

Att granska tillitsfullt

En studie av granskningens roll i tillitsbaserad styrning

Leon Klingborg
Julius Bergh

Abstract

Regeringen tillsatte 2016 en delegation, Tillitsdelegationen, och gav denna bland annat i uppdrag att utreda möjligheterna för en styrning baserad på tillit snarare än kontroll. Bakgrunden till denna uppsats finns i en undran kring hur långt Tillitsdelegationens idéer avviker från etablerad förvaltningspraxis gällande granskning. Genom att identifiera vilken typ av ansvarsutkrävande som representeras i Tillitsdelegationens beskrivning av tillitsbaserad styrning har denna uppsats klargjort på vilket sätt tillitsbaserad styrning förhåller sig till den kritiserade granskningspräglade styrning som vuxit fram de senaste åren. För att anknyta undersökningen till etablerade tankar har två syner på ansvarsutkrävande, presenterade av Friedrich (1940) och Finer (1941), använts som grund för idealtyper vilka sedan applicerats på publicerade texter kopplade till Tillitsdelegationen. Idealtypsanalysen visar att det finns en ambition att komma till rätta med problem kopplade till granskning men att man i stort inte är beredd att ifrågasätta grundpremisserna för granskning som en del av förvaltningen. Istället föreslås en vidareutveckling där granskning finns kvar men får en delvis förändrad roll.

Nyckelord: tillitsbaserad styrning, Tillitsdelegationen, granskning, ansvarsutkrävande, New Public Management, resultat- och målstyrning

Antal ord: 9996

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Syfte och frågeställning.....	4
2	Teori	5
2.1	Ansvarsutkrävande: betydelse och perspektiv	5
2.2	Ett ramverk för ansvarsutkrävande	6
2.2.1	Finers perspektiv	6
2.2.2	Friedrichs perspektiv	7
2.3	Ansvarsutkrävande och NPM.....	7
3	Metod	9
3.1	En kvalitativ textanalys utifrån idealtyper	9
3.2	Idealtyper och operationalisering	10
3.2.1	Kontroll- och granskningsansvaret.....	10
3.2.2	Det inre ansvaret.....	11
3.3	Material	11
4	Undersökning	14
4.1	Tillitsdelegationens delbetänkande	14
4.1.1	Bakgrund och perspektiv.....	14
4.1.2	Förhållande till andra styrformer.....	15
4.1.3	Metoder för tillitsbaserad styrning	17
4.1.4	Relationer för tillit.....	19
4.1.5	Andra delar av delbetänkandet.....	20
4.2	Rapporten <i>Tillitsbaserad styrning och ledning – ett ramverk</i>	22
4.3	Sammanfattning	24
5	Avslutning	26
5.1	Analys.....	26
5.1.1	Analys utifrån idealtyper.....	26
5.1.2	Analys utifrån syfte	27
5.2	Slutsats	28
5.3	Diskussion	29

6	Referenser.....	31
----------	------------------------	-----------

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Politisk styrning av den offentliga förvaltningen är något som förändras i vågor över decennierna. Under 1970-talet utsattes det rådande styrningsparadigmet, präglad av en stark regeletablering från centralmakthåll, för motstånd. Den välutbyggda förvaltningen anklagades för att vara ämbetsdryg och mekanisk, med tjänstmannaprofessioner vilka upplevdes inneha för stor självrådighet (Brante 2014, s. 76, 334). 1987 sjösatte regeringen ett reformpaket för att omforma förvaltningen i bemötande av denna kritik (prop. 1987/88:150) vilket utgick ifrån att istället styra förvaltningen utifrån mål- och resultat, med likheter till det privata näringslivet. Dessa tankar grundade sig i en förvaltningspolitisk inriktning idag benämnd som New Public Management (NPM). Idag har även denna styrning identifierats ha en rad negativa konsekvenser och en ny utredning är tillsatt för att försöka utarbeta metoder för att hantera dessa problem, att återigen omformulera den politiska styrningen.

Det den NPM-influerade styrningen i Sverige lett till har varit och är ett omdiskuterat ämne, både i forskning och offentlig debatt (se t.ex. Zaremba 2013; Molander 2017; Brante 2014, s. 338). I stort har denna idéströmning blivit utsatt för vittgående kritik. Denna har bland annat bestått i observationen att genom de hårda återrapporterings- och dokumentationskraven så har en situation präglad av stor administrativ börda för de offentliganställda skapats. Det har uttryckts att många professioner hindras i utövandet genom att bli ålagda administrativa uppgifter orelaterade till det arbete de egentligen är ämnade att utföra, genom denna ständiga uppföljning (Forsell – Ivarsson Westerberg 2014, s. 55–58). Den politiska styrningen har genom sitt resultat- och outputfokus setts leda till ett tillstånd vilket i större utsträckning kännetecknats av detaljstyrning, i form av tydligt uppsatta prestationsmått och målinriktning följt av omfattande extern granskning av offentlig verksamhet (Montin 2015, s. 58–59).

I ljuset av denna kritik tillsatte regeringen sommaren 2016 en delegation vilken fick i uppdrag att utforma en styrning baserad på tillit. Denna är tänkt att bemöta de problem som den rådande styrningen identifierats leda till (Dir. 2016:51, s 1–2). Denna delegation har tagit namnet Tillitsdelegationen och kom i juni 2017 ut med sitt första delbetänkande (SOU 2017:56). Utöver sitt utredande uppdrag bedriver delegationen försöksverksamheter och undervisning, bland annat genom olika forum. I och med denna utvidgade verksamhet finns det belägg för att se deras idéer som särskilt dikterande.

1.2 Syfte och frågeställning

Denna undersökning vill belysa hur Tillitsdelegationens idéer kan sägas avvika från den nutida svenska förvaltningens betoning på mål- och resultatstyrning. Specifikt så är granskning något som idag tillämpas i stor utsträckning. Granskning och dess negativa effekter är också en av de stora kritikpunkterna mot hur förvaltningen idag ser ut (Molander 2017, s. 151–152). För att kunna sätta detta i ett teoretiskt ramverk kopplas kontroll och granskning till de teoretiska begreppen ansvar och ansvarsutkrävande. Ansvarsutkrävande anses generellt vara oundgängligt i en demokratisk förvaltning och ofta ses extern granskning som en av nyckelkomponenterna för att kunna utkräva ansvar (Ahlbäck 1999, s.18–21). Det finns dock olika synsätt på hur ansvarsutkrävande ska finnas och vad ansvarsutkrävande betyder. Två sådana synsätt som trots sin ålder fortfarande refereras till (se bl.a. Bovens 2010, s. 949–950, 961–962; Ahlbäck 1999, s. 283) presenteras av Friedrich (1940) och Finer (1941). Finer är av åsikten att granskning är ett oundgängligt verktyg för ansvarsutkrävande medan Friedrich presenterar ett alternativ där granskning snarare bör undvikas. Som framgår tydligt under ”2 Teori” så utgör granskning en av de stora skiljelinjerna mellan de två synsätten. Därför kan slutsatser nås vad gäller vilken roll granskning ges i delegationens formuleringar kring tillitsbaserad styrning genom att identifiera var någonstans mellan dessa två synsätt på ansvarsutkrävande som Tillitsdelegationen positionerar sig. På grund av att Friedrich synsätt tar avstånd från granskning blir det vidare nödvändigt att också beakta dimensioner av ansvarsutkrävande som inte direkt är kopplade till granskningsaspekten, alternativet till granskning framträder endast om en bredare ansats används. Undersökningens frågeställning blir således:

Hur finns ansvarsutkrävande i Tillitsdelegationens formuleringar av tillitsbaserad styrning?

Ur svaret på denna frågeställning kommer granskningens roll i Tillitsdelegationens tankar kring tillitsbaserad styrning synliggöras, och därmed även i vilken utsträckning idéerna bakom denna nya styrning kan sägas avvika från den nutida styrningen.

2 Teori

2.1 Ansvarsutkrävande: betydelse och perspektiv

Ansvarsutkrävande som fenomen anses vara fundamentalt för ett demokratiskt system (Kumlin 2003, s. 31). Att i ett system präglad av folkstyre ha möjlighet att kunna ställa personer i politiska befattningar till svars är helt centralt. Detta därför att det blir ett uttryck för den demokratiska förmågan hos systemet, att om missnöje uppstår, uppgifter inte utförs eller verksamhet missköts så måste de ansvariga kunna bli ersatta eller på något sätt bestraffade genom folkviljan (Ahlbäck Öberg 2014, s. 168). Den demokratiska processen kan dock inte utgöra grunden för ansvarsutkrävandet i förvaltningen, då tjänstemän ej är demokratiskt tillsatta (Rothstein 2014, s. 19; Ahlbäck 1999, s. 15–17). Därför är det av stor vikt att ansvarsutkrävande av annan form intar en betydande del i organisering av offentlig sektor, för att det demokratiska systemets legitimitet ska kunna bevaras (Peters 2014, s. 211).

För att besvara frågan vilken form ansvarsutkrävandet tar i den tillitsbaserade styrningen, blir det behjälpligt att använda sig av etablerade tankar kring hur ansvar kan utkrävas. Hur ska det ansvarsutkrävande som ger upphov till att förvaltningen blir följsam och fungerande, se ut? Två olika synsätt kring detta preciseras i en debatt från 1940-talet mellan amerikanen Friedrich och britten Finer, såsom nämnt under ”1.2 Syfte och frågeställning”. Trots att denna debatt snart närmar sig 80 års ålder sätter den fingret på fortsatt relevanta skiljelinjer i tänkandet kring ansvarsutkrävande på ett sätt som gör den aktuell än idag (Plant 2011, s. 473; Bovens 2010, s. 949–950; Ahlbäck 1999, s. 283).

Det ena perspektivet på ansvarsutkrävande i denna debatt är det presenterat av Finer (1941). Ansvarsutkrävandet har här en extern utgångspunkt, där en yttre kraft med auktoritet påverkar en aktör till att ta ansvar, och ställer denna till svars (Finer 1941, s. 336). Detta implicerar en förvaltning som kontrolleras och granskas, för att maktmissbruk ska undvikas (Ahlbäck 1999, s. 284–285). Ansvarsutkrävande sker genom bestraffning och sanktioner och det är utifrån hotet av dessa som ansvarskänslan uppstår, och förvaltningen kan hållas i schack.

Den andra synen, vilken framförs av Friedrich (1940), presenterar en radikalt annorlunda uppfattning kring varifrån ansvar och ansvarsutkrävande härstammar. Han menar att ansvarsutkrävandet kommer inifrån, han använder här Gaus begrepp ”inner check” (Friedrich 1940, s. 13). Denna inre kontroll utgår ifrån en känsla av plikt i förhållande till medborgarna, där befolkningens reaktion på beslut är något vilket konstant anteciperas och förhålls till i en strävan att

tillhandahålla den bästa servicen (Friedrich 1940, s. 115–116). Detta kompletteras med en respekt för den egna professionen samt dess utförande och ramarna för det (Plant 2011, s. 473–474). Vidare så förespråkar Friedrich en kollegial diskussion, en rådplägning, som ansvarsutkrävande. Inom ramarna för detta så rättfärdigas tagna beslut och verksamhetsrutiner genom vetenskaplig argumentering (Friedrich 1940, s. 23). Således sker ansvarsutkrävandet internt hos tjänstemännen genom deras egen moralkompass och professionalism – deras kompetens och lyhördhet för allmänheten – samt genom resonerande sprunget ur kommunikation och dialog.

Att påpeka här är att Finer erkänner ett ansvarsutkrävande utifrån etik och moral som något värdefullt och viktigt. Dock så ser han detta som något vilket är underordnat och endast utgör ett komplement till det externa ansvarsutkrävandet (Finer 1941, s. 350). Friedrich hade även i ett tidigare skede visualiserat sin typ av ansvarsutkrävande som ett tillägg till en mer hierarkisk kontroll (Plant 2011, s. 473).

2.2 Ett ramverk för ansvarsutkrävande

För att tillfredsställande kunna strukturera en metod krävs ett synliggörande av aspekter vilka kan utgöra operationella indikatorer kopplade till de två olika synerna på ansvarsutkrävande presenterade ovan. För att göra detta används ett ramverk för ansvarsutkrävande som ett verktyg för att bena upp de två perspektiven. Detta utgörs av tre förutsättningar för möjlighet till ansvarsutkrävande, framtagna av Ahlbäck (1999). Dessa är:

1. att det går att urskilja vem som är ansvarig
2. att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt
3. att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar

(Ahlbäck 1999, s. 35)

2.2.1 Finers perspektiv

Ska den syn Finer (1941) framför ställas i relation till Ahlbäcks förutsättningar kan i fråga om den första förutsättningen sägas att denna ansvarssyn kräver en klart urskiljbar ansvarig, som är möjlig att peka ut av den centrala makten eller organisationsledningen i en hierarkiskt ordnad styrkedja (Jarvis 2014, s. 405). I hänsyn till den andra förutsättningen är det här helt centralt med existensen av externa granskande organ vilka besitter kompetens och kunskap kring verksamheten och genom sin granskning och insyn kan värdera det utförda (Finer 1941, s. 337–339). Mekanismer för ansvarsutkrävande, den tredje förutsättningen, handlar inom denna syn på ansvar och ansvarsutkrävande om kanaler, verktyg och

instrument genom vilka sanktioner kan åläggas de som identifierats som ansvariga (Finer 1941, s. 335).

2.2.2 Friedrichs perspektiv

I förhållande till den första av Ahlbäcks förutsättningar för ansvarsutkrävande så säger det synsätt Friedrich har att själva utkrävandet av ansvar är något vilket inte bör fokusera på individen utan snarare utgå ifrån organisationen som helhet (Friedrich 1935, s. 46). På detta sätt bli det för honom inte nödvändigt med en enskild klart urskiljbar ansvarig, ur ett yttre perspektiv. Däremot blir det för den individuella offentligt anställda, genom kollegial dialog samt sin kompetens och moral, tydligt, för individen själv och verksamheten, huruvida vederbörande är ansvarig i en situation eller inte.

Andra förutsättningens krav på kunskap om verksamheten återfinns ur detta perspektiv återigen hos den enskilde tjänstemannen och i dennes yrkesskicklighet. Genom överläggning tjänstemän emellan och vetenskaplig argumentation, bland annat baserad på en förväntning av medborgarnas behov av och reaktion på beslut, kan handlandet värderas. Här ser Friedrich inget behov av någon extern granskning alls, övertygelsen om korrekt handhavande av de offentligt anställda eliminerar möjligheten för att något fel ska kunna skönjas av en yttre agent. Tjänstemännen är de som har bäst förmåga att ta beslut, deras beslut blir därför de bästa möjliga (Ahlbäck Öberg 2014, s. 172).

Vad gäller den tredje förutsättningen så verkar Friedrich förkasta mer klassiska bestraffningar i samband med ansvarsutkrävande såsom till exempel avskedande (Friedrich 1960, s. 201). Dylika mekanismer, tillsammans med granskning, tjänar till att tvinga fram ansvarsutkrävandet där Friedrich menar att detta istället är något som måste lockas fram (Friedrich 1940, s. 19). Istället lovordar han en internalisering av yrkesrollens standarder till sådan grad att dessa blir internt ansvarsutkrävande mekanismer (Friedrich 1960, s. 201).

2.3 Ansvarsutkrävande och NPM

Som påpekats i inledningen framgår det i motiveringarna bakom Tillitsdelegationen och andra texter att tillitsbaserad styrning är tänkt som ett svar på de senaste årens utveckling mot NPM (ex SOU 2017:56, s. 59–60). Detta har kommit ur uppfattningen att NPM förvisso kan ha goda implikationer men samtidigt kan leda till problem och tapp av vissa värden i den offentliga förvaltningen (Dir 2016:51, s. 9–10). Nedan redogörs för ansvarsutkrävandet inom den förvaltningsverklighet som NPM lett till, i syfte att sen kunna ställa detta i relation till de två synsätten presenterade ovan.

NPM är en idéströmning vilken haft stor inverkan på den svenska förvaltningen de senaste decennierna (Sundström 2016). Den innehåller tankar enligt vilka den offentliga sektorn ska efterlikna den privata. Offentliga

institutioner, såsom myndigheter, ämnas göras mer lika företag och styras på ett liknande sätt. En politisk styrning vilken utgår ifrån NPM är bland annat mer resultatfokuserad och betonar mätbara prestationsmått (Premfors et al 2009, s. 343). Därmed propageras det för ett utvecklande av mer omfattande mekanismer av tillsyn och rapportering (Lægreid 2014, s. 324). Eftersom NPM-influerad styrning är resultat- och output-fokuserad, blir även det ansvarsutkrävande som följer ur den det. Ansvarsutkrävandet sker i efterhand och utifrån vem som bedöms vara ansvarig utifrån den produkt som redovisas samt den dokumentation som finns kring måluppfyllelse (Lægreid 2014, s. 324).

Den funktion ansvarsutkrävandet får är att genom yttre påtryckning agera incitament för att verksamhet ska skötas bra och effektivt samt att önskvärda resultat ska nås (Lægreid 2014, s. 326). Mer ansvarsutkrävande likställs i denna idéströmning ofta med bättre prestation (Lægreid 2014, s. 329). På detta sätt tillskrivs ansvarsutkrävandet en roll i systemet vilken syftar till att, genom hot om sanktion, motivera offentligt anställda till att uppnå bättre resultat och att arbeta effektivare. Det NPM lett till idag är en offentlig sektor vilken är präglad av en extensiv granskning, med utförliga krav på dokumentation och återrapportering. Detta har skapat en situation i vilken en starkare detaljstyrning gjort sig synlig (Sundström 2016, s. 146).

Utifrån denna situation kan ansvarsutkrävande inom dagens NPM sägas vara, i stort, i linje med den syn som Finer för fram. Sveriges speciella förvaltningsmodell med dualism och relativt självständiga, opartiska och sakliga myndigheter (Premfors et al 2009, s. 51–53) skulle principiellt kunnat ses som något vilket mer går i linje med Friedrichs synsätt. Men det system Finer beskriver, där ansvarsutkrävande starkt utgår ifrån kontroll och granskning, ter sig överens-stämma mer med det vilket faktiskt kunnat ses i de senaste årens Sverige, med den praktiska verkligheten (Ahlbäck Öberg 2014, s. 174).

Dagens förvaltning, med dess influenser av NPM, kan, som sagt, sägas ligga nära Finers syn på ansvar och hur det ska utkrävas, specifikt vad gäller granskning och kontroll. Nästa steg blir att, i enlighet med frågeställningen, undersöka tillitsbaserad styrning i förhållande till de två synerna på ansvarsutkrävande. På så sätt kan eventuella skillnader kring granskning, som en del av ansvarsutkrävandet, mellan dagens förvaltningsverklighet och Tillitsdelegationens idéer bakom tillitsbaserad styrning skönjas.

3 Metod

3.1 En kvalitativ textanalys utifrån idealtyper

Ambitionen med undersökningen är att undersöka hur ansvarsutkrävande ses på i formulerade förslag till tillitsbaserad styrning, därför hamnar den i deskriptiv metod (Esaiasson et al 2017, s. 136–137). Genom att applicera två olika syner på hur ansvarsutkrävande kan se ut, härledda ur Friedrich och Finers tankar såsom presenterade ovan, på ett empiriskt material vilket beskriver tillitsbaserad styrning, specificerat och behandlat nedan under ”3.2 Material”, beskrivs det hur ansvarsutkrävande tar form inom denna typ av styrning. Grundmetoden för undersökningen utgörs därmed av en kvalitativ textanalys.

De två perspektiven kommer i denna analys utgöra två idealtyper (Esaiasson et al 2017, s. 141) mot vilka utdrag, citat och formuleringar ur texterna kommer ställas. En idealtypsanalys av detta slag kräver etablering av analysverktygen i klar form (Bergström – Boréus 2012, s. 151) tillsammans med tillfredsställande operationella indikatorer tillhörande respektive idealtyp (Esaiasson et al 2017, s. 144). För att kunna göra detta på ett sätt så att två distinkta och renodlade idealtyper framträder kommer Friedrich respektive Finers resonemang att hårdras vilket kan innebära att nyanser i deras ursprungliga resonemang inte representeras. Att renodla idealtyperna på detta vis tjänar till att skapa en större polaritet dem emellan vilket ger upphov till en skala som det undersökta kan förhållas till, den relativa närheten till den ena eller andra idealtypen kan klarare fastställas (Esaiasson et al 2017, s. 141–142). Vidare så utgör idealtyperna inte direkta representationer av fenomen i verkligheten, utan konstruerade extremhållningar (Esaiasson et al 2017, s. 140). Detta motiverar ytterligare valet att ej inkludera fler nyanser eller kompromisser, återfunna i Friedrich och Finers ursprungliga resonemang, i idealtyperna.

De olika idéerna om ansvarsutkrävande är inte alltid klart urskiljbara, det krävs tidvis en grad av tolkning i närläsningen av texterna (Esaiasson et al 2017, s. 211), för att kunna skönja åt vilket håll uttryck i texterna kan sägas luta. I och med denna tolkning så kommer inte resultaten av undersökningen framställas schematiskt eftersom ett schema antytt ett försök till att kvantifiera något som är av en mer kvalitativ natur. Istället görs en avvägning vad gäller tonvikten mellan de två idealtyperna i en löpande diskussion, vilken sammanställs och förs fram koncist i en sammanfattning.

Närläsningen kommer främst ske på de sektioner av texterna vilka för frågeställningen bedöms vara mest relevanta, där sedan övriga delar med mindre

tydlig koppling till det som ämnas undersökas kommer läsas och behandlas mer översiktligt. Detta diskuteras vidare nedan, i en materialdiskussion.

Ett problem med en idealtypsundersökning är att det är svårt att säga något om precis hur nära eller långt ifrån som det undersökta materialet är från idealtyperna. Det som går att se är endast indikationer som pekar åt det ena eller det andra hållet, att mäta den precisa hemhörigheten för tillitsbaserad styrning på skalan mellan de två idealtyperna är omöjligt. Att använda sig av två idealtyper tillåter dock en ungefärlig uppskattning, trots att metoden är kvalitativ (Esaiasson et al 2017, s 141–142). Om synen på ansvarsutkrävande i tillitsbaserad styrning är väldigt nära, väldigt långt ifrån, eller någonstans mitt emellan de två synerna på ansvarsutkrävande, så lär det synas i denna idealtypsanalys.

Vidare är denna undersökning en kvalitativt tolkande sådan, och i detta ligger en problematik. Andra läsare skulle, teoretiskt sett, kunna göra andra bedömningar och tolkningar kring vad i texterna som utgör det centrala för ansvarsutkrävande eller tolka in idealtyperna på andra sätt än de som görs i denna undersökning. Att värna sig mot dylika problem är svårt, men de avvägningar och urval som i denna undersökning görs grundar sig i vad författarna utifrån sin teoretiska förankring anser centralt och relevant. Det är också så att konstruktionen av analysverktygen sökt till att minska risken för radikalt annorlunda tolkningar än de här gjorda. Ambitionen i renodlingen av idealtyperna och etableringen av klara operationella indikatorer är att även andra läsare skulle närma sig de slutledningar som nås i denna undersökning.

3.2 Idealtyper och operationalisering

Idealtyperna behöver namn. Det perspektiv som härleds ur Finer (1941), präglad av kontroll och reprimander, väljs här att benämnas *kontroll- och granskningsansvaret*, ett namn som i sig ter sig rätt självförklarande. Det perspektiv vilket renodlas ur Friedrich (1940), präglad av etik och professionalism, väljs här att benämnas *det inre ansvaret*. Detta därför att ansvaret dels utgår inifrån den enskilda tjänstemannen men också, genom det kollegiala samarbetet, inifrån organisationen och verksamheten – det blir ett dubbelt inre som här refereras till. Namnen på idealtyperna kommer fortlöpande i texten skrivas i kursiv stil för att tydliggöra när de tas upp och behandlas i resonemangen.

3.2.1 Kontroll- och granskningsansvaret

Kontroll- och granskningsansvaret utgår, som beskrivet, ifrån att motivationen hos tjänstemännen till att göra rätt kommer från rädsla för repressalier för illa utfört arbete. För att åstadkomma denna sorts motiverande lyfts externa granskare fram. Operationella indikatorer för denna idealtyp blir:

- Formuleringar som föreskriver externa granskare, eller som förutsätter existensen av dylika, samt som förordar annan typ av tillsyn och yttre uppföljning.
- Formuleringar kring att de offentligt anställdas handlingsutrymme behöver begränsas.
- Formuleringar om att utnyttjande av maktpositioner är något vilket okontrollerade tjänstemännen kommer göra sig skyldiga till.
- Formuleringar kring tydlig ansvarsfördelning och individuellt ansvarsutkrävande genom klassiska ansvarsutkrävande mekanismer.

3.2.2 Det inre ansvaret

Utifrån *det inre ansvaret* ska motivationen hos tjänstemän istället komma från en känsla av rätt och fel samt önskan om att leverera goda tjänster till samhället. För att åstadkomma detta behöver tjänstemän känna sig respekterade och få tillräckligt utrymme för att kunna utöva sin expertis. Mer konkret kan indikatorerna ställas upp som följer:

- Formuleringar där tjänstemännen tillskrivs autonomi, och där kontroll och granskning av dem hålls fram i ett negativt ljus.
- Formuleringar i vilka de offentligt anställda anses böra handla utefter sin moral.
- Formuleringar om att utveckla eller ta vara på tjänstemännens expertis och etiska tänkande, till exempel i deras arbete med att förhålla sig till allmänhetens förväntade reaktioner på beslut.
- Formuleringar beskrivande en tilltro till systemet som helhet och en respekt för den offentliga verksamheten hos tjänstemän.
- Formuleringar vilka förespråkar kollegial dialog och kommunikation, tillsammans med vetenskapligt resonerande och överläggning.

3.3 Material

Det material som kommer vara föremål för denna undersökning är de texter som idag finns publicerade vilka behandlar det som benämns tillitsbaserad styrning, kopplade till Tillitsdelegationen. Den text på vilken det största fokuset läggs är delegationens delbetänkande ”Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?”, utgiven i juni 2017 (SOU 2017:56). Utöver denna text kommer undersökningen även att behandla en rapport, ”Tillitsbaserad styrning och ledning – ett ramverk”, författad av Louise Bringselius, forskningsledare vid delegationen, utgiven i oktober 2017.

De relevanta textproducenterna för materialet blir genom syfte och frågeställning tydliga, det är endast formuleringar kring tillitsbaserad styrning kopplade till Tillitsdelegationen som ännas undersökas – det avses här blott utröna vad denna specifika utredning och dess forskningsstab skriver. Urvalsprocessen kring materialet blir även den enkla i denna bemärkelse, då delegationen än så länge endast publicerat två texter vilka utarbetar den idémässiga grunden för tillitsbaserad styrning, presenterade ovan.

Rapporttexten ”Tillitsbaserad styrning och ledning – ett ramverk” utgör uttryckligen inte ett förslag specifikt från Tillitsdelegationen men är, som sagt, författad av dess forskningsledare och ska tjäna och har tjänat som idémässigt underlag till deras arbete (Bringselius 2017, s. 4). Rapporten har som ambition att utveckla ramverk och modell för tillitsbaserad styrning. Av dessa anledningar beaktas dokumentet som centralt och relevant för denna undersökning.

I de texter vilka behandlar tillitsbaserad styrning, kopplade till Tillitsdelegationen, kan olika delar sägas vara olika relevanta för att utröna vilken typ av ansvarsutkrävande som framträder. Därför har de delar av texterna som specifikt omnämner tillitsbaserad styrning undersökts mer ingående. Dessa delar är avsnittet ”2.2 Tillitsbaserad styrning” (SOU 2017:56, s. 46) i delbetänkandet och kapitel 4–11 i rapporten författad av Bringselius (2017). För att inte missa nyanser eller aspekter av tillitsbaserad styrning som kan tänkas komma till uttryck i andra delar av texterna har även resterande avsnitt i dem, som på något sätt utarbetar förslag eller nya idéer, undersökts. Då har det dock rört sig om en mer övergripande sammanställning av innehållet. Dyliga avsnitt utgörs av kapitel tre och sex i delbetänkandet, där styrning behandlas teoretiskt samt där utformningen av ersättningsmodeller beskrivs. Vidare så har delar av texterna som enbart utgör beskrivningar av hur den offentliga förvaltningen fungerar idag helt utelämnats från undersökningen då de vid en översiktsläsning inte bedömts innehålla formuleringar kring tillitsbaserad styrning.

Vad gäller ordningen så kommer delbetänkandet, som får sägas vara Tillitsdelegationens mest prominenta publicerade text, att behandlas först. Det är rimligen i delbetänkandet idéerna är som mest representativa för det delegationen vill framföra. Därefter avhandlas Bringselius rapport (2017) som ett komplement, endast sådant som kan sägas vara klagörande eller utvecklande av det som framkommit i delbetänkandet kommer presenteras i undersökningen. Detta då de två texterna kan sägas vara till stor del överlappande, men inte fullständigt. Sådant som upprepas i båda texter upprepas inte i vår undersökning om det inte i rapporten finns redogörelser som gör delbetänkandets resonemang klarare eller mer nyanserade.

Studien kommer inte att behandla en verklighet där tillitsbaserad styrning är implementerad, utan endast textmaterial vilket ämnar beskriva dess eventuella sammansättning. Detta skulle kunna tolkas som ett problem, att man inte kan säga något utifrån detta om hur denna styrning faktiskt kommer yttra sig i realiteten. Men eftersom tillitsbaserad styrning ännu ej implementerats i förvaltningen enligt Tillitsdelegationens modell, är det inte möjligt att göra en undersökning baserad på pågående eller tidigare genomförd offentlig verksamhet. Att studera just den

idémässiga grunden till tillitbaserad styrning är emellertid denna undersöknings ambition, i ett försök att placera Tillitsdelegationen teoretiskt.

SOU 2017:56 är ett delbetänkande. Att behandla en dylik text utifrån de ansatser undersökningen har, kan anses problematiskt. Detta då ett delbetänkande, till sin natur, inte är ämnat att till fullo innehålla de slutgiltiga tankegångarna hos utredningen. Enligt en sådan argumentation skulle eventuella slutsatser gjorda utifrån den analys som här görs bli försvagade med hänvisning till att mer utförliga resonemang kommer föras i ett framtida huvudbetänkande. Denna problematik kan emellertid vändas till en styrka. I och med att delbetänkandet just utgör en bit på vägen mot det som slutresultatet är tänkt att vara finns en stor relevans i att blottlägga de idéer som här är dominerande, för att visa på hur dessa möjligtvis kan innehålla olösta konflikter eller oklarheter, och därför kräver vidare uppmärksamhet och klargörande. På detta sätt får studien en mer konstruktiv ambition i det att den kan påvisa områden och aspekter vilka måhända behöver bli tydligare inför ett slutbetänkande.

4 Undersökning

4.1 Tillitsdelegationens delbetänkande

Undersökningen av Tillitsdelegationens delbetänkande börjar med fyra avsnitt där explicita redogörelser för vad tillitsbaserad styrning kan vara, behandlas. Detta görs ingående där varje stycke representerar en analyserad passage i originaltexten. Rubriksättningen är vidare löst baserad på olika teman identifierade i själva betänkandet. Undersökningens sista avsnitt behandlar mer översiktligt de delar av delbetänkandet som inte uttalat beskriver tillitsbaserad styrning men där det kan antas att resonemangen faller in i en större kontext av tillit i styrningen. Därefter går texten över i undersökningen av rapporten.

4.1.1 Bakgrund och perspektiv

När Tillitsdelegationen motiverar arbetet med att ta fram en modell för styre baserat på tillit framgår det tydligt att uppdraget kommer som en reaktion på det missnöje som framkommit kopplat till att den svenska förvaltningen allt mer kommit att karaktäriseras av resultat- och målstyrning. Från många håll har det funnits åsikter om att det gransknings- och kontrollfokus som blivit ett resultat av att NPM-reformer har fått oönskade effekter (SOU 2017:56, s. 46–47). När Tillitsdelegationen kortfattat definierar vad tillitsbaserad styrning är tänkt att vara lyder formuleringen 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 (SOU 2017:56, s.47).

Konstateras kan därmed att det i linje med *det inre ansvaret* finns en skepsis mot kontroll och granskning och en uppfattning om att dessa mekanismer bör begränsas om de är onödiga. Att tillitsbaserad styrning värnar medarbetarnas kompetens kan också sägas luta åt en ansvarssyn lik *det inre ansvaret* i och med att en tjänsteman som har möjlighet att utifrån en inre känsla av ansvar ta välavvägda beslut, behöver få sin kompetens respekterad.

En av de första utgångspunkterna för den tillitsbaserade styrningen är att på nytt lägga ”fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov” (SOU 2017:56, s.

48). Här förespråkas ett stärkande av den kollektiva uppfattningen kring vad som utgör verksamhetens uppdrag i syfte att åter föra medborgarnas behov in i centrum. Att på detta sätt främja förståelse för det som utförs, kan sägas var en del i en ökad respekt för verksamheten – i detta kan även ligga element av kollegial diskussion och vetenskaplig överläggning – och hur tjänstemän i högre utsträckning bör hålla sitt handhavande i relation till allmänhetens behov, talar för ett ansvarsutkrävande vilket kan sägas ansluta sig till *det inre ansvaret*.

Vidare så talar betänkandet om den tillitsbaserade styrningens perspektiv. Här framförs ett fokus på helheten med samverkan som ledord:

Detta fokus kan exempelvis handla om att styra mot en gemensam förståelse för uppdraget och det övergripande målet med verksamheten. (SOU 2017:56, s. 48)

Detta helhetsperspektiv, eller systemperspektiv, innebär också att medarbetare i välfärdssektorn förväntas ta ansvar bortom det lokala, personliga ansvaret. (SOU 2017:56, s. 48–49)

Här beskrivs även en tjänstemannaetik, ett offentligt etos, utifrån Lundquist (1998, s. 54, 92) som ledande, med allmänhetens intresse i fokus (SOU 2017:56, s. 49). Värden såsom moral och de offentligt anställdas etiska förhållningssätt till medborgarna, med en betoning på hörsamhet inför deras behov, samt dessa värden roll för ansvarsutkrävande, gör sig högst påtagliga. *Det inre ansvaret* verkar i denna del av beskrivningen av tillitsbaserad styrning vara dominerande. En respekt för den egna verksamheten och dess mål tillsammans med en inre kontroll utifrån en moralisk skyldighet, i samklang med en känslighet för befolkningens önsknings, är det som ter sig som grunden för ansvarsutkrävande i denna passage.

Tillitsdelegationen lyfter välvilja som ett viktigt värde i en tillitsbaserad styrning. Med välvilja menas då en förmåga att ta in och utan kompensation hjälpa andra, vars ansvarsområden inte direkt motsvarar de egna (SOU 2017:56, s. 50). Detta kan sägas motsvara den del av *det inre ansvaret* som har att göra med att utifrån sig själv känna ansvar för att helheten ska fungera.

4.1.2 Förhållande till andra styrformer

Tillitsbaserad styrnings relation till redan etablerade styrformer är något vilket betänkandet även behandlar. Enligt delbetänkandet ska denna typ av styrning finnas i de följande; regelstyrning, prestationsstyrning, ekonomistyrning och normstyrning (SOU 2017:56, s. 51). Detta kan innebära att denna form av styrning ansluter till en viss form av granskning, då granskning kan sägas existera inom prestationsstyrning och ekonomistyrning, i och med att deras sammanslagning, enligt delbetänkandet, utgör just resultat- och målstyrning (SOU 2017, s. 51). *Kontroll- och granskningsansvaret* gör sig här vidare påmint genom avsnittets betoning på tillsynens roll. Tillitsbaserad styrning ska dock genomsyra

hela styrkedjan, denna genomsyrning ska vidare vara präglad av en kommunikation mellan de olika nivåerna, ett förhållande präglad av dialog och ömsesidighet (SOU 2017:56, s. 51), genom vilket en inre kontroll kan uppkomma. Denna kommunikation kan sägas förorda en situation likt den vilken återfinns i *det inre ansvaret*, med ett ansvars-utkrävande som utgår ifrån dialog och överläggning kring förändring av verksamheten, en sorts vetenskapligt utvärdering. Dock är det så att den kommunikation som här beskrivs verkar vara främst vertikal, mellan de olika nivåerna, där den som återfinns i *det inre ansvaret* snarare är horisontell, mellan kollegor inom verksamheten.

Regelstyrning

Tjänstemän under tillitsbaserad styrning, inom ramarna för en regelstyrning, poängteras ha en respekt och förståelse för lagstiftningsprocessen och dess förarbeten (SOU 2017:56, s. 51–52). Här kan urskiljas *det inre ansvaret*, ansvaret kommer ur en tilltro till systemet som helhet. Detta avsnitt betonar emellertid även den politiska maktens intentioners stora betydelse och roll i denna kontext, vilket mer verkar spegla ett tillstånd präglad av *kontroll- och granskningsansvaret*, där det kontrolleras för att den centrala maktens avsikter är det som sätter tonen för verksamheten. Vidare betonas här en diskussion nivåerna emellan, vilket ytterligare verkar måla upp ansvar i tillitsbaserad styrning som något uppkommet relationellt. Återigen kan likheter till dialogfokuset i *det inre ansvaret* urskiljas, men där den då även här verkar betonas föras vertikalt.

Tillitsdelegationen tar också upp att en förvaltning som inte svarar på politikerns beslut är problematisk. Det fasthålls att politiker har mandat att styra förvaltningen. Samtidigt poängteras att tjänstemän behöver ha ett utrymme att manövrera efter sin kompetens. Därför menas att man måste söka ”en god dialog mellan politiker och tjänstemän, där tjänstemännens kompetens respekteras, men också politikerns mandat.” (SOU 2017:56, s. 52). Detta kan sägas innehålla drag av *det inre ansvaret*, åter med motivationen att tjänstemännens utrymme för att agera utifrån sin inre känsla för vad som är god offentlig verksamhet premieras. Samtidigt kan politiker, i maktutövning över förvaltningen, behöva kontrollera att beslut efterlevs genom granskning. I sådana fall blir *kontroll- och granskningsansvaret* också applicerbart.

Prestationsstyrning

Betänkandet sätter sedan in tillitsbaserad styrning i en kontext av prestationsstyrning. Här efterfrågas ”bättre kvantitativa mått och framför allt mer fokus på kvalitativa sätt att följa upp prestationer” (SOU 2017:56, s. 52). Granskning och uppföljning utgör alltså fortfarande en central del av tillitsbaserad styrning enligt formuleringarna här, med kvantitativa mått som något vilket klassiskt ansluter sig till mål- och resultatstyrning (Johansson 1995, s. 19). *Kontroll- och granskningsansvaret* står för den dominerande synen på ansvarsutkrävande här då dylika utsagor implicerar att granskningen ska fortleva.

Ekonomistyrning

Den tillitsbaserade styrningen är även tänkt att existera inom ramarna för den ekonomiska styrningen. Denna styrning kan präglas av olika grader av tillit och idag ser delegationen en tendens till en överdriven detaljstyrning på detta område (SOU 2017:56, s. 53). Det är däremot inte tydligt hur den relationen skulle kunna baseras mer i tillit, hur detaljstyrningen skulle kunna minskas. I och med att detta inte specificeras blir det svårt att här sluta sig till hur den sortens ansvarsutkrävande som sker idag genom ekonomiska anslag och budgetering, med dess mål- och resultatfokus, faktiskt skulle förändras. Inget pekar på hur det inte fortfarande är *kontroll- och granskningsansvaret* som är den idealtyp vilken bäst beskriver ansvarsutkrävandet i detta sammanhang.

Normstyrning

Användning av normstyrning är också inkluderad i Tillitsdelegationens beskrivning av tillitsbaserad styrning. Det poängteras att ledarskap är en viktig del av normstyrning men också att riktningen i normstyrning inte bara är uppifrån- ned, från politiker eller chefer till tjänstemän, utan också går från tjänstemän uppåt och att det är viktigt att det är ett utbyte i båda riktningarna (SOU 2017:56, s. 53). Det är påtagligt att det finns drag av *det inre ansvaret* i detta sammanhang. Tjänstemännens kompetens och självbestämmande respekteras på så sätt att man tar höjd för att deras uppfattning kan nå högre nivåer och påverka chefer och politiker. Samtidigt betonas ledarskapet, det vill säga uppifrån-ned delen, vilket kan tyda på en motvilja att lämna allt för mycket till tjänstemännen, något som kan begränsa *det inre ansvaret*. Normstyrning i sig kan också sägas vara mer förenlig med *det inre ansvaret* eftersom metoden med fördel används för att skapa just etiska och värdemässiga motiv till att utföra god offentlig verksamhet. Man lockar fram ett ansvar inifrån. Normstyrning får också sägas ha karaktären av ett ständigt pågående samtal, att liknas vid det kollegiala samtal som beskrivs som en del av att upprätthålla *det inre ansvaret*, men där då det kollegiala samtalet kan sägas ha en mer rationell betoning.

4.1.3 Metoder för tillitsbaserad styrning

Minska detaljstyrning

När betänkandet sedan kommer in på att diskutera metoder för tillitsbaserad styrning är den första av dessa att just minska detaljstyrningen (SOU 2017:56, s. 54). Här framhålls detaljstyrningens hämmande av nyskapelse och situationsanpassning. Det menas leda till försämrade motivation och mer stress, en icke-önskvärd arbetsmiljö. Istället propageras det för ”mer självledarskap och utrymme för att fatta beslut på de områden där medarbetaren har sin kunskapsbas” (SOU 2017:56, s. 54). Här blir det mer än påtagligt att det är *det inre ansvaret* det handlar om, tjänstemännen ska dels få mer handlingsutrymme men ska också i större utsträckning styra över sig själva – ansvarsutkrävandet sker här utifrån dem själva, vilket anses både öka de erbjudna tjänsternas kvalitet tillsammans med de offentliganställdas arbetssituation.

Kunskapsstyrning

Betänkandet kommer sedan in på något som det benämner kunskapsstyrning. Detta identifieras kunna utgöra en betydande del av den tillitsbaserade styrningen och definieras som:

[A]tt i ökad utsträckning åstadkomma just en evidensbaserad praktik så att kvalitetssäkrad kunskap sprids och används inom olika verksamheter. Samtidigt rensas icke evidensbaserade och skadliga metoder ut. (SOU 2017:56, s. 55)

Det förordas en starkare koppling till den akademiska sfären och mer omfattande inkludering av forskning tillsammans med vetenskaplig utvärdering. Ett dylikt förespråkande av vetenskaplighet och överläggning i styrningen har slående likheter med *det inre ansvaret* och det blir utifrån citatet klart att dessa aspekter även är tänkta att, i viss mån, inifrån agera kontrollerande, granskande och genom detta även ansvarsutkrävande.

Värdegrund

Värdegrundsarbete benämns också som en metod vilken kan agera tillitsstärkande. Kulturen kring välvilja och integritet vill här vidare befästas men starkt fokus ska även läggas på det uppdrag som åligger verksamheten – detta ska vara centralt för värdegrunden (SOU 2017:56, s. 55). Återigen syns ett ansvarsutkrävande utifrån *det inre ansvaret* närvarande, då man genom etablerandet av denna respekt inför verksamheten, tillsammans med stärkandet av den individuella tjänstemannens integritet, kan sägas skapa den inre kontroll som ligger till grund för ansvarsutkrävandet enligt detta synsätt.

Öka yrkesrollernas inflytande

Nästa metod handlar om att inkludera de verksamma i professionerna på en lägre nivå i de beslut som fattas (SOU 2017:56, s. 55). Genom att markpersonalen får chans att påverka genom kommunikering av förslag ökas det inflytande de har och tilltron till dem. Denna dialog nivåerna emellan speglar ett ansvarsutkrävande-förhållande vilket inte verkar representera det som återfinns inom *kontroll- och granskningsansvaret*. Det är här inte fråga om kontroll från toppen av en styrkedja, utan snarare är det en relation karakteriserad av ömsesidighet. Det bemyndigande av de offentligt anställda detta leder till kan skapa en grogrund för kreativitet och ett ökat utrymme, där en större befogenhet kan vara en väg in mot en mer betydande inre kontroll, och därmed även ett ansvarsutkrävande i linje med *det inre ansvaret*.

Uppföljning och kontroll

En ytterligare metod för tillitsbaserad styrning beskrivs vara uppföljning och kontroll, där utformningen av uppföljningen och kontrollen ska vara influerad av tjänstemännen själva. Dessutom ska uppföljningen vara ändamålsenlig (SOU 2017:56, s. 56). Hela idén med uppföljning och kontroll är ett uttryck för *kontroll- och granskningsansvaret*. Att det hela ska vara ändamålsenligt är inte avsteg från

detta, det kan vara så att uppföljning ofta inte är ändamålsenlig men att korrigera detta är utifrån *kontroll- och granskningsansvaret* något positivt. Det som gör att det eventuellt finns drag av *det inre ansvaret* är att tjänstemännen ska ha inflytande över utformningen av uppföljning och kontroll, utifrån sin inre ansvars-känsla kan de påverka denna.

Minska administrativ börda

Den sista av de presenterade metoderna syftar till att minska den administrativa bördan hos de enskilda tjänstemännen, denna produkt av resultat- och målstyrning (Lægreid 2014, s. 329). Detta föreslås uppnås genom att förlägga dessa uppgifter till separata befattningar med särskild administrativ kompetens, för att frigöra resterande personal till att faktiskt utöva det yrke de är menade att vara verksamma i (SOU 2017:56, s 57). Denna vilja att premiera den individuella färdigheten hos de offentligt anställda och stärka deras professionella position kan ses som tankar vilka skulle kunna sägas förespråka ett ansvarsutkrävande likt det inom *det inre ansvaret*. Om det är så att den nya administrativa positionens uppgifter utgörs av den dokumentation begärd av externa granskare och av en resultat- och målstyrning, så är ett ansvarsutkrävande som ansluter sig till *kontroll- och granskningsansvaret* fortfarande kvar.

4.1.4 Relationer för tillit

Nästa sektion av delbetänkandet behandlar de olika tillitsrelationer vilka identifieras inom den offentliga förvaltningen. Här återfinns ett förhållande vilket beskrivs som ”tillit mellan granskande och granskad verksamhet” (SOU 2017:56, s. 57). Att extern granskning fortfarande är tänkt att existera i en kontext av tillitsbaserad styrning blir genom detta väldigt tydligt. Det förhållande till granskning, och ansvarsutkrävande genom det, som finns i *kontroll- och granskningsansvaret*, kan ses fortsätta att vara dominerande.

När det kommer till relationen mellan den politiska uppdragsgivaren och det operativa i förvaltningen så ämnas även tilliten öka här. Här benämns en neddragning i mängden prestationsmått till vilka verksamheten ska förhålla sig, som en väg till att uppnå detta (SOU 2017:56, s. 58). Vidare förespråkas här återigen de lokala tjänstemännens röst och förutsättningar till dialog kring hur saker och ting kan förbättras. Detta vidgande av tjänstemännens utrymme tillsammans med en större tilltro till deras yrkesskicklighet indikerar att kanaler för mer inre kontroll ges utrymme för, och därmed ett ansvarsutkrävande mer i linje med det i *det inre ansvaret*.

Relationen ovan beskriven, mellan granskande instans och den verksamhet som blir granskad, preciserar delegationen inte för närvarande. Betänkandet fastställer att: ”tillsyn, revision, utvärdering och andra former av granskning är en viktig del av styrningen” (SOU 2017:56, s. 59), men en diskussion kring exakt hur en relation präglad av tillit ska ta form inom dessa ramar lämnar Tillitsdelegationen till sitt slutbetänkande. *Kontroll- och granskningsansvaret* blir den idealtyp som faller sig bäst i smaken här då inget annat utom en fortsatt emfas på

den externa granskningens vikt för styrningen, och ansvarsutkrävandet, specificeras.

4.1.5 Andra delar av delbetänkandet

I delbetänkandets tredje kapitel ”Styrning som kontrollerande och möjliggörande” behandlas inte tillitsbaserad styrning explicit. Istället förs ett principiellt resonemang kring styrning som kontrollerande och möjliggörande. Man menar att:

Det handlar [...] om att hitta en bra balans mellan kontroll och möjliggörande och att utforma kontrollen så att den upplevs som ett stöd för medarbetarna. (SOU 2017:56, s. 63)

Både handelsutrymme och mer detaljerad styrning anses ha en plats och målas upp som komplement istället för motsatser (SOU 2017:56, s. 63, 66, 70). Det framhävs att allt för ingående kontroll och tillsyn kan verka hämmande för tjänstemäns motivation (SOU 2017:56, s. 65), men att kontroll också kan utformas så att den blir konstruktiv, exempelvis om den består i utvecklande dialog med tjänstemän (SOU 2017:56, s. 64). Det är här tydligt att det finns inslag av både *det inre ansvaret* och *kontroll- och granskningsansvaret*. Kontroll och granskning ska finnas men utgångspunkten är hela tiden att undvika att begränsa tjänstemännens utrymme.

Efter att i det femte kapitlet ha redogjort för olika ersättningsmodeller i välfärden, det vill säga olika sätt att styra förvaltningen genom finansiering, presenterar Tillitsdelegationen i kapitel sex, förslag på utformning på ersättningsmodeller för att ta till vara på specifika värden. Detta görs utifrån en uppsättning värden som man menar är viktiga för en god förvaltning (SOU 2017:56, s. 27). Utifrån förslagen går det att delvis se olika böjelser mot idealtyperna.

Medarbetarnas handlingsutrymme och administrativa börda

”Medarbetarnas handlingsutrymme och administrativa börda” (SOU 2017:56, s. 130) är det första utgångsvärdet. Här framhävs framför allt att det kan vara skadligt med finansiering som bygger på någons sorts specificerad prestation, eftersom det riskerar att ta bort tjänstemännens möjlighet att agera på sitt kunnande och med detta deras inre motivation. Istället framhävs styrning genom finansiering vars omfattning bestäms och kommuniceras i samspel med tjänstemännen. På så sätt ska tjänstemännen själva kunna avgöra hur finansieringen bäst ska användas (SOU 2017:56, s. 133–135). Här syns en tydlig tendens mot *det inre ansvaret* i och med att tjänstemännens självständiga kompetens betonas och värnas. Samtidigt framhävs hur ovan beskriven ersättningsmodell riskerar att leda till skadliga ekonomiska incitament. Ett exempel är att på olika sätt ta sig an mindre kostsamma uppdrag utan att det påverkar finansieringen. För att undvika detta utnyttjande av systemet blir det, i motsats till det resonemang man fört innan, en lösning med mer detaljstyrande

ersättnings-modeller som innehåller element av granskning (SOU 2017:56, s. 136–137). Detta, tillsammans med omnämmandet av risken för att okontrollerade tjänstemän kommer utnyttja det system som är på plats, ansluter sig till *kontroll- och granskningsansvaret*.

Innovation och verksamhetsutveckling

Det andra utgångsvärdet är ”Innovation och verksamhetsutveckling” (SOU 2017:56, s. 137). Om tillvaratagandet av detta värde sägs att det är viktigt att inte ha för mycket detaljstyrning för att inte begränsa tjänstemäns kreativitet och utrymme att ägna sig åt att utveckla. Ersättningsmodellen är därför med fördel oberoende av prestation och tilltagen så att det finns medel som specifikt kan allokteras till utvecklande verksamhet. Vidare så behöver den finansiella ersättningen vara planerad över tillräckligt lång tid för att det ska vara möjligt att bedriva ett långsiktigt innovationsarbete (SOU 2017:56, s. 138–140). Det förklaras dock att en ersättningsmodell som utformas efter verksamhetens ekonomiska behov rent rationellt borde leda till att en verksamhet som genom innovation minskat sina kostnader också kommer att få sin finansiering nedskuren. Därmed kan det ekonomiska incitamentet för innovation försvinna (SOU 2017:56, s. 141). För att råda bot på det föreslås att ersättningsmodeller som bygger på att antalet producerade produkter eller tjänster styr finansieringen, ska ha en kompletterande roll. Offentlig verksamhet får möjlighet att genom återrapportering redovisa hur mycket de producerat och baserat på det få ersättning, vilket ger ett ekonomiskt incitament att effektivisera sin verksamhet (SOU 2017:56, s. 139–140). Här kan båda idealtyperna sägas synas. Dels betonas hur det är viktigt med utrymme för att tjänstemän ska kunna utforma och bedriva god verksamhet. Och dels betonas hur det är viktigt att ett belöningsystem som bygger på uppföljning och därmed, i någon mån, granskning.

Samverkan

Det sista utgångsvärdet är ”Samverkan” (SOU 2017:56, s. 142). För att uppnå samverkan presenteras framför allt olika ersättningsmodeller som kan ge ekonomiskt incitament för samverkan mellan olika offentliga verksamheter. Alla baserade på någon form av uppföljning eller granskning (SOU 2017:56, s. 143). Detta lutar åt ett ansvar i linje med *kontroll- och granskningsansvaret*. Samtidigt poängteras det att ersättningsmodeller inte ska begränsa samverkan, som på grund av tjänstemännens professionella normer och yrkesmässiga avgöranden annars hade funnits, något som man menar riskerar att hända om tjänstemän får mål att verka mot som inte kräver kreativitet utan bara lydnad (SOU 2017:56, s. 142, 144). Här syns åter respekten för professionen i linje med *det inre ansvaret*.

4.2 Rapporten *Tillitsbaserad styrning och ledning – ett ramverk*

Undersökningen av denna rapport har skett med utgångspunkt i de resonemang i delbetänkandet vilka identifierats kunnat kopplas till analysverktygen. Presentationen av denna del av undersökningen tar därför en annan form, där dispositionen och rubriksättningen gjorts utifrån vilka tankegångar som urskilts, snarare än teman i texten. Framställningen är mer överskådlig och koncis för att belysa de mest centrala punkterna. Som nämnts i materialdiskussionen behandlas endast de delar där rapporten utvecklar eller tydliggör det som framkommit i undersökningen av delbetänkandet. På så sätt blir bilden av ansvarsutkrävande i tillitsbaserad styrning uttömmande utan att presentationen av rapporten varit lika minutiös som presentationen av delbetänkandet.

Kunskapsutveckling

I rapporten beskrivs hur olika strukturer för kunskapsutveckling anses vara centrala för en tillitsbaserad organisering av det offentliga arbetet. Dessa strukturer beskrivs utgöras av bland annat:

[A]renor och tid för utbyte av kunskap och erfarenhet, men också om hur man arbetar för att säkerställa ett evidensbaserat arbetssätt. (Bringselius 2017, s. 11).

Vidare så förespråkas de mellanmännsliga interaktionerna såsom de lokala relationernas betydelse för utvecklingen av verksamhetskulturen. Häri återfinns den interna kunskapsöverföringen mellan de offentligt anställda. Detta anses utgöras av:

[D]et kollegiala beslutsfattandet, där yrkesverksamma utbyter erfarenhet och i dialog utvecklar den professionella kunskapsbasen (Bringselius 2017, s. 21).

Likheten till *det inre ansvaret* är slående, med en kollegial diskussion och vetenskaplig överläggning vilken tjänar till att på många sätt vara ansvarsutkrävande. Dessa tankar utvecklar även de återfunna i delbetänkandet då dialogen här mer sker horisontellt, mellan tjänstemän, och inte främst vertikalt, mellan politiker och verkställare, och därför också mer blir i linje med *det inre ansvaret*.

Organisationsrespekt

En annan aspekt som rapporten bygger vidare på är den organisatoriska identiteten. Tilltron till verksamheten anses central för möjliggörandet av den

tillitsbaserade styrningen. Rapporten beskriver ansvarskänslan som kommer ur det här som att:

[M]an inte bara förväntar sig att andra ska lita på den egna verksamheten, utan att man också själv som chef eller medarbetare känner att man förmår leva upp till omgivningens krav och förväntningar (Bringselius 2017, s. 14).

Från denna typ av respekt för verksamheten, och det inre ansvarutkrävande den skapar, går det att dra tydliga paralleller till *det inre ansvaret*.

Självledarskap

Ett annat område vilket rapporten vidareutvecklar är tjänstemännens utrymme för självbestämmande. Det som förespråkas här är ett mer tillbakadraget chefskap och större medledarskap och självledarskap. Detta självledarskap anses ”uppmuntra brukarmötande medarbetare att ta ett mer självständigt helhetsansvar” (Bringselius 2017, s. 18) och ses leda till bättre beslut ”samtidigt som arbetsmiljön förbättras” (Bringselius 2017, s. 21). Den ökade autonomin för de offentligt anställda beskrivs här direkt kopplad till ett ansvarutkrävande vilket utgår ifrån en inre kontroll – klara likheter med *det inre ansvaret* är här synliga.

Vidare så identifieras en central del av den tillitsbaserade styrningen vara:

Involveringen av de yrkesprofessionella [...] i alla delar av policyprocessen, från förberedelse inför politiska beslut, via implementering och slutligen vid utvärdering av insatserna (Bringselius 2017, s. 21–22).

Detta kan tolkas som ett uttryck av en tilltro till tjänstemännens kompetens och kunskap, vidare i linje med *det inre ansvaret*. Uppmuntran blir här till användandet av sin egen inre kontroll utifrån yrkesskickligheten, i alla steg av policyprocessen.

Kontroll och granskning fortlevande

Rapporten nämner också relationen mellan granskare och det som granskas. Tillsynen och revisionen identifieras som fortsatt fundamentala delar i styrningen, men utformningen av dem sägs böra göras i samråd med den granskade förvaltningen. Ändock utmålas undantag till detta: ”Det finns dock fall då granskningen måste vara mer distanserad och kontrollerande till sin karaktär” (Bringselius 2017, s. 19). Ett resonemang kring ansvarutkrävande mekanismer förs även, där simplare felsteg ska bemötas med en förlåtande inställning men där större misstag eller missbruk bör bemötas med mer klassiska metoder för ansvarutkrävande, såsom ”förflyttning av medarbetare till annan tjänst” (Bringselius 2017, s. 19). Vidare så behandlar rapporten även begränsandet av tjänstemännens fulla frihet och menar ”inte att medarbetare ska kunna ägna sig åt fritt valt arbete eller att politiker och förvaltningsledning ska abdikera” och att ”[d]et måste också fortfarande finnas en tydlig fördelning av ansvar.” (Bringselius 2017, s. 20).

Alla dessa diskussioner belyser hur den tillitsbaserade styrningen här inte fullt förbinder sig till *det inre ansvaret*, hur extern granskning fortfarande måste och ska existera och hur ett mer konventionellt ansvarsutkrävande fortfarande beskrivs ha en plats i denna utvecklade styrning. *Kontroll- och granskningsansvaret* ses i dessa formuleringar vara mer dominerande av dessa anledningar.

Förutom att peka på hur viktigt det fortsatt är med granskande mekanismer förklaras att ”tillit och kontroll” ofta går ”hand i hand” (Bringselius 2017, s. 20). För att brukare ska kunna lita på att den offentliga verksamheten utförs på ett tillfredsställande sätt anses det vara nödvändigt att ha ett visst mått av granskning och kontroll (Bringselius 2017, s. 20, 24). Samtidigt lyfts risken med att tjänstemän tappar motivationen om det finns alltför utbredd granskning. Därför, menas det i rapporten, behövs en avvägning mellan signaler om lösare tyglar och signaler om stramare styrning (Bringselius 2017, s. 22). Här blir det tydligt att vad som kan sägas vara en medelväg mellan de två idealtyperna eftersöks. Tidigare har det framgått att det finns drag åt båda håll, här tyder det istället på att de båda ämnas sammanblandas för att ta till vara olika aspekter, kopplade till de två olika idealtyperna, vilka man ser som positiva.

4.3 Sammanfattning

Avslutningsvis så sammanfattas här de återkommande dragen utifrån idealtyperna, som kunnat urskiljas i undersökningen. Denna sammanfattning tar en kortfattad och förenklad form för att resonemanget obehindrat ska kunna föras vidare in i analysen.

Sammantaget kan sägas att det finns många indikatorer på att idéerna bakom tillitsbaserad styrning ser på ansvar och ansvarsutkrävande i linje med *det inre ansvaret*. Ett par typer av resonemang är återkommande:

- Tjänstemän skall ges utrymme att utöva sin yrkesroll. På olika sätt vill man öppna upp för situationsbaserade avväganden från tjänstemännens sida.
- Tjänstemän skall ha stark övertygelse om att den genomförda offentliga verksamheten är viktig och värd att ägna stor möda. På olika sätt vill man skapa en situation där tjänstemännen tar ansvar utifrån sin egen moral.
- Tjänstemän skall utöva kunskapsutveckling och utbyte kollegor emellan samt sätta medborgarnas behov i fokus.

Utöver denna dialog så är diskussion tänkt att finnas även vertikalt, mellan olika nivåer i förvaltningen och politiken, något som inte nödvändigtvis motsvarar den kollegiala diskussion som är en del av *det inre ansvaret*, men som återspeglar en tilltro till tjänstemännens kompetens och en fördjupning av deras inflytande – likt det som återfinns i *det inre ansvaret*.

Samtidigt finns genomgående, i linje med *kontroll- och granskningsansvaret*, en uppfattning om att viss granskning och kontroll är önskvärd. I flera fall är det uttryckt rakt ut, i andra är det mer underförstått att ett visst mått av granskning är nödvändigt. Granskningen ska finnas kvar, både i omgjord form, där de som granskas ska vara med och utforma den, och i en oförändrad sådan.

Vidare så finns det tillfällen då texten inte uttömmande förklarar vad som åsyftas med vissa passager. Det går i de fallen att föreställa sig att idéerna ansluter sig till bådaddera idealtyperna beroende på vad som faktiskt menas.

5 Avslutning

Nedan görs först undersökningens slutgiltiga avvägning mellan idealtyperna utifrån forskningsfrågan. Därefter kopplas resultat mer klart till syftet med uppsatsen, för att kunna beskriva i vilken mån tillitsbaserad styrning idémässigt avviker från dagens NPM-influerade förvaltning. Det som framkommer av analysen sammanställs sedan i en slutsats. Uppsatsen avslutas med en diskussion kring tillit i relationen mellan granskare och granskad.

5.1 Analys

5.1.1 Analys utifrån idealtyper

Genomgående i undersökningen har, som framgår av ”4.3 Sammanfattning”, spår av bägge idealtyper kunnat urskiljas. Emellertid så visar de resultat som rönts ur idealtypsanalysen av Tillitsdelegationens texter att det verkar vara så att *det inre ansvarets* ansvarsutkrävande är det som är mest påtagligt. Samtidigt är fortfarande centrala element från *kontroll- och granskningsansvaret* närvarande.

I många passager så kan en ren anslutning till *det inre ansvaret* urskiljas, där fokuset läggs helt på saker såsom yrkesrollernas kompetens och handlingsutrymme, respekt för verksamheten och dialog etc. Exempel på detta finns på en rad ställen i undersökningen men ett av dem finns bl. a under ”4.1.3 Metoder för tillitsbaserad styrning” där delbetänkandet vill minska detaljstyrningen och istället öka tjänstemännens utrymme för att uppnå bra beslut. Ett annat exempel från delbetänkandet återfinns under ”4.1.2 Motivation, bakgrund och perspektiv” när delegationen beskriver ett ansvar sprunget ur ett etiskt förhållningssätt. I undersökningen av Bringselius rapport, under ”4.2 Rapporten *Tillitsbaserad styrning och ledning – ett ramverk*”, syns *det inre ansvaret* rent i sektionerna kring organisationsrespekt, självledarskap och kunskapsutveckling. I dessa avsnitt i de två texterna verkar det som att delegationen i vissa fall överger den tidigare synen på ansvarsutkrävandet, och granskningen däri, och snarare beskriver nya dimensioner av styrning som kan kopplas till *det inre ansvaret*.

Kontroll- och granskningsansvarets indikatorer kan även sägas återfinnas i ren form på ett fåtal platser i de två texterna. Exempel på detta finns under ”4.1.3 Förhållande till andra styrformer” när delegationen fortfarande premierar en prestationsstyrning inkluderande kvantitativa mått eller under ”4.1.5 Andra delar av delbetänkandet” där man pratar om att undvika tjänstemäns systemutnyttjande

genom mer detaljerade ersättningsmodeller, uppföljda med granskning. Ännu tydligare finns detta under ”4.2 Rapporten *Tillitsbaserad styrning och ledning – ett ramverk*” där undersökningen påvisar hur ett individuellt ansvarsutkrävande utifrån en tydlig ansvarsfördelning fortfarande har en plats i en tillitsbaserad styrning, och hur avskild och kontrollerande granskning fortfarande anses vara berättigad i vissa scenarion. Utifrån dessa passager kan man sluta sig till att ett ansvarsutkrävande, och en granskning, i en tillitsbaserad styrning är tänkt att i vissa fall fortsätta ha sin tidigare form.

Dock är det så att i många av de andra stunder då aspekter av *kontroll- och granskningsansvaret* gör sig påminda, främst i formuleringar i vilka granskning alltjämt tillskrivs stor vikt, sker dessa medgivanden ofta i ett perspektiv som kan sägas komma ur *det inre ansvaret*. Exempel på detta finns under ”4.1.3 Metoder för tillitsbaserad styrning”, när delegationen skriver om att uppföljning och kontroll fortfarande ska utgöra metod för tillitsbaserad styrning men där denna då ska ha utformats i samtal med tjänstemännen. Eller, under ”4.1.2 Förhållande till andra styrformer”, när man, i regelstyrningskontext, fortfarande framhäver politikernas mandat men att detta ska medieras i dialog med tjänstemännen, med respekt för deras kompetens. Aspirationen här ter sig vara att behålla aspekter, vilka utgör utmärkande delar av *kontroll- och granskningsansvaret*, genom att omkonceptualisera, omformulera och/eller argumentera för dessa utifrån tankegångar vilka återfinns i *det inre ansvaret*. Dessa försök att reformera vad som normalt hade klassats som indikatorer för *kontroll- och granskningsansvaret* innefattar ofta, och tyder i sig själva, på en vilja att komma bort från vad man menar är negativa konsekvenser av ett ansvarsutkrävande byggt på granskning.

Ovanstående utvärdering kan ses påvisa att ett ansvarsutkrävande utifrån det identifierat i *det inre ansvaret* för delegationen inte anses fullgott, ett externt ansvarsutkrävande fyller fortfarande en funktion i deras vision. Ändock sluter sig delegationen till en rad dominerande resonemang vilka kan sägas vara starkt i linje med de inom *det inre ansvaret*. På detta sätt förhåller sig texterna till de båda idealtyperna.

5.1.2 Analys utifrån syfte

För att återföra analysen till det övergripande syftet med undersökningen, det vill säga att undersöka hur idéer om granskning i Tillitsdelegationens texter jämför med dagens NPM-influerade förvaltning, överförs nu de specifika observationerna till denna större kontext. Det etablerades ovan i ”2.3 Ansvarsutkrävande och NPM” att dagens NPM-influerade förvaltning i mångt och mycket kan likställas med Finers tankegångar, och således med *kontroll- och granskningsansvaret*, när det gäller ansvarsutkrävande. Detta just på grund av det starka fokuset på granskning och uppföljning i allmänhet. Genom att slå fast att Tillitsdelegationen återkommande beskriver en tillitsbaserad styrning i linje med *det inre ansvaret* – det vill säga att granskning på flera områden får en begränsad eller nedtonad roll till förmån för andra sätt att uppbåda ansvarskänsla – kan slutsatsen dras att tillitsbaserad styrning till del är en reaktion mot dagens NPM-influerade

förvaltning. På samma sätt kan även hävdas att en tillbakabildning av granskning som styrmedel är ett genomgripande tema i tänkandet bakom texterna kopplade till Tillitsdelegationens. De fundamentala granskningsmekanismerna är fortsatt närvarande om än, i varierande grad och med varierande tydlighet, reformerade. En stor del av dessa tänkta reformer kan vidare sägas vara idémässigt besläktade med Friedrichs modell för ansvarsutkrävande.

Tillitsdelegationen skriver själv i sitt delbetänkande om tillitsbaserad styrning som ”en styrning som behåller de positiva aspekterna av NPM” och ”tillitsbaserad styrning är således en reaktion på delar av NPM” (SOU 2017:56, s. 60). Detta är på ytan i enlighet med de resultat denna undersökning landat i. Emellertid är det så att en av de etablerat största kritikpunkterna kring NPM:s inflytande över dagens förvaltning är just den externa granskningen som vuxit fram. Med vetskapen att denna granskning trots allt fortfarande avses inneha en signifikant roll i den tillitsbaserade styrningen kan undran uppstå huruvida denna nya styrning egentligen utgör en reell reaktion på det den sagts reagera emot. Ett lämpligt sätt att begreppsliggöra tillitsbaserad styrning hade kanske istället kunnat vara som en utbyggnad och utveckling av vad resultat- och målstyrningen idag är.

5.2 Slutsats

För att göra undersökningens slutsatser mer framträdande presenteras de nedan i kondenserad form. Slutsatsen kan sammanfattas i tre punkter.

- När tillitsbaserad styrning presenteras så är det tydligt att den idémässiga bakgrunden finns i en medvetenhet om hur en politisk styrning som motiverar sina offentligt anställda genom ett externt ansvarsutkrävande kan vara problematisk. I synnerhet kontroll och granskning identifieras här som hämmande. De allra flesta aspekter av tillitsbaserad styrning som presenteras, vilka behandlar ansvarsproblematiken, diskuterar på något sätt hur ett ansvarsutkrävande med andra utgångspunkter kan uppnås och hur det som begränsar ett sådant kan bemötas.
- Samtidigt finns de fundamentala delarna av styrning baserad på kontroll och granskning kvar. Stundtals tonas de ned, stundtals finns de med i sin rena form. Ofta är det dock så att de argumenteras för och omformas i försök att förlika kontroll och granskning med ideal om att ansvarsutkrävande bör vara något inom den enskilda tjänstemannen som en del av dennes professions kollegium. Man försöker råda bot på identifierade problem med kontroll och granskning men inte genom att ersätta dem utan genom att omforma dem.
- Sammantaget hamnar Tillitsdelegationen i en beskrivning där tillitsbaserad styrning på många sätt skiljer sig från dagens NPM-

influerade styrning men där grundpremisserna för dagens styrning inte förkastas. Tillitsbaserad styrning kan därför åskådliggöras som en vidareutveckling. Den bör benämnas som en påbyggnad till resultat- och målstyrning samt konceptualiseras och ses som en förgrening av dagens styrning. Granskning som styrmedel är till del omvärderat men inte i grunden ifrågasatt.

5.3 Diskussion

Det blir från den idealtypsanalys som gjorts tydligt att extern granskning fortfarande är tänkt att vara ett ansenligt inslag i ett svenskt politiskt landskap väglett av en tillitsbaserad styrning. I många fall har det dock framgått att den ämnas omformas på flera sätt, bland annat genom att involvera de offentligt anställda i utformningen av granskningen.

Häri kan återfinnas en motsättning. Den gör sig uttryckligen påmind i avsnittet i delbetänkandet vilket ämnar beskriva de tillitsrelationer vilka identifieras inom styrningen. En av dessa relationer benämns ”tillit mellan granskande och granskad verksamhet” (SOU 2017:56, s. 57). En förutsättning för att externa granskningsinstitutioner ska kunna utföra sin verksamhet på ett opartiskt och sakligt samt effektivt sätt, dvs att granskningens resultat ska fylla sin avsedda funktion, anses vara att de skyddas från utvärtes inflytande och att de fortsatt måste ha en helt autonom ställning gentemot det som granskas (ISSAI 1). När Tillitsdelegationen beskriver hur de upplever att det explicit ska finnas en ömsesidig relation mellan de som granskar och de som granskas ställer det sig mot denna uppfattning kring de externa granskarnas självständighet.

Genomgående i de tankar kring tillitsbaserad styrning som Tillitsdelegationen för fram är involveringen av de offentligt anställda i utformningen av den kontroll och tillsyn de ska vara föremål för (ex SOU 2017:56, s. 52, 56, 133; Bringselius 2017, s. 18–21). I kontexten av extern granskning blir det här en fråga kring hur dessa instanser ska balansera en hörsamhet för dylika röster samtidigt som de ska bibehålla sitt oberoende (Lonsdale 2008) – en fråga som blir av stor relevans för den tillitsbaserade styrningen. Att ha ett samtal och ett utbyte mellan den granskande institutionen och den verksamhet som granskas blir problematiskt från ett synsätt vilket förespråkar autonoma granskare. Då denna granskning främst utvärderar förvaltningen så måste den även ställas utanför denna och en relation här, präglad av tillit, kan tyckas klinga falskt med detta. Möjligen blir det så att externa granskare får en annan typ av roll, av hörsamhet och stöd, där dylika institutioner fyller en delvis annan funktion i den situation den tillitsbaserade styrningen implicerar.

Hur exakt relationen av tillit mellan granskad och granskare ska se ut är något Tillitsdelegationen ämnar återkomma till i sitt slutbetänkande (SOU 2017:56, s. 59) vilket visar på att denna problematik inte är helt lättlost. Den diskussion här förd visar på att det hade varit önskvärt med tydligare eftertanke och bemötande av dessa svårigheter i det idémässiga fundamentet till tillitsbaserad styrning. Detta

för att få en mer konkret uppfattning om hur den reformerade och kompromissartade styrning som idémässigt framträtt av denna undersökning är tänkt att se ut – något vilket ska bli intressant att se delegationen adressera i framtida publicering.

6 Referenser

Primärmaterial

- Bringselius, Louise, 2017. "Tillitsbaserad styrning och ledning – ett ramverk", *Samtal om tillit i styrning – en rapportserie med bidrag till Tillitsdelegationen*, Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*. Tillitsdelegationens delbetänkande.

Sekundärmaterial

- Ahlbäck, Shirin, 1999. *Att kontrollera staten - Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Diss. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2014. "Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*, 5 uppl. Lund: Studentlitteratur AB s. 159–183.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2012. "Idé- och ideologianalys" i Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.), 2012. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur, s. 139-175.
- Bovens, Mark, 2010. "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism." *West European Politics*, vol 33, nr 5, s. 946–967.
- Brante, Tomas, 2014. *Den professionella logiken - hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapsamhället*. Stockholm: Liber.
- Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*. Finansdepartementets kommittédirektiv.
- Esaiasson, Peter – Mikael Giljam – Henrik Oscarsson – Lena Wängnerud, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Finer, Herbert, 1941. "Administrative Responsibility in Democratic Government", i *Public Administration Review*, vol. 1.s. 335-350
- Friedrich, Carl J., 1935. "Responsible Government Service under the American Constitution." i Friedrich, Carl J. et al. *Problems of the American Public Service*, Monograph no. 7. New York: McGraw-Hill
- Friedrich, Carl J., 1940. "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility" i *Public Policy*, vol 1, nr 1, s. 1-20.
- Friedrich, Carl J., 1960. "The Dilemma of Administrative Responsibility" i Friedrich, Carl J. (red) *Responsibility* New York: Liberal Arts Press, s. 189-202.
- Forssell, Anders – Ivarsson Westerberg, Anders, 2014. *Administrationssamhället*. Studentlitteratur: Lund.

- ISSAI 1, 1997. "The Lima declaration" (The International Standards of Supreme Audit Institutions, del av INTOSAI).
- Jarvis, Mark D., 2014. "Hierarchy" i Bovens, Mark – Robert E. Goodin – Thomas Schillemans (red.) *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, s. 405-421.
- Johansson, Anders, 1995. *Att styra med och mot mål och resultat - förändrad styrning av offentlig verksamhet*. Örebro: Novemus.
- Kumlin, Staffan. 2003. "Snedvridet ansvarsutkrävande?" i Oscarsson, Henrik (red) *Demokratitrender - SOM-rapport 32*. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Lonsdale, Jeremy, 2008. "Balancing Independence and Responsiveness: A Practitioner Perspective on the Relationships Shaping Performance Audit", *Evaluation*, vol 14, nr 2, s. 227–248.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lægreid, Per, 2014. "Accountability and New Public Management" i Bovens, Mark – Robert E. Goodin – Thomas Schillemans (red.) *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, s. 324-338.
- Molander, Per, 2017. *Dags för omprövning – En ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Montin, Stig, 2015. "Från tilltro baserad till misstro baserad styrning – relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg" i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol 92, nr 1, s. 58–75.
- Peters, B. Guy, 2014. "Accountability in Public Administration" i Bovens, Mark – Robert E. Goodin – Thomas Schillemans (red.) *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, s. 211-225.
- Plant, Jeremy F., 2011. "Carl J. Friedrich on responsibility and authority" i *Public Administration Review*, vol 71, nr 3, s. 471-482.
- Premfors, Rune – Peter Ehn – Eva Haldén – Göran Sundström, 2009. *Demokrati och byråkrati*, uppl. 2, Lund: Studentlitteratur.
- Prop. 1987/88:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m. (kompletteringsproposition). Regeringens proposition.
- Rothstein, Bo, 2014. "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*, 5 uppl. Lund: Studentlitteratur AB s. 15–34.
- Sundström, Göran, 2016. "Strategisk styrning bortom NPM" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol 116, nr 1, s. 145–171.
- Zaremba, Maciej, 2013. *Patientens pris: ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*, Stockholm: Weyler Förlag.