

Bortom NPM?

En idéanalys av Tillitsdelegationens uppdrag att utforma en
ny styrmodell för offentlig sektor

Abstract

De senaste årens kritiska debatt kring NPM har mynnat ut i tillsättandet av Tillitsdelegationen – en pågående statlig utredning med uppdraget att utforma en mer tillitsbaserad styrning av offentlig sektor. I följande uppsats utför vi en kvalitativ idéanalys av utredningens syn på begreppet tillitsbaserad styrning. Efter att ha identifierat centrala värden inom begreppet kategoriserar vi denna värdebaserade förståelse under två teoretiska ramverk – Premfors reformideologier och Pollitt och Bouckaerts trade off-ramverk – samt relaterar det tillitsbaserade styridealet till NPM. Därigenom är undersökningens syfte är att utröna vilken *reformriktning* som ligger till grund för den framväxande styrmodellen. Resultaten tyder på att det nya styridealet domineras av reformideologin Förvaltningen, samt att det gör andra avvägningar jämfört med rådande NPM-ideal. Samtidigt delar den tillitsbaserade styrningen fortfarande vissa idéer med NPM, och således återstår det att se hur långt bortom NPM den färdiga styrmodellen kan gå.

Nyckelord: förvaltningspolitik, NPM, professionsutrymme, reformpolitik, reformideologier, statlig offentlig utredning, tillit, tillitsbaserad styrning, Tillitsdelegationen

Antal ord: 9806

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	2
1.1.1	NPM-styrning.....	2
1.1.2	Kritik mot NPM.....	2
1.1.3	Tillitsbaserad styrning som lösning.....	3
1.1.4	Tillitsdelegationens uppdrag.....	3
1.1.5	Definitioner av tillitsbaserad styrning.....	4
1.2	Syfte och frågeställning.....	4
1.3	Hypoteser.....	5
2	Teoretiska ramverk	6
2.1	Pollitt & Bouckaerts trade off-ramverk.....	6
2.2	Premfors reformideologier.....	7
3	Metod & material	9
3.1	Material och metodologiska överväganden.....	9
3.2	Praktiska tillvägagångssätt.....	10
3.2.1	(1) Identifiering av centrala värden hos tillitsbaserad styrning.....	10
3.2.2	(2) Tillitsbaserad styrning och NPM-styrning placerade under trade off-ramverket.....	10
3.2.3	(3) Tillitsbaserad styrning och NPM-styrning placerade under reformideologierna.....	11
4	Resultat och analys	12
4.1	Identifiering av centrala värden hos tillitsbaserad styrning.....	12
4.1.1	Systemnivån.....	13
4.1.2	Förvaltningsnivån.....	15
4.1.3	Brukarnivån.....	17
4.2	Trade off-ramverket applicerat på tillitsbaserad styrning och NPM-styrning.....	17
4.2.1	Resultat och analys av placeringen i avvägningarna.....	18
4.2.2	Svar på hypotes (a).....	20
4.3	Reformideologierna applicerade på tillitsbaserad styrning och NPM-styrning.....	21
4.3.1	Identifiering av reformideologiernas dimensioner.....	21
4.3.2	Resultat och analys av placeringen under reformideologierna.....	21

4.3.3	Svar på hypotes (b) och (c)	27
5	Slutsats	29
6	Referenser	31
6.1	Litteratur	31
6.2	Undersökningsmaterial	31
7	Bilagor	33
7.1	Bilaga 1: Resultat och analys av placeringen i trade off-ramverket	33
7.2	Bilaga 2: Identifiering av reformideologiernas dimensioner	41

1 Inledning

Under flera decennier har NPM-doktrinen fokus på ekonomi- och prestationsstyrning präglat den svenska förvaltningen. Erfarenheterna sedan reformernas införande pekar emellertid på att deras syfte att effektivisera och ”avbyråkratisera” den offentliga verksamheten inte har materialiserats i praktiken. Istället har förvaltningen präglats av fortsatt detaljstyrning (SOU 2017:56 s. 43-44) med ökade administrativa bördor för de yrkesutövande som följd (Bringselius 2017a s. 1). Den tilltagande kritiken av rådande styrning på senare år har synliggjort ett behov av en modifierad styrning av offentlig sektor, något såväl forskare som praktiker har efterfrågat.

I den svenska kontexten har ovanstående diskussion mynnat ut i tillsättandet av den statliga utredningen Tillitsdelegationen (Dir. 2016:51), som ska ge förslag på hur en styrning av förvaltningen baserad på tillit kan se ut. Den i skrivande stund pågående utredningen är intressant att studera i detalj av två skäl. För det första innehåller den meningsskapande processer. Eftersom tillitsbaserad styrning ännu inte är ett etablerat begrepp är en del av utredningens uppdrag att fylla begreppet med innehåll, och således har den en stor möjlighet att utforma vad begreppet ska innefatta och associeras med i den svenska kontexten framöver. För det andra har den styrmodell som utredningen eventuellt resulterar i en potential att förändra den svenska förvaltningens utformning i grunden. Detta innebär att en närmare studie av utredningen har både en inomvetenskaplig och en större samhällsrelevans (Esaiasson et al. 2017, s. 32).

I föreliggande uppsats kommer begreppet tillitsbaserad styrning inom ramen för den pågående utredningen Tillitsdelegationen att studeras. Undersökningen består av tre delar. I första delen kartläggs centrala värden som utredningen associerar med tillitsbaserad styrning i en begreppsram (”conceptual framework”). I andra delen placeras tillitsbaserad styrning, med hänvisning till dess identifierade värden, in under Pollitt och Bouckaerts trade off-ramverk. Samma sak görs även i den tredje delen, men då under Premfors reformideologier ”Förvaltningen”, ”Föreningen” och ”Företaget”. I både andra och tredje delen jämförs även tillitsbaserad styrning med NPM-styrning. Genom att applicera dessa teoretiska ramverk på värdena i materialet och relatera tillitsbaserad styrning till rådande styrning, vill vi synliggöra en generell *reformriktning* hos det nya styridealet.

1.1 Bakgrund

1.1.1 NPM-styrning

Rådande styrning av svensk offentlig sektor är starkt influerad av *New Public Management* (NPM), vilket i grunden avser en samlad benämning på införandet av företagsinspirerade styrnings- och ledningsmetoder på förvaltningen (Frederickson et al. 2012, s. 128; SOU 2017:56, s. 39). Sverige utpekas även av internationella forskare som ett av de länder som har gått allra längst i implementeringen av NPM-styrning (Wollmann & Kuhlmann 2014, s. 272). NPM-begreppets grundare Christopher Hood definierar NPM som bestående av sju principer:

1. Offentliga organisationer ska ledas av särskilda opolitiska förvaltningschefer med omfattande handlingsutrymme.
2. I styrningen av förvaltningen ska prestationsmätning vara central och denna mätning ska huvudsakligen bygga på tydliga, kvantifierbara mått.
3. Inom myndigheter ska man delegera resultatansvar till lokala enheter.
4. Det offentliga uppdraget ska fördelas på en mängd mer eller mindre självständiga organisationer.
5. Man ska sträva efter konkurrens mellan organisationer i förvaltningen.
6. Styrning och ledning i privat sektor ska fungera som förebild för offentlig verksamhet.
7. Ekonomisk återhållsamhet och arbetsdisciplin ska prioriteras.

Hood 1991, i Bringselius 2017b, s. 4

1.1.2 Kritik mot NPM

Sedan 1990-talet har NPM implementerats i Sverige i stor skala (Wollmann & Kuhlmann 2014, s. 193; Sundström 2016 s. 328). Under de senaste åren har denna styrning däremot utsatts för en omfattande kritik från såväl forskare som praktiker. Bl.a. har NPM inte ansetts generera den stora effektivisering av offentlig sektor som avsågs när reformerna började införas på 1980-talet, en kritik som exempelvis lyfts i Per Molanders ESO-rapport "Dags för omprövning" (2017). Framförallt anses NPM ha medfört en ökad administrativ börda för många förvaltningstjänstemän, inte minst för de på frontlinjen med brukarkontakt (SOU 2017:56, s. 43-45). Det ska emellertid tilläggas att långt ifrån alla forskare har presenterat så kritiska resultat, bl.a. har det framförts vissa belägg för att NPM åtminstone kortsiktigt verkar skapa effektiviseringar (Frederickson et al. 2012, s. 116). Även Tillitsdelegationens forskare lyfter vissa positiva aspekter av NPM-reformerna, såsom att de har "exponerat den offentliga verksamheten till allmän-

hetens insyn och skapat möjligheter för att närmare undersöka vad som sker i offentlig verksamhet” (SOU 2017:56, s. 44).

Till kritikerna anslöt sig bl.a. Stefan Löfven 2013 när han som oppositionsledare skrev en artikel där han lovade att som statsminister frångå NPM-styrning till förmån för en ”ny styrning som utgår från de välfärdsprofessionellas kompetens och yrkesetik” (DN Debatt). Den kanske främsta och mest välkända NPM-kritikern är forskare Lennart Lundquist. Han ser två motstridiga ideal mellan ekonomivärden, eller *ekonomism*, och demokrativärden i förvaltningen. Medan ekonomismens tre främsta värden är funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet, utgörs demokrativärden av värdena folkmakt, konstitutionalism och offentlig etik (Lundquist 2014, s. 112). Lundquist har ihärdigt hävdad att ekonomivärdena tydligt sätts i första rummet under rådande NPM-influerade styrning, medan den offentliga sektorns demokratiska värden glöms bort eller rentav ignoreras (Lundquist 2014, s. 89-91).

1.1.3 Tillitsbaserad styrning som lösning

Den omfattande kritiken mot NPM skapade ett politiskt tryck att agera. Hur denna kritik skulle materialisera sig i konkret förändring var länge obesvarat, även om förändring var utlovad. Under 2016 tillsatte slutligen regeringen Löfven en utredning med namnet Tillitsdelegationen, som fick i uppdrag att utreda möjligheterna till, och utveckla innehållet i, en mer tillitsbaserad styrning av förvaltningen (Dir.2016:51 s. 11). Även Vårdförändringen (SOU 2016:78) och Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66) har delvis tillsatts som svar på NPM-kritiken, men dessa berör huvudsakligen andra frågor, framförallt villkoren för privata utförare inom offentlig sektor. I regeringens kommittédirektiv för utredningen erkänns bristerna med nuvarande styrning, och det uttrycks även en vilja att skapa en fungerande balans mellan kontroll av och förtroende till professionerna (Dir. 2016:51 s. 1, 3).

1.1.4 Tillitsdelegationens uppdrag

Tillitsdelegationen sorterar under Finansdepartementet, och civilminister Ardalan Shekarabi är ansvarig minister. Kommittén består av tre delegater, ett sekretariat på tre personer och totalt 26 forskare. Genom forskarnas granskning av 13 olika pilotprojekt med försöksverksamheter i utvalda kommuner och landsting, ska Tillitsdelegationen ge förslag på hur en mer tillitsbaserad styrning av offentlig sektor kan se ut (Tillitsdelegationen 2017). I skrivande stund arbetar Tillitsdelegationen med sin slutrapport, som kommer publiceras i juni 2018 (SOU 2017:56 s. 160). Hitintills har ett kommittédirektiv, ett tilläggsdirektiv, ett flertal ramverk med riktlinjer, samt ett delbetänkande genererats (Tillitsdelegationen 2017; se 3. Metod och material).

1.1.5 Definitioner av tillitsbaserad styrning

I Tillitsdelegationens delbetänkande definieras tillitsbaserad styrning enligt följande:

Tillitsbaserad styrning är en styrning 1. med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att 2. stimulera samverkan och helhetsperspektiv, 3. bygga tillitsfulla relationer samt 4. säkerställa förmåga, integritet och välvilja (SOU 2017:56, s. 47).

Den mer praktiska definitionen lyder som följer:

Tillitsbaserad styrning är en styrning som syftar till att minska onödig kontroll i offentligt finansierad verksamhet och att bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens, för att på så vis skapa mer kvalitet i tjänsterna till medborgaren (ibid s. 47).

1.2 Syfte och frågeställning

I föreliggande uppsats studerar vi vilka värden och vilken reformriktning som genomsyrar begreppet tillitsbaserad styrning inom ramen för Tillitsdelegationens pågående arbete. Med uttrycket *reformriktning* avser vi här de reformpolitiska avvägningar och bakomliggande idéer om förvaltningsstyrning som det tillitsbaserade styridealet innefattar och som i viss mån skiljer sig från rådande styrning. Syftet med undersökningen är inte i första hand att förstå reformpolitisk förändring av offentlig sektor i ett större perspektiv. Vi ser förvisso Tillitsdelegationens framtagning av en tillitsbaserad styrmodell som ett fall av skifte i styrideal, men fokus för denna uppsats är snarare att undersöka detta specifika fall för att det har ett stort värde i sig självt. Utredningens meningsskapande karaktär kan få stora implikationer för vad som kommer förknippas med begreppet i den svenska kontexten och forskningen framöver, och den styrmodell som utredningen eventuellt resulterar i kan också få stor inverkan på den framtida styrningen av offentlig sektor. Således har en undersökning på ämnet såväl en inomvetenskaplig relevans som en större samhällsrelevans (Esaïasson et al. 2017, s. 32).

Genom att analysera de bakomliggande idéerna som florerar inom utredningens syn på tillitsbaserad styrning vill vi bidra till en ökad förståelse för begreppets innehåll, samt för hur det tillitsbaserade styridealet förhåller sig till NPM-doktrinens styrideal. Vår ambition är att, genom att sätta idén om tillitsbaserad styrning i relation till rådande styrning, kunna säga något om vilken reformriktning som ligger till grund för den framväxande styrmodellen. Mot denna bakgrund kan vår frågeställning formuleras i det följande:

Vilken reformriktning kännetecknar Tillitsdelegationens idéer om tillitsbaserad styrning i förhållande till rådande styrning?

1.3 Hypoteser

Inför denna undersökning har vi formulerat tre hypoteser.

Hypotes (a): Vår första hypotes kopplas till Pollitt och Bouckaerts trade off-ramverk presenterat under 2.1. Här tror vi att det tillitsbaserade styridealet gör anorlunda avvägningar än NPM-doktrинens styrideal. Däremot förväntar vi oss inte att den tillitsbaserade styrningen innebär ett fullständigt skifte i reformriktning bort från rådande styrning. Hypotesen undersöks i avdelning 4.2, och under 4.2.2 analyserar vi svaret på hypotesen.

Hypotes (b): Vidare tror vi att Premfors (2000) Förvaltningsideal presenterat under 2.2 kommer ta en betydande plats inom utredningen. Således kan en mer tillitsbaserad styrning tänka sig representera ett skifte från rådande NPM-influerade styrnings betoning på reformideologin Företaget i riktning mot en starkare betoning på Förvaltningen (se 2.2). Tillhörande undersökning för att testa denna hypotes görs i avdelning 4.3, och vi analyserar svaret på hypotesen under 4.3.3.

Hypotes (c): Vi tror samtidigt inte att alla Tillitsdelegationens idéer om tillitsbaserad styrning nödvändigtvis täcks in inom Premfors ramverk i sin nuvarande form. Vi förmodar bl.a. att den tillitsbaserade styrningens starka betoning på professionsutrymme faller utanför ramarna för dessa idealtyper. Detta ämnar vi undersöka i avsnitt 4.3. Svaret på hypotesen analyseras under 4.3.3 tillsammans med hypotes (b).

2 Teoretiska ramverk

I det följande presenteras de två centrala teoretiska ramverk som denna undersökning baseras på. Dessa består av Pollitt och Bouckaerts reformpolitiska trade off-ramverk, som synliggör inneboende motsättningar vid en reformering av förvaltningen, samt Premfors kategoriserande reformideologier. Medan Premfors reformideal ligger på en hög abstraktionsnivå, innehåller Pollitt och Bouckaerts modell relativt konkreta avvägningar. Således kompletterar dessa ramverk varandra genom att fånga olika dimensioner av den tillitsbaserade styrningen.

2.1 Pollitt & Bouckaerts trade off-ramverk

Pollitt och Bouckaerts ramverk är närmast en förteckning på en samling motsättningar som ofta existerar vid en reformering av offentlig sektor. "Ramverket" består av åtta centrala avvägningar, eller *trade offs*, som politiska beslutsfattare anses behöva göra vid t.ex. utformningen av en ny förvaltningsmodell. I de flesta fallen uppfattas det vara omöjligt eller svårt att uppnå alla målen inom respektive avvägning. Som författarna själva nämner är de åtta avvägningarna inte någon fullständig redogörelse för samtliga motsättningar som kan existera vid en reformering av förvaltningen. Däremot är det dessa motsättningar som författarna har hittat tydliga belegg för i forskningslitteraturen att de existerar, och som därför är empiriskt understödda (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 191). Det är med denna vetenskap som vi använder ramverket. De åtta avvägningarna är följande:

1. increase political control of the bureaucracy vs free managers to manage vs empower service consumers
2. give priority to making savings vs improving public service quality
3. promote flexibility and innovation vs promote citizen trust and therefore governmental legitimacy
4. motivate staff and promote cultural change vs increase employment 'flexibility' and downsize
5. reduce burden of internal scrutiny and associated paperwork vs sharpen managerial accountability and strengthen audit and evaluation
6. develop more partnerships and contracting out vs improve horizontal coordination
7. increase effectiveness vs sharpen managerial accountability
8. promote open government and transparency vs protect privacy

2.2 Premfors reformideologier

I vår undersökning använder vi oss av Rune Premfors (2009) reformideologier "Förvaltningen", "Föreningen" och "Företaget". Dessa definieras som "en uppsättning sammanhängande och handlingsinriktade idéer avseende byråkratins egenskaper, position och styrning" (Premfors et al. 2009, s. 355). De tre reformideologierna är idealtyper som kan användas som analytiska verktyg för att fånga och kategorisera in olika idéströmningar inom förvaltningspolitiken. Var och en av reformideologierna är kopplade till olika demokratisyner som påverkar hur de förhåller sig till olika problem och lösningar inom förvaltningen (Premfors 2000, s. 77). Förankringen i olika demokratisyner ger respektive reformideologi dess ideologiska djup, vilket är avgörande för att förstå motivet till deras bedömningar (Premfors et al. 2009, s. 355-357). Reformideologierna tar sin utgångspunkt i politiska och akademiska strömningar som i olika grad vill minska byråkratins inflytande. Alla reformideologier utgår därmed från ett byråkratikritiskt förhållnings-sätt, men sättet som de vill kontrollera byråkratin på skiljer sig kraftigt åt (Premfors 2000, s. 74).

Förvaltningen: Denna reformideologi har sin utgångspunkt i den weberianska byråkratin som styrningsideal (Premfors et al. 2009, s. 359). Med tiden ansågs emellertid detaljstyrning från politiker vara ineffektivt och således omformulerades detta styrningsideal till att istället förordas införandet av mål- och resultatstyrning som en lösning på dessa problem (Premfors et al. 2009, s. 359). Förvaltningens demokratisyn grundas på den sociala demokratisynen (även benämnd *den snabba demokratin*), som betraktar demokratin som ett instrument för utjämning och möjliggörande av ett gott liv för medborgaren (Premfors 2000, s. 28-29). Ett vanligt politiskt begrepp som vi anser fångar innebörden av Förvaltningsidealet är "social ingenjörskonst". Reformideologin uttrycker en viss tilltro till professioner, men medarbetarens roll är här främst ett instrument för att tillgodose medborgarnas behov (Premfors et al. 2009, s. 359). Förvaltningens demokratisyn är en blandning av det radikala och det liberala demokratibegreppet: den delar det bredare synsättet på vad politik är med det radikala perspektivet men förespråkar samtidigt representativ demokrati i enlighet med den liberala demokratisynen (Premfors et al. 2009, s. 26; Premfors 2000, s. 28-29).

Föreningen: Denna reformideologi ser civilsamhället som sitt styrningsideal, med föreningens platta organisation som föredöme. Vidare utgår den från det radikaldemokratiska idealet (även benämnd *den starka demokratin*) där medborgares deltagande i politiska beslut ses som ett grundläggande värde (Premfors 2000, s. 30-36, 79-80). Även decentralisering eftersträvas för att öka det medbor-

gerliga inflytandet. Detta för att Föreningen präglas av en skepsis mot expertstyre och centralstyrning, vilket skapar hierarkier och avstånd som gör det svårare för medborgaren att påverka samhället. Följaktligen är lösningen olika former av decentralisering, ökat medborgardeltagande och mer självförvaltning inom förvaltningen (Premfors et al. 2009, s. 359).

Företaget: Denna reformideologi har marknaden som styrningsideal. Vidare baseras den på den liberala demokratisynen (även benämnd *den tunna demokratin*), som eftersträvar negativa friheter med frånvaro av hinder och omfördelning (Premfors 2000, s. 24-25, 78). Problemen som reformideologins anhängare identifierar är att förvaltningen är för stor och ineffektiv pga. frånvaron av valfrihet. Lösningen är således att minska och effektivisera den offentliga sektorn genom konkurrensutsättning och privatisering av välfärdsproduktionen. Företaget är den reformideologi som har störst koppling till NPM-reformer, eftersom båda bottnar i en positiv syn på marknaden och ser denna som en förebild för det offentliga (Premfors et al. 2009 s. 360).

3 Metod & material

3.1 Material och metodologiska överväganden

Undersökningen utgörs av en kvalitativ idéanalys med olika kategoriserande inslag för materialinsamlingen och tolkningen av det. Denna metod lämpar sig bäst för det vi ämnar undersöka – vi är intresserade av de bakomliggande *idéerna* om tillitsbaserad styrning som återfinns i utredningen och deras koppling till större *idédoktriner* såsom Premfors reformideologier. Det kategoriserande inslaget kommer av att vi först måste identifiera centrala uttryck för idéer inom Tillitsdelegationens arbete, vilket vi har gjort genom att skapa värdekategorier (se 3.2.1 nedan). Vi behöver även sortera in dessa idéer om tillitsbaserad styrning under våra teoretiska ramverk för att kunna uttala oss om begreppets större ideologiska kopplingar. I fallet med reformideologierna bröts var och en av dessa ner i centrala dimensioner (se 3.2.3 nedan) som sedan möjliggjorde en positionering av tillitsbaserad styrning inom ramverket. Studien är av både beskrivande och förklarande karaktär, och dessutom teorikonsumerande – vi studerar ett enskilt fall (tillitsbaserad styrning inom ramen för Tillitsdelegationen) och fördjupar oss i det genom att kategorisera det under två olika teoretiska ramverk (Esaiasson et al. 2017, s. 36, 42).

Materialet består av de centrala dokument som publicerats som riktlinjer eller inom Tillitsdelegationens pågående arbete. Dessa presenteras i det följande: Kommittédirektivet Dir.2016:51 “Tillit i styrningen”, utfärdat av regeringen och som fastslår ramarna för utredningens uppdrag; Tillitsdelegationens forskningsledare Louise Bringselius två ramverk, vilka anger riktlinjer för de inblandade forskarnas arbete, “Tillitsbaserad styrning – ett ramverk” (från den 10 april 2017) och “Tillitsbaserad styrning och ledning – Ett ramverk” (från den 30 oktober 2017); samt kommitténs delbetänkande “Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?” (SOU 2017:56). Dessa dokument är utgångspunkten för vår idéanalys.

Vi har i undersökningen tagit hänsyn till möjliga reliabilitets- och validitetsproblem. Eftersom genomläsningen av ett material kan generera olika förståelse och tolkning av olika individer, arbetade uppsatsens båda författare individuellt med att plocka ut värden i steg 1 (se 3.2.1 nedan) – detta i syfte att stärka undersökningens intersubjektivitet (Bergström & Boréus 2012, s. 43). Samtliga dokument utom ramverket från 10 april är tillgängliga via Tillitsdelegationens hemsida, och den som så önskar kan när som helst läsa igenom ursprungsmaterialet och göra sin egen tolkning av det. Vidare är samtliga kategoriseringar i undersökningen starkt förankrade i vårt material och teoretiska ramverk, och vi ämnar att

tydligt redovisa varifrån vi har hämtat våra påståenden. Vi har även tagit hänsyn till begreppsvaliditet genom att jämföra det tillitsbaserade styridealet med NPM-idealet istället för NPM-doktrinen faktiska utfall (läs mer under 3.2.2 och 3.2.3 nedan). Överlag eftersträvar vi största möjliga öppenhet i hur vi går till väga, och att tydligt motivera våra tolkningar – något som rekommenderas av Esaiasson et al (2017, s. 25-27).

3.2 Praktiska tillvägagångssätt

3.2.1 (1) Identifiering av centrala värden hos tillitsbaserad styrning

I det första steget (se 4.1) av undersökningen har centrala värden hos den tillitsbaserade styrningen kartlagts. Först lästes utredningens officiella dokument noggrant igenom. Båda forskardeltagare arbetade sedan individuellt med att identifiera och plocka ut värden som dök upp i samband med att tillitsbaserad styrning diskuterades i materialet, och som därför kunde antas vara centrala för begreppets innebörd. Efteråt jämfördes resultaten, och de värden som båda forskardeltagare hade identifierat som centrala fördes samman i en gemensam lista, renodlades och vidareutvecklades. Dessa värden sammanställdes sedan i en begreppsram ("conceptual framework") (se tabell 1 under 4.1) för att grafiskt presentera innebörden av tillitsbaserad styrning på ett sammanfattat och överblickbart sätt.

Under 4.1.2 har värdena beskrivits mer utförligt för att fånga de olika aspekter av respektive värde som Tillitsdelegationen ger uttryck för. Värdena är våra egna konstruktioner, men de flesta av dem nämns ordagrant åtskilliga gånger i utredningen och vi har även tydligt redogjort för utredningens synsätt genom att citera och referera till dess dokument. Identifieringen av värden har bidragit till en ökad förståelse för den tillitsbaserade styrningens framväxande innehåll, och har legat till grund för den efterföljande undersökningen.

3.2.2 (2) Tillitsbaserad styrning och NPM-styrning placerade under trade off-ramverket

I nästa steg (4.2) har tillitsbaserad styrning, med hänvisning till dess identifierade värden, kategoriserats under Pollitt och Bouckaerts reformpolitiska trade off-ramverk. Samma process gjordes för det NPM-ideal som för närvarande influerar svensk förvaltning, och baseras på Hoods sju NPM-dimensioner presenterade under 1.1.1, och Pollitt och Bouckaerts diskussion om NPM (2017, s. 191-210). Avvägningarna utgår ifrån de två styridealet i *teorin*, inte i praktiken. Detta för att ramverket syftar på de avvägningar som politiska beslutsfattare står inför vid en utformning av en ny förvaltningsreform, och således på de förhoppningar som finns hos en styrmodell innan den implementeras.

Genom att jämföra de två styridealens resultat i dessa avvägningar kan vi eventuellt urskilja en förändring i prioriteringar mellan de två, i enlighet med hypotes (a). Detta får ökad relevans då Tillitsdelegationen uppkommit som en motreaktion på NPM. Målsättningen är därmed att kunna utröna en reformriktning hos den tillitsbaserad styrningen, som kan ge en fingervisning om vad den färdiga styrmodellen kan tänkas innebära för förvaltningen i det fall den implementeras.

3.2.3 (3) Tillitsbaserad styrning och NPM-styrning placerade under reformideologierna

I sista steget av undersökningen (4.3) har tillitsbaserad styrning förts in under Premfors (2009) reformideologier “Företaget”, “Föreningen” och “Förvaltningen”. Detta gjordes även för det rådande NPM-idealet precis som i steg 2, för att få en referenspunkt till den tillitsbaserade styrningen och kunna uttala oss om den reformriktning vi är ute efter. Även i detta steg är det styridealerna som bedöms – inte styrningens praktiska utfall. Detta eftersom den tillitsbaserade styrningen än så länge bara existerar på det teoretiska planet, och då rådande NPM-influerade styrning skiljer sig mycket mellan ideal och praktik. För att kunna genomföra kategoriseringen av styridealerna under Premfors ramverk konstruerades dimensioner för respektive reformideologi. Dimensionerna utgör med andra ord vår operationalisering av ramverket och fångar de aspekter hos reformideologierna som vi uppfattar som mest centrala. Motiveringen till dimensionerna går att finna i bilaga 2 (se 7.2).

4 Resultat och analys

I denna del av uppsatsen redogör vi för vår empiriska undersökning samt presenterar våra egna tolkningar. Som synes har vi valt att redovisa resultaten och analysen av undersökningen under samma rubrik. Vi ämnar dock givetvis vara tydliga med när det är utredningen som påstår något (“resultat”) och när det är vi som tolkar utredningen eller för fria resonemang (“analys”). Syftet med undersökningen är i förlängningen att testa och besvara de hypoteser som formulerades under 1.3.

4.1 Identifiering av centrala värden hos tillitsbaserad styrning

I det första steget av vår undersökning har centrala värden hos Tillitsdelegationens förståelse av tillitsbaserad styrning kartlagts. Dessa har sammanställts i en grafisk begreppsram (“conceptual framework”) över tillitsbaserad styrning i figur 1 nedan. Den tillitsbaserade styrningen har delats upp på tre olika nivåer: systemnivån, förvaltningsnivån och brukarnivån. Förvaltningsnivån är i sin tur indelad i en verksamhetsnivå och en medarbetarnivå. Följande nivå- och värdeindelningar är våra egna men stabilt grundade i de idéer som Tillitsdelegationen betonar. Samtliga relationer ska präglas av tillit och dialog (SOU 2017:56, s. 51-60).

Figur 1: begreppsram över tillitsbaserad styrning:



Systemnivån utgörs av de generella mål och värden som präglar en mer tillitsbaserad styrning och de bakomliggande idéer om samhället och förvaltningspolitiken som styridealet måste förhålla sig till. Värdena på systemnivå genomsyrar samtliga underliggande nivåer. *Förvaltningsnivån* definierar vi som innehållande de mål och värden som ska prägla de välfärdsproducerande verksamheterna och medarbetarna inom dem. En uppdelning i verksamhetsnivå och medarbetarnivå upplevdes nödvändig för att det finns en viss skillnad mellan begreppets mer tekniska effektiviseringsmål som riktas till verksamheten i stort och de värden som kopplas till medarbetarna i sin yrkesutövning. *Brukarnivån* innefattar de mål och värden som direkt berör medborgaren eller brukaren i hans möte med de offentliga tjänsterna. Här återfinns det som vi anser vara de mest centrala målen som den tillitsbaserade styrningen ämnar att uppnå, och som vi kallar för “brukarmålen”. Med bakgrund i utredningens “medborgarperspektiv” (Dir. 2016:51, s. 3) är vår tolkning att samtliga ovanstående nivåers värden främst syftar till att förbättra den offentliga service som möter brukaren. Vidare framhåller utredningen hela tiden ett “fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov” (SOU 2017:56, s. 47; se definition under 1.1.5), vilket vi refererar till som den tillitsbaserade styrningens övergripande “uppdrag” (SOU 2017:56, s. 25). I det följande ges en mer utvecklade förklaring för respektive värde under varje nivå.

4.1.1 Systemnivån

De tre första värdena på systemnivå – helhetsperspektiv, tillitsfulla relationer och ändamålsenlig styrning – uppfattar vi som typiska för det tillitsbaserade styridealet specifikt. De tre efterföljande värdena – samhällsekonomisk effektivitet, rätts-säkerhet och demokrati – är snarare generella principer och bakomliggande ideal som vägleder och sätter ramarna för en mer tillitsbaserad styrning.

Helhetsperspektiv: Helhetsperspektivet är centralt för Tillitsdelegationens syn på begreppet, och finns även med i utredningens definition av det (se 1.1.5). Vi kan sammanfatta Tillitsdelegationens syn på helhetsperspektivet i det följande: “gemensam förståelse för uppdraget” (SOU 2017:56, s. 48; Bringselius 2017a, s. 5; Bringselius 2017b, s. 16); samverkan mellan samtliga aktörer i styrkedjan (mellan stat, kommun och landsting) och inom horisontella relationer (mellan privat, offentlig och ideell sektor; mellan myndigheter) (Dir. 2016:51, s. 19; SOU 2017:56, s. 48-60, 99; Bringselius 2017b, s. 16); “helhetssyn på brukaren” (SOU 2017:56, s. 59; Bringselius 2017a, s. 14) för att tillgodose komplexa behov (se även brukarnivån under 4.1.3), och; tillsynsamordning mellan myndigheter (SOU 2017:56, s. 182-183).

Tillitsfulla relationer: Som namnet antyder är tillitsfulla relationer en självklar aspekt av begreppet. Utredningens syn på värdet kan sammanfattas i det följande: “mellanmänsklig tillit” (Bringselius 2017a, s. 4; Bringselius 2017b, s. 11); “ömse-

sidigt förtroende mellan berörda aktörer” (SOU 2017:56, s. 25, 171, 180) i de horisontella och vertikala relationerna; aktivt arbete med att bygga tillitsfulla relationer på varje beslutsnivå, och; tilltro till medarbetarnas kompetens i mötet med brukaren (ibid s. 47-49, 57-60, 119).

Ändamålsenlig styrning: “Ändamålsenlig styrning” har identifierats som ett genomgående tema i utredningen (ibid s. 18, 25, 27, 157). Vi bedömer emellertid att begreppet är både luddigt och positivt laddat. Vad som kan innefattas inom det framgår inte tydligt inom kommittén. Vår tolkning är att det dels innehåller en effektivitetsaspekt (kostnads- och resurseffektivitet), dels en betoning på att styrningen ska vägledas efter verksamhetens yttersta syfte och uppdrag, samt anpassas till den specifika verksamheten (ibid s. 18, 25-27, 47, 56, 61-71, 84, 148, 155-160). I linje med detta ska onödigt detaljstyrning och kontroll elimineras (ibid s. 47, 53-54, 148, 153, 179-182), den kvarvarande styrningen förbättras genom att främja en “lärande tillsyn” (ibid s. 26, 182-184) och förankra metoder för uppföljning hos medarbetarna (ibid s. 18, 30-31, 56, 129, 148, 173), samt strukturer för kunskapsstyrning och normstyrning skapas inom verksamheterna (ibid s. 53-56, 74-75, 148). Därtill ska ersättningsmodeller i större utsträckning riktas till ledningen istället för till medarbetaren (ibid s. 21-22, 153) i syfte att frigöra medarbetarens *professionsutrymme* (se medarbetarnivån nedan). Vidare betonar delbetänkandet att balansera och förbättra samtliga styrformer – regelstyrning, prestationsstyrning (“bemötande och kvalitet vid produktionen av tjänster”, s. 50), ekonomistyrning och normstyrning (“kultur, ledarskap och värdegrund”, s. 50) – även om den tillitsbaserade styrningen främst centrerar kring prestationsstyrning i kombination med normstyrning. Detta kan jämföras med mål- och resultatstyrningens fokus på ekonomistyrning och prestationsstyrning under rådande styrning (ibid s. 50-53, 73-75). I relativa mått är det således främst en större normstyrning som ska ske på bekostnad av ekonomistyrning. Genom att viss externstyrning byts ut mot sådan intern “självstyrning”, och genom att återrapporteringen i större utsträckning placeras på separata “administrativa funktioner” (ibid s. 57) i organisationen, är tanken att ett ökat handlingsutrymme hos brukarmötande medarbetare ska kunna kombineras med fortsatt kontroll och relaterad administration (ibid s. 22, 50-71, 129-145, 134, 153). Den fortsatta dokumenteringen går även hand i hand med behovet av transparens och insyn (se *demokrati*).

Samhällsekonomisk effektivitet: Värdet “samhällsekonomisk effektivitet” har identifierats som en övergripande princip i utredningen (ibid s. 26, 155). Där lämnas det odefinierat, men utredningens syn på värdet kan sammanfattas i det följande: styra mot samhällseliga mål genom målrelaterade ersättningar (ibid s. 46); ta hänsyn till samhällsekonomiska konsekvenser (ibid se hela kap. 8); se till den samlade samhällskostnaden i linje med helhetsperspektivet istället för till styckkostnader för enskilda sektorer och verksamheter (ibid s. 32), samt; att ersättningsmodellen ska tillgodose “brukarnas behov och samhällseliga mål, dvs. den övergripande kvaliteten och kostnadseffektiviteten i tjänsterna” (ibid s. 90). Såle-

des urskiljer vi dels en samhällsaspekt inom värdet genom betoningen på att uppfylla uppsatta samhällsmål, såsom "jämlighet" (ibid s. 46), och dels en effektivitetsaspekt genom betoningen på kostnadseffektivitet i produktionen av de offentligt finansierade tjänsterna. Med andra ord anser vi att utredningen med värdet syftar på en optimerad resursanvändning som fortfarande uppfyller de uppsatta samhällsmålen.

Rättssäkerhet: Även detta värde identifieras som en vägledande princip för den tillitsbaserade styrningen: "Rättssäkerhet och medborgarperspektiv är viktiga utgångspunkter för arbetet" (Dir. 2016:51, s. 3). Värdet fångar in flera principer som återfinns i värdegrundens hårda del i Bringselius ramverk: legalitet; objektivitet, och; lika värde, frihet och värdighet (2017b, s. 15). Utredningens syn på rättssäkerhet kan vidare sammanfattas med följande aspekter: en tillit som "förutsätter respekt för lagar och förordningar" (SOU 2017:56, s. 51); visst mått av regelstyrning och fortsatt kontroll för att "skydda medborgare" (ibid s. 52) och tillgodose medborgarnas demokratiska rättigheter (ibid s. 51-52; Dir. 2016:51, s. 9), samt; ett fokus på att de offentligt finansierade tjänsterna "håller god och likvärdig kvalitet" (Dir. 2016:51, s. 2) och att de är "jämlika, rättssäkra, jämställda och tillgängliga" (ibid s. 9).

Demokrati: Den tredje bakomliggande principen är enligt oss demokrati. Även om detta kan låta självklart i en demokratisk stat, är värdet ändå relevant att belysa i detta sammanhang. Utredningens betoning på demokratiska aspekter inom styridealet kan sammanfattas i det följande: medborgarperspektiv som en "naturlig utgångspunkt vid bedömningen av om verksamheterna når målet för samhällsuppdraget" (ibid s. 9); en styrning som värnar "den demokratiska processen" och som säkerställer att offentligt finansierade verksamheter "producerar de tjänster med den kvalitet som medborgarna gett dem i uppdrag att utföra" (SOU 2017:56, s. 21, 70); vikten av att beakta "(t)ransparens i systemen och medborgarnas rätt till insyn" (Dir. 2016:51, s. 13) i förvaltningen; att medborgaren ska ha möjligheter till att påverka den offentliga servicen (Bringselius 2017b, s. 17-18; se även *brukarinflytande* under 4.1.3), samt; att offentligt finansierade tjänster ska vara likvärdiga, "jämlika, jämställda och tillgängliga" (Dir. 2016:51, s. 2).

4.1.2 Förvaltningsnivån

a) Verksamhetsnivån

Fem centrala värden har identifierats hos tillitsbaserad styrning på verksamhetsnivå. **Verksamhetseffektivisering** är vår sammanfattande term för utredningens betoning på resurs- och tidseffektivisering inom de offentligt finansierade verksamheterna, genom att "inventera s.k. tidstjuvar, [...] som skapar onödig administration och som tar tid från verksamheten" (Dir. 2016:51, s. 13). Detta hör ihop med värdet *ändamålsenlig styrning* på systemnivå: genom minskad detaljstyrning

och förbättrad kontroll kan medarbetarnas handlingsutrymme och engagemang, samt “tid för kärnverksamheten och möjligheter till innovation och verksamhetsutveckling” (SOU 2017:56, s. 21, 70, 149) främjas (ibid s. 33, 47, 54-56, 66, 135). I linje med detta innefattar **innovation och verksamhetsutveckling** en betoning på att, genom verksamhetseffektivisering, skapa tid och utrymme till verksamhetsförbättringar, kunskapsutveckling, flexibilitet och lärande inom organisationen (ibid s. 19-21, 54-55, 64-66). **Verksamhets- och situationsanpassning** innebär att anpassa styrningen till den specifika verksamhetens uppdrag och förutsättningar, genom att bl.a. involvera verksamheterna och medarbetarna i utformningen av ersättningsmodellen och ge dem frihet att driva verksamheten (ibid s. 21, 74, 212). **Ledarskap** syftar på vikten enligt utredningen av ett aktivt och förmedlande ledarskap för att den övriga styrningen ska få “avsedd verkan” (ibid s. 150). Det innefattar också en betoning på “självledarskap” (ibid s. 54), eller “medledarskap” (Bringselius 2017b, s. 10, 13, 20), där medarbetare är med och fattar fler beslut inom organisationen (SOU 2017:56, s. 19-20, 53-56, 150). Slutligen fångar **värdegrundsarbete** betydelsen enligt utredningen av att arbeta aktivt med de mjuka delarna i värdegrunden (Bringselius 2017b, s. 15-16), såsom kultur och dialog, för att bygga tillitsfulla relationer och stärka samverkan. De två sista värdena är en del av den normstyrning som diskuterades under värdet *ändamålsenlig styrning* ovan (SOU 2017:56, s. 18, 50, 53, 148, 160).

b) Medarbetarnivån

På medarbetarnivå har följande värden identifierats som centrala: professionsutrymme, medarbetarinflytande och inre drivkrafter. Med **professionsutrymme** fångar vi utredningens betoning på att öka “medarbetarnas handlingsutrymme” (se t.ex. SOU 2017:56, s. 17, 21, 27, 70-71, 91) för att stärka “medarbetarnas möjligheter att utnyttja sitt professionella kunnande” (ibid s. 65) i mötet med brukaren. **Medarbetarinflytande** syftar till utredningens fokus på att “bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens” (ibid s. 47; se definition under 1.1.5) genom att involvera medarbetarna i verksamhetens detaljbeslut (ibid s. 53-56) (se även verksamhetsnivån ovan), involvera dem i utformningen av ersättningsmodeller (ibid s. 56, 129, 153), och genom att stärka den återkopplande länken i styrkedjan mellan brukarmötande medarbetare och politiska beslutsfattare för att förbättra prestationsstyrningen (ibid s. 52-53, 55-56; se även *ändamålsenlig styrning*). Med **inre drivkrafter** vill vi fånga utredningens ambition att bättre ta tillvara, samt öka, medarbetares engagemang och motivation genom att t.ex. förbättra deras arbetssituation genom minskad detaljstyrning (ibid s. 32, 54, 65-66). Utredningen vill även genom helhetsperspektivet utöka medarbetarens ansvarskänsla för uppdraget, och på så sätt “bidra till det offentliga ethos som bland annat innebär att brukarens eller medborgarens behov och intressen sätts i centrum” (ibid s. 49). Vi noterar emellertid att det här är enda gången som utredningen refererar till Lundquists offentliga ethos.

4.1.3 Brukarnivån

På brukarnivå har följande värden identifierats som centrala: brukarbehov; likabehandling, samt; god servicekvalitet. Dessa värden, som vi kallar för “brukarmålen”, är högst väsentliga för vad den tillitsbaserade styrningen ämnar uppnå. **Brukarbehov** fångar utredningens fokus på “verksamhetens syfte och brukarens behov” (ibid s. 47; se definition under 1.1.5). Vidare ska brukarnytta och behovsanpassningen öka genom att offentliga tjänster skraddarsys till komplexa brukarbehov (ibid s. 21, 27, 30, 60, 63), och genom förbättrad horisontell och vertikal samverkan (se *helhetsperspektiv* under 4.1.1). **Likabehandling** återkopplar till *rättssäkerhet* på systemnivån, och fångar vikten av att medborgare och brukare behandlas likvärdigt, och att offentligt finansierade tjänster ska vara jämlika och tillgängliga för alla (Dir. 2016:51, s. 2; SOU 2017:56, s. 26, 158). **Brukarinflytande** syftar till utredningens idé om att medborgarna ska ha möjlighet att påverka den offentliga servicen som de tar del av, för att på så sätt vara en del i förvaltningens utvecklingsarbete (Bringselius 2017b, s. 18). **God servicekvalitet** går hand i hand med utredningens brukarfokus – genom att främja “kvalitetsutveckling” (Dir. 2016:51, s. 2; SOU 2017:56, s. 26, 155) och *professionsutrymme* (se medarbetarnivån) skapas “mer kvalitet i tjänsterna till medborgaren” (SOU 2017:56, s. 47; se definition under 1.1.5). Enligt vår bedömning syftar samtliga ovanstående nivåer direkt eller indirekt till att uppnå dessa “brukarmål”.

I de två nästföljande stegen placerar vi denna värdegrundade förståelse av tillitsbaserad styrning i ett större sammanhang – först under Pollitt och Bouckaerts trade off-ramverk och sedan under Premfors reformideologier.

4.2 Trade off-ramverket applicerat på tillitsbaserad styrning och NPM-styrning

I detta steg använder vi Pollitt och Bouckaerts trade off-ramverk för att analysera vilka avvägningar som Tillitsdelegationen gör i sin utformning av det tillitsbaserade styridealet. Samma analys görs för det NPM-ideal som svensk förvaltning influeras av, med syfte att urskilja en avvikande reformriktning hos den tillitsbaserade styrningen i enlighet med hypotes (a). Den tillitsbaserade styrningens placeringar i ramverket baseras på värdekartläggningen i 4.1, medan NPM-idealet grundar sig på Hoods sju NPM-dimensioner (se 1.1.1), samt på Pollitt och Bouckaerts diskussion om NPM i samband med trade off-ramverket (2017, s. 191-210). Vidare baseras nedanstående avvägningar på de två styridealerna *i teorin*, inte i praktiken, vilket förklarades närmare under 3.2.2. Tabellen nedan visar en överblick av styridealens placeringar inom ramverket.

Tabell 1: Tillitsbaserad och NPM-styrning i trade off-ramverket:

Åtta avvägningar	Tillitsbaserad styrning	NPM-styrning
1. a) increase political control of the bureaucracy; b) free managers to manage; c) empower service consumers	1. a) Nej 1. b) Delvis 1. c) Delvis	1. a) Ja 1. b) Ja 1. c) Ja
2. a) give priority to making savings; b) improving public service quality	2. a) Delvis * 2. b) Ja	2. a) Ja 2. b) Ja
3. a) promote flexibility and innovation; b) increase citizen trust and therefore governmental legitimacy	3. a) Ja 3. b) Ja	3. a) Ja 3. b) Nej
4. a) motivate staff and promote cultural change; b) weaken tenure, increase employment 'flexibility' and downsize	4. a) Ja 4. b) Nej	4. a) Nej 4. b) Ja
5. a) reduce burden of internal scrutiny and associated paperwork; b) sharpen managerial accountability and strengthen audit and evaluation	5. a) Ja 5. b) Nej	5. a) Nej 5. b) Ja
6. a) develop more partnerships and contracting out; b) improve horizontal coordination	6. a) Delvis * 6. b) Ja	6. a) Ja 6. b) Nej
7. a) increase effectiveness; b) sharpen managerial accountability	7. a) Ja 7. b) Nej	7. a) Nej 7. b) Ja
8. a) promote open government and transparency; b) protect privacy	8. a) Ja 8. b) Nej	8. a) Ja 8. b) Nej

* = utredningen tar inte ställning

4.2.1 Resultat och analys av placeringen i avvägningarna

Det finns inte utrymme att diskutera samtliga åtta avvägningar här. För den som är intresserad av att ta del av hela resonemanget eller vill förstå samtliga placeringar i ovanstående tabell kan resultat och analys av dessa istället läsas i sin helhet i bilaga 1 (se 7.1). I det följande redogör vi för några av de avvägningar hos den tillitsbaserade styrningen som av olika anledningar bedöms vara problematiska.

(1. b) Free managers to manage: I detta vägval svarar den tillitsbaserade styrningen "Delvis". Utredningen syftar till att främja chefsrollen genom betoningen på ett aktivt *ledarskap* (se 4.1.2), och genom mindre politisk kontroll kan managern tänkas få friare händer att leda verksamheten. Samtidigt vill den tillitsbaserade styrningen rikta ersättningsmodeller till ledningen istället för till medarbetaren: "Ersättningsmodellen ska i första hand inte styra in i mötet mellan medarbetare och brukare, utan den bör istället riktas till personer i ledande ställning [...]" (SOU 2017:56 s. 153). Vi är osäkra på effekten av detta i praktiken, men beroende på valet av ersättningsmodeller och på vilken roll ledningen får i att ansvara för dessa, kringskär en mer tillitsbaserad styrning eventuellt handlingsutrymme för personer i ledande ställning genom deras ökade ansvar för styrningen.

Här menar vi att det i så fall finns en inneboende motsättning i Tillitsdelegationens betoning på både ett centralt *ledarskap* (se 4.1.2) och en *ändamålsenlig*

styrning (se 4.1.1) där ersättningsmodeller i större utsträckning riktas till ledningen. Ett aktivt, engagerande och förmedlande ledarskap utgår ju ifrån att ledningen har tid till att leda verksamheten och dess medarbetare framåt. Om inte styrningen införs på rätt sätt i verksamheten finns en risk att de positiva effekterna kopplade till ledarskapet uteblir.

I tillhörande avvägning (1) anser vi att medarbetaren saknas som en ytterligare aktör, vilket hade täckt in idéer om tillitsbaserad styrning på ett bättre sätt (se tabell 1). Medarbetarens inflytande kan ju tänkas stå i kontrast till politikernas och verksamhetschefernas makt. I fallet med den tillitsbaserade styrningen menar vi emellertid inte att ledningens och medarbetarnas makt inkräktar på varandra, dels pga. betoningen på “självledarskap” (SOU 2017:56, s. 54) och dialog, och dels då managerns ökade “makt” i form av ansvar för ersättningsmodellerna troligtvis bara frigör handlingsutrymme för medarbetaren. Om makt mäts i ansvar, och därmed större inflytande, eller i handlingsutrymme, är således centralt för denna diskussion.

(3) Promote flexibility and innovation vs promote citizen trust and therefore governmental legitimacy: Här svarar den tillitsbaserade styrningen “Ja” på båda avvägningarna. Tillitsdelegationen vill främja verksamhetsutveckling samt flexibilitet i verksamheterna för att kunna situationsanpassa välfärdsinsatser till brukarnas behov (SOU 2017:56, s. 64-65; se även 4.1.2). Samtidigt ska de offentliga tjänsterna vara likvärdiga, så att medborgare får ett rättvist bemötande (se *likabehandling* under 4.1.3). Detta ökar förtroendet för förvaltningen, och i förlängningen legitimiteten hos politiska beslutsfattare (SOU 2017:56, s. 200).

Ett möjligt problem är emellertid att ökad innovation, främst kopplad till digitaliseringen, skulle kunna leda till en mindre tillgänglighet hos vissa befolkningsgrupper – inte minst hos de äldre generationerna (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 198-200). Med andra ord står värdet *innovation och verksamhetsutveckling* (se 4.1.2) eventuellt i konflikt med *likabehandling* (se 4.1.3). Pollitt och Bouckaert påpekar dock att motsättningen mellan de två vägvalen inte behöver vara total (ibid s. 198-200). Eftersom ökat brukardeltagande skapar tillit i systemet (SOU 2017:56, s. 200) torde det vara centralt för den tillitsbaserade styrningen att aktivt försöka motverka en eventuell exkludering av brukargrupper. Om dilemmat medvetandegörs och åtgärdas återstår däremot att se.

(7) Increase effectiveness vs sharpen managerial accountability: “Increase effectiveness” innebär här ett fokus på att säkra avsedda “outcomes”, dvs. slutliga utfall, medan “sharpen managerial accountability” betonar att säkra “outputs”, dvs. mer konkreta resultat (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 204-206). Tillitsdelegationen nämner inte denna motsättning explicit. Med tanke på att utredningen betonar kvaliteten hos välfärdstjänster (se *god servicekvalitet* under 4.1.3) tolkar vi det emellertid som att tillitsbaserad styrning är inriktat på “effectiveness” – dvs. inte på hur effektivt något produceras utan hur bra den slutliga tjänsten faktiskt är i mötet med brukaren (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 204-206). Genom sitt system-

perspektiv ligger fokus på att uppnå god kvalitet och likvärdighet i det praktiska utfallet av offentlig service, istället för att enbart mäta utförandet av tjänster (SOU 2017:56, s. 32).

En nackdel med den tillitsbaserade styrningens avvägning gentemot NPM är att kvaliteten på slutliga utfall av offentliga tjänster inte lika enkelt låter sig mätas. Det finns även en risk att den nya styrmodellens betoning på mindre detaljstyrning leder till sämre insyn (SOU 2017:56, s. 43-44, 62, 68, 70). Den tillitsbaserade styrningen verkar dock motverka denna tendens genom att ändra karaktären på styrningen, placera åiterrapporteringen på ”administrativa funktioner” (ibid s. 57), samt rikta ersättningsmodellerna till ledningen (se *ändamålsenlig styrning* under 4.1.1). På så sätt kan eventuellt motsättningen i denna avvägning överkommas.

4.2.2 Svar på hypotes (a)

Som kan skådas i tabell 1 under 4.2 ovan gör den tillitsbaserade styrningen mycket riktigt annorlunda avvägningar jämfört med rådande NPM-ideal i trade off-ramverket. I samtliga avvägningar förutom den åttonde gör den tillitsbaserade styrningen andra val än rådande styrning, och som kan ses i t.ex. avvägning 1 och 2 är bedömningarna ofta mer nyanserade än hos NPM-idealet med hänsyn till svårigheten att kombinera de olika vägvalen. I tre av åtta avvägningar (4, 5 och 7) gör den tillitsbaserade styrningen motsatta vägval jämfört med NPM-idealet, och skiljer sig med andra ord *helt* i reformriktning på dessa punkter. Samtidigt uttrycker den tillitsbaserade styrningen inte ett fullständigt skifte bort från rådande styrning, se exempelvis avvägning 1, 2, 3 och 6. Båda styrideal betonar enligt oss kostnadseffektiviteten i produktionen av offentliga tjänster (2. a), om än till olika grad. Här tycks Tillitsdelegationen göra samma, kanske problematiska, antagande som rådande NPM-ideal att det finns en buffert i form av tids- och resursslöseri i förvaltningen som möjliggör kostnadsminskningar utan att göra avkall på kvaliteten (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 196-197; Dir. 2016:51, s. 13). Båda styrideal syftar även till att förbättra kvaliteten på offentligt finansierade tjänster (2. b) om än på lite olika sätt. Det faktum att den tillitsbaserade styrningen prioriterar de två vägvalen i olika grad till förmån för kvaliteten, tyder emellertid på att den tillitsbaserade styrningen här gör en mindre problematisk avvägning än rådande styrideal. Vidare vill båda styrideal främja flexibilitet och innovation (3. a).

Följaktligen stämmer vår hypotes om att den tillitsbaserade styrningen gör andra avvägningar än NPM-doktrinens styrideal, utan att för den delen innebära ett fullständigt skifte i reformriktning.

4.3 Reformideologierna applicerade på tillitsbaserad styrning och NPM-styrning

4.3.1 Identifiering av reformideologiernas dimensioner

I detta steg har vi försökt fånga kärnan i Premfors teoretiska ramverk genom att identifiera centrala dimensioner hos de tre reformideologierna Företaget, Föreningen och Förvaltningen. Dessa dimensioner, som betonar parallella idéer för styrningen av offentlig sektor, presenteras nedan. Hur vi kom fram till just dessa aspekter redovisas i bilaga 2 (se 7.2).

Förvaltningen: Kännetecknas av “mål- och resultatstyrning”, “ökad makt åt tjänstemän att utforma detaljbeslut”, “bevarande av delar från den weberianska byråkratin, “tilltro till professioner”, samt “visst mått av regelstyrning”.

Föreningen: Kännetecknas av “decentralism”, “minskat expertstyre, ökat lekmannastyre”, “platta organisationer”, “ökad medborgardeltagande”, samt “självförvaltning”.

Företaget: Kännetecknas av “privata utförare i största möjliga utsträckning”, “resultatstyrning genom kvantitativ återrapportering”, “fokus på ekonomistyrning”, “lösningar hämtade från det privata näringslivet”, samt “förespråkande av NPM-reformer”

4.3.2 Resultat och analys av placeringen under reformideologierna

I det följande placeras tillitsbaserad styrning in i en tabell (se tabell 2 nedan) med reformideologierna och deras underliggande dimensioner. Under varje dimension anges ifall tillitsbaserad styrning eftersträvar samma mål som reformideologin med de tre svarsalternativen “Ja”, “Nej” och “Delvis”. Som referenspunkt redovisas även NPM-idealets ställningstagande i varje enskild dimension. Hos både den tillitsbaserade styrningen och NPM-styrningen är det *styridealet* som här avses. Anledningen till detta förklarades närmare under 3.2.3.

a) Tillitsbaserad styrning och Förvaltningen

Mål- och resultatstyrning: För mycket återrapportering har varit en ständigt återkommande kritik Tillitsdelegationen riktat mot rådande styrning. Däremot ska mål- och resultatstyrningen inte ersättas helt, utan förbättras och balanseras med mer tillitsbaserad styrning (SOU 2017:56, s. 51, 60-70; se *ändamålsenlig styrning* under 4.1.1). Därav är svaret “Ja”.

NPMs ställningstagande: NPM ställer sig starkt positiv till mål- och resultatstyrning, då detta är en av de mest framträdande reformerna inom NPM-doktrinen (SOU 2017:56, s. 40). Således är svaret “Ja”.

Tabell 2: Tillitsbaserad styrning och NPM-styrning under reformideologierna

Förvaltningen	Föreningen	Företaget
Mål- och resultatstyrning Tillitsbaserad styrning: Ja NPM: Ja	Decentralism Tillitsbaserad styrning: Delvis NPM: Ja	Privata utförare i största möjliga utsträckning Tillitsbaserad styrning: Nej NPM: Ja
Ökad makt åt tjänstemän att utforma detaljbeslut Tillitsbaserad styrning: Ja NPM: Delvis	Minskat expertstyre, ökat lekmannastyre Tillitsbaserad styrning: Nej NPM: Nej	Resultatstyrning genom kvantitativ återrapportering Tillitsbaserad styrning: Delvis NPM: Ja
Bevarande av delar från den weberiansk byråkratin Tillitsbaserad styrning: Nej NPM: Nej	Platta organisationer Tillitsbaserad styrning: Delvis NPM: Nej	Fokus på ekonomistyrning Tillitsbaserad styrning: Delvis NPM: Ja
Tilltro till professioner Tillitsbaserad styrning: Ja NPM: Nej	Ökat medborgardeltagande Tillitsbaserad styrning: Delvis NPM: Delvis	Lösningar hämtade från det privata näringslivet Tillitsbaserad styrning: Ja NPM: Ja
Visst mått av regelstyrning Tillitsbaserad styrning: Ja NPM: Nej	Självförvaltning Tillitsbaserad styrning: Delvis NPM: Nej	Förespråkande av NPM-reformer Tillitsbaserad styrning: Delvis NPM: Ja

Ökad makt åt tjänstemän att utforma detaljbeslut: Utredningen betonar ett förmedlande *ledarskap* (se 4.1.2) och en *ändamålsenlig styrning* (4.1.1) som bl.a. förankrar och utvecklar styrmodeller i samråd med verksamhetens medarbetare. Vidare betonar den tillitsbaserade styrningen *medarbetarinflytande* både inom organisationen och i förhållande till politiker (se 4.1.2 under medarbetarnivån). Allt detta syftar till att öka tjänstemännens inflytande att utforma beslut, och således är svaret “Ja”.

NPMs ställningstagande: Den minskade regelstyrningen som NPM-styrning vill se skapar ett ökat utrymme för förvaltningen att ta beslut, men om det innebär att alla medarbetare får det utrymmet är svårtydligt. Detta eftersom NPM handlar om att ge chefer inom förvaltningen mer beslutsmyndighet i förhållande till politikerna,

men inte nödvändigtvis medarbetaren (se princip 1 under 1.1.1). Därigenom är svaret “Delvis”.

Bevarande av delar från den weberianska byråkratin: Weberiansk byråkrati är inget som Tillitsdelegationen tar upp. Det mest relaterade begreppet som nämns är *New Weberian State* (NWS), men detta ses som en parallell byråkratisk trend och nämns främst i negativa termer genom att dess fokus på stärkta rättigheter bidrar till en ökad kontroll och byråkratisering (Bringselius 2017b, s. 5; SOU 2017:56 s. 45). Rättssäkerhet är en viktig aspekt i utredningen, men det överordnade målet med tillitsbaserad styrning är en minskad byråkrati i form av t.ex. minskade administrationskrav, vilket utredningen lägger stor vikt vid (se *ändamålsenlig styrning* under 4.1.1). Detta framkommer även i den praktiska definitionen av tillitsbaserad styrning som citeras i avsnitt 1.1.5, och innebär i förlängningen att den parallella NWS-trenden kan komma i konflikt med Tillitsdelegationens uppdrag. En del av utredningens tredje kapitel diskuterar behovet av fortsatt kontroll, men här nämns inte rättigheter eller rättssäkerhet som argument för denna (SOU 2017:56 s. 66-70). Därav är svaret “Nej”.

NPMs ställningstagande: NPM står i motsättning till regelstyrning och den klassiska weberianska byråkratin (ibid s. 44). Med andra ord är svaret “Nej”.

Tilltro till professioner: Att öka tilltron till professionen och de yrkesprofessionellas ställning är centralt i utredningen och något som den tillitsbaserade styrningen aktivt vill främja. Genom att öka medarbetarnas *professionsutrymme* (se medarbetarnivån under 4.1.2), som ger dem möjligheter att bättre praktisera sitt kunnande, kan också brukaren få ett bättre bemötande (se brukarnivån under 4.1.3). Utredningens delbetänkande förhåller sig kritisk till detaljstyrning som förhindrar tjänstemännens brukaranpassning (SOU 2017:56 s. 65-67). Därmed är svaret “Ja”.

NPMs ställningstagande: NPM vill som nämnt öka förvaltningens utrymme att utforma detaljbeslut, men samtidigt eftersträvas kontroll av den genom hög ekonomistyrning och relaterade återrapporteringskrav (ibid s. 42-43). Detta speglar en misstro gentemot förvaltningstjänstemännens kunskapsövertag och expertis. Således är svaret “Nej”.

Visst mått av regelstyrning: *Rättssäkerhet* är ett centralt värde för Tillitsdelegationens arbete, och har en viss koppling till regelstyrning (se 4.1.1). Rättssäkerheten syftar till att behålla viss regelstyrning för att bl.a. kunna garantera *likabehandling* och en viss kvalitetsnivå hos offentliga tjänster (se 4.1.3). Tillitsdelegationen vill inte se en detaljerad regelstyrning, men att ett visst mått av regelstyrning finns kvar är en förutsättning för tilliten i systemet och för att skydda medborgares rättigheter (SOU 2017:56, s. 52). Därmed är svaret “Ja”.

NPMs ställningstagande: NPM motsätter sig regelstyrningen och vill snarare se ökad ekonomi- och prestationsstyrning (Bringselius 2017a, s. 10; SOU 2017:56, s. 51). Således är svaret “Nej”.

b) Tillitsbaserad styrning och Föreningen

Decentralism: I utredningen riktas kritik mot hur NPM-styrningens fokus på rapportering och kontroll leder till ökad centralisering av förvaltningen (SOU 2017:56 s. 43-44). I övrigt nämns inte decentralisering explicit i materialet. Det läggs således ganska lite fokus på denna fråga, och en decentralisering framförs aldrig som ett direkt argument för minskad detaljstyrning i delbetänkandet. Samtidigt är vår tolkning att det tillitsbaserade styridealets betoning på att delegera mer beslutsmyndighet till de yrkesprofessionella (ibid s. 53-56) mycket väl kan påstås syfta till en decentralisering av makt – även om utredningen sällan beskriver detta i termer av decentralism (se *medarbetarinflytande* under 4.1.2). Eftersom det finns en viss indirekt argumentation till decentralism inom utredningen är vårt svar ”Delvis”.

NPMs ställningstagande: Här kan vi citera delbetänkandet: “I teorin bygger NPM på en idé om decentralisering, en önskan om att ge allt större utrymme för de yrkesprofessionella att använda sin kompetens i verksamheten utifrån tydliga övergripande mål för verksamheten men i praktiken blev det i många fall precis tvärtom” (SOU 2017:56 s. 43). Eftersom det är styridealet vi här avser är svaret “Ja”.

Minskat expertstyre, ökat lekmannastyre: Tillitsdelegationens genomgående betoning på att stärka medarbetarnas *professionsutrymme* (se brukarnivån under 4.1.3) anser vi gå stick i stäv med idén om ökat lekmannastyre. Utredningen uttrycker ingen vilja till minskat expertstyre och ökat lekmannastyre – snarare tvärtom. Därmed är svaret “Nej”.

NPMs ställningstagande: NPM-doktrinen har bedömts innefatta en kritik mot professioner (SOU 2017:56 s. 42-43) men vi har inte heller funnit något stöd för att den förordar lekmannastyre. Således är svaret “Nej”.

Platta organisationer: Utredningen talar om “självledarskap” (SOU 2017:56, s. 54) och att yrkesprofessionella medarbetare ska ta fler beslut inom organisationen. Bland annat ska ledningen involvera medarbetare i utformningen av nya ersättningsmodeller (ibid s. 19-20, 53-56, 150). Det är emellertid inte tydligt till vilken grad denna utplattning av hierarkier ska ske, speciellt eftersom chefen även ges en framträdande roll som ledare (se *ledarskap* under 4.1.2). Överlag syftar den tillitsbaserade styrningen till att minska den administrativa byråkratisering som rådande NPM-influerade styrning har resulterat i, och därigenom eventuellt också hierarkier (SOU 2017:56, s. 44). Det finns emellertid inget uttalat mål hos Tillitsdelegationen att minska antalet beslutsnivåer inom offentligt finansierade verksamheter.

er. Samtidigt uppfattar vi ovan diskuterade aspekter som tendenser i riktning mot ett plattare organisationsperspektiv. Därmed är svaret “Delvis”.

NPMs ställningstagande: NPM-doktrinen eftersträvar starka förvaltningschefer med stort handlingsutrymme (se Hoods princip 1 under 1.1.1). Detta står i motsättning till en platt organisation, då det är cheferna och inte medarbetarna som ges makt att utforma beslut. Därav är svaret “Nej”.

Ökat medborgardeltagande: Ökat medborgardeltagande är ett mål som framgår genom värdet *brukarinflytande* (se 4.1.3). Det är främst begreppet “brukare” som används av Tillitsdelegationen för att åsyfta alla som använder de offentliga tjänsterna, men utredningen växlar ofta mellan de två begreppen. Dock är det enbart Bringselius ena ramverk som tydligt tar upp brukarinflytandet (Bringselius 2017b, s. 18), och i utredningen i övrigt har medborgaren en närmast passiv roll (Dir. 2016:51, s. 1). Således är svaret “Delvis”.

NPMs ställningstagande: Inom ramen för medborgarens roll som kund eftersträvar NPM ett aktivt deltagande bland dem. Samtidigt begränsas deras politiska deltagande – tanken är inte att de ska medverka i utformningen av tjänster eller förändra innehållet i dem genom politisk väg. Fokus ligger enbart på att välja mellan välfärdsmarknadens alternativ (SOU 2017:56 s. 45). Därmed är svaret “Delvis”.

Självförvaltning: Med självförvaltning åsyftas här medarbetarstyre. Utredningen vill se ett ökat *medarbetarinflytande* (se 4.1.2) och betonar “medledarskap” (Bringselius 2017b, s. 10, 13, 20) – att verksamheterna ska utvecklas i samråd med medarbetare – samt att återkopplingen i styrkedjan från medarbetare i frontlinjen till politiska beslutsfattare ska stärkas (se 4.1.2 under medarbetarnivån). Självförvaltning är emellertid inget begrepp utredningen explicit nämner, men då delbetänkandet tar upp frågor om hur medarbetares inflytande i organisationer ska främjas pekar detta på tendenser i riktning mot större självförvaltning. Med andra ord är svaret “Delvis”.

NPMs ställningstagande: NPM-doktrinen vill se en förvaltning styrd från högre tjänstemän och chefer – inte ett gemensamt medarbetarstyre av förvaltningen (se Hoods princip 1-2 under 1.1.1). Därav är svaret “Nej”.

c) Tillitsbaserad styrning och Företaget

Privata utförare i största möjliga utsträckning: Ingenstans i Tillitsdelegationens arbete uttrycks explicit en vilja att *öka* privatiseringen av det offentliga. Utredningen kan heller inte sägas ha detta som en del av sitt uppdrag, då frågan inte nämns i kommittédirektivet. Frågan om privata och offentliga utförare har snarare Välfärdsutredningen fått i uppdrag att undersöka. Således är svaret “Nej”.

NPMs ställningstagande: I Hoods definition av NPM nämns aldrig detta ordagrant, men princip nr 5 om konkurrens mellan organisationer inom förvaltningen (se under 1.1.1) kan antas innehålla en privatiseringsdimension. Dessutom utgår Tillitsdelegationen från att marknadsiseringsaspekten av NPM innefattar privatisering (SOU 2017:56, s 39-40). Därav är svaret “Ja”.

Resultatstyrning genom kvantitativ återrapportering: Utredningen förordar behovet av viss återrapportering, men generellt ska ekonomistyrningen och dess betoning på resultat minskas (SOU 2017:56, s.66-71). Normstyrningen ska istället ta större plats och prestationsstyrningen ska förbättras, bl.a. genom att förbättra de kvantitativa och utveckla de kvalitativa prestationsmåten (ibid s. 52). Därigenom är svaret “Delvis”.

NPMs ställningstagande: Det räcker att återge princip nr 2 i Hoods definition av NPM: ”I styrningen av förvaltningen ska prestationsmätning vara central och denna mätning ska huvudsakligen bygga på tydliga, kvantifierbara mått” (se under 1.1.1). Således är svaret “Ja”.

Fokus på ekonomistyrning: Det första delbetänkandet ägnas huvudsakligen åt en diskussion kring hur de ekonomiska incitamenten i offentlig sektor ska utformas. Deras styrande effekter erkänns tydligt och analyseras ingående för att se vilka modeller som bäst lämpar sig för den tillitsbaserade styrningen (SOU 2017:56, kap. 3, 5, 6, 7). Betoningen på ersättningsmodeller beror emellertid på att detta är temat för den första rapporten. I större drag fokuserar den tillitsbaserade styrningen inte främst på ekonomistyrning, utan på normstyrning och förbättrad prestationsstyrning (se 4.1.1 under *ändamålsenlig styrning*). Samtidigt tar den tillitsbaserade styrningen “sikte på alla styrformer” (SOU 2017:56, s. 51). Svaret är därmed “Delvis”.

NPMs ställningstagande: NPM förordar ekonomisk sparsamhet då förvaltningen antas vara ineffektiv och resursslösande (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 195-198). Lösningen är mål- och resultatstyrning innehållande stark ekonomistyrning av förvaltningen, vilket pekats ut som centralt för doktrinen (Bringselius 2017a, s. 10; SOU 2017:56, s. 51). Med andra ord är svaret “Ja”.

Lösningar hämtade från det privata näringslivet: I forskningsområdet management blandas offentlig administration med företagsekonomi i frågor om styrning (Frederickson et al. 2012, s. 127; Sundström 2015, s. 324), vilket har resulterat i att styrningen av privat och offentlig sektor har börjat efterlikna varandra. Denna trend synliggörs även i utredningen genom att den vid flera tillfällen lånar begrepp från näringslivet. Åtskillnaden mellan privat och offentlig styrning görs på vissa plan, exempelvis kring erkännandet av behov av olika incitamentsstrukturer för medarbetare (SOU 2017:56, s. 65). Som exempel på lånade företagslösningar nämns några gånger *Lean production* i riktlinjerna för Tillitsdelegationens

arbete (Bringselius 2017b, s. 11, 23). Vi anser att utredningen uppvisar viss sam-
syn med detta produktionssätt, genom att allt onödigt som inte skapar något värde
för kunden ska elimineras. Fokuset på brukarvärde skulle därmed kunna tolkas
ligga i linje med detta (se brukarnivån under 4.1.3). Däremot är ett flertal övriga
principer hos Lean inte med i den tillitsbaserade styrningen. Eftersom styridealet
har vissa drag av att vilja implementera lösningar från det privata näringslivet på
det offentliga, är svaret “Delvis”.

NPMs ställningstagande: Hoods princip nr 6 fångar NPMs position i frågan:
“Styrning och ledning i privat sektor ska fungera som förebild för offentlig verk-
samhet” (se under 1.1.1). Därav är svaret “Ja”.

Förespråkande av NPM-reformer: Den tillitsbaserade styrningen uttrycker en
ambition att behålla delar av NPM, speciellt de som upplevs som “positiva” (SOU
2017:56, s. 60). NPM-reformerna anses ha “exponerat den offentliga verksamhet-
en till allmänhetens insyn och skapat möjligheter för att närmare undersöka vad
som sker i offentlig verksamhet” (ibid, s. 44). Vidare vill båda styridealerna se en
minskad regelstyrning och en fortsatt mål- och resultatstyrning, om än med lite
olika innehåll och betoning (se *ändamålsenlig styrning* under 4.1.1). Tillitsdele-
gationens vilja att “utforma kontrollen så att den upplevs som ett stöd för medar-
betarna” (SOU 2017:56, s. 63) kan bl.a. ses som ett sätt att omstöpa användningen
av NPM-reformer. Motstridigheten gör att svaret blir “Delvis”.

NPMs ställningstagande: NPM förordar givetvis NPM-reformer.

4.3.3 Svar på hypotes (b) och (c)

Hypotes (b): Den tillitsbaserade styrningen uppvisar mycket riktigt flest likheter
med reformideologin Förvaltningen (fyra av fem dimensioner). Bland annat delar
dessa betoningen på en fortsatt mål- och resultatstyrning samt tilltron till profess-
ioner. Vidare delar den en dimension helt och tre “Delvis” med Företaget, och
fyra dimensioner “Delvis” med Föreningen. Som synes i tabell 2 under 4.3.2 in-
nebär den tillitsbaserade styrningen även ett skifte bort från rådande NPM-idealets
betoning på Företaget, till förmån för en starkare betoning på Förvaltningen. Här
har vi även noterat att Företagets inverkan har minskat i det nya styridealet, me-
dan närvaron av Föreningens idéer har ökat i relation till rådande styrideal. Sam-
manfattningsvis kan vi konstatera att våra antaganden om den tillitsbaserade styr-
ningens förändrade reformriktning stämmer, i enlighet med hypotes (b).

Hypotes (c): Vad gäller Premfors ramverk har vi, mot förmodan, inte sett någon
tydlig indikation på att delar av den tillitsbaserade styrningens idéer hamnar utan-
för de existerande idealtyperna. Reformideologin Förvaltningen har visat sig ha
stora likheter med det tillitsbaserade styridealet, och då denna reformideologi in-

nefattar en viss "tilltro till professioner" (se under 4.3.2) tycks den kunna ge plats för idéer om ökat medarbetarutrymme. Precis som Förvaltningsidealet (se 2.2) kan vi, med bakgrund i utredningens medborgarperspektiv och identifierade brukarmål, inte heller tydligt se att medarbetarens funktion motiveras på andra grunder än att ge bättre service i mötet med brukaren. Det är däremot möjligt att den tillitsbaserade styrningen prioriterar professionsutrymme och tillit i systemet i högre grad än vad Förvaltningsidealet gör. Främst idén om att främja tillitsfulla relationer mellan aktörer, och en styrning som därför inte bara bygger på mål- och resultatstyrning utan också ökad normstyrning, torde eventuellt vara tecken på att den tillitsbaserade styrningen till viss del faller utanför Förvaltningens ramar. Om så verkligen är fallet, och om detta är tillräckligt för att se behov av en utvidgning av Premfors reformideologier lämnar vi emellertid till framtida forskare och studier att undersöka vidare. I det fall den färdiga styrmodellen implementeras i förvaltningen skulle även ytterligare behov av att revidera ramverket kunna synliggöras, utifrån hur väl reformideologierna fångar den tillitsbaserade styrningen i praktiken.

5 Slutsats

I denna uppsats har vi studerat vilka värden och vilken reformriktning som präglar begreppet tillitsbaserad styrning inom ramen för Tillitsdelegationens pågående arbete. I den utförda undersökningen har vi konstaterat att det tillitsbaserade styridealet innebär en förändring i reformriktning jämfört med rådande styrning. Vad gäller avvägningarna i trade off-ramverket har vi synliggjort att den tillitsbaserade styrningen gör annorlunda, ofta mer nyanserade avvägningar än det rådande NPM-idealet. Detta pekar således på möjligheter hos det tillitsbaserade styridealet att föra förvaltningen i en ny riktning – en riktning som betonar tillit, medarbetarutrymme och brukarbehov istället för detaljstyrning och effektivisering. Inom ramen för reformideologierna har vi kommit fram till att den tillitsbaserade styrningen främst präglas av Förvaltningsidealets idéer, samt uttrycker en minskad betoning på Företaget till förmån för Föreningen.

Förvaltningen som reformideologi stämmer väl in på den svenska välfärdsstatens utformning, och är även knuten till den socialdemokratiska idétraditionen genom att båda grundar sig på den sociala demokratisynen (Premfors et al. 2009, s. 26). Här noterar vi ett samband där en socialdemokratisk regering har tillsatt en utredning som arbetar utifrån idéer i linje med en social demokratisyn, och på så sätt nyttjar den negativa opinionen mot NPM för att omforma förvaltningen utefter sina preferenser. Att tillsätta en utredning i syfte att frånga NPM skulle också kunna vara ett drag i syfte att vinna politisk legitimitet. Mot denna bakgrund blir det spännande att se om utredningens rekommendationer materialiserar sig i en ny styrmodell även vid ett eventuellt regeringsskifte i valet 2018. Vi konstaterar emellertid att utredningen inte lägger någon större vikt vid yrkesetik och Lundquists offentliga ethos i sitt första delbetänkande, trots att Löfven i sin debattartikel innan Tillitsdelegationens tillsättning ville se en “ny styrning som utgår från de välfärdsprofessionellas kompetens och yrkesetik” (Löfven 2013). Utredningen rymmer dock en viss betoning på medarbetares “inre motivation” (SOU 2017:56, s 65-67), och det är möjligt att etiken kommer få en större plats i den slutliga rapporten.

Att den tillitsbaserade styrningen hämtar ökad inspiration från Föreningen synliggörs genom Tillitsdelegationens fokus på ökat medarbetar- och brukarinflytande, samt tendenser till självförvaltning och plattare organisationsstruktur genom medledarskapet. Genom att kombinera Förvaltningen med Föreningen får det nya styridealet således en tydligare brukaranknytning. Samtidigt anser vi att utredningen fråntar medborgaren sin politiska roll genom användningen av begreppet “brukare”, som, även om det är ett mer inkluderande begrepp, reducerar medborgaren till en passiv mottagare av offentliga tjänster. Således menar vi att den

tillitsbaserade styrningen avviker från Föreningsidealet i sin syn på medborgaren, som betonar medborgarens roll som en aktiv deltagare i utformningen av politikens innehåll. I linje med detta har medborgaren och hans förtroende för förvaltningen en närmas passiv och underordnad roll i utredningen – fokus ligger istället på att öka tilliten mellan berörda verksamheter för att i sin tur leverera god servicekvalitet till brukaren (Dir 2016:51, s. 1). Detta tyder återigen på att den tillitsbaserade styrningen främst baseras på Förvaltningens idéer. Det direkta brukarinflytandet har än så länge bara lyfts i riktlinjerna för utredningen, men saknas i det första delbetänkandet. Kanske lyckas den färdiga styrmodellen bättre lyfta fram medborgarens roll som aktiv aktör i enlighet med Föreningsidealet, vilket torde vara centralt för dess “medborgarperspektiv” (Dir. 2016:51, s. 3).

Vår undersökning säger inget om vilka av reformideologiernas identifierade dimensioner som väger tyngst och får störst implikationer på förvaltningens utformning. Att forska kring vilka reformer som leder till stora förändringar och vilka som får en underordnad roll skulle därför vara ett intressant ämne för vidare studier – detta för att kunna uttala sig mer precist om reformriktningar inom offentlig sektor utifrån Premfors reformideologier.

Tillitsdelegationen syftar till att utveckla en styrning bortom NPM. Samtidigt finns det betydande likheter mellan det framväxande styridealet och rådande NPM-ideal – inte minst genom att båda baseras på fortsatt mål- och resultatstyrning och innehåller en viss betoning på kostnadseffektivitet. Hur stor förändring den nya styrmodellen kan komma att innebära för den offentliga verksamheten i praktiken återstår därmed att se.

6 Referenser

6.1 Litteratur

- Bergström, Göran - Boréus, Kristina (red.), 2012. *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Vol. 3 Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Vol. 5 Stockholm: Norstedts juridik.
- Frederickson George H – Smith, Kevin B – Larimer, Christopher W – Licari, Michael J, 2015. *The Public Administration Theory Primer*. Vol. 2 Boulder Co: Westview Press Inc.
- Kuhlmann, Sabine- Wollmann, Hellmut, 2014. *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Lundquist, Lennart – Rothstein, Bo(red.), 2014. *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Vol. 5 Lund: Studentlitteratur
- Molander, Per, 2017. “Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet”. Stockholm: Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi
- Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert, 2017. *Public Management Reform: A comparative analysis - into the age of austerity*. Vol. 4 Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune - Ehn, Peter Halden, Eva - Sundström, Göran, 2009. *Demokrati och byråkrati*. Vol. 2 Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, Rune, 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Sundström, Göran. Pierre, Jon (red.), 2016. *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Tillitsdelegationen 2017. “Vårt uppdrag – Tillitsdelegationen”. Hämtad 29 november 2017. <http://tillitsdelegationen.se/vart-uppdrag/>.

6.2 Undersökningsmaterial

Bringselius, Louise, 2017a (10 april). “Tillitsbaserad styrning – ett ramverk”.

- Bringselius, Louise, 2017b (30 oktober). "Tillitsbaserad styrning och ledning – Ett ramverk".
- Dir 2016:51: Kommittédirektiv: "Tillit i styrningen".
- Löfven, Stefan. 2013. "Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter"
Stockholm: Dagens Nyheter
- SOU 2017:56. "Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?" Stockholm: Tillitsdelegationen

7 Bilagor

7.1 Bilaga 1: Resultat och analys av placeringen i trade off-ramverket

1. a) Increase political control of the bureaucracy vs b) free managers to manage vs c) empower service consumers

Tillitsbaserad styrning: Utredningen ämnar genom tillitsbaserad styrning inte att öka kontrollen av förvaltningen (a), utan vill minska den genom att utveckla en mer *ändamålsenlig styrning* (se 4.1.2) bestående av bl.a. minskad detaljstyrning och kontrollförflyttning. Styrningen ska minskas i totala mått samt förbättras – inte ökas. Därmed är svaret ”Nej”.

Utredningens syn på ”managern” (b) kräver desto mer tolkning. Den tillitsbaserade styrningen syftar till att främja chefsrollen genom betoningen på ett aktivt och ”välfungerande ledarskap” (SOU 2017:56, s. 153), och genom mindre politisk kontroll i totala mått kan managern tänkas få friare händer att utföra sitt jobb. Samtidigt vill den tillitsbaserade styrningen i större utsträckning rikta ersättningsmodeller till ledningen istället för till medarbetaren i syfte att frigöra medarbetarens *professionsutrymme* (se 4.1.2): ”Ersättningsmodellen ska i första hand inte styra in i mötet mellan medarbetare och brukare, utan den bör istället riktas till personer i ledande ställning [...]” (SOU 2017:56 s. 153). Vi är osäkra på effekten av detta i praktiken, men beroende på valet av ersättningsmodeller och på vilken roll ledningen får i att ansvara för dessa, kringskär en mer tillitsbaserad styrning eventuellt handlingsutrymme för personer i ledande ställning genom deras ökade ansvar för styrningen. Detta uttrycker vi därför med svaret ”Delvis”.

Utredningen syftar till att öka *brukarinflytandet* (se 4.1.4) över offentliga tjänster (c), dels genom att flytta fokus till mötet mellan medarbetare och brukare så att brukaren bättre blir hörd, och dels genom att brukarnas åsikter ska vara en del i att utveckla verksamheten. Det är främst genom medarbetarnas *behovsanpassning* (se 4.1.4) som brukarna indirekt får ”inflytande”. Det senare, mer direkta argumentet om brukarinflytande är inte starkt förekommande i utredningen, även om det nämns vid något enstaka tillfälle (Bringselius 2017b, s. 18). Därigenom blir svaret ”Delvis”.

NPM: Enligt Pollitt och Bouckaert vill NPM-idealet stärka såväl politikernas, managerns och brukarens makt, och således ses makt varken som ett nollsummespel eller ett relationellt begrepp där en aktörs makt stärks på bekostnad av någon

annans. Politikernas kontroll ska stärkas genom ökad mål- och resultatstyrning och relaterade dokumenteringskrav (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 191-195). Managern ska ges en framträdande plats, vilket synliggörs i Hoods första princip (se 1.2): “*Offentliga organisationer ska ledas av särskilda opolitiska förvaltningschefer med omfattande handlingsutrymme*”. Slutligen ska medborgare bemyndigas som kunder genom bl.a. outsourcing som ger dem möjligheten att “rösta med fötterna” mellan utförare (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 193). Därav är svaret “Ja” på samtliga punkter.

Analys: Vad gäller managerns makt menar vi att det eventuellt finns en inneboende motsättning i Tillitsdelegationens betoning på både ett centralt *ledarskap* (se 4.1.2) och en *ändamålsenlig styrning* (se 4.1.1) där ersättningsmodeller i större utsträckning riktas till ledningen. Ett aktivt, engagerande och förmedlande ledarskap utgår ju ifrån att ledningen har tid till att leda verksamheten och dess medarbetare framåt. Om inte styrningen införs på rätt sätt i verksamheten finns en risk att de positiva effekterna kopplade till ledarskapet uteblir.

Vidare saknar vi medarbetaren som ännu en aktör inom Pollitt och Bouckaerts första avvägning, vilket skulle kunna täcka in idéer om tillitsbaserad styrning i ramverket på ett bättre sätt. Medarbetarens makt kan ju tänkas stå i motsatsförhållande till de andra parterna, speciellt gentemot managerns och politikernas kontroll. Vår tolkning är att den tillitsbaserade styrningen till viss del vill stärka både, managerns, medarbetarens och brukarens roll, men på olika sätt. Därför behöver denna avvägning inte nödvändigtvis innebära en paradox. Till skillnad från NPM är ledarskapet under en mer tillitsbaserad styrning tänkt att bedrivs i samverkan med brukarmötande medarbetare – s.k. “medledarskap” (SOU, Bringselius). Vidare medför managerns ökade ansvar för ersättningsmodellerna troligtvis bara att mer handlingsutrymme frigörs till medarbetaren, och därmed står deras “makt” inte i kontrast till varandra. Slutligen får brukaren inflytande främst indirekt genom deras möte med medarbetaren, och innehåller därmed inte heller någon tydlig konfliktdimension. Erfarenheter från rådande NPM-influerade styrning tyder på att politikernas kontroll är överordnad medarbetarna, vilket på sätt och vis vittnar om svårigheter att ignorera denna motsättning. Att den tillitsbaserade styrningen verkar göra en mer nyanserad avvägning än rådande NPM-influerade styrning på denna punkt bedöms som ett sundhetstecken.

2. a) Give priority to making savings vs b) improving public service quality

Tillitsbaserad styrning: Det första vägvalet (a) faller utanför utredningens ramar, då den inte tar upp frågor om besparingar eller utgiftsökningar för den offentliga välfärden. Vi anser dock att utredningens fokus på *ändamålsenlig styrning* och *samhällsekonomisk effektivitet* uttrycker en viss betoning på kostnadseffektivitet (se under 4.1.1), men en sådan effektivitet sker främst som konsekvens av andra mål snarare än att det är ett tydligt mål i sig självt. Det finns således ingen tydlig ambition att göra besparingar om det inte också kan motiveras ha positiva eller

oförändrade konsekvenser på servicekvaliteten och brukarnyttan (SOU 2017:56, kap. 8). Därmed blir svaret "Delvis".

Däremot finns en uttalad och tydlig ambition att förbättra kvaliteten på offentliga tjänster genom att öka medarbetarnas *professionsutrymme* i mötet med brukaren, för att på så vis skraddarsy offentliga tjänster (se brukarnivån under 4.1.3). Därav blir svaret på (b) "Ja".

NPM: Enligt Pollitt och Bouckaert (2017, s. 195-198) svarar NPM-idealet "Ja" på båda avvägningarna. Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet (se Hoods princip 5 under 1.2) anses exempelvis kunna *öka* såväl kostnadseffektiviteten som kvaliteten på tjänsterna, eftersom privatisering kan ge incitament för innovation och verksamhetsutveckling (Pollitt & Bouckaert 2017, s.196-197). Dessutom utgår NPM-idealet ifrån att det finns ett stort tids- och resursslöseri i förvaltningen. I så fall kan kostnadsminskningar enkelt genomföras utan att göra avkall på kvaliteten hos offentliga tjänster (ibid s. 196-197). Således ser NPM-styrningen inte någon motsättning på detta område.

Analys: Tillitsdelegationen tycks betona kvalitetsvärdet framför effektivitetsvärdet hos en mer tillitsbaserad styrning, och således behöver avvägningen med ett "Delvis" och ett "Ja" inte nödvändigtvis leda till problem. Vi får således anta att kvalitet kommer fortsätta prioriteras framför kostnadseffektivitet i det fall den färdiga styrmodellen införs i praktiken.

Det finns emellertid möjliga fallgropar i denna avvägning. Som alltid är det betydligt svårare att garantera kvaliteten än kostnadseffektiviteten hos utförandet av offentligt finansierade tjänster, eftersom det är svårt att utforma kvalitetsmått och att ställa tydliga kvalitetskrav i exempelvis upphandlingssituationer (ibid s. 43-44, 62, 68, 70). Det finns därmed en risk för att det tillitsbaserade idealet kan komma att skilja sig från praktik, och att ekonomibaserade prestationsmått fortsätter att dominera ersättningsmodeller och annat pga. deras mätbarhet.

Vidare tycks Tillitsdelegationen göra samma antagande som rådande styrning att det finns en buffert inom förvaltningen som möjliggör fortsatt tids- och resursoptimering utan att gå ut över kvaliteten (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 196-197; Dir. 2016:51, s. 13; se även *ändamålsenlig styrning* under 4.1.1). Men, i det fall de offentligt finansierade verksamheterna redan drivs kostnadseffektivt, riskerar dessa effektiviseringsförsök karva ut kvaliteten på den offentliga välfärden. Även om digitalisering och *innovation och verksamhetsutveckling* (se 4.1.2) skapar nya möjligheter får vi ändå anta att verksamheten någon gång är mer eller mindre fullt optimerad. Med tanke på att kommittédirektivet och Tillitsdelegationen vill hålla kvar i en "styrning som behåller de positiva aspekterna med NPM" (SOU 2017:56, s. 60), inklusive fortsatt styrning och kontroll, om än delvis förändrad, är frågan huruvida den färdiga styrmodellen kommer kunna fortsätta prioritera kvaliteten lika lätt i praktiken. Att den tillitsbaserade styrningen prioriterar de två vägvalen i olika grad till förmån för kvaliteten hos offentlig service, visar emellertid

att den åtminstone delvis har tagit hänsyn till den problematiska relationen mellan kostnadseffektivitet och kvalitet.

3. a) Promote flexibility and innovation vs b) promote citizen trust and therefore governmental legitimacy

Tillitsbaserad styrning: Utredningen menar att en mer tillitsbaserad styrning ska främja *innovation och verksamhetsutveckling* (se under 4.1.2). Flexibilitet är även centralt såväl inom verksamheterna som hos medarbetare för att kunna situationsanpassa verksamheten och skraddarsy välfärdsinsatser (SOU 2017:56, s.64-65; se även 4.1.3). Eftersom rättssäkerheten och medborgarperspektivet är centralt (Dir. 2016:51, s. 3) ska de offentliga tjänsterna dessutom vara likvärdiga och präglas av jämlikhet och tillgänglighet, så att medborgare får ett rättvist bemötande (se *likabehandling* under 4.1.4). Detta ökar förtroendet för förvaltningen, och i förlängningen legitimiteten hos politiska beslutsfattare (SOU 2017:56, s. 200). Således svarar den tillitsbaserade styrningen “Ja” på båda avvägningarna.

NPM: Genom inspiration från det privata näringslivet och konkurrensutsättning (se 1.2, Hoods princip 7 och 8) ska incitament till innovation och verksamhetsutveckling skapas i offentligt finansierade verksamheter (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 199). NPM-idealet uttrycker däremot ingen uttalad ambition att främja medborgares tillit eller att stärka medborgarlegitimiteten, utan bryr sig främst om medborgarens funktion som kund. Därför blir svaret “Ja” på (a) och “Nej” på (b).

Analys: Denna trade off är intressant eftersom den tillitsbaserade styrningen upplevs svara “Ja” på båda vägvalen. Ett möjligt problem är att en ökad innovation, främst kopplad till digitaliseringen, skulle kunna leda till en mindre tillgänglighet hos vissa befolkningsgrupper – inte minst hos de äldre generationerna (ibid s. 198-200). Med andra ord skulle Tillitsdelegationens värden “Innovation och verksamhetsutveckling” och “Likabehandling och likvärdighet” eventuellt kunna hamna i konflikt till varandra.

Pollitt och Bouckaert påpekar dock att motsättningen mellan de två förslagen inte behöver vara total (ibid s. 199). Överlag får vi anta att verksamhetsutveckling främst har potentialen att bringa positiva effekter och större mervärde för de som brukar tjänsterna, även om det fortfarande finns en risk att samma utveckling skulle kunna få ovan nämnda konsekvenser för en minoritet. Större brukardeltagande genom tillgänglighet skapar större tillit (SOU 2017:56, s. 200), vilket innebär att det torde vara centralt för en mer tillitsbaserad styrning att aktivt försöka motverka en eventuell trend mot en exkludering av brukargrupper. Om denna fallgrop medvetandegörs, bedömer vi att den tillitsbaserade styrningens avvägning på denna punkt inte behöver bli alltför problematisk.

4. a) Motivate staff and promote cultural change vs b) weaken tenure, increase employment 'flexibility' and downsize

Tillitsbaserad styrning: Utredningen syftar till att öka medarbetarnas *inre drivkrafter* genom ett aktivt kultur- och *värdegrundsarbete* (se verksamhetsnivån under 4.1.2) inom de offentligt finansierade verksamheterna. Att förbättra medarbetarnas arbetsmiljö och handlingsutrymme anses kunna bidra till att medarbetarnas engagemang och passion för sitt arbete bättre tas tillvara (se medarbetarnivån under 4.1.2) Eftersom den tillitsbaserade styrningen ämnar förstärka de yrkesprofessionellas inflytande, syftar det inte heller till att försämra deras anställningsvillkor eller frånta förvaltningen uppgifter. Med andra ord svarar det tillitsbaserade styridealet “Ja” på (a) och “Nej” på (b).

NPM: NPM-idealet har till skillnad från en mer tillitsbaserad styrning inte som uttalad målsättning att arbeta med tjänstemännens *inre drivkrafter* (se 4.1.3). Istället finns ett bakomliggande antagande att individer är rationella och egennyttiga och således främst drivs genom “yttre motivation” (SOU 2017:56, s. 32, 151). I linje med detta menar Pollitt och Bouckaert att NPM förordar nedskärningar och anställningsflexibilitet, och att detta blir en mekanism för att skapa professionella, “motiverade” medarbetare – inte genom inre utveckling utan genom att de som inte presterar blir av med jobbet (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 200-201). Således svarar NPM “Nej” på (a) och “Ja” på (b).

Analys: Denna avvägning är intressant då tillitsbaserad styrning och NPM uttrycker en motsatt reformriktning i förhållande till varandra. Vad som blir tydligt här är att tillitsbaserad styrning verkar fokusera på kvaliteten, medan NPM-idealet betonar kostnadseffektiviteten. En utrensning av förvaltningens resurser och medarbete skulle ses som illegitimt i brukarnas ögon, vilket försämrar tilliten till den offentliga sektorn och i förlängningen till den förda politiken. Att det tillitsbaserade styridealet har prioriterat annorlunda än NPM på denna punkt tyder på en förändrad reformriktning hos styrmodellen.

5. a) Reduce the burden of internal scrutiny and associated paperwork vs b) sharpen managerial accountability and strengthen audit and evaluation

Tillitsbaserad styrning: I denna avvägning står valet mellan minskad detaljstyrning (a) eller ökad detaljstyrning och kontroll (b) så som vi förstår den. Det tillitsbaserade styridealet syftar inte till att öka den politiska kontrollen över förvaltningen (se avvägning 1) utan vill minska återrapporteringskraven på förvaltningens verksamheter och medarbetare. Vidare syftar utredningen dels till att minska detaljstyrningen i totala mått, och dels till att förbättra den återstående kontrollen genom att i större utsträckning flytta ersättningsmodellerna och återrapporteringen från medarbetare till ledningen och administrativa enheter (se *ändamålsenlig styrning* under 4.1.1 och *verksamhetseffektivisering* under 4.1.2). Därtill eftersträvas en högre andel möjliggörande styrning, som bygger ”mer på informell reglering, t.ex. dialog som ger uppdragsgivaren inblick i verksamheten” (SOU 2017:56, s.

64) – dvs. normstyrning. Med andra ord eftersträvar utredningen lättare former av övervakning och kontroll som är mindre betungande för verksamhetens anställda. Således svarar den tillitsbaserade styrningen ”Ja” på (a) och ”Nej” på (b).

NPM: Utifrån NPM-perspektivet är pappersarbete och återrapportering nödvändiga element för att fortsätta ha kontroll över förvaltningen och undvika skenande kostnader (SOU 2017:56 s.42). Dessutom anses en mätning av resultat vara det enda sättet att uppskatta effektivitet (Frederickson et al. 2012, s.128). Trots att NPM i teorin eftersträvar en ”avbyråkratisering” med minskad dokumentering vägs vikten av att ha intensiv återrapportering högre. Därav är NPMs svar ”Nej” på (a) och ”Ja” på (b).

Analys: Genom att bevara delar av kontrollen men förbättra den, kan den tillitsbaserade styrningen kombinera viss kontroll och insyn i förvaltningen med medarbetarutrymme (SOU 2017:56 s. 64; *ändamålsenlig styrning* under 4.1.1) Således har den tillitsbaserade styrningen eventuellt hittat ett sätt att överkomma denna avvägning, och kan behålla ett visst ansvar hos managern utan att det går ut över hela verksamheten. På så sätt kan de positiva effekterna av dokumenteringen bibehållas trots minskningar i administrationskrav hos de brukarmötande medarbetarna.

6. a) Develop more partnerships and contracting out vs b) improve horizontal coordination

Tillitsbaserad styrning: Utredningen tar inte ställning till huruvida andelen partnerskap och outsourcing ska öka eller enbart stanna på nuvarande nivå. Dock försöker vi oss på en egen tolkning: Utredningen uttrycker delvis en betoning på partnerskap mellan sektorer, speciellt som ett sätt att tillgodose mer komplexa brukarbehov (SOU 2017:56, s. 48, 51, 59). Däremot kan vi som nämnt inte uttyda om det bara handlar om att förbättra samverkan inom ramen för redan befintliga relationer eller om även nya relationer bör skapas. På grund av denna osäkra tolkning har vi uttryckt detta med ”Delvis” (a). Vad som däremot är tydligt är att den tillitsbaserade styrningen ämnar förbättra den horisontella koordinationen mellan myndigheter och sektorer i enlighet med *helhetsperspektivet* (se 4.1.1). Därför blir svaret på (b) ”Ja”.

NPM: Såväl Pollitt och Bouckaert som Hoods princip nummer 5 (se 1.2) menar att NPM-idealet förordar en privatisering av offentlig sektor eftersom konkurrens inom förvaltningen är eftersträvansvärt. Däremot har idealet ingen uttalad målsättning att förbättra horisontell samverkan (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 202-203). Således är svaret ”Ja” på (a) och ”Nej” på (b).

Analys: Pollitt och Bouckaert menar att ju fler aktörer som är involverade i produktion av offentliga tjänster, desto svårare blir det att skapa överblick och koordinering av den offentliga servicen, vilket är anledningen till att denna trade off

existerar (2017, s. 203-204). I det fall det tillitsbaserade styridealet inte syftar till att öka antalet involverade parter, är avvägningen dock inte problematisk eftersom idealet i så fall tydligt prioriterar systemtänkandet inom befintliga relationer. Men med tanke på att den nya styrningen har "brukarens behov" (s.47; se definition under 1.1.5) i fokus, kan vi anta att idealet inte ställer sig fientlig till fler partnerskap (och kanske även mer outsourcing) i det fall detta bedöms medföra en bättre behovsanpassning. I så fall kan denna avvägning bli mer problematisk: fler aktörer genom nya partnerskap och privatisering riskerar då att inkräkta på den samtidigt betonade horisontella samverkan. Hur styridealet ska lyckas balansera dessa konfliktande mål beror på hur den färdiga styrmodellen ställer sig till partnerskap och privata utförare. Vi ser emellertid ingen tydlig ambition hos styridealet att öka privatiseringen av offentlig sektor.

Denna avvägning är även intressant i relation till rådande NPM-styrning, eftersom de två idealen har valt att fokusera på olika mål. Tillitsbaserad styrning prioriterar horisontell samverkan (b) medan NPM tydligt betonar en ökad privatisering och sektoröverskridande samarbeten. Detta kan tyda på ett skifte i reformriktning.

7. a) increase effectiveness vs b) sharpen managerial accountability

"Increase effectiveness" innebär här ett fokus på att säkra avsedda "outcomes", dvs. slutliga utfall, medan "sharpen managerial accountability" betonar att säkra "outputs", dvs. mer konkreta resultat.

Tillitsbaserad styrning: Utredningen nämner inte denna motsättning explicit. Med tanke på att utredningen betonar kvalitetsutveckling hos välfärdstjänster (se *god servicekvalitet* under 4.1.3) tolkar vi det emellertid som att tillitsbaserad styrning är inriktad på "effectiveness" – dvs. inte på hur effektivt något produceras utan hur bra den slutliga tjänsten faktiskt är i mötet med brukaren (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 204-206). Genom sitt systemperspektiv ligger fokus på att uppnå god kvalitet och likvärdighet i det praktiska *utfallet* av offentlig service, istället för att enbart mäta utförandet av tjänster (SOU 2017:56, s. 32). Samtidigt ses en fortsatt mätning som en förutsättning för att garantera en god kvalitet, men tanken är att den detaljerade ekonomistyrningen ska ersättas av bättre prestationsstyrning och normstyrning (se *ändamålsenlig styrning* under 4.1.1). I det slutliga utfallet menar Pollitt och Bouckaert att fler faktorer spelar in för att tjänsten ska hålla god kvalitet, och därför kan inte verksamhetsledningen hållas ansvarig för kvaliteten i lika stor utsträckning. Med andra ord svarar det tillitsbaserade styridealet "Ja" på (a) och "Nej" på (b).

NPM: Rådande NPM-influerade styrning är inriktad på "efficiency" (b), vilket i princip innebär att "input-output"-förhållandet ska optimeras genom att så mycket som möjligt ska utföras så snabbt och billigt som möjligt (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 204-206). Styrningen betonar därför ersättningsmodeller som mäter utfö-

randet av offentliga tjänster genom att analysera kvantifierbara resultat, såsom antalet utförda besök (SOU 2017:56, s. 40-41, kap. 5, kap. 6). På så sätt kan chefen hållas ansvarig för verksamheten, vilket också är ambitionen, eftersom verksamhetens utförande enkelt låter sig mätas. Således svarar NPM-idealet "Nej" på (a) och "Ja" på (b).

Analys: En nackdel med den tillitsbaserade styrningens annorlunda avvägningar gentemot NPM är att kvaliteten på slutliga utfall av offentliga tjänster kanske inte lika enkelt låter sig mätas (ibid s. 43-44, 62, 68, 70). Exakt hur kontrollmått ska utformas återstår att se. Som tidigare nämnts finns det även en risk att den nya styrmodellens betoning på mindre ekonomistyrning leder till sämre transparens och insyn. Den tillitsbaserade styrningen verkar dock motverka denna tendens genom att ändra karaktären på styrningen, placera återrapporteringen på "administrativa funktioner" (ibid s. 57), samt genom att i större utsträckning rikta ersättningsmodellerna till ledningen (se *ändamålsenlig styrning* under 4.1.1). På så sätt kan eventuellt denna avvägning som Pollitt och Bouckaert identifierar överkommas, så att de två valen inte behöver innebära en total motsättning.

8. a) Promote open government vs b) protect privacy

Tillitsbaserad styrning: I den svenska kontexten med en stark öppenhetstradition, är detta dilemma inte kontroversiellt för politiska beslutsfattare eller förvaltning (Premfors et al. 2009, s. 64-65). Konsensusen kring att bevara denna öppenhet är stark, och både rådande NPM-styrning och det tillitsbaserade styridealet förenas i att öppenheten ska bevaras (SOU 2017:56 s. 44: Dir. 2016:51 s. 13). Båda styridealerna svar därför "Ja" på (a) och "Nej" på (b). Tillitsdelegationen är medveten om att en minskad kontroll och återrapportering kan riskera att leda till mindre transparens och insyn (se *ändamålsenlig styrning* och *demokrati* under 4.1.1). Därför syftar de till att bevara denna, exempelvis genom kontrollförflyttningen till administrativa enheter, vilket möjliggör fortsatt kontroll utan att göra avkall på medarbetarnas handlingsutrymme (se *ändamålsenlig styrning* under 4.1.1). Denna fortsatta kontroll ses även som en förutsättning för att fortsätta tillgodose värdet *rättssäkerhet* (se 4.1.1).

NPM: Som vi tidigare nämnt syftar NPM i denna avvägning att ge medborgaren insyn, framförallt genom att förvaltningen ska ta fram en ökad mängd kvantitativa data på prestation från verksamheten (SOU 2017:56 s. 40-41, 44).

Analys: Detta är en relativ okomplicerad motsättning då den svenska traditionen av insyn och öppenhet är något båda dessa styrideal vill bejaka. Den enda invändningen är som tidigare nämnt osäkerheten hur rättssäkerheten och effektiviteten ska kunna kombineras i en mer tillitsbaserad styrning. Frågan är om det går att bibehålla insynen i offentlig verksamhet vid en minskad återrapportering till den grad som har möjliggjorts under NPM (ibid s. 44).

7.2 Bilaga 2: Identifiering av reformideologiernas dimensioner

Förvaltningen kännetecknas av:

Mål- och resultatstyrning: Införande av mål- och resultatstyrning är en av Premfors explicit uttryckt lösning till de problem som Förvaltningsideologin anser att förvaltningen står inför. (Premfors et al. 2009, s. 359).

Ökad makt åt tjänstemän att utforma detaljbeslut: Detta är vad reformideologin Förvaltningen vill uppnå med införd mål- och resultatstyrning. Även denna ambition uttrycks ordagrant med citatet ”lämna detaljutformningen i olika verksamheter åt tjänstemännen” (ibid, s. 359).

Bevarande av delar från den weberianska byråkratin: Enligt Premfors eftersträvar Förvaltningsideologin en upphöjning av politiker över förvaltningen vilket stämmer väl överens med den weberianska byråkratisynen. Premfors skriver följande: ”Förvaltningen är i allt väsentligt en modern version av den klassiska liberalismens byråkratisyn. Det handlar som hos Mill och Weber om att bekräfta och förstärka de valda politikernas överhöghet” (Premfors 2000, s. 75). Samtidigt vill Förvaltningsideologin inte styra enbart genom klassisk weberiansk regelstyrning utan främst genom mål- och resultatstyrning (Premfors 2000, s.75-76). Detta är motivet till varför vi säger ”bevarande av delar från den weberianska byråkratin”.

Tilltro till professioner: Förvaltningsideologin vill lämna detaljutformningen till de yrkesverksamma och detta anser vi gå hand i hand med en tanke om tilltro till professionerna (Premfors et al. 2009, s. 359). För om man inte känner tilltro till professionerna, varför skulle man då vilja ge dem ökad makt att utforma beslut? Dessutom skriver Premfors i sin bok *Den starka demokratin* att Förvaltningsideologin har en ”grundmurat positiv inställning till professionalism” (2000, s. 75).

Visst mått av regelstyrning: Förvaltningen är på många sätt den mest traditionsenliga reformideologin i den svenska kontexten, och således har den även en dragning åt en äldre tradition av regelstyrning – även om reformideologin prioriterar resultatstyrning först (Premfors et al. 2009, s. 362).

Föreningen kännetecknas av:

Decentralism: Föreningen vill se en starkare demokrati, och detta ökade folkstyre ska delvis förverkligas genom att demokratin flyttar närmre folket. Detta gör en decentralisering av såväl beslut som verkställande förvaltning nödvändig (Premfors et al. 2009, s. 360). Följande citat förklarar kärnan i Föreningens vilja

till decentralism: ”Idealet är här den demokratiskt uppbyggd och styrda föreningen, där i princip alla är med och beslutar – också vad man bör besluta om. För att komma närmre detta ideal krävs, menar man, en radikal decentralisering inom det politisk-administrativa systemet” (Premfors 2000, s. 76).

Minskat expertstyre, ökat lekmannastyre: Föreningens förespråkare talar om att experter som verkställer beslut i förvaltningen har en förmåga att förvränga folkets politiska förslag. Detta kräver att vanligt folk i större grad deltar och att tjänstemannen ska vara vem som helst snarare än högutbildade, specialiserade experter. Föreningen hävdar detta eftersom de önskar att förvaltningen ska vara mer representativ och inte göra förvaltningen till något svårförstått som exkluderar folket från dess insyn och deltagande (Premfors et al. 2009, s. 360). Premfors beskriver Föreningsideologins synsätt i det följande: ”Mindre utrymme för expertstyre och i motsvarande mån mer rum för lekmannastyre” (2000, s. 76).

Platta organisationer: Föreningsideologin vill att alla ska vara med i beslutsfattandet och få inflytande oavsett expertis (Premfors et al. 2009, s. 360). Vi tolkar detta som att Föreningen eftersträvar platta organisationer, eftersom den identifierar hierarkier som ett av huvudproblemen inom förvaltningen och således ämnar motverka dem (Premfors 2000, s. 75). Premfors formulerar Föreningens ställningstagande såhär: ”För mycket centralstyrning och hierarki, för lite direkt medborgarinflytande i politik/förvaltning” (ibid s. 75).

Ökat medborgardeltagande: Föreningen ämnar vidare att ”öka direkt medborgardeltagande” (ibid s. 75), som en lösning på problemet med att förvaltningen ger för lite utrymme till direkt medborgarinflytande. Detta kan göras på olika sätt, men Föreningens generella ambition är, med sin radikala demokratisyn, att politiken ska ha större demokratisk förankring än i nuläget. Med andra ord anses det inte vara tillräckligt att medborgarna enbart röstar i allmänna val vart fjärde år (ibid s. 33).

Självförvaltning: Föreningen eftersträvar ett ökat medarbetarstyre av förvaltningen (Premfors 2000, s. 75-76), vilket vi har valt att kalla för *självförvaltning*. Föreningens ovilja till expertstyre (Premfors 2000, s. 76) leder också till den logiska slutsatsen att förvaltningen gemensamt ska fatta beslut istället för att några få experter gör detta åt alla. Självförvaltningen ligger även i linje med Föreningsideologins strävan efter *platta organisationer* (Premfors 2000 s. 75; se ovan). Med andra ord önskar Föreningen se en mer självförvaltande förvaltning, där medarbetare får en jämlik politisk beslutsmyndighet.

Företaget kännetecknas av:

Privata utförare i största möjliga utsträckning: Reformideologin Företaget har även den en ambition att decentralisera förvaltningen, men detta uttrycks huvud-

sakligen genom dess vilja till privatisering och marknadsivering. Eftersom Företaget grundar sig i en liberal demokratisyn anses den fria marknaden vara bäst lämpad för att förverkliga den autonoma individens livsprojekt (Premfors et al. 2009, s. 365). Detta tolkar vi som att marknadsens viktigaste beståndsdel, dvs. det privata företaget, också ska återfinnas inom den offentliga sektorn. Här anser vi att Företaget hämtar ett ideologiskt motiv till att introducera privata företag i förvaltningen, samt till att privata utförare i större grad utföra den offentliga tjänsteproduktionen (ibid s. 360).

Resultatstyrning genom kvantitativ återrapportering: Enligt Premfors anser Företaget följande: ”Hur kan något vara effektivt som inte kan mätas?” (Premfors et al. 2009, s. 360). Detta fångar hur företagets förespråkare ser kvantitativ återrapportering som något väldigt väsentligt (ibid s.360).

Fokus på ekonomistyrning: Företaget anses av Premfors ha en intellektuell grund i den neoklassiska ekonomiska teorin (ibid s. 360). Denna utgår ifrån individens strävan till nyttoximering, vilket har fått namnet rational choice-teori inom offentlig förvaltning. Utifrån dessa teorier är det naturligt att jobba med yttre ekonomiska incitament som motiverar individen, och således också tjänstemannen (Fredrikson 2012, s. 194). Därav ser vi att ekonomisk styrning är en central punkt för Reformideologin Företaget.

Lösningar hämtade från det privata näringslivet: Företaget står explicit för att offentliga organisationer ska verka för att ”i görligaste mån imitera framgångsrika privata företag” (Premfors et al. 2009, s. 360). Detta innebär bl.a. att den offentliga sektorn bör hämta inspiration från näringslivet.

Förespråkande av NPM-reformer: Företagets vilja att få förvaltningen att likna privata företag har stora likheter med *New Public Management* (NPM), vilket i grunden avser en samlad benämning på införandet av företagsinspirerade styrnings- och ledningsmetoder på förvaltningen (Frederickson et al. 2012, s. 128; SOU 2017:56, s. 39). NPM innefattar dels ett utpräglat marknadstänkande, och dels idén om ett företagsinspirerat ledarskap, dvs. ”managerialism” (SOU 2017:56, s. 39). Eftersom NPM är ett mer renodlat begrepp än ovan nämnda dimension, och innehåller såväl mer specifika lösningar som andra aspekter, har vi valt att behandla denna dimension separat från ovanstående. ”Lösningar hämtade från det privata näringslivet” innefattar dessutom enbart en av Hoods sju NPM-principer (se princip nr 6 under 1.1.1), och således är NPM i många avseenden ett bredare begrepp.