

Framtiden och den lokala välfärden

Trender, kraftfält & vägval

Ingvar Nilsson/OFUS

Version 1:2

2000-12-01

(i.nilsson@seeab.se)

Denna rapport är framtagen på uppdrag av ledningsgruppen för Välfärd i Nacka. Den kommer kontinuerligt att revideras. Jag är tacksam för alla synpunkter och kommentarer

Ingvar Nilsson (e-mail i.nilsson@seeab.se samt fax 08/551 521 69)

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund

Välfärd i Nacka (VIN) är ett strategiskt samverkansarbete som ägt rum sedan 1993. Samverkande parter är Sydöstra sjukvårdsområdet, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen samt Nacka Kommun. Arbetets första fas har genomförts med stöd av en övergripande strategi. Då arbetet nu går in i en ny fas finns det skäl att ompröva och utveckla denna strategi. Det finns några behov inom ramen för ledningen av VIN i ett sådant fördjupat strategiarbete;

- * få en tydligare bild av **det större sammanhang** man kan komma att arbeta i de kommande åren
- * få en **gemensam framtidsbild** att sträva efter – kanske pratar vi om en vision
- * få detta omvandlat till en **uppdaterad strategi** som i sin tur bör leda till en **handlingsplan**
- * i allt detta skapa en **större delaktighet** i det övergripande ledningsarbetet för de olika ledningsgrupperna – skapa engagemang och delaktighet samt ge möjlighet att förstå det större sammanhanget

1.2 Syfte

Syftet med denna rapport är att

- * skapa en bild av **vilka tänkbara framtider** VIN kan komma att gå till mötes och hur detta bör påverka arbetet inom VIN idag
- * därigenom skapa förutsättningar för att ta fram en bild av de **övergripande mål** (visioner) man vill uppnå genom VIN samt få idéer om en arbetsprocess för att omvandla denna vision till en **förankrad strategi**

1.3 Rapportens framtagande

Rapporten är framtagen på följande vis. I grunden baseras arbetet på 20 års erfarenhet av arbete med framtidsfrågor. Med dessa erfarenheter som grund har vi arbetat genom ett antal dokument med "framtidsbäring". Vi har gått igenom dels dokument av central natur alltifrån långtidsutredningar och statliga utredningar (såsom Gerard Larssons rehabutredning) till rapporter från kommunförbund och landstingsförbund. Men vi har dessutom gått igenom lokala och regionala dokument såsom verksamhetsplaner, kommunala framtidsstudier, beställarplaner etc.

Med detta som grund har vi genomfört individuellt eller kollektivt intervjuer med ett antal nyckelpersoner hos de fyra olika myndigheterna som har god inblick kring framtidsfrågor. Därefter har detta dokument tagits fram i sin preliminära form.

Dokumentet och dess innehåll har därefter bearbetats i ett antal arbetsseminarier med olika ledningskonstellationer inom Valfärd i Nacka. Syftet med detta har varit att dels medvetandegöra och delaktiggöra olika nyckelaktörer kring dessa framtidsfrågor och dels att påverka dokumentets slututformning..

1.4 Uppläggning

Rapporten är upplagd på följande vis. I **kapitel 2 presenteras ett synsätt** kring hur man kan betrakta framtidsfrågor. Lite förenklat kan man säga att vi här argumenterar för att framtiden är något man aktivt väljer, inte något man passivt drabbas av.

I kapitel 3 görs en genomgång av trender, mönster och kraftfält av betydelse för framtiden. Vi rör oss från den globala nivån, via den nationella och regionala nivån ner till den lokala nivån. Vi gör detta hela tiden med tanken att fånga de aspekter som kan vara viktiga för den framtida utvecklingen av välfärdssystemen i Nacka.

Kapitel 4 fokuserar på vilka mönster som vi kan spåra då det gäller framtiden för de fyra ingående myndigheterna i Valfärd i Nacka. Vi gör detta både genom att fånga gemensamma myndighetsmönster och försöka fånga vad som kan vara specifikt för varje enskild myndighet.

Kapitel 5 beskriver innebörden av att befinna sig mitt i ett epokskifte eller paradigmskifte och dess konsekvenser för de offentliga ledningssystemen.

Kapitel 6 är mera analytiskt och problematiserande till sin natur och försöker fånga intressanta problemområden och infallsvinklar viktiga att fundera över då man ska fatta beslut om framtiden.

I kapitel 7 slutligen, försöker vi dra slutsatser av de tidigare resonemangen och peka på vilka **konsekvenser dessa leder till för det fortsatta arbetet med Välfärd i Nacka. Vi pekar också på några av de grundläggande vägval** man kan göra inför det paradigmskifte som står framför oss.

2. DET ÄR SVÅRT ATT SIA, I SYNNERHET OM FRAMTIDEN

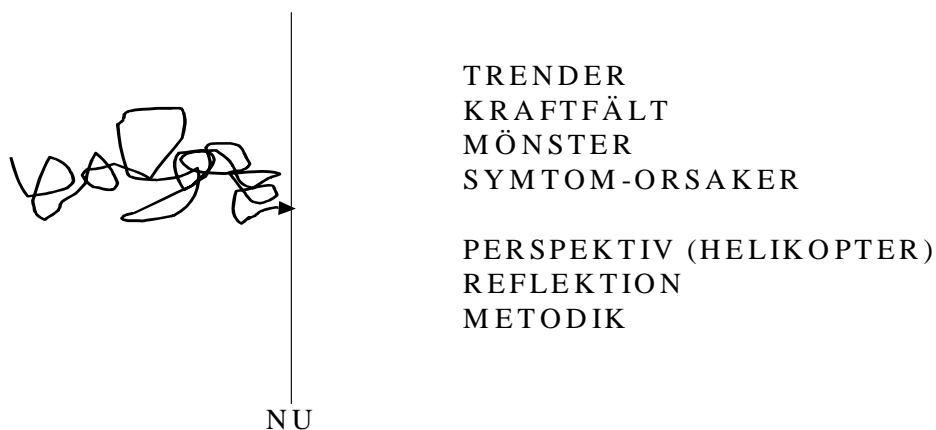
2.1 Att studera framtid – en fråga om historiesyn

Någon har sagt att framtiden inte går att studera eftersom den ännu inte finns och som bekant kan man inte studera något som inte existerar. Dock kan man ha föreställningar om vad som kan komma. Sådana föreställningar baseras nästan alltid på de erfarenheter vi har av vår egen historia och framtid. **En utgångspunkt i allt framtidsstudiearbete är alltså historien och dagens situation.** Problemet är bara att genom att se framtiden genom historiens ögon tenderar man att få **en sorts backspegelsperspektiv.**

Men historien kan ibland förefalla som det ogenomträngliga gytter av händelser som illustreras i figuren nedan. Det är svårt att skilja stort från smått, sammanhang går inte att urskilja. Genom att placera sig i ett sorts helikopterperspektiv kan man få möjlighet att **skönja mönster och helheter** i stället för att fångas av enskildheter och detaljer (man ser skogen och inte bara träden). Man kan också särskilja vad som är ytliga manifestationer och symptom på något och vad som är underliggande orsaker.

Med det historiska perspektivet får man också möjlighet att ana trender, trendbrott och olika kraftfält. Historien hjälper en att förstå sin situation idag. Och en gedigen beskrivning av nuläget hjälper en att se det handlingsutrymme som finns att agera.

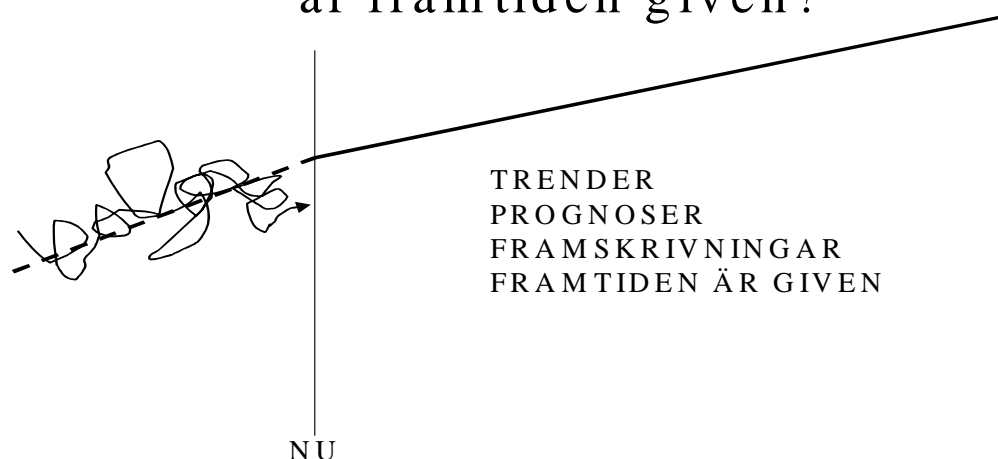
Att välja framtid – I hur kom jag hit?



2.2 Trender & prognoser

Men att studera nutid och historia är bara början. Därefter gäller det att vända blickarna framåt. I sin mest primitiva form är framtidsstudier ett sätt att **beskriva och tolka trender** och förstå deras **konsekvenser för den egna verkligheten**. Man blir så att säga **fången i det historiska mönstret**. Framtiden uppfattas som förutsägbar och given såsom större eller mindre avvikelser från en prognostiserbar trend. Den matematiska modell som t.ex. de svenska långtidsutredningarna baseras på kan sägas vara en bärare av denna tradition.

Att välja framtid – II är framtiden given?



Vissa sådana trender kan vara både meningsfulla och intressanta att studera. Vi vet t.ex. att det finns ett ganska givet och stabilt mönster för den demografiska utvecklingen i vårt land de

kommande 10-30 åren (de människor som det gäller är ju i huvudsak redan födda). Minskande kullar av unga som kommer att skapa brist på arbetskraft kommande år, ökande andel äldre-äldre vilket kommer att påverka förväntningar och krav på den offentliga sektorn samt därmed en ogynnsam balans mellan försörjare och försörjda vilket kommer att fresta på de offentliga finanserna.

Styrkan med trendframskrivningar och prognoser är ju att de **tämligen tydligt och ofta i kvantitativa mått ger svar på frågan om vad framtiden har i sitt sköte**. Faran med trender är att de kan få oss att tro att **framtiden är given** och därmed inte påverkbar. Man blir ett offer för framtidens trender. Men det finns också en annan fara nämligen att förväntningar om framtiden tenderar att skapa beteenden om bekräftar våra förväntningar på ett sådant sätt att den bild vi har av framtiden tenderar att skapa just en sådan framtid. Vi får en risk för **självförstärkande profetior**.

Men problemet är också att vi med denna ansats inte förmår fånga trendbrott, nya mönster eller kvalitativa språng i utvecklingen. Modellen ger **inget utrymme för det genuint oförutsägbara** (Berlinmurens fall, Estonias förlisning, mordet på Kennedy, dramat på den himmelska fridens torg – för att nämna några händelser som påverkat vår nutidshistoria). Man kan heller inte med detta synsätt fånga dynamiska och självförstärkande förlopp vare sig vi pratar om goda eller onda cirklar. Kausaliteten eller orsakssambanden är linjära (orsak → verkan). Modellen ger inte utrymme för ett mer nätverksbetonat eller **systemteoretiskt synsätt**.

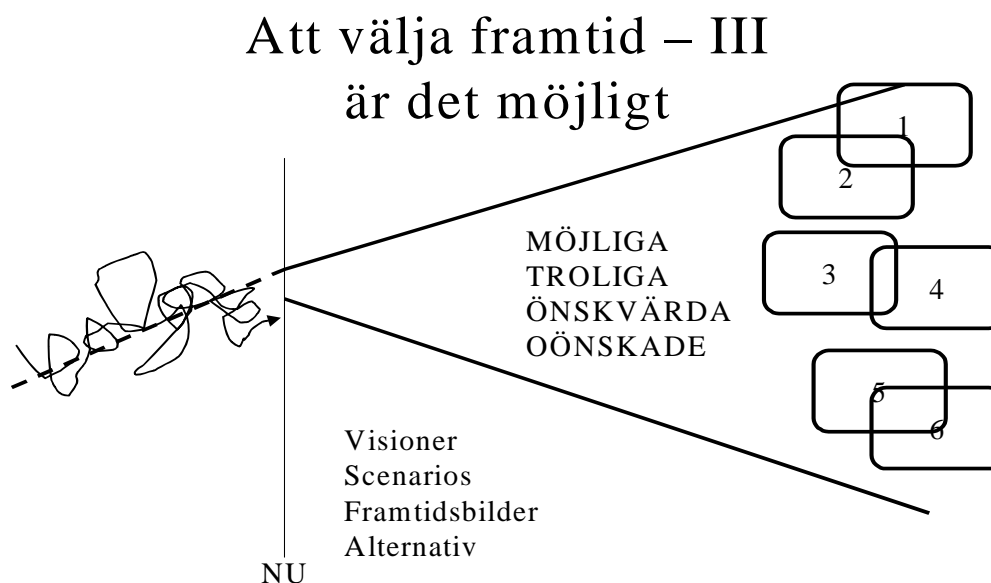
2.3 Att välja framtid

Jag tror att det finns ett mera meningsfullt sätt att möta framtiden – **att se framtiden som valbar**. Framtiden som något man väljer och som man fattar beslut om. Inte något man drabbas av. Filosofiskt skulle detta kunna kallas en existentiell ståndpunkt, metodologiskt är det detta synsätt som präglat svensk och europeisk framtidstudietradition.

Det som då blir intressant är till att börja med **det valbaras gränser**. Även om framtiden kan påverkas är inte allt valbart. Det finns gränser för det möjliga. Dessa gränser är intressanta att studera. Vad konstituerar dessa gränser? Är det en gång för alla givna eller påverkbara? Hur beskär de vårt handlingsutrymme

Vad som också är intressant att studera är **vilka konkreta bilder man kan se in i framtiden**. De kan formuleras eller beskrivas som **scenarios – en sorts sammanhängande och logiskt konsistenta bilder av en tänkbar framtid**. Att upptäcka, identifiera, beskriva dessa bilder kan vara mycket meningsfullt. Det är också intressant att studera vilka beslut och trender som underlättar eller försvårar uppnåendet av vissa scenarios.

Bland dessa scenarios kan vi urskilja fyra olika grundtyper; de framtider som **är möjliga**, de framtider som inte bara är möjliga utan dessutom **troliga och sannolika**. Därutöver kan urskiljas ytterligare två scenarios; de som ur något perspektiv är **önskvärda** och slutligen de som är **oönskade** och som vi därmed vill undvika.



Då vi i det kommande ska studera framtiden för det svenska välfärdssamhället och för Nacka i synnerhet samt de konsekvenser detta kan medföra för arbetet inom ramen för Välfärd i Nacka är det några frågor vi gång på gång bör ställa oss

- * vilka **olika framtider** kan vi tänkas möta de kommande 3-10 åren
- * vad **vill vi med framtiden** i detta tidsperspektiv
- * vilka val kan vi göra? När bör vi göra dem? Hur ser de ut? Med andra ord vilket är **vårt handlingsutrymme?**
- * hur ska vi skapa **förutsättningar för att kunna välja** de framtider vi önskar och undvika de framtider vi anser vara oönskade

I den fortsatta framställningen vill jag koncentrera mig på två saker. För det första vilka kraftfält och trender påverkar och sätter **gränser för det valbara**. För det andra vilka **framtidbilder är särskilt meningsfulla** att lyfta fram och diskutera.

Allt detta sker med utgångspunkt i den framtid som ska formas inom ramen för välfärd i Nacka.

3. NÅGRA MÖNSTER AV BETYDELSE

För att detta ska vara möjligt krävs det att vi kan ge en beskrivning av de mönster och trender som vi kan urskilja i vårt samhälle då vi studerar framtiden. Jag gör detta genom att studera (beskriva) framtiden på fyra olika nivåer

- * globala trender
- * nationella mönster
- * regionala fenomen

* lokala förlopp

Jag har valt tidsperspektivet 5-10 år. Det är ungefär så långt som vi med rimlig säkerhet kan överblicka samtidigt som det ger oss ett rimligt handlingsutrymme att fatta beslut som kan påverka vår gemensamma framtid.

3.1 Pessimisten har ordet?

Vårt svenska samhälle har genomlöpt en remarkabel välfärdsutveckling under en lång följd av år. Det välstånd många av oss upplever idag skulle inte varit möjligt för våra farföräldrar att föreställa sig. Det finns också skäl att tro **att välståndsbygget kommer att fortsätta för de allra flesta av oss**. Men inte för alla. Och framtiden för vår gemensamma sektor är minst av allt oproblematiske. Det är denna aspekt av framtiden som denna skrift handlar om.

Jag kommer att **fokusera på sådana förlopp som kan anses vara problematiska att hantera inom ramen för ett framtida välfärdsarbete**. Jag kommer därmed inte att lyfta fram alla de positiva sidor som teknikutveckling och teknikbaserad produktivitet utveckling leder till. De är betydande, inte minst då det gäller sådana faktorer som ekonomisk tillväxt och köpkrafts- och förmögenhetsillväxt hos vissa grupper av medborgare. Jag kommer heller inte att peka på alla de välståndseffekter, förmögenhetsutveckling och kursvinster utvecklingen på världens aktiebörser ger upphov till.

I denna mening kan man kalla mig dysterkvist, framtidspessimist eller domedagsprofet. Uppgiften här är emellertid att peka på vilka frågor som kommer att bli viktiga och som är svåra eller komplexa att hantera inom ett långsiktigt arbete med att utveckla vår välfärd. Hur vi ska hantera vår stora, viktiga och komplexa gemensamma sektor i framtiden.

Därmed kommer utvecklingsmyntets baksida att vara i fokus för diskussionen. **Det yttersta syftet med framställningen är dock att peka på dessa baksidor så att vi därmed kan hantera dem, bemöta dem och vända dem till något positivt.**

Naturligtvis blir framställningen rapsodisk och översiktlig. Välkommen ombord på resan.

3.2 Det globala kraftfältet

På en övergripande och global nivå kan vi (åtminstone för den industrialiserade världens räkning) urskilja ett antal starkt förändringsdrivande faktorer och kraftfält som alla är av det slaget att det påverkar oss på både kort och lång sikt. Jag sorterar dessa faktorer i fem olika grupper nedan.

Till att börja med har vi den **globalisering av ekonomin** som på allvar skjutit fart de senaste 10 åren och som innebär att den enskilda lilla nationalstaten idag har ett betydligt mindre ekonomiskt handlingsutrymme än tidigare. Beslut som rör skattenivåer, spelregler på arbetsmarknad och kapitalmarknad är i högsta grad begränsade av detta förhållande. En särskild aspekt av detta är det svenska EU-medlemskapet och eventuella deltagandet i EMU som i praktiken ytterligare begränsar den svenska regeringens och riksdagens handlingsutrymme i välfärdspolitiska frågor. De internationella kapitalströmmarnas omfattning och svängningar gör att kursrörligheten på Wall Street ibland mer påverkar det

nationella handlingsutrymmet än de valda regeringarna kan göra – i all synnerhet för mindre och svagare länder. Till detta kommer dessutom det förhållande att nationalstaten nerifrån hotas av flera starka regionala krafter. I vårt närområde finns Mälardalsregionen som egen självständig kraft, vi kan se samspelet över Ålandshav, Mittnordensamarbetet kring Östersund-Trondheim eller det snabbt framväxande Örestadssamarbetet som exempel på detta.

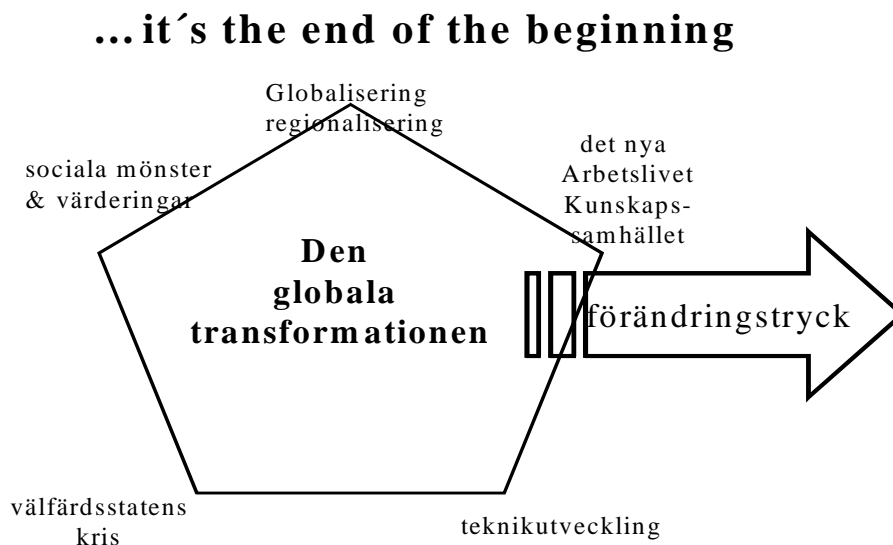
En annan viktig faktor är den enorma **teknikutveckling** som får sin drivkraft inte minst från den moderna datateknologin. Detta påverkar kommunikationsmönster över hela jordklotet. 70-talsbegreppet "the global village" blir på detta sätt en verklighet. Detta slår också in i produktionen och leder via robotisering till helt nya krav på arbetskraften då det gäller kunskap och kompetensutveckling. Denna teknik skapar teknikbarriärer av tidigare inte skådat slag. Den bankkund som om tio år inte förfogar över Internet kommer sannolikt att ha svårt att få tag på sina pengar. Informationsutbytet har via denna teknik praktiskt taget exploderat (mobiltelefon, bärbara datorer, modem, Internet, hemsidor, video, dvd etc.). Men denna teknikutveckling har också lett till en betydande produktivitetsutveckling inom framförallt de tillverkande företagen. Detta har lett till både vinst- och reallöneutveckling inom dessa branscher samtidigt som dessa produktivitetsvinster inte kunnat ske inom servicenärings och tjänstesektorn vilket lett till en kraftig rubbning av relativpriserna mellan tillverkande näringar och tjänstenärings. Ett förhållande som gjort kostnaderna framförallt av offentliga tjänster dyrare i förhållande till tillverkade produkter.

Detta leder över till den tredje förändringskraften – **det nya arbetslivet**. Under en lång period har fast och trygg anställning varit ett delmål i livet för många. Man har nedlåtande använt ord som hoppjerka för att markera sitt ogillande av rörlighet på arbetsmarknaden. I dag är begrepp som anställningsbarhet mer centrala än att vara anställd. Man räknar med att personer under sitt yrkesverksamma liv kommer att omskola sig och byta karriär ett par tre gånger. Hög baskompetens och yrkesmässig och geografisk rörlighet blir nyckelord, liksom ständig kompetensutveckling. Vi får också en mycket segregerad arbetsmarknad med höga inträdesbarriärer, vilket skapar utestängande och klasskillnader. Kunskap och social kompetens anses vara viktiga egenskaper i arbetslivet. Rörligheten är också internationell på två olika sätt. Å ena sidan ser vi den fattigdomsdrivna migrationen som svar på ett försörjningsproblem å andra sidan ser vi den karriär- och upplevelsedrivna migrationen som svar på framförallt de yngre generationernas behov av att vidga perspektiv.

Häriifrån är inte steget långt till det fjärde kraftfältet – **nya sociala mönster och värderingar**. Inom detta område finns flera olika aspekter. Till att börja med pratar man nu om helt ny klasstruktur. Gränslinjen mellan kapital och arbetskraft blir mindre intressant än den mellan kunskap och brist på kunskap. Den nya underklassen tenderar att bli den som inte hänger med i kunskapskarusellens allt högre takt. Vi ser också värderingsskiftet (framförallt hos generationer födda på 60-talet och senare) mot alltmer s.k. postmateriella värderingar – fokusering på upplevelser i stället för materiella ting. Man talar också om en tydlig individualisering av värderingar ("ego-tripsamhället"). I detta ligger också nya synsätt kring familjebildningar och sociala samspel. I praktiskt taget hela den industrialiserade världen har kvinnan taget steget ut i arbetslivet (en process där Sverige var mycket tidigt ute). Detta leder till stora konsekvenser dels för födelsetal, demografiska mönster och familjestrukturer (det s.k. hotet mot kärnfamiljen i Sverige och flergenerationsfamiljen i andra länder) och dels i form av krav på en stark offentlig sektor. Migrationen både inom Europa och i förhållande till omvärlden gör nu att de flesta europeiska länder skulle kunna beskrivas som mångkulturella vilket både utgjort en källa till mångfald och en grogrund för främlingsfientlighet.

Samtidigt som detta har skett har **välfärdsbygget** i de flesta industrialiserade länder hamnat i olika kristillstånd. I Japan tycks den offentliga sektorn digna under både åldersbördan och pensionsskulder. I USA med världens högsta sjukvårdskostnader (12 % av BNP mot 8 % för Sverige) fungerar inte sjukvården för stora grupper av människor. De flesta Europeiska länder brottas med stora budgetunderskott och statsskulder uppbyggda under några få år från 80-talets början och fram till nu. I många av dessa länder börjar man nu få en åldersstruktur som påminner om den svenska med en stor andel mycket gamla (över 80 år, s.k. äldre – äldre) som kräver mycket vård. Samtidigt upplever man i de flesta industriländer ett högt (ibland upplevt som för högt) skattetryck vilket utgör grunden för att finansiera de gemensamma nyttigheterna i den offentliga sektorn.

Dessa fem kraftfält finns illustrerade i figuren nedan



Hela denna process har av olika forskare givits många olika namn alltifrån övergången till det postindustriella samhället, den nya ekonomin, kunskapssamhället, informationssamhället, K-samhället, IT-samhället. Kärnan i nästan alla dessa beskrivningar är att de försöker beskriva och fånga övergången till en helt ny samhällsstruktur än den som varit rådande under 1900-talet. Det är sannolikt på det viset att den process vi ovan skildrat just har inletts och kommer få sitt tydligaste genomslag de kommande 5-20 åren.

Vilka slutsatser kan man dra av detta om man är intresserad av den offentliga sektorns arbetsvillkor på 10 års sikt? På ett övergripande plan finns det kanske några saker som kan sägas

- * det **nationella handlingsutrymmet** är inte lika stort som tidigare. Vi är i våra beslut betydligt mera beroende av omvärlden än vi någonsin varit tidigare. Detta betyder att "den svenska modellen" som varit folkhemmets bas inte längre med självklarhet kan behålla sin historiska utformning

- * **föränderligheten** kommer att vara stor liksom **osäkerheten** om framtiden. Detta betyder att stabiliteten kommer att vara liten vilket kommer att kräva planerings- och ledningsmodellen som både har mycket god förmåga att **tidigt uppfatta förändringar och snabbt reagera på dem**
- * erfarenhetsmässigt tycks sådana perioder av historien vara präglad av att man antingen **driver som ett rö** för förändringens vind eller jordmån för **visionära idédrivande rörelser. Det är inte självklart** att de idédrivande rörelserna kommer att vara av ett **godartat** slag. De kan lika gärna vara av ett mindre godartat slag
- * kanske är det i denna typ av situationer ett viktigt **politiskt och demokratiskt uppdrag att formulera nya bärande, vitala och attraktiva visioner**. Alternativen förskräcker
- * för **den moderna välfärdsstaten** innebär detta sannolikt både **att förväntningar och krav från medborgarnas sida ökar samtidigt som möjligheterna att leva upp till detta minskar** till följd av helt ändrade arbetsförutsättningar. Detta skapar å ena sidan ett **förnyelsetryck** för formerna hos, volymen på och innehållet i de tjänster välfärdsstaten kan erbjuda och å andra sidan risk för besvikelser och brustna förväntningar. Detta i sin tur kan leda till **minskande legitimitet för denna välfärdsstat**.

3.3 Sverige

De ovan beskrivna faktorerna påverkar naturligtvis förutsättningarna för det svenska samhällets utveckling. Men det finns också ett antal specifikt svenska faktorer som är viktiga att beakta då vi ska fundera över vårt samhälles framtida utveckling och hur dessa faktorer sätter gränser för det valbara.

Den första av dessa faktorer är **de demografiska förändringarna**. Den mest påtagliga av dessa är förvandlingen av det svenska samhället från ett endimensionellt svenskt samhället till ett multikulturellt samhälle, med cirka en miljon medborgare födda utanför Sverige. Dessa nya svenska medborgare är överrepresenterade på vissa ställen i landet (de kända eller ökända miljonprogramområdena t.ex.) med starkt segregeringseffekter och sociala spänningar som följd. Samtidigt har vi de stora nationella obalanserna i befolkningsmönstret. Starka inflyttningsströmmar till storstäderna och en utarmning av befolkning i glesbygd (både antalsmässig och kunskapsmässig – det är de välutbildade och kvinnorna som tenderar att flytta). Detta leder till trängseleffekter i storstäderna och kapitalförstörelse i glesbygd. Allt detta leder till geografisk och sektoriell strukturomvandling av samhället. Vidare har vi ålderförskjutningarna som lite förenklat består av tre delar. Först har vi många äldre - äldre som kräver vård och omsorg, därefter de stora 40-talistgrupperna som snart lämnar arbetsmarknaden och skapar obalanser där och slutligen de små barnkullarna (de unga kvinnorna tenderar att föda färre barn senare i livet).

Detta påverkar naturligtvis **den svenska arbetsmarknaden** som av hävd varit baserad på principer som trygghet, solidaritet, centrala förhandlingar och kompromissvilja (den s.k. Saltsjöbadsandan). Segregationen och de nya inträdesbarriärerna på arbetsmarknaden leder till att idag är cirka 1 miljon människor i arbetsför ålder (18-65 år) av olika skäl utanför den ordinarie arbetsmarknaden. De har förvandlats från försörjare till försörjda. Löneklyftorna mellan den nya ekonomin (It- och

mediasektorerna) och den gamla är påfallande och stundtals stötande¹. Kunskapskraven är höga. En sorts miniminivå för inträde på arbetsmarknaden är treårigt gymnasium. Samtidigt vet vi att uppemot 25 % av alla gymnasie studerande inte lyckas i de tre basämnena vilket försvårar deras inträde på arbetsmarknaden. Andelen är högre bland invandrarungdomar vilket ytterligare förstärker segregationen. Den statliga arbetsmarknadspolitiken som under så lång tid varit både ett stöd för att hantera konjunktursvängningar och strukturomvandling fungerar så pass illa att i stort sett varje kommun i landet har sett sig tvingad att skapa kommunala arbetsmarknadsenheter för att hantera gapet mellan arbetsmarknadspolitik och socialtjänst. Den ökande takten i arbetslivet påverkar också utslagningen från arbetsmarknaden. Begreppet utbrändhet har blivit etablerat som grund för sjukskrivning. Den offentliga sektorn tycks vara en särskilt dålig arbetsgivare om man får tro de nyss avslutade rehabiliterings- och arbetsmiljöutredningarna. Någon har sagt att den samhällsomvandling som skett inom arbetslivet inte handlar om att man som anställd förkortat sin arbetstid från 48-timmarsvecka till 40-timmarsvecka. Den handlar snarare om att familjearbetstiden har gått från 48-timmars vecka till 70-timmarsvecka, med alla de sociala omställningar detta innebär.

För **den offentliga sektorn** har de senaste tio åren inneburit en ständig obalans mellan de förväntningar och behov som på olika sätt kommer till uttryck i den offentliga debatten och de resurser man förfogar över för att svara an på dess krav. Under 1980- och 90-talen byggdes i brett politiskt samförstånd (med detta menar jag att denna skulduppbyggnad har skett i lika hög grad av borgerliga som socialistiska regeringar) upp en betydande statsskuld. Denna skuld i kombination med ett redan högt skattetryck och den handlingsbegränsning som den globaliserade ekonomin utgör har lett till plågsamma (och i viss mån framgångsrika) renoveringsförsök av de svenska statsfinanserna som trots allt fortfarande lider av ett strukturellt underskott. Besvikelserna kring den offentliga sektorn är stora (allt från den upplevda vårdkrisen för äldre, via kritiken av skolan till osäkerheten kring det nya pensionssystemet) på ett sätt som nog mer präglar brustna illusioner och svikna förväntningar än faktiska tillkortakommande i verksamheten.

Detta har sannolikt påverkat de svenska medborgarnas **förtroende för politiken och demokratin**. Under den period då besvikelserna kring den svenska modellens oförmåga att leverera vad man förväntar sig, varit som störst har också den svenska politiken drabbats av ett stort antal uppmärksammade affärer. Vi har haft; fallskärmar i Apoteksbolaget, Rosengrens porrklubbsbesök, Motalaskandalen, Gävlepolitikernas porrklubbs besök i Bryssel samt Mona Sahlins kreditkortsschabbel och skatteskulder. I olika mätningar redovisas ständigt ett lågt förtroende för de demokratiskt valda folkrepresentanterna. Detta speglas i viss mån i partiernas vikande medlemstal och de omvittnat stora svårigheterna att värva unga, framförallt unga kvinnor till politiken. Vi kan redan nu genom trendframskrivningar räkna fram dödsdagen för flera av de traditionella partierna. När sedan spelreglerna inom de stora välfärdssystemen förändras på ett sätt som blir obegripligt för många (socialförsäkringssystemen har drabbats av flera hundra förändringar enbart de senaste 3-4 åren) och när detta stundtals uppfattas som orättfärdigt (t.ex. det förhållande att många svaga grupper burit skuldsaneringen av den offentliga sektorn samtidigt som börskurserna mångdubblats) blir trovärdigheten för det gemensamma åtagandet naggat i kanten. Det är ingen överdrift att använda ord som politikerförakt och demokratins kris för att beskriva detta.

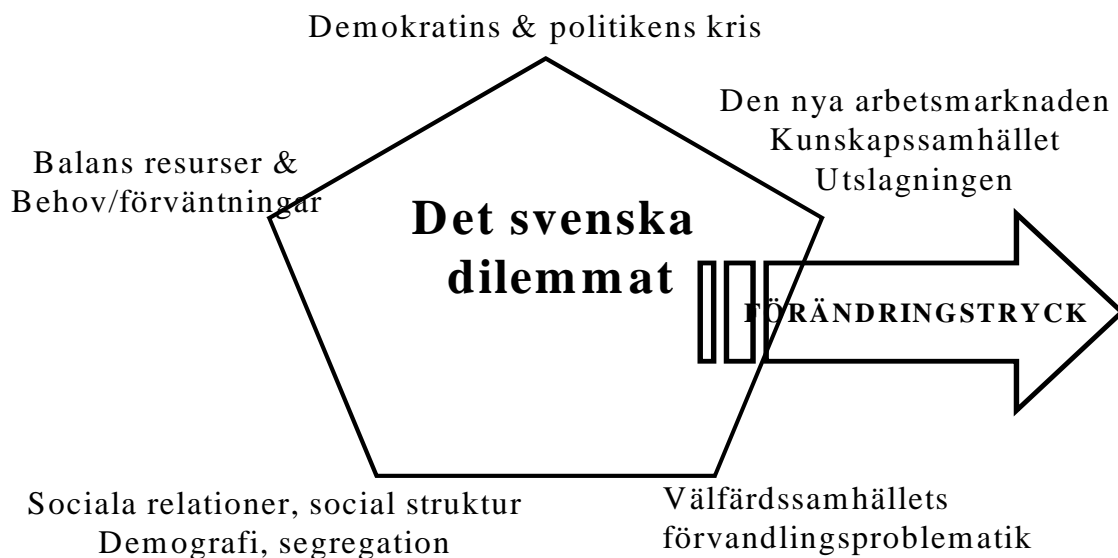
Allt detta har lett till ett betydande **omvandlingstryck mot den offentliga sektorn**. Lite förenklat kan man säga att den svenska välfärdsmodellen byggd på ett antal centrala tankar,

¹ Vi har fått många exempel på att en tämligen okvalificerad medarbetare i ett IT-företag kan ha samma lönenivå som en sjukvårdsdirektör i landstinget med ansvar för en budget på flera miljarder och flera tusen medarbetare

det starka samhället i form av en starkt offentlig sektor, en professionalisering av olika mänskliga behov, en stark sektorisering i form av olika offentliga särintressen samt en försvagning av både den enskilde och de sociala nätverken. Allt detta är på väg att förändras. Den offentliga sektorn konkurrensutsätts i allt större omfattning och väsentliga delar av offentlig verksamhet sker idag i privat regi. Man styr numera offentlig verksamhet på många håll med den s.k. beställar-utförarmodellen som särskiljer producentintresset från medborgarintresset. Professionaliseringen och dess motpol medborgarens inlärd hjälplöshet ifrågasätts allt starkare och nya metoder och förhållningssätt introduceras (t.ex. familjerådslag, anhörigvård, brukarstyrda verksamheter etc.). Brukarna av den offentliga sektorns tjänster som grupp är idag mindre undfallande och mer kravställande. Den sektoriserade välfärdsmodellen utsätts för betydande kritik och olika former av sektorsöverskridande lösningar sökes för allt fler målgrupper med komplexa problem.

Dessa fem aspekter finns beskrivna i figuren nedan.

Fem nationella dimensioner att beakta



Vad leder detta till för slutsatser i det fortsatta välfärdsbygget i landet?

- * För det första kan man konstatera att vi tycks få en allt **ogynnsammare balans mellan försörjare och försörjda** i det svenska samhället. Demografien och det nya arbetslivet utgör drivkrafter i denna utveckling
- * För det andra tycks vi gå mot ett samhälle som både präglas av större mångfald och större segregation – vi befinner oss redan i utkanterna av det s.k. **2/3 –samhället**.

Detta leder till ett dubbelt tryck på offentlig verksamhet dels krav på att hantera **fler och mer komplexa (dyra) problem och dels betydligt mindre resurser till förfogande för att hantera dessa problem**

- * Detta i sin tur leder till att **de politiska besluten blir allt svårare** och svårare och den politiska rollen blir allt mer omöjlig att axla. Risken är då att endast de politiker blir kvar i ett sådant system som antingen inte förstår detta eller är för hårdhudade för att

bry sig. Vi befinner oss i en negativ självförstärkande nedåtspiral då det gäller att rekrytera dugliga politiker. En förstärkning av legitimitetskrisen för det politiska systemet förefaller inte vara en orimlig tanke.

Vilka slutsatser kan man då dra av detta? En möjlig slutsats är att den traditionella svenska modellen (folkhemmet) står inför en brytpunkt. Man kan urskilja åtminstone några olika tankeströmmar i den offentliga debatten.

- * **backspegels - modellen**, (ibland kallad återställarmodellen) dvs. drömmen om det starka samhället som vi kände det från 60- och 70-talen kan återuppstå. Denna tanke bygger på att inget väsentligt har inträffat som kan ifrågasätta grunden för det traditionella välfärdsbygget. Denna tankefåra har fått ett allt högre tonläge i takt med att de konjunkturbaserade överskotten i den statliga budgeten stiger².
- * **nedrustningsmodellen**, dvs. tanken om att den svenska modellen med ett starkt samhälle redan från början var feltänkt och att en vitalisering av det svenska samhället bygger på en reduktion av de offentliga systemen. Minska skatteuttagen, ge människor mer pengar i plånboken och låt dem ta ansvar för sitt eget liv i större utsträckning
- * **reinkarnationsmodellen**, dvs. tanken om att folkhemmet som idé var rätt tänkt (solidaritet, värnandet om de svaga etc.) men att formerna för detta solidariska samhälle till följd av förändringar i omvärlden måste omprövas och förnyas. Man börjar då prata om nya lösningar, frivilligorganisationer, kooperativa lösningar, social ekonomi etc.

Oavsett vilken av dessa vägar man anser vara mest sannolik eller mest önskvärd framgår det med en viss tydlighet att vi med den svenska modellen står inför en utpräglad vägvalssituation

3.4 Regionala & lokala faktorer – fallet Stockholm

Dessa globala och nationella faktorer har naturligtvis stor påverkan på utvecklingen i regionerna och på lokal nivå i hela landet. Nedan gör jag en översiktlig beskrivning av hur detta slår mot en av landets starka expansionsregioner - Stockholm

Den mest påtagliga faktorn är den tydliga **befolkningstillströmningen** till denna region och att en mycket stor del av landets expansiva näringsliv finns i detta område. Inflyttarna tenderar att vara unga, välutbildade, ofta anställda i den nya ekonomin och ofta på väg in i ett familjebildningsmönster. Under en period sades det att man från ett tak i Kista kunde se mer än 80 % av landets dataföretag. Den nya ekonomin (It, data, kommunikation, media) är nästan helt koncentrerad till detta område. På fredagskvällar skulle man nästan kunna tala om att denna nya, unga, välutbildade elit står att finna på ett område några hektar stort i trakten av Stureplan. Arbetsmarknaden är överhettad och löneglidningen börjar bli besvärande. Det uppstår flaskhalsar i ekonomin som begränsar och försvårar en effektiv resursanvändning.

Detta leder till ett mycket starkt **tryck på bostadsmarknaden**. Efterfrågan har stigit mycket kraftigt. Den starka köpkraften hos den invandrade arbetskraftseliten i kombination med ett

² det kan vara värt att notera att medan statens budget ger ett överskott (visserligen tillfälligt och baserat på det förhållande att vi är i en högkonjunktur) går socialförsäkringssystemen med underskott liksom ett stort antal kommuner och landsting

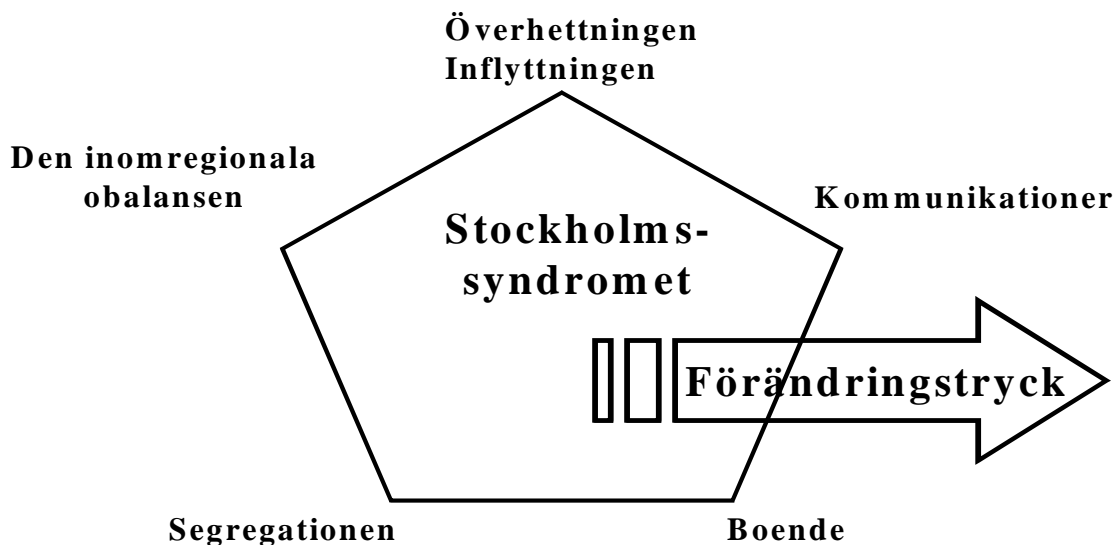
mycket litet byggande har drivit upp priser på bostadsrätter och villor till mycket höga nivåer. Risken för en spekulationsbubbla på fastighetsmarknaden kan inte helt uteslutas även om mönstret inte är lika uttalat som under 80-talsboomen. Bostadsbyggande är begränsat till några få områden i länet. Vissa enskilda kommuner har en mycket stark expansion. Värmdös befolkning fördubblas på cirka 20 år. Nacka växer också mycket starkt. Detta leder till betydande växtvärk. Bostadsbyggande sker dels i relativt blygsam omfattning, dels endast på ganska få platser i länet och består nästan enbart av villor och bostadsrätter. Praktiskt taget inga hyresrätter alls byggs. Detta förstärker naturligtvis segregationen och den sociala skiktningen i regionen.

Den ökande befolkningen tillsammans med andra faktorer har också lett till betydande **kommunikationsproblem i regionen**. Detta gäller inte minst biltrafiken runt och till Stockholm. Man talar i dag om trafikinfarkt. Även de offentliga kommunikationerna frestas stundtals till bristningsgränsen. Såväl tunnelbana som pendeltåg och busstrafik drabbas regelbundet av betydande svårigheter. Det uteblivna tredje spåret förvärrar problematiken. Till detta kommer en inomregional konflikt om var de nya resurserna för flygtransporter ska förläggas. Sigtuna värjer sig för en fjärde bana på Arlanda och på Södertörn är man mycket ambivalent till en ny storflygplats – en dragkamp mellan lokal miljöintressen och behovet av infrastruktursatsningar. Lösningar inom all dessa områden försvåras av den inomregionala oenigheten som gör att lösningar som södra länken, österleden, en kringled i Västerort m.m. blir svåra att förverkliga.

Detta har delvis sin källa i **den inomregionala obalansen**. Regionen präglas av tämligen välmående nordsida med kommuner som Danderyd och Lidingö och en socialt pressad och tillbakasatt sydsida med kommuner som Botkyrka och Huddinge. Variabler som förvärvsfrekvens, arbetstillfällen, beskattningsbar inkomst och sociala utgifter är genomgående bättre på nordsidan än på sydsidan. Obalans mellan bostäder och arbetsplatser leder till ett pendlingstvång. Men detta skapar också betydande inomregionala välfärdsskillnader i allt från hälsa till ekonomisk standard.

Detta återspeglas i sin tur i **segregationen i regionen**. Socialt, etniskt och ekonomiskt är vissa områden mer utsatta än andra. Många av dessa områden är kända från media och dessutom utpekade som fokusområden i den s.k. storstadssatsningen såsom Hovsjö, Flemingsberg, Vårby, Tensta, Skogås m.m. Denna segregation utgör en källa till fortsatt inomregional obalans. Denna segregation har naturligtvis sina rötter både på bostadsmarknaden och arbetsmarknaden.

Den regionala/lokala problematiken



Vilka slutsatser ska man dra av detta

- * en första slutsats är att man inte kan tala om ett entydigt stockholmsmönster. Regionen är inte homogen – **mönster och problembilder växlar** beroende på var i regionen man befinner sig
- * Genomgående är att de flesta delar av stockholmregionen i dag präglas av den växande **storstadens infrastrukturproblem och sociala problembilder**
- * men även kraftig expansion leder till problem. Det uppstår **puckeleffekter** då det gäller efterfrågan på offentlig service. Först dagis till alla nyinflyttade småbarn. Därefter skola osv. Detta leder till en dyr offentlig service
- * det uppstår också **flaskhalsar och trängseffekter** inom alla delar av samhället allt från flaskhalsar på arbetsmarknaden till stillastående köer på Essingeleden

För det fortsatta välfärdsbygget betyder detta sannolikt

- * **ökade krav på offentliga tjänster** i ena ändan av det sociala spektrat för att tillgodose kraven på en växande och välartikulerad medelklass och i den andra ändan för att lösa allt fler av den sociala segregationens samhällsproblem
- * det finns inga tecken på att den sociala segregationen tenderar att minska, snarast det motsatta (de accelererande mönsterna på bostads- och arbetsmarknad) varför **problembilden snarare kommer att förstärkas** än att dämpas
- * i spåren av detta kommer välfärdsbyggets framtid kanske i stor utsträckning att handla om **kamp mellan olika särintressen**; äldre mot yngre, de som vill ha orörd natur mot de som vill ha goda kommunikationer, de välbärgade mot de mindre välbärgade osv. Detta betyder att det politiska beslutsfattandet blir allt svårare med allt större krav på tydlighet i de prioriteringar som måste göras
- * många av de beslut som behöver tas kommer att vara av **långsiktigt natur och i stor utsträckning utgöras av investeringsbeslut**. Detta leder dels till finansiella

puckeleffekter och dels till att beslutsfattande under osäkerhet kommer att bli ett dominerande inslag. Detta i sin tur kommer att leda till ett visst krav på att vara konsekvent vid majoritetsskiftet inom politiken för att inte skapa onödig kapitalförstörelse.

- * detta leder också till att **långa investeringsbeslut kommer att ställas mot korta driftsbeslut**. En kamp mellan det långa och det korta perspektivet kan komma att uppstå. Detta kan leda till en risk inom politiken för populistiska mönster eftersom man i oppositionsrollen så mycket enklare gör sig till tolk för korta folkligt förankrade ståndpunkter. I majoritetsrollen måste man ofta bära ansvaret för de långsiktiga beslut som kommer att kräva uppoffringar på kort sikt. Slutsatsen kan bli att samförståndslösningar kring strategiska och långsiktiga frågor kommer att bli ett livsvillkor för att behålla den politiska legitimiteten på sikt.
- * in denna värld kommer långsiktighet i planeringsarbetet paradoxalt nog både att bli viktigare än förr samtidigt som det kommer att bli oändligt mycket svårare. Svåröverskådlighet, komplexitet och fundamental osäkerhet kommer att vara centrala fenomen. **Modeller för flexibel, anpassningsbar långsiktig planering kommer att behövas**

3.5 Vad händer i Nacka

Nacka ligger mycket centralt i det expanderande Stockholmsområdet. Man är med ena benet mitt i det sjudande Hammarby Sjöstad och med andra benet i de expansionsplaner som drivs fram från olika bygg- och bostadsföretag med mark mot Saltsjön. En inte orimlig prognos är att dagens befolkning på 70.000 personer om cirka 10 år kan komma att uppgå till cirka 100.000 personer. Vi pratar om en expansion på 6.000 – 8.000 hushåll under en mycket kort tid vars sociala och demografiska sammansättning vi inte kan veta något säkert om förrän de redan är på plats. Det betyder att planering för skolor, barnomsorg, sjukvård och äldreomsorg för de kommande 10 åren får baseras på tämligen osäkra hypoteser. Det enda riktigt säkra är väl att de nyinflyttade sociodemografiskt sannolikt inte kommer att tillhöra de utsatta samhällsgrupperna (bostadsrätt och villor är huvudformen för det nya boendet).

Naturligtvis kommer detta att skapa ett skattetillskott för kommunen men samtidigt uppstår stora investeringsbehov för att tillgodose den växande befolkningens krav och önskemål. Det är också viktigt ur planeringssynpunkt att komma ihåg att processen i huvudsak drivs fram av privata intressen och att de offentliga myndigheterna i stor utsträckning har tagit (eller tilldelats) en reaktiv roll. Vi kan förutse växtvärk, planeringsmissar, en offentlig sektor ständigt på språng för att komma ikapp utvecklingen.

Vid sidan av detta har vi samtidigt en liknande (eller procentuellt sett ännu starkare) process i Värmdö som växer med cirka 1.000 personer per år. På en tioårsperiod kommer sannolikt Värmdös befolkning att ha vuxit med 8.000 – 10.000 personer. Detta kommer naturligtvis att leda till att de redan rådande trafiksvårigheterna kommer att förstärkas. Så länge ingen Österled byggs har alla dessa potentiella trafikanter i praktiken endast Hammarby Fabriksväg och Slussen som utfartsportar från Värmdölandet.

Vilka slutsatser kan man dra av detta

- * vi kommer sannolikt att på bred front få en **expansion av det offentliga tjänsteutbudet**. Denna expansion kommer sannolikt att ske stegvis och ryckvis

- * den **sociala skiktningen** kommer sannolikt att förstärkas både inom Nacka (gapet mellan de tämligen välbärgade nyinflyttade och flera av de gamla ”problemområdena”) och mellan Nacka och övriga Stockholm
- * den **planering kring framtidsfrågor** som måste ske ställer krav på att samtidigt vara både flexibel och långsiktig
- * från medborgarnas sida kommer troligtvis att ställas **högljudda krav på service** som inte alltid kan tillgodoses på grund av svårigheten att hinna med i uppbyggnadsarbetet
- * på grund av den genuina osäkerheten i planeringsförutsättningar kommer **planmissar** att ske och på grund av att en stor del av expansionen drivs av privata intressen finns en viss risk att offentlig verksamhet kommer i efterhand
- * **den politiska rollen** blir samtidigt både svårare (svårt planeringsläge & komplexa frågor med långsiktig bäring) och mer spännande (man får jobba med utmanande framtidsfrågor)
- * om planmissarna och svårigheten att svara an på medborgarnas förväntningar blir för stora kan detta förstärka **legitimitetsproblemet för den offentliga verksamheten**

4. VAD HÄNDER I VÅRA MYNDIGHETER

4.1 Gemensamma strukturproblem

Vi kan alltså konstatera att ett betydande förändringstryck existerar i det svenska samhället. Många av impulserna till detta uppstår på den globala nivån och konsekvenserna förstärks i form av ett antal regionala aspekter. Vilka effekter leder då detta till inom den offentliga sektorn? Vi kan även här spåra fem olika huvudspår. I den följande framställningen koncentrerar jag mig på de problembilder vi har att tackla.

Det första av dessa har att göra med **de förutsättningar man arbetar under. Behoven ökar** inom nästan alla verksamhetsområden för den offentliga sektorn samtidigt som kraven på kvalitet och service ökar utan att resurserna stiger i samma takt. Orsakerna till detta är demografiska (allt fler äldre, flyktinginvandringen), socioekonomiska (fattigdom, arbetslöshet), medicinsk-tekniska (mycket mer kan uträttas idag än för 10 år sedan), brukarnas och befolkningens krav, politikens krav etc. Detta leder till frustration hos personal och brukare över att tjugiga formuleringar inte kan omsättas i handling och besvikelse över brustna illusioner och svikna löften vilket skapar sviktande legitimitet hos den offentliga sektorn.

Resurserna krymper trendmässigt i form av pengar och personal för att lösa samma uppgifter som förr³. Orsaken till detta är (trendmässigt) mindre resurser till offentlig sektor,

³ just nu då den offentliga sektorn har ett överskott på statlig nivå finns en uppenbar risk både för återställarpolitik och köpfest. Detta kan leda till att man inte beaktar att vi inom några år sannolikt står inför en lågkonjunktur med nya underskott som följd. Kortsiktigheten och de små beslutens tyranni

svagare sociala nätverk som en resurs, organisationernas ovilja att samverka om det inte kortsiktigt ger effekt för egen måluppfyllelse etc.

Detta leder till att egna resurser minskar och man upplever det orimliga att mer av samma sort som förut ska uträttas trots detta. Dåligt genomtänkta sparbetning utlöses som antingen fokuserar på helt fel frågor eller leder till helt orimliga konsekvenser för verksamheten. Personalen tvingas springa allt fortare, blir allt tröttare och alltmera utmattade⁴. Vi får en söndersprungna organisation som sällan får tid att tänka framåt. En stor del av allt ledningsarbete fokuseras på att uppnå korta budgetmål även om dessa på sikt kan leda till ökade kostnader.

Det håller på att växa fram en välfärdsmodell där **brukarens roll och ansvar för sitt eget liv ställs i fokus som kontrast till bilden av den hjälplösa välfärds människan**. Orsaken är att vi under ett flertal decennier lockat in medborgaren i en beroende hjälplöshetsroll som lett till högt ställda förväntningar kring att samhället ska bära det yttersta ansvaret i allt fler och fler frågor (Tillspetsat; vems är barnen? Familjens eller samhällets?). Denna modell omprövas nu och ställs mot ett nytt synsätt kring välfärd där den enskildes förmåga att växa och ta ansvar ställs i fokus. Detta leder till en ny sorts gränssyta mellan brukare och organisation, som ställer nya krav på båda parter vad avser roller, synsätt, förhållningssätt och metoder. Detta innebär sökande efter roller och därmed också rollkonflikter (vilket inte nödvändigtvis måste vara negativt) och en omdefiniering av den professionella rollen med ganska stor smärta som följd. Både personal och brukare gör motstånd i denna process, eftersom båda parter kortsiktigt upplever sig som förlorare

Den kravfyllda deltagande brukaren kommer i sin nya roll att ställa det offentliga systemet inför motstridiga krav på mer och bättre service samtidigt som de professionella förväntas träda tillbaka och omdefiniera sin yrkesroll. Orsaken är att allt fler och fler starka och utbildade åldersgrupper blir vårdtagare och brukare. Dessa högljudda "fyrtotalister" vill både ha makt över sina liv och en hög servicenivå. De kommer förmodligen att organisera sig för att uppnå dessa mål. Detta leder till att systemet inte kan leva upp till förväntningarna vilket kan skapa en känsla av svek. Medarbetare och chefer som känner sig hårt pressade av dessa krav och inte har en klar modell för hur detta ska hanteras. Vi riskerar att få politiker som böjer sig för tillfälliga yttre impulser (Polhemsgårdssyndromet) och opinionsstormar, vilket tenderar att skapa en sorts kappvänder-politik.

Den offentliga sektorn är en **förändringströg organisation** i en förändrings snabb värld med en organisationskultur som i första hand fokuserar på den enskilde brukaren och personalens behov och negligerar verksamhets- system- och ekonomiperspektivet. Orsaken är den professionella rollen, den ringa fokuseringen på samspel mellan verksamhetsmål, ekonomiska mål och resultat för klienten samt ovanan att tänka och se i system. Systemet är rustat och byggt för verksamhet i en tämligen stabil omvärld. Styrsystem och incitament är anpassade därefter. Detta leder till rikligt med mål- och värderingskonflikter där verksamhet och kvalitet ställs mot ekonomi och effektivitet, ofta med stöd av grumliga argument. Personalens kompetens blir inlåst, personalen blir frustrerad och man fokuserar mera energi på "det var

⁴ det kan vara intressant att fundera över det förhållandet att utbrändheten är som störst i den offentliga sektorn – ett tecken på hur illa man tar hand om sin personal och att detta lett till en offentlig debatt om huruvida man ska höja arbetsgivaravgiftens storlek just för den offentliga sektorn för att skapa resurser för det rehabiliteringsbehov detta leder till

bättre förr” än att tänka ut framtidens nya lösningar. Massor av viktiga och svåra beslut tas inte, tas halvdant eller tas för sent vilket bl.a. leder till att man får dras med dyra verksamheter som borde avvecklas (exempelvis alla beslut om skol- och sjukhusnedläggningar). Verksamheten blir ineffektiv genom att man både ska tillgodose dagens och framtidens behov och bevara gårdagens strukturer

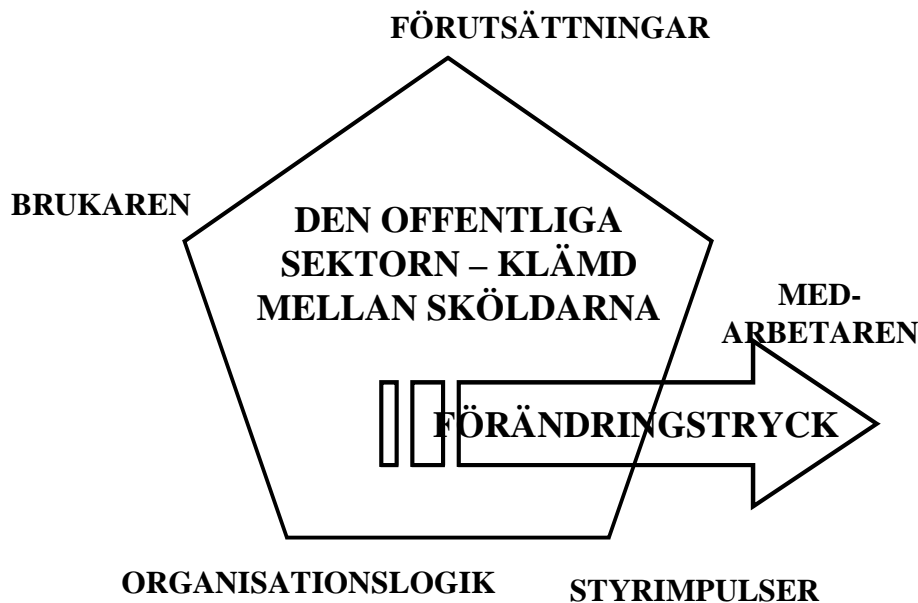
Den offentliga sektorn är **en ålderstyngd organisation** där många äldre snart går i pension och där det förekommer konflikter mellan unga, kompetenta, ivriga som träder till och gamla trötta, rädda lågkompetenta som sitter kvar. Orsaken är anställningsstopp, vikande rekrytering, sparbetning, den långa historien med många lågutbildade (kvinnofällan?) men också en organisation som premierat anpassning och underordning snarare än kreativ kritik och nydanande. Detta är också en konsekvens av hierarkiernas passiviserande effekt. Detta leder till konflikt mellan det nya och det gamla vilka ställs mot varandra i stället för att ses som varandras komplement (tes + antites- → syntes). Konflikt mellan olika arbetsätt och anpassning till gamla ledningsstilar. De ungas respektlöshet och bristande erfarenhet ställs mot de äldres anpassning och erfarenhet. Hur ledarna än leder blir det fel på något vis. Traditionell stelhet ställs mot ungdomlig förnyelse, men också de gamlas rädsla för att ”bli över” ställs mot de ungas frustration av att inte bli hörda och respekterade. Det uppstår svårighet att assimilera innovationer och förnyelser som fastnar i motsättningar i stället för att bidra till utveckling

Problemen den offentliga sektorn har att hantera är ofta **gränsöverskridande** samtidigt som organisationen i regel är eller **agerar gränsbevarande** och hårt revirmarkerande. **Organisationslogiken stämmer inte med uppdraget.** Orsaken är att allt fler och fler frågor (t.ex. missbruksvård, psykiatrisk vård, äldrevård, utsatta barn, långtidssjukskrivningar, långtidsarbetslöshet) berör fler än en aktör samtidigt som organisationernas uppdrag fortsätter att vara fokuserade på gränsbevarande och egen måluppfyllelse. Detta leder till gränskonflikter och revirkamper samt destruktiva Svarte-Petterspel mellan myndigheter som försöker lösa sparbetning genom övervältring av kostnader på varandra och svårighet att lösa uppgiften eftersom man måste samverka för att kunna lösa sitt uppdrag. Vidare får vi oklarhet över hur man ska hantera situationen vilket ger låg effektivitet och oförmåga att lösa uppgiften. Det blir onödigt dyrt och skapar onödigt lidande hos de brukare som berörs. Man får inte den service och det stöd man skulle kunna få, man får motstridiga budskap och tvingas stundtals löpa ett sorts gatlopp mellan olika offentliga aktörer. Vi upplever frustration hos personalen som upplever att de inte på ett tillfredsställande vis kan lösa sina arbetsuppgifter.

Den offentliga sektorn är i huvudsak en kunskapsorganisation med service som uppgift, organiserad och med en lednings- och beslutsstruktur som ett preussiskt regemente. Orsaken är att de offentliga systemen i huvudsak är uppbyggda och styrs efter en hierarkisk, industriell organisationsmodell samtidigt som dessa organisationer har ett utomordentligt högt kunskaps- och kompetensinnehåll med service och flexibilitet som huvuduppgift. Detta leder till att vi får långt ifrån full effekt av personalens kompetens och att organisationen tvingas in i ett destruktivt och resurskrävande förälder – barnspel där personalen blir frustrerad och styrning sker ofta genom detalj- och regelstyrning och det blir viktigare att inte begå fel än att göra rätt saker. Chefernas tid går åt för att i alltför hög grad bevara kontroll och leda i detaljfrågor och vi tappar i effektivitet och arbetsglädje.

Vi har **ett politiskt system som inte kan, vågar eller vill ta i svåra frågor** såsom prioriteringar och är oförmöget att långsiktigt hantera krympnings-problematiken. Orsaken är

politikens villkor, okunniga och rädda politiker, politiker med fel kompetens, arbetsformerna i det politiska systemet, den hårda mediala bevakningen, de starka intressegrupperna. Detta leder till ständigt svårare beslut som ska tas av ständigt för dåligt rustade beslutsfattare som inte har modet att försvara svåra men nödvändiga beslut. Följden av detta är att förtroendet för och legitimiteten hos det politiska systemet gröps ur till följd av detta, både hos chefer och hos medborgare. Det sker därför en övervältring av beslut på tjänstemannaorganisationen (banverkssyndromet). Detta hotar både demokratin och legitimiteten för det politiska systemet. En ytterligare följd är oklarhet om var gränsen mellan politiker och tjänstemän går vilket leder till olyckliga rollförskjutningar och att den kompetens som finns används till fel frågor



Ovanstående fem infallsvinklar är alla mer eller mindre konkreta förändringschocker som påverkar det offentliga systemet. Men det finns en underliggande, mer subtil, mekanism som har att göra med **systemets legitimitet och förtroende i medborgarnas ögon**. En mekanism som kanske är en konsekvens av de övriga fem eller kanske påverkar dem direkt eller indirekt. Otvetydigt är att denna mekanism existerar.

I en värld fylld av omställning och brustna förväntningar krävs av de som ska företräda systemet att de har omvärldens respekt och förtroende samtidigt har vi aldrig någonsin förr haft så lågt förtroende för det politiska systemet som idag. Orsakerna är alla de skandaler som skett under de senaste åren allt från kontokortsaffärer (Marjasin), orimliga fallskärmar (Apoteksbolaget) till porrklubbsbesök (Gävle & Rosengren). Människor börjar fråga vem våra offentliga ledare företräder. Sig själva, en maktelit eller medborgarna? Vi har också ett politiskt system präglad av klla-varandra-på-ryggen-mentalitet och old boys network (den politiska klassen). Detta leder till politikerförakt som läcker på alla oavsett om de förtjänar det eller inte. Trots allt är ju de flesta politiker rekorderliga, engagerade och trovärdiga människor. Detta skapar sviktande politikerrekrytering och en risk för snedrekrytering. De som vi borde få som politiker tenderar att inte vilja p.g.a. av omständigheterna (Jan Nygren, Margot Wallström, Annika Åhnberg, Anders Sundström??). Detta leder till en nästan total frånvaro av ungdomar i det politiska systemet. Ungdomar söker sig andra vägar än politiken

för att kunna påverka samhällsutvecklingen. En annan följd är vikande betalningsvilja för det offentliga systemet som av alltför många (felaktigt???) uppfattas som en fuskande skumrasksektor, eller i varje fall onödigt ineffektiv och myten om den närande och tärande sektorn får fotfäste vilket leder till dålig självkänsla för dem som arbetar inom det offentliga.

Vi lever i en värld fylld av förändring och instabilitet samt en ständig förändring av spelregler och grundläggande förhållanden. **Människor tenderar att mista tilltron till det offentliga** som en värnare om de svaga just då den behövs som mest. Solidaritetstanken har fått sig en knäck. Orsaken är alla de förändringar av grundläggande spelregler socialförsäkringssystem, barnbidrag, arbetslöshetsregler, spelregler för företagandet, skatteregler etc., men också att praktiskt taget all idédebatt om det offentliga grundläggande samhällsroll är försvunnen. Till detta bidrar att de senaste 10 åren har klyftorna mellan olika grupper ökat och att de svaga grupperna i hög utsträckning betalade priset för budgetsaneringsprocessen samtidigt som börsvärdena steg med flera hundra procent. Detta leder till att man inte litar på att systemet ska leverera vad det utlovar och man söker i allt högre utsträckning privata lösningar. Enskilda eller gruppegoistiska lösningar drivs fram. Gruppegoismen och lobbyrörelser expanderar och vi erhåller **en kostnadsdrivande intressegruppsekonomi** där varje grupp försöker sko sig på det gemensamma bekostnad. Vi befinner oss i ett visionslöst politiskt tillstånd som leder till bristande framtidstro.

Vilka slutsatser kan vi då dra av detta inför det fortsatta gemensamma välfärdsbygget i Nacka?

- * den första och mest uppenbara slutsatsen är att vi befinner oss i **en brytningstid** med ständiga och stundtals ringa förutsägbara förändringar. Detta kan av många människor inom den offentliga verksamheten uppfattas som svårt, förvirrande, kränkande och hotfullt. Alla människor är inte rustade för att leva under ständig förändring och behöver stärkas i denna förmåga
- * detta kommer också att ställa **krav på styr- och planeringssystem** med god förmåga att snabbt uppfatta behov av förändring och verkställa detta i form av konkreta beslut
- * den offentliga verksamheten kommer under lång tid att präglas av att man (t.ex. medicinskt tekniskt eller terapeutiskt) kan uträtta så mycket mer än vad man kommer att ha finansiella möjligheter att utföra. De **upplevda behoven och önskemålen växer snabbare än resurserna**. Detta kommer att skapa en fortsatt känsla av otillräcklighet och påverka förtroendet för de offentliga verksamheterna
- * detta leder till att kraven på att fatta **svåra prioriteringsbeslut** kommer att skärpas. I en framväxande intressegruppsekonomi kommer detta att leda till att olika särintressen ställs mot varandra. Dessa särintressen kommer sannolikt att organisera sig i nya grupperingar (pensionärspartiet, sjukvårdspartiet etc.)
- * till följd av alla de demografiska effekterna och effekter på arbetsmarknaden kommer framöver att få **en kamp om arbetskraften** (i varje fall den attraktiva arbetskraften). Redan idag syns de första spåren av dessa rekryteringsproblem. Detta kommer att leda till att de mest attraktiva yrkesgrupperna (eller de yrkesgrupper där bristen är som störst) kommer att ställa höga krav och spela ut sina särintressen (t.ex. läkare, tandläkare, IT-folk etc.). Vi kommer att få flaskhalsar och löneglidning.
- * vi kommer sannolikt också att uppleva en **dragkamp på den offentliga arenan** mellan de tre grupperna; **personal – beslutsfattare – brukare**. Denna dragkamp kommer att handla om roller, makten att styra, vems perspektiv som ska vara det dominerande etc.

- * dessa mekanismer och behovet av att samverka över myndighetsgränser kommer att leda till krav på helt **nya organisationsformer, organisationsmodeller** (nätverk, teamstrukturer, löst formerade arbetsgrupper, imaginära organisationer etc.). Detta kommer kanske att utlösa maktkamper över revirgränser samt osäkerhet i de berörda organisationerna.

4.2 De olika myndigheternas situation

4.2.1 Kommunen

I den primärkommunala verkligheten sker ett antal intressanta förskjutningar. **Den kanske mest dominerande är övergången till nya stysystem.** I ett första steg har det kommit att handla om rollen som **beställare av offentlig verksamhet** i olika former av upphandling och konkurrensutsättning (äldreomsorg, handikappomsorg och missbrukarvård). I ett andra steg ser vi rörelsen mot **mer utpräglade kundvalssystem och checksystem** (skolpeng, dagispeng, hemtjänstcheck och äldreomsorgscheck).

Detta kommer att leda till flera olika effekter.

- * För det första kommer vi att se **en helt förändrad politikerroll.** Man kommer att tvingas byta fokus från produktionsapparaters frågor (rollen som arbetsgivare) och mera ta ett utpräglat brukar- och medborgarperspektiv. Den kommer samtidigt att bli både svårare och mer spännande. Man kommer inte längre att kunna ta del av eller lägga sig i konkreta driftsfrågor eller detaljfrågor utan mer styra genom långsiktiga strategiska och strukturella beslut.
 - * För det andra kommer **brukarrollen att förändras och bli ännu tydligare.** Ett checksystem eller ett kundvalssystem kommer att ge rikliga möjligheter att "rösta med fötterna". Den starke väljande konsumenten strider som arketyper helt mot den sociala ingenjörskonstens bild av den hjälplösa välfärdsmänniskan. Det kommer också bli en tuff omställning för de professionella att möta en medveten brukare som har till sitt förfogande de ekonomiska maktmedel som en kundvalsmodell innebär.
- Samtidigt blir brukarrollen (eller kundrollen om vi använder denna terminologi) att bli mer krävande. Det kommer att krävas ännu fler tydliga och medvetna val från den enskildes sida. Detta är inte alltid enkelt⁵. Det finns en viss risk att vi får en ytterligare segregering mellan å ena sidan högljudda och medvetna brukare och å andra sidan grupper som inte är lika bra på att artikulera sitt "kundintresse" (äldre sjuka, missbrukare, psykiskt funktionshindrade för att nämna ett par exempel).
- * För det tredje kommer **produktionen i en allt mer konkurrensutsatt och marknadsorienterad verksamhet** att ställas inför ett betydligt större omvandlingstryck. Producenter som inte ger den service som de förväntas ge kommer snart att räknas ut av "marknaden". Detta är helt nya arbetsvillkor för de som arbetar inom den offentliga verksamheten. Men vi får också risk för att lycksökare och producenter som inte kan fullfölja sina åtaganden tar sig in på den offentliga marknadsarenan. Ibland kommer vi

⁵ som en illustration av detta förhållande kan det räcka med att erinra sig den höjning av den kollektiva nationella ångestnivån som valet av premiepensionen har skapat över hela landet. Inte minst bland de lågutbildade grupperna

också att få producenter som det offentliga inte kan göra sig av med trots att man vill det. Fallet med Citypendeln illustrerar detta problem.

- * En fjärde faktor som många noterar är att **de professionella många gånger utgör en bromsande kraft** i de processer som ovan beskrivits. Man nämner att den förmyndarmentalitet och den makt över den enskilde som den professionella organisationen haft minskar i takt med dessa förändringar och att detta är något som de professionella inte enbart applåderar.

Då det gäller fortsatt upphandling av tjänster kan man iaktta flera trender.

- * Den första av dessa är att man mer och mer fokuserar på att **beställa resultat** snarare än konkreta prestationer (drogfrihet i stället för vårddygn på behandlingshem för att ta ett exempel).
- * De andra är att man mer och mer tenderar att **upphandla komplexa nätverk** (hela rehabiliteringskedjor för att ta ett exempel) i stället för separata komponenter.
- * Man kan också se ett mönster då dessa upphandlingar sker som **samupphandlingar mellan flera olika beställarmyndigheter** som går samman för att över myndighetsgränserna gemensamt beställa något (rehabilitering av psykiskt funktionshindrade är en sådan fråga som diskuterats t.ex. i Nacka)
- * En fjärde faktor är att man börjar släppa den primitiva marknadsmodell (med Adams Smiths klassiska torgmarknad som förebild) som utmärktes av dagfördragkonkurrens på en tillfällighetsmarknad. Framtidens mönster är att **beställare och producenter tillsammans både talar om konkurrens och samverkan**.
- * Slutligen kan man se hur **utvärderings-, uppföljnings- och utvecklingsfrågor blir allt viktigare** i takt med att man allt mer styr genom kontrakt (upphandling) och licensiering (kundval). Utan fungerande uppföljningssystem blir sådana styrmodeller vidöppna för allehanda lycksökare. Ett intressant exempel på detta är enheten 4*U (upphandling, uppföljning, utvärdering & utveckling) vid socialtjänsten i Nacka.

Det kan också vara värt att konstatera att **konkurrensutsättning inte längre är en stor politiskt stridsfråga**. Styrmodellen har fått ett brett genomslag i de flesta partier även om man fortfarande vill undanta vissa verksamheter från denna styrmodell (t.ex. akutsjukhus, delar av socialtjänsten inte minst myndighetsutövningen). Det som däremot är intressant är att dessa frågor ofta är till föremål för olikheter inom de olika politiska blocken. Inom borgerligheten finns t.ex. en gränslinje mellan värdekonserverativa och nyliberaler. Inom vänsterblocket en liknande gränsdragning mellan de som företräder en sorts återställarpolitik (ofta uppfattade som statsocialister, eller s.k. "betongsockar") och frihetliga socialister

4.2.2 Landstinget

Ett dominerande inslag i praktiskt taget all landstingsverksamhet i landet är **de ständiga och stora ekonomiska underskotten**⁶. Oavsett partitillhörighet brottas man med att skapa en

⁶ det ackumulerade underskottet för Stockholms Läns Landsting uppgår hösten 2000 till 5 miljarder kronor med ett prognostiserat underskott för detta år som uppgår till 2 miljarder kronor

budget i balans. Sätten att hantera detta varierar med partifärg, men konkurrensutsättning och utförsäljning tycks i dag vara en modell som kommit för att stanna.

Vi får på alltfler platser en etablering, utveckling och förstärkning av den s.k. **beställarutförarmodellen för styrning av sjukvård**. I takt med detta **ökar antalet utförsäljningar** och avknoppningar av verksamheter. Inom primärvården är detta idag något som har vunnit bred accept. Utförsäljning av akutsjukhus (St. Görans sjukhus) och andra större sjukhus (Simrishamns lasarett) är däremot mera kontroversiell.

Lagen om offentlig upphandling är också under översyn för att på ett smidigare vis möjliggöra enkla avknoppningsprocesser för de anställda. Syftet är de i en sorts "kuvösfas" ska kunna få etablera sig som företag under något år för att först därefter konkurrensutsättas. Detta kommer sannolikt att accelerera avknoppningstakten.

Då det gäller vårdens innehåll och struktur kan man idag skönja två mönster. Det ena är **en ständig övervältring av uppdrag och ansvar till en alltmer pressad primärvård** som praktiskt taget i hela landet dignar under övermäktiga uppdrag i förhållande till de resurser man förfogar över. Bristen på specialistutbildade allmänläkare är stor över hela landet, vilket lett till en överbudspolitik mellan olika landsting vad avser löner och andra arbetsvillkor i kampen om att få tag på denna bristvara.

Det andra mönstret är en fortgående **nedläggning av små och mellanstora sjukhus** och koncentration av vården till allt större sjukhus. En förändring som sker under ständigt folkligt motstånd (sjukvårdsupporet).

Vi kan också se hur **sjukvårdsplaneringen** och styrningen mindre och mindre tar sin utgångspunkt i de traditionella vårdgrenarna och mer och mer tar sin utgångspunkt **i det lokala geografiska befolkningsperspektivet**, folkhälsoperspektivet och det förebyggande arbetet.

Rehabiliteringsfrågorna har fortfarande svårt att slå sig in på banan i kampen om de ständigt knappas vårdresurserna.

4.2.3 Arbetsmarknadsverket

Arbetsmarknadsverket utsätts ständigt för olika planeringsdilemman. Ett sådant är att verksamheten **ständigt måste anpassas till det rådande konjunkturläget**. Det ligger i sakens natur. Detta bäddar för vissa svårigheter då man ska samverka med andra aktörer eftersom spelreglerna kan ändras från en dag till en annan.

Ett annat problem är att arbetsmarknadspolitiken på grund av dess centrala roll i det generella välfärdsuppdraget ständigt utsätts för risken att få genomföra **politiska reformer som är mer medialt än analytiskt förankrade**. Två sådana frågor som praktiskt taget varje chef och handläggare inom arbetsmarknadsverket brottats med de senaste åren är 4 %-målet och aktivitetsgarantin. Folkhumorn inne i organisationen gav denna reform tidigt namnet vuxendagis.

Det verkligt centrala uppdraget, att **höja förvärvsfrekvensen**, (dvs. att förändra balansen mellan försörjare och försörjda i samhället) tycks vara **mycket svårare** att komma åt och

gränserna mellan vad som är arbetsmarknadsrehabilitering och arbetsmarknadspolitik tycks ständigt vara lika svåra att definiera. Kanske är förändring av namnet AMI till Arbetsförmedling Rehabilitering ett uttryck för detta dilemma.

En intressant diskussion som dock börjat dyka upp, kretsar kring **begreppet övergångsarbetsmarknad** dvs. en arbetsmarknad för den cirka miljon människor i åldern 18-65 som av olika, men ofta diffusa skäl, står utanför det som vi brukar kalla den ordinarie arbetsmarknaden. Intressant är att på de flesta ställen i landet där man studerat arbetslösheten lokalt, mer i detalj och gått bakom den officiella statistiken, hittar man ofta arbetslöshetstal som kan ligga på en nivå som är dubbelt så hög som den officiella. Det är kanske i detta gränssnitt mellan offentlig arbetsmarknadsstatistik och den lokala verkligheten som utrymmet har uppstått för den lokala arbetsmarknadspolitik som finns i praktiskt taget varje kommun i landet.

4.2.4 Försäkringskassan

Ett stort problem för organisationen är **de skenande socialförsäkringskostnaderna** och de ökande kostnaderna för rehabilitering vilka båda gör att organisationen ständigt tvingas söka nya vägar. Men detta leder också till ett dubbelt tryck mot försäkringskassan. Å ena sidan att svara an på de kortsiktiga prestations- och kvalitetsmålen såsom handläggningstider och utbetalningsrutiner men å andra sidan arbeta på att sänka ohälsotalen vilket med självklarhet kräver samverkan med andra parter. Insikten om detta samverkansbehov för att uppnå de långsiktiga målen kring ohälsotalen är inte med självklarhet spridd i hela försäkringskassavärldens ledningsskikt.

Inom försäkringskassavärlden sker stora förändringar. Introduktion av **ny teknik i ärendehantering** gör att man på ett helt nytt sätt blir fysiskt flyttbar. Man kan mycket väl föreställa sig en verksamhet på sikt som är delad i två delar. **En mycket kundnära del** (tänk tanken medborgarkontor) och en del som strängt taget **kan placeras var som helst**.

Vi kan alltså på sikt se helt nya roller inom försäkringskassan. En inte orimlig tanke är att tro att **utbetalningsdelen** kommer att skiljas från **ohälsa/rehabprocessen**. Dessa kan med fördel separeras geografiskt. Utbetalningsdelen kan med modern teknik ske från vilken plats i landet som helst, medan rehabdelen med nödvändighet blir ganska lokalt bunden. Man kan också se att försäkringskassan inom ramen för detta uppdrag blir en mer aktiv köpare av rehabtjänster på en rehabmarknad.

Försäkringskassans roll **som motor i samverkansprocesser kring rehabilitering** har förstärkts de senaste åren (det s.k. proposition 63-arbetet) och ställt helt nya krav på medarbetarna i organisationen. Överhuvudtaget har **rollförskjutningen** från en rent utbetalande roll till en mer analyserande, utredande och rehabiliterande roll varit påtaglig. Denna omställning har inte varit lätt för all personal att hantera.

Inför framtiden kan man (mot bakgrund av Gerard Larssons utredning) antingen se en försäkringskassa som mer och mer tar **en aktiv roll i samverkans- och rehabiliteringsarbetet** eller att denna roll övertas av en helt ny organisation. Man kan i förlängningen av detta också se konturerna av ett helt nytt riksförsäkringsverk med helt andra uppdrag och arbetsuppgifter än idag

Men inom försäkringskassvärlden **ökar också rörligheten** då det gäller personal och bemanning, inte minst på chefsnivå. Detta är förmodligen bra då det gäller att utveckla organisationen internt och ge möjlighet till mer allsidig kompetensutveckling hos chefer, men det motverkar med säkerhet samverkansmålet eftersom samverkan förutsätter personkännedom och goda personliga relationer. Ett problem i detta sammanhang är att **samverkansmålet**, trots de satsningar som gjort kring det, **inte är det högst prioriterade målet i försäkringskassvärlden**. Det står ständigt i konflikt med andra mer operativa och myndighetsnära mål.

4.3 Några makrotrender

Vid sidan av de mer övergripande bilderna av vad som står framför oss har vi detaljstuderat tre dokument av betydelse för det framtida övergripande välfärdsarbetet; långtidsutredning 1999/00, Gerard Larssons rehabiliteringsutredning och utvärderingarna av de s.k. socsamförsöken.

4.3.1 LU 1999/00 – Tilltagande obalanser i den offentliga ekonomin

Ett grundläggande problem som tas upp i LU99 är den demografiska utveckling de kommande tre decennierna. Efter en kort uppgång kommer gruppen av försörjare (16-64) gradvis att falla. Med en konstant förvärvsfrekvens leder detta till en ökande försörjningsbörda för de aktiva åldrarna. För att överhuvudtaget få denna ekvation att gå ihop tvingas man i LU's modellberäkningar både anta att arbetskraftsdeltagandet ökar och att inga arbetstidsförkortningar äger rum.

Detta tillsammans med produktivitetsutvecklingen för den offentliga sektorn leder till accelererande bekymmer för att finansiera den offentliga välfärden. Man ser att den ökade globaliseringen (inte minst inom ramen för EU) leder till att skattebasen blir alltmer rörlig (skattekraften flyr utomlands) och att vi av konkurrensskäl tvingas harmonisera vårt skatteuttag ner i riktning mot den genomsnittliga europeiska nivån. Dessa förändringar kommer också att förstärka bräckligheten i det nya pensionssystemet.

I ett antal simuleringar lyfter man fram de förväntade framtida belastningarna för kommuner och landsting de kommande 30 åren. Om utgår från att 1998 har index 100, förväntas kostnadsutvecklingen bli följande under förutsättning att dagens kvalitetsnivå ska bibehållas;

* verksamhet	index 1998=100	index 2030
* barnomsorg		89
* skola		97
* sjukvård		121
* äldreomsorg		160
* summa den kommunala sektorn (kommun & landsting)		116

Det är en tämligen trivial slutsats att samhällsekonomin inte är särskilt väl rustad att hantera denna typ av finansiella påfrestningar. Det finns strängt taget bara ett begränsat antal utvägar (i en starkt globaliserad värld med begränsad nationellt ekonomisk politiskt handlingsutrymme) för att hantera denna knipa, bl.a. dessa

- * en accelerering av **avbetalning av statsskulden** i den nuvarande och kommande högkonjunkturer vilket står i strid med det artikulerade behovet av att öka utbud och kvalitet på offentlig verksamhet
- * **öka produktiviteten i offentlig verksamhet** genom t.ex. ökad konkurrensutsättning eller helt nya lösningar (t.ex. samverkanslösningar)
- * **minska ambitionsnivån** för den offentliga välfärden. Lägre kvalitet eller mindre omfattning
- * **överför delar av välfärden till den privata sektorn**. Man kan tänka sig att de omtalade premiepensionskontona kan fungera som en ideologisk dörröppnare för framtida ”välfärdskonton”

4.3.2 Rehabutredningen

Gerhard Larsson rehabutredning (SOU 1999:08) tar tag i frågan en framtida svensk arbetsmarknadsrehabilitering. På goda grunder kan man anta att bakgrunden till denna utredning är rehabiliteringsreformen från 1991/92 inte fungerar på avsett vis. Konsekvenserna av detta är att antalet långa sjukfall ökar mycket dramatiskt. Bara mellan 1997 och 1999 ökade de långa sjukskrivningarna med 50%. 1999 uppgick de passiva **kontantersättningarna för ohälsa till 72 miljarder kronor**.

Detta i sin tur leder till betydande kostnader både för försörjning och för vård. Dessutom är konsekvenserna onödigt låg livskvalitet för de människor det berör. Antalet personer i åldern 18-65 år **som inte ingår i arbetskraften** (dvs. de som övergått från att vara försörjare till att bli försörjda) har **ökat mellan 1990 och 1999 med mer än 400.000 personer** samtidigt som antalet sysselsatta har minskat med ungefär samma tal. Endast en av fem i arbetskraften arbetar fram till 65 års ålder.

Man kan också se **behovet av goda och tidigare rehabiliteringsinsatser vida överstiger utbudet**. Detta är oroande eftersom god och tidig rehabilitering är ett sätt att förebygga utslagning och förtidspensionering.

Utredningen pekar på att **ett avgörande hinder för att lyckas med denna tidiga rehabilitering är den sektorisering som finns i samhället kring dessa frågor**. Man diskuterar också i utredningen behovet av att i grunden reformera rehabiliteringsansvaret och pekar med hjälp av utländska förebilder på att det finns tre grundmodeller; det offentliga tar ansvaret, parterna på arbetsmarknaden tar ansvaret eller arbetsgivarna tar ansvaret.

I utredningen pekar man också på tre olika handlingsvägar för den framtida rehabiliteringen. Den första av dem är en **förstärkning av dagens system**. Den andra innebär att man **tillskapar en särskild offentlig rehabiliteringsaktör**. Den tredje vägen innebär att man tillskriver **arbetsgivaren ett betydligt tydligare (större) ansvar än idag**.

Vilken väg av dessa man än väljer är det ganska lätt att se att förändringar kommande bli betydande för samtliga rehabaktörer på dagens rehabmarknad. Detta gäller inte minst för försäkringskassan.

4.3.3 Socsam- & frisamförsöken

Socsamförsöken (och dess föregångare frisamförsöken) samt de s.k. frisamförsöken har varit försök att se hur man genom samverkan ska kunna få ett bättre och mer effektivt resultat av offentliga verksamheter. Dvs. Om vi använder LU's terminologi blir samverkan ett sätt att höja produktiviteten i den offentliga sektorn.

Det handlar om att komma åt de mellan 200.000 och 400.000 människor som ramlar mellan stolarna, s.k. gråzonsmänniskor och som av olika skäl inte tas i anspråk på arbetsmarknaden.⁷ I LU's termer handlar det om att öka förvärvsfrekvensen och skapa en mer gynnsam balans mellan försörjare och försörjda i samhället. Samtidigt pekar man på att det tycks finnas en gräns för hur länge de enskilda individerna kan, vill och orkar arbeta. Man påpekar att samtidigt som regeringen höjer pensionsåldern (kanske i syfte att i LU's anda höja förvärvsfrekvensen i landet) är den faktiska pensionsåldern idag 58 år.

Man pekar i olika studier både på behovet av att hitta nya organisationslösningar och gemensamma finansieringsmöjligheter samt behovet av att gå över organisations- och professionsgränser för att lösa dessa problem.

Man pekar också på det motstånd som uppstår i de olika sektorsorganisationerna inför de förändringskrav som väcks. Det blir tydligt att framgångsrik samverkan i högsta grad är en chefsfråga. Det blir också tydligt att de krävs en fungerande infrastruktur för att få samverkansfrågorna att fungera om de ska bli något mer än en reperativ marginell insats i utkanten av de i övrigt opåverkade sektorsorganen.

5. ETT EPOKSKIFTE???

5.1 Same procedure as last year?

Då Adam och Eva av Gud blev utkastade ur paradiset därför att de hade ätit av kunskapens frukt fick de tillfälle att uppleva mänsklighetens första paradigmskifte. En fråga vi måste ställa oss, mot bakgrund av den tidigare analysen, är om vi befinner oss i ett epokskifte för hela den samlade svenska välfärdsmodellen, där många av de grundläggande sanningarna måste omprövas. Mitt svar är ett obetingat ja. Processen inleddes för cirka 10 år sedan och kommer såvitt jag kan se det att fortlöpa i ytterligare 10-20 år. Som en följd av detta måste vi fråga oss både hur det är att leda i ett epokskifte och hur det är att leda epokskiftet som sådant. Den första frågan fokuserar på omvärlden den andra på den egna organisationen.

⁷ lite förenklat kan man säga att om dessa utvärderingar är korrekta så finns det i en kommun av Nackas storlek med cirka 1% av landets befolkning mellan 2.000 och 4.000 sådana s.k. gråzonsmänniskor

Ett epokskifte markerar slutet på en era och begynnelsen av den kommande epoken. Det markeras ibland av ett drastiskt trendbrott – Berlinmurens fall - ibland kan insikten komma sakta krypande. För alla som arbetat i den offentliga sektorn i Sverige de senaste 10 åren har signalerna på att vi närmar oss eller kanske ännu hellre befinner oss i epokskifte blivit allt tydligare. Just nu indikerar krisen i den offentliga sektorns olika delar de mer ytliga manifestationerna av det underliggande problemet.

Men hur tenderar vi att möta situationen? Jo med en business - as - usual - mentalitet. Det kommer att gå över. Det är bara tillfälligt. Kanske beror det på att vi inte kan skönja mönstret och skilja stort från smått, att se vad som är ytliga fenomen och vad som är underliggande strömningar. Eller har det att göra med svårigheten att i bruset av dagshändelser skilja det tillfälliga från det permanenta. Och kanske beror det på vår förmåga att förneka sanningen, även när den är uppenbar. Alkoholistens självbedrägeri på ett kollektivt, organisatoriskt plan.

Därför måste varje chef i början av en förändringsprocess av detta slag ställa sig några frågor som, berör sjukdomsbilden, systemets patologi; För det första; den kris vi befinner oss i är den tillfällig eller strukturell. Kommer den att gå över eller är vi i början av något nytt? De symtom vi kan se i form av problem på ytan, vilka underliggande mekanismer är de ett uttryck för? Och var finns våra blinda fläckar? Om vi inte förstår **situationen, problemets art och våra egna blinda fläckar** hur ska vi då kunna skapa en lösning på det hela? Vi kommer att orientera med hjälp av fel sjökort.

Ingen älskar epokskiften. Ingen älskar att få mattan undandragen. Möjligtvis rent teoretiskt eller då det gäller andra. Sålunda gör vi motstånd. Det finns många skäl att motstå en förändring; rädsla, förlorade förmåner, minskad makt, osäkerhet. Jag har lärt mig att det finns inga gränser för en organisations uppfinningsrikedom i ett epokskifte. Motståndskraften mot förändring är stor. De inre trögheterna i form av självbevaringsdrift och egen överlevnad är enorma. Den som jobbar med terapeutiskt förändringsarbete vet att en stor del av energin går åt för att bryta ner klientens jagförsvar för att uppnå den önskvärda förändringen. Individerna förväxlar sitt jagförsvar med sin genuina identitet. Så är det med organisationer också. De kollektiva jagförsvaren är magnifika.

De flesta organisationer är faktiskt mer upptagna med att överleva och bevara status quo än att lösa sin uppgift. Grupper och organisationer har en alldeles egen själ, en egen psykologisk dynamik och ett eget inre liv som följer en alldeles speciell logik. En av de viktigaste drivkrafterna är överlevnad. Ibland kallar vi detta organisationskultur. Ofta hittar vi drömmen om guldåldern som var. Det var bättre förr. Den inre samlingen mot den yttre fienden. Eller jakten på syndabockar. Det finns många olika kännetecken på denna organisationens egen antikropp, självimmunisering eller förändringsresistens. Men ytterst handlar det om självbevaringsdriftens organisatoriska yttringar.

Så är det, och det är inget att överraskas av eller moralisera kring. Hade vi inte detta problem, behövde vi inga ledare. Men ledarens uppgift är att vända organisationens energi från överlevnad mot uppgiften som sådan. Det som utgör organisationens enda existensberättigande på lång sikt; löser jag uppgiften? Om svaret blir nej; då är det dags för avveckling. Kanske var det detta som hände då regeringen lade ner skolöverstyrelsen. Jurassic Park för skolbyråkrater stängdes.

Därför tror jag att det finns ett antal viktiga frågor att ställa inför ett epokskifte nämligen; **Varför finns vi till?** Vilken är vår grundläggande verksamhetsidé – vilken är vår

huvuduppgift? **För vems skull finns vi till?** Svaret på dessa frågor utgör grunden i allt förändringsarbete, men är särskilt viktiga i ett epokskifte. Tänk om den gamla frågan har ett nytt svar. Tänk om vi är himla duktiga på att lösa fel uppgift. Vad ska försvaret göra när fienden inte längre kommer i landstigningsbåtar österifrån? Same procedure as last year?

Allt förändringsarbete bygger på att jag försöker besvara tre frågor, **var är jag nu, vart ska jag ta vägen sen och hur ska jag komma dit.** Enkla och självklara frågor, men man glömmer dem ofta. Ibland kastar man sig över ogenomtänkta förändringsprocesser. Demonstrera handlingskraft och beslutsamhet. För att kunna genomföra epokskiftet måste man alltså tillfredsställande svara på frågorna illustrerade i bilden nedan; befinner jag mig i ett epokskifte, var är jag just nu, vart ska jag ta vägen, vilket är uppdraget, och hur ser problemet ut.



5.2 Frågorna i orkanens öga

Då en orkan drar fram över Stilla Havet uppstår det i dess centrum ett ögonblick av stillhet och tomrum. Det är alldeles vindstilla. Det ser ut som om det är över, men det värsta återstår. I orkanens öga ges utrymme för eftertanke. Jag påstår alltså att vi befinner oss i ett epokskifte. Kanske just nu mitt i orkanens öga (högkonjunkturen mellan två lågkonjunkturer). Ingenting är längre som förut alla gamla sanningar är slut...Sjökorten gäller inte längre. Vi kan kalla det epokskifte, paradigmskifte, förändring av andra graden eller metamorfos. Orden olika, de kommer från olika vetenskapliga discipliner, men innebörden densamma; larvens förvandling till fjäril

Ett epokskifte är en period som ligger i brytpunkten mellan två sanningar. Där båda verklighetsbilderna gäller samtidigt, beroende på perspektiv. Som ljuset. Vi vet att ljus kan uppfattas som en partikelström eller vågrörelse, allt beroende på perspektiv och mätmetod. I ett epokskifte innebär det att förmågan att samtidigt leva med två sanningar och alla de paradoxer detta medför blir viktig. Gamla sanningar överges efterhand som ny kunskap

produceras. Vi bryter sönder gamla föreställningar i den takt som nya växer fram. Epokskiften är inget att må bra i om man söker ordning och reda, definierade områden och gränser. Motsägelsefull förändring kanske är en bättre beskrivning.

Som ledare är det då kanske dags att fråga sig, om vi befinner oss i ett epokskifte, ska vi behålla de gamla verktygen, synsätten och mönstren eller skaffa oss något helt nytt. **Vad är det som hindrar oss att se verkligheten som det epokskifte den faktiskt är** och därmed börja tackla den? Var sitter skygglapparna och vilken utsikt har vi från vårt mentala fängelse? Och hur mycket av badvattnet ska vi tömma utan att riskera att barnet följer med?

Jag vet inte hur många gånger jag kommit i kontakt med organisationer som med stolthet berättar om hur de idag presterar 20% mer än bara för två år sedan, med samma resurser. Men tänk om poängen inte var fler läkarbesök på vårdcentralen? Det kanske bara ökar den inlärda hjälplösheten hos patienterna. Tänk om poängen var att få människor att ta mer ansvar för sin hälsa och därmed förebygga sjukdom. Då behöver vi ju ett helt annat framgångsmått.

En utmärkande egenskap för ett epokskifte är att de gamla framgångsmåtten inte gäller med samma säkerhet som förr. Historisk statistik och historiska framgångsmått, liksom trendframskrivningar, har en sak gemensamt. De utgår från att framtiden utgör en mer eller mindre förutsägbar, ofta linjär, framskrivning av historien. Men det är ju just detta som är utmärkande för ett epokskifte. Det är inte bara så att historien inte ger någon information, den är desinformativ. En kompass med rejäl missvisning.

5.3 Det nödvändiga kaoset

Kreativitetens tvillingsyster heter kaos. Kaos och strukturupplösning är en förutsättning för att kunna börja tänka nytt. Om detta är sant heter deras storasyster glädje och lillebror passion. Samlar vi denna syskonskara har vi också erhållit utvecklingssprångets viktigaste drivkrafter. Lusten att skapa, kreativitetens passion och modet att passera genom kaoset. **Utan kaos ingen ny ordning.**

5.3.1 Uppbrottets natur

Att genomlöpa ett epokskifte innebär att göra uppbrott. Att lämna fast och säker mark för något otryggt. Att byta tryggheten mot möjligheterna men också riskerna. Fransmännen säger; *partir, c'est mourir un peu*. Att skiljas är att dö en smula. Det är detta som gör uppbrottet så smärtsamt. För att nya idéer ska kunna födas måste de gamla dö. En sorts idéernas darwinism som hjärnforskaren Matti Bergström har formulerat det.

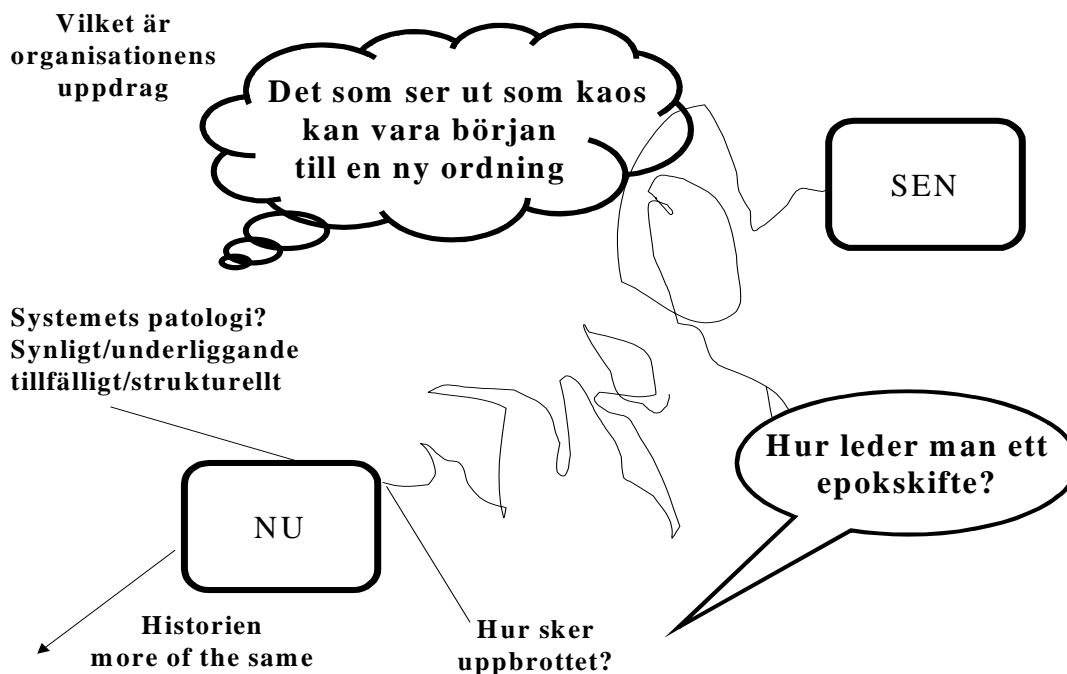
Men att dö gör ont. Både döden som sådan och ångesten inför ovissheten. Man vet vad man har men inte vad man får. Vad är det Karin Boye skaldar, visst gör det ont när knoppar brister, varför skulle annars våren tveka så. Och det finns ingen genväg, ingen omväg, inget förändringsarbetets Prozac eller valium. Uppbrottets smärta måste kännas. Men det är också viktigt att få sörja förlusten av det gamla. Att anordna likvaka och begravningskalas för att i symboliska termer ta avsked. Utan avsked inget nytt. Vi har alla rätt att sörja vår historia.

5.3.2 Val av utkikspunkt avgör slutsats

Begreppet den industriella revolutionen ger antydning om ett snabbt och dramatiskt förlopp. Några få år. Kanske några decennier. Men betänk att den kan spåras tillbaka till medeltiden, till uppfinningar som den tvåaxlade kärran, plogen, skiftesbruket m.m. 500 år innan den första järnvägen nådde Sverige. Är det en revolution, eller evolution?

Då vi befinner oss mitt inne i skeendet kan mönstret vara svårt att urskilja. Ungefär som trafikkaoset in mot Stockholm en måndag morgon. Det är därför trafikhelikoptrar används för att få överblick. Hur är det med din mentala helikopter? När gjorde du senast en uppstigning för att få perspektiv och kunna se mönster

Men mönster att svåra att se inte bara på grund av vår närhet till skeendet utan vår önskan om att gamla sanningar ska fortsätta att gälla. Under månaden efter den senaste socialdemokratiska partikongressen tog jag tillfället att fråga ett antal socialdemokratiska politiker om Sverige, krisen, och den offentliga sektorns finansiella framtid. Jag fick genomgående svar av typen; vi är på rätt väg, det är över, det ljusnar. Som stöd för detta lyfte man fram de s.k. personpengarna cirka 10 miljarder från staten till kommuner och landsting. Jag ställde sedan dessa 10 miljarder mot statskulden på 1500 miljarder och räntekostnaderna för statskulden; cirka 120 miljarder kronor årligen. Ett annat perspektiv. Vad är mönstret en stor skuldbörda eller ett tillfälligt tillskott från staten? En konjunkturmässig lättnad av bördan i de offentliga finanserna eller ett strukturellt problem i form av en statskuld och ett underskott. Vår utsiktspunkt avgör vad som är förgrund och bakgrund, var vi ser kaos och var vi ser mönster. Mönstret går att skönja först i efterhand. Det som idag ser ut som kaos kan vara början till en ny ordning



5.4 Färden genom nollpunkten

Just i det ögonblick som vatten övergår från sitt flytande tillstånd till att bli is, befinner det sig i ett ingenmansland, inte vatten, inte is, inte heller en kompromiss någonstans mittemellan. Utan på väg mellan två tillstånd, på väg genom nollpunkten. Om evolutionen är en gradvis förändringsprocess varför finns det då bara elefanter och noshörningar? Varför finns ingen av mellanformerna kvar (elhörningar eller nosofanter)? Fanns det inga? Kan man bara vara antingen elefant eller noshörning, eller kan man vara lite av varje?

5.4.1 Tomheten som tillstånd

Praktiskt taget all litteratur som skildrar genomgående och omvälvande förändring, oavsett om den är psykologisk, religiös, filosofisk eller organisationsteoretisk, belyser passagen genom nollpunkten som ett centralt fenomen. Det tillstånd där man faktiskt för ett ögonblick förlorar all kontroll över skeendet. I religiös litteratur kallas det för själens svarta natt. Inom psykoterapin, katharsis. I fysikens värld kallas den kvantumsprång. Inom systemteorin metaskifte. Denna passage är universell. Ett tillstånd av tillfällig icke-existens! Men vi behöver inte gå till litteraturen, vi kan gå till oss själva. De ögonblick i livet då allting förändrades; giftermålet, den första kärleksakten, det första barnet, skilsmässan, dödsfallet i familjen. Alla dessa processer innehåller ett element av tomhet, passagen genom det okända. De har alla en sak gemensamt. De är nästan alltid fyllda av starka känslor. Passagen genom nollpunkten är en känslostorm. Lust, vrede, passion, sorg, rädsla, upprymdhet. De finns alla där.

Detta tillstånd utgör sannolikt ett av de mest kreativa tillstånd en människa kan vara i. I österlandet kallas detta sökande efter satori, att bli upplyst. Men kanske också ett av de mest ångestfyllda. Den totala friheten. Den humanistiske psykologen Erich Fromm kallar just detta för flykten från friheten. Det outhärdliga tillståndet av att ha total valfrihet. Att faktiskt se framtiden som ett oskrivet blad, men samtidigt inte heller någon att skylla på.

Transformationens konst är att ha förmågan att tillräckligt länge vistas i tomheten för att de nya sanningarna ska söka upp dig. Därför kan du aldrig som chef eller ledare skicka in dina medarbetare i en förändringsprocess där du själv inte är beredd att dela tomheten med dem. Den måste upplevas tillsammans i hela besättningen. Förändringsprocesser där chefen inte själv personligen deltar, leder sällan någonstans för organisationen som sådan. Det du som ledare måste fråga dig är hur länge du själv och dina medarbetare kan hårda ut? När tomhetens kreativa impulser avlöses av destruktiv ångest. Sannolikt är det dubbelt så länge som du själv tror och kanske fyra gånger längre än vad dina medarbetare hoppas. Ditt mod och din uthållighet avgör i viss mån framgången.

5.4.2 Metaforer, maskiner, kulturer eller byggklotsar

Då jag i min konsultroll genomför förändrings- eller framtidsseminarier ber jag ibland deltagarna att i all hast rita sin organisation på ett papper. I 95% av fallen ritas deltagarna någon variant på stab-linjeorganisationens hierarkiska byråkrati. Organisationen som en maskin. Oreflekterat dessutom. Och det är inte konstigt. Vi tänker ofta på organisationer som strukturer, scheman eller andra kända mönster. Men tänk om just den här grundläggande

metaforen, just i ett epokskifte, är sällsynt missvisande. En maskin, hur klok den än är kan aldrig skapa ny kunskap, enbart bearbeta gammal, ta emot ny och bearbeta detta, men inte skapa nytt. Försöker vi förändra organisationen utifrån maskinmetaforen får till resultat bara en ny maskin, kanske bättre men fortfarande en maskin. More of the same. Here we go again.

Så om vi har målsättningen att i ett epokskifte förändra vår organisation, måste vi ställa oss frågan; vad är en organisation? Och hur förändrar man den mest effektivt? Det vanligaste sättet att uppfatta en organisation är genom att beskriva dess struktur, dess regelverk och dess strategier. Men detta är på sin höjd det synliga utanpåverk som utgör den första anblicken. En organisations egentliga kärna utgörs (enligt mitt sätt att se det) av de underliggande processer och relationer som finns mellan människorna, organisationskulturen, de världsbilder som råder och grundläggande värderingarna. På ett ännu djupare plan kan man säga att organisationen definieras av de grundläggande metaforer med vars hjälp man förstår och tolkar organisationen; som en maskin, som en organism eller som chefen för ett större företag tolkade sin organisation, en berusad spindel med motoriska störningar. En himla massa bensprattel och energiåtgång men ingen rörelse framåt.

Så den fråga du som ledare mitt i detta epokskifte måste ställa dig och besvara är faktiskt hur du definierar din organisation, var sitter dess själ och var ska du sätta in spettet för att få stenen mest effektivt i rullning. Detta är ingen lätt fråga, men du kan knappast negligera den. Du kanske inte ens accepterar min definition. Det är OK, men du kommer inte undan problemet med att då skapa din egen.

5.4.3 Ledarskapet i ingenmansland

Att leda i tomrummet är kanske ledarskapets största utmaning. Att härbärgera den egna rädslan och samtidigt möta medarbetarnas ångest. Att ta stå fast utan att svika, men utan att framstå som en kallhamrad övermänniska. Att vara människa och ledare samtidigt.

Det betyder att som ledare står kvar och ta det fulla ansvaret för alla de beslut som tas. Många blir fel, men de flesta förhoppningsvis rätt. Att uppmuntra de övriga att ta risker trots att de inte är helt säkra. Att belöna risktagande. Det betyder alltså att stå kvar när det blåser och skydda de övriga. Att stödja, skydda inspirera och kräva är normala inslag i ledarskapet, viktigare nu än nånsin.

Det betyder också modet att ta beslut på osäkra underlag och därmed fungera som en mental ledstång för de övriga, något att luta sig mot. Det man själv lutar sig mot är naturligtvis visionen, drömmen om det man vill uppnå. Detta blir i tomrummet starkare än någonsin ledarens inre kompass. Har du ingen, ja då får du problem, riktiga problem. Då kanske du till och med ska fundera över om du är på rätt plats i livet. Hårt, men sant.

5.5 Ständiga förändringar

Hur kommer då landningspunkten att se ut? Vad är tillståndet i landet bortom bergen? Har vi lämnat det gamla palatset för att då vi nått fram börja bygga ett nytt, eller är det så att vi, vilket jag tror, går in i de eviga tältorganisationernas värld? Den tid är förbi då vi kunde slå oss till ro, pusta ut och vara nöjda med framgången i det stora engångssprånget. På den tiden

gällde det som ledare att lotsa organisationen snabbt upp på fast mark. Nå målet torrskodd. I de ständiga sprängens värld handlar det om att lära medarbetarna att inte bara härda ut utan också må bra i den ständiga osäkerheten. Det handlar faktiskt om att lära sig ett helt nytt förhållningssätt till förändringsarbete. En position bortom trygghetsnarkomanins värld. You have to learn to love changes, har någon sagt.

Detta betyder att en av förändringsprocessens viktigaste uppgifter inte är att ta sig i mål, utan att lära organisationen och dess medarbetare ett förhållningssätt och en metodik som man psykologisk äger inför nästa förändringssteg. Målet för en förändringsprocess kan paradoxalt nog bli att hållbara och lyckas med förändring, inte att nå fram effektivast möjligt.

Att arbeta i detta nya landskap kommer att kräva ett helt nytt sätt att organisera, nya arbetsmetoder och ett nytt ledarskap. Henry Ford lär en gång ha sagt; ge mig en arbetare utan huvud med flinka händer. Det måhända (även om jag tvivlar på det) att detta en gång var en klok modell, baserad på tanken att de som sitter högst upp i pyramiden är smartast och att dumheten tilltar ju längre ner jag rör mig. Dumast av alla klienten, med andra ord. Men i en värld där mobiliseringen av medarbetarnas kompetens, kreativitet och problemlösningsförmåga är nyckeln till framgång ser vi helt andra organisationsformer; nätverk, virtuella organisationer och projekt. Ständigt föränderliga uppdragsorienterade organisationer.

Många av våra arbetsformer och arbetsmetodik är minst sagt uråldriga. Sammanträdet som form, för att ta ett exempel, är ju inte något som är ägnat att skapa problemlösning och nyskapande. Det är chefens uppvisningsscen där han gör sina piruetter. Det långsmala rummet med det lika långsmala fastspikade bordet, ordförandeplatsen given. Kan det vara en begåvad metod att leda? Kaffe klockan tio, föredragningslista och kisspaus klockan elva? Kan man tro att fyrkantiga rum, med fyrkantiga bord tenderar att skapa fyrkantiga lösningar? Tänk om problemet är runt? Vad ska vi då med fyrkantiga lösningar till?

Med det betyder också i allra högsta grad att ledarskapet kommer att förändras. Chefen ersätts av ledaren. Eller ännu bättre uttryckt; det kommer i den föränderliga världen inte gå att utöva chefskap som inte samtidigt bygger på ledarskap. Chefskapets mandat tilldelas uppifrån, ledarskapets legitimitet erövrar sitt mandat nerifrån. Det formella chefskapets makt eroderar. I den föränderliga världen måste ledarskap och chefskap gå hand i hand – yin & yan. I en värld fylld av ständiga förändringar måste ledaren genom dialog försäkra sig om att hon har medarbetarna med sig. Fullständig kontroll i bemärkelsen detalj- och kommandostyrning blir omöjligt.

Men det är inte ens säkert att målet är klart när vi ger oss av. Vi har en allmän färdriktning gå efter, kompassgång i tät dimma, och målet utkristalliseras efter hand. Detta innebär verkligen en utmaning för alla oss som har bilden av den allomfattande, kloke och omnipotente chefen på näthinnan. Det kanske blir ännu viktigare att ha medarbetare som lojalt och entusiastiskt formulerar och sätter upp egna mål inom ramen för den gemensamma färdriktningen, än att ge dem preciserade men missvisande mål. Allt går ju inte att mäta. I synnerhet viktiga saker brukar vara svåra att mäta. Så, som ledare bör du kanske ställa dig följande frågor, vilken organisationsmodell lämpar sig bäst i denna nya värld, hur ska vi arbeta och vilka förändringar innebär detta för mitt ledarskap?

5.6 If you meet Buddha on the road – kill him

I tider av förändring, i tider av osäkerhet, då man känner sig osäker på vad som är rätt eller fel, är frestelsen stor att söka vägledning på utsidan. Det tyska folket sökte en stark ledare på trettioalet. Moderna svenska ledare söker en guru. Någon som kan peka ut vägen och ange varåt framåt ligger. Hur kan vi annars förstå att så många är beredda att lägga 5.000 kronor eller mer för att höra den senaste trendgurun kläcka ur sig managementteorins senaste innebegrepp på 45 minuter. Känslan av att för en billig penning få en biljett till förändringsarbetets genväg.

Det finns inga sådana vägar. Att leda språng och epokskiften innebär beslutet att göra resan själv. Måhända kan det vara en poäng att få vägledning vid några av de mest besvärliga vägskälerna. Men du måste göra resan själv. Förändringsarbete innebär alltid som ledare hårt arbete och modet att våga ompröva egna sanningar. Liksom utmaningen till personlig utveckling. Svaret finns aldrig på utsidan. Det finns på insidan. Det handlar bara om att bli medveten om att det finns där, börja lyssna och våga följa. Kanske behöver vi ibland hjälp med att kalibrera in hörseln så att vi uppfattar de vaga signalerna.

I figuren nedan har jag försökt samla några av de frågeställningar och aspekter som kan vara viktiga att fundera över då man som ledare inom offentlig verksamhet ska ta sig an det kommande paradig- eller epokskiftet.



6. TRENDER, OMRÖVNINGAR & PARADIGMSKIFTET

6.1 Paradigmskiftets omstörtande effekter för ledningsarbetet

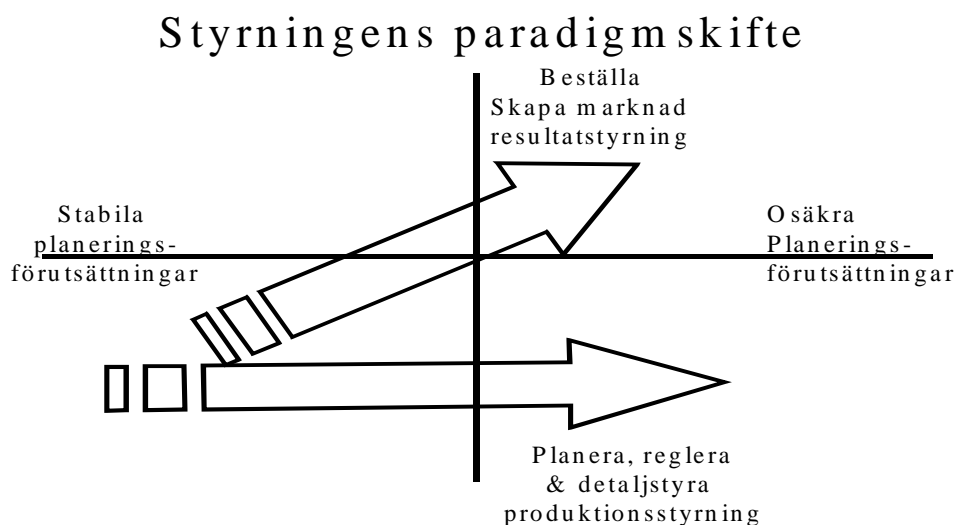
Om man skulle sammanfatta ovanstående diskussion kan man säga att **vi står mitt inne i ett paradigmskifte i västerlandet**. Övergången från det industriella produktions sättet och den samhällsorganisation detta medför till det som kanske enklast kan kallas det postindustriella sättet att organisera produktion och samhälle.

Detta har naturligtvis betydande effekter för hur man leder, styr och organiserar välfärden i vårt land de kommande 3-10 åren. Detta betyder att vi (enligt mitt sätt att se det) **inte står inför en marginell förändring av våra välfärdssystem utan tvärtom inför epokgörande förändringar**. Detta kommer sannolikt att utlösa flera av de **kreativitets- och kaosskapande mekanismer** jag skildrat i föregående kapitel.

En av de saker vi kommer att ställas inför är **ett betydande paradigmskifte i våra styrsystem**. Vår traditionella styrmodell inom offentlig verksamhet är uppbyggd under en lång följd av år och har haft som grundtanke att planeringsförutsättningarna i någon mening är stabila och förutsägbara. Detta har lett till att vi utvecklat styrmodeller med hög detaljrikedom och där man försökt utöva ledning och styrning inte minst genom direktiv, kontroll och detaljstyrning. Tydliga exempel på detta är styrningen inom socialförsäkringssystemen, arbetsmarknadspolitiken och socialstyrelsens försök till styrning genom normer och nyckeltal (6-8 brödsvisor om dan för att ta ett konkret men uttjatat exempel). Detta är den sydvästra kvadranten i figuren nedan.

När nu världen förändras och vi går in i ett tillstånd av ständig förändring och stor oförutsägbarhet försöker man fortfarande styra på detta vis vilket leder en strid flod av nya detaljregleringar vars yttersta syfte blir att upprätthålla (skenet av?) kontroll över händelseutvecklingen. Socialförsäkringssystemen har ändrats hundratals gånger bara de senaste åren och landstingets beställare i Stockholms Län ligger ständigt 1-3 kvartal i efterhand med sina beställningar av sjukvård. Vi har förflyttat oss till den sydöstra kvadranten i figuren nedan. En värld där yttre förutsättningar och inre arbetsformer står i strid med varandra.

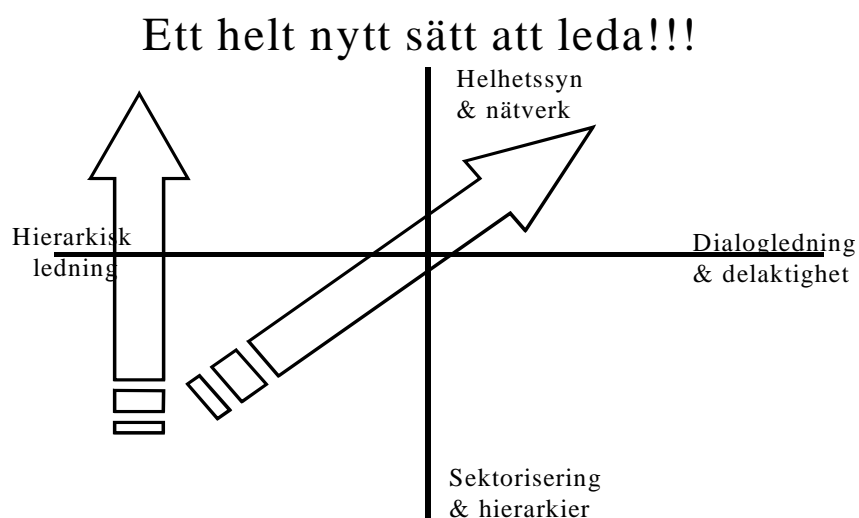
Det här kommer att fortgå till dess att förändringstakten blir så hög att planerings- och ledningsstress utlöser en **ledningskollaps** eller att någon klok beslutsfattare inser att det är dags att övergå till en ny lednings- och planeringsmodell. **En lednings- och planeringsmodell som är mer baserad på att formulera mål, sätta ramar, tilldela resurser och skapa arbetsförutsättningar**. En ledningsmodell som utgår från att de som driver verksamheten dagligdags är väl skickade att omsätta denna typ av planering till kloka vardagshandlingar. En planering som därmed ger hög flexibilitet och god reaktionsförmåga inför förändringar. Vi talar om ett paradigmskifte till den nordöstra kvadranten i figuren nedan.



Men detta kommer också mycket starkt att påverka sättet att leda människor i våra organisationer. Om det är något som med säkerhet kan sägas om **den offentliga sektorns ledning är att den är utomordentligt hierarkisk till sin natur och starkt präglad av ett vertikalt top-down mönster** med tämligen få inslag av genuin ledningsdialog. En sådan ledarstil eller ledningsmodell kanske kan vara försvarbar och stundtals till och med användbar i en värld präglad av sektorisering och hierarkier. Vi talar om en värld där problembilder väl sammanfaller med organisationernas uppdrag, mandat och kompetenser. Visserligen vet vi att denna typ av ledning inte ger full effekt eftersom den i grund och botten inte lyckas tillvarata medarbetarnas kompetens och därmed utgör en grogrund för betydande ineffektivitet. Men den modell vi återfinner i figuren nedan i den sydvästra kvadranten har trots allt fungerat acceptabelt i flera decennier. Den utgör en sorts grundbult i den offentliga sektorns organisationskultur.

Då vi nu rör oss mot en värld präglad av gränsöverskridande, nätverk, och stora behov av helhetssyn och som dessutom är genuint osäker sett ur ett planeringsperspektiv skapar detta betydande problem för våra offentliga ledare. Den vanligaste reaktionen (som jag mött i min roll som konsult och forskare) är att **man försöker hantera övergången till denna helt nya ledningsuppgift genom att bära med sig de gamla ledningsredskap och synsätt man arbetat med i de gamla strukturerna**. Vi återfinner detta i figurens nordvästra kvadrant nedan. Detta skapar helt omöjliga situationer. Man kan t.ex. inte fatta beslut och ge order i ett nätverk eller agera utan sidoblickar mot andra aktörer. **Kollisionerna mellan den gränsöverskridande ledningslogiken som krävs i ett nätverk och det faktiska beteendet blir till slut ohållbar**. Vi får ledningskollapsen även här. Det tydligaste tecknet på detta är livslängden på högre chefer inom den offentliga verksamheten. Under en period på 90-talet var den förväntade livslängden (i rollen) på sjukhusdirektör i Stockholms Läns Landsting cirka 6 månader.

Vi får **ett framtvingat paradigmskifte i ledarskap**. Ett skifte som långt ifrån alla ledare är bekväma med. Ett ledarskap baserat på förhandling, dialog, entusiasmering, övertygelse och kommunikation mer än beslutfattande och direktiv (peka med hela handen stilen). För många ledare är detta ledarskap (som du hittar i den nordöstra kvadranten i figuren nedan) något som man är ytterst obekväma med. Att sluta vara den som vet svaren och i stället vara den som ställer de riktiga frågorna är ingen lätt omställning vare sig för ledare eller ledda.



Jag påstår alltså sammanfattningsvis att det paradigmskifte vi är i inledningsfasen av kommer att leda till grundläggande **omprövningar av både styrsystem och planeringsmodeller å den ena sidan och ledarskapsmönster å den andra.**

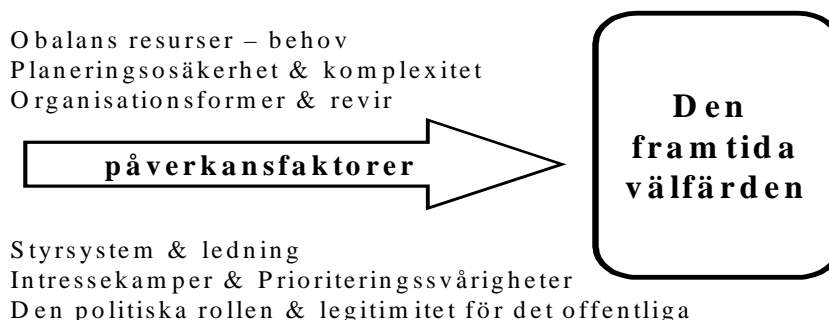
6.2 Dessa sex mönster tycks vara tämligen tydliga

Men allt kommer inte att förändras, vara oförutsägbart eller kaos. Det finns också ett antal faktorer som tycks vara ganska entydiga då man blickar in i framtiden. **Även föränderligheten och det skenbara kaoset har en sorts lagbundenhet och inbyggd förutsägbarhet.** Låt mig formulera detta som sex tänkbara hypoteser eller påståenden om framtiden.

1. Den första av dessa är den ständiga och kanske accelererande **obalansen mellan å ena sidan de behov** som medborgarna artikulerar i form av önskemål, efterfrågan och förväntningar och **å andra sidan de resurser** vi kollektivt kan skapa eller ställa till förfogande för att gemensamt möta dessa behov.
2. Den andra faktorn är **den ständigt ökande osäkerheten** och svårigheten att möta en alltmer komplex och svåröverskådlig verklighet. Denna föränderlighet kommer att ställa krav på ringa insikts- och manövertröghet i våra ledningssystem paradoxalt nog samtidigt som kraven på långsiktighet i tänkandet kommer att vara stora.
3. För det tredje kommer detta med nödvändighet att utlösa diskussioner om hur vi ska **organisera våra välfärdssystem.** Ska organiserandet ha sin utgångspunkt i de professionella intressena och de organisatoriska reviren eller i medborgarnas och brukarnas behov. Detta kommer att påverka allt från styrmodeller till gränsdragningar inom de offentliga systemen.
4. **styr- och planeringssystem liksom ledarskap** kommer att ställas inför stora omställningsproblem och ett betydande paradigmskifte är att förutse om vi ska kunna hantera ledningen av våra stora och komplexa offentliga organisationer i framtiden. Lite tillspetsat skulle man kunna säga att fram till nu har vi lett dem med samma styrmodell som brukades i den preussiska armén i 1870 års fransk-tyska krig i stället för att leda dem som de moderna kunskapsintensiva serviceorganisationer de egentligen är.
5. Men resursknappheten kommer att leda till flera olika saker. Den ena är **kampen mellan olika särintressen** – olika intressegruppers behov kommer att ställas mot varandra. Den andra är ständigt **allt svårare prioriteringsbeslut.** Ju större gapet blir mellan å ena sidan vad som kan göras och vilka önskemål om detta som finns och å andra sidan de resurser som står till förfogande för detta, desto svårare beslut kommer våra olika beslutsfattare att ställas inför.
6. Detta kommer att fokuserar på **den allt svårare politiska rollen som upprätthållare av legitimiteten för de offentliga systemen.** Ju mer man frestas att tillfredsställa kortsiktiga högljudda rop på behovstillfredsställelse desto mindre kommer man att kunna upprätthålla den långsiktiga trovärdigheten och legitimiteten för våra välfärdssystem.

Dessa tämligen tydliga trender illustreras i figuren nedan

Viktiga påverkansfaktorer



Dessa trender och detta paradigmskifte kommer också att ställa oss inför ett väljande – aktivt och medvetet eller passivt och omedvetet inom några olika fält.

Vi kommer att tvingas välja vilket **fokus våra organisationer** ska ha i framtiden; kunden, brukaren och skattebetalaren å ena sidan eller professionerna och de anställda å den andra sidan. Vi kommer att tvingas in i aktiva val kring styrmodeller, ledning, ledarskap och de strukturella formerna för det offentliga organiserandet

Planering och beslutsfattande måste sannolikt ske på helt nya sätt med både högre flexibilitet och tydligare prioriteringar

Samspelet mellan den enskilde och välfärdssystemen och de roller man kommer att ha måste sannolikt förändras.

Det kommer sannolikt också att uppstå **en diskussion om det offentligas domäner**: kring vilka frågor ska/bör det offentliga ha beslutsrätt och vilka frågor tillhör den privata sfären

Alla dessa områden kommer att ligga inom ramen för det valbara. Det kommer att påverkas av det sätt på vilket vi kommer **att välja framtid**. Det finns många frågor att ställa kring dessa val. Den viktigaste är kanske om vi kommer att **välja framtid aktivt och i god tid eller om vi kommer att låta oss drabbas, bli offer för händelserna och reagera först då det börjar bli för sent**.

6.3 Fem gap

Dessa påverkansfaktorer leder till att det för våra välfärdssystem redan existerar eller kommer att uppstå ett antal gap. Man brukar säga att **förändring uppstår i gapet mellan hur det är och hur människor önskar att det vore**. Gapet mellan nu och sen. Jag har identifierat fem sådana gap.

Det första av dessa gap är gapet mellan **förväntningarna på våra välfärdssystem och deras möjligheter att uppfylla dessa förväntningar**. Detta gap kommer att leda till ständig frustration hos medborgarna över att systemen inte levererar vad man förväntar sig. Hos

politiker kommer detta att leda till en accelererande press på att prioritera vilket kan komma att ställa olika intressegrupper mot varandra. För chefer och ledare kommer det att öka pressen på att ständigt leverera mer och mer samhällsnytta med samma eller mindre resurser än förr. Ledningsstressen kommer sannolikt att öka. För medarbetare på den offentliga sektorns verkstadsgolv kommer detta sannolikt att uppfattas som ständigt krav på mer och snabbare prestationer. Arbetstakt och stress på arbetsplatserna kommer sannolikt att påverkas.

Det andra gapet handlar om skillnaden mellan **den effektivitet som finns inne i våra offentliga system och den effektivitet som man skulle kunna ha**. Detta gap är betydande. Det består dels av alla de effektivitets- och energiförluster som uppstår till följd av föga ändamålsenliga styr- planerings- och ledningsmodeller. Men det består också av konsekvenserna av en ryckig planering till följd av bl.a. täta förändringar av den politiska inriktningen av arbetet. Arbetsmarknadspolitikens tämligen snabba svängningar ofta lika mycket baserade på populistiska och väljartaktiska behov som analyser av arbetsmarknadsläget skulle kunna vara en illustration av detta. Både fyraprocentmålet och aktivitetsgarantin (på många arbetsförmedlingar benämnd "vuxendagis") har haft låg legitimitet både bland chefer och handläggare inom arbetsmarknadsverket. Ett tredje skäl till detta är att åtgärderna för att höja effektiviteten alltför ofta inriktas mot att öka prestationstakten i stället för att omfokuseras på att uppnå rätt resultat. Ibland leder detta till att man blir allt bättre på att utföra fel sak. Att mäta och värdera antalet läkarbesök per timme i stället för att värdera den inverkan primärvården har på hälsan är ett exempel på detta.

Det tredje gapet handlar om **det krav på flexibilitet som finns i våra offentliga organisationer och den faktiska flexibilitet man har**. Vi har ovan nämnt att den omgivande verkligheten kommer att betecknas av ständig och ofta oförutsägbar förändring. Detta kommer att ske i en värld där vi samtidigt har ett allt mindre handlingsutrymme i vårt land för unikt svenska lösningar. Globaliseringen begränsar alltmer vårt handlingsutrymme. Våra planeringsmodeller framförallt på statlig och landstingskommunal nivå är samtidigt så stela att både insikts- och manövertrögheten gör att vi ständigt kommer i efterhand. Ledningsarbetet fokuseras alltmer på de korta perspektiven och de korta besluten och endast undantagsvis höjer man blicken och spanar mot horisonten. Detta gör att man ständigt riskerar att binda upp sig i kortsiktiga beslut som begränsar handlingsutrymmet på lång sikt. Ett glädjande undantag i just detta fall är det framtids- och visionsarbete man arbetar med i Nacka Kommun.

Gap nummer fyra är **ett sorts välfärdsgap eller segregationsgap**. Det faktiska förhållande att gapet mellan det vi säger om vår allmänna strävan mot en välfärdsmodell som präglas av jämställdhet och jämlikhet och det som faktiskt sker ute i samhället. Gapet mellan verklighet och politisk retorik är bevärande stort. Detta gap består av ett antal olika delgap, t.ex.

- * män och kvinnor
- * yngre och äldre
- * svenska och invandrare
- * högutbildade och lågutbildade
- * storstadsområdena och de perifera områdena
- * den offentliga sektorns arbetsvillkor och den privata sektorns

* försörjare och försörjda

I alla dessa fall brottas vi med besvärande klyftor och segregationsproblem. Vi kan också se att man på politiskt beslutsfattande inte riktigt vet hur man ska hantera frågan och väljer att dölja den med politisk retorik. Det torde inte vara särskilt svårt att hävda att det två-tredjedelssamhälle många fruktar, redan är här. Ett tämligen tydligt exempel på detta är hur några av de mest utsatta grupperna i samhället var de som drabbades allra mest av den statliga budgetsaneringsprocessen (sjuka, arbetslösa, barnfamiljer) samtidigt som börser slog rekord på rekord.

Det femte och sista gapet utgörs **visionslösheten**. I tider då osäkerheten är stor är behovet av bärande framtidsvisioner stora. Det var under en sådan omställningsperiod fyllt av samhällskriser som Per-Albin Hanssons klassiska folkhemstal hölls i riksdagen 1925. (en mer oroande tanke är att det var under just denna period som Hitler skrev sin Mein Kampf) och likväl är visionslösheten större än någonsin. Det är ganska signifikant att under 80-talet hanterades och analyserades framtidsfrågorna på många ställen i samhället (sekretariatet för framtidsstudier, framtidsgruppen under en framtidsminister i regeringskansliet, en framtidsgrupp vid landstingsförbundet, flera fria forskargrupper). Det finns få sådana punkter kvar idag. Denna visionslöshet skapar ett politiskt vakuum. Detta skapar utrymme för grupper att agera utifrån helt andra värdegrunder för att fånga upp den politiska vilsheten. Kanske är detta också en av orsakerna till att det är så svårt att fånga in ungdomar i politiken.

Dessa fem gap finns sammanfattade i figuren nedan

Fem centrala gap

1. Förväntningar på välfärdssystemen och möjlighet att motsvara dessa - **FÖRVÄNTNINGSGAPET**
2. Systemets faktiska och potentiella effektivitet - **EFFEKTIVITETSGAPET**
3. Behovet av att vara flexibel och det omgivande handlingsutrymme - **FLEXIBILITETSGAPET**
4. Gapet mellan olika gruppers välfärd - **VÄLFÄRDSGAPET**
5. Gapet mellan tillgången på och behovet av visioner - **VISIONSGAPET**

Samtliga dessa gap påverkar oss alla, direkt eller indirekt som brukare, skattebetalare och medborgare. De måste ytterst hanteras av politiker, chefer och medarbetare i vår offentliga sektor de kommande åren. De kommer att framkalla rollförskjutningar i alla våra roller. De kommer dessutom att framkalla intressekonflikter mellan olika grupper och en kamp om vilka som ska vara vinnare och förlorare i denna process.

6.4 Fyra aktörsintressen i fokus

För våra **politiska beslutsfattare** kommer rollförändringarna att bli mycket stora. Man kommer att tvingas hantera allt större, allt mer komplexa och allt svårare frågor. Frågor som det kommer att vara mycket svårt att hantera i rollen som klok representant för det medborgerliga bondförnuftet. Krav kommer sannolikt att ställas på någon form av **professionalisering av den politiska rollen**, men en annan sorts professionalisering än idag. De frågor man ska fatta beslut om kommer att ställa intressen mot varandra och prioriteringsfrågorna kommer att ställas i fokus – vad ska vi avstå ifrån, vad ska vi göra sämre, vilka medborgargrupper kommer att vara förlorare. Samtidigt kan vi se hur politikens arbetsvillkor blir allt sämre och det yttre trycket på våra förtroendevalda ökar. Cirka en tredjedel av alla kommunalt förtroendevalda har lämnat sina kommunala uppdrag denna mandatperiod – i all synnerhet unga och kvinnor samt invandrare. Kommer vi att kunna rekrytera de politiker vi kommer att behöva?

För cheferna inom den offentliga sektorn kommer påfrestningarna att bli betydande. Man ska på en och samma gång svara an på ett antal yttre krav som kommer att handla om att öka produktivitet och/eller effektivitet samtidigt som de egna lednings- styrnings- och planeringssystemen kommer att tvingas omdanas. Denna omställning kommer inte att bli enkel. Många av våra ledare kommer att tvingas ta ställning till om man vill leda denna omvandlingsprocess, passivt haka på den, göra motstånd eller helt enkelt lämna sina uppdrag. Det som tycks hända idag är att ledare i ökande grad väljer att lämna eller tvingas lämna sina poster. Ledningsstress och risk för utbrändhet ligger nära till hands.

För brukarna och medborgarna blir också omställningarna betydande. Då bilden av brukaren förvandlas från hjälplöst objekt till aktivt subjekt kommer mötet med de offentliga strukturerna att förändras. Arbetsförmedlingarnas datoriserade kundmottagningar och försäkringskassans tankar om Internetbaserade tjänster bygger i hög grad på förekomsten av kapabla kompetenta brukare (det är också i dessa organisationer man mest frekvent använder begreppet kund om brukaren). Men brukaren kommer också i allt högre grad (inom vissa verksamheter) att få utföra en del insatser och arbeten som traditionellt utförts av professionella. Vi får en sorts vårdens och omsorgens IKEA-concept. Övervältring av vård och omsorg på öppnare vårdformer, vård i hemmet och frivilligorganisationer utgör alla symtom för en förändrad och utökad brukarroll. På samma sätt kan vi betrakta framväxten av olika former av självhjälpsgrupper inom anning, för utsatta kvinnor, nätverksarbete kring utsatta barn etc. Detta är inte med nödvändighet av ondo, men innebär en betydande omställning

För personalen kommer detta att leda till flera olika saker. Det mest uppenbara på kort sikt är kraven på ökade prestationer och ökad flexibilitet. Detta fenomen upplevs av de allra flesta ”på golvet” som kravet på att ständigt springa fortare. Vi vet redan idag att den offentliga sektorns personal (vid sidan av den hyperaktiva IT-branschen) utgör den största rekryteringsgrunden för utbrändhet. Några av de vanligaste yrkesgrupperna med denna diagnos är lärare, barnomsorgspersonal samt sjukvårdspersonal. Självmordfrekvensen bland kvinnliga läkare utgör bland den högsta i landet för någon yrkesgrupp. Men man kommer också att få allt större ansvar för verksamhetens planering och prestationer. Ett sådant ansvar välkomnas förmodligen av de allra flesta inom den offentliga sektorn, om det också paras med symmetriska befogenheter. Erfarenheterna så här långt är inte särskilt goda. En utvärdering av utvecklingsarbetet (beställar-utförarmodell och konkurrensutsättning) inom Stockholms Läns Landsting under 90-talet ledde till en förödande kritik på denna punkt. Men man kommer

också att få ompröva, utveckla och stundtals ifrågasätta den egna yrkesrollen, vilket kan vara både påfrestande och utvecklande.

Aktörskamper & särintressen

brukare

professionella

förvaltningar

politiker

Men utvecklingen kommer inte bara att leda till rollförändringar, den kommer också att leda till ett antal perspektivkamper mellan de olika aktörsgrupperna i figuren ovan. Låt mig ge några exempel på tänkbara konflikter.

- * mellan personal och chefer om hur snabbt omställning kan ske, hur mycket snabbare man kan arbeta, prestationstakt etc.
- * mellan politiker och chefer om hur makten kring stora frågor ska hanteras och om politikens rätt, skyldighet och/eller möjlighet att lägga sig i detaljfrågor
- * mellan politiker och medborgare om vilka prioriteringsbeslut som ska tas och vilka intressegruppers behov som i första hand ska tillgodoses
- * mellan politiker och förvaltningar om hur mycket resultat och prestationer man kan erhålla från en given resursmängd (produktivitetens utvecklingskravet)
- * mellan personal och brukare om vem som har ansvaret för vissa frågor (är det kommunens barn eller föräldrarnas?) och var gränserna för det professionella arbetet börjar och slutar
- * mellan medborgare och politiker om hur mycket och vilken sorts valuta man vill ha för sina skattemedel

Alla dessa intressekamper existerar redan idag, men min bild är att den förändring vi här har talat om kommer att förstärka detta. Detta innebär att en stor del av ledningsfrågorna inom offentlig verksamhet de kommande åren kommer att handla om att hantera dessa rollförändringsfrågor och intressekampfrågor och omvandla dem till något konstruktivt

6.5 Tre omprövningar

Allt detta kommer att leda till att vi tvingas ompröva ett antal grundläggande synsätt, värderingar och bilder som berör kärnan i den svenska folkhemsmodellen såsom vi upplevt den de senaste decennierna. Dessa omprövningar, som schematiskt illustreras i figuren nedan kommer att framkalla stora omprövningar i vårt sätt att se på, organisera och leda offentlig verksamhet.

ORGANISATIONSSYN



MÄNNISKOSYN

VÄLFÄRDSSYN

Den första av dessa omprövningar handlar om **hur vi ser på människor** i och utanför våra organisationer. Den omställning vi står inför tvingar oss att se människor som **kapabla och kompetenta** i stället för som hjälplösa. Detta innebär en omfokusering från att se individen som ett problem till en **resurs**. Med andra ord en varelse vars resurser och kompetenser är viktiga oavsett om man är patient eller medarbetare långt ner i en organisationshierarki. Detta leder till att vi i stället för att ha en partiell, sektoriell, reservdelsbetonad syn på individen (det industriella perspektivet) kommer vi att tvingas se **individen som en helhet**. De olika perspektiven på individen är alla viktiga för att förstå hans eller hennes situation. Vi får med nödvändighet en situation där individens **delaktighet och ianspråktagande** inte bara kommer att vara viktigt för den enskilde utan också en förutsättning för att våra olika organisationer ska fungera effektivt.

Denna förändrade syn på människan, tillsammans med alla de andra förändringar vi pekat på kommer att leda till att vi tvingas **ompröva både vad en organisation är** och hur vi ska uppfatta den. I förlängningen leder detta naturligtvis till helt nya bilder av hur man kan leda organisationer. Traditionellt har vi betraktat organisationer som strukturer med tydliga gränser mot omvärlden. Mycket talar för att ett mer meningsfullt sätt att uppfatta och tolka organisationer i framtiden är som kollektiva kulturer samt sociala samspel och processer (vem har inte hört talas om IKEA-kulturen). Vi ser hur moderna kunskaps- och dataföretag försöker bygga en gemensamhetskultur som inte bara omfattar den enskilde och hans arbetstid utan hela hans familj och en stor del av hans liv. Vi tvingas förmodligen också överge det sektoriella perspektivet på vad en organisation är och mer tänka i termer av helhet, gränsöverskridande och nätverk. Det blir inte alltid lika klart var min organisation börjar och slutar. Det kommer också att bli allt tydligare att partnerskap med aktörer i omvärlden kommer att utgöra en grund för framgång i mitt arbete. Gränsen mellan ditt och mitt revir blir allt osynligare. Detta förstärker trenden mot ett ledarskap mera baserat på dialog,

ianspråktagande och delaktighet och mindre på ensidigt beslutsfattande, direktiv och underordning.

Vi kommer också att få ompröva **vad vi menar med välfärd**. Det centrala välfärdsperspektivet kommer allt mer att förskjutas mot ett lokalt perspektiv. Naturligtvis under motstånd från centrala välfärdsaktörer såsom Riksförsäkringsverk, Arbetsmarknadsverk och Socialstyrelse. Vi kommer sannolikt också att få en förskjutning mot en ökad helhetssyn vilket i konsekvensens namn leder till minskat inflytande från alla sektorsintressen. Alla samverkansförsök och försök till nya gränsöverskridanden som genomfört under de senaste åren är exempel på en sådan omorientering (FinSam, SocSam, FriSam, försök med kommunal primärvård för att nämna några). Även här kan vi se att motkrafterna är tydliga. Men detta leder också till att vi i vårt välfärdsarbete mer och mer måste sätta individen i centrum i stället för att som idag bygga upp våra välfärdssystem med organisationernas och professionernas intressen i centrum.

7. ATT VÄLJA FRAMTID

7.1 And now something completely different

Varje studium av framtiden med självaktning brukar landa i någon form av scenarier. Man redovisar med andra ord sammanhängande tänkbara bilder av framtiden. Ofta väljer man (inte minst av pedagogiska skäl) tre stycken. Av en händelse (?) brukar det ofta bli så att det blir ett som författaren själv ogillar starkt, ett som han sympatiserar med och ett tredje mellanalternativ som inte gör någon glad. Jag väljer att avrunda denna rapport på ett lite annorlunda vis. I grund och botten finns det två övergripande val att göra.

Det första av dessa vägval handlar om vi i grunden är beredda att välja en helt ny struktur och modell för att utveckla den svenska modellen. **En struktur som bygger på en helt ny organisationssyn baserad på nätverk och gränsöverskridande lösningar**. En modell som bygger på en lokalt baserad välfärdssyn med helhetssyn kring brukaren som utgångspunkt och en ledningsmodell baserad på delaktighet, dialog och ianspråktagande. Vi skulle kunna kalla detta **en gränsöverskridande och nätverksbaserad välfärdsmodell**

Men vi skulle också kunna ta ett helt annat beslut. Det skulle innebära att vi i grova drag bestämmer oss för att den nuvarande välfärdsmodellen, som tjänat oss så väl under många år förtjänar att utvecklas och att en sådan utveckling fortfarande kan vara både effektiv och bra. Denna modell är baserad på principer som sektorisering, ett hierarkiskt ledarskap, en relativt passiv brukare och en stark betoning på de professionella kompetensernas roll. Vi skulle kunna kalla detta val för en utveckling av **sektorssamhällets välfärdsmodell**.

7.2 Förfining av sektorssamhällets välfärdsmodell

Denna senare modell utgör vad förändringsteoretiker brukar kalla förändring av första graden. More of the same-lösningen. Dinosaurierna härskade över jorden i många hundra miljoner år.

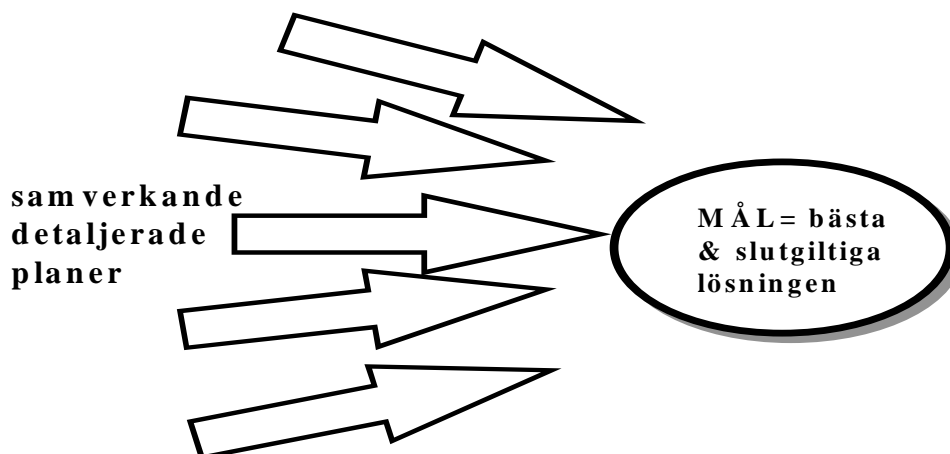
De levde i en stabil miljö och kunde med stöd av evolutionens gradvisa förfining utveckla en allt bättre och bättre förmåga att dominera.

Med den stabila omgivningen som grund och förutsägbarhet som livsmiljö kunde förfiningen så småningom utveckla det perfekta som ideal. Men förutsägbarheten var viktig för framgång. De genetiska ingenjörerna arbetade för högtryck och utvecklade den perfekta arten. Men så förändrades omständigheterna. Kanske var det klimatet. Och dinosauriernas epok fick ett snabbt slut. Erfarenheten är generell; ju mer specialiserad för att leva i och hantera en viss miljö desto sämre anpassad för att hantera nya förutsättningar.

Dinosaurierna illustrerar den förändringsmodell som brukar kallas förändring av första graden, att ständigt på marginalen göra det man alltid gjort något bättre. En utpräglad vinnarstrategi i stabila och förutsägbara miljöer. En modell som vi i planeringssammanhang ofta har stött på. Guldårens planeringsmodell. En modell för en värld där experter i en förutsägbar mekanovärld gradvis förfinar och justerar instrumenten.

Modellen fungerar. Det har vi många bevis på. Det svenska folkhemmet byggdes under perioden 1945-85 med stöd av denna modell. Experternas och ingenjörernas epok. Den stabila tillväxtens tid. Detta synsätt har i hög grad gjort starka mentala avtryck i vårt sätt att se på förändring av organisationer. Låt oss titta på vilken organisationskultur som kläcks fram ur dinosauriernas ägg

Denna organisationskultur har sina rötter i den statiska, stabila miljön. Omvärlden och organisationen själv förändras endast i begränsad omfattning. Man söker ständigt förfina den verksamhet man har med hjälp av olika styrinstrument och planer. Sökandet efter den bästa, kanske slutgiltiga lösningen är det dominerande mönstret. Man skulle kunna kalla det "more of the same" eller kanske "same procedure as last year". I den värsta av alla världar utvecklar man i denna organisationskultur allt mer och mer förmågan att göra helt fel saker bättre.



Ledningen i denna typ av organisationer är inte sällan av patriarkaliskt slag. Och ansvaret för lösningen av olika problem ligger nästan helt på chefen. Styrning i denna form av kultur sker ofta med detaljerade planer. Dessa planer har ofta som syfte att undvika risktagande och minimera effekterna av olika osäkerhetsfaktorer. Tryggheten söks ofta i historien. I denna typ

av organisationer blickar man gärna tillbaka och blir offer för “det var bättre förr teorin”. Man odlar gärna myten om den försvunna guldåldern och känner sig utestängd från Edens lustgårdar.

På medarbetarna ställer man kravet att de anpassar sig till de mål som en gång för alla är uppsatta av organisationen. De förändringar som sker är små och sker som gradvisa förändringar inom ramen för en given struktur.

Denna typ av organisationskultur förknippas ofta med en traditionellt organiserad struktur, oftast en traditionell hierarkisk organisationsform. I rätt typ av värld och med rätt typ av uppdrag är detta en mycket slagkraftig organisationskultur. Man blir ofta väldigt duktig på att göra det man gör. I fel värld, dvs. i en snabbt föränderlig värld, uppvisar den ofta egenskaper som leder till undergång. Man upptäcker i regel att man blivit väldigt duktig på att göra helt fel grej. Det dominerande draget i denna kultur är att **aldrig lämna fast mark**. Om du inte är säker sitt still, blunda, håll hört för öronen och vänta på att det går över.

När organisationer av denna typ pressas till förändring löser de uppgiften entydigt genom att försöka springa fortare. Genom att arbeta hårdare. Medarbetarna pressas hela tiden mot gränsen av sin förmåga. Utbrändhet på individplanet. Organisatorisk kärkramp på det kollektiva planet. Trygghetens kolesterolkost har förkalkat organisationens kranskärl så till den milda grad att varje tanke på en större förändring uppfattas som livshotande

7.3 Det gränsöverskridande synsättet

Det finns många olika sätt att närma sig frågan om framtidens offentliga sektor och dess organisation, styrning och ledning. Hur ska vi knäcka nöten med sektorssamhället och den hierarkiska organisationsmodellens olika tillkortakommanden? Ska vi i ett desperat försök att skapa helhets slå samman alla våra offentliga myndigheter till en sorts Välfärd i Sverige AB? Riskerar vi inte genom detta att skapa en sorts totalitära institutioner. Ett obehagligt samhälle av det slag som skildras i Orwells bok 1984 eller av Karin Boye i Kallocaïn?

Ett annat, något mera modernt synsätt är att se det hela som ett problem som handlar om att leda och organisera välfärdsarbetet i något som kan kallas gränsöverskridande eller i gränslösa miljöer⁸. Det man då fokuserar på är att varje form av samverkan och samspel mellan olika aktörer utgör en sorts horisontellt gränsöverskridande.

I traditionella organisationsmodeller ser man gränsbevarandet och gränserna mot omvärlden som en central funktion. Man definierar traditionellt ofta **organisationen utifrån dess formella struktur** och kanske dess juridiska form. Detta kan då ses i motsats till att definiera **organisationen som ett antal relationer eller kulturella mönster och värderingar**⁹.

Gränsöverskridande och samverkan blir då en fråga om att både behålla sin ursprungsorganisation och att överskrida dess gränser då uppdraget så kräver. En sorts både-

⁸ Se Ashkenas, Den gränslösa organisationen, Studentlitteratur, 1997

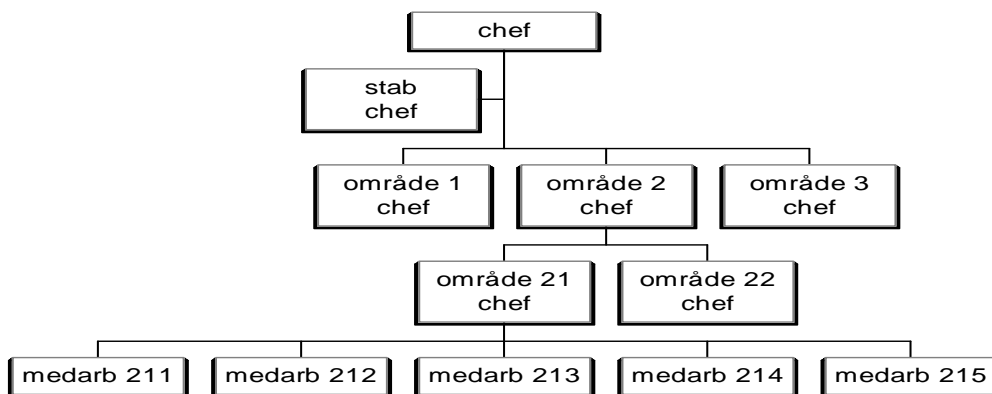
⁹ se Morgan, Images of organization samt Creative organization theory

och strategi. Detta synsätt leder med nödvändighet till en fokusering på vad ledarskap, styrning och ledning i sådana miljöer innebär.

7.3.1 Den stabila och gränsbevarande organisationen

En vanlig och traditionell föreställning är att i den goda organisationen är chefen och ledaren samma person. Man brukar prata om formella, informella och reella ledare. Den formelle utsedd av organisationen, den informelle får sitt mandat av medarbetarna, den reelle ledaren förenar dessa två roller. I detta fall bli en bra chef reell ledare, men denna bild bygger på en mycket bestämd föreställning om hur organisationer byggs upp och ser ut (bör se ut). De bygger i huvudsak på följande tämligen traditionella organisationsidé;

den traditionella hierarkin



Modellen bygger på att makt tilldelas uppifrån och att makt att leda tilldelas chefer. Den bygger på tanken att den för organisationen väsentligaste begåvningen, kompetensen och förmågan sitter högst upp i hierarkin, det är där överblick och kunskap samlas. Det är också där beslut tas, men den bygger också på några andra förhållanden. Det första är att **arbetsområden och beslutsområden sammanfaller**. Att chefer har fullt mandat över de områden där man har att utöva chefskap och att inga andra aktörer (t.ex. sidoordnade chefer) kan agera inom den egna domänen och påverka den egna förmågan att nå framgång.

En följd av detta och en andra förutsättning är att man själv inte är beroende av sidoordnade aktörer för att kunna nå framgång i sitt jobb. Modellen **förutsätter en viss horisontell autonomi** mellan aktörer på samma nivå. **Koordineringsbeslut** tas på den övergripande nivån.

En tredje förutsättning är att **gränserna är någorlunda stabila** över tiden och inte förändras i sådan takt att egna insatser leder till vinster (eller förluster) hos andra aktörer i systemet. Gränserna måste alltså inte bara vara stabila utan också **tydliga samt respekteras**.

En fjärde förutsättning är att **ledningsförhållandena är klara**. Man vet vem som är överordnad och som kan ge mig order. Principen om en chef gäller. Man vet också vilka

andra aktörer som man själv kan ge order – de direkt underställda. **Maktfrågan** är med andra ord en gång för alla utklarad.

En femte omständighet brukar råda. Det finns en koppling mellan **formella befogenheter och mandat å ena sidan samt ansvar å den andra**. En linjechef har t.ex. ofta ansvar för sin budget och mandat att fatta beslut kring denna. Det bör råda symmetri mellan befogenheter och ansvar.

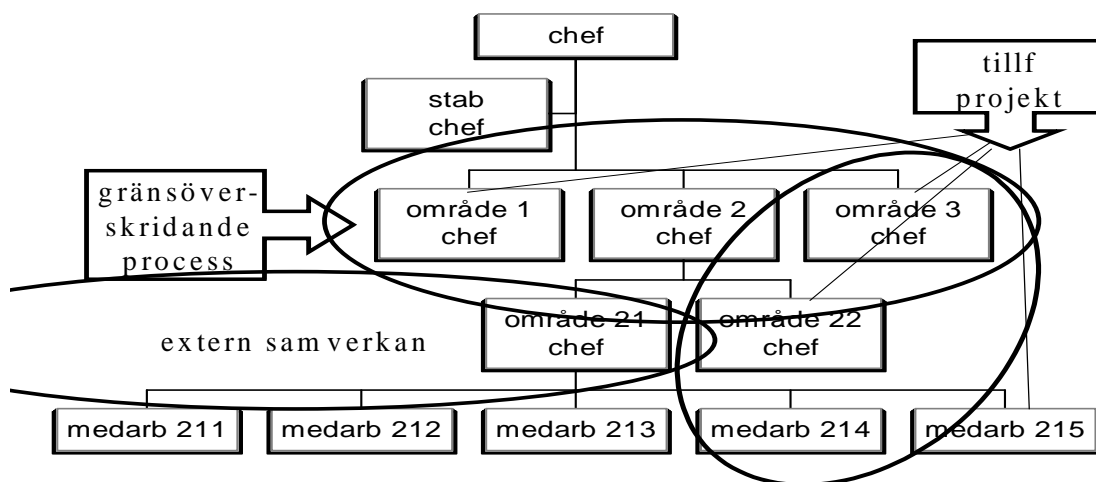
Den enda egentliga komplikationen i denna stab-linjeorganisationsmodell utgörs av staben vars roll ofta kan uppfattas som grumlig. Man kan inte ge order, men väl råd, direktiv och anvisningar. Det visar sig också ofta i praktiken att just stabens roll och agerande blir till föremål för många organisationskonflikter.

7.3.2 Den flytande och gränsöverskridande organisationen

Men låt oss nu ställa detta mot en helt annan situation. I organisationen ovan inträffar följande. Det uppstår behov av att skapa ett tillfälligt projekt. Samtidigt inser den högsta ledningen att en extern samverkansprocess måste inledas för att få effekt. Under tiden har chefen för område tre tagit initiativ till ett utvecklingsarbete som skär in i de två övriga chefernas ansvarsområde. Slutligen har organisationens högste chef tagit initiativ till en gränsöverskridande process som kommer att beröra alla hans direktunderställda chefer.

I denna organisationsmiljö, den gränsöverskridande miljön, blir **det inte längre självklart att ledaren och chefen är samman person**. För att ledning enligt denna modell överhuvudtaget ska kunna fungera förutsätts två saker. För det första att den formella chefen är beredd att **uppges delar av sitt formella ledarskap**, med syfte att på ett annat och mera effektivt sätt lösa sin uppgift. För det andra att det finns **individer i organisationen som är beredda att ta ledarroller och ledaruppgifter utan formella mandat** för detta. Ibland brukar detta kallas självorganiserande strukturer.

den gränsöverskridande organisationen



Låter detta som teoretiska fantasier. Låt oss applicera det på en verklig situation – det faktiska fall som bilden ovan är hämtat från. Ett större sjukhus, en traditionellt sett utomordentligt hierarkisk organisation. Cirka 2.000 anställda. Den gränsöverskridande processen har inletts eftersom sjukhusdirektören insett att den organisationsmodell som tillämpats är uppbyggd efter de medicinska professionernas behov – organisationen och dess medarbetare i centrum. Ska vi följa patientens väg genom sjukhus från akutmottagning, inläggningsavdelning, medicinsk klinik osv måste vi anlägga ett utvecklingsarbete som skär över de hierarkiska gränserna. **Gränsöverskridande ett.**

Sjukhusets roll som befrämjare av folkhälsa till så låg samhällskostnad som möjligt är beroende av hur de externa samverkansparterna, primärvård, äldreomsorg och socialtjänst agerar sålunda utövar socialchefen i de berörda samverkanskommunerna ett betydande inflytande över sjukhusdirektörens chefskap och ledarskap liksom möjlighet att uppnå avsett resultat. **Gränsöverskridande två.**

Chefen för den geriatriska klinken har insett att för att han ska kunna hålla sin mål om vårdtider och kvalitet är han tvungen att inte bara samverka med avdelningsföreståndarna på medicinkliniken utan även personalen i akutmottagningen – sjukhusets akuta kundmottagning. Han inleder ett gemensamt arbete med syfte att genom god inledande behandling skapa förkortade vårdtider. **Gränsöverskridande tre.**

Slutligen inser sjukhusdirektören att en av förutsättningarna för att få med sig personalen i det omfattande förändringsarbete som ska genomföras är att han lyckas med att mobilisera all personal i detta. Sålunda skapar han såsom ett tillfälligt projekt ett utvecklings- och kompetensutvecklingsprogram i samarbete med ett antal interna aktörer och några externa konsulter. **Gränsöverskridande fyra.**

Vi kan alltså konstatera att gränsöverskridandet har flera dimensioner. Dels har vi **det interna gränsöverskridandet** inom sjukhuset. Vid sidan av detta har vi överskridandet av **gränserna mot yttvärlden**. Båda dessa gränsöverskridande innebär att man ersätter en vertikal ledningsinsats (kommando, order etc) med en **horisontell ledningsinsats** (dialog, samspel, förhandling). Men det förekommer också en tredje form av samverkan – **det diagonala**

gränsöverskridandet. När en chef agerar i samspel med en sidoordnad chefs underställda – med eller utan sin sidoordnade kollegas medverkan. Här består ledningsinsatserna av hybridform av åtgärder – direktiv och förhandling i en ovanlig och stundtals svårgenomtränglig mix.

7.3.3 När är den gränsöverskridande organisationen intressant

Låt oss nu fundera en stund över när den gränsöverskridande modellen kan vara intressant och tillämplig. Vilka villkor ska vara uppfyllda? En situation där **många intressenter** är påverkade av och kan påverka en situation leder ofta till gränsöverskridande lösningar. Det är också i sådana situationer som intressekonflikter uppstår. Detsamma kan sägas gälla för **komplexa ledningssituationer**, situationer som kanske kräver många aktörers medverkan för att hitta en bra lösning och ingen av dem på egen hand vare sig kan identifiera lösningen eller har kraft att genomföra den.

I en värld som är **starkt föränderlig** kommer sannolikt intresset för gränsöverskridande lösningar att vara större än i en värld präglad av stabilitet och förutsägbarhet. Man behöver helt enkelt allierade för att kunna lösa uppgiften. Det finns ett behov av samverkan för att nå målet. På samma sätt förhåller det sig då **problemet som ska lösas inte följer de formella gränserna**. Beslutområde och problemområde sammanfaller inte med varandra och jag behöver överskrida gränserna för att nå en lösning. I den gränsöverskridande miljön passar mina mandat och beslutsmöjligheter dåligt med de formella gränserna. Detta betyder att lednings- och befälsförhållanden inte längre är tydliga och entydiga. En följd av detta är att ansvar och befogenheter inte längre överensstämmer. Sidoordnade aktörer kan komma att fatta beslut inom områden där jag får ta ansvaret utan att ha befogenheter att intervensera. Skillnaden mellan den gränsbevarande och gränsöverskridande situationen kan kanske sammanfattas i tabellen nedan

Parameter	Gränsbevarande miljö	Gränsöverskridande miljö
Situation & omvärld	Stabil och överblickbar	Instabil och komplex
Gränser	Stabila & tydliga	Föränderliga & otydliga
Mandat	Beslut och processer sammanfaller väl	Beslut och process sammanfaller dålig
Ledningsförhållanden	Tydliga och entydiga	Otydliga och eller mångtydiga
Autonomi	Hög, oberoende. Få intressenter	Låg, stort beroende. Många intressenter
Ansvar & befogenheter	Hög samstämmighet	Låg samstämmighet

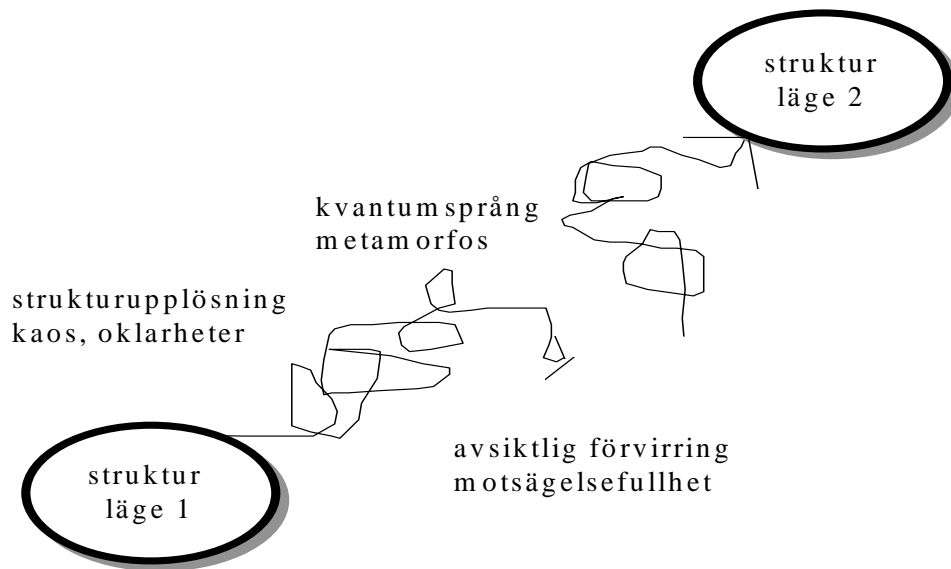
Detta betyder att den gränsöverskridande miljön kommer att kräva ett ledarskap som inte med automatik följer de formella gränserna, bygger på de formella mandaten eller de formella ledningsstrukturerna. Vi kommer sannolikt att se ett mera flexibelt, mera resultatorienterat men samtidigt också byråkratiskt och formellt sett ett mindre tydligt ledarskap. **Ledarskap och chefskap kommer inte med nödvändighet att överlappa varandra**, och detta är kanske inte ens önskvärt.

Det jag påstår är alltså att hela den analys vi fört fram till nu kan landa i slutsatsen att framtidens miljö för den offentliga sektorn i högsta grad kommer att präglas av gränsöverskridande egenskaper och att detta i kommer att framtvunga omprövningar av både organisationssyn, ledarskapssyn och synen på framtidens välfärd. Men jag påstår också att dagens offentliga organisationer i allt väsentligt styrs och leds som om vi fortfarande lever i en gränsbevarande och stabil miljö. Slutsatsen är tämligen enkel; omställningarna kommer att bli stora och svåra. Hur kan man hantera detta?

7.4 Omvandlingen till ett gränsöverskridande nätverkssamhälle

Det finns en scen i en Indiana Jones film då hjälten står mitt på en repbro som hänger över en djup ravin. Därnere fullt med krokodiler. Bakom honom skurkar, framför honom skurkar. Han börjar som alla andra att agera efter more of the same lösningen. Han fåktas allt fortare och fortare. Men för varje skurk som faller träder två i dennes ställe. Då infinner sig "den geniala ingivelsens låga" och hjälten lindar in sitt ben i en repstump, kapar med ett par raska hugg repbron och skurkarna faller ner i ravinens gap. Förändring av andra graden. Vi bryter reglerna, går utanför ramarna och skapar ett helt nytt tankemönster. Att byta system i stället för att söka lösningarna inom ramen för det gamla systemet.

All förändring är alltså inte möjlig att uppnå enbart genom den gradvisa förändringens metod, genom stegvisa justeringar eller göra som förr men lite bättre. Vad vi söker är en form för fundamental förändring, en passage av nollpunkten. Som is som förvandlas till vatten, larvens förvandling till fjärlil. En transformativ förändring, ett kvantumsprång, en metamorfos eller **förändring av andra graden**. En sådan förändring kräver med nödvändighet strukturupplösning, kaos, omritning av mentala kartor, oklarheter, brist på kontroll och förutsägbarhet. Detta tillstånd är ett grundläggande villkor för all fundamental förändring för individer och organisationer. För organisationer handlar det om att leva i det stora språngets kultur.



En sådan process leder med naturlighet till starka inslag av både ångest och kreativitet. För ledaren innebär det att ta risken att under vissa faser av förändringsprocessen också tappa kontrollen. När Pandoras ask är öppen, så är den en gång för alla öppen. Ledarens uppgift är ofta att fungera som en ångestcontainer under resan och att förvandla och transformera ångest till kreativitet. Problemlösningsansvaret ligger ofta hos ledaren men denne involvera i regel medarbetarna i denna process.

Denna organisationskultur är förknippad med miljöer och livsvillkor som präglas av stora engångsförändringar då allt ställs på sin spets och ifrågasättes. Målet för en kultur av detta slag blir att snabbt och effektivt söka sig fram till nästa landningspunkt. Att förkorta tiden i det okända så mycket som möjligt. Det är också i denna landningspunkt som tryggheten sökes. Därför läggs stor energi ned i denna typ av organisationer på att definiera denna landningspunkt. Och som en naturlig konsekvens blir målstyrning den styrmodell som dominerar. Planer blir därför med en viss naturnödvändighet övergripande och föga detaljrika.

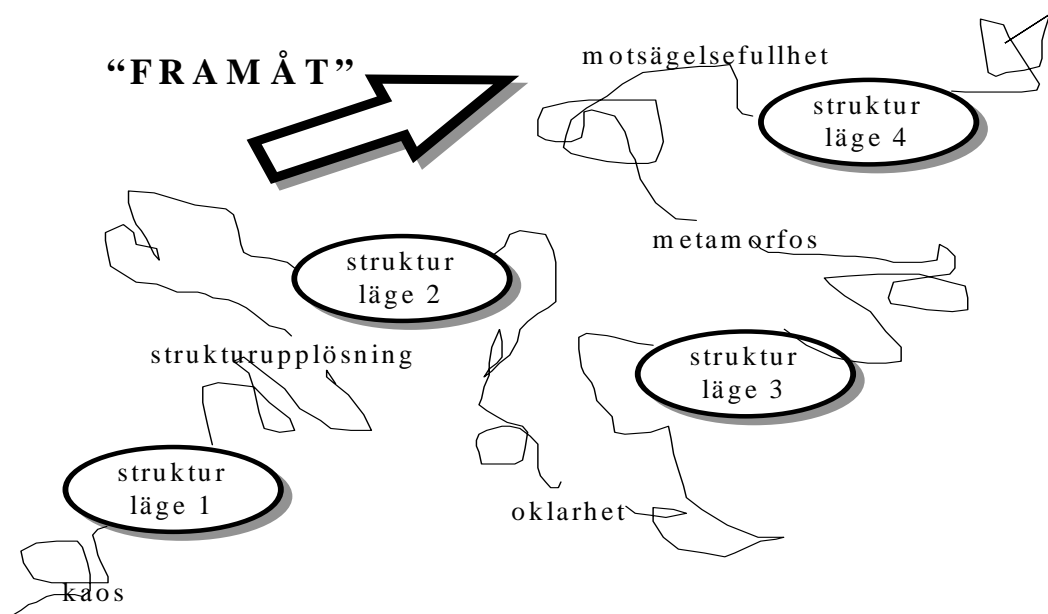
Ofta skapar man i denna typ av organisationer tillfälliga projektorganisationer med syfte t.ex. att leda språnget genom det okända. Riskmanagement, dvs. förmåga att hantera och minimera effekterna av osäkerhet, blir ett viktigt inslag. Av medarbetarna krävs initiativförmåga samt förmåga att leva och agera under osäkra betingelser. Det dominerande draget i denna kultur är att **snabbt söka sig till fast mark** alternativt att inte ta steget ut i det okända innan man ser vart man ska sätta ner foten härnäst

Men livet är värre än så. Vi befinner oss i en värld som påminner om en något överviktig och inte helt simkunnig groda i en näckrosdam. Varje gång vi landat på ett näckrosblad börjar det sakta men oundvikligt att sjunka. Vi kan inte stanna kvar. Det enda vi kan göra är att hoppa framåt till nästa blad. För att inte helt tappa kontrollen och för att inte hamna i en situation där näckrosbladen tar slut mitt ute på sjön. Vi måste alltså skaffa oss överblick (omvärldsorientering) och en färdriktning som leder mot land (en vision)

Grodans värld är fylld av ständiga utifrån styrda förändringsprocesser som tvingar grodan att ständigt förflytta sig. Vi befinner oss nu i en värld präglad av ständig förändring, brist på permanens och med stora inslag av oförutsägbarhet. Slumpen och sannolikhetslagar styr

verksamheten. Trender ersättes av trendbrott. I denna värld förekommer fast mark mycket sällan. Snarast som en sorts vilopunkter på en ständigt pågående resa. Tältet på ryggen, bra skodon på fötterna och varmt ombyte i ryggsäcken. Vi befinner oss nu i tältorganisationens värld. Välkommen. Detta är den offentliga sektorns värld de kommande 10-20 åren.

Denna värld består av en serie stora och omvälvande förändringar. Det går knappast att förutse när de kommer och vilken omfattning de har. Det enda säkra är att de kommer. Målet i denna typ av organisationer är inte bara att söka sig till nästa identifierade landningspunkt utan att göra det på ett sådant sätt att man under resans gång **maximalt lär organisationen leva med och utvecklas i det kaos som råder i förändringsskedet**. Målsättningen blir alltså inte att nödvändigtvis förkorta tiden i kaos utan att använda denna tid så att maximalt lärande uppstår. Vi talar här om en **lärande organisation**



I denna osäkra miljö är sökandet efter den riktning som är framåt ett avgörande inslag. Stor energi läggs på att i en föränderlig värld ständigt återvända till frågan om vilket uppdrag man har och vad som är meningen. Med naturnödvändighet blir styrning med visioner ett starkt inslag i denna typ av organisationer.

På medarbetarna ställs kravet att även under oklara omständigheter skapa kreativa lösningar på de problem som uppstår. Den naturliga organisationsformen blir nätverk och/eller det som ibland kallas imaginära organisationer, dvs. att den egna organisationens fasta gränser mot omvärlden gradvis upplöses och nya samarbetsformer skapas med omvärlden. "Mitt" och "ditt" upplöses gradvis i ett gemensamt "vårt"

Ledarens uppgift blir inte bara att få medarbetarna att anpassa sig till förändring, att stå för trygghet och vara en fast punkt i tillvaron. Ledarens uppgift blir också att frigöra medarbetarnas kompetens och förmåga för det gemensamma uppdraget. Ansvar för problemlösning ligger hos individen och de olika arbetsteamerna. Det dominerande mönstret i denna form av organisationskultur är att **ständigt röra sig på osäker mark**. De korta tillfällena då man befinner sig på fast mark är mera undantag än regel. Det är min tämligen fasta övertygelse att det är i denna typ av värld vi måste lära oss att leva samt leda och utveckla de offentliga verksamheterna de kommande decennierna.

7.5 Att välja aktivt eller drabbas av omständigheterna

Men hur man än väljer är det viktigt att se att man väljer. Till och med valet att inte välja alls eller valet att vänta och se är val. Jag brukar säga att detta är valet att låta omständigheterna bestämma utvecklingen.

Jag tror att ett betydligt bättre val är att proaktivt bestämma sig för att föregripa utveckling, fatta beslut innan det är för sent och kanske till och med vara en av de aktörer som ritar framtidens karta i stället för att få sig den tillskickad per postorder.

I mitt huvud blir **den reaktiva vägen också strutsen väg**. Kanske har detta val att göra med osäkerhet, kanske med ovana. Men något säger mig att den i stor utsträckning har att göra med rädsla. Mod att välja väg efter sin övertygelse innan man ännu är helt säker och viljan att ta risker för att uppnå viktiga mål har alltid utgjort ett av den gode ledarens adelsmärken.

7.6 En framtid

Vad ska vi då göra med vår framtid? Kommer den bara att inträffa eller kan vi göra något åt den? Min bild är mycket entydig. **Vi inte bara kan, vi måste välja framtid.** Till och med alternativet att inte välja alls, att låta utvecklingen ha sin gång och att på ett klokt sätt reagera inför nya omständigheter då de inträffar är ett val. Man skulle kunna säga att det är valet att låta sig drabbas av omständigheterna.

Jag tror att **ju förr vi inser att den mycket betydande omställning jag har pekat på i denna skrift är på väg, desto mindre smärtsamt blir valet.** Det betyder inte att du som läsare behöver hålla med mig på varje punkt. Det betyder bara att du delar uppfattningen att vi står inför en betydande förändring av förutsättningar, spelregler och uppdrag för den gemensamma sektorn i framtiden. Ju längre vi väntar desto tuffare blir omställningen. Desto fler svåra beslut har vi bundit oss fast för.

Vi kan inte undkomma detta förlopp, men **vi kan välja att tackla problemet tidigt och proaktivt eller vi kan välja att vänta och se för att reagera när det väl är dags.** Vad jag tycker kan det väl knappast råda någon tvekan om

7.7 Behovet av en vision & en strategi

Men för att kunna välja framtid krävs några olika saker. Det första är att **man på egen hand gör en analys av den framtid man går till mötes.** Den kan vara lik den jag har gjort och den kan vara annorlunda. Men man måste ha en bild av vad man har att tackla. I praktiken innebär det att var och en som ska fatta beslut kring dessa frågor måste göra en egen analytisk och känslomässig resa av det slag vi här gjort tillsammans.

Det andra är att med utgångspunkt av vad man vill uppnå **formulerar en framtids bild, en vision** eller kanske det Ernst Wigforss en gång kallade preliminära utopier. Man måste skaffa sig en färdriktning, kompass eller målbild.

Det tredje är att formulera **någon form av strategi för hur man ska ta sig dit**. Hur ska färdvägen se ut. Hur ska man hantera hinder och motstånd. Hur ska processen ledas och hur ska man motivera och entusiasmera medarbetarna under resans gång.

Sedan är det bara att sätta igång. Lycka till.