

# **Sökande efter framtidens välfärdsmodeller – forskningsprogram och fallet med Australien**

**Rolf Soll**

**Peter Demediuk**

**Ulla Eriksson-Zetterquist**

**CVS**

Centrum för  
välfärdsstudier



**HÖGSKOLAN  
I BORÅS**

# Styrning, Organisering och Ledning

Denna rapportserie tjänar flera sammanlänkande syften. En av forskningens viktigaste uppgifter är att ta reda på och presentera vad undervisningen bör handla om. I en tid där läroböcker och annan relevant publicering fortfarande tar lång tid att nå undervisningen, och där det finns alternativa kanaler för kunskapsspridning, kan det lätt skapas ett hålrum. Rapportserien är tänkt som ett instrument för att fylla nämnda hålrum. Texterna tar upp något eller några företeelser och bör presenteras för studenter och forskare med intresse för vad undervisningen bör handla om.

Det forskningsfält som inkluderas här har en vid ram och bär benämningen *Styrning, organisering och ledning*. Den vida ramen indikerar att det är en multivetenskaplig ansats som gäller.

Varje rapport granskas i flera steg innan den publiceras elektroniskt. Först läser någon eller några i redaktionen en inkommen text. I ett andra steg seminariebehandlas den, och i ett tredje steg formaliagranskas texten. Samtliga rapporter finns tillgängliga på

<http://www.hb.se/Forskning/Aktuellt/Rapporter/Styrning-organisering-och-ledning/>

Rapportseriens redaktion består av

Professor Rolf Solli  
Professor em Margareta Oudhuis  
Bitr Professor Marie Wolmesjö

© Rolf Solli, Peter Demediuk Ulla Eriksson-Zetterquist, 2015  
Produktion: Högskolan i Borås, Borås, 2017-07-09  
ISBN 978-91-87525-96-4 (pdf)

# Sammanfattning

Välfärdens organisering har under de senaste 30 åren genomgått stora omvandlingar, både i Sverige och internationellt. Idag deltar offentliga, privata, ideella så väl som informella aktörer i genomförandet av den omsorg som välfärdssektorn står för, något skapar specifika utmaningar om styrning och samverkan. Organiseringen sker i en rad olika former som omfattar kommunal regi, bolagsregi, socialt entreprenörskap, kommunala bolag, olika ägarformer och därtill blandningar mellan dessa olika former. För att hantera denna komplicerade situation finns idag ett överflöd av styrmetoder som delvis härrör från New Public Management. Bland styrmetoderna kan nämnas nyckeltalsstyrning, processtyrning, målstyrning, ekonomistyrning med flera metoder som kontinuerligt växer i antal. En genomgång av de olika styrformerna visar att de ofta riskerar att göra mer skada än nytta. Till exempel är ett ledord inom offentlig sektor idag att konkurrensutsatta verksamheter som agerar på en marknad antas vara mer effektiva och produktiva än andra verksamheter. Samtidigt finns studier som visar att högre effektivitet och produktivitet uppnås när verksamheter samverkar med varandra.

Sammantaget kan konstateras att samtida likväl som framtida organisering och styrning välfärdssektorn rymmer en rad utmaningar. Syftet med den studie som här introduceras är att undersöka hur välfärdssektorn kan styras i framtiden. Det görs genom att studera organisering och styrning av verksamheter inom samtida välfärdssektor i olika sammanhang. Studien kommer att belysa både styrkor och svagheter i olika former för styrning och organisering av välfärd, och med grund i detta visa vilka behov som finns för att förändra denna styrning för att sektorn ska bli hållbar inför de framtida utmaningar som väntar.

I denna rapport formuleras dels ett forskningsprogram dels redovisas ett fall. Det senare kan sägas vara en illustration till en del av den pågående forskningen.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning.....</b>	<b>3</b>
<b>Motiv för att söka .....</b>	<b>5</b>
<b>Det oklara forskningsläget .....</b>	<b>6</b>
<b>En ansats.....</b>	<b>9</b>
<b>Förväntningar på tjänster .....</b>	<b>10</b>
<b>Något lite om framtiden .....</b>	<b>11</b>
<b>Australien och välfärdens nuvarande organisering .....</b>	<b>12</b>
<b>Röster från Australien .....</b>	<b>13</b>
<b>Förlorad i komplexitet – slutsatser.....</b>	<b>18</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>19</b>
<b>Rapportseriens förteckning .....</b>	<b>22</b>

## Motiv för att söka

”When I get older losing my hair  
Many years from now  
Will you still be sending me a valentine  
Birthday greetings, bottle of wine?”  
Lennon & McCartney 1967

“Public relief is a sacred debt.  
Society owes maintenance to unfortunate citizens.”  
Paragraph 21 I 1793 Declaration of the Rights  
of Man and Citizen

Citaten ovan visar på olika sätt att tillhandahålla välfärdstjänster. Det kan handla om att organisera inom ramen för familj och vänner, vinstdrivna eller icke vinstdrivna organisationer och inte minst inom offentlig sektor. Inom ramen för det här skissade projektet och med exemplet Australien vill vi identifiera viktiga handlingar och förutsättningar för att organisera välfärd, både nu och framöver.

Välfärdens organisering har under de senaste 30 åren genomgått stora omvandlingar, både i Sverige och internationellt. I dag deltar offentliga, privata, ideella såväl som informella aktörer i genomförandet av den omsorg som välfärdssektorn står för, vilket skapar specifika utmaningar om styrning och samverkan. Organiseringen sker alltså i en rad olika former som omfattar kommunal regi, bolagsregi, socialt entreprenörskap, kommunala bolag, olika ägarformer och därtill blandningar mellan dessa olika former. För att hantera denna komplicerade situation finns i dag ett överflöd av styrmetoder som delvis härrör från New Public Management (NPM). Bland styrmetoderna kan nämnas nyckeltalsstyrning, processtyrning, målstyrning, ekonomistyrning med flera metoder som kontinuerligt växer i antal (Nilsson, 2014). En genomgång av de olika styrformerna visar att de ofta riskerar att göra mer skada än nytta. Till exempel är ett ledord inom offentlig sektor i dag att konkurrensutsatta verksamheter som agerar på en marknad antas vara mer effektiva och produktiva än andra verksamheter (Czarniawska & Solli, 2014a). Samtidigt finns studier som visar att högre effektivitet och produktivitet uppnås när verksamheter samverkar med varandra (Lindberg & Blomgren, 2009).

Sammantaget kan konstateras att samtida – likaväl som framtida – organisering och styrning av välfärdssektorn rymmer en rad utmaningar. Syftet med den studie som här introduceras är att undersöka hur välfärdssektorn kan styras i framtiden. Vi undersöker detta genom att studera organisering och styrning av verksamheter inom samtida välfärdssektor i olika sammanhang. Studien kommer att belysa både styrkor och svagheter i olika former för styrning och organisering av välfärd, och med grund i detta visa vilka behov som finns för att förändra denna styrning för att sektorn ska bli hållbar inför de framtida utmaningar som väntar. År 1982 kom Sekretariatet för framtidsstudier (1982) med sin slutrapport ”Tid för omsorg”. Projektet levererade ett slags lösningsförslag för omsorgen som bland annat gick

ut på att bygga ut den öppna vården på olika sätt. Den slutna sjukvården ansågs vara – och är – resursslukande. Ett annat stabilt förhållande i resonemangen var att omsorg av olika slag har den gemensamma nämnaren att den kräver tid. Omsorg är att ge tid åt någon annan. Tid låter sig inte rationaliseras, utan den är vad den är, och det får konsekvenser.

Kalkylerna visade tydligt att det skulle bli svårt att på sikt rekrytera personal så att det räckte till den tid som omsorgen behövde. Arbetslösheten skulle hamna på nära noll år 2006. Det visade sig att det fanns minst ett felaktigt antagande i Framtidssekretariatets beräkningar: de byggde på 30 timmars arbetsvecka, och det har inte hänt. Hade 30 timmars arbetsvecka införts, är det inte otroligt att Framtidssekretariatet hade fått ganska rätt.

Nu behövs inte antagandet om 30 timmars arbetsvecka för att bilden ska bli problematisk. Sveriges Kommuner och Landsting publicerade 2010 en analys av kostnadsutvecklingen i kommuner och landsting fram till år 2035. Det som mest av allt driver kostnadsutvecklingen är att antalet personer över 85 år växer med 76 procent mellan 2010 och 2035. De resurser det handlar om innebär att antalet anställda behöver öka från ca 800 000 till 1 500 000. Med en måttlig personalomsättning och den expansion som behövs blir konsekvensen att ca 70 procent av en given ålderskull måste anställas varje år för att täcka omsorgsbehovet. Det blir 30 procent kvar till allt annat, och det är svårt att se hur det ska fungera.

Antagligen måste det som behöver göras utföras på annat sätt än i dag. Det finns anledning att studera hur det fungerar i dag i Sverige och andra intressanta länder. Jämförelser berikar ofta. Samtidigt skulle det inte skada med en spänstig ansats i form av en diskussion om hur detta kan lösas i framtiden.

## **Det oklara forskningsläget**

En stor del av förändringarna sedan 1980-talet avseende välfärdens organisering har som nämnts hamnat under benämningen NPM (Hood, 1991). NPM är ett omdiskuterat fenomen och i många avseenden väl beforskat (Hood & Margetts, 2007; Almqvist, 2006; Montin & Granberg, 2013; Czarniawska & Solli, 2014a; 2014b; Hood & Dixon, 2015). Det pågår en debatt där vissa hävdar att idéerna bakom NPM har sammanblandats med tillämpningen av metoderna; om effekterna inte blir de förväntade, beror det på tillämpningen snarare än idén, hävdar andra. Denna debatt rymmer en rad aspekter som rör utvecklingen av offentliga och privata aktörer inom denna sektor, föreställningar om marknaden, konkurrensutsättning, lagen om offentlig upphandling (LOU), och som även kan relateras till den neoliberala praktiken och dess teoretiska grundvalar. På några områden – men långt ifrån överallt – har välfärdens organisering gått mot att det som tidigare har varit i offentlig regi övergått till privat. I de allra flesta fall är det helt klart så att konkurrensutsättningen har lett till att de enskilda alternativen har lagt beslag på expansionen.

Den offentligt drivna verksamheten har också expanderat, och i det stora hela är det faktiskt inte frågan om några stora förändringar. Vill någon se stora förändringar får de gå till länder som Australien och Nya Zeeland (Solli, Demediuk & Sims, 2005) eller för all del de forna öststaterna (Roney, 2000). En marknad bygger på att det finns flera aktörer som tävlar med pris och/eller kvalitet, det vill säga konkurrens. För att detta spel ska fungera förutsätts att det finns kunder som har all relevant information och därför kommer att välja rationellt. Den hängivna marknadsekonomen hävdar här en konsekvens som innebär att de svaga verksamheterna slås ut och de starka får vara kvar. Den goda utvecklingen är en följd av konkurrensen (jfr Styhre, 2014a). Ska marknaden fungera riktigt bra, utmanas vinnaren om och om igen. Utbudet och efterfrågan ska mötas och det i en situation där det nästan råder balans. Det fritt satta priset ser till att den rationella balansen nås. I slutändan, som då inte finns, kommer kunden att få det han eller hon behöver till ett bra pris.

Samtidigt ska en incitamentsstyrd kund aldrig vara helt nöjd. Säljaren ska självklart också tjäna på affären, gärna i form av en framgångssaga. Bitvis ser mycket av konkurrensutsättningen ut att fungera som det är tänkt. Apoteken dyker upp i stort antal. Internationella aktörer tar sig till Sverige och lägger anbud på tågtrafiken. Bolag med tydliga affärsidéer lägger konkurrenskraftiga bud på centralt belägna vårdcentraler. Budgivningen verkar fungera som det är tänkt, och skulle den inte göra det är det bara att hänvisa till LOU, så blir det oftast ett omtag (Furusten, 2014). Att en och annan gör felaktiga kalkyler tillhör en marknads egenskaper, men då handlar det förhoppningsvis om saker som kunden egentligen klarar sig utan. Det sista gäller nära nog det mesta (Czarniawska & Löfgren, 2013), med undantag för just vård, skola, omsorg, medicin och många persontransporter.

I praktiken verkar inte marknadskonstruktionen fungera som det är tänkt. En överetablering av skolor håller definitivt på att växa fram. Samma sak håller på att hända avseende järnvägstrafiken. Att det kommit nästan 400 nya apotek på ställen där det redan fanns ett kan inte gärna bli annat än dyrt. Konkurrensen skapar alltså en oekonomisk återkommande överetablering.

Samtidigt är överetableringen långt ifrån allmängiltig. Inom äldreomsorgen finns inte alls någon sådan tendens. Bristen på boende för äldre är minst sagt besvärande. En möjlig förklaring är kvarboendepincipen och att det tillämpas allt stramare behovsbedömningar av biståndsbedömarna tillämpas, vilket knappast gynnar en utbyggnad. Ett område som har någorlunda balans är hemtjänsten: där upprätthålls balansen med en minutiös tidsstudiemätning som kopplas till sysselsättningsgraden (Engstrand, 2012). Så länge det finns en hög arbetslöshet fungerar ett sådant förfarande, bristen på arbetstillfällen är bra för mindre intressanta arbetsformer. Motsvarande analys kan göras genom studier av hur neoliberalismen och hur NPM:s styrformer påverkar vår samtid. I en genomgång av hur neoliberal idéer för samhällets utveckling och styrning baserats på agentteori visade Styhre (2014a) hur denna teori bygger på antaganden snarare än empiriska resultat. Genom att hela tiden framhålla aktieägares intressen framför övriga intressenters

skapar man styrmodeller som fokuserar hög aktieutdelning på bekostnad av hållbarhet, innovationer och övrig samhällsnytta.

Konsekvensen blir fokus på i vilken utsträckning verksamheter skapar finansiella resultat, på bekostnad av alla andra delar av organiseringen. Oavsett om det är verksamheternas personer i ledande ställning, interna intressenter eller externa intressenter, ses de alla som ersättningsbara, både när det görs ytterligare studier med grund i agentteori och när agentteori omsätts i praktiken (Styhre, 2014 a; 2014b).

De experiment med olika organisations- och huvudmannaformer som uppvisas är inte i närheten av balans och visar snarare på ineffektivitet än på motsatsen. De marknadsvänliga aktörerna kan alltid förklara detta med att det är fel på marknadsexperimenten. Det är helt rätt. Väsentliga egenskaper saknas i den svenska modellen. Det saknas till exempel tradition. Gabriel Tarde (1903/1962) klargjorde för länge sedan att lyckade förändringar förutsätter att marknaden i fråga har traditioner som bär i förändringens riktning. Den skattefinansierade välfärdssektorn i Sverige är uppbyggd kring en tradition av ett slags planekonomiskt kritiskt tänkande. Marknadskrafterna söker andra vägar. Välfärdens kunder är varken incitamentsstyrda, eftersom det är staten eller kommunen som betalar, eller särskilt väl informerade (Kastberg, 2010). Priset är varken en önskvärd eller en fungerande regulator, vilket bland annat uttryckts genom Riksrevisionens irritation (Riksrevision, 2013). Det är helt enkelt frågan om en dysfunktionell marknad, eller uttryckt på ett snällare sätt, man har skapat en kvasi-marknad (Solli, 2014). Anna Häger Glenngård (2013) visar att idealtypen kvasi-marknad bygger på en omfattande reglering. Det handlar om att skapa och bevara en marknad av oberoende aktörer. Ingångar och utgångar, priskonstruktion, minimistandarder för kvalitet och säkerhet, samt garanterad tillgång måste organiseras och regleras. Sist, men kanske viktigast, är att priset som kunden, studenten, patienten eller brukaren betalar är fixt. Konkurrens sker alltså på andra sätt än med marknadsekonomin grundbult – priset. Häger Glenngård (2013) visar utifrån en studie av vårdval att variablerna i en kvasi-marknad kan krångla till alltihop. Det är därför inte konstigt om den inte fungerar som en marknad är tänkt. Mycket tyder på att Häger Glenngård's analys stämmer väl in på de flesta områden där kvasimarknader konstrueras. Oavsett hur denna bild tecknas kan man konstatera att föreställningarna om välfärdssektorn får konsekvenser hur man uppfattar att den kan organiseras och styras. Det handlar om att organisera inom kommunal verksamhet, inom regional verksamhet, mellan kommunala, regionala och statliga verksamheter, inom privat regi, mellan privat regi och statliga verksamheter, och mellan kommunala, regionala och privata verksamheter, för att nämna några dimensioner. För att leda och följa upp organiseringen av välfärden finns en rad olika sätt, med allt från att låta marknadens behov få styra, att från centralt håll detaljplanera verksamheten och dess styrning, till att använda nyckeltal för att styra och följa upp verksamheter. Situationen skapar en rad frågor om vem som ska styra vad, vem som ska mäta vad, hur man kan styra över organisatoriska gränser, hur man utvecklar styrformer som tillåter innovation och hur man undviker att utveckla en situation som präglas av en överdos av styrning som motverkar det man önskar åstadkomma. Situationen i



Sverige är inte unik i västvärlden. För att undersöka dessa frågor är det också angeläget att göra jämförande studier med andra länder i en liknande situation.

## En ansats

För att beforska detta har vi organiserat ett tvärvetenskapligt forskningsprogram där denna omvandling är i fokus. En bas för dessa studier är det vi tidigare genomfört som bland annat handlat om idéspredning (se t.ex. Solli, Demediuk & Sims, 2005) och välfärdens omvandling (se t ex. Czarniawska & Solli, 2014a; 2014b; 2016).

Forskningsprogrammets syfte handlar om att studera effekter av organiseringen av dagens välfärd för att lära inför framtiden med de metoder som finns tillgängliga för att göra detta. Det övergripande temat fungerar som ett paraply, och olika delprojekt kommer sedan att kopplas till detta. Dessa är för närvarande indelade i fyra delar:

1. *Arbetsmarknaden*. Frågeställningar: Hur kan små kommuner stå sig i konkurrensen med större? Hur ser framtidens arbetsgivare ut? Vad är viktigt för de yngre generationerna? Vilka arbeten efterfrågas och vilka kommer att efterfrågas? Hur gör andra?
2. *Organisera utanför*. Frågeställningar: Hur styrs kommunerna genom upphandling? Hur organiseras de? Kan välfärdstjänsterna upphandlas för att utföras i andra delar av världen? Konsekvenser av nya ägar- och finansieringsformer? Hur styr man organisationer man inte har särskilt mycket kontroll över? Hur gör andra?
3. *Organisera innanför*. Frågeställningar: Vilka organisationsstrukturer står till buds i dag för egenregi? Finns det andra former för organisering än de som tillämpas i Sverige i dag? Hur gör andra?
4. *Förväntningar på tjänster*. Frågeställningar: Vad förväntar sig olika intressenter av välfärden i framtiden? Hur berättar folk och ”experter” om framtidens välfärd? Hur varierar dessa beskrivningar mellan olika länder?

Var och en kan förstå att upplägget enligt ovan är omfattande och ställer krav på resurser som i dag inte står till förfogande. Mycket tyder på att det får bli en sak i taget. De fyra nämnda delarna är sammanflätade, men kan för det mesta hållas isär. Den del som har den bredaste ansatsen är del fyra, *Förväntningar på tjänster*. Den sätts i fokus i den här texten.

# Förväntningar på tjänster

Tanken med delstudien Förväntningar på tjänster är att möta personer i olika länder, i olika ålder och med olika funktioner. Mest handlar det om att möta den intresserade kvinnan och mannen på gatan och höra vad de har att säga om välfärdens organisering. Det handlar inte om att hitta representativa data, men väl intressanta representationer. Representationer handlar om hur personer berättar om något, i det här fallet om välfärden i framtiden. Representationer är så vi, i meningen vem som helst, beskriver praktiken. Logiken i representationer är oftast abstrakt, även om fiktiva exempel inte sällan används. Beskrivningarna kan förväntas vara raffinerade och därmed poängfulla. Det kan vara beskrivningar som är ganska lika praktiken, men det är inte säkert. En bra representation är i alla fall intressant och har en början, en mitt och ett slut (syfte – medel – resultat) (Czarniawska, 2001).

Idén om att jämföra mellan olika länder genomsyrar delprojektet. Vilka länder det kommer att handla om beror på dels på vilka möjligheter som ges, dels på vilka som kan antas vara intressanta: ju fler, desto bättre. Det vi letar efter innebär att respondenterna i hög grad får styra intervjuerna. Frågandet kan till stor del ses som resultat av en mellan intervjuare och respondent gemensam omedelbar analys av vad som sägs (Se Kreiner & Mouritsen, 2005). Intervjufrågorna är alltså ovanligt öppna. Preciserade frågor kan knappast leda någon vart när jämförelser av mycket skilda kontexter ska göras.

1. Om du fick bestämma, hur skulle välfärden vara organiserad då om 20 år?
2. Hur tror du det kommer att vara organiserat om 20 år?
3. Har du ändrat uppfattning i frågan under de senaste 10 åren? Om ja: Hur?

Letandet efter representationer behöver något slags ordning. Vi har valt att intervjua en man och en kvinna i varje 10-årsintervall från 20 till 80+ år, dvs. 14 personer. Vidare har vi sökt experter som kan tänkas ha något att säga, och slutligen har vi studerat vad ledande politiker säger om saken. I skrivande stund finns enbart tre länder på agendan: Australien, Kanada samt Sverige. Sverige får anses vara ett självklart val. Australien är intressant därför att det som kallas NPM har haft ett särskilt stort genomslag där (Solli & Demediuk, 2007). Vad det gäller Kanada pågår en intressant utveckling i form av bland annat medborgarlön och annat i samma riktning.

## Något lite om framtiden

Egentligen är det oftast omöjligt att uttala sig säkert om framtiden, men det går alltid att spekulera. Spekulationen kan göras mer eller mindre trovärdig. Den kan aldrig beskrivas i termer av sann eller falsk, bara i termer som rimlig – orimlig, sannolik – osannolik, eller varför inte intressant – ointressant? Ett sätt att öka trovärdigheten är att använda tekniker som är skapade för att efterlämna förutsägelser. En teknik som ofta tas upp i den futuristiska litteraturen kallas *scenarioskrivning*. I huvudsak kan scenarioskrivningen delas in i två olika kategorier. Den ena kategorin kallas den *metodiska scenarioskrivningen* och bygger på att texten produceras utifrån en i förväg uppställd och detaljrik metod. Om metoden tillämpas på ett korrekt sätt kommer skrivningen att bli densamma, oavsett vem som skriver. Den stringent tillämpade modellen bygger alltså på en anti-intellektuell process som syftar till att leverera ”data”. Den andra varianten kallas *informell scenarioskrivning* och är väl så intressant som den metodiska, kanske t.o.m. intressantare. Skillnaderna mellan de olika sätten att skriva ett scenario kan diskuteras utifrån figur 1.

		Inflödet bekant	
		Ja	Nej
Transformeringsregler	Ja	Recept	Improvisation
	Nej	Tolkning	Ovetande

Figur 1. Resultat av olika scenarioskrivningar.

Varje scenarioskrivning underlättas väsentligt om inflödet i form av kunskap är bekant. Aktiviteten, konstruktion av scenario, går ut på att omvandla detta till utflöde, en skrivning. Den metodiska scenarioskrivningen bygger på att själva transformeringen är klar och tydlig, den ska vara just metodisk, vilket gör att de uppställda reglerna följs. Resultatet av detta förfaringssätt blir i bästa fall ett recept avseende den studerade företeelsen. Reduceras transformeringsreglerna till ett minimum och ”enbart” omfattar sedvanliga krav på stringens och förenlighet med existerande kunskap produceras en tolkning, eller som Asplund uttrycker det ”ett sätt att orientera sig i tillvaron” (Asplund, 1979 s. 89). Vid förutsättningen att transformeringsreglerna är tydliga, men inflödet obekant, blir resultatet en improvisation: ‘man tager vad man haver’. Under förutsättningen att varken inflödet eller transformeringsreglerna är bekanta blir situationen problematisk, Asplund

kallar den för ”prekär ovetandesituation”. Den senare situationen ska absolut inte föranleda resignation, den kräver bara mer grundforskning än de andra.

Poängen med den informella scenarioskrivningen är just att den kan hantera situationer där transformeringsreglerna inte är kända. Men samtidigt innebär också angreppssättet ett erkännande av att det finns alternativa scenarier och alternativa tolkningar. Asplund tillför den informella scenarioskrivningen ytterligare två krav: Dels ska den vara begriplig, således möjlig att förstå. Den behöver inte nödvändigtvis vara logisk, utan det logiska resonemanget tillämpat på socialt skeende kan mycket väl vara fullständigt paradoxalt. Det andra kravet är att skrivningen bara ska bli bättre av att vara spännande. De senare kraven uppfattar vi som fördelar i förhållande till den metodiska ansatsen. Slutsatsen blir att framtiden kommer att behandlas med influenser från den informella scenarioskrivningen.

## **Australien och välfärdens nuvarande organisering**

Australiens välfärdssystem består av ett komplext nätverk av inkomststöd och stödtjänster, tillsammans med några välfärdsrelaterade skattelättnader och avdrag. Dessa typer av insatser ska hjälpa australier som behöver stöd och samtidigt ha effekten att omfördela inkomster. Ålderspension, till exempel, är för många australier den enda inkomstkällan på ålderns höst; samtidigt är pensionen också en mekanism för att omfördela inkomster från befolkningen i arbetsför ålder (via skattesystemet) till den pensionerade befolkningen. Välfärdssystem kan definieras på många olika sätt. En vedertagen definition i Australien lyder på följande sätt:

Uppsättningen av stöd, tjänster och betalningar som australiensiska samhället delvis genom sin valda regering valt som godtagbara för att förbättra välbefinnandet av australier i behov. Till stor del handlar välfärdsaktiviteterna om att öka kapaciteten och möjligheterna för människor att delta i samhället såväl ekonomiskt som socialt. (Australian Institute of Health and Welfare, 2015 s. 3)

Efterfrågan på välfärdstjänster påverkas av en mängd faktorer. Befolkningens åldersstruktur, människors hälsa, funktionshinder, ekonomiska förhållanden, social och ekonomisk kapacitet, tillgång till lämplig bostad och utbildning. Tillgången till stödnätverk poängteras ofta.

Australienska hushåll har förändrats markant under de senaste decennierna. De flesta australier lever fortfarande i parfamiljer, de äger sin bostad och har jobb. Men familjer av i dag är mindre än vad de brukade vara: allt fler par bor i *de facto*-relationer och fler par väljer att inte skaffa barn. Allt fler i Australien lever ensamma, och nästan hälften av alla i åldern 65 eller äldre lever ensamma. (Australian Institute of Health and Welfare, 2015). Äldre australier står nu för en allt större andel av den totala befolkningen. I juni 2014 var 15 procent (3,5 miljoner människor) av befolkningen i åldern 65 år och äldre; för år 2054 är prognosen 21 procent (8,4 miljoner människor). En sådan demografisk förändring ökar självfallet trycket på välfärdssystemet när det gäller åldersrelaterade kostnader.

Australiens välfärdssystem är som nämnts ett komplext nätverk av tjänster, betalningar och leverantörer. Regeringens utgifter för välfärd var för budgetåret 2012–13 uppskattningsvis 136,5 miljarder AUD. Utgifter för välfärden har ökat snabbare än befolkningstillväxten, men långsammare än totalekonomin. De viktigaste inslagen i utgifterna är kontantbetalningar för specifika populationer som står för huvuddelen av utgifterna (68,2 procent, exklusive arbetslöshetsersättning). Välfärdstjänster står för omkring 26,3 procent av utgifterna och arbetslöshetsersättning står för resterande 5,5 procent.

År 2014 fanns det 605 900 anställda i branschen för samhällstjänster, vilket motsvarar fem procent av alla de 11,6 miljoner sysselsatta i Australien. Av alla dem som arbetar i samhällstjänstesektorn var 74 procent direkt knutna till samhällstjänsten och de resterande 26 procenten i andra yrken, såsom administration etc. Till detta ska läggas de 469 100 anställda som arbetar inom sjukvård och utbildning. En betydande kraft i sammanhanget är anhörigvårdare, vilka uppskattas till 2,7 miljoner: ca 12 procent av befolkningen). Det finns en stor – och växande – grupp äldre människor som har ett bra liv. De är oberoende och deltar aktivt i samhället. De äger sina bostäder och kan föra mer resurser till senare delar av livet. Samtidigt finns också en växande minoritet äldre australier som behöver ekonomiskt stöd eller stödtjänster av annat slag. Dessutom är det inte enbart de äldre som ökar, utan definitionen av behov förändras också i riktningen mot fler och mer omfattande välfärdstjänster.

## Röster från Australien

Vi har frågat en man och en kvinna i varje 10-årsintervall från 20 år till 80+, dvs. 14 personer. Vidare har vi också intervjuat sex ”experter” i form av akademiker som håller på med forskning som tangerar våra frågor samt två politiker: en från ett miljöparti och en från ett konservativt parti. Intervjuerna genomfördes i mars 2016.

Intervjuerna blir oftast samtal och de frågor som ska ställas besvaras innan de ställs och ibland blir frågor obsoleta i enskilda fall. Nedan görs ett försök att redovisa intressanta uttalanden.

## Om du får bestämma: Hur kommer välfärden att vara organiserad om 20 år?

De flesta svaren kan delas in tre typer och då handlar det om dels en idealbild ("Nirvana"), dels en föraning om svårigheter, och slutligen en typ som handlar vad som kanske kan göras.

Om vi ska spekulera om framtiden, är det inte särskilt konstigt om vi vill se en bra sådan. Följande citat är av typen Nirvana med viss variation, vilket är fullt förståeligt.

I think that what I want is Nirvana, I want perfection. I want to know the kid down the road in our services is getting the best they can have, and I think some of our organizations fight hard at a local level to give the kids everything they can. (Woman 40+)

Vi återkommer till den nyss nämnda bilden vad det lider.

Ett sätt att tänka på framtiden är att resonera utifrån hur man inte vill att det ska bli (reserverad konstruktion). Här blir problemen så överväldigande att reservationerna blir något av huvudsaken.

I don't really want it to be that way, but I think that's the reality of the situation, that's what people get excited about. And they've seen the government institutions fail. And my hope would be that government institutions evolved to fit that new model, and yeah ... but like I said in the start, I think there's low hanging for it . . . we just did a couple of things, things would be a lot better. So say we had a sovereign wealth fund, say we rolled back a couple of gains. Just did all of those social democratic principles around, you know, not spending so much money on prisons but spend it on welfare in the other end, all of that. Things could radically shift, I'm just worried that it's not going to happen. (Politician, green, woman 30+)

En tolkning av detta är att det kan bli bra, men att det finns svåra, kanske alltför svåra, prioriteringar att göra.

Även om förutsättningarna är någorlunda klara finns det lösningar som ändrar på dessa förutsättningar. Ett uppenbart bekymmer i sammanhanget är befolkningsutvecklingen och dess betydelse för tillgång på arbetskraft. En lösning kan göra bilden av framtiden tämligen ljus (*begränsat problem*).

If somebody stays working instead of the old hard age of 65 where you stopped work but one day, all of a sudden [snaps fingers], it is gone. If you're still working at 75 and earning, you might be working at a different pace even in a different contribution, but the economic significance of that is huge. But it might be that you're also a senior who is a volunteer and doing voluntary work into one of the caring sectors. That economic contribution should also not be diminished as zero. It's not. It's real. (Politician, Conservative, Man 60+)

### Hur tror du att den kommer att vara organiserad om 20 år?

Välfärdens innehåll är nära nog per definition oklart (*expansion som problem*). Oklarheten har den egenheten att den accepterar både expansion och dess motsats. Expansionen av krav är ofta närvarande och innebär en oro över huruvida de uppgifter välfärden står inför går att lösa.

But I mean, obviously, the expectations people are having are always increasing, aren't they, in terms of what will be provided to somebody, what will somebody when they're retired actually be? And it always seems to grow, and government doesn't ... If no one is prepared to say "no, you can't have that" or "it's an extra cost", or if they do say there's an extra cost, that's a by the way sort of six months down the track once they've fully made the decision. So you know, from what I saw working in government was always difficult to have that debate. But the pressures are there, obviously, around people's expectation, and so just certainly in Victoria the growing number of people that are going to be in that category. (Man 40+)

En del ser välfärdens organisering som ett definitionsproblem (*det löser sig*). Med en annorlunda syn på det för givet tagna kan lösningar hittas i det som också kan ses som problem.

The national reports have come down that lay out the whole demographic movement and the challenges with that. Part of it though is about increasing participation of older people. These are not a static group of people. They should not be seen as burdens. They've got to be seen as opportunities and people

who [are] contributors. Some will work longer. Others will contribute to families in different ways whether it's child care, whether it's a whole range of different things. I mean these are economic contributions, however described, I think, and surely the task is to make sure that the participation and the activity and the contribution of seniors continues, and continues for a longer period than perhaps it has in the past, and people are very healthy often. And what were once sort of regarded as advanced age but is now common-place and we had a program in government which we released in the second half of 2014 which looked at a whole series of different ways to manage that increased participation about health, about allowing people who wish to work longer, removing barriers to that, transport barriers, all of those different aspects. This work was done for me by an advisory committee chaired by a new appointment, a seniors' commissioner, a commissioner for seniors in Victoria. And this model of having that approach I think is a very strong one. So I don't look at this as a big disaster. Yes there is a demographic movement but you know, if you think of the economy it might be that some more young people do come into the care work force, but it might also be that there are other contributions made by that older group of seniors in different ways, and that has to be fostered and facilitated. (Politician, conservative, man 60+)

Det är också möjligt att tro på en bra framtid, även om man inte riktigt vet hur det ska gå till (*magic bullet*).

Respondent: There's no wild swings, but there's been, I think, demand in the family and children's service system has been a real issue, and I think what this current government is saying and the treasurer has said is we can't deliver more of the same, we've got to find better ways of doing things, because A, the outcomes aren't that good for children and families, and B, it's costing a lot of money. So we're trying to find that magic bullet, about how you can do things with great outcomes, at low price, and that's sort of what we've been working at.

Interviwer: Have you found the bullet?

Respondent: No, not yet. (Expert, woman 50+)



Föga förvånande framträder också på olika sätt en pessimistisk syn på framtiden (*Pessimist*).

I find it hard not to have a pessimistic view just because I think the way that we haven't thought about the sustainability of our welfare system just means that I think there will probably be very little left for us. (Woman 30+)

Det förefaller rimligt att avsluta denna del med samma citat, men inklusive dess fortsättning. Ett positivt tänkande kan snabbt vändas (*Nirvana*).

I think that what I want is Nirvana, I want perfection. I want to know the kid down the road in our services is getting the best they can have, and I think some of our organizations fight hard at a local level to give the kids everything they can. But I think that, you know, child protection issues don't for the same as health, for example. Or education. (Woman 40+)

### Äldre, yngre och finansiering

Inte för att det passar in i våra frågor, men vad som i alla fall är intressant är en slutsats om vad det är som skapat den välfärd som finns. Äldre pratar mycket mer om hur det har blivit som det är än om framtiden. Välfärdskonstruktionen kan enligt de äldre till en betydande del ses som en konsekvens av alla krig Australien tagit del i. Att ta hand om dem som kom tillbaka från krigen blev med tiden allt naturligare (*We take care of our own*).

Focused on unemployment, probably started before our lifetime technically started which 1935 and '36. But probably during, since that time there's been a great advance in unemployment benefits and then pensions, I think, I don't know what their ... There were certain guarantees made to soldiers in the First World War, I think. Jenny's father was in the First World War. He certainly became entitled to repatriation, medical benefits, for the rest of his life. (Man 80+)

Helt klart är de yngre personerna minst bekymrade över hur det ska gå (*eh, problem?*). Reglerna som nu finns om obligatorisk avsättning till pension ses som en acceptabel lösning. Att det handlar om nio procent av lönen förefaller vara be- tryggande. Att nio procent betyder att man sparar sammanlagt ca tre årslöner under tiden i arbetslivet har man reflekterat över i klart mindre utsträckning.

Vad det gäller finansieringen av välfärden både nu och sedan är det mest experterna och någon till som behandlar den frågan. Som i så många andra länder är bostadsbristen och därmed höga boendekostnader mycket närvarande, särskilt i

städer som Melbourne och Hobart, där intervjuerna är gjorda. I debatten finns argument som att för många äldre sitter i stora dyra bostäder, men att de samtidigt har låga eller mycket låga pensioner.

## Förlorad i komplexitet – slutsatser

På sätt och vis ger våra data inte särskilt mycket vägledning i jakten på välfärdens framtida organisering. Det behövs främst jämförelser för att vi ska kunna se mönster. Med måttliga ambitioner går det emellertid att se några spår som det absolut går att spekulera utifrån. Ett spår handlar om välfärdens komplexitet, som det finns anledning att ta fasta på.

Det är väldigt många aktörer i betydelsen institutioner som är inblandade i välfärdsproduktionen. I Australien levererar den federala nivån en hel del, inte minst därför att de disponerar en betydande del av de resurser som. Hur man än vänder och vrider på välfärdsfrågorna är det i mångt och mycket något som görs lokalt. I den lokala praktiken hittar vi flera slag av aktörer. Kommuner är självklart inkluderade i resonemanget. De engagerar i sin tur privata företag, som för den delen också verkar utifrån helt oberoende resurser. Ideella organisationer har också en roll att spela. Viktigast är antagligen det informella handlandet dvs. det som hanteras inom kretsen av familj och vänner. Ofta betraktas de olika aktörerna var för sig, men de hänger inte sällan ihop på olika sätt. Betraktas de som fyra aktörsgrupperingar (ideella, informella, privata bolag och offentliga), går det utan svårighet att hitta ett 20-tal olika kombinationer. Om sedan kombinationerna konstrueras i form av hybrider (svårupplösta kombinationer) eller byggs på mer löst kopplade kombinationer, vilka mest bygger på något temporärt, blir antalet möjliga kombinationer riktigt många. Vi behöver se och förstå dessa kombinationer och deras mål, medel, effekt etc. bättre.

Komplexiteten ligger inte bara i mängden olika aktörer, utan den finns också i framtiden i sig. I avsnittet om framtid konstateras att den egentligen inte låter sig studeras. Svårigheten ligger i att formulera praktiken. En del forskning hävdar att vi har svårt att föreställa oss själva i framtiden (se t.ex. Goldstein, Hershfield & Shlomo, 2016; Ersner-Hershfield, Wimmer & Knutson, 2009; Pengmin & Northoff, 2011). Ett uttryck för detta är att vi ofta har svårt att motivera några större avsättningar till pensioner och liknande. Utifrån ekonomisk teori kan det uttryckas som en fråga om ränta. Ränta kan ses som priset för att vänta (Malmer & Ekstedt, 1997). Det kan alltså vara svårt, och på gränsen till obehagligt, att resonera om framtiden – men hur som helst intressant.

# Referenser

- AIHW 2015. Australia's welfare 2015. Australia's welfare no. 12. Cat. no. AUS 189. Canberra: *Australian Institute of Health and Welfare*.
- Almqvist, Roland (2006). *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Liber Förlag, Malmö.
- Asplund, Johan (1979). *Teorier om framtiden*. Kontenta (LiberFörlag). Stockholm.
- Czarniawska, Barbara (2001). Is it Possible to be a Constructionist Consultant? *Management Learning*, vol. 32 (2): 253–266.
- Czarniawska, Barbara & Löfgren, Orvar (red.) (2013). *Coping with Excess – How Organizations, Communities and Individuals Manage Overflows*. Edward Elgar. Northampton, MA.
- Czarniawska, Barbara & Solli, Rolf (2014a). NPM, granskningsamhälle och sedan? Om kommunala megatrender. Rapport 130. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg.
- Czarniawska, Barbara & Solli, Rolf (2014b). Hur går det för New Public Management i svenska kommuner? *Organisation och Samhälle*, nr 2, s. 26–30.
- Czarniawska, Barbara & Solli, Rolf (2016). Hybridisering av offentliga organisationer. *Nordiske Organisasjonsstudier* 18 (2) 23–34.
- Engstrand, Clara (2012). *Övervakning eller vägledning?* Förvaltningshögskolan. Göteborgs universitet. Göteborg.
- Ersner-Hershfield Hal, Wimmer, G. Elliott & Knutson, Brian (2009). Saving for the future self: Neural measures of future self-continuity predict temporal discounting. *Soc Cogn Affect Neurosci*, nr 4 (1): 85–92.
- Furusten, Staffan (2014), Upphandling som nerköp, i Björkman, J, Fjaestad, B & Alexius, A (red) *Alla dessa marknader*, Makadam. Göteborg
- Goldstein, Daniel G., Hershfield, Hal E. & Shlomo, Benartzi (2016). The Illusion of Wealth and Its Reversal. *Journal of Marketing Research*: October 2016, vol. 53, No. 5, s. 804–813.
- Hood, Christopher C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69: 3–19.
- Hood, Christopher C. & Dixon, Roth (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less – Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Croydon. Oxford Univ Press.

- Hood, Christopher C. & Margetts, Helen Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Pelgrave.
- Häger Glenngård, Anna (2013). *Objectives, actors and accountability in quasi-markets: Studies och Swedish primary care*. Media Tryck. Lunds universitet. Lund.
- Kastberg, Gustaf (2010). *Vad vet vi om kundval? En forskningsöversikt*. Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm.
- Lindberg, Kajsa & Blomgren, Maria (2009). *Mellan offentligt och privat: om styrning, praktik och intressen i hälso- och sjukvården*. Liber. Malmö.
- Kreiner, Kristian & Mouritsen, Jan (2005). The analytical interview. Relevance beyond reflexivity. I: Tengblad, Stefan, Czarniawska, Barbara & Solli, Rolf, *The Art of Science*, s. 153–177. Liber. Malmö.
- Malmer, Stellan; Hasse Ekstedt (1997) Ränta är priset för att vänta. En analys av den kommunala kalkylräntan. *Förvaltningshögskolans rapporter*. Göteborgs universitet. Göteborg.
- Montin Stig & Granberg, Mikael (2013). *Moderna kommuner*. Liber Förlag, Stockholm
- Nilsson, Viveka (red.) (2014). ”Stabila över tid – rapport från tio års ekonomichefsenkäter”. ROS-rapport nr 10. Kommunforskning i Västsverige. Göteborg.
- Riksrevisorn (2013). Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder. *RiR 2013:18*. Riksrevisorn. Stockholm.
- Roney, Jennifer Lynn (2000). *Webs of resistance in a newly privatized Polish firm*. Garland. New York.
- Pengmin Qin & Georg Northoff (2011) How is our self related to midline regions and the default-mode network?. *NeuroImage*. Nr 57 (2011) 1221–1233
- Sekretariatet för framtidsstudier. (1982) *Tid för omsorg : slutrapport från projektet "Omsorgen i samhället"* Framtidsstudien Omsorgen i samhället: LiberFörlag. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010). *Framtidens utmaning – Valfärdens långsiktiga finansiering*. SKL. Stockholm.
- Solli, Rolf (2014). Kvasimarknader – en praktik med stora variationer. I: Blenberger, Erik & Tomas Brytting, *Äldreomsorgen – praktiken, debatten och framtiden*. Carlssons Bokförlag. Stockholm.

- Solli, Rolf & Demediuk, Peter (2007). "Tradition som förändringsförklaring". Rapport nr 91. Kommunforskning i Västsverige. Göteborg.
- Solli, Rolf, Demediuk, Peter & Sims, Rob (2005). *The Namesake: On Best Value and other reformmarks*. I: Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.), *Global ideas*. Liber/CBS Press. Malmö.
- Styhre, Alexander (2014a). *Management and neo-liberalism: Connecting policies and practices*. Routledge. London.
- Styhre, Alexander (2014b). A managerial revolution in reverse: finance market control of the corporation and the triumph of the agency theory model. *Management & Organizational History*. 10/1: 71–86.
- Tarde, Gabriel (1903/1962). *Laws of imitation*. Gloucester, MA: Peter Smith.
- Whiteford, Peter (2016). Ideas for Australia: Welfare reform needs to be about improving well-being, not punishing the poor. *The Conversation*. April 21.

# Rapportseriens förteckning

1. Sundström, Malin & Dag Ericsson. Detaljhandel i förändring - Konsumentinsikt, värdenät och nya affärsmodeller. (2015)
2. Liff, Roy. Moderna reformer i offentlig sektor – Misslyckande och Succé! (2015)
3. Liff, Roy. Driver NPM-reformers oavsedda effekter `byråkratiers´ utveckling? (2015)
4. Löfström, Mikael. Styrgruppens praktik – Om mötens organisering. (2015)
5. Solli, Rolf. Styrmetodernas förutsättningar– offentlig sektor som exempel på komplexitet. (2016)
6. Dellve, Lotta & Andrea Eriksson Hållbart ledarskap - I vardag och förändring. (2016)
7. Carlén, Margareta. Från en avkrok till ett prioriterat turistmål - En studie av Glasets Hus och hur invånarna, företagarna och politikerna tillsammans satte Limmared på turistkartan.

Alla rapporter i serien går att ladda ner på

<http://www.hb.se/Forskning/Aktuellt/Rapporter/Styrning-organisering-och-ledning/>

## Sökande efter framtidens välfärdsmodeller

Sammantaget kan konstateras att samtida likväl som framtida organisering och styrning välfärdssektorn rymmer en rad utmaningar. Syftet med den studie som här introduceras är att undersöka hur välfärdssektorn kan styras i framtiden. Det görs genom att studera organisering och styrning av verksamheter inom samtida välfärdssektor i olika sammanhang. Studien kommer att belysa både styrkor och svagheter i olika former för styrning och organisering av välfärd, och med grund i detta visa vilka behov som finns för att förändra denna styrning för att sektorn ska bli hållbar inför de framtida utmaningar som väntar.

I denna rapport formuleras dels ett forskningsprogram dels redovisas ett fall. Det senare kan sägas vara en illustration till en del av den pågående forskningen.

Rolf Solli är professor i företagsekonomi vid Högskolan i Borås och är föreståndare för Centrum för Välfärdsstudier vid samma lärosäte.

Peter Demediuk, är forskare vid Victoria University, Melbourne, Australien.

Ulla Eriksson-Zetterquist är professor i företagsekonomi och föreståndare för Gothenburg Resarch Institute, Handleshögskolan, Göteborgs universitet

# CVS

Centrum för  
välfärdsstudier



HÖGSKOLAN  
I BORÅS