

NR 2004:I4

Omorganisation och ohälsa

Skyddsombuden vid kommunala arbetsplatser om förändringsarbetet

*Stefan Szücs**

* Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet

ARBETE OCH HÄLSA | VETENSKAPLIG SKRIFTSERIE

ISBN 91-7045-731-X ISSN 0346-7821



Arbetslivsinstitutet

Arbete och Hälsa

Arbete och Hälsa är en av Arbetslivsinstitutets vetenskapliga skriftserier. Serien innehåller arbeten av såväl institutets egna medarbetare som andra forskare inom och utom landet. I Arbete och Hälsa publiceras vetenskapliga originalarbeten, doktorsavhandlingar, kriteriedokument och litteraturöversikter.

Arbete och Hälsa har en bred målgrupp och ser gärna artiklar inom skilda områden. Språket är i första hand engelska, men även svenska manus är välkomna.

Instruktioner och mall för utformning av manus finns att hämta på Arbetslivsinstitutets hemsida <http://www.arbetslivsinstitutet.se/>

Där finns också sammanfattningar på svenska och engelska samt rapporter i fulltext tillgängliga från och med 1997 års utgivning.

ARBETE OCH HÄLSA

Redaktör: Staffan Marklund
Redaktion: Marita Christmansson, Birgitta
Meding, Bo Melin och Ewa Wigaeus
Tornqvist

© Arbetslivsinstitutet & författare 2004
Arbetslivsinstitutet,
113 91 Stockholm

ISBN 91-7045-731-X
ISSN 0346-7821
<http://www.arbetslivsinstitutet.se/>
Tryckt hos Elanders Gotab, Stockholm

Innehåll

Inledning	1
Långtidssjukskrivningarnas utbredning och dess orsaker	1
Kommunal organisationsutveckling under tre decennier	3
Analysmodell	4
Analysmodellens avgränsning och tillämpning i denna studie	6
Hypoteser och frågeställningar	7
Material och metod	9
Frågeundersökning till skyddsombudet vid tidigare studerade arbetsplatser	9
Kvantitativa och kvalitativa metoder i lika mån	10
Resultat	12
Förekomst, typ och omfattning	12
Förändringsprocessen	13
Den organisatoriska orons natur vid omorganisation	14
Den organisatoriska orons konsekvenser	15
När omorganisationen ger organisatorisk oro och längre sjukskrivning	17
Process och antal omorganisationer avgör när organisatorisk oro ger ohälsa	21
Tre typer av arbetsledning när omorganisationen leder till oro och ohälsa	23
När förnyelsearbetet ger långtidssjukskrivning: några avslutande exempel	24
Slutsatser och avslutande diskussion	26
Sammanfattning	29
Summary	29
Litteratur	30
Appendix 1	32
Bortfallsanalys	32
Appendix 2: Frågeformuläret	36
Appendix 3: Omorganisationer som enligt skyddsombudet lett till ohälsa, sjukskrivning, långtidssjukskrivning/förtidspensionering	43

Inledning

En rad offentliga utredningar och forskning anger omorganisation som en viktig förklaring till de särskilt stora problemen med ohälsa, sjukskrivning och längre sjukskrivning eller förtidspensionering bland kommunalt anställda (Ds 2000:54; SOU 2002:5; 2002:62; Ds 2002:49; Szücs m fl, 2003; SCB 2004). Men trots att olika organisationsmodeller och omorganisationer präglade många kommuners verksamheter sedan 1980-talet, finns det idag ingen heltäckande bild av det kommunala innovationsarbetet eller vad det betyder för verksamhetens personal. Denna artikel bygger på skyddsombudens uppgifter om omorganisationer och ohälsa vid ett knappt hundratal kommunala arbetsplatser, som i en tidigare undersökning år 2000 med verksamheternas personal (Szücs, 2001) uppvisade ett starkt samband mellan oro för omorganisation och långa sjukskrivningar i kommunen (Szücs m fl, 2003). Genom att gå tillbaka till skyddsombuden vid dessa tidigare studerade arbetsplatser, är målet att kunna visa när och varför det kommunala förändringsarbetet leder till en högre grad av ohälsa, sjukskrivning och långtids-sjukskrivning eller förtidspensionering.¹

Långtidssjukskrivningarnas utbredning och dess orsaker

Den svenska sjukfrånvaron sjönk kraftigt under 1990-talets första hälft, men efter mitten av 1990-talet har sjukskrivningarna ökat dramatiskt igen. Under år 2000 kom en första utredning – *Ett föränderligt arbete på gott och ont. Utvecklingen av den stressrelaterade ohälsan* – som speciellt pekade på en alarmerande ökning av antalet långa sjukskrivningar (personer med över ett års sjukskrivning) och stressrelaterade arbetsskador. Särkilt drabbade var anställda inom offentlig sektor – vård, omsorg och skola – och en viktig förklaring till denna utveckling ansågs vara ”[...] den offentliga sektorns särart och kommunernas och landstingens särskilda organisation, inklusive den politiska styrningen” (Ds 2000:54, sid 8).

En mer omfattande utredning – *Kunskapsläge sjukförsäkringen* – visade att folkhälsan inte hade försämrats. Förändrade ersättningsnivåer förklarade inte heller den snabba eskaleringen av långa sjukskrivningar efter 1999. En betydande ökning visade sig istället finnas bland kvinnor i åldrarna 50 till 64 år. En ledtråd till att en av ökningens orsaker kan vara organisatoriska, ges när utredningen finner att förhållandena vid arbetsplatsen ofta är avgörande för själva sjukskrivningsbeslutet (SOU 2002:62). En europeisk jämförelse presenterad i utredningen *Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder*, visade dessutom att den svenska ökningen inte är unik, men att Sverige toppar statistiken tillsammans med

¹ Artikeln har skrivits inom ramen för forskningsprojektet *Personalen i innovativa kommuner*, vilket bedrivs genom forsknings- och utvecklingsprogrammet *Innovativa kommuner, landsting och regioner*, initierat av Svenska kommunförbundet, Vinnova, Trygghetsfonden, Landstingsförbundet och Landstingens fond för teknikupphandling och produktutveckling. Fältarbetet och bearbetning av data för denna artikel har under min ledning genomförts av Oskar Cliffordson, vid Centrum för forskning om offentlig sektor (Cefos), Göteborgs universitet.

andra länder med liknande socialförsäkringssystem och offentlig sektor, såsom Holland och Norge (Ds 2002:49, se även Korpi & Palme, 2003).

Ytterligare en utredning om de längre sjukskrivningarnas utbredning och orsaker – *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet* – visade att de allra ohälsosammaste arbetsplatserna idag är de kommunala. Jämfört med alla andra sektorer hade hela två tredjedelar av landets kommuner signifikant fler långtidssjukskrivna, dvs sjukfall som pågått ett år eller längre (SOU 2002:5). Endast nio kommuner hade färre antal långtidssjukskrivna än förväntat. Utredningen visade dessutom att variationen mellan kommunerna var oväntat stor, och att det fanns märkbara skillnader t o m mellan näraliggande och liknande kommuner (som borde haft ungefär motsvarande nivåer för långtidssjuka och förtidspensionerade bland den kommunala personalen). Att åtminstone några kommuner hade lyckats motverka långa sjukskrivningsfall, gör det enligt utredarna "[...] rimligt att skillnaderna till en större del beror på organisatoriska olikheter" (Hemström, 2002, sid 223). I den lista över kommuner som drabbats allra hårdast av kommunal långtidssjukskrivning (Hemström, 2002, sid 223–224) återfinns mycket riktigt också flera av de kommuner som sedan 1980-talet gjort sig kända för sitt omfattande förnyelsearbete. Den efterföljande studie som gjordes för att studera organisatoriska förklaringsfaktorers betydelse i detta sammanhang utfördes genom att till utredningens kommunala sjukskrivningsdata länka två undersökningar med politiker- och tjänstemannaledningen i 40 kommuner och all personal vid 120 arbetsplatser i dessa 40 kommuner (Szücs, 2001). Bland en mängd organisatoriska faktorer som prövades, visade resultaten framförallt att andelen långtidssjukskrivna och nya förtidspensioner år 2000 starkt sammanfaller med en mer utbredd oro för omorganisation bland personalen i kommunen samma år (Szücs m fl, 2003).

Fortfarande finns dock endast svaga bevis för att denna oro bottnar i verklig organisationsförändring. Statistiska centralbyråns nyligen publicerade studie *Vad påverkar sjukskrivningarna? Registerstudie av hur sjukpenningkostnaderna utvecklats 1993–2001* ger dock ytterligare stöd för teorin om de kommunala omorganisationernas betydelse för ökningen av andelen långa sjukskrivningar (SCB 2004). Studien pekar på två huvudsakliga förändringar som gett upphov till de ökande offentliga kostnaderna för sjukskrivningar i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. För det första visas att "De som är sjukskrivna förblir sjukskrivna under längre tid än tidigare" och för det andra konstaterar Statistiska centralbyrån att "Andelen sjukskrivna har ökat markant inom verksamheter drabbade av omorganisation och neddragningar" (SCB 2004, sid 9). Denna markanta ökning är i huvudsak koncentrerad till kommunal verksamhet i näringsgrenar inom vård och utbildning samt äldre- och barnomsorg. Uppgången av den sjukpenningrelaterade frånvaron startade redan i mitten av 1990-talet inom äldre- och handikappomsorg och övrig vård och omsorg, och blir ett par år senare märkbara inom barnomsorgen, för att under de senaste åren ta fart också inom näringsgrenen för utbildning. Jämförelsen mellan offentliga och privata verksamheter inom dessa näringsgrenar visar dessutom att privat sektor har en lägre andel

sjukpenningrelaterad frånvaro och att skillnaderna mellan arbetsplatserna ökar under 1990-talet (SCB 2004, sid 11–14).

Genom forskningsprogrammet *Innovativa kommuner, landsting och regioner*, finansierat av Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Vinnova och Trygghetsfonden, startades år 2003 ett nytt forskningsprojekt kallat *Personalen i innovativa kommuner*. Projektets övergripande syfte är att undersöka hur det kommunala förnyelsearbetet ser ut och varför vissa innovativa kommuner är framgångsrika i sitt personalarbete medan andra misslyckas genom att de drabbas av högre grad av långtidssjukskrivning. I projektets första del, vars resultat redovisas i denna artikel, har vi gått tillbaka till skyddsombuden vid de 120 kommunala arbetsplatser som i en tidigare studie (vilken inkluderade all personal) uppvisade ett starkt samband mellan personalens oro för omorganisation och andelen långtidssjukskrivna och nya förtidspensioner i kommunen (Szücs m fl, 2003). Tanken är att låta skyddsombudet återge vad det var för omorganisationer som gav upphov till det starka sambandet mellan personalens oro för omorganisation och ohälsa i kommunen.

Syftet med föreliggande studie är således att undersöka när det kommunala förnyelsearbetet leder till ohälsa, sjukskrivning, långtidssjukskrivning eller förtidspensionering: Vilka samband finns mellan omorganisation, organisatorisk oro och olika reaktionsmönster innefattande ohälsa, sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering vid arbetsplatsen eller i kommunen? I denna övergripande frågeställning ingår att ta reda på hur det kommunala förändringsarbetet sett ut ur personalsynpunkt den senaste femårsperioden.

Kommunal organisationsutveckling under tre decennier

Ett grundläggande drag för utvecklingen av den kommunala organiseringen är att den under de senaste decennierna styrts av olika organisatoriska principer. En viktig slutsats från utvärderarna av de kommunsammanslagningar som ägde rum i Sverige t o m 1974 var att utvecklingen inte i första hand ledde till mer kommunal självstyrelse, utan snarare att de bäddade för ett ökat kommunalt omvärldsberoende. Detta omvärldsberoende kunde skönjas genom olika typer av restriktioner i form av statliga krav, genom rekommendationer från kommunförbundet, genom olika typer av förhandlingsuppgörelser, samt via en allmänt ökad känslighet för samhällsekonomisk förändring (Strömberg & Westerståhl, 1983, sid 300–301).

Dessa nya förutsättningar ledde till att kommunernas mottaglighet för idéer eller ”receptivitet” ökade. Kännetecknande för den fortsatta kommunala utvecklingen som följde på 1980-talet var genomförandet av en mängd olika organisationsförändringar som inriktade sig på vad man kan kalla *serviceinnovation*, eftersom förnyelsearbetet ofta handlade om införandet av informationssekreterare, konsumentrådgivning, kommundelsnämnder, trygghetslarm i vården, näringslivsprogram, jämställdhetsorgan samt företagshälsovård för personalen (Schmidt, 1986).

Under det tidiga 1990-talet kom en ny trend, i efterhand definierad New Public Management (se aktuella översikter i Christensen & Lægreid, 2002; McLaughlin

m fl, 2003), som gick ut på att göra den offentliga sektorn mer effektiv genom ökad flexibilitet, decentralisering och privatiseringar. En rad olika typer av vad man sammantaget kan definiera som *marknadsinnovation* infördes i svenska kommuner i syfte att öka både effektiviteten och kommuninvånarnas valfrihet. Det kommunala förnyelsearbetet kom nu att inriktas på bolagisering, beställarutförarorganisation, resultatenheter, målstyrning, privatisering, brukarkooperativ, kundvalsorganisation och konkurrensutsättning (Bokenstrand, 1991; Szücs, 1995; Bäck, 1993a, b, 2000; Bäck & Soininen, 1993; Montin, 1993; Haglund & Jaktling, 1993; Clark, 1994; Johansson & Johansson, 1995; Wise & Szücs, 1996). Trots att mycket av detta förändringsarbete gjordes av ekonomiska skäl, visade forskningen initialt svaga samband mellan ekonomisk åtstramning och förnyelse bland de svenska kommunerna (Bokenstrand, 1991; se dock Bäck, 1993b). Att mer innovationsbenägna kommuner i början av 1990-talet var de som gjorde de största personalneddragningarna (Bäck, 1994) utgör ett forskningsresultat som tidigt visar hur marknadsinnovation påverkade den kommunala personalen negativt.

I takt med ökande personalproblem inom offentlig sektor, inte minst med den arbets- och stressrelaterade ohälsan (Szücs, 2001; Theorell, 2003), har troligen en allt större del av kommunernas innovativa arbete idag drivits åt vad man kan kalla *personalinnovation*. Ett allt större arbete verkar idag bedrivas både för att rekrytera och behålla personal. Den sk 3:3-modellen inom sjukvård och äldreomsorg utgör här ett exempel på hur sjukskrivningarna reducerats kraftigt när personalen börjat arbeta efter ett fast schema där tre arbetsdagar följs av tre lediga dagar (SOU 2003:90, konferensdokumentation). Gissningsvis kommer ett av marknadsinnovationens ledord, nämligen flexibilitet, att gradvis ersättas med det nya ledordet ”hållbar innovation”, inte minst genom en önskan från kommunernas sida att bevara stabilitet och kontinuitet i verksamheterna.

Analysmodell

En tidigare publicerad artikel i *Arbete och Hälsa* (Szücs m fl, 2003) visade ett starkt samband mellan graden av upplevd oro för omorganisation – definierad som organisatorisk oro – bland personalen vid kommunala arbetsplatser och andelen långa sjukskrivningar i kommunen.

I vårt arbete med artikeln kunde vi konstatera att förekomsten av etablerad teoribildning och empiriska resultat om sambandet mellan omorganisation och långa sjukskrivningar i kommuner var begränsad inom forskningsfältet. Kunskapen om organisatoriska faktors betydelse för hälsovariationer på arbetsplatsnivå och företagsnivå var svagt utvecklade i jämförelse med rent yrkesrelaterade exponeringar i arbetslivet (Westerholm & Marklund, 2000). Detta verkade också gälla empiriska undersökningar inom forskningsområdet. Endast ett fåtal studier hittades som behandlade kommunala organisationsförändringars betydelse för sjukfrånvaro (Kivimäki m fl, 2000; Vahtera m fl, 2000; se också Theorell, 2003). Antalet empiriska studier som fastlagt sambandet mellan organisatorisk oro och sjukfrånvaro är ännu mindre. I en sådan studie utgjorde oro för omorganisation

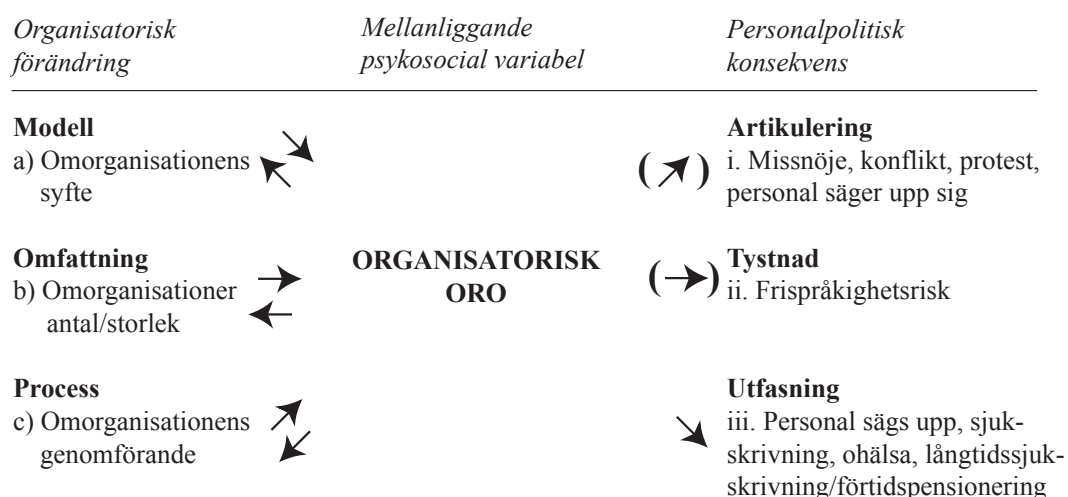
vid svenska Posten den viktigaste förklaringen till sjukfrånvaro bland män (Voss m fl, 2001).

Det finns således ganska lite att gå på när man vill utveckla en testbar teori som i ett nötskal kan svara på de tre frågorna: (1) Varför sker den explosionsartade ökningen av långa sjukskrivningar just i offentlig sektor, inom kommunal vård, omsorg och skola? (2) Varför är skillnaderna i långtidssjukskrivning/förtidspensionering så stora mellan olika kommuner? (3) Varför är sambandet så starkt mellan graden av oro för omorganisation bland kommunal personal och andelen kommunalt långtidssjuka/förtidspensionerade i en kommun? Det är framförallt den sista frågeställningen som behandlas i denna artikel. De övriga två återkommer jag till i avsnittet *slutsatser och diskussion*.

Inte desto mindre behövs en analysmodell baserad på teori som sträcker sig från offentlig politik och organisation, över individens tillförsikt eller oro vid omorganisation, till olika tänkbara personalreaktioner vid omorganisation. Enligt den analysmodell som föreslås i figur 1, bör en sådan teori för det första kunna visa på vilka sätt en omorganisation kan ge upphov till organisatorisk oro. Här antas att den organisatoriska oron kan framkallas av (a) den organisationsmodell som införts eller syftet med denna, (b) erfarenheter av tidigare omorganisation vid arbetsplatsen, och/eller (c) själva omorganisationsprocessen.

För det andra bör så som analysmodellen beskriver i figur 1, teorin också kunna säga något om vad begreppet organisatorisk oro kan betyda, särskilt i samband med omorganisation. I denna del av analysmodellen kommer fokus att ligga på att analysera svar på en öppen fråga om den organisatoriska orons beståndsdelar när den enligt skyddsombudet leder till ohälsa, sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering vid en arbetsplats.

För det tredje bör analysmodellen också kunna ge teoretisk vägledning om hur den organisatoriska oron kommer till uttryck. En teori om organisatorisk ohälsa skall således också kunna säga något om den organisatoriska orons möjliga personalpolitiska konsekvenser. Genom att anknyta till Albert Hirschmans



Figur 1. Analysmodell för studiet av omorganisation och personalpolitiska konsekvenser.

politisk-ekonomiska teori om alternativa vägar vid åtstramning i boken *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (1970) görs här ett försök att teoretiskt bena ut den organisatoriska orons möjliga utfall.

Att de tre teoretiska alternativen voice-exit-loyalty som enligt teorin följer av nedgång eller åtstramning kan föregås av organisatorisk oro är inte särskilt långsökt (se exempelvis Klandermans m fl, 1991, sid 48). Teorin är väletablerad inom forskningsfältet arbetsmarknadsrelationer (Hartley m fl, 1991), och relativt nyligen tillämpad, t ex i Jonny Hellgrens och Magnus Sverkes studier av den fackliga anslutningens betydelse för valet av voice, loyalty eller exit (Sverke & Hellgren, 2001; Hellgren, 2003). Diskussionen om "exit" och "voice", och att exit kan leda till långa sjukskrivningsfall, antyds också i en nyligen publicerad antologi om den höga svenska sjukfrånvaron och dess konsekvenser (Wikman, 2004, sid 139–143).

De svar på frågan om den organisatoriska orons personalpolitiska konsekvenser vid omorganisation som vi fått in och analyserat i denna studie indikerar dock logiskt viktiga avsteg från Hirschmans teori (se faktoranalys i Appendix 1). Den organisatoriska oron kan för det första resultera i protester, konflikter, dålig stämning och att personal aktivt säger upp sig. Gemensamt för en första tänkbar konsekvens av omorganisation och organisatorisk oro i analysmodellen utgörs således av olika typer av aktiv *artikulering* av missnöje, vilka i det mest drastiska fallet kan resultera i frivillig uppsägning. Men den organisatoriska oron kan också innebära lojalitet eller snarare *tystnad*, särskilt då konflikter mellan ledning och personal verkar öka frispråkighetsrisken, dvs att man inte vågar yttra kritiska synpunkter och resonemang (Szücs, 2001, sid 66–69; 2003, sid 65–68). När den organisatoriska oron starkast hänger samman med en ofrivillig men successiv *utfasning*, sker det enligt modellen mentalt genom passivitet eller rent fysiskt genom ohälsa, sjukskrivning, långtidssjukskrivning/förtidspensionering, eller när personal sägs upp. Man vill inte sluta på arbetsplatsen, men tvingas ändå lämna den tillfälligt eller permanent genom uppsägning, sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering.

Analysmodellens avgränsning och tillämpning i denna studie

Föreliggande analys inriktas i huvudsak åt att karlägga graden av *utfasning* i form av ohälsa, sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering som uppstår i samband med omorganisation och organisatorisk oro. Därför anges pilarna mellan organisatorisk oro och *artikulering* respektive *tystnad* inom parentes i figur 1. Orsakssamband kan prövas genom tidigare data om graden av oro för omorganisation bland personalen år 2000 och nya data om skyddsombudets skattning vid samma arbetsplats år 2003 av ohälsa, sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering. Därför är pilen i analysmodellen enkelriktad mellan organisatorisk oro och ohälsa, sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering. När det gäller samband mellan organisatorisk förändring och organisatorisk oro kan det inte uteslutas att det bara kan vara omorganisationen som påverkar organisatorisk oro och ohälsa. Organisatorisk oro och ohälsa kan ju

också påverka organisatorisk förändring genom val av organisationsmodell, omfattning eller process. Därför går pilarna i analysmodellen i båda riktningarna i figur 1. Det som i huvudsak prövas i analysen är dock omorganisationernas möjliga ohälsoeffekter.

Hypoteser och frågeställningar

Eftersom en stor del av svensk kommunal organisationsutveckling under 1980- och 1990-talen handlat om olika modeller, genomförda i syfte att förbättra servicen, öka effektiviteten eller förändra personalsituationen, är det inte helt orimligt att anta att det är vissa organisationsmodeller eller omorganisationens syfte som ytterst påverkar graden av organisatorisk oro vid arbetsplatsen. Denna tes har också framförts i tidigare utredningar av de ökande långa sjukskrivningarnas orsaker (Ds 2000:54). Ett centralt antagande i utredningsarbetet om den ökade ohälsan och dess orsaker är att inte minst den stressrelaterade ohälsans markanta ökning beror på genomslaget av nya organisationsmodeller med starkare krav på flexibilitet i arbetslivet och mer specifikt på genomslaget av organisations- och managementprincipen ”mager produktion” (Ds 2000:54, sid 8).

Jämförelser av personal i offentlig och privat regi inom den offentliga sektorn visar dock att införandet av marknadsmodeller och privatisering inte självklart leder till ett försämrat arbetsliv inom privat organiserade verksamheter (Szücs, 2001; Wallenberg, 2003). I en sådan undersökning där jag själv mer specifikt ställt frågan om oro för omorganisation bland kommunal personal, visar resultaten att den organisatoriska oron är tio procentenheter mer omfattande bland de anställda i offentlig regi jämfört med dem som arbetar inom privata alternativ (Szücs, 2001, sid 42). En omorganisation som innebär att man inför någon typ av marknadsmodell behöver således inte spä på sjukskrivningsrisken, så som exempelvis vissa statliga utredningar om den stressrelaterade hälsan antyder.

En första delfråga gäller sålunda huruvida personalen vid arbetsplatser med mer organisatorisk oro och ohälsa har exponerats för en viss typ av kommunal omorganisation. Framgångsrikt eller misslyckat förändringsarbete ur personalsynpunkt skulle enligt en första hypotes – den sk *modellhypotesen* – i så fall bero på den organisationsmodell som man infört eller vill införa vid den kommunala arbetsplatsen.

Enligt ett exempel från andra studier skulle snarare själva antalet omorganisationer, t ex genom negativa erfarenheter från tidigare omorganisationer, kunna utlösa organisatorisk oro (Niedhammer m fl, 1998; Theorell, 2003, sid 53). En andra hypotes utgår således från tanken att det är omorganisationens omfattning eller antalet omorganisationer, snarare än att man valt att tillämpa en viss organisationsmodell som ytterst påverkar personalens hälsosituation. Det finns ett antal kommuner i Sverige som allt sedan början av 1980-talet satt en ära i att vara först med nya typer av organisationer och gjort sig kända som pionjärer eller förnyelsekommuner (Schmidt, 1986). Hur personalen klarat sig i dessa innovationsbenägna kommuner vet vi dock mindre om. När utredningen *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetet* (SOU 2002:5) namnger de 43 kommuner som drabbats allra värst av

långa sjukskrivningar framkommer att ett antal av dessa också är kända förnyelsekommuner (Hemström i SOU 2002:5, del II, tabell 17, sid 223–224). Tanken att personalen i mer innovationsbenägna kommuner eller arbetsplatser drabbas av vad man kan kalla innovativ utmattning är således inte ogrundad. Antagandet enligt denna *utmattningshypotes* är att personalen vid mer innovationsbenägna arbetsplatser i större utsträckning drabbas av innovativ utmattning, då återkommande organisationsförändringar till slut skapar sådan oro att personalen drabbas av ohälsa och därpå följande sjukskrivning.

Men om detta antagande är riktigt skulle en omorganisation bara ge upphov till organisatorisk oro med ohälsa som följd om man har negativ erfarenhet av tidigare organisatoriskt förändringsarbete vid arbetsplatsen. Enligt en alternativ teoretisk utgångspunkt behöver det inte vara så. Den tes som jag själv tillsammans med Örjan Hemström och Staffan Marklund drivit på basis av vad våra tidigare empiriska resultat antyder,² är att den organisatoriska oron och därpå följande långa sjukskrivningar inom offentlig sektor beror på processer som kännetecknas av bristande ledarskap och personaldemokrati när omorganisationen genomförs (Szücs m fl, 2003, sid 14–15). Enligt en tredje hypotes – *processhypotesen* – beror oro för omorganisation och risk för ökad ohälsa således främst på de processer som har att göra med hur omorganisation kommer till, planeras och genomförs. Om denna hypotes verifieras beror framgångsrikt respektive misslyckat kommunalt förnyelsearbete snarare på processer än på ett strikt tillämpande av vissa innovationsmodeller eller omorganisationernas antal eller omfattning. Ett återkommande resultat när man försöker förklara de längre sjukskrivningarnas ökning, är att de drabbar kvinnor inom offentlig sektor i åldrarna över 50 år (SOU 2002:5; SOU 2002:62; Ds 2002:49; SCB 2004). Kanske beror en starkare oro för omorganisation och större problem med ohälsa i kommunerna på könsrelaterade eller åldersrelaterade förnyelseprocesser? Eller är det bristande demokrati- och ledningsprocesser som bäst förklarar graden av organisatorisk oro och ohälsa vid kommunala arbetsplatser?

² I vår studie av organisatoriska faktorerers betydelse för långa sjukskrivningar i kommuner upptäcktes bakomliggande samband mellan oro för omorganisation bland personalen i en kommun och (1) bristande gehör i ledningsfrågor, (2) svårigheter att förändra arbetsförhållanden, och (3) negativ syn till personaldemokrati hos kommunledningen (Szücs m fl, 2003, sid 14–15).

Material och metod

Undersökningen från år 2000 omfattade all personal vid studerade arbetsplatser. Urvalet av arbetsplatser drogs med hjälp av SCB:s företags- och arbetsställe-register genom ett obundet slumpmässigt urval av arbetsställen med mellan fem och 49 anställda inom 17 typiskt kommunala verksamhetsområden. Urvalet utgörs till stor del av arbetsplatser inom skolektorn, följt av vård och omsorg, fritid och kultur samt olika typer av teknisk försörjning. Kommunurvalet domineras av större och medelstora svenska kommuner (en mer detaljerad beskrivning av urvalet av arbetsplatser och kommuner finns i Szücs, 2001 och i Szücs m fl, 2003).

Frågeundersökning till skyddsombudet vid tidigare studerade arbetsplatser

I 2003 års undersökning av omorganisationer vid dessa arbetsplatser har vi i huvudsak vänt oss till arbetsmiljöombuden med vår frågeundersökning eftersom skyddsombudet troligen är den person vid arbetsplatsen som är mest lämpad att besvara våra frågor om eventuella omorganisationer. Benämningen skyddsombud är den lagliga termen för den person som ofta numera kallas arbetsmiljöombud. Skyddsombudet är de anställdas representant i arbetsmiljöfrågor enligt arbetsmiljölagen. Lagens 6 kap, 4§ säger att: ”Skyddsombud skall delta i planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och av arbetsorganisation [...]”. Om man vill ta reda på vilka omorganisationer som varit på gång vid arbetsplatsen, vad de syftade till, hur de har genomförts, samt vilken oro som uppstått och vad denna oro resulterat i, finns troligen ingen bättre informant än skyddsombudet. Som representant för personalen i arbetsmiljöfrågor finns troligen inte heller samma intresse av att ge en skönmålning av mer eller mindre misslyckade omorganisationer, så som kan vara fallet om vi istället utsett verksamhetsansvarig chef eller personalchef som informant för undersökningen.

Arbetsmiljöombuden kontaktades per telefon. Efter en kort presentation av studien ställdes frågan om de ville delta i undersökningen som representanter för sina respektive arbetsplatser. Det var ingen som tackade nej vid den första telefonkontakten. En mindre frågeundersökning med många öppna svarsalternativ skickades ut allteftersom kontakterna togs (se frågeformulär i Appendix 2). Genom enkätmetoden kunde alla respondenter på samma sätt och i lugn och ro ta del av både vad som avses med omorganisation i vår undersökning, få en överblick över samtliga frågor och förhoppningsvis därmed lämna mer genomtänkta svar. Genom att först tala med respondenten var tanken att få svar av den person – eller informant – som verkligen kände till mest om eventuella organisationsförändringar ur personalsynpunkt vid den egna arbetsplatsen. Genom den personliga kontakten har vi också haft möjlighet att följa upp inkomna svar som varit ofullständiga eller motsägelsefulla.

I de fall man svarat att man omfattats av flera omorganisationer under den senaste femårsperioden har vi bett respondenten att fylla i separata enkäter för de olika omorganisationerna (i särskild bilaga till enkäten fanns utrymme för att besvara frågor om tre ytterligare omorganisationer). Genom att vi också frågat när

respektive omorganisation genomfördes finns också möjlighet att studera kommunala omorganisationer över tid den senaste femårsperioden.

Av de 120 arbetsplatser som ingår i undersökningen har 88 besvarat vårt frågeformulär. Det innebär att 73 procent av arbetsplatserna från personalstudien år 2000 också är med i 2003 års undersökning. Ingenting tyder på att bortfallet är systematiskt i förhållande till relevanta faktorer. Det finns inga tendenser till att arbetsplatser med en större andel oroliga för omorganisation bland personalen i den tidigare undersökningen inte medverkar i samma utsträckning i den nya undersökningen. Många av de skyddsombud som inte besvarat vårt frågeformulär finns i stället vid de arbetsplatser där oron för omorganisation bland personalen var obefintlig i den tidigare undersökningen (se bortfallsanalys i Appendix 1).

Kvantitativa och kvalitativa metoder i lika mån

Genomgående används SPSS för de kvantitativa analyserna, men den statistiska metoden underbyggs också i största möjliga mån av kvalitativ metod genom många öppna frågor som skyddsombuden har besvarat om omorganisationens omfattning, syfte, viktigaste resultat, den organisatoriska orons natur, samt hur den påverkat personalen. Det begränsade urvalet av arbetsplatser tillåter en ganska långt gången prövning och komplettering av de statistiska metodernas resultat genom sk triangulering av de två analysmetoderna (Patton, 1980; 2002).

Analyserna görs i tre steg där kvantitativa och kvalitativa metoder används i lika mån för att både kunna generalisera och dra nytta av det djup som öppna svar tillför analysen genom en ökad förståelse för vilka omorganisationer som kan framkalla organisatorisk oro, hur denna oro kommer till uttryck, samt vad som kännetecknar kommuner och kommunala arbetsplatser som drabbats hårt av ohälsa, sjukskrivning, eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering.

Resultatredovisningens första del innehåller en översiktlig beskrivning av omorganisationerna, den organisatoriska orons natur vid omorganisation genom skyddsombudens öppna svar, samt den organisatoriska orons konsekvenser.

I resultatredovisningens andra del prövas enligt studiens tre hypoteser, när och varför omorganisationen kan ge organisatorisk oro på arbetsplatsen såväl som i kommunen. I den statistiska analysen prövas samband mellan skyddsombudets rapportering om oro för omorganisation, dess konsekvenser såväl som de genomförda omorganisationernas syfte, antal och process. Genom den tidigare genomförda undersökningen med all personal vid arbetsplatsen möjliggörs dessutom sambandsanalys mellan personalens oro för omorganisation år 2000 och de av arbetsplatsens skyddsombud år 2003 i öppna svar beskrivna omorganisationer, organisatorisk oro och personalpolitiska konsekvenser. Samband prövas både på arbetsplats- och kommunnivå (tabell 6 och 7).

I analysen prövas statistiskt vilket samband som finns mellan personalens genomsnittliga oro för omorganisation år 2000 och skyddsombudets rapportering av personalpolitiska konsekvenser år 2003. Genom att på detta sätt knyta data från undersökningen med all personal år 2000 till skyddsombudets enkätsvar om det organisatoriska tillståndet på samma arbetsplats år 2003 ges också möjligheter att

kunna dra vissa slutsatser om orsakssamband. Det är således möjligt att analysera i vilken utsträckning graden av ohälsa, sjukskrivning eller långtidssjukskrivning hänger samman med tidigare insamlade data över personalens genomsnittliga oro för omorganisation vid samma arbetsplats år 2000.

Eftersom 2003 års undersökning utgörs av skyddsombudets uppgifter från 88 arbetsplatser, varav 53 har haft någon form av omorganisation under den senaste femårsperioden måste de statistiska analyserna tolkas med försiktighet. För att trots detta ta tillvara så mycket som möjligt av skyddsombudens information om omorganisationerna, bygger analysen på sk pairwise behandling av missing data (i tabellerna anges inom vilket intervall de sk n-talen ligger för de bivariata samband som redovisas). De statistiska analyserna kompletteras därför också med kvalitativ metod genom många öppna följdfrågor utan fasta svarsalternativ (se Appendix 2).

Skyddsombudens öppna svar redovisas i citatform för att fördjupa och underbygga (eller ifrågasätta) den statistiska analysens resultat. Öppna svar från skyddsombudet i 2003 års undersökning studeras vid de arbetsplatser där en stor andel av personalen (fler än 75 procent) i den tidigare undersökningen från år 2000 angett oro för omorganisation. Genom att också studera ombudens svar på denna fråga i 2003 års undersökning kan analysen även visa vilka eventuella nya former av omorganisation som framkallat oro ”i mycket hög grad” efter år 2000.

I resultatredovisningens tredje del undersöks slutligen vad som är mest avgörande för när omorganisationen ger upphov till ohälsa, sjukskrivning och/eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering. Genom regressionsanalys prövas den organisatoriska orons betydelse för ohälsa vid arbetsplatsen med kontroll för omorganisation som enligt sambandsanalysen främst hänger samman med organisatorisk oro. Via analys av skyddsombudens öppna svar ges också möjlighet till fördjupad kunskap om dessa förklaringsfaktorers natur. Genom kvalitativ analys ges också en avslutande beskrivning av de arbetsplatser och kommuner där den organisatoriska oron vid omorganisation enligt skyddsombudet i hög grad fått långtidssjukskrivning eller förtidspensionering som följd.

Resultat

Innan vi försöker besvara studiens centrala frågeställning om när och varför kommunala omorganisationer framkallar organisatorisk oro och ohälsa, görs en deskriptiv analys av svaren på våra frågor om omorganisation vid arbetsplatsen. Resultatredovisningens första del innehåller således en översiktlig beskrivning av förnyelsearbetet på de undersökta arbetsplatserna. Innehållet är disponerat så att framställningen följer analysmodellen i figur 1. Presentationen startar med en kort beskrivning av förekomst och genomförande av omorganisationerna samt dess syften, omfattning/antal och förlopp.

Förekomst, typ och omfattning

En inledande fråga i undersökning var: ”Har det varit tal om omorganisation vid din arbetsplats under de senaste fem åren? Med omorganisation menar vi att man genomfört, planerat eller diskuterat någon typ av organisationsförändring som påverkar den enskilda arbetstagarens arbetssituation, arbets- eller lednings-situation, eller verksamhetens inriktning mer allmänt vid arbetsplatsen.”

Resultaten visar att det varit tal om omorganisation någon gång under den senaste femårsperioden vid 60 procent (53) av arbetsplatserna. Vid 28 procent av dessa arbetsplatser anges att det varit tal om fler än en omorganisation under den senaste femårsperioden. Nästan alla dessa omorganisationer har också genomförts, vilket indikerar att vi nästan uteslutande i den föreliggande analysen har att göra med verkliga organisationsförändringar. Att endast en tredjedel av omorganisationerna var begränsade till den aktuella arbetsplatsen visar att merparten av omorganisationerna är större och av mer omfattande natur. Som visas lite längre fram i resultatredovisningen (tabell 3) har de inte heller initierats från den egna arbetsplatsen, då de inte kommit till utan stöd ”uppifrån”, från kommunledningen. På en öppen följdfråga om vilka andra arbetsplatser i kommunen som också omfattades av omorganisationen anges ofta en sektor i kommunen, t ex skol-sektorn, eller större delar av kommunen eller till och med hela kommunen.

Tabell 1. Förekomst av omorganisationer vid arbetsplatsen (procent).

Frågor till skyddsombudet vid arbetsplatsen om:	Ja	Nej	Summa	n
Förekomst av omorganisation på arbetsplats*	60	40	100	88
Fler än en omorganisation vid arbetsplatsen*	28	72	100	53
Genomförande av omorganisationen	95	5	100	59
Omorganisationen gäller bara den aktuella arbetsplatsen	34	66	100	59

* Enbart de två först angivna resultaten gäller arbetsplatsen. I övrigt är det omorganisationen som är analysenhet i denna del av resultatredovisningen.

Frågan om omorganisationens syfte ställdes utifrån ett antal nyckelbegrepp, knutna till antingen serviceinnovation, marknadsinnovation eller personalinnovation. Resultatet visar att det mest framträdande syftet bland de kartlagda omorganisationerna handlar om effektivitet (tabell 2). Många har dessutom angett flera syften med omorganisationen. I 83 procent av fallen hade syftet med omorganisationens i mycket eller ganska hög grad att göra med effektivitet. Motsvarande värde för det näst viktigaste nyckelbegreppet – ledning/ledarskap – är 76 procent. På tredje plats kommer servicekvalitet. I 68 procent av fallen hade syftet med omorganisationen i mycket eller ganska hög grad med servicekvalitet att göra. Marknadsanpassning har spelat en lika stor roll i 61 procent av de rapporterade omorganisationerna. Arbetsmiljö, kommunal demokrati och personalinflytande är de nyckelbegrepp som stämmer minst med syftet hos de kartlagda omorganisationerna. De har var och ett spelat en betydande roll i ungefär hälften av fallen.

Tabell 2. Syftet med omorganisationen (procent).

Fråga till skyddsombudet om syftet med omorganisation hade att göra med:	Ja, i mycket hög grad	Ja, i ganska hög grad	Nej, i ganska liten grad	Nej, inte alls	Summa	n
Effektivitet	47	36	11	6	100	47
Ledning/ledarskap	46	30	16	8	100	50
Servicekvalitet	33	35	13	19	100	48
Marknadsanpassning	28	33	23	16	100	39
Arbetsmiljö	25	29	27	19	100	48
Kommunal demokrati	23	28	14	35	100	43
Personalinflytande	18	29	27	26	100	49

Man kan också konstatera att det finns en betydande grad av effektivitet i förhållande till omorganisationens syfte. I 82 procent av fallen anges att omorganisationens syfte uppnåddes i hög grad (ej redovisat i tabellen).

Förändringsprocessen

När en förändringsprocess sätts igång är det naturligt att idén med omorganisation vinner olika starkt stöd hos berörda grupper. I tabell 3 presenteras hur personalen, arbetsplatsledningen, kommunledningen, kommuninvånarna i stort, respektive brukarna av den aktuella servicen enligt skyddsombudet ställde sig till idén med omorganisationen. Presentationen bygger också här på skyddsombudets uppgifter.

Tabell 3. Stöd för idén med omorganisation (procent).

Fråga till skyddsombudet om följande grupper stödjer idén med omorganisationen	Ja, i mycket hög grad	Ja, i ganska hög grad	Nej, i ganska liten grad	Nej, inte alls	Summa	n
Kommunledningen	63	37	0	0	100	43
Arbetsplatsledningen	42	37	8	13	100	52
Personalen	18	24	30	28	100	54
Brukare av servicen	16	24	24	36	100	25
Kommuninvånarna	16	16	34	34	100	18

Resultaten visar att kommunledningen i samtliga fall stod bakom de kartlagda omorganisationerna i mycket eller ganska hög grad. Ingen omorganisation blir således till utan att kommunledningen stöder den. I 79 procent av fallen fick idén med omorganisationen starkt stöd även av arbetsplatsens ledning.

Därefter finns ett betydande glapp. Personalen gav sitt stöd i mycket eller ganska hög grad i 42 procent av fallen, och vid mindre än hälften av dessa omorganisationer fanns ett mycket starkt personalstöd för omorganisationens själva idé.

På frågorna om brukares och kommuninvånarnas stöd mer allmänt svarar många av skyddsombuden ”vet ej”. Många vet således helt enkelt inte huruvida idén med förändringsarbetet hade stöd eller inte hos dessa grupper.

Den organisatoriska orons natur vid omorganisation

Nästa steg i analysen gäller hur personalen enligt skyddsombudet vid arbetsplatsen reagerar på det förändringsarbete som beskrivits. I över hälften av fallen (56 procent) framkallade den aktuella omorganisationen oro bland personalen i ganska hög grad eller mycket hög grad (tabell 4).

På vår följdfråga om ledningens ansvar, anges i så många som två tredjedelar (66 procent) av de fall där omorganisationen framkallade oro att denna i mycket eller ganska hög grad berodde på hur kommunledningen skötte omorganisationen. Detsamma gäller arbetsplatsens ledning i knappt hälften (47 procent) av fallen.

Vilken är då den organisatoriska orons natur: Vad var eller är man orolig för när omorganisationen enligt skyddsombudet framkallat oro ”i mycket hög grad” bland personalen vid arbetsplatsen? I en öppen följdfråga om ”Vad var/är man orolig för?” speglar många av svaren för det första en allmän osäkerhet inför framtiden. Vid en av arbetsplatserna där omorganisationen framkallat oro i mycket hög grad frågar skyddsombudet: ”Kommer det att räcka med detta? Blir det andra indragningar/ändringar? Vem kommer att bli avskedad härnäst och i så fall när?”

Tabell 4. Oro för omorganisation och huruvida ledningen utgör orsaken (procent).

Frågor till skyddsombudet om oro för omorganisation vid arbetsplatsen	Ja, i mycket hög grad	Ja, i ganska hög grad	Nej, i ganska liten grad	Nej, inte alls	Summa	n
Framkallat oro	35	21	25	19	100	57
Oron beror på hur omorganisationen skötts av:						
Kommunledningen	28	38	12	22	100	32
Arbetsplatsens ledning	26	21	32	21	100	34

Mer specifikt anger flertalet av skyddsombuden sålunda en osäkerhet inför själva existensberättigandet vid arbetsplatsen. Man har observerat att personalen vid den egna arbetsplatsen är orolig för saker som "Övertalighet", "Bli arbetslös", "In-dragning av tjänster", "Att mista sitt jobb", "Att bli utan arbete", "Att förlora våra tjänster", "[...] att bli utan jobb [...]".

Vid flera av arbetsplatserna där oron för omorganisationen är mycket hög, reflekterar många svar för det andra en ovisshet inför förändrade arbetsuppgifter och förutsättningar för att göra ett bra jobb. Vid en arbetsplats med mycket hög grad av oro för omorganisation svarar skyddsombudet "Togs bort en del roliga arbetsmoment. Några tyckte det blev monotona. Oro över de nya rutinerna". Vid en annan arbetsplats svarar man att oron bland personalen består i att "Ge dålig omvårdnad till brukarna. Att det blir en stressig arb.miljö".

Förutom att den organisatoriska oron enkelt uttryckt består av en ovisshet inför arbetets själva existens och förändrade arbetsuppgifter, pekar flera öppna svar på avsaknaden av en tredje komponent. Denna tredje komponent rör en ovisshet över att mista ett upparbetat beslutsutrymme eller svårigheter att påverka sin situation vid förändringen mer allmänt. Man säger exempelvis att: "Vi ser inga möjligheter att påverka", eller att oron består i "Att mista möjligheterna att påverka. Förlora upparbetat samarbete".

Sammantaget består således den organisatoriska oron vid omorganisation av olika typer av ovisshet och/eller frustration, vilka alla berör frågor om *existens*, *förändrade arbetsuppgifter* och *möjligheterna att påverka* vid arbetsplatsen.

Den organisatoriska orons konsekvenser

Vad blev då de personalpolitiska konsekvenserna av denna oro? Som visas i tabell 5 utgör *artikulering* av protester och dålig stämning de två vanligaste följderna. Dessa reaktioner förekom i mycket hög eller ganska hög grad i 55 respektive 48 procent av fallen. I 43 procent av fallen ledde oron i mycket eller ganska hög grad till ohälsa bland personalen.

Tabell 5. Den organisatoriska orons följder (procent).

Fråga till skyddsombudet om vad oron för omorganisationen ledde/leder till:	Ja, i mycket hög grad	Ja, i ganska hög grad	Nej, i ganska liten grad	Nej, inte alls	Summa	n
Protester	18	37	37	8	100	40
Dålig stämning	14	34	40	12	100	42
Ohälsa	17	26	31	26	100	35
Konflikter mellan ledning och personal	8	32	32	28	100	40
Passivitet	3	27	38	32	100	34
Mer att säga till om för personalen	5	24	34	37	100	38
Personal sägs upp	20	8	12	60	100	40
Personal säger upp sig	5	19	33	43	100	35
Konflikter mellan personalgrupper	2	18	52	28	100	40
Sjukskrivning	11	9	51	29	100	35
Långtidssjukskrivning/förtidspensionering	9	9	23	59	100	34

Konflikter mellan ledning och personal förekom i motsvarande grad i 40 procent av fallen. De övriga registrerade konsekvenserna av organisatorisk oro förekom i betydande grad i mindre än en tredjedel av fallen.

I 30 procent av de fall när organisationsförändringar gett upphov till oro, ledde den organisatoriska oron till passivitet. Men vi finner också att den organisatoriska oron kan leda till något positivt. I 29 procent av fallen har den organisatoriska oron nämligen bidragit till ett ökat personalinflytande. Den organisatoriska oron ledde också till uppsägningar i 28 procent av fallen och till att personal säger upp sig (24 procent). I en femtedel av fallen ledde den organisatoriska oron till konflikter mellan olika personalgrupper, sjukskrivning eller långtidssjukskrivning (eller förtidspensionering). Även om den organisatoriska oron får ohälsa som följd i hälften av fallen, är det således bara i en femtedel av alla fall som den organisatoriska oron lett till sk *utfasning* genom hög grad av sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering vid arbetsplatsen (enligt analysmodellen i figur 1).

När omorganisationen ger organisatorisk oro och längre sjukskrivning

Enligt vår första hypotes skulle framgångsrikt eller misslyckat förnyelsearbete – med organisatorisk oro och därpå följande ohälsa och sjukskrivning som konsekvens – bero på den organisationsmodell man infört eller vill införa vid den kommunala arbetsplatsen.

Modellhypotesen: ger vissa organisationsmodeller mer oro och sjukskrivning?

På frågan: ”Organisationsförändringar definieras ofta i termer av en modell eller ett sammanfattande namn eller uttryck: Vad kallades respektive omorganisation?” ger skyddsombudet bara ibland svar som kan härledas till en viss modell.

Särskilt med tanke på att omorganisationerna enligt resultaten ofta inte bara gäller den enskilda arbetsplatsen och är initierade från kommunledningen, ger skyddsombudet förvånande sällan svar som kan härledas till en viss övergripande modell eller ett visst kommunalt innovationssystem.

Bland de omorganisationer där mer än 75 procent av personalen angett särskild oro för omorganisation i undersökningen från år 2000, svarar skyddsombuden att ”resurspool bildades”, ”borttagande av kommundelsnämnder”, vidare anges två fall av bolagisering. Vanligare är dock att omorganisationen inte har något namn utan istället definieras som ”besparingskrav”, ”ny fritidsgårdsorganisation”, ”förskola, fritids flyttar till skolan”. Andra vet helt enkelt inte vad omorganisationen har kallats: ”Vart annat år har det skett omorganisationer vad gäller ändrade rektorsområden. Jag minns ej längre vad de kallades för”.

När vi jämför dessa svar med de omorganisationer som framkallat oro ”i hög grad” i 2003 års undersökning återfinns vi en del av de omorganisationer som gav stark oro också i undersökningen från år 2000, men vi finner dessutom en del nyare omorganisationer. En ny trend av omorganisationer som framkallar oro i mycket hög grad utgörs av sammanslagningar och samverkan: ”Sammanslagning av högskole- och stadsbibliotek”, ”Minska personal, få ett större arbetsområde” och ”Samverkan fritids, förskola i temagrupper”, samt ”Ständiga omorganisationer – pga nya chefer, ständigt”.

De statistiskt grundade resultaten ger dock bara ett indirekt stöd för modellhypotesen: snarare än att det handlar om en viss organisationsmodell, verkar det vara när omorganisationens syfte saknar inslag av personalinflytande eller arbetsmiljö, som den organisatoriska oron är starkare. Som visas i tabell 6 finns ett statistiskt signifikant negativt samband mellan organisatorisk oro vid arbetsplatsen och omorganisationer som syftar till att förbättra personalinflytandet (-0,44) eller arbetsmiljön (-0,32). Detta samband återfinns också på kommunnivå: ju mindre omorganisationerna i kommunen innehöll inslag av personalinflytande, desto större organisatorisk oro bland personalen (-0,57).

Tabell 6. Samband mellan organisatorisk oro och övriga frågor (Pearsons r, statistiskt signifikanta samband ordnade efter styrka: för alla samband, se Appendix 1).

Samband mellan oro för omorganisation och:	Arbetsplats	Kommun
Orons följder: Protester	,72 **	,59 **
Orons följder: Konflikter mellan ledning och personal	,61 **	,36
Orons följder: Dålig stämning	,60 **	,62 **
Stöd för omorganisationen från: Kommuninvånare	-,60 *	-,35
Stöd för omorganisationen från: Brukare av servicen	-,59 **	-,40
Orons följder: Ohälsa	,58 **	,40
Hur omorganisationen sköts av arbetsplatsens ledning	,57 **	,75 **
Orons följder: Personal säger upp sig	,55 **	,52 *
Stöd för omorganisation från: Personalen	-,51 **	-,44 *
Orons följder: Sjukskrivning	,46 **	,17
Omorganisationens syfte: Personalinflytande	-,44 **	-,57 **
Omorganisationens syfte: Arbetsmiljö	-,32 *	-,30
Oro bland personalen i tidigare studie (år 2000)	,31 *	,18
Antal sjukdagar hos personalen i tidigare studie (år 2000)	,30 *	,23

** $p \leq ,01$ (Signifikanta skillnader med 99 procents säkerhet)

* $p \leq ,05$ (Signifikanta skillnader med 95 procents säkerhet)

Kommentar: Pairwise deletion of missing data: N=15-47 (Arbetsplats), N=12-28 (Kommun)

Dessutom verkar det som tidigare erfarenheter av stark organisatorisk oro bland personalen minskar benägenheten att välja marknadsinnovation. När vi tittar på sambandet mellan organisatorisk oro bland personalen år 2000 och faktiska organisationsförändringar i 2003 års undersökning framkommer ett statistiskt signifikant negativt samband (-0,42) mellan tidigare organisatorisk oro och därpå följande mindre benägenhet till effektivitetsdrivna organisationsförändringar (tabell 7). Resultatet visar således att ju större andel av personalen i en kommun som upplevde oro för omorganisation i undersökningen från år 2000, desto mindre grad av omorganisationer med syfte att effektivisera verksamheterna i kommunen år 2003.

En analys av svaren på den öppna frågan om omorganisationens syfte vid arbetsplatsen visar att där mer än 75 procent angav organisatorisk oro i undersökningen från år 2000, anges 2003 dock relativt ofta ekonomin som bakomliggande drivkraft. Vid en av dessa arbetsplatser svarar skyddsombudet att syftet varit att: "Spara pengar. Men i slutändan blev det en fördyring". Vid en annan av dessa arbetsplatser svarar skyddsombudet: "Hålla ekonomin på fötter. Uppsägning av personal". Men oron för omorganisation kan också hänga samman med expansion, som när man vid en av arbetsplatserna anger att syftet var att: "Öka personalstyrkan, höja kvalitén på gårdarna, förbättra skolsamarbetet". Ibland är också syftet tudelat eller oklart: "Syftet var pedagogiskt-ekonomiskt". Vid en skola anges till och med att man inte länge vet var det ursprungliga syftet var: "Det vet jag inte längre. Det har varit frågor om lärande organisation. Växa i lärande".

Tabell 7. Samband mellan personalens organisatoriska oro år 2000 och skyddsombudens uppgifter år 2003 (Pearsons r, statistiskt signifikanta samband ordnade efter styrka: för alla samband, se Appendix 1).

Samband mellan oro för omorganisation år 2000 och:	Arbetsplats	Kommun
Orons följder: Sjukskrivning	,55 **	,57 **
Orons följder: Långtidssjukskrivning/förtidspensionering	,46 *	,51 *
Orons följder: Dålig stämning	,46 **	,21
Orons följder: Konflikter mellan personalgrupper	,42 *	,51 *
Antal omorganisationer	,36 *	,48 **
Omorganisationens syfte: Effektivitet	-,07	-,42 *
Orons följder: Konflikter mellan ledning och personal	,36 *	,46 *
Orons följder: Protester	,35 *	,21
Hur omorganisationen sköts av arbetsplatsens ledning	,33 *	,25
Att omorganisation har framkallat oro	,31 *	,18
Personalens ålder enligt tidigare studie (år 2000)	,26 *	,04
Förekomst av omorganisation under senaste femårsperioden	,25 *	,12

** $p \leq ,01$ (Signifikanta skillnader med 99 procents säkerhet)

* $p \leq ,05$ (Signifikanta skillnader med 95 procents säkerhet)

Kommentar: Pairwise deletion of missing data: N=29-50 (Arbetsplats), N=19-38 (Kommun)

När analysen av svaren på denna öppna fråga görs utifrån de arbetsplatser med starkast organisatorisk oro år 2003 framträder marknadsinnovation ännu tydligare som en starkt bidragande orsak. Något som dock ger modellhypotesen svagare stöd är att de öppna svaren på frågan om omorganisationens syfte visar att många omorganisationer startats av ekonomiska skäl även när man inte alls är orolig för förändringen. Mindre organisatorisk oro i samband med förändringsarbetet verkar istället sammanfalla med att syftet med organisationsförändringen inte bara är ekonomiskt, något som också framträder i den statistiska analysen (tabell 6). Vid en omorganisation som inte gett upphov till organisatorisk oro sägs exempelvis att den både syftar till ”att lättare se kostnader [...] samt att upprätthålla kompetens”.

Utmattningshypotesen: ger fler omorganisationer större oro och sjukskrivning?

Enligt vår andra hypotes skulle det vara förändringsarbetets omfattning och antal omorganisationer, snarare än en viss typ av innovationsmodell som framkallat oro och ohälsa vid den kommunala arbetsplatsen. Antagandet är att personalen vid arbetsplatser i mer innovationsbenägna kommuner i större utsträckning drabbas av innovativ utmattning, då återkommande organisationsförändringar skapar organisatorisk oro och ohälsa. Analysen i resultatredovisningens första del visade att det vid 27 procent av arbetsplatserna talats om fler än en omorganisation den senaste femårsperioden (tabell 1). Vid sju procent av arbetsplatserna anges två skilda omorganisationer och vid fyra procent av arbetsplatserna rapporteras tre omorganisationer under samma tidsperiod. Sambandsanalysen i tabell 7 av antal omorganisationer och särskild oro för omorganisation bland personalen i undersökningen från år 2000 ger ett visst stöd för utmattningshypotesen. Ju större organisatorisk oro bland personalen vid arbetsplatsen år 2000, desto fler omorganisationer har

man enligt skyddsombudet varit exponerad för under den senaste femårsperioden (0,36). Detta samband finns också på kommunnivå: ju fler omorganisationer man haft i kommunen, desto större organisatorisk oro bland personalen (0,48). Där-
emot finns inga signifikanta samband mellan omorganisationens storlek och organisatorisk oro (se Appendix 1).

Processhypotesen: är det förändringsprocessen som ger oro och sjukskrivning?

Enligt vår tredje hypotes skulle organisatorisk oro och risk för ökad ohälsa främst bero på de processer som har att göra med hur omorganisationer kommer till, planeras och genomförs. Om denna hypotes verifieras beror framgångsrikt respektive misslyckat kommunalt innovationsarbete ur personalsynpunkt snarare på den innovativa processen, än på vissa modeller eller omorganisationernas omfattning.

Resultatredovisningens inledande analys om processen visade att det kommunala förnyelsearbetet ofta är dåligt förankrat: mest stöd har det hos kommun- och arbetsledning, medan stödet för omorganisationen ofta är allra minst bland kommuninvånare, brukare och personal (tabell 3). Som visas i tabell 6 hänger sådant bristande stöd för omorganisationen också samman med en starkare organisatorisk oro vid arbetsplatsen. De negativa sambanden mellan organisatorisk oro vid arbetsplatsen och stöd för idén med omorganisationen hos kommuninvånarna (-0,60), brukare av servicen (-0,59) och personal (-0,51) är statistiskt signifikanta. Ju mer själva idén med omorganisationen är *förankrad* hos personal, kommuninvånare och de som utnyttjar servicen, desto mindre risk är det således för organisatorisk oro vid arbetsplatsen i samband med omorganisationen. För personalen återfinns detta samband också på kommunnivå (-0,44). Ju mindre stöd för själva idén med omorganisationen, desto större är den organisatoriska oron för kommunens personal.

I resultatredovisningens inledning visades vidare att det vid en majoritet av omorganisationerna av skyddsombudet anges att den organisatoriska oron beror på hur omorganisationen skötts av arbetsplats- och kommunledningen. I tabell 6 kan vi se att sambandsanalysen belägger att graden av organisatorisk oro vid den enskilda arbetsplatsen starkt hänger samman med hur omorganisationen skötts av arbetsplatsens ledning (0,57). På kommunnivå framträder detta samband ännu starkare: ju större organisatorisk oro vid arbetsplatserna i kommunen, desto högre grad anger skyddsombudet att det beror på arbetsplatsledningen (0,75).

Att förändringsprocessen systematiskt skulle sortera ut kvinnor och äldre vid arbetsplatserna ges däremot svagare stöd. I analyserna finner vi endast ett svagt statistiskt signifikant samband, nämligen i tabell 7 mellan organisatorisk oro enligt undersökningen år 2000 och ålder vid arbetsplatsen i samma undersökning (0,26). Det svaga sambandet mellan organisatorisk oro och ålder kan dock inte knytas till faktiska omorganisationer enligt den nya undersökningen.

En del av den organisatoriska oro som personalen uppvisade vid arbetsplatsen år 2000 finns enligt skyddsombudet kvar år 2003, men även här är sambandet svagt, men statistiskt signifikant (0,31) som visas i tabell 7. Detta kan betyda att den organisatoriska oron på en del av de undersökta arbetsplatserna är mer lång-

livad eller t o m permanent, samtidigt som den antingen försvunnit/minskat eller tillkommit/ökat vid andra av de studerade arbetsplatserna.

Vad analysen i tabell 7 i stället starkast belägger över tid, är orsakssamband mellan sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering vid arbetsplatsen år 2003 och tidigare organisatorisk oro bland personalen vid arbetsplatsen år 2000. Detta resultat ger processhypotesen ytterligare tyngd. Sambandets styrka mellan organisatorisk oro år 2000 och därpå följande sjukskrivning vid samma arbetsplats år 2003 är 0,55. Sambandet återfinns också på kommunnivå (0,57). Sammantaget visar detta resultat att ju starkare den organisatoriska oron var vid arbetsplatsen och i kommunen år 2000, desto fler är år 2003 sjukskrivna eller långtidssjukskrivna/förtidspensionerade.

Process och antal omorganisationer avgör när organisatorisk oro ger ohälsa

Vilken av de tre hypoteserna är då mest avgörande för när den organisatoriska oron ger upphov till ohälsa? Denna fråga kan vi besvara genom sk multivariat regressionsanalys. Med denna metod kan man undersöka en variabel, i vårt fall organisatorisk oro, och dess betydelse för den av skyddsombudet rapporterade graden av ohälsa, med kontroll för de andra typer av faktorer som också kan antas påverka fenomenet enligt analysen av de tre hypoteserna i föregående avsnitt.

Hur stark är då den organisatoriska orons betydelse för graden av upplevd ohälsa vid den kommunala arbetsplatsen om vi kontrollerar för de tre hypoteserna om omorganisationens syfte, antal omorganisationer och genomförandeprocessen? Vi tänker oss således att det bakom den organisatoriska oron vid arbetsplatsen finns andra faktorer – omorganisationens syfte, omfattning eller process – som egentligen mycket bättre hjälper till och förklarar varför ohälsa uppstått eller uppstår.

Vilka variabler skall vi då välja för att pröva våra hypoteser? Så som visats i analysen ovan hade modellhypotesen främst en signifikant negativ effekt på den organisatoriska oron (minskad oro) när omorganisationens syfte innefattade att ge ökat personalinflytande (tabell 6). Även utmattningshypotesen fick stöd genom statistiskt signifikant samband mellan antal omorganisationer den senaste femårsperioden och organisatorisk oro år 2000, då hela personalen ingick i undersökningen (tabell 7). Framförallt har dock processhypotesen fått starkt stöd i den tidigare analysen, och då särskilt genom sambandet mellan organisatorisk oro och hur omorganisationen sköts av arbetsplatsens ledning (tabell 6).

Regressionsanalysen i detta avsnitt görs i fyra steg. I en första modell prövas vilken effekt den organisatoriska oron har bivariat för graden av ohälsa bland personalen vid arbetsplatsen. I en andra modell prövas betydelsen av att syftet med omorganisationen handlade om personalinflytande (modellhypotesen) med kontroll för den organisatoriska oron vid arbetsplatsen. I en tredje modell har vi lagt på ytterligare en förklaringsfaktor som enligt utmattningshypotesen har med antalet omorganisationer att göra. I en fjärde modell har vi även enligt processhypotesen tillfört uppgiften om hur omorganisationen sköts av arbetsplatsens ledning och huruvida idén med omorganisationen varit förankrad hos personalen.

Resultaten i tabell 8 visar att organisationsmodellen eller omorganisationens syfte enligt modellhypotesen endast till liten del utöver den organisatoriska oron (0,51) förmår förklara skillnader i ohälsa bland personalen vid arbetsplatsen (Modell 2). Däremot visar analysen att antalet omorganisationer (enligt utmattningshypotesen) vid arbetsplatsen har en statistisk signifikant effekt på graden av ohälsa (0,42), oberoende av den organisatoriska oron (0,50) enligt Modell 3. Förutom den organisatoriska orons påverkan finns det således en stark tendens till att antalet omorganisationer i sig kan ge upphov till risk för ohälsa vid arbetsplatsen.

Tabell 8. Hur ohälsa vid arbetsplatsen påverkas av organisatorisk oro med kontroll för omorganisationernas syfte (modellhypotesen), antal (utmattningshypotesen) och processer (processhypotesen) under den senaste femårsperioden (bivariata korrelationskoefficienter/standardiserade regressionskoefficienter i hierarkisk regression).

Hur ohälsa vid den kommunala arbetsplatsen påverkas av:	Bivariat korrelation	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Kommunal arbetsorganisation					
Oro för omorganisation vid arbetsplats	,58**	,65**	,51**	,50**	,34*
Modellhypotesen					
Omorganisationens syfte inkluderar personalinflytande	-,53**		-,35	-,27	-,17
Utmattningshypotesen					
Antal omorganisationer	,36*			,42**	,42**
Processhypotesen					
Hur omorganisationen sköts av arbetsplatsens ledning	,66**				,40**
Omorganisationen stöds av personalen	-,55**				-,03
Förklarad varians (Adjusted R ²)		,39	,47	,64	,74
Modellsignifikans (Anova)		,002	,001	,000	,000

** $p \leq ,01$ (Signifikanta skillnader med 99 procents säkerhet)

* $p \leq ,05$ (Signifikanta skillnader med 95 procents säkerhet)

Kommentar: Pairwise deletion of missing data, Arbetsplatser: N=26-48 (bivariata korrelationer)

Listwise deletion of missing data: N=21.

När även avslutningsvis i Modell 4 uppgifter tillförs om personalens stöd för omorganisationen och hur omorganisationen sköts av arbetsplatsens ledning enligt processhypotesen, visar det sig att det oberoende av den organisatoriska oron (0,34), kvarstår effekten av antal omorganisationer (0,42) samtidigt som hanteringen av arbetsplatsens ledning (0,40) tornar fram som ytterligare en statistiskt signifikant orsak till graden av rapporterad ohälsa vid arbetsplatsen. Att omorganisationen stöds av personalen har dock liten betydelse för graden av ohälsa i samband med omorganisationen eller omorganisationerna vid arbetsplatsen.

Det allra viktigaste resultatet i tabell 8 är att vi utöver den organisatoriska orons ohälsoeffekt i samband med omorganisation, finner att både antalet omorganisationer och hur arbetsplatsens ledning har hanterat omorganisationen har stor betydelse för graden av ohälsa vid kommunala arbetsplatser så som skyddsombuden

uppfattat det. För den fortsatta forskningen får detta också till följd att studiet av omorganisationer och organisationsförändringars betydelse för sjukskrivning och långa sjukskrivningar inte nödvändigtvis behöver gå via den mellanliggande variabeln organisatorisk oro.

Tre typer av arbetsledning när omorganisationen leder till oro och ohälsa

Tack vare en öppen följdfråga – ställd efter frågan om hur omorganisationen skötts av arbetsplatsens ledning – har vi också lyckats få skyddsombudens svar på varför, eller på vilka sätt arbetsledningsprocessen misslyckats såtillvida att den får organisatorisk oro och ohälsa som följd vid arbetsplatsen. När vi sorterar skyddsombudens öppna svar utifrån huruvida den organisatoriska oron ledde/leder till ohälsa vid arbetsplatsen i mycket hög grad eller ganska hög grad, kan vi skönja tre typer av svar.

För det första verkar det handla om en slags *kompromisslöshet* i processen från arbetsplatsens ledning. Vid två av de arbetsplatser där skyddsombudet angett att den organisatoriska oron beror på hur omorganisationen skötts av arbetsplatsens ledning med mycket hög grad av ohälsa som resultat, sägs att ”Omorganisationen skulle genomföras till varje pris” och ”Ledningen har i första hand skapat en bra situation för sig själva”. Vid ytterligare en arbetsplats där den organisatoriska oron vid omorganisationen också utlöst hög grad av långtidssjukskrivning, anges ett liknande skäl som även tar upp organisationskonsulters inblandning i processen: ”Kanske för att konsulterna aldrig talade med personalen som arbetade inom förvaltningen, utan endast med cheferna”.

En andra typ av arbetsplatsledning när den organisatoriska oron leder till ohälsa kännetecknas av att processen varit *pseudodemokratisk*. Personalen har i dessa fall fått vara med i processen men sedan körts över. I två exempel på denna typ av arbetsledningsprocess svarar skyddsombuden att personalen fått vara med, men sedan körts över: ”De lyssnar på personalen men hör inte vad de säger. Många bra förslag viftades bort pga att saken redan var bestämd” och ”Man blev lovad att vara med i arbetsgrupper för fritt tänkande och nya idéer, men i slutändan bestämde ledningen hur arbetsorganisationen skulle se ut”.

En tredje typ av orsak till att arbetsplatsens ledning i genomförandeprocessen av en omorganisation gett upphov till ohälsa handlar om bristande information och *otydlighet*, speciellt i processens inledningsskede. Vid en sådan arbetsplats tydliggör skyddsombudet detta: ”För att man inte var tydlig i sin information på ett tidigt stadium”. Vid en annan av dessa arbetsplatser sägs på liknande sätt att arbetsplatsens ledning: ”Har inte gett konkreta och raka svar, undvikit det obehagliga så länge det går”.

En annan typ av öppna svar om när arbetsplatsens ledning under en omorganisation framkallat organisatorisk oro, men där denna oro enligt skyddsombudet *inte* lett till ökad ohälsa verkar kännetecknas av omorganisationer som har med chefsbyten att göra. Vid en arbetsplats där man anger att den organisatoriska oron beror på arbetsplatsens ledning svarar skyddsombudet kort och gott på den förlösande följdfrågan: ”Chefsbyten”. Vid andra sådana arbetsplatser där arbetsledningen gav

upphov till organisatorisk oro, men inte till ohälsa, svarar man: ”Svårt att ’få ihop’ det delade ledarskapet. Mycket faller mellan stolarna” och ”Stressad chef som inte kunnat svara på alla frågor och som själv saknat chef på nästa nivå”, samt ”Omorganisationen leddes av en chef som inte var van vid ledarskap, ej tillräckligt handlingskraftig”. Processer vid omorganisation som kan framkalla organisatorisk oro men knappast ohälsa verkar således gälla mer allmänna problem med chefer eller byte av arbetsplatsens ledning.

När förnyelsearbetet ger långtidssjukskrivning: några avslutande exempel

Som vi visade inledningsvis i resultatredovisningen (tabell 5), angav skyddsombuden att oron för omorganisation ledde eller leder till hög grad av sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering vid arbetsplatsen i en femtedel (sju respektive sex omorganisationer) av fallen. I en handfull konkreta fall har således omorganisationen lett till hög eller mycket hög grad av långtidssjukskrivning eller förtidspensionering (Appendix 3).

Flera av dessa arbetsplatser kännetecknas för det första av att de ligger i kommuner som drabbats allra värst av länge sjukskrivningar (se SOU 2002:5, del II, tabell 17, sid 223–224). För det andra kännetecknas några av dessa arbetsplatser av att de finns i kommuner som utmärkt sig som mycket förändringsinriktade. För det tredje finner vi att några av de arbetsplatser där oron för omorganisationerna lett till sjukskrivning finns i mindre kommuner som utmärkt sig genom att ha dålig ekonomi.

Omorganisationerna kan dock inte knytas till en viss kommunal verksamhet då de drabbat teknikintensiv verksamhet, så väl som skola, vård och omsorg. De kan inte heller knytas till en viss typ av organisationsmodell, men första gemensam minsta nämnare för dessa omorganisationer vad de än kallas är att de handlar om olika slag av marknadsinnovation. En omorganisation handlar exempelvis om privatisering och sammanslagning av kommunala elbolag. En annan berörde en omorganisation av centralkök med det uttalade syftet att ”spara 5 miljoner”. En tredje handlar om omorganisation av arbetslag på en skola, med det uttalade syftet att ”varje elev skall undervisas av färre lärare”. Några arbetsplatser – förskola, skola, fritidsverksamhet – kännetecknas också av att man har haft flera omorganisationer i rad, ibland så ofta som ”Vart eller vart annat år” under den senaste femårsperioden.

Mera påfallande är dock hur dåligt genomförda omorganisationsprocesser utlöser organisatorisk oro och långtidssjukskrivning/förtidspensionering. Som också visats i analysen ovan, handlar det ofta om en otydlighet, framförallt från arbetsledningens sida, genom dålig information och osäkerhet inför framtiden. Det kan också handla om kompromisslöshet genom att personalen står inför fullbordat faktum eller personaldemokratiska brister genom att man låtsas lyssna på personalen men sedan kör över den.

I vissa fall är det dock inte arbetsplatsens ledning som enligt respondenten handlat fel, utan kommunledningen. Detta gäller exempelvis vid privatiseringen av kommunala bolag, i dess ovillighet att ändra i den centrala budgeten och/eller

genom att personalen aldrig får möta de politiker som ansvarar för verksamheten. De öppna svaren visar att de negativa kommunledningsprocesserna också drabbar personalen genom personalnedskärningar, ökad stress, fler arbetsuppgifter, trötthet, sämre service och en ökad osäkerhet.

Slutsatser och avslutande diskussion

Både offentliga utredningar och forskning anger organisationsförändring som en av flera förklaringar till det växande problemet med långa sjukskrivningar inom offentlig sektor. Men trots att den offentliga sektorn – särskilt kommunal personal – drabbats allra värst av långa sjukskrivningar, och trots att det i många svenska kommuner sedan flera decennier förekommit en slags innovations- och förnyelsekultur genom många omorganisationer, saknas kunskap om sambandet mellan kommunal omorganisation och ohälsa. Genom denna studie av skyddsombudens uppgifter om omorganisationer vid arbetsplatser som i en tidigare undersökning år 2000 uppvisat ett starkt samband mellan personalens oro för omorganisation och långtidssjukskrivning/förtidspensionering, vet vi lite mer om hur sambanden ser ut mellan omorganisation, organisatorisk oro och ohälsa. Teorin är att organisatorisk oro och ohälsa med sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering som följd kan härledas till hur förändringsarbetet genomförts (processhypotesen), att arbetsplatsen utsatts för upprepade omorganisationer (utmattningshypotesen), eller att en viss organisationsmodell införts på arbetsplatsen (modellhypotesen).

Vid närmare 60 procent av omorganisationerna anger skyddsombudet att omorganisationen framkallat oro i ganska hög grad eller mycket hög grad.

Resultaten ger främst stöd för processhypotesen och utmattningshypotesen.

En första slutsats är att det finns ett starkt samband mellan organisatorisk oro och därpå följande sjukskrivning och långtidssjukskrivning/förtidspensionering, både på arbetsplatsnivå *och* kommunnivå: Ju större den organisatoriska oron var bland personalen vid en arbetsplats eller i en kommun år 2000, desto allvarigare grad av sjukskrivning och långtidssjukskrivning eller förtidspensionering vid arbetsplatsen eller i kommunen år 2003 enligt skyddsombudets rapportering.

Det är dock viktigt att notera att den organisatoriska oron oftast *inte* leder till att man tillfälligt eller permanent måste lämna arbetsplatsen pga sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering. De vanligaste personalpolitiska konsekvenserna när omorganisationen framkallat hög grad av oro utgörs av protester, dålig stämning och konflikter, men också av ohälsa. I cirka 20 procent av fallen anger skyddsombudet att den organisatoriska oron vid omorganisation lett till hög grad av sjukskrivning eller långtidssjukskrivning/förtidspensionering. Detta resultat stödjer också denna artikels teoretiska utgångspunkt, nämligen att organisatorisk oro inte bara behöver leda till denna typ av *utfasning* från arbetsplatsen eller från arbetsmarknaden som sådan. Andra och vanligare personalkonsekvenser vid omorganisation utgörs av olika former av *artikulering* av missnöje, emedan uttryck för lojalitet eller snarare *tystnad*, främst verkar framträda vid konflikter mellan ledning och personal.

En andra slutsats är att antalet omorganisationer vid arbetsplatsen och hur arbetsplatsens ledning har hanterat processen har stor betydelse för graden av ohälsa. Då det gäller arbetsplatsens ledning under förändringsprocessen pekar resultaten speciellt ut tre typer av ledarskap, nämligen när omorganisationen antingen karaktäriserats av järnvilja eller kompromisslöshet, pseudodemokratiska

processer där man kallat personalen till dialog men sedan kört över, och/eller när omorganisationen präglats av stor otydlighet, speciellt i processens inledningskede. Hur går man då till väga för att undvika organisatorisk oro och ohälsa vid en omorganisation utifrån dessa resultat? Framförallt måste omorganisationen präglas av stor tydlighet (särskilt i inledningsskedet), kompromissvilja och att man låter en personaldemokratisk process få löpa linan ut i de fall en sådan påbörjas. Centralt i en sådan process är att den skapar tillit eller tillförsikt snarare än oro.

En tredje slutsats är att omorganisationens syfte eller organisationsmodell är av mindre betydelse i detta sammanhang. Även om personaldemokratiska inslag vid omorganisationen reducerar den organisatoriska oron, har omorganisationens syfte en ringa betydelse för ohälsan, åtminstone inte i jämförelse med antalet omorganisationer man exponerats för och hur själva förändringsprocessen skötts av arbetsledningen. Detta beror på att många omorganisationer som kännetecknas av marknadsinnovation, genom att de syftar till höjd effektivitet eller marknadsanpassning, varken framkallar organisatorisk oro eller ohälsa medan andra gör det i hög grad. Dessa resultat ifrågasätter centrala antaganden i både utredningsarbete och forskning om att den stressrelaterade ohälsans markanta ökning beror på genomslaget av nya organisationsmodeller med starkare krav på flexibilitet i arbetslivet och mer specifikt på genomslaget av organisations- och managementprincipen "mager produktion". Tilläggas bör dock att av den handfull omorganisationer som enligt arbetsplatsens skyddsombud lett till hög grad av långtidssjukskrivning eller förtidspensionering utgörs en viktig minsta gemensam nämnare av att det handlar om olika slag av marknadsinnovation, men även i dessa fall framträder själva antalet genomförda omorganisationer, så väl som ledningens roll i förändringsprocessen som avgörande för utfallet.

En avslutande reflektion är att de rapporterade omorganisationerna förvånande sällan definieras i termer av en viss modell eller ett visst system. Särskilt med tanke på att över två tredjedelar av omorganisationerna inte bara berör den egna arbetsplatsen utan hela verksamhetsområden i en kommun, och alltid initieras "uppifrån" genom stöd från kommunledningen, är det sällan som omorganisationen definieras som en speciell organisationsmodell eller ett visst innovationssystem.

Frånvaron i resultaten av definierade kommunala organisationsmodeller sammanfaller med det utvecklingsmönster som SCB beskriver av den markanta uppgången av sjukpenningrelaterad frånvaro (SCB 2004). Enligt SCB skedde ökningen i tur och ordning inom kommunalt administrerade vården i mitten av 1990-talet, inom den kommunala barnomsorgen under sent 1990-tal, och inom den kommunalt organiserade utbildningssektorn under tidigt 2000-tal. Att kommunalt initierade modeller och system utgör orsaken verkar mindre troligt utifrån dessa resultat. Snarare verkar förändringarna i sjukpenningrelaterad frånvaro bero på mindre lyckade lokala genomförandeprocesser av olika statliga reformer under 1990-talet. Vilken betydelse har exempelvis den sk Ädelreformens genomförande under tidigt 1990-tal för den konstaterade ökningen av sjukpenningrelaterad frånvaro i mitten av 1990-talet inom kommunal äldreomsorg? Är det möjligt att ökningen av den sjukpenningrelaterade frånvaron inom barnom-

sorgen vid 1990-talets slut hänger samman med maxtaxans genomförande efter 1998 års val? Hur påverkas den därpå följande ökningen av sjukfall inom den kommunala skolektorn av förändringar i den nationella skolpolitiken? Här behövs mer diskussion och forskning där statliga reformers kommunala genomförande undersöks i förhållande till omorganisation och långa sjukskrivningar bland kommunalt anställda.

Sammanfattning

Szücs S (2004) *Omorganisation och ohälsa. Skyddsombuden om förändringsarbetet vid kommunala arbetsplatser*. Arbete och Hälsa 2004:14, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Syftet var att analysera varför viss kommunal omorganisation verkar ge upphov till både större organisatorisk oro och ökad ohälsa. Studien bygger på en undersökning av personalen vid kommunala arbetsplatser år 2000 och en studie av skyddsombudens uppgifter om omorganisation vid 88 av dessa år 2003. Resultaten uppvisar ett starkt samband mellan organisatorisk oro år 2000 och långtidssjukskrivning/förtidspensionering 2003. Även om personaldemokratiska inslag tenderade att reducera den organisatoriska oron, hade omorganisationens syfte ringa betydelse för ohälsan. De allra viktigaste orsakerna utgjordes i stället av organisatorisk utmattning orsakad av att flera omorganisationer utförts i rad, och processer som kännetecknas av arbetsledningens kompromisslöshet, otydlighet eller pseudodemokratiska inslag.

Nyckelord: Omorganisation, kommunal innovation, organisatorisk oro, ledning, ohälsa, sjukskrivning, långtidssjukskrivning, utfasning.

Summary

Szücs S (2004) *Reorganization and Sick Leave. The Ombudsman's Report on Organizational Change at Local Government Workplaces*. Arbete och Hälsa 2004:14, Stockholm: National Institute for Working Life.

The aim was to analyze why certain reorganizations at public sector workplaces seem to generate both organizational anxiety and long-term sick leave. The study was based on a survey with employees conducted 2000 and a new survey directed to the ombudsman at 88 of these workplaces in 2003. The findings showed strong correlations between organizational anxiety in 2000, and the degree of long-term sick leave in 2003. Apart from the effect of organizational anxiety, multivariate analysis showed that both the number of reorganizations during the previous five year period and how the process of reorganization was handled by the workplace management had great separate impact on the reported illness at the workplace. The model of the reorganization was of less importance in this regard. The most significant effects instead occurred when several reorganizations were carried out at the workplace or when the process was characterized by indistinct and uncompromising workplace management.

Keywords: Reorganization, urban innovation, organizational anxiety, management, health, sick leave, long-term sick leave, faze-out.

Litteratur

- Bokenstrand C (1991) *Om krisen kommer... Kommunalekonomisk åtstramning ur ett svenskt perspektiv* (licentiatuppsats). Göteborg: statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Bäck H (1993a) Hur många och hurdana? Om organisationsförändringar, politikerantal och representativitet i kommunerna, *IKE 1993:43*. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen.
- Bäck H (1993b) När krisen kom. Kommunernas finansiella kris: Orsaker och konsekvenser i ett internationellt och ett regionalt perspektiv, *IKE 1993:42*. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen.
- Bäck H (1994) Personalutveckling i kommunerna 1985-1992, *IKE 1994:45*. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen.
- Bäck H (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Bäck H & Soininen M (1993) *Från löpande räkning till påse med pengar*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Christensen T & Lægreid P (2002) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Cornwall: Ashgate.
- Clark TN (1994) *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ds 2000:54 *Ett föränderligt arbetsliv på gott och ont. Utvecklingen av den stressrelaterade ohälsan*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Ds 2002:49 *Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Haglund R & Jaktling T (1993) *Inventering av 28 kommuners organisationsförändringar. Pilotstudie våren 1993*. Göteborg: Cefos.
- Hartley J, Jacobson D, Klandermans B & van Vuuren T (1991) *Job Insecurity: Coping with Jobs at Risk*. London: Sage.
- Hellgren J (2003) *The times they are a-changing'. Job uncertainty and the flexible labor market* (doktorsavhandling). Stockholm: Psykologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Hemström Ö (2002) Långtidssjukskrivna, förtidspensionärer, långtidsarbetslösa och långtidsfriska. I SOU 2002:5, *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet, Del 2*, Bilagor, sid 169–238. Stockholm: Fritzes.
- Hirschman AO (1970) *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Johansson M & Johansson P (1995) *Kommunernas sökande i reformernas labyrint – en analys av organisatoriska reformers dynamik*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Kivimäki M, Vahtera J, Pentti J & Ferrie JE (2000) Factors underlying the effect of organizational downsizing on health of employees: Longitudinal cohort study. *British Medical Journal*, 320, 971–975.
- Klandermans B, van Vuuren T & Jacobson D (1991) Employees and Job Insecurity. I Hartley J, Jacobson D, Klandermans B & van Vuuren T (red) *Job Insecurity. Coping with Jobs at Risk*. London: Sage Publications.
- Korpi W & Palme J (2003) New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95. *American Political Science Review*, Vol 97, No 3, 425–446.
- McLaughlin K, Osborne SP & Ferlie E (2003) *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Montin S (1993) *Swedish Local Government in Transition. A Matter of Rationality and Legitimacy* (doktorsavhandling). Örebro: Örebro Studies 18.

- Niedhammer I, Goldberg M, Leclerc A, Bugel I & David S (1998) Psychosocial factors at work and subsequent depressive symptoms in the Gazel cohort. *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health* 24, 197–205.
- Patton MQ (1980) *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Patton MQ (2002) *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Schmidt S (1986) *Pionjärer, efterföljare och avvaktare: innovationer och deras spridning bland svenska primärkommuner* (doktorsavhandling). Lund: Lund Political Studies.
- SCB (2004) Vad påverkar sjukskrivningarna? Registerstudie av hur sjukpenningkostnaderna utvecklats 1993–2001. *Demografiska rapporter 2004:2*. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- SOU 2002:5 *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2002:62 *Kunskapsläge sjukförsäkringen. Delbetänkande av utredningen om analys av hälsa och arbete*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2003:90 *Innovativa processer*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer. Dokumentation från konferensen Innovativa processer i nytt ljus, den 14 januari 2003.
- Strömberg L & Westerståhl J (1983) *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunal-demokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber Förlag.
- Sverke M & Hellgren J (2001) Exit, Voice and Loyalty Reactions to Job Insecurity in Sweden: Do Unionized and Non-unionized Employees Differ? *British Journal of Industrial Relations*, Vol 39:2, June 2001, sid 167–182.
- Szücs S (1995) Democratization and the Reorganization of the Welfare State. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol 540, July, sid 105–117.
- Szücs S (2001) *Nya arbetsmarknadsrelationer inom offentlig sektor: Arbetsliv, ledarskap och personaldemokrati vid 120 arbetsplatser i offentlig och privat regi*. Göteborg: Göteborgs universitet, Centrum för forskning om offentlig sektor (Cefos), Rapport 18.
- Szücs S (2003) Organisatoriska ohälsosfaktorer. I Leffler M, Nordberg C, Schaller J, Szücs S & Weibull L (red) *Arbetsmiljöbarometern – en arbetsmiljöundersökning vid Göteborgs universitet 2002–2003*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Szücs S, Hemström Ö & Marklund S (2003) *Organisatoriska faktorerens betydelse för långa sjukskrivningar i kommuner*. *Arbete och Hälsa* 2003:6, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Theorell T (2003) *Är ökat inflytande på arbetsplatsen bra för folkhälsan? Kunskapssammanställning*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.
- Vahtera J, Kivimäki M, Pentti J & Theorell T (2000) Effect of change in the psychosocial work environment on sickness absence: A seven year follow up of initially healthy employees. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 54, 484–493.
- Wallenberg J (2003) Marknadsorientering i sjukvården. Konsekvenser för arbetslivet. *IKE 2003:121*. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen.
- Westerholm P & Marklund S (red) (2000) *Strategies for occupational health research in a changing Europe*. *Arbete och Hälsa* 2000:12, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Wikman A (2004) Arbetsliv och sjukfrånvaro. I Hogstedt C, Bjurvald M, Marklund S, Palmer E, Theorell T (red) *Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.
- Wise LR & Szücs S (1996) The Public/Private Cleavage in a Welfare State: Attitudes Toward Public Management Reform. *Governance*, Vol 9, 1996:1.
- Voss M, Floderus B & Diderichsen F (2001) Physical, psychological, and organizational factors relative to sickness absence: A study on Sweden Post. *Occupational and Environmental Medicine*, 58, 178–184.

Appendix 1

Tabell A1. Tre underliggande faktorer som oron för omorganisation resulterat i enligt skyddsombud vid arbetsplats (faktorladdningar, ortogonal, varimax-roterad faktorlösning).

Följdfråga efter jakande svar från skyddsombudet om att nämnd omorganisation framkallat oro bland personalen i ganska hög eller mycket hög grad: *I vilken grad leddel/leder oron för omorganisation till följande saker?*

Indikatorer:	Artikulering	Tystnad	Utfasning
Dålig stämning	,89	-,17	,23
Protester	,82	,08	,21
Konflikter mellan personalgrupper	,78	,15	,08
Personal säger upp sig	,68	,32	,16
Konflikter mellan ledning och personal	,59	,61	,09
Mer att säga till om för personalen	-,04	-,89	,07
Sjukskrivning	,45	,19	,81
Passivitet	-,20	-,21	,79
Lång sjukskrivning/förtidspensionering	,14	,14	,78
Ohälsa	,50	,10	,69
Personal sägs upp	,31	-,22	,57
<i>Andel förklarad varians (%)</i>	<i>43</i>	<i>10</i>	<i>18</i>

Kommentar: Faktorladdningar större än ,50 i fetstil. Förklarad varians 71 procent. Motsvarande mönster framkommer vid faktorlösning som tillåter korrelation mellan faktorerna (t.ex. oblim).

Bortfallsanalys

Urvalet av skyddsombud i 2003 års undersökning om "Omorganisation vid kommunala arbetsplatser" baseras på en tidigare studie som omfattade all personal vid 120 arbetsplatser i 40 kommuner (se omfattande bortfallsanalys för denna undersökning i Szücs, 2001). Dessa data ligger också till grund för en efterföljande studie av organisatoriska faktorer betydelse för långa sjukskrivningar i svenska kommuner (Szücs m fl, 2003). Vid 88 av de 120 arbetsplatserna som undersöktes år 2000 har skyddsombudet valt att delta i 2003 års uppföljande studie genom att besvara ett frågeformulär om omorganisation vid arbetsplatsen. Detta innebär att svarsfrekvensen i skyddsombudsstudien är 73 procent. I undersökningen medverkar skyddsombud vid arbetsplatser i 38 av de 40 kommuner som ursprungligen studerades i personalundersökningen från år 2000.

Vid de arbetsplatser där oron för omorganisation var som starkast (mellan tre fjärdedelar och alla) bland personalen år 2000 medverkar åtta av tio tillfrågade skyddsombud i 2003 års studie (tabell A2). I nästa kvartil (mellan 50 och 75 procent oro för omorganisation bland personalen år 2000) är svarsfrekvensen något lägre. I övriga kvartiler ligger svarsfrekvensen mellan 70 och 83 procent.

Det finns således inget som tyder på att skyddsombud vid arbetsplatser som tidigare varit mest berörda av dåliga erfarenheter av omorganisation tenderar svara i mindre eller större utsträckning än andra skyddsombud. Däremot finns en klar tendens när det gäller frånvaro av svar bland personalen i frågan om oro för omorganisation år 2000 och skyddsombudets obenägenhet att medverka i undersökningen 2000. Många av de skyddsombud som inte besvarat vårt frågeformulär finns således vid arbetsplatser där oro för omorganisation var obefintlig år 2000, troligen eftersom frågan om omorganisation inte varit aktuell.

Tabell A2. Svarefrekvens 2003 skyddsombud i relation till oro för omorganisation bland personal vid samma arbetsplatser i undersökning med alla anställda år 2000.

Andel oro för omorganisation bland all personal i studie år 2000 (procent)	Antal arbetsplatser 2000	Antal svar från skyddsombud vid samma arbetsplatser 2003	Andel svar 2003 (procent)
76 – 100	10	8	80
51 – 75	12	7	58
26 – 50	34	24	70
0 – 25	53	44	83
Inget svar	11	1	9
Summa	120	84	

Skyddsombudens medverkan i undersökningen är störst vid mer teknikintensiv kommunal verksamhet som reningsverk, elverk och vattenverk, men även traditionellt ”mjuka” verksamheter som bibliotek, barnomsorg, äldreomsorg och grundskola medverkar mellan 67 och 86 procent av skyddsombuden vid de tidigare studerade arbetsplatserna. Det verkar således som om svarefrekvensen är högre inom verksamheter som under 1990-talet utsatts för privatisering (kommunal teknisk verksamhet) eller andra typer av omorganisation eller reform (vård, omsorg och grundskola). Störst bortfall finner vi bland skyddsombud inom hem för vård/boende och värmeverk. Även skyddsombud vid gymnasieskolor har det varit lite svårare att få med i undersökningen.

Tabell A3. Svarefrekvens och typ av arbetsplats.

Typ av arbetsplats	Antal arbetsplatser	Antal svar (skyddsombud)	Andel svar (procent)
Reningsverk	4	4	100
Elverk	3	3	100
Vattenverk	10	9	90
Folkbibliotek	14	12	86
Förskola el. Fritids-/familjedaghem	25	21	84
Hemtjänst, dagcentral	10	7	70
Grundskola	18	12	67
Rekreation/fritidsgård	12	8	67
Centralkök för skola, vård omsorg	5	3	60
Gymnasieskola/yrkesgymnasium	9	5	56
Värmeverk	4	2	50
Hem för vård/boende	6	2	33
Summa	120	84	

Tabell A4. Alla samband mellan organisatorisk oro och övriga variabler utifrån tabell 6 med analysmodellens kriterier (Pearsons r).

Samband mellan oro för omorganisation och:	Arbetsplats	Kommun
Förekomst av omorganisation under den senaste fem åren	-	-,19
Omorganisationen genomfördes	,05	,09
<i>Utmattningshypotesens variabler:</i>		
Antal omorganisationer	-,14	,19
Omorganisationen gällde inte bara den egna arbetsplatsen	,03	,22
<i>Modellhypotesens variabler:</i>		
Omorganisationens syfte: Servicekvalitet	-,20	-,30
Omorganisationens syfte: Marknadsanpassning	,01	-,15
Omorganisationens syfte: Effektivitet	,10	,01
Omorganisationens syfte: Kommunal demokrati	-,05	-,29
Omorganisationens syfte: Arbetsmiljö	-,32 *	-,30
Omorganisationens syfte: Personalinflytande	-,44 **	-,57 **
Omorganisationens syfte: Ledning/ledarskap	-,20	-,38
Omorganisationens syfte har uppnåtts	-,25	-,30
<i>Processhypotesens variabler:</i>		
Stöd för omorganisation från: Personalen	-,51 **	-0,44 *
Stöd för omorganisation från: Arbetsledningen	,05	,26
Stöd för omorganisation från: Kommunledningen	-,03	-,08
Stöd för omorganisationen från: Kommuninvånare	-,60 *	-,35
Stöd för omorganisationen från: Brukare av servicen	-,59 **	-,40
Hur omorganisationen skötts av arbetsplatsens ledning	,57 **	,75 **
Hur omorganisationen skötts av kommunledningen	,17	-,10
<i>Personalpolitiska konsekvenser:</i>		
Orons följder: Dålig stämning	,60 **	,62 **
Orons följder: Protester	,72 **	,59 **
Orons följder: Konflikter mellan personalgrupper	,30	,28
Orons följder: Konflikter mellan ledning och personal	,61 **	,36
Orons följder: Mer att säga till om för personalen	-,02	,06
Orons följder: Passivitet	-,17	-,16
Orons följder: Personal sägs upp	,31	,14
Orons följder: Personal säger upp sig	,55 **	,52 *
Orons följder: Ohälsa	,58 **	,40
Orons följder: Sjukskrivning	,46 **	,17
Orons följder: Långtidssjukskrivning/förtidspensionering	,14	,01
<i>Genomsnitt från tidigare studie med personalen år 2000:</i>		
Antal sjukdagar hos personalen	,30 *	,23
Bruttoinkomst per månad	,02	,15
Andel som är eller varit utländska medborgare	-,03	,11
Ålder	,08	,15
Andel kvinnor	,20	,06
Oro för omorganisation	,31 *	,18

** $p \leq ,01$ (Signifikanta skillnader med 99 procents säkerhet)

* $p \leq ,05$ (Signifikanta skillnader med 95 procents säkerhet)

Tabell A5. Alla samband mellan organisatorisk oro bland personalen år 2000 och övriga variabler från 2003 och 2000 utifrån tabell 7 med analysmodellens kriterier (Pearsons r).

Samband mellan personalens oro för omorganisation i tidigare studie från år 2000 och skyddsombudets uppgifter år 2003 om:	Arbetsplats	Kommun
Förekomst av omorganisation under den senaste fem åren	,25 *	,12
Omorganisationen genomfördes	,17	,11
<i>Utmattningshypotesens variabler:</i>		
Antal omorganisationer	,36 *	,48 **
Omorganisationen gällde inte bara den egna arbetsplatsen	,26	,17
<i>Modellhypotesens variabler:</i>		
Omorganisationens syfte: Servicekvalitet	-,06	-,26
Omorganisationens syfte: Marknadsanpassning	-,02	,13
Omorganisationens syfte: Effektivitet	-,07	-,42 *
Omorganisationens syfte: Kommunal demokrati	-,06	-,31
Omorganisationens syfte: Arbetsmiljö	-,05	-,21
Omorganisationens syfte: Personalinflytande	-,16	-,37
Omorganisationens syfte: Ledning/ledarskap	,05	,03
Omorganisationens syfte har uppnåtts	-,12	,22
<i>Processhypotesens variabler:</i>		
Stöd för omorganisation från: Personalen	-,17	-,17
Stöd för omorganisation från: Arbetsledningen	,16	,04
Stöd för omorganisation från: Kommunledningen	-,09	,04
Stöd för omorganisationen från: Kommuninvånare	-,21	-,13
Stöd för omorganisationen från: Brukare av servicen	-,21	-,19
Att omorganisationen har framkallat oro	,31 *	,18
Hur omorganisationen skötts av arbetsplatsens ledning	,33 *	,25
Hur omorganisationen skötts av kommunledningen	,05	-,12
<i>Personalpolitiska konsekvenser:</i>		
Orons följder: Dålig stämning	,46 **	,21
Orons följder: Protester	,35 *	,21
Orons följder: Konflikter mellan personalgrupper	,42 *	,51 *
Orons följder: Konflikter mellan ledning och personal	,36 *	,46 *
Orons följder: Mer att säga till om för personalen	-,20	-,29
Orons följder: Passivitet	,20	-,11
Orons följder: Personal sägs upp	,28	-,18
Orons följder: Personal säger upp sig	,22	,17
Orons följder: Ohälsa	,28	,29
Orons följder: Sjukskrivning	,55 **	,57 **
Orons följder: Långtidssjukskrivning/förtidspensionering	,46 *	,51 **
<i>Genomsnitt från tidigare studie med all personal år 2000:</i>		
Antal sjukdagar hos personalen, tidigare studie (år 2000)	,03	,14
Personalens bruttolöns/månad, tidigare studie (år 2000)	,08	-,02
Personal utländska medborgare, tidigare studie (år 2000)	-,07	-,23
Personalens ålder, tidigare studie (år 2000)	,26 **	,04
Andel kvinnor bland personalen, tidigare studie (år 2000)	-,05	,25

** $p \leq ,01$ (Signifikanta skillnader med 99 procents säkerhet)

* $p \leq ,05$ (Signifikanta skillnader med 95 procents säkerhet)

Appendix 2: Frågeformuläret

OMORGANISATION VID KOMMUNALA ARBETSPLATSER



EN UNDERSÖKNING FRÅN GÖTEBORGS UNIVERSITET 2003

Undersökningen riktar sig till arbetsplatser som ansvarar för kommunal vatten-, el- och värmeförsörjning, grund- och gymnasieskola, barnomsorg och förskoleverksamhet, äldreomsorg och vård, samt kultur- och fritidsverksamhet i kommunen.

Arbetsplatserna har tidigare ingått i en studie av kommunal personal och ledning som genomfördes våren 2000, som visade att oron för omorganisation är stor inom den kommunala sektorn (Rapport 18, Cefos 2001). Det övergripande syftet med denna undersökning är att gå tillbaka till de tidigare studerade arbetsplatserna för att närmare klargöra vilken eller vilka typer och former av omorganisation som ger upphov till särskild oro och eventuell ohälsa bland personalen.

Undersökningen riktar sig främst till arbetsmiljöombuden vid de utvalda arbetsplatserna, men även andra personer med kunskap om omorganisation vid arbetsplatsen kan komma att tillfrågas. Uppgiften om vem som är arbetsmiljöombud har erhållits från Arbetsmiljöverket. Svaren behandlas så att den personliga integriteten skyddas. De lämnade uppgifterna skyddas av personuppgiftslagen (1998:4) och sekretesslagen (9 kap 4 §, 1980:100). När ditt svar kommer in stryks du från adresslistan.

Resultaten kommer att sammanställas och presenteras övergripande i en rapport under hösten 2003. Resultaten kommer endast att redovisas för olika kategorier av planerade eller genomförda omorganisationer där kommunerna behandlas anonymt. Resultaten kommer inte att användas för att beskriva någon enskild arbetsplats eller individ. Däremot kommer resultaten att kunna jämföras med kommunala sjukskrivningsdata i syfte att kunna klargöra organisatoriska faktorer betydelse för ohälsa och sjukskrivning bland kommunal personal.

Undersökningen ingår som en del i forskningsprojektet *Personalen i innovativa kommuner* som genomförs av Centrum för forskning om offentlig sektor (Cefos) vid Göteborgs universitet inom ramen för Svenska Kommunförbundets forskningsprogram om *Innovativa kommuner* med finansiering från Verket för Innovationssystem (Vinnova).

Instruktion: Så här fyller du i formuläret

Läs igenom frågorna noga och bestäm dig för de svar som stämmer bäst för din arbetsplats. Vissa frågorna har fasta svarsalternativ och andra är öppna. Fortsätt gärna skriva på baksidan av pappret om det finns för få rader i någon av de öppna frågorna.

På formulärets första sida vill vi att du anger den eller de omorganisationer som förekommit vid din arbetsplats. Med *omorganisation* menar vi att man genomfört, planerat eller diskuterat någon typ av organisationsförändring som påverkar den enskilda arbetstagares arbetssituation, arbets- eller ledningsorganisationen, eller verksamhetens inriktning mer allmänt vid arbetsplatsen.

Om arbetsplatsen omfattats av fler än en sådan genomförd eller planerad omorganisation under den senaste femårsperioden vill vi att du anger alla dessa i nummerordning i den inledande frågan på denna sida.

Om du anger två eller flera olika omorganisationer ber vi dig först svara på frågorna som gäller den första omorganisation du nämnt. Och sedan svara på samma frågor gällande de andra omorganisationerna i tur och ordning. I bilagan finns utrymme för att svara på frågor om ytterligare tre omorganisationer. Om din arbetsplats omfattats av fler än fyra omorganisationer den senaste femårsperioden ber vi dig ange detta.

Inledande fråga om omorganisation vid arbetsplatsen:

Har det varit tal om omorganisation vid Din arbetsplats under de senaste fem åren?

Ja Nej

Om Ja; Organisationsförändringar definieras ofta i termer av en modell eller ett sammanfattande namn eller uttryck: Vad kallades respektive omorganisation? Under vilken tidsperiod pågick omorganisationen?

Nr.	Omorganisationens namn/beteckning:	År:
1.
	
2.
	
3.
	
4.
	

Fler än fyra omorganisationer: fortsätt skriva på baksidan!

Frågor om den första omorganisationen du nämnde i den inledande frågan:
Omorganisation nr. 1:.....

1. Blev den aktuella omorganisationen genomförd?

Ja Nej

2, Finns det något/några dokument som rör omorganisationen?

Ja Nej **Om Ja, vad är det för typ av dokument?**
(Mötesprotokoll, beslut, utredning etc.)
Vet ej
.....

3. Gäller omorganisationen bara din arbetsplats?

Ja Nej

Om Nej; Vilka andra arbetsplatser omfattas/omfattades av den planerade eller genomförda omorganisationen?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

4. Vilket var/är omorganisationens syfte?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

5. I vilken grad hade/har syftet med den aktuella omorganisationen att göra med följande saker?

	Ja, i mycket hög grad	Ja, i ganska hög grad	Nej, i ganska liten grad	Nej, inte alls	Vet ej
Servicekvalitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Marknadsanpassning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Effektivitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunal demokrati	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetsmiljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personalinflytande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ledning/Ledarskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....					

6. Stödjer följande grupper idén med omorganisationen?

	Ja, i mycket hög grad	Ja, i ganska hög grad	Nej, i ganska liten grad	Nej, inte alls	Vet ej
Personalen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetsplatsledningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunledningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommuninvånarna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brukare av servicen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....					

7. Vad är omorganisationens viktigaste resultat?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

8. På vilket sätt har omorganisationen påverkat personalen vid arbetsplatsen?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

9. Om omorganisationen genomförts; Har den lyckats uppnå sitt syfte?

Ja, i mycket hög grad	Ja, i ganska hög grad	Nej, i ganska liten grad	Nej, inte alls	Vet ej
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Varför lyckades eller misslyckades omorganisationen?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

10. Har omorganisationen framkallat oro bland personalen på din arbetsplats?

Ja, i mycket hög grad	Ja, i ganska hög grad	Nej, i ganska liten grad	Nej, inte alls	Vet ej
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frågorna 11-13 är bara relevanta om omorganisationen skapat/skapar oro bland personalen

11. Vad var/är man orolig för?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

12. Beror oron på hur omorganisationen skötts av ...

	Ja, i mycket hög grad	Ja, i ganska hög grad	Nej, i ganska liten grad	Nej, inte alls	Vet ej
--	-----------------------------	-----------------------------	--------------------------------	-------------------	--------

a) ... arbetsplatsens ledning?

Om Ja; Varför?
.....
.....
.....
.....

	Ja, i mycket hög grad	Ja, i ganska hög grad	Nej, i ganska liten grad	Nej, inte alls	Vet ej
--	-----------------------------	-----------------------------	--------------------------------	-------------------	--------

b) ... kommunledningen?

Om Ja; Varför?
.....
.....
.....
.....

13. I vilken grad ledde/leder oron för omorganisation bland personalen till följande saker?

	Ja, i mycket hög grad	Ja, Nej, i ganska hög grad	i ganska liten grad	Nej, inte alls	Vet ej
Dålig stämning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Protester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konflikter mellan personalgrupper	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konflikter mellan ledning och personal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mer att säga till om för personalen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Passivitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personal sägs upp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personal säger upp sig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ohälsa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sjukskrivning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Långtidssjukskrivning/ förtidspensionering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....					

Bilaga: utrymme för svar på samma frågor
för ytterligare tre omorganisationer.

Appendix 3: Omorganisationer som enligt skyddsombudet lett till ohälsa, sjukskrivning, långtidssjukskrivning/förtidspensionering

Arbetsplats	Verksamhet	Kommuntyp	Antal	Omorganisation	År	Oro år 2000*	Oro år 2003*	Ohälsa	Långtidssjukskrivning/Förtidspensionering
1	Förskola	Industriort	3	"Förskola och fritids flyttas till skolan"	02	1,00	Nej, i glg	Ja, i mhg	Ja, i mhg
				"Flytt av fritids till samma plan som förskola/skola"	03	1,00	Nej, i glg	Ja, i mhg	Ja, i mhg
				"Fritids flyttas till förskola"	98	1,00	Ja, i mhg	Ja, i ghg	Ja, i ghg
2	Grundskola	Medelstors stad	3	"Vart eller vartannat år omorganisationer gällande ändrade rektorsområden"	,	1,00	Ja, i mhg	Ja, i mhg	Nej, i glg
3	Grundskola	Medelstors stad	1	"Omorganisation av arbetslag"	00	,60	Ja, i mhg	Ja, i mhg	Uppgift saknas
4	Rekreation fritidsgård	Medelstors stad	2	"Städet drogs in till 50 procent"	02	,00	Ja, i mhg	Ja, i mhg	Nej, Inte alls
				"50 procent färre fritidsledare"	03	,00	Ja, i mhg	Ja, i mhg	Nej, inte Alls
5	Värmeverk (privat regi)	Medelstors stad	3	Elbolag X AB bildades av 7 st. nätbolag	99	1,00	Ja, i mhg	Ja, i ghg	Ja, i ghg
6	Centralkök skola, vård omsorg	Medelstors stad	1	"Omorganisation av Kost- och städenheten"	98	,67	Ja, i mhg	Ja, i ghg	Ja, i ghg
7	Folkbibliotek	Större stad	3	"Ny nämnds- och förvaltningsorganisation"	99	,00	Ja, i mhg	Ja, i ghg	Nej, inte alls
8	Grundskola	Större stad	1	"Framtida X-skolan"	02	,63	Ja, i mhg	Ja, i ghg	Nej, inte alls
9	Hemtjänst, dagcentral	Medelstors stad	1	"Minskad personal, få större arbetsområde"	03	,20	Ja, i mhg	Ja, i ghg	Nej, inte alls
10	Förskola	Industriort	1	"Avveckling av två villadaghem"	96	,	Ja, i mhg	Ja, i ghg	Nej, inte alls
11	Förskola	Förort	1	"Sammanslagning från tre förskolor till en enhet med en chef och en biträdande chef"	97	,50	Ja, i ghg	Ja, i ghg	Nej, inte alls
12	Elverk (privat regi)	Större stad	1	"Effektivisering, högre avkastning"	02	,00	Ja, i ghg	Ja, i ghg	Uppgift saknas
13	Rekreation fritidsgård	Medelstors stad	2	"Omorganisation av nämnd/förvaltning"	,	,33	Ja, i mhg	Uppgift saknas	Ja, i mhg

* Oro för omorganisation bland personalen vid arbetsplatsen år 2000, 1=100 procent.

** Oro för omorganisation bland personalen vid arbetsplatsen år 2003 enl. skyddsombud.

Mhg = mycket hög grad, ghg = ganska hög grad, glg = ganska liten grad.