som gällde.

De olika landstingsdirektörernas personliga ledarstil påverkade hur förändringsarbetet bedrevs och hur olika beslut uppfattades. En brist som flera av de intervjuade har nämnt är problemet i

organisationen att stå fast vid fattade beslut. Om de ursprungliga direktivet kvarstått oförändrat och planen hade följts är det troligt att förändringen av kansliorganisationen hade gått smidigare och genomförts på kortare tid. Dessutom påpekas bristande uppföljningar av beslut genom utvärdering innan nya beslut fattas.

Kommunikationen av olika beslut varierade från landstingsdirektörens tillsättande av t ex omvärldsdirektör utan att informera projektledaren eller facket till den skriftliga informationen om omförhandlingen av den nya organisationen i mars 2004 som enbart fanns på hemsidan.

3.4 Resultatet av omorganisationen

Det är svårt att se vilka effekter omorganisationen haft i dagsläget, då förändringarna har fortsatt kontinuerligt utan att några utvärderingar har gjorts. Den av högskolan Dalarna under våren 2005 utförda utvärderingen kommer sent. Den långa projektiden har medfört en förändringströtthet och utmattning i organisationen. Det skulle ha varit önskvärt att utvärderingen hade genomförts för ett år sedan som ett stöd för förändringsarbetet.

Kansliorganisationen präglades våren 2005 av förändringströtthet, viss besvikelse och intern kritik mot hanteringen av organisationsförändringen. Resultatet av det stora förändringsarbetet, som många medarbetare engagerade sig i och hade stora förhoppningar till, är än så länge svårt att fastställa. Några av de intervjuade uppger att koncernperspektivet har stärkts och att en uppluckring av "vi-och-dom-tänkandet" har skett under det senaste året. Förhoppningsvis innebär de senaste förändringarna av kanslifunktionerna att enheter med naturliga gränser utifrån arbetsuppgifter och bemanning har skapats.

Risken för suboptimering har varit och är stor, då den utdragna omflyttningen och upprepade chefsbyten kan medföra att endast den närmaste arbetsgruppens intressen beaktas och egenintressen får styra. Så länge någon verklig integrering av de två tidigare personalgrupperna inte har skett kommer risken att finnas kvar.

Endast indikationer finns på kansliets funktionssätt i nuläget. Vid intervjuerna framkom synpunkter på att ekonomienheten, IT-enheten, planeringsenheten och utvecklingsenheten fungerar tillfredsställande, medan problem fanns inom personalenheten, hälso- och sjukvårdsenheten och allmänna enheten. De har delvis åtgärdats genom sammanslagningar av enheter, så att samtliga enheter på kansliet nu har en chef. Inom personalenheten har en personalchefstjänst inrättats inom länsjukvården, vilket inte är i linje med grunddirektivet för den nya kansliorganisationen om en på länsnivå gemensam administration.

Ur ett ledningsperspektiv behöver den nuvarande kansliorganisationen fortsätta att utvecklas.

- § När det gäller stödet till *politikerna* har ny ansvarig utsetts, beredningen av ärenden har strukturerats och rutiner utvecklats.
- § Stödet till *verksamheterna* är av varierande kvalitet och behöver utvecklas både gällande ekonomi och personaladministration. Ett grundläggande problem är att sambandet mellan verksamheternas budget och kostnader inte upplevs som tydligt. Ett omfattande engagemang krävs därför för att bättre förankra den ekonomiska planeringen i verksamheterna. På personalsidan behöver organisationen förstärkas där kompetens saknas och omfördelningar av arbetet behöver göras. Konsekvenserna för kansliorganisationen som helhet av den nyligen reviderade personalorganisationen och återinfö-

randet av en särskild personalchef inom hälso- och sjukvården behöver diskuteras mer i kansliets chefsgrupp och direktörsgruppen.

- § Stödet till *ledningen* dvs landstingsdirektören består idag av den biträdande direktörsgrupp som har tillsatts, samt chefsgruppen på huvudkontoret. I olika sakfrågor kopplas sedan olika resurser till respektive grupp. Rollerna för dessa grupper är något otydliga, då det kan upplevas som att landstingsdirektören har prioriterat linjeorganisationen. Tanken med direktörsgruppen är att stärka kopplingen till verksamheterna genom ett nära samarbete mellan landstingsdirektören och representanter för hälso- och sjukvården samt övriga förvaltningar. Gruppen har i praktiken blivit en liten ledningsgrupp för landstinget. Övriga kompetenser blir adjungerad till gruppen som personaldirektören eller kallas in vid behov.

3.5 Kostnader och ekonomiska effekter av omorganisationen

Det har inte varit möjligt att få fram en totalsumma för kostnaderna för projektet, då dessa varit utspridda på olika kostnadsställen. Detta trots att det i direktivet angavs på vilket kostnadsstället projektkostnaderna skulle bokföras. Exempelvis finns det dokumenterat att har konsulter engagerats, vilket dock inte framgår av bokföringen. De extra projektkostnader som kunnat härledas stannar vid totalt 494 500 kronor. Troligtvis är de verkliga kostnaderna några hundra tusen kronor högre.

De direkta projektkostnaderna har varit relativt låga i relation till de indirekta kostnader för den tid olika personer lagt ned på arbetet med projektet. Engagemanget och delaktigheten har varit stor. Sammanlagt arbetade tio grupper med fem-tio deltagare med projektet. Det var fem arbetsgrupper, en projektgrupp, en styrgrupp, två referensgrupper, en MBA-grupp. De träffades regelbundet under cirka sex månader några timmar per gång. Stormöten hölls också med all personal vid minst fem tillfällen. Dessutom hade enheterna interna möten om organisationsförändringen.

Omställnings- och avvecklingskostnaderna för personal uppges vara 27,4 miljoner kronor. Sammanlagt har 31 personer slutat i kansliorganisationerna. 14 av dem har fått särskild ålderspension (SÅP) och 2 avgångsvederlag. 11 personer kommer att sluta senare. 7 av dem är beviljade SÅP. Kostnaden för särskild ålderspension till följd av organisationsförändringen var 27,2 miljoner kronor och för avgångsvederlag 156 000 kr. Hela beloppet belastade resultatet 2004.

Omflyttningskostnaderna för den nya kansliorganisationen uppges vara 109 000 kronor, då ingår flytt av kartonger och vissa möbler samt uppsättning av mellanväggar i några rum och telefonkopplingar. Däremot ingår inte målning, inläggning av golv och kabeldragningar. Den verkliga totalkostnaden är således betydligt större.

Totalt sett har landstinget Dalarna haft engångskostnader på minst 28 miljoner under 2004 till följd av projektet. Den ekonomiska besparingen per år uppgår än så länge till 10 miljoner kronor. Personalneddragningen inom t ex personalfunktionen har dock lett till stora problem på grund av brister i planeringen vid beviljandet av särskild ålderspension. Det har gjort att nya förändringar av kansliorganisationen redan har vidtagits för att lösa de akuta problemen. Det är därför osäkert vilka besparingar som egentligen kommer att göras under de närmaste åren. I bästa fall kommer de direkta projektkostnaderna att vara intjänade år 2007.

Enligt projektdirektivet i fas 2 skulle 25 miljoner sparas genom organisationsförändringen. 10 miljoner uppges hittills ha sparats genom de genomförda förändringarna på årsbasis. Kravet har nu minskats till 15 miljoner. En bedömning av ekonomidirektören är att maximalt ytterligare 3-4 miljoner kan sparas genom neddragningar av personal och att dessa ytterligare besparingar tidigast kan vara genomförda 2006.

3.6 Erfarenheter och lärdomar

Organisationen har tillförts en mängd erfarenheter genom förändringen av kansliorganisationen som man kan dra lärdom av. Nedan följer exempel på viktiga aspekter att beakta vid framtida organisationsförändringar som kan ha avgörande betydelse för resultatet.

Ledning - Det är viktigt med en projektledning som håller ihop projektet och som har ett klart mandat. En projektledning med legitimitet i organisationen är en fördel. Det är också viktigt med kontinuitet och att ha samma projektledare under hela projektet. För varje personbyte startar processen på nytt, vilket tröttnar ut övriga deltagare. Det är en avgjord nackdel att byta projektledare eller landstingsdirektör utan att utvärdera eller avsluta pågående projekt.

Direktiv - Det är viktigt att hålla fast vid ursprungliga direktiv och inte ändra inriktning under projekttidens gång. En eventuell förändring måste noga övervägas, även i landstingsstyrelsen.

Planering - Det praktiska tillvägagångssättet behöver planeras i detalj i förväg, så att olika frågor kan drivas parallellt vid förändringsarbetet och inte stegvis efter varandra. Tiden som krävs för omställningen förkortas därmed.

Beslut bör vara formaliserade och dokumenterade i protokoll. När beslut fattas under möten förankras och kommuniceras beslutet på ett enkelt sätt. Håll fast vid fattade beslut, klargör varför förändringar genomförs och var inte rädd för att genomföra dem.

Struktur - Den nya administrativa organisationsstrukturen har ändrats flera gånger under de senaste två åren. Det är inte att rekommendera. När ett beslut har tagits om ny struktur bör den prövas och utvärderas innan nya förändringar genomförs.

Tid - Projekttiden får inte bli så utsträckt att de psykologiska processer som motverkar förändring och som alltid uppstår växer sig för starka. Tillräcklig tid behöver dock finnas för att genomföra uppdraget.

Utvärdering - Gör inte upprepade ändringar av organisationsstrukturen utan att utvärdera resultatet. På så sätt blir förändringsarbetet mer systematiskt och effekterna tydligare. En viss tid bör dock gå före en utvärdering, så att varje förändring har en chans att ge effekt.

Informationen bör vara riklig och tillförlitlig. Flera olika kanaler bör användas.

Projektkostnader - Direkta kostnader för projektet bör särredovisas och sammanställas under projekttiden. Även indirekta kostnader bör uppskattas som anställdas arbetstid m m.

4 Slutsatser och förbättringsförslag

Granskningen visar att:

- § Den nya kansliorganisationen inte ännu har klarat uppdraget att integrera hälso- och sjukvårdens kansli i landstingets kansli på ett sådant sätt att organisationen utgör en effektiv stödfunktion för politiker, ledning och verksamheter. Brister fanns fortfarande i utförandet av de olika funktionerna våren 2005. Nya förändringar har initierats av landstingsdirektören för att förbättra arbetssättet och organisationen, dock utan att någon utvärdering först har gjorts av de tidigare genomförda förändringarna.
- § Förändringsarbetet har tappat kraft och försvårats av upprepade personbyten av projektledare och landstingsdirektör, men även av rekryteringen av enhetschefer och personal. En sammanhållande ledning och målmedveten styrning har saknats under projektets senare del.
- § De ändrade direktiven hösten 2003 fördröjde omställningsprocessen och skapade ett merarbete som hittills inte har gett önskat resultat.
- § Den formella styrprocessen har inte använts i tillräcklig utsträckning genom t ex styr-signaler i budget och verksamhetsplan respektive uppföljningar i delårsrapporter och årsredovisning. Detta har försvårat för landstingsstyrelsen att få insyn i förändringsarbetet och har möjliggjort de plötsliga förändringarna i projektet.

Genomförandet av förändringen av kansliorganisationen inom landstinget Dalarna har präglats av projektets utsträckning i tiden (sammanlagt två år), upprepade personbyten i landstings- och projektledningen samt förändringar av projektdirektiv och oklara beslut. Byten av projektledare och landstingsdirektörer har lett till nya direktiv och nya ledningsgrupper, vilket har gjort att förutsättningarna för projektet förändrats vid flera tillfällen och osäkerheten om vad som gäller har blivit stor. Det ursprungliga syftet med organisationsförändringen, att Hälso- och sjukvårdens kansli skall integreras i landstingets kansli, är i bästa fall sakta på väg att uppnås. Diskussionerna kring kansliets roll och hur arbetet bör organiseras har inte varit det centrala under den senare delen av projektet, som istället har dominerats av oron för enskilda anställdas framtid. En sammanhållande ledning och målmedveten styrning av projektet har saknats under samma tid.

Förändringen av kansliorganisationen inom landstinget Dalarna var väntad när beslutet kom. Förberedelser hade gjorts under ett halvår med hjälp av olika konsulter som hade engagerats för att bedöma utgångsläget och föreslå möjliga förändringar. Den första projektledaren utgick troligen från deras arbeten vid struktureringen av genomförandet av uppdraget. När hon slutade i september 2003 hade projektet kommit relativt långt i genomförandet av det ursprungliga direktivet. Det organisationsexperiment som följde efter ett studiebesök i Värmland kan i efterhand ses som ett misstag, då organisationen senare återgått till en mer traditionell modell. Någon analys av förutsättningarna för att genomföra en liknande förändring gjordes dock inte. Viktiga skillnader var t ex att projektledarna i landstinget i Värmland kom utifrån utan lojalitetsband till personer i organisationen. Dessutom hade de tydligt mandat och klara befogenheter att genomföra förändringar i organisationen.

Projektets intention med stor delaktighet, diskussioner i tio olika arbetsgrupper och regelbundna förhandlingar med de fackliga ombuden har varit lovvärd. Det har dock bidragit till den långsamma takten i förändringsarbetet. Projektets ursprungliga syfte har motverkats av de psykologiska processer som uppstått efterhand vid organisationsförändringen och den kulturkollision som har blivit följd. Resultatet har blivit kompromisser och att tidigare fattade beslut ändrats. Upprepade förskjutningar av tidsplanen och förlängning av projekttiden har blivit konsekvensen. Vad organisationsförändringen har resulterat i är svårt att se i dagsläget, men den står inte i proportion till den stora arbetsinsats som har lagts ned på projektet.

Inom landstinget Dalarna behöver ett flertal åtgärder vidtas för att förbättra och kvalitetssäkra stödet från kansliorganisationen.

- § Lärdomar bör tas av erfarenheterna från förändringsarbetet med den nya administrativa stödfunktionen, så att misstagen inte upprepas.
- § Diskussioner behöver föras i chefsgruppen på huvudkontoret kring hur kansliet ska fullgöra uppgiften att vara en effektiv stödfunktion för politikerna, ledningen och verksamheterna. Förslag bör formuleras gemensamt och formella beslut tas om förändringar.
- § De olika funktionerna behöver ses över gemensamt i chefsgruppen så att åtaganden kan preciseras i skriftliga uppdrag med realistiska mål för respektive enhet. Rollerna för enheterna liksom internt på varje enhet behöver preciseras.
- § Mötesplatser och forum för fortsatt utveckling av organisationen behöver skapas, så att enheternas synpunkter och idéer kan tillvaratas.
- § Helhetstänkandet inom kansliet behöver utvecklas och integreringen behöver fortsätta.
- § Ekonomistyrningen behöver förbättras. Det gäller exempelvis redovisningen av projektkostnader, så att verkliga och bokförda kostnader överensstämmer.
- § En översyn behöver göras av kompetensbehovet inom personalfunktionen för att fylla de luckor som orsakats av de förtida pensionsavgångarna.
- § En ny och mer omfattande utvärdering av kansliorganisationen bör göras som grund för dess framtida utveckling.