

På tröskeln till en ny värld

Värderingsförskjutningar inom offentlig verksamhet

EN ESSAY

Ingvar Nilsson/OFUS

i.nilsson@seeab.se

Version 1:0 2001-03-10

1. MITT I ETT PARADIGMSKIFTE

Det västerländska samhället befinner sig mitt i en grundläggande förändringsprocess. **Ett epokskifte**, ett kvantumsprång, ett paradigmskifte eller en metamorfos. Detta fenomen har många olika namn. För enkelhetens skull kan vi kalla det **övergången till det postindustriella samhället**.

Denna språngvisa förändring har stora konsekvenser för oss på många plan. Detta gäller i all synnerhet för dem av oss som på olika sätt arbetar i eller nära den offentliga sektorn. Man skulle lugnt kunna säga; ingenting är längre som förut.

De uppenbara delarna handlar om förändring av arbetsförutsättningar, tillgången på resurser, förändring av uppdragets formulering eller styrmodeller. Dessa förändringar är relativt enkla att upptäcka och därmed möjliga att hantera och förhålla sig till på något vis

Men de andra delarna, de som handlar om **värderingsförskjutningar, nya synsätt, en förändrad organisationskultur** etc.? Dessa delar är betydligt svårare att upptäcka. Ett första skäl är att egna värdesystem och mönster alltid är svåra att upptäcka för dem som är mitt inne i dem. För en fisk är vatten ett självklart tillstånd som vare sig går att upptäcka eller förklara. För det andra är de dessutom (delvis som en följd av det första) svåra att hantera, bearbeta och förändra. Man kan som bekant inte blåsa upp en ballong inifrån.

Denna essay¹ syftar till att försöka sätta strålkastaren på de värderingsförändringar som den offentliga sektorn idag befinner sig mitt inne i. Jag kommer att ta min utgångspunkt i en bild av den offentliga organisationen som delvis styrd av sin organisationskultur. Jag kommer att försöka beskriva några drag i denna organisationskultur och därefter peka på vilka förändringar som tycks vara på gång och förestående. Jag kommer också att försöka beskriva hur detta kan komma att beröra några nyckelgrupper som är verksamma i eller berörs av den offentliga sektorn. Mitt anslag är att problematisera ett antal frågeställningar och väcka frågor. Jag målar bilden i tämligen grälla färger för att därigenom kanske framkalla reaktioner och debatt. En debatt som förefaller vara viktig om den offentliga sektorn ska komma ur detta paradigmskifte vital och livskraftig.

2. EN ORGANISATION I OTAKT

2.1 Att förändra en organisation

Låt mig närma mig vårt problem genom att ställa frågan, vad är en organisation? Och hur kan man gå tillväga då man vill förändra en organisation? Då man ska beskriva en organisation kan man göra detta på flera olika vis. Det kanske vanligaste är att beskriva organisationen med hjälp av klossar, linjer och rutor. Det vi brukar kallas organisationschema. Ett något modernare sätt är kanske att beskriva de flöden som sker i organisationen och som skapar mervärde - så arbetar man ofta i kvalitetsutvecklingsarbete. Ett tredje sätt är att beskriva organisationen med hjälp av en bärande metafor - den bild som i ett nötskal fångar organisationens själ - vare sig det är maskinen, hjärnan eller plasmaklumpen.

Sättet att beskriva organisationen, det perspektiv man väljer, avgör i högsta grad det man först ser i organisationen, därefter hur jag läser, tolkar och drar slutsatser av situationen och slutligen vilka åtgärder jag vill vidta då organisationen förändras.. Följande fyra infallsvinklar eller perspektiv tycker jag kan vara meningsfulla att använda sig av. De sätter fingret på olika saker och ger delvis olika svar på frågor om hur en förändringsprocess ska lyckas.

Struktur; organisation, styrsystem, regelverk, delegationsordningar, metodik och metoder. Detta är det vanligaste sättet att beskriva en organisation eller genomföra organisationsförändring. Strukturförändring anses ofta vara liktydigt med organisationsförändring

Strategi; mål, metoder, prioriteringar i tid och rum, planer utgör ofta organisationens fokus och kärna ur ett styrningsperspektiv. Det är ofta utifrån detta perspektiv man utformar verksamhetsplaner, utvecklingsplaner, affärsplaner etc. Den strategiska ledningen brukar ofta anses vara en nyckelfunktion i en organisation. Strategifrågor brukar ofta vara en fråga för staber och ledningsgrupper.

¹ Den språkliga innebörden av ordet "essay" är att försöka och att pröva en tankegång som ännu inte är fullgånge. Denna essay är just detta, ett försök att pröva en ännu inte helt färdigtänkt tanke för att i dialog med läsaren pröva dess hållbarhet

Processer; relationer, samspel, interpersonella förhållanden, kommunikation, aktiviteter, handlingar. Inom detta fält hittar vi de sociala relationerna, det kollektivt undermedvetna, gruppdynamiken, de dolda drivkrafterna, sättet att samtala etc. Att genomföra en organisationsförändring som inte beaktar processerna i organisationen leder sällan till framgång

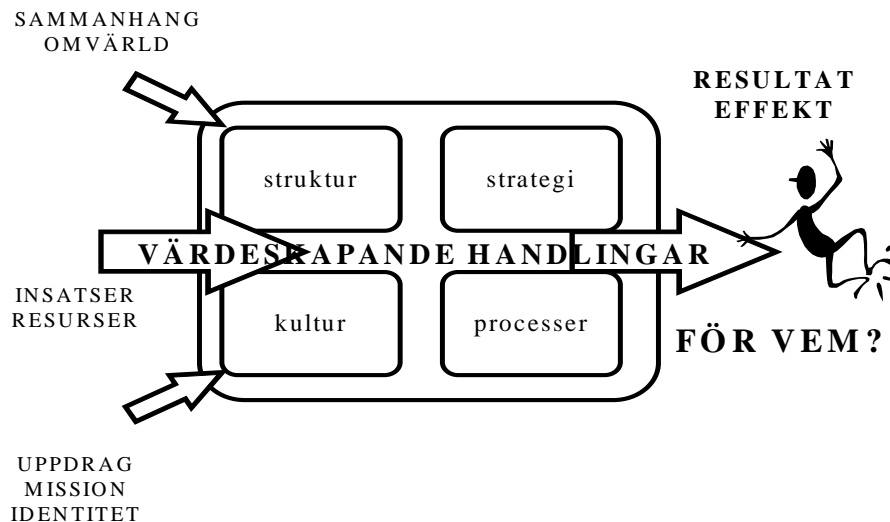
Kultur; grundläggande värderingar, mission, synsätt, existentiella frågor, medvetenhet, trossystem, "beliefs", mentala kartor. Detta är betydligt mera försummat fält. Organisationskulturen beskriver hur människor, tänker, agerar och resonerar i en organisation. Frågorna om organisationens identitet ryms inom detta fält. En organisationsförändring kan i princip aldrig lyckas om den går på kollisionskurs med organisationskulturen.

Man skulle kunna säga att dessa fyra olika perspektiv utgör fyra olika sätt att beskriva en given organisation. De två första beskriver den ytliga och synliga aspekten av en organisation, de två senare det mera grundläggande och underliggande. Struktur och strategi beskriver det som organisationen oftast är medveten om själv, medan kulturer och processer ofta tillhör organisationens undermedvetna. Man skulle kunna säga att de två första aspekterna är det organisatoriska isbergets synliga del, de två senare det som ligger dolt under vattenytan.

Kring dessa fyra perspektiv och förändring finns det minst tre olika synsätt. Det första, och kanske vanligaste är att kort och gott betrakta den synliga delen av isberget och hävda att **strukturförändring och nya strategier är organisationsförändringens kärna**. Detta håller jag inte med om. Detta är "the easy way out", tron på en magisk "quick-fix", lätt och tydligt att genomföra, men i grund och botten relativt effektlöst. Dessutom känner de allra flesta chefer till detta förhållande.

Sedan finns det de som hävdar att **inget av dessa fyra perspektiv är mer rätt än det andra**. Men som medger att valet av perspektiv också bestämmer hur man kommer att fatta beslut och agera i förhållande till organisationen. Det bestämmer ens synsätt och handlande. Och olika infallsvinklar kommer att ge olika sorters effekt. Detta är en mera insiktsfull ståndpunkt. Man väjer inte för att ställa dom svåra frågorna, men man tar inte konsekvenserna av svaren.

Den tredje ståndpunkten, och som jag vill bekänna mig till, är **att all verklig organisationsförändring sker genom att i grunden påverka kultur och processer i organisationen**. Detta är den i särklass svåraste infallsvinkeln på förändringsproblemet. Och jag vill drista mig till att hävda att den inte bara är den effektivaste, utan egentligen den enda effektiva. Med detta synsätt blir struktur- och strategiförändringar endast redskap och hjälpmedel för att påverka de underliggande faktorerna. Endast medel, och inte mål i sig. En sorts hävstångar och spett som man baxar in under organisationen för att få den i rullning. Förändringar av strukturer och strategier blir ramar och med hjälp av dessa ritar man upp spelplanen för det egentliga huvuddramat; det som ligger under vattenlinjen.



I en organisation utgör alltså dess **struktur, strategi, kultur och processer** enbart olika sidor av samma mynt, fyra olika infallsvinklar på samma frågeställning. De utgör olika sätt att beskriva organisationen. Med olika tyngd, men alla viktiga. Och det är inte möjligt att förbise någon av dem. Icke att förglömma att varje social organisations kärna är **människorna**. Det är alltid människorna och deras handlingar som bär och utgör organisationen i konkret mening.

Dessa fyra olika aspekter av organisationen måste vara i fas med varandra samt i harmoni med både **organisationens uppdrag** och **omvärldens krav** för att organisationen ska kunna vara effektiv

För att uppnå en **betydande och varaktig förändring** är det alltså på inget sätt tillräckligt att påverka en, två eller tre av dessa. Samtliga fyra variabler måste påverkas. Min erfarenhet säger mig att **kulturvariabeln** och i viss mån **processvariabeln** är de mest försummade och kanske starkast konserverande krafterna. Men samtidigt säger mig mina erfarenheter att då man väl lyckats påverka dessa faktorer är genomslaget förbluffande starkt. Men jag tror egentligen mer än så; nämligen att detta är en förutsättning för varaktig och betydelsefull förändring.

2.2 Strukturer och strategi i spjutspetsen

Om vi med ovanstående modell i minnet försöker beskriva offentlig verksamhet under de senaste tio åren kan vi direkt se att ovanför vattenytan har antalet förändringar varit förbluffande många och stora. Man brukar t.ex. säga att enbart socialförsäkringssystemet har förändrats fler än 200 gånger bara på en tvåårsperiod. Dessa förändringar har verkligen trängt på djupet i vårt sätt att organisera och styra offentlig verksamhet. Till att börja med har vi alla **huvudmannaskapsförändringar** såsom ädelreformen, LSS-reformen och därefter psykiatrireformen och olika försök med kommunal primärvård.

Då det gäller **styrssystem har beställar-utförarmodeller** introducerats i stora delar av landet inom socialtjänst, skola och sjukvård. **Konkurrensutsättning** är idag en i de flesta politiska läger mer eller mindre accepterad styrmodell. **Privata utförare** är idag etablerade inom

praktiskt taget alla delar av offentlig verksamhet. Mångfald i utförarledet är ett faktum. **Kundvalsmodellen** har under flera år tillämpats under namn som skolpeng och dagispeng eller hemtjänstcheck. Man introducerar nu på flera platser även en check för särskilt boende för äldre.

Gränserna för vad som är **myndighetsutövning** eller ej prövas på flera håll i landet. Stockholm är först ut med att konkurrensutsätta delar av socialtjänstens kärnverksamhet; familjeutredning, socialbidragsutredningar etc. **Effektivitetskrav, nya utvärderingssystem och olika modeller för kvalitetsutveckling och kvalitetsstyrning** ställer krav på ständig förändring och utveckling av verksamheten.

Men den kanske allra starkaste underliggande förändringen eller trendrottet under 90-talet är insikten om att resurserna för **den gemensamma sektorn inte kommer att växa** i evighet och att de begränsade (i under vissa perioder minskande) resurserna framtvingar **obehagliga prioriteringsbeslut**. Riksdagen har i denna fråga ålagt sig själv disciplinerande åtgärder i form av ett budgettak som inte får överskridas. Kanske ett sätt att råda bukt på överbudspolitikens ständigt-mer-sjuka. Till följd av detta har **gapet mellan vad man (t.ex. medicinskt-tekniskt) kan, förväntas eller borde uträtta inom den offentliga verksamhet och vad man faktiskt inom rådande ekonomiska ramar har råd att utföra ständigt ökat**. Detta har lett till diskussioner om vad som är gränserna för det offentliga ansvaret inom områden som konstgjord befruktning för barnlösa par, kejsarsnitt för kvinnor som är rädda för en konventionell förlösning och Viagra för impotenta män.

Allt detta har på en tioårsperiod i grunden förändrat strukturer och strategier inom den offentliga verksamheten. Man kan på goda grunder säga att ingenting är längre som förut.

2.3 Processer och relationer släpar efter

Hur ser det då ut under vattenytan? Hur ser samspel, relationer och processer ut? Hur har de grundläggande synsätten och värderingarna förändrats under samma period? Lite förenklat kan man säga att de underliggande förändringarna på intet vis har varit i takt med förändringar i strukturer och strategier. I grund och botten är **den förhärskande organisationskulturen idag inte särskilt annorlunda än för tio år sedan**.

Visst har det hänt en del då det gäller synen på **effektivitet och styrning**. Och naturligtvis har den höga förändringstakten påverkat de flesta medarbetare. Men värderingar och organisationskultur är något som inte ändras särskilt fort. Trögheten i denna förändringsprocess är betydande. I en organisation sker detta ofta genom att nya medarbetare tillkommer eller genom att man arbetar medvetet och långsiktigt med frågan. För offentlig verksamhet överlag har man de senaste tio åren gjort ingetdera. Mycket få personer har nyrekryterats under denna period. Tvärtom har **organisationens kulturbärande skikt** (både på chefsnivå och medarbetarnivå) utgjorts av 30-, 40- och 50-talister som de allra flesta har rekryterats under guldåren och den svenska modellens glansdagar. Många av dessa skolades ideologiskt och värderingsmässigt under sin studentperiod i sent 60-tal och tidigt 70-tal. **Dessa personers värderingar förefaller i stort vara oförändrade**. Detta utgör ingen grogrund för några omfattande värderingsförskjutningar.

I ledningstermer har problemet knappast alls uppmärksammats. Förmodligen har man vare sig sett det eller ansett det vara viktigt. Man har varit fullt upptagen med att **hantera alla förändringar på struktur- och strateginivån.**

2.4 Att leva med en organisation i otakt

Vad betyder detta? Det enkla svaret är att vi har **en organisation som går i otakt**. Rådande styrsystem och strategier står i konflikt med de underliggande processerna och kulturen hos medarbetarna i organisationen. Detta kommer att leda till att både de som leder dessa organisationer och de som är medarbetare i dem drabbas av en mängd svårigheter.

Paradoxerna och motsägelserna kommer att bli många. Skillnaden mellan vad man säger och säger sig vilja göra och vad man faktiskt gör kommer att bli besvärande. Det kommer att bli **ständiga intressekonflikter** mellan de styrsignaler som ledningen ger och det mer eller mindre tydliga motstånd mot vissa av dessa signaler som organisationens medarbetare gör. Dessa **motkrafter kommer att skapa ineffektiviteter** och dåligt resursutnyttjande. Det kommer att uppstå **förtroende- och kommunikationsgap** mellan ledning och medarbetare.

Denna typ av motsättningar går att hårbärgera under en period eller då dessa spänningar hålls inom rimliga gränser. Men vid någon tidpunkt **måste man ta konsekvenserna** av detta. Sanningens ögonblick är inne. Då är det dags att gå tillbaka till de värderingsmässiga grunderna för organisationens existens. I vårt fall handlar det om grunderna i folkhemstanken. Det som en gång formulerades av Per Albin Hansson; i det goda hemmet ska det inte finnas några kelgrisar, inte finnas några utstötta...

Det var denna värdegrund som en gång utgjorde **plattformen för folkhemsbygget**. Folkhemmets värdegrund har egentligen inget att göra med begrepp som offentlig sektor eller många av de värdesystem som inom ramen för den sociala ingenjörskonsten ledde till uppbyggnaden av alla våra övergripande centrala system för välfärd. Dessa system kan egentligen mer ses som redskap som använts under en epok för att förverkliga folkhemstankens idéer. Men de är just redskap eller medel för att uppnå målet – det goda hemmet. Inte målet i sig.

Vad vi nu har att göra är att fundera över **hur vi kan återerövra dessa grundläggande värdesystem** baserade på lättbegripliga men abstrakta begrepp som solidaritet, rättvisa, valfrihet, humanism och jämlikhet. Vi måste också se hur dessa värdesystem kan harmoniera med de förändringar av styrsystem och strukturer som skett de senaste tio åren

För att göra detta måste vi först göras oss en bild av vilka centrala och grundläggande värderingar och synsätt som har cementerats fast under de senaste 50 årens välfärdsbygge. Vilka är dessa värderingar och vilka är deras konsekvenser? Därefter får vi fundera över vad vill göra åt dem och vad vi kanske vill ha i stället.

3. FYRA GRUNDVÄRDERINGAR I DAGENS OFFENTLIGA ORGANISATIONSKULTUR

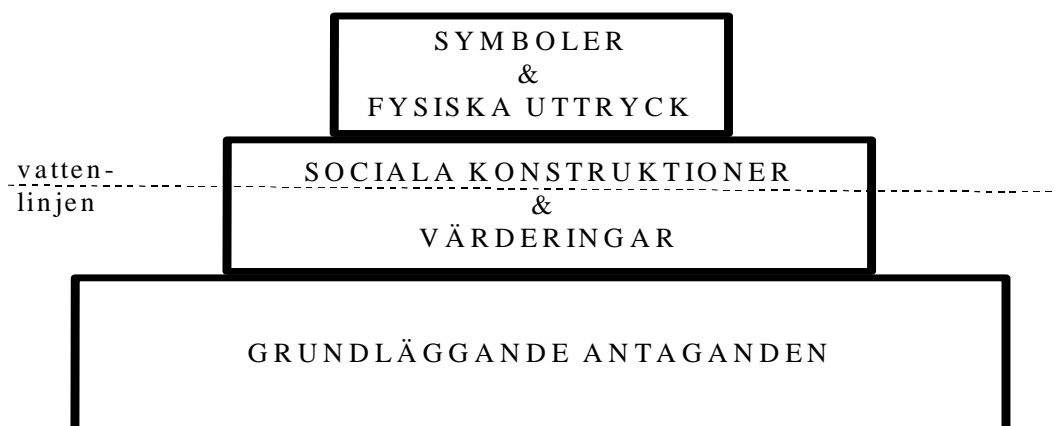
Vi närmar oss därmed frågan om vilka viktiga värderingar som ryms inom den organisationskultur som är förhärskande inom en stor del av våra offentliga organisationer.

Innan vi gör detta kanske vi måste göra en kort utflykt och beskriva vad vi menar med begreppet organisationskultur.

3.1 Organisationskulturen som ett isberg

Det finns många olika definitioner av **begreppet organisationskultur**. Ett sätt är att säga att detta är **ett samlingsbegrepp för de kollektiva synsätt och värderingar som råder inom en organisation**. Ett annat sätt är att tänka på organisationskultur såsom ett isberg. Då får vi klart för oss att det finns tre skikt. Det som är synligt och påtagligt - ovanför ytan, det som ligger i eller strax under vattenytan och som med en viss ansträngning låter sig observeras, och det som ligger ännu längre ner och som vi bara kan ana. Det är också där som den egentligen massan och kraften i ett isberg ligger.

ORGANISATIONSKULTUREN SOM ETT ISBERG



3.1.1 Ovanför vattenytan

På den översta nivån möter vi allt det synliga, **det observerbara**. Det vi kan ta på. Jag skulle med anledning av ett uppdrag besöka chefen för en försäkringskassa. I receptionen anmälde jag mitt ärende och vem jag sökte. Vad är ditt personnummer blev svaret. Aha, tänkte jag, här upphör Ingvar Nilsson att existera och in träder 470523-5340. Här har vi också de **synliga symbolerna** för att man tillåts vara med i klubben. Unga värnpliktiga i pansartrupperna får göra det så kallade baskerprovet för att erövrta rätten att bära denna, för dem statusfyllda symbol. Guardian Angels i Stockholms och New Yorks tunnelbanor har sina lättidentifierbara jackor. Liksom Hells Angels och golfspelarna. Men vi har andra igenkännings signaler.

Språket är ett. För flera år sedan hade jag ett uppdrag inom en mycket speciell sjukvårdsorganisation. Min första träff var i ett personalrum. Genast då jag kom in i rummet kändes det bekant. Det var sättet att slänga käft, ordvalet, minerna. Efter en kort stund hittade jag nyckeln in till kulturen; jag hade hamnat på lumppartidens logement. Det gav mig också stöd för hur jag skulle möta denna grupp av människor.

Mera uppenbara faktorer är **hur människor klär sig** - stå utanför de olika föreläsningssalarna en dag på Stockholms Universitet och du kan klart urskilja (på gruppnivå naturligtvis) vem som kommer från ekonomlinjen, juristlinjen och socialhögskolan. Efter lite träning har du sannolikt mer än 80% säkerhet i dina observationer. Kläder fungerar som en sorts informell klubbdräkt. Kostymen ger ett kollektivt pansar mot omvärlden, på samma sätt som palestinaschal och näbbkängor en gång gav det i FNL-rörelsen.

Möblering, kontorsrum och andra uppenbara maktsymboler hjälper oss också att förstå. Gör ett experiment. Gå in i den lokal den egna politiska styrelsen eller ledningsgruppen brukar utnyttja och fundera över om den är möblerad med utgångspunkt i; här ska skapas nya idéer, nya tankar ska väckas och kreativiteten ska flöda. Eller om den är möblerad för att uttrycka makt, formalism, ställningstaganden till redan formulerade tankar.

3.1.2 / kallsuparnas land

På den nivå vi nu rört oss är det mesta observerbart och man är i regel (men inte alltid) medveten om vad som sker. Strax därunder, precis i vattenbrynet rör vi oss på en förmedveten stundtals omedveten nivå. Nu pratar om lite andra saker som människors **värderingar**, vilka **etiska principer** som gäller inom en viss yrkesgrupp. Här har vi också alla de mer eller mindre omedvetna **regler** som gäller för umgänget. De dolda spelreglernas territorium. Har man rätt att vara oöverlagd och obetänksam eller stämplas man som dum. Hur ser man egentligen på **misstag**. Är misstag ett sätt att testa gränser och skapa kunskap eller är misstag också personliga misslyckanden. Är **risktaganden** något som premieras eller något som man undviker. Jag fick en gång en belysning av denna fråga kring ett komplicerat projekt jag var engagerad för att bistå. Av för mig oförklarliga skäl hände inget, allt stod bara still. Jag fick svaret en dag i en lunchkö då jag stod strax bakom den ansvarige handläggaren och hörde honom säga till en kollega ungefär så här, det här är svårt, det kan bli fel, men om någon ska begå fel i det här sammanhanget är det inte jag! Ridå. Som bekant är det enda riktigt säkra sättet att undvika att begå fel att inte göra något alls.

Vilka är egentligen organisationens **hjältar och förebilder**. Jag var inbjuden till ett möte med en ledande borgerlig landstingspolitiker och blev inbjuden till hans tjänsterum. På ena väggen hängde tre porträtt; Kungen, Margret Thatcher och Ronald Reagan. Jag förstod med detsamma vilka som var denna organisations hjältar. På denna nivå kan man också avlyssna organisationens **bärande myter och hjältelegender** som ett inträde till att förstå organisationen på djupet. Vid ett uppdrag jag hade för en psykiatrisk organisation återvände man alltid till myten om guldåldern för 20 år sedan då man varit en spjutspets och en förebild för hela landet. Nu var läget annorlunda. Dåtidens framgångsmodell hade förvandlats till ett släpänkare. Men myten om guldåldern levde kvar.

Dom här bilderna ger oss tillträde till en nivå att förstå en organisation som är nödvändig att få tillträde till för att effektivt kunna bedriva ett förändringsarbete

3.1.3 / havets djup

Men vi måste ner ännu djupare. Ner i de mörka vatten där de **grundläggande antaganden om livet** som man delar kollektivt existerar. De existerar normalt på en så omedveten nivå att

man inte ens är medveten om att man är omedveten om dem. De har samma status i tänkandet som vatten har för fisken. De utgör ett naturligt tillstånd och man känner inte till ett liv utan dem. Därför är de svåra att beskriva.

På denna nivå har vi fenomen som **världsbild och människosyn**. Är livet en strid, en kamp mellan intressen eller är livet något annat. Är **konflikt- eller är harmoniperspektivet** det som dominerar? Är det jag mot världen? Eller gäller; enade vi stå söndrade vi falla? Är vi civiliserade varelser med en utvecklad och god konfliktlösningsförmåga eller är detta bara en yttlig fernissa som flagnar av vid minsta yttre påfrestning?

Men det handlar också om **centrala värderingsfrågor inom vård och omsorgsvärlden**. Vad är friskt och vad är sjukt? Hur uppstår sjukdomstillstånd? Ska jag lägga mitt fokus på det friska eller sjuka hos individen? Här vet vi att vissa yrkesgrupper (t.ex. arbetsterapeuter) har sitt fokus och sin yrkesidentitet fokuserad på det friska hos människan medan andra yrkesgrupper (t.ex. sjuksköterskor) har sitt fokus mot det sjuka. Detta leder också till helt olika förhållningssätt och bemötande av den enskilde – tillspetsat; kravställande rehabilitering respektive omhändertagande omvårdnad.

Detta har också att göra med våra **förklaringsmodeller** kring olika fenomen. Beror psykiska sjukdomar - eller för att ta något helt annat skillnaden mellan män och kvinnor - på biologiska mekanismer eller är de främst förorsakade av de sociala betingelserna? Detta kommer också att beröra begrepp som vad är normalt och vad är normalitet – det vi brukar göra, det som tillräckligt många gör, det som majoriteten gör, det som är den rådande samhällsuppfattningen.

Nära dessa frågor ligger **synen på människan** som en kapabel varelse bredd att ta ansvar för sitt liv eller individen som någon som drabbas av omständigheterna. Är människan i grunden en väljande varelse eller är människan ett offer för sitt sammanhang (dvs. har jag en existentialistisk livssyn eller ej). Detta leder till tankar om vem som har ansvar för mitt liv och min hälsa? Är det jag eller samhället? Är det mitt barn och mitt ansvar eller samhällets? Och vad är konsekvenserna av dessa svar?

Här hittar vi också frågor om huruvida **människan är lat och ond** och behöver kontrolleras och stimuleras. Eller är **människan öppen, nyfiken och aktiv** (det vi en gång i tiden kallade Mc Gregors X- och Y-teorier om människan)? Är människan (med 99% av sin arvs massa gemensam med en apa) inget annat än en adrenalinstinn babianhanne eller är människan också något mer? Någon med en själ, en ande? Med förmåga till både det goda, osjälviska och det subtila?

Den här nivån på organisationskulturen är svår att komma åt. Den kan nästan enbart förstås eller tacklas med indirekta metoder. Detta är sällan saker man ser eller ens pratar om. Man upptäcker dessa förhållanden genom att studera organisationskulturens mer synliga yttringar – det som finns ovanför vattenytan. För att förstå denna nivå krävs en aktivering av andra tankenivåer än det logiska tänkandet. Vi förstår oftast världen bäst på denna nivå med hjälp av bilder och symboler. Det subtila språket. Men vi kan också förstå denna nivå genom de fysiska uttryck, språk och symboler som uppträder på organisationskulturens mer synliga nivåer.

Men alla dessa frågor är viktiga eftersom de (oftast) utgör **omedvetna eller undermedvetna antaganden om världen som präglar oss - enskilt som individer och kollektivt i våra**

organisationer. Det är sannolikt ingen överdrift om man påstår att vissa svar på dessa frågor återkommer oftare än andra i våra offentliga system. Det är tämligen självklart att de grundantaganden om människan och livet som präglar ett nunnekloster, Hells Angels och en gruppobstad för utvecklingsstörda varierar och att denna variation har stor betydelse för hur man betar sig både internt och i förhållande till omvärlden.

Låt oss nu med denna översiktliga bild av begreppet organisationskultur närma oss vad som jag tycker präglat den offentliga sektorns organisationskultur under de senaste 50 åren. Jag tycker mig då hitta fyra ganska tydliga grupper av kollektiva värderingar som starkt präglar den offentliga organisationskulturen; **expertifieringen, hierarkiseringen, specialiseringen och standardiseringen.** Dessa fyra mekanismer har en gång växt fram (med början från 1930-talet och framåt) i vårt gemensamma välfärdsbygge som ett uttryck för att vilja hjälpa och bistå, som ett led i att bygga bort Fattigsverige. De har förmodligen en gång uppfattats som lika funktionella som dåtidens byggnadsstil (funkisen) eller det löpande bandet inom industrin. De tillkom under en tid då den svenska folket hade en låg utbildningsnivå, fattigdomen var utbredd och urbaniseringsprocessen ännu inte fullföljd. De tillkom under en helt annan tid. De utgör restprodukter av Fattigsverige.

Dessa mekanismer har förmodligen också en gång i högsta grad bidragit till att göra vårt samhälle bättre. De har med säkerhet tillämpats med goda avsikter. De var förmodligen också kompatibla med de strukturer och styrsystem som vara förhärskande under den sociala ingenjörskonstens epok. Men liksom vägen till helvetet kan vara kantat av goda föresatser har dessa mekanismer en del **icke avsedda negativa bieffekter.** Det är dessa bieffekter som är intressanta att studera då vi nu befinner oss i en helt ny värld med nya förutsättningar, strukturer och styrsystem.

3.2 Expertifiering och inlärd hjälplöshet

Den första av dessa mekanismer är den expertifiering av vårt samhälle som har skett inom ett stort antal områden. Denna process spänner över allt från barnomsorg via sjukvården till skolan och socialtjänsten. Inom alla dessa områden har den professionella experten fått en allt större och viktigare roll. Inom mödrahälsovården bistår experter med amningshjälp. Inom barnomsorgen finns experter på barn med särskilda behov (vilken tur att man inte är född idag med alla dessa bokstavsdiagnoser!!!). Inom skolan förväntas man mer och mer överta den fostrande rollen. Inom socialtjänsten finns särskilt utbildade personer som är professionella behovs- eller biståndsbedömare. Inom sjukvården fullkomligt vimlar det av experter. Och allt detta har naturligtvis växt fram utifrån känslan av att vilja hjälpa och bistå.

Omhändertagandets och hjälpsamhetens filosofi. Och vi har också fått hjälp inom praktiskt taget alla samhällsområden. Den offentliga sektorns resurstillskott under de gångna 50 åren är enorma. Vi pratar i reala termer om lång över 1000%

Men samtidigt har vi också fått många andra saker på köpet. Alla dessa experter tenderar att åsätta oss **diagnoser och etiketter.** Vi har Damp, är utvecklingsstörda, dementa, neurotiska eller border – line - personligheter. Och detta är väl bra, men samtidigt **stigmatiserar det oss och fokuserar på det sjuka.** Kanske har det att göra med att alla dessa experter finns där för att hjälpa oss med alla våra brister och ofullkomligheter. Och ärligt talat om man läser en bok om narcissism – vem känner inte igen sig lite grand? Vem är inte i någon mån självupptagen? Denna fokusering på det sjuka, det avvikande skapar en intressant effekt av typen ju fler

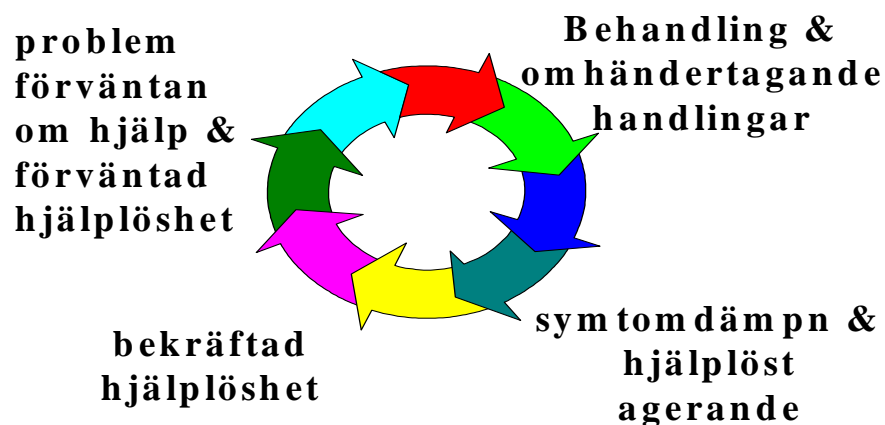
poliser desto fler brott. Inom ett sjukvårdsområde jag arbetat med ville man minska trycket på akutsjukvården genom att bygga upp en jourverksamhet inom primärvården på vårdcentralerna. Effekten blev att vårdbehovet och vårdkonsumtionen ökade på båda platserna. För stora delar av offentlig verksamhet gäller inte marknadsprincipen att efterfrågan skapar utbud utan tvärtom att utbudet skapar sin egen efterfrågan.

Kanske detta har att göra med att den expertifierade strukturen bygger på ett stort inslag av **professionella hjälpare** som bygger hela sin yrkesidentitet på att lindra, hjälpa och bistå. Och det är väl bra, för det är många som behöver stöd. Men problemet är att rollen som hjälpare förutsätter en motspelare som intar **rollen som hjälplös**. Om man tittar på denna mekanism och det moderna begreppet **kund** i offentlig verksamhet blir effekterna lite märkliga. Kunden förväntas (i varje fall enligt nationalekonomisk teoribildning) vara suverän, välinformerad, välja logiskt och rationellt och vara jämbördig säljaren av varan eller tjänsten. Översatt nu detta till offentlig verksamhet hur väl stämmer detta för en förlösande mamma, en orolig dagisförälder, en förvirrad äldre person som behöver bistånd? Eller för att spetsa till det; hur ofta är du benägen att gräla med din tandläkare just före en rotfyllning. **Beroende och ojämlikhet** är mer tydliga inslag än marknadsidealets kundroll.

Det som händer i den professionaliserade och expertifierade miljön är att individen fräntas (eller överlämnar) ansvar och **ansvaret överlämnas till det offentliga**. Föräldrar som anser att skolans roll är att överta fostrarrollen. Boende som anser att socialtjänsten har ansvar för de sociala nätverkens roll. Intresseorganisationer som anser att det är sjukvårdens roll att mammor ammar sina barn.

Detta leder till **en självförstärkande mekanism** av det slag som visas i figuren nedan. Då människor får problem förväntar man sig att få hjälp men som en icke avsedd biprodukt finns också en förväntan om att någon professionell ska ta över ansvaret för situationen (ta ansvaret för min värkande rygg och lös problemet låter det icke formulerade men väl tänkta kravet). Jag får då min behandling. Mina symptom dämpas och jag blir omhändertagen. Och vem vill inte (åtminstone då och då) bli omhändertagen? Detta leder till att jag agerar hjälplöst, passivt och som objekt. Vad som då inträffar är att både jag och de professionella får hjälplösheten bekräftad. Vi får så att säga båda rätt. Och vem vill inte ha rätt? Detta i sin tur leder till förnyade förväntningar om fortsatt framtida hjälplöshet.

hjälploshetens onda cirkel



På så sätt har vi skapat **en ond cirkel med inlärd hjälplöshet som icke önskad men betydelsefull biprodukt**. Hjälplöshet fungerar också i viss mån som narkotika. Den är beroendeskapande, självförstärkande och doserna måste hela tiden ökas för att skapa tillfredsställelse. Kanske är det därför som så många primärvårdsläkare berättar att en betydande andel av deras patienter (uppgifterna varierar mellan 25% och 50% i de samtal jag fört) egentligen inte har en fysisk eller somatiskt sjukdomsbild. Det är den sociala sidan det handlar om – behovet av att bli sedd, ompysslad och berörd. Det är inte oviktiga behov, tvärtom är de centrala mänskliga behov, men de har i grunden inte med sjukvård att göra. Och stämmer den bild jag här målat upp ligger knappast lösningen i en mer utbyggd primärvård. Snarare i nya relationer och en ny rollfördelning mellan sjukvårdens personal och deras patienter.

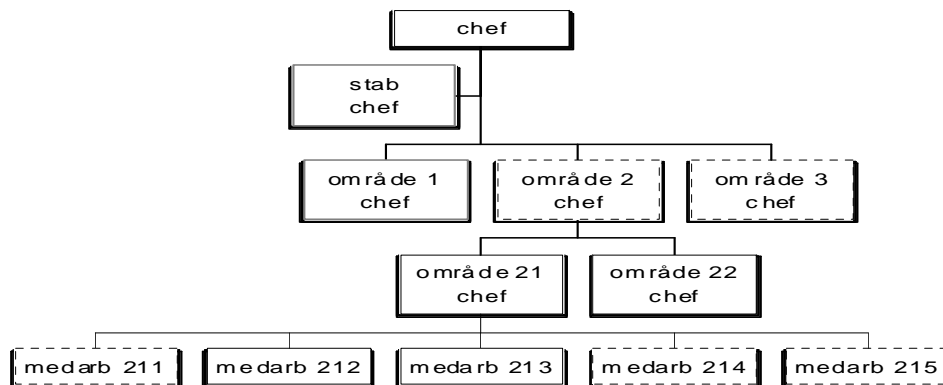
Men problemet med den inlärd hjälplösheten är att **båda parter tjänar på den** (på kort sikt). Den hjälpsökande får hjälp och slipper ta ansvar. Den professionelle hjälparen får känna sig behövd och nyttig. I den mening skapar hjälplöshetens onda cirkel **en negativ stark (och något neurotisk) symbios** mellan de två berörda parterna. Ungefär som tonårsföräldrar som inte släpper tag om sina uppväxande barn. Båda kommer därför att göra motstånd vid krav på en förändring.

Denna mekanism är naturligtvis, vid sidan av de effekter de på sikt skapar för den enskilde i form av beroendeförhållanden och för de professionella i form av ständigt växande köer, **utomordentligt kostnadsdrivande**. Dels därför att allt fler individer går in i den hjälplösa och icke ansvarstagande rollen (jag har ju betalt min skatt argumentet finns också med i bilden) och kräver resurskrävande insatser och dels därför att det finns allt fler individer som lär sig spela med detta system och blir en sorts systemmissbrukare och lär sig att utnyttja systemet för egen vinnings skull. Båda mekanismerna är lika illa. Sannolikt är den första den i volym mest omfattande. Den andra har förödande effekter för betalningsviljan för och solidariteten med våra offentliga system

3.3 Hierarkisering och infantilisering

Då jag har seminarier med personal och chefer inom offentliga verksamheter ber jag dem ibland att rita upp sin egen organisation. Jag får då i cirka 95% av fallen en figur av pyramidliknande slag ungefär som figuren nedan. Reaktionen visar två intressanta saker. För det första att man nästan alltid **tänker på sin organisation som en struktur** och mycket sällan som ett antal relationer, processer eller en kultur. Och för det andra att man praktiskt taget alltid **tänker på sin organisation som hierarkisk**. Och studerar vi rent objektivt de offentliga organisationer vi arbetar i är de samtliga strikt hierarkiskt uppbyggda. Eller vad sägs om; arbetsmarknadsdepartement, arbetsmarknadsstyrelse, länsarbetsnämnd, arbetsförmedlingschef, enhetschef och handläggare. Eller; överläkare, biträdande överläkare, vårdavdelningsföreståndare, sjuksköterska, undersköterska, vårdbiträde, receptionist, lokalvårdare. Strukturen är lika **tydlig och välordnad som i ett preussiskt regemente**, om än med något mindre tydliga gradbeteckningar. Alla offentliga myndigheter har detta som grundstruktur. Och uppifrån kommer beslut, regler, delegationsordningar, planer, befallningar, riktlinjer etc. Nere i organisation sker lydning och anpassning.

den traditionella hierarkin



Denna typ av organisationsstruktur (jag pratar nu om den renodlade modellen – inte verkligheten) har inbyggt i sig en alldeles speciell och säregen logik. Den bygger för det första på att ju högre upp i toppen man sitter desto bättre överblick, kunskap och kompetens har man. Tillspetsat skulle man kunna säga att **den förväntade dumheten hos medarbetarna tilltar ju längre ner i hierarkin man kommer**. Därför fördelar man arbetsuppgifterna så att i toppen planerar man arbetet och längre ner i organisationen utför man arbetet. Arbetet på golvet är fördelat i specialiserade delar eller fragment. På en avdelning knän och höfter, på en annan hjärta och lungor, på en tredje öron, näsa och hals. Vi skulle kunna kalla detta **arbetsdelningens princip**. Man följer den princip som Henry Ford en gång i tiden lär ha formulerat kring det löpande bandets medarbetare; ge mig en arbetare med flinka händer och utan hjärna! **Makt tilldelas uppifrån** och makt att leda tilldelas chefer. Detta ger oss en omedelbar uppfattning om var **vanmakten i organisationen** finns

Modellen 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. Ett sådant förhållande är att **all kommunikation av betydelse är vertikal**. I första hand kommando och information uppifrån och ner. Kommunikationsmönstret i denna modell präglas mer av monolog än dialog. 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 **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.

Låt oss nu fundera ett tag över hur denna typ av modell uppkommit. Den uppstod som ett svar på ledningsproblemen låt oss säga under 1872 års fransk-tyska krig². En fältherre till häst på en höjd hade att leda ett stort antal utbildade preussiska bonddrängar som dessutom var

² Modellen tillämpades naturligtvis även av Cesars legioner och Atilla Hunnens horder

analfabeter. De åtgärder dessa bondrängar hade att utföra var tämligen enkla; skjut, ladda, framåt, bakåt, vänster, höger etc. Behovet och förmågan till egna initiativ var utomordentligt begränsat. I en sådan verklighet har denna typ av modell en utomordentlig relevans. Det förefaller vara ett klokt sätt att organisera och leda en sådan verksamhet. Så vann ju också preussarna över fransmännen 1872.

Men hur ser det ut i våra moderna offentliga organisationer idag? Till att börja med kan vi konstatera att medarbetarna i våra offentliga organisationer i de flesta fall är **utomordentligt högtbildade**. I många organisationer är kunskapsnivån i nivå med moderna high-tech företag och utvecklingsbolag. Uppdraget är att **agera kundanpassat och med service som uppdrag**. Uppdraget **förändras ständigt** och i en sådan takt att chefer utomordentligt sällan har möjlighet att ha full kontroll på alla de processer som sker i organisationens olika delar.

Att leda en organisation av detta slag med samma modeller som (lite tillspetsat) 1872 års preussiska arméorganisation förefaller inte särskilt begåvat och kan inte annat än väcka starka känslor hos medarbetarna. Som konsult får man rikliga tillfällen att observera effekterna av detta. En stor del av alla de **verksamhetsplaner och måldokument** som tas fram av ledningsstrukturen har överhuvudtaget **ingen som helst betydelse för de som driver verksamheten**³. De känner inte till dem, de upplevs inte som begripliga eller man struntar i dem. Man kan ibland undra för vems skull upprättas alla dessa papper? Man kan också se att en stor del av personalens energi går åt för att lura sin ledning och skapa egna handlingsutrymmen. I en organisation frågade jag medarbetarna och mellancheferna när man hade ett ekonomiskt handlingsutrymme i sin verksamhet. Svaret jag fick var mycket tydligt men förbryllande; andra veckan i oktober varje år. Förklaringen var dock enkel; det är då vi fått vårt andra tertialbokslut men det har ännu inte nått vår chef som därför inte hunnit utfärda köpstopp.

Det finns lite förenklat **två huvudförsvarsstrategier** att tillägna sig som medarbetare i denna typ av ledningsmodell; **underordning eller revolt**. Den första modellen leder till att man **passivt anpassar** sig till det som sker och avstår från att engagera sig i övergripande ledningsfrågor. Man kan höra detta som att man anser sig inte vara delaktig i de övergripande frågorna, att man inte bryr sig, det finns andra som har betalt för att tänka osv. Konsekvensen av detta är **att ledningen inte får tillgång till all den vardagskunskap och verksamhetskunskap som medarbetarna har**. De välutbildade medarbetarnas problemlösningsförmåga och engagemang går förlorad. Och för att vara riktigt tydlig, detta är en kunskap som chefer ytterst sällan har. Resultatet blir mängder av felaktiga och olämpliga beslut. I slutändan stora effektivitetsförluster och vantrivsel hos medarbetarna.

Den andra modellen är **den ständiga revolten som försvarsstrategi**. Personal och medarbetare som ur ”under-dogens” gynnsamma läge ständigt motverkar och motarbetar ledningens avsikter. Det finns mängder med metoder för detta. Inte minst att skjuta patienter, anhöriga och media framför sig. Då man för några år sedan på ett av våra större sjukhus fick uppdraget att skära ner i verksamheten läckte personalen snabbt till media att man tänkte upphöra med vård av barn med vissa diagnoser såsom vattenskalle och äldre personer över en

³ i en primärvårdsorganisation vi arbetat med fanns ett måldokument som angav i 132 att-satser (osorterat och utan inbördes prioritering) vad som skulle uppnås under kommande år. Naturligtvis är ett sådant dokument helt meningslöst som styrinstrument. Det är i sådana lägen man blir glad över att verksamheten på golvet leds av kloka personer som förstår den djupare innebörden av sitt uppdrag

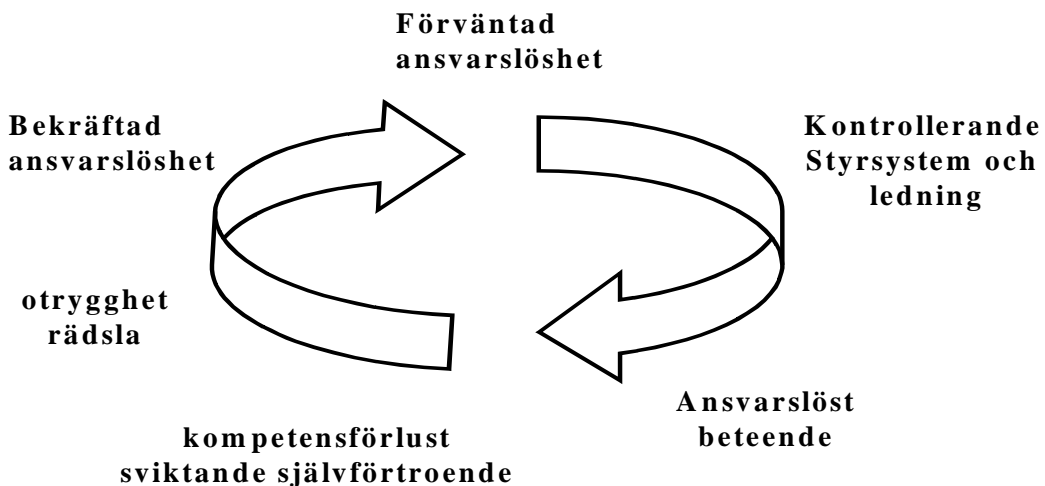
viss åldersgräns kring vissa neurologiska sjukdomar. Den mediastorm som då uppstod räckte mer än väl till för att blockera beslutet. Aktiv revolt leder till att ledningen ständigt tvingas föra en kamp mot vissa grupper av medarbetare. Energin läcker ur organisationen, vantrivseln ökar och effektiviteten minskar. Man får vad jag ibland brukar kalla en inverterad synergieffekt. Med andra så blir $1+1 = 1$.

Detta är inte en naturlag. Detta är **en reaktion på en ledningsmodell** som kommer från en annan epok och ett annat sammanhang och som tycks locka fram många dåliga egenskaper hos både chefer och medarbetare. I psykologiska termer kan man säga att modellen lockar fram **ett sorts förälderbarnspel** mellan parterna. Cheferna tenderar att bli kontrollerande och omhändertagande medarbetarna tenderar att bli ansvarlösa och upproriska. Vi får en sorts **infantiliserande och effektivitetsminskande mekanism**.

Det finns också vinster för båda parter i detta. **Cheferna kan behålla makten och medarbetarna slipper ta ansvar och har alltid en ledning att skylla på**. Men det leder också till att chefer får ägna sig åt fel frågor, ofta frågor som de inte behärskar. **Ledningsauktoriteten gröps ur**. Det leder också till att medarbetarnas förmåga och lust till utveckling och delaktighet inte utnyttjas. **Så på sikt blir båda parter, och organisationen i sin helhet, förlorare**. Även här får vi **en självförstärkande ond cirkel**.

Om chefer **förväntar** sig att medarbetarna kommer att uppträda och agera ansvarslöst, kommer man att skapa och utveckla **ledningssystem** som utifrån begrepp som kontroll och detaljstyrning utgår från detta antagande. Detta kommer att sända signaler till medarbetarna att man inte litar på dem. Man ger dem inget ansvar eller förtroende och detta kommer att leda till att man inte vare sig bli inspirerad eller benägen att ta ansvar. Man tenderar att agera **ansvarslöst**. Detta leder på sikt till **kompetensförluster** eftersom man inte ställs inför utvecklande utmaningar vilket skapar **sviktande självkänsla** och på sikt **otrygghet och rädsla** i organisationen. Genom detta får cheferna **bekräftat** att deras medarbetare vare sig vill eller kan ta ansvar. Den ursprungliga förväntningen har nu blivit **en självuppfyllande profetia**. Och vi går in i cirkelns andra självförstärkande varv. Och så kan det fortsätta varv efter varv med **ökad polarisering mellan ledning och golv i organisationen**

DEN SJÄLVFÖRSTÄRKANDE ANSVARSLÖSHETENS ONDA CIRKEL



Konsekvenserna av detta är för det första att **effektiviteten** i våra offentliga organisationer blir avsevärt lägre än vad den skulle kunna bli om chefer ägnade sig åt rätt saker och medarbetarnas kompetens och lust togs tillvara. För det andra gröper detta ur **tilltron till våra offentliga system**. Och för det tredje tilltar **vantrivseln** i våra offentliga organisationer.

3.4 Specialisering och sektorisering

Den svenska modellen är uppbyggd av ett stort antal **professionella specialister**. De allra flesta specialister inom sitt eget område men kanske inte med så stor kompetens ens inom näraliggande och angränsande områden. Specialisering är bra då den verkligen behövs. Om jag får en hjärntumör föredrar jag en högutbildad specialiserad hjärnkirurg framför Järna amatörkirurgsällskap. Styrkan med specialisering är att jag verkligen behärskar det område jag arbetar inom. Jag tillägnar mig en djupkunskap. Specialisering är också bra då den **kompetens** jag har sammanfaller med det **problem** jag ska lösa och det **uppdrag** min organisation har.

Baksidan med specialisering är att den skapar **ett visst mått av tunnelseende**. Man tenderar att se världen med hjälp av färgade glasögon där färgen bestäms av den profession man råkar ha. För en tid sedan berättade en psykiater för mig om en patient han hade haft i behandling en längre tid för depression. Så småningom visade det sig att mannens grundproblem var arbetslöshet. Psykoterapi förefaller knappast vara rätt metod för att lösa det problemet. Det visar sig att förbluffande ofta ligger fattigdom bakom diagnosen ”diffusa rygg nack besvär”. Här gäller i högsta grad; som man ropar får man svar. Man ser som professionell de lösningar på ett problem som den egna professionen, organisationen och utbildningen fokuserar på. Är man medicinskt utbildad ser man de moderna bokstavsdiagnoserna (DAMP, ADHD etc.) som problemet hos ett barn, är man socionom tenderar man att se de sociala sammanhangen och är man psykodynamiskt utbildad terapeut tenderar man kanske att se det hela som en tidig relationsstörning. Tunnelseendet skapar en organisatorisk benägenhet att endast se de delar av problemet som man är utbildad för. Detta är den direkta **motpolen till begreppet helhetssyn**.

Hela vår offentliga samhällsstruktur är uppbyggd på detta vis. **Varje problem eller åkomma har sin organisatoriska hemvist**. På så sätt har ett stort antal parallella maktstrukturer byggts upp inom alla våra olika samhällsområden. Alla fokuserade på sin avgränsade del av helheten. Jag brukar lite tillspetsat hävda att helhetssyn i det svenska samhället strängt taget bara råder i statsträdsberedningen och i familjen. För det är i familjen och hos den enskilde som alla dessa trådar på nytt löper samman. Men vad händer då den enskildes problem och organisationernas kompetens och uppdrag inte sammanfaller. Ja det som händer är det som illustreras i figuren nedan. **Den enskilde tvingas löpa ett gatlopp** mellan olika myndigheter, en sorts socialpolitiskt gatlopp. Det finns många ord för dessa människor; Svarte-Petter människor, gråzonsmänniskor, eterneller (försvinner aldrig) eller perenner (återkommer år efter år). Exakt hur många dessa människor är vet vi inte. De är dock enligt flera beräkningar många hundratusen. Det vi vet är att de är högkonsumenter av offentliga tjänster och det vi vet är att dessa offentliga tjänster sällan löser dessa individers problem.



Bakgrunden till detta problem är det specialiserade sätt som vi byggt upp samhället på. Detta leder också till att medarbetarna i de olika organisationerna har mycket lite kunskap om varandras verkligheter. Och där kunskapen är ringa tenderar fördomarna om varandra att breda ut sig.

Detta betyder att **ingen ser helheter**. Ingen ser den enskildes situation i sitt totala sammanhang. Insatser som görs sker oberoende av vad andra aktörer eller **i allra värsta fall motverkar vad andra aktörer gör**. Man kan ju knappast med denna organisationsmodell som grund hävda att man sätter patienten eller kunden i centrum. Snarare är det så att man sätter organisationen eller professionen i centrum. Det fina ordet för vad som uppstår i denna typ av miljöer är **suboptimering**. Effekten är att vi använder våra gemensamma offentliga resurser på ett **mycket ineffektivt** vis. Vid ekonomiska beräkningar vi gjort har vi funnit att de samhällsekonomiska vinsterna av en annan organisationsmodell (baserad på individens behov) kan uppgå till flera miljoner kronor för varje enskild individ och avkastningen av att investera i en sådan organisationslösning i regel uppgår till flera hundra procent på insatt kapital. Men vad som är än värre är att detta leder till att mängder av enskilda människor far mycket illa i denna gatloppsmodell. Och mängder av medarbetare får gång på gång uppleva att deras arbetsinsatser för att lösa ett problem varit förgäves.

De som vinner på detta förhållanden är naturligtvis de som är angelägna om att hävda revir och vill leva i en oförändrad status quo värld. Det finns också personer som satt i system att utnyttja våra välfärdssystem genom att utnyttja detta svarte petter spel för egen vinning skull. Men för alla oss andra är detta **en stor förlust och onödig kostnad**. Eller som Ernst Wigfors en gång sa; varje felanvänd skattekrona är ett hån mot de fattiga.

Detta problem är inte okänt för de som fattar beslut i vårt samhälle. Det har genomförts mängder med beslut för att hantera detta **gränsdragningsproblem**. Lösningar som i huvudsak eller kanske enbart finns på den **organisatoriska strukturnivån**; man har genomfört ädelreformen, omsorgsädel och psykädel – alla reformer med syfte att hantera ett gränsproblem. Man har på försök kommunaliserat primärvården på några platser. Och löst ett gränsdragningsproblem. Men på köpet har man fått nya gränsdragningsproblem att hantera. **Ty varje gång man flyttar en gräns för att lösa ett problem, får man en annan gräns att**

hantera. Liknande erfarenheter har man gjort i de så kallade socsamförsöken kring finansiell samordning. Jag tror att lösningen inte primärt ligger i att flytta gränser. Gränser kommer alltid att finnas. Jag tror att **lösningen ligger i att skapa en organisationskultur och att skapa arbetsprocesser som gör gränspassager och gränsöverskridande både möjliga och attraktiva.**

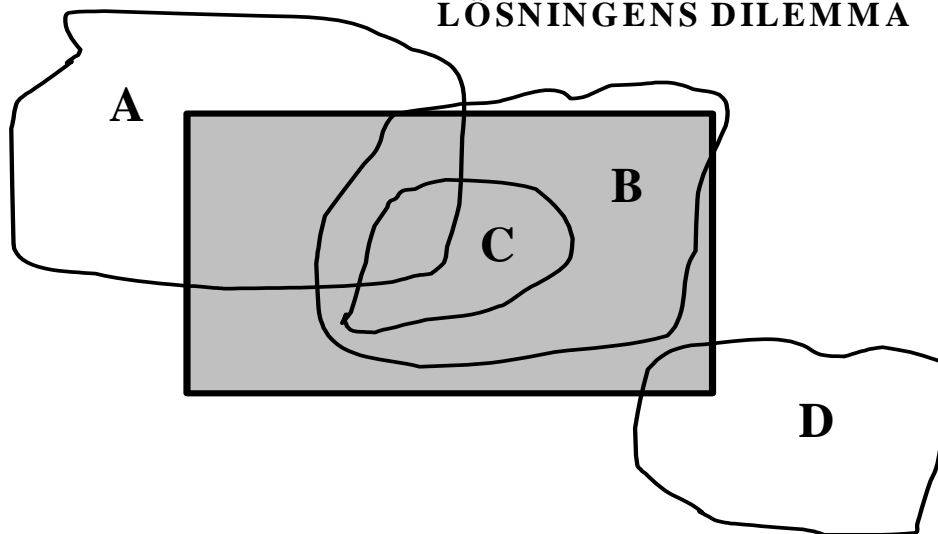
3.5 Jämlikhet och standardisering

En av de bärande tankarna i folkhemsidén är **jämlikhet och rättvisa**. Rättvisetanken är starkt lagskyddad och vi talar ofta om detta som en grundläggande rättssäkerhetsfråga. Vi har alla rätt att bli lika behandlade. Rättvisemodellen leder till ett **standardiseringstänkande** vars avsikt är att skydda den enskilde från godtycklighet och förtryck. Men jämlikhet är också ett av redskapen för att motverka och avskaffa det gamla klassamhället. **Rättvisan** är alltså inte enbart en fråga om den enskildes rätt det är dessutom **en symbolfråga med stor tyngd**. Sålunda upprättar vi olika former av riksnormer för vad som ska gälla inom olika områden. Det finns normer för vad som ska ingå i socialbidragen, det finns normer för antal lärare per barn, det finns normer för kvadratmetertal per barn inom barnomsorgen etc.

Men vi vidgar detta till allt fler områden. Socialstyrelsens 6-8 brödsivor om dagen kampanj har blivit legendarisk. Detta kan å ena sidan ses som ett vidgat ansvar för den gemensamma folkhälsan. Men det kan också ses som ett sorts försök att inordna oss alla **i en och samma behovsbild** i en sorts storebror-ser-dig-mentalitet. Snuddande nära ligger tanken att det finns **allmängiltiga och objektiva normer för fler och fler av våra mänskliga behov**. När sedan kommunerna i sin arsenal införlivar en ny yrkesgrupp som ibland går under beteckningen behovsbedömare närmar vi oss detta mönster än mer. Läger man på detta att man nu i rättssäkerhetens, rättvisans och jämlikhetens namn i sin repertoar införlivar förment objektiva bedömningsinstrument (s.k. vårdtyngdsmätningar) för mänskliga behov av omvårdnad ligger vi väldigt nära föreställningen att man kan objektivisera samt mäta och väga mänskliga behov. Ett synsätt som ligger mycket nära **det naturvetenskapliga paradigmet** eller vad som också brukar kallas **den sociala ingenjörskonstens synsätt**.

Detta synsätt handlar naturligtvis om att sätta **det professionella perspektivet i fokus**. Det utgår från att professionen utifrån objektiva och kanske vetenskapliga normer kan avgöra hur, på vilket vis och i standardiserade former hur mänskliga behov ska tillgodoses. Detta ger vare sig utrymme för individuella eller lokala variationer. Man antas i någon mening kunna räkna ut vilket serviceutbud som är det riktiga eller optimala. I figuren nedan exemplifierar vi detta med den tydligt markerade fyrkanten. Detta utbud t.ex. av lärartjänster erbjudes alla elever. Det passar ingen perfekt. Men elev B får i stort sett vad som behövs och lite i överkant. Elev C å andra sidan får alldeles för mycket i förhållande till sina behov. Elev A får ungefär hälften av sina behov tillgodosedda, medan elev D har helt andra typer av behov och knappast får ut något alls eftersom hans kunskapsprofil är helt annorlunda.

DEN STANDARDISERADE LÖSNINGENS DILEMMA



Samma resonemang kan tillämpas även på områden som hemtjänst eller stöd för funktionshindrade i enlighet med lagen om stöd och service. Biståndbedömarna antas veta hur behoven ser ut och erbjuder dessa i förhållande till det utbud av tjänster (den skuggade rektangeln) som erbjuds⁴. Några får i stort sett rätt tjänster, vissa får för mycket, en del lite grand och några nästan inget alls. **Modellen är som resursfördelningsmodell med andra ord sannolikt ganska ineffektiv.**

Men det leder också till att den enskildes behov inte är i fokus utan läggs på de professionella systemen. Men föreställningen om att vissa (i praktiken många centrala mänskliga) behov kan teknokratiseras och objektiviseras leder till **en sorts avhumanisering av dessa frågor**. Ställningstaganden som i grunden är både **subjektiva och moraliska** överlätes på anonyma normsystem och behovsmättningsmodeller.

3.6 Några slutsatser

Som jag ser det utgör dessa fyra värderingskomplex centrala grundpelare i de värderingssystem och den organisationskultur som är förhärskande inom stora delar av vår offentliga sektor. De har växt fram under en lång följd av år. De är förhållandevis stabila och de är starkt närvarande. Som så många andra värderingssystem är de antingen **helt eller delvis osynliga och omedvetna** för de som arbetar i organisationen (undantaget är ofta nyanställda som brukar ställa frågor av typen; varför gör ni så här, kan man inte göra tvärtom...) eller så är de medvetna och uppfattas som självklara och/eller helt legitima. Som jag nämnde inledningsvis är de framväxta under en epok och i ett samhällssystem som var av ett helt annat slag än dagens. De utgör så att säga antitesen till Bondesveriges fattighjälpen. Men de var

⁴ Henry Ford lär en gång ha sagt om T-forden att hans kunder kunde välja vilken färg på bilen man önskade, bara man valde svart. Ibland kan det nog kännas så som konsument av kommunal hemtjänst

förmodligen också helt rimliga i den sortens samhälle. Och de har förmodligen uppkommit i de bästa av avsikter.

De negativa effekterna av detta är många. Först och främst utnyttjar vi inte fullt ut den kompetens och kapacitet som finns i våra organisationer. Vi tenderar att skapa osunda roller och beroendeförhållanden både för medarbetare och brukarna kring de tjänster som erbjudes. Detta tenderar att leda till att chefer får jobba med helt fel frågor och det utbud av service och tjänster som erbjudes medborgarna inte blir det mest optimala. Sammantaget leder detta till onödiga ineffektiviteter, betydande välfärd förluster och minskad tillit till vår gemensamma sektor.

Dessa värdesystem står vare sig i samklang med de samhällsvärderingar som råder idag eller de förändringar som sker kring våra styrsystem. Gapet mellan de strukturella och strategiska förändringar som sker av våra offentliga system och **de eftersläpande värderingarna** blir allt mer besvärande för varje dag. Man kan knappast prata om kundval (skolpeng, dagispeng och check för äldreboende) och samtidigt behandla brukaren som mindre vetande. Man kan knappast prata om konkurrensutsättning, ständig föränderlighet och flexibilitet och samtidigt behandla medarbetarna som okunniga och oansvariga. Man kan inte heller samtidigt prata om kundorienterat beteende och patienten i centrum och envetet försvara standardiserade lösningar eller det organisatoriska tunnelseende som våra offentliga system är behäftade med.

Min bild är att **dessa fyra grupper av värderingar både kan och bör ändras.** Om inte kommer gapet mellan styrsystem och strukturer å ena sidan och relationer och organisationskultur å den andra att leda till allt större effektivitetsförluster i den offentliga verksamheten.

En sådan förändring är inte lätt och den går inte fort. Den kommer att kräva stora ledningsinsatser och stor pedagogisk klokhets. Människor i organisationer tenderar att med kraft värna om sin organisationskultur och sina värderingar. Men man kan, om man lägger örat mot marken, ana att **en sådan förändring redan är på väg.** En förändring som bättre står i samklang med de styrsystem och strukturer som vår moderna välfärdsmodell utvecklas mot.

4. FYRA MÖJLIGA GRUNDVÄRDERINGAR

I motsats till många debattörer tror jag att vissa av dessa värderingsförändring inte kommer att röra sig i riktning från utan snarare **i riktning mot den ursprungliga folkhemstanken.** Det finns värdesystem som bättre än de fyra värderingskomplex, som jag beskrivit ovan, motsvarar tankarna i Per-Albin Hanssons folkhemsdröm och som i högsta grad är kompatibla med de nya styrsystem, strukturer och strategier som växer fram idag.

Vi talar då om fyra olika komplex som utgör en sorts organisatorisk antites till de värderingskomplex vi ovan diskuterat. **Grundvärderingar som bryter mot tankarna bakom den sociala ingenjörskonstens modell men överensstämmer med folkhemstanken.** Värderingar som tar de nya styrsystemen och strukturerna på allvar. Men i detta arbete är det viktigt att inte göra sig av med allt det som finns i de gamla värderingssystemen utan snarare deras negativa baksidor och icke önskade bieffekter. Det jag säger är med att andra ord låt oss inte kasta ut barnet med badvattnet.

4.1 Ianspråktagande & respekt

Den första av dessa handlar om att **se brukaren i en helt ny roll**. Att med respekt utgå från att den enskilde i de allra flesta fall är den främsta experten på sitt eget liv och sina egna behov. Detta sätter brukaren i en helt ny roll som både **delaktig och ianspråktagen**. Man skulle kunna säga att den enskilde förvandlas **från objekt till subjekt**, Detta leder till att relationen mellan den enskilde och de professionella förvandlas från vertikal (top down) till horisontell och jämbördig. Detta leder till betydande maktförskjutningar. De professionella träder tillbaka och den enskilde träder fram och tar ansvar för sitt liv i en betydligt större omfattning än vad vi är vana vid. Som brukare av hemtjänst väljer jag – och inte en biståndbedömare - om jag vill använda den utmätta tiden till att spela kort eller få vardagsrummet dammsuget. Som psykiskt sjuk är jag med och gör min egen vårdplanering⁵, jag blir inte tilldelad ett vårdprogram.

Ett tydligt exempel på denna nya brukarroll hittar vi i **arbetskooperativet Basta**. Basta är ett företag med 60 medarbetare som i stort sett uteslutande och enbart drivs av före detta missbrukare⁶. På företaget (där man lever, arbetar och bor) finns ingen anställd personal och det ges ingen behandling. Trots detta är man drogfri och mycket framgångsrik i sitt rehabiliteringsarbete. Ett konventionellt behandlingshem skulle för samma uppgift kanske behöva mellan 40 och 60 behandlingsassistenter för samma uppgift. Denna nya brukarroll hotar alltså både yrkesrollen och eliminerar arbetstillfällena. Då man på Basta tar makten över det egna livet och den egna klientrollen så skapar man också **en maktförskjutning mellan de professionellt hjälplösa och de professionella hjälparna**. Det reducerar makten i den professionella rollen och den omdefinierar rollen från hjälpare till något helt annat; support, coach, hjälp till självhjälp eller vad man vill kalla det.

Kontrollen i systemet överförs i högre grad till den enskilde som förväntas vilja och kunna ta ansvar för sitt eget liv. I ett sådant system blir **rätten att välja viktig för den enskilde**. Får jag ett otrevligt bemötande från en husläkare, väljer jag en annan. Om hemtjänstens personal inte gör sitt jobb tillfredsställande, så väljer jag en annan utförare. En sådan grundsyn är väl förenlig med en kundvalsmodell. I ett system med sådana värderingar blir den politiska rollen att företräda den enskilde och den enskildes rätt att välja.

4.2 Delaktiggörande & dialog

Motsvarande värderingsförskjutning inuti de offentliga organisationerna handlar om sättet att **leda och delaktiggöra medarbetarna**. Denna förändring innebär att dialogen mellan ledning och medarbetare får en central roll. **Den horisontella dialogen** mellan de som har ett övergripande ledningsperspektiv och de som har kunskap om verksamhetens vardag blir ett central inslag i detta nya sätt att se på ledarskap. Vi får ett nytt sorts ledarskap som ianspråktar den på-golvet-kunskap som finns i organisationen. Och **ett nytt sorts medarbetarskap** som tar ett större ansvar för helheten, bortom de egna arbetsuppgifterna. Ömsesidig respekt och utnyttjande av varandras kompetensöverläge blir ett tydligt inslag i en sådan ledningssyn.

⁵ detta sker för övrigt inom Kungsholmens psykiatriska sektor redan idag

⁶ Basta, som jag haft förmånen att arbeta tillsammans med sedan starten 1993 drivs med förebild från arbetskooperativet St Patrigiano i norra Italien med fler än 2000 medarbetare. I stort sett samtliga med missbrukarbakgrund

Detta förutsätter inte bara **nya synsätt** kring de olika rollerna som ledare och medarbetare det förutsätter också att man tillämpar **helt nya metoder för ledning**. Metoder som t.ex. går stick i stäv med de modeller för budget- och verksamhetsplanering de flesta offentliga organisationer tillämpar idag. I psykologiska termer betyder det att organisationen börjar tillämpa en sorts **vuxen – vuxenrelation** mellan ledning och medarbetare. En relation som förutsätter ömsesidig tillit till varandras kompetens och respekt för varandras kunskap och roller.

Detta är ingen lätt resa att göra. Vi fick erfa detta då vi arbetade med att stödja övergången till ett ledarskap av detta slag vid **arbetsmarknadscentrum i Södertälje Kommun**⁷ – en verksamhet med cirka 70 medarbetare. Inte nog med att det var svårt för cheferna att både hitta sin nya roll och de nya ledningsmetoderna. Det var kanske ännu svårare för flera av medarbetarna att hitta sin nya roll. För ledarna handlade det om att våga **släppa makt, släppa kontroll, ha tillit** till medarbetarna kompetens och inte intervensera mer än nödvändigt i det dagliga ledningsarbetet. Men för medarbetarna handlade nu om att **ta ansvar för helheten, tillägna sig ett övergripande perspektiv**. Man hade helt enkelt ingen att göra motstånd emot, ingen att passivt underordna sig och ingen att skylla på. Processen, som blev framgångsrik, tog nästan två år att genomföra.

Detta synsätt är i harmoni med moderna ledningsmetoder som empowerment, visionsstyrning och målstyrning. Det är också ett synsätt som radikalt bryter mot gamla metoder för detaljstyrning och detaljkontroll av verksamheten. I Nacka kommun har man tagit ett ganska intressant grepp i denna fråga som berör **tillit till medarbetarnas kompetens och förmåga att ta ansvar för att fatta beslut som leder mot det gemensamma målet**. I stället för att på konventionellt vis utgå från att alla beslut i organisationen är förbehållna högre chefer såvida de inte är utdelegerade genom en delegationsordning har man vänt på steken. Sålunda är alla beslut möjliga att ta av alla chefer i organisationen som inte uttryckligen finns angivna i en s.k. förbehållsordning. Det är med andra ord inte så att allt som inte uttryckligen är tillåtet är förbjudet. Det är precis tvärtom; allt som inte uttryckligen är förbjudet är tillåtet. Denna beslutsordning skapar naturligtvis ett helt annat klimat än det konventionella delegationstänkandet.

4.3 Helhetssyn & gränsöverskridande

Helhetssyn är ett modernt och uttjat begrepp. I en filosofisk mening är naturligtvis aldrig helhetssyn möjligt. Det finns alltid minst ytterligare en aspekt att beakta av en fråga. Och när man beaktat allt blir frågan ohanterlig. Men på ett praktiskt plan betyder det sannolikt att **alla väsentliga faktorer ska beaktas** då ett problem ska hanteras. Om vi på allvar ska börja tillämpa helhetssyn som idé och värdegrund inom offentlig verksamhet så innebär detta ett paradigmskifte av betydande omfattning. Det betyder att vi får göra avkall på vår egen problemdefinieringsrätt, att vi får göra avkall på vår ambitioner att företräda det rätta perspektivet eller det mest meningsfulla perspektivet. Det betyder som handläggare att många olika perspektiv kommer att finnas kring ett problem och att flera av dem kan vara giltiga samtidigt även om de är till synes motsägelsefulla. En sådan värld kommer att vimla av

⁷ se Nilsson & Nilsson Lundmark, Arbetsmarknadscentrum, 2000

paradoxer. Detta kommer inte vara lätt för ordning-och-reda-människorna i våra organisationer

För chefer betyder helhetssyn att sidoaktörer kommer att fatta beslut som påverkar och leder till konsekvenser för den egna verksamheten och att man accepterar (stundtals till och med uppskattar) interventioner i den egna intresse- och maktsfären. Allt för att fokusera på resultat och det övergripande syftet med verksamheten. **Det egna beslutsområdets mandat och gränser kommer att vara både genomskinliga och genomträngliga.** Man kommer helt enkelt att till vissa delar tappa kontrollen över den egna organisationen för att uppnå ett högre syfte; helhetssyn och effektivt handlande kring de problem som ska lösas. Detta är naturligtvis inte lätt. Det kan skapa känslan av vanmakt, att i en viss mening förlora kontrollen. Men det kommer också tvinga chefer att ge sig in i områden som man inte fullt ut behärskar.

Det klassiska sättet att hantera denna fråga har varit genom **organisationsförändringar** (det jag i min organisationsmodell kallar struktur- och strategifrågor). En följd av alla dessa gränsförskjutningar som gjorts, är att nya gränser skapas, inom äldreomsorgen används termen medicinskt färdigbehandlad för att upprätthålla en sådan gräns⁸, inom psykiatireformen domäner har de psykiskt funktionshindrade i två tredjedelar av landets kommuner blivit hängande på gränstaketet mellan vad som anses kommunens respektive landstingets ansvarsområden.

Min bild är att konsten kring helhetssyn inte enbart eller kanske ens primärt, handlar om att flytta gränser mellan olika myndigheter så att de kommer på rätt ställe. Konsten är att ge uppdrag, formulera mål och lära ledare och medarbetare agera i sin organisation så att **gränspassager blir möjliga** att göra och underlättas. Det handlar om att i den offentliga sfären lära oss att leva både i en strukturerad linjeorganisationsmiljö och i en mer kaotisk och oöverblickbar nätverksmiljö. En viss fallenhet för sund personlighetsklyvning eller splitvision förmåga kanske kan vara underlättande.

Ett exempel på detta är det gränsöverskridande samverkansarbete som skett sedan 1993 och som går under namnen **Välfärd i Nacka (VIN)**. VIN är en sorts nätverksorganisation eller imaginär organisation som omfattar de fyra stora myndigheterna i Nacka (landsting, kommun, försäkringskassa och arbetsförmedling). Arbetet leds och äger rum i en utpräglad nätverksmodell där linjeorganisationsarbetet och nätverksarbetet ständigt vävs in i varandra på ett komplicerat och ofta oöverblickbart och okontrollerbart vis.

Detta ställer stora krav på chefer att arbeta i två olika ledningsmiljöer samtidigt och att ständigt vara beredd att tolka det egna uppdraget i ett bredare samhällsperspektiv. Att gå bakom de mål och regler man har och titta på **det övergripande syftet med verksamheten.** Det ställer också krav på styrsystem och uppföljningssystem att ha denna typ av flexibilitet. Och det ställer krav på medarbetare att ständigt kunna gå utanför och ompröva den egna rollen. I praktiken innebär detta att man reducerar produktionens och professionernas inflytande över verksamhetens utformning och låter **verksamhetens innehåll och utformning mera styras av brukarens behov.**

⁸ ibland brukar man lite ironiskt kalla detta för budgetdiagnoser – diagnoser vars syfte är att överflytta ansvar till andra aktörer eller erhålla ökade intäkter. Allt med syfte att uppnå de egna budgetmålen

En följd av detta är naturligtvis att de lokala variationerna i hur vi organiserar vår välfärd kommer att öka och att centrala aktörers makt över utformningen kring detta kommer att minska. Men det leder också till krav på nya styr- och uppföljningssystem. I konsekvens med detta diskuterar man nu inom ramen för Välfärd i Nacka hur konventionella organisationsboks slut ska kunna kompletteras med ett uppföljningsinstrument för de gränsöverskridande frågorna – **ett samverkansboks slut**.

4.4 Profilering & särart

En följd av att sätta brukaren i centrum och att ianspråkta brukaren i den behandling som sker är att de standardiserade lösningarna inte längre kan vara förhärskande. **Lokala initiativ och lokal särart blir viktigare än standardiserade normer**. I sin förlängning kan detta synsätt påverka all normbildning från socialbidragsnormer till timplaner för grundskolan. Detta kommer att vara en svår balansgång. I ena diket finns risken för godtycklighet för den enskilde och att rättssäkerheten kommer i fara. I det andra diket lurar återfallet till ett 6-8-brödsdivoromdagensystem.

Denna profilering och särart kommer att finnas inom flera olika områden. Bland de minst kontroversiella hittar vi t.ex. dagis med friluftprofil. Inom skolan kommer skolor inte bara med olika pedagogiska modeller (Montessoriskolor och Waldorfskolor är sedan länge etablerade fenomen) utan det dyker upp skolor av mer eller mindre uttalad elit- och pluggkaraktär. **Antroposoferna i Järna** driver inom ramen för detta profilerade synsätt verksamheter inom allt från skola, via omsorg om utvecklingsstörda till avancerad psykiatrisk vård med utgångspunkt i en pedagogisk och behandlingsmässig särart⁹.

Detta synsätt lyfter fram det unika inte bara hos professionerna utan även då det gäller brukarnas behov. Olika välfärdsproducenter kommer erbjuda en palett av olika erbjudande inom ramen för profileringstänkandet. Det vi kommer att få är **en sorts eklektisk modell för den offentliga sektorns välfärdsutbud** i motsats till de tröstlösa monokulturer som varit förhärskande under många år. Vi måste lära oss att **älska det avvikande**. Att se det konstruktiva i olikheter och att se mångfald som en möjlighet till korsbefruktning

För brukarnas räkning innebär detta både en större möjlighet eftersom det kommer att finnas fler alternativ att välja mellan men också ökade krav på att ta ansvar för sitt eget liv och ha kunskap och kompetens att göra dessa val. Väljandet blir en konst i denna värld. Men dessa krav kommer också att ställas på medarbetare och chefer i de offentliga systemen. Man tvingas i en värld präglad av särart och profilering att göra **personliga och moraliska ställningstaganden** som man i en norm- och regelstyrd standardiseringsvärld inte behöver ta. Alla kommer inte att uppskatta detta utökade ansvar

⁹ denna verksamhet är knappast försumbar till sin omfattning. Den torde omsluta i storleksordningen 500 Mkr på årsbasis

4.5 Att säga tulipanaros är en sak...

Det jag säger är dels att det inom dessa fyra värderingsfält kan man skönja **början till ett paradigmskifte** då det gäller grundläggande synsätt och värderingar och dels att det kommer att krävas **betydande ledningsinsatser och pedagogiska insatser** för att skynda på denna process. Denna process är med största sannolikhet möjlig att genomföra framgångsrikt och i väsentliga stycken också önskvärd.

Denna omställning är inte marginell utan **tämligen omfattande** och kommer att genomsyra alla delar av vår offentliga verksamhet. Vi pratar värderingsmässigt om en helt ny epok för den svenska modellen. Vi kommer alla att vara berörda i större eller mindre omfattning. Syftet med denna förändring är att **stysystem och organisationsstrukturer ska kunna samverka och harmoniera med värderingar, relationer och organisationskultur**. Om vi inte tar i denna fråga medvetet som ett ledningsproblem är risken stor att vi de kommande fem – tio åren gång på gång kommer att fastna i märkliga och destruktiva värderingskonflikter i en organisation som går i otakt med sig själv

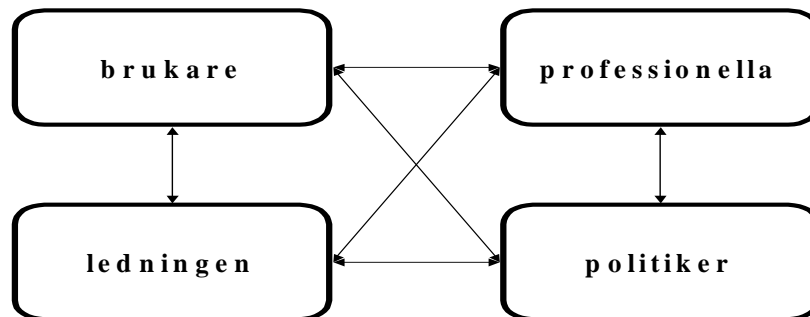
Motståndet mot denna förändring kommer i första hand att komma från de som ser den offentliga sektorn i sin traditionella form som själva målet för vår välfärdsmodell eller som synonymt med förverkligande av folkhemstanken. Jag tror att detta är en logisk kullerbytta. I själva verket står denna kvartett av grundvärderingar många gånger närmare folkhemstanken än **den sociala ingenjörskonstens synsätt som i grunden utgår från individen som passiv, okunnig, oansvarig, standardiserad, i behov av disciplinering och fragmenterad**. Kanske är det till och med så att flera av de nya inslagen i dagens offentliga styrmodeller (kundval, målstyrning, konkurrensutsättning etc.) också gör detta. Men detta är kanske en mer öppen fråga?

5. INNEBÖRDEN AV DETTA FÖR FYRA NYCKELAKTÖRER

5.1 Inledning

Då jag leder förändringsseminarier brukar jag säga att framgång i ett förändringsarbete inte primärt handlar om att tänka nytt. **Konsten är att sluta tänka gammalt**. På samma vis är det med de förändringar som jag här har försökt skildra både som oundvikliga och dessutom kanske önskvärda. Dessa förändringar kommer att skapa både möjligheter och krav. Möjligheten att skapa något nytt, kravet att sluta göra en del gammalt. Detta kommer att manifesteras som krav på förändrade roller, beteenden och spelregler för fyra av det offentliga systemets nyckelaktörer

D e n y a v ä r d e r i n g a r n a o c h r o l l f ö r s k j u t n i n g a r



För dessa fyra aktörsgrupper – brukarna, de professionella, ledningarna och politikerna – kommer förändringarna dels att ske som **förskjutning av makt och inflytande mellan aktörerna i systemet och dels som förändrade roller i sig.**

5.2 Brukarna

Den mest påtagliga förändringen för brukarna blir att de förvandlas **från objekt till subjekt** i välfärdsprocessen. Det kommer att ställas krav på dem att ta initiativ och ta ansvar för sin situation. Man förvandlas från beroende och underordnad klient och patient till mer **autonom och kravställande brukare** av ett systems olika tjänster.

Denna roll kommer att kräva både **kunskap och kompetens**. Vi ser detta mer och mer inom olika områden. Via olika Internetsidor skaffa sig patienter kunskap om olika vårdalternativ för sina sjukdomar. Via utbildningskataloger tar man ställning till vilken skola som passar ens barn bäst. I hög utsträckning, betydligt högre än idag, kommer man att **”rösta med fötterna”** och välja bort de alternativ som inte är acceptabla. Vi kan se detta redan idag i en kommun som Södertälje där en betydande andel av gymnasieeleverna väljer bort det kommunala alternativet. Ett beteende som utlöser många intressanta dynamiska effekter i den kommunala gymnasieskolan. En rapport från ESO vintern 2001 visar på ett intressant vis att effekten i en kommun av många konkurrerande friskolor också leder till att betygsnivån stiger i de kommunala skolorna.

Denna roll kommer att passa vissa brukare väl. Detta gäller framförallt de röststarka, de kapabla, de som är vana vid att ta för sig. Risken med denna värderingsförskjutning är att **de röstsvaga** och de som inte orkar göra sin stämma hörd lämnas utanför eller inte får sina behov beaktade¹⁰. Även på denna punkt börjar välfärdssystemen skapa sina lösningar. Reformen med personliga ombud för psykiatireformens målgrupp får väl anses vara ett sådant sätt att skapa en stark ställföreträdande röst. En motsvarande kommunal konstruktion är den kår av äldreombudsmän som växer fram på flera ställen i landet. Samtidigt skapar denna lösning en risk för ett omätlighetsdilemma enligt modellen **aldrig nog, alltid mer**. Så länge våra

¹⁰ sådana grupper som tenderar att komma på undantag kan redan idag identifieras; missbrukare och psykiskt funktionshindrade utgör två sådana grupper

välståndssystem finansieras via skattsedeln och inte direkt av brukaren finns inte de naturliga barriärer i form av budgetgränser som ransonerar på en konventionell marknad. Andra begränsnings- och ransoneringsystem måste finnas.

5.3 De professionella

Detta kommer också att leda till betydande förändringar i den professionella rollen. Den självklara underordnade **respekt** som många yrkesgrupper, t.ex. lärare och doktorer, har mötts av är under utdöende. Man kommer inte att se de professionella som en halvgudomlig kraft med outgrundliga och outtömliga kunskaper om mänskliga behov. **Expertrollens makt kommer att dämpas** och de professionella kommer mer att ses som resurspersoner som ska stå till de enskildas förfogande för att lösa olika problem. Man får alltså i denna förändringsprocess **släppa både förmyndar- och myndighetsrollen och mera gå över till servicerollen**. Och vad är det som säger att barnomsorgen ska ses som en självklar social service medan bistånd i livets senare delar ska underställas myndighetsgranskningen hos en bistånds- eller behovsbedömare.

Denna omställning kommer säkerligen att skapa både **olust och sorg** hos många av de professionella. Först har vi den allmänna olusten av att **överge en roll och identitet** som man innehaft länge och känner sig van vid. Därefter kommer den känsla av **förlorad makt och kanske ökad vanmakt** som den nya rollen kan väcka. Slutligen kommer man säkerligen stundtals också att känna att man **överger sina klienter**.

Och naturligtvis kommer det även i framtiden att finnas situationer och problembilder där den enskilde inte klarar av att artikulera sina behov. För de professionella gäller det då att **hitta en ny roll som "kundlots", "systemnavigator" eller "välfärdscoach"** för att i den nya servicerollen guida den enskilde till rätt stöd och service.

Men även om vi lyckas med detta kommer det att finnas enskilda som i perioder av sitt liv inte kommer att kunna ta tillvara sina intressen. För dessa kommer det naturligtvis även i framtiden finnas olika former av skyddande (men också integritetskränkande) lagstiftning som upprätthåller den traditionella myndighetsrollen (LVU, LVM, RPV etc.). Men i grunden handlar denna omställning om ett helt nytt sätt att i den professionella rollen möta den enskilde i det alltmer profilerade välfärdsutbud som kommer att erbjudas.

5.4 Ledningarna

För de som utövar ledning innebär denna förändring **ett övergivande av den klassiska chefsrollen**. Det betyder ett ledarskap baserat på **dialog och delaktighet** och det som på modernt managementprosa kallas idéstyrt ledarskap och empowerment. För traditionella chefer innebär detta ett uppgivande av kontroll och detaljstyrning till förmån för förtroende, möjliggörande och tillit.

För organisationen innebär det ett ökat krav på alla **medarbetare att delta och ta ansvar för helheten**. En förändring som kommer att uppskattas av de som önskar och kan ta ett sådant ansvar men som kommer att vara mindre uppskattat av de som föredrar att dra sig undan ansvar och passivt anpassa sig. Denna omställning kommer att bli svår för båda parter. Risken

är alltid i omställningsprocessen att detta mer demokratiska och dialogbaserade ledarskap kan komma att förväxlas med **uteblivet ledarskap eller ren anarki**. Det är viktigt att komma ihåg att ett sådant systemskifte i ledarskapsmodell måste ske målmedvetet, stegvis och baserat på ett klokt pedagogiskt tänkande.

Det kommer naturligtvis också att vara svårt för dagens chefer att **släppa från sig makt och kontroll**. Ett skäl är att makt berusar och att makt är vanebildande. Ett annat skäl är att kontroll (eller skenet av kontroll) ger en säkerhet i chefsrollen. En säkerhet baserad på tanken att man som chef sitter vid spakarna. Det kommer att krävas både **mod och kompetens** att som ledare genomföra ett sådant systemskifte. Belöningen för detta är på sikt naturligtvis en organisation som tar hela sin kompetens i anspråk och ett ledarskap som kan fokusera på de centrala och viktiga frågorna

5.5 Det politiska systemet

För de politiska beslutsfattarna kommer denna typ av omställning att leda till en delvis ny roll. I den traditionella politiska rollen är man ofta upptagen med korta och akuta dagsfrågor och med frågor som handlar om hur man ska organisera den välfärdsproduktion man vill ge medborgarna.

I den värld jag här skisserar blir **den politiska rollen helt fokuserad på medborgaren**. Oavsett om detta är i rollen som brukare eller klient eller i rollen som skattebetalare. Den politiska rollen kommer att handla om att **skapa förutsättningar och finansiella resurser för den välfärd som ska skapas**. Strategiska utvecklingsfrågor och kvalitetsfrågor kommer i fokus liksom styrsystem och styrmodeller som ställer brukaren i fokus. Man kommer också att tvingas gå in i rollen som den som ransonerar och prioriterar det totala utbudet av det som kan erbjudas medborgarna. Ytterst kommer man att ha det övergripande finansieringsansvaret.

Detta kommer att utlösa en hel del **vilsenhet bland de politiska beslutsfattarna**. För det första måste de överge en trygg och välkänd roll med många detaljstyrningsinslag. Man kommer i den nya rollen inledningsvis inte riktigt att ha en bild kring vilka frågor man kan och bör fatta beslut. Man har i denna nya roll överhuvudtaget inget arbetsgivarperspektiv. För det andra kommer man sannolikt att känna att man saknar metoder och redskap (kanske också personlig kompetens) att arbeta med strategiska, övergripande och långsiktiga frågor. Vi får en helt nya arena för det politiska agerandet. För det tredje kommer detta att påverka ideologiska ställningstaganden. I denna nya värld kommer det inte att vara viktigt om de välfärdproducerande organisationerna ägs av samhället (traditionell offentlig sektor) eller av privata aktörer som arbetar på entreprenad åt offentliga välfärdsfinansiärer. Avgörande kommer att vara **vilken valuta för skattepengarna i form av kvalitet och volym** som olika utförare kan erbjuda. För de politiska beslutsfattare som satt ett likhetstecken mellan folkhemmet och den offentliga sektorn i dess traditionella form blir denna omställning sannolikt svår.

5.6 Visst gör det ont när knoppar brister...

Den omställning jag här talat om kommer att bli svår för alla aktörer. **På kort sikt kommer uppoffringarna och svårigheterna att vara det som dominerar.** Därmed kommer också motståndet att vara starka och många. Det finns många intressen kring att bevara status quo. Det kommer att finnas många oheliga allianser för det beståendes bevarande.

Vinsterna kommer naturligtvis att visa sig efterhand. Denna process kommer att kräva **ett klokt ledarskap och en målmedveten och konsekvent pedagogik.** Alternativet är att fortsätta leva i en organisation i otakt och fylld av motsättningar mellan strukturer och strategier å ena sidan och värderingar och organisationskultur å den andra.

6. DE BÅDA BENENS STRATEGI

Jag inledde denna essay med att peka på alla de förändringar av våra offentliga strukturer och styrsystem som skett de senaste 10 åren. Jag har också påpekat att under samma period har tämligen få insatser gjorts för att parallellt med detta också påverka grundläggande synsätt och värderingar. Detta har lett till att många av **våra offentliga organisationer går i otakt med sig själv.** Grundläggande värderingar och synsätt liksom den organisationskultur som bärs fram av medarbetarna står i strid med strukturer och styrsystem. Detta leder till både **frustration för systemets olika aktörer och betydande effektivitetsförluster.**

Jag har också sagt att en allmän föreställning är att de förändringar som nu sker i offentliga styrsystem står i strid med folkhemstankens värdegrund. Jag tror denna tanke kan vara missledande, och stundtals helt fel. Jag tror att denna förändring står i strid med den sociala ingenjörskonstens världsbild men kanske står i desto större samklang med folkhemstankens grundvärderingar.

Men en sak är tämligen säker och det är att den förändring som sker i våra offentliga strukturer och styrsystem nu måste följas av en förändring i relationer, synsätt och organisationskultur. Vi måste arbeta med **en sorts båda-benens-strategi** i denna process. Under tio års tid har vi arbetat strängt taget enbart med det ena benet. Det är nu dags att också fokusera på det andra.

Den ekonomiska politiken under folkhemsbygget var präglad av en sorts blandekonomisk filosofi. En samförståndslösning mellan stat och marknad. Mellan det enskilda vinstintresset och den solidariska samhällsprincipen. Detta var inom den ekonomiska sfären ett tämligen fungerande framgångskoncept under en lång följd av år. Saltsjöbadsandan kunde uppfattas som en ohelig allians av olika särintressen med syfte att på sikt gynna båda parter. Tänk om vi nu befinner oss vid en punkt där **en sorts blandekonomisk korsning mellan marknadens olika styrmodeller och folkhemstankens värdegrunder** på ett fruktbart sätt kan korsas med varandra. Tanken svindlar. Kanske kan det i varje fall vara värt att ge denna tanke en intellektuellt hederlig prövning. Vad tycker du?