

Med tillit som styrmodell

En kvalitativ textanalys av tillitsdelegationens relation till
idealtyper i offentlig förvaltning



LUND
UNIVERSITY

Kandidatuppsats VT18

Klara Thorin
951111

Abstract

The establishment of the delegation in 2016 for investigation of public governance in Sweden arose through widespread criticism of the dominant governing form NPM. The investigation is based on an effort to achieve an optimal management model with trust as a primary concept. The aim is to categorize the content of the delegation's sub-report as well as an article from its report series through qualitative textual analysis. The study has the ambition to explain different theoretical aspects of the delegation in relation to three ideal models. The aim is to see whether the development of this model indicates a shift in Sweden's dominant management trend. Mapping is done using prominent aspects of literature on three governance models, Traditional Public Administration (TPM), New Public Management (NPM) and Public Value Management (PVM), which constitute the theoretical framework used. Results show that trust-based governance can be linked to all forms of governance in at least one of the six aspects that are investigated. Results also show developed forms of the goals underlined in the NPM with an approach that may also be influenced by NPM. At the same time, this model is in some respects closer to how it aims for achieving productivity within PVM and further it shows what can be seen as a return to a closed public ethos for the public sector with influences from TPM.

Nyckelord: Offentlig styrning, New Public Management, Public Value Management, Traditional Public Management, Tillitsdelegationen, Textanalys

Antal ord: 9285

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Offentlig styrning i Sverige	1
1.2 Introduktion till tre styrformer	2
1.3 Styrning och ett offentligt etos	3
1.4 Problemformulering & disposition	4
2. Syfte och frågeställning	5
2.1 Avgränsningar	5
3. Metod	6
3.1 Kvalitativ textanalys	6
3.2 Material	7
3.2.1 Tillitsdelegationens delbetänkande och rapportserie	7
4. Teoretiskt ramverk	9
4.1 Centrala aspekter	9
4.1.2 Analysverktyg	9
4.2 Traditional Public management	11
4.3 New Public Management	12
4.4 Public Value Management	13
5. Resultat	16
5.1 Tillvägagångssätt för önskvärd styrning	16
5.2 Regel- och resultatstyrning för effektivitet	17
5.3 Synen på medborgaren och dess inflytande	18
5.4 Definitionen av samhällsnytta	18
5.5 Inställning gentemot ett offentligt etos	19
5.6 Chefers roll och ledningens mål i offentlig verksamhet	19
6. Analys	21
7. Slutsats	24
7.1 Förslag till vidare forskning	25
8. Referenser	26

1. Inledning

Denna uppsats strävar efter en kartläggning av den föreslagna styrningen genom tillitsdelegationen, vars utredning inrättades i Juni 2016 för att utreda den offentliga styrningen i Sverige. Denna delegation har som mål att vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet. Uppdraget har även utvidgats och delegationen har fått i uppdrag att genomföra dels projekt som stödjer myndigheter som vill uppnå tillitsbaserad styrning, dels projekt för att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet. (dir. 2016:51)

Den offentliga förvaltningens styrning har av regeringen uttryckts ha en betydande roll för landets utveckling i sin helhet. Ett av de huvudsakliga uppdragen för regeringen i styrningen är att bistå det offentliga med verktyg för att skapa förhöjd effektivitet i verksamheter, samt bidra med större nytta för medborgarna (Prop. 2009/10:175). Med grund i den ovan nämnda propositionen som visar på vikten av att följa upp styrningens utformning kan det därför anses som relevant att förtydliga och undersöka denna föreslagna delegation för att vidare förstå hur och i vilken riktning vår offentliga styrning kan komma att utvecklas.

”Den offentliga förvaltningen har en central roll i utvecklingen av Sverige. En rättssäker och effektiv förvaltning stärker demokratin. En väl fungerande förvaltning är grundläggande för att uppnå en hållbar tillväxt och är en viktig del i regeringens politik för ett starkt och välmående Sverige. Hur den offentliga förvaltningen utvecklas, organiseras och styrs har stor betydelse.”

- Regeringen ”Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt”, Prop. 2009/10: 175

1.1 Offentlig styrning i Sverige

Den administrativa trend som präglat Svensk förvaltningspolitik under många decennier brukar benämnas New Public Management, vidare benämnt i texten som NPM, som pekar bland annat på att offentlig förvaltning vinner effektivitet på att efterlikna marknadens mekanismer. Fokus riktas även inom NPM mot förhöjd transparens och kontroll över politikens utflöde. Sverige är ett av de första länder som införde denna nya styrmodell för offentlig verksamhet (Pollitt & Bouckaert, 2011). NPM som styrform framkom i till stor del som en motreaktion gentemot en, stelbent politik som utvecklades under efterkrigstiden som då kritiserades för dess minimala möjlighet till inflytande och insyn (Rothstein, 2010:190).

Styrningstraditionen med NPM blev relativt långvarig men har på senare tid blivit kritiserad av många forskare i Sverige som pekat på systematiska problem som uppstår i och med NPM. Skribenten Maciej Zaremba öppnade för ytterligare debatt i och med sin artikelserie "Patienten & prislappen" i Dagens Nyheter våren 2013 där NPM och dess effekter i välfärden kritiserades. Zaremba menade bland annat på att efterliknande av marknaden i Danmark skapade en konkurrens i vården som i sin tur ledde till ojämlika villkor för de som sökte vård (Zaremba 2013). Efter denna artikelserie följde hård kritik mot NPM i svensk styrning från en mängd aktörer i den svenska debatten. Fler än nio tusen underskrifter samlades in i en begäran om att återanskaffa professioners auktoritet över det egna yrket genom mindre fokus på mätningar och resultat i sjukvården (Läkarförbundet 2013).

Valet år 2014 medförde en spridning av vetskapen om dessa problem förknippade med NPM, och inte långt därefter gav regeringen direktiv till statskontoret för utredning av styrningen av den offentliga sektorn (Berndt 2016). Regeringen presenterade även att det 2015 skulle innefattas en ny riktning för den offentliga styrningen i Sverige då professionernas kunnande och yrkesetik skulle tas tillvara ytterligare (Regeringskansliet, 2014). Slutligen inrättade regeringen i Juni år 2016 en delegation med uppdrag att komma fram till nya modeller för styrning i offentlig sektor, tillitsdelegationen (dir. 2016:51).

1.2 Introduktion till tre styrformer

En av de mest uppmärksammade teoretikerna inom forskning kring offentlig styrning är Max Weber, vars teorier baserar sig på politisk teori. Modellen för traditionell offentlig styrning, vidare benämnt i texten som TPM, innebär kontroll uppifrån och ner i en tydlig hierarki där politik fastställs på toppen och utförs med konstant rapportering till det högsta ämbetet. De tre pelare som Webers byråkrati står på är politiskt ledarskap, politiska partier och en opartisk byråkrati. Den politiska dialogen menar Weber står mellan de politiska ledarna och det är där debatten ska föras om hur demokratiska processer sker på bästa sätt. Byråkratin ska utföra enligt de regler som finns utan utrymme för godtyckliga inslag. När det byråkratiska systemet baseras på lagar och reglering med grund i offentlig lag är systemet legitimt och en välmående byråkrati har skapats. (Denhardt & Denhardt 2011:5-12)

TPM ligger till grund för stor del av offentlig styrning historiskt (Denhardt och Denhardt 2011:5). Då dessa idéer kan visa på en tillbakagång till en äldre förvaltningstrend har denna relevans i en jämförelse i denna studie.

Robert Behn definierar New Public Management som en samling av strategiska vägval som eftersträvar att öka offentlig sektors produktivitet då den kontroll som förespråkades av TPM som innebar att byråkratin granskades uppifrån och ner inte tillåter medborgares dynamiska behov att bli bemötta snabbt nog. Byråkratin och dess tjänster behöver kunna svara snabbare till vad som behövs i samhället. Därav följde med NPM en decentraliserad administration, en syn på relationen mellan det offentliga och medborgaren som kundservice samt en

ökad efterliknad av marknadsmekanismer i offentlig sektor för ökad produktivitet. (Behn, 2001:26)

NPM har länge varit den modell som präglat svensk offentlig förvaltning (Rothstein, 2010:190). Den är därför relevant i uppsatsen för att se huruvida tillitsbaserad styrning innebär ett skifte från denna dominerande styrform.

Public Value Management, vidare benämnt i texten som PVM, förklaras av More (1995) som ett sätt att vägleda chefer i offentlig sektor mot att åstadkomma en högre grad av samhällsnytta genom sitt arbete. I denna modell betonas rollen hos cheferna som byråkrater för att uppnå samhällsnytta i styrning, och snarare än att definiera medborgare som kunder, är de benämnda som ägare i sitt förhållande gentemot det offentliga (Moore, 1995). Denna teori har som sagt utvecklats för att stärka chefers medvetenhet om samhällsnyttan men en hel del har skrivit sedan dess och en del forskning syftar snarare till en reformering av det offentliga med denna teori som språngbräda. Dessa har då utvecklat en utmanande styrmodell till NPM och TPM då det som betonas är en styrning med invånardialog och nätverkande i fokus där medborgare på så sätt får en så stor del som möjligt i utförandet av offentliga tjänster. Denna ökade nätverksstyrning menas vara önskvärd då motivationer till produktivitet grundas i kunskapsutbyten och förminskande av chefsrollen snarare än i en plikt att följa lagar och regleringar vilket skapar en mer effektiv förvaltning (Stoker 2006:56). I uppsatsen framkommer operationaliserade aspekter som redovisas i modell 1 nedan och är tagna från de teoretiska synvinklarna för att underlätta undersökningen av tillitsdelegationen i förhållande till dessa tre.

Public Value Management har på senare tid utvecklats till en styrform med fokus på samhällsnytta (Denhardt och Denhardt 2011:5-12). Denna modell har valts utifrån sina olikheter från tidigare modeller. Likheter med denna kan visa på en förskjutning i förvaltningen som tar avstamp i aspekter av styrning som inte tidigare utvecklats i ett svenskt kontext. Vidare kommer dessa tre fungera som teori för analys i denna studie.

1.3 Styrning och ett offentligt etos

I uppsatsen framkommer en aspekt i det teoretiska ramverket som behandlar hur det offentliga enligt styrmodellen bör se till ett offentligt etos. Därför presenteras vad som menas med ett offentligt etos för att vidare kunna föra diskussion kring detta.

Lennart Lundquist (1998) beskriver ett önskvärt, offentligt gällande etos som menas vara vad staten bör efterleva i samtliga nivåer av förvaltning. Detta etos menar Lundquist bör genomsyra offentlig verksamhet med fäste i grundlagarna. (Lundquist 1998:60)

De värden som präglar detta etos delas upp i demokrativärden och ekonomivärden. Det betonas att så väl verksamhetens organisering och verksamhetsutveckling som den enskilda tjänstemannen ska följa detta etos. Detta etos är en konstruktion av något som snarare finns i politikens sinnevärld än något konkret och menas inte vara regler för det offentliga utan snarare en grund för diskussion kring hur styrning bör föras. Med det rätta och det gemensamma goda

som utgångspunkt för vårt offentliga etos skapas en av de viktigaste förutsättningarna för en väl fungerande demokratisk offentlig sektor. (Lundquist 1998:67)

Ställningstaganden kring ett offentligt etos är dock både debatterade och kritiserade. Meningsskiljaktigheter som uppstår framkommer tydligt med benämningar av medborgaren i förhållande till offentlig service tex. konsument, invånare, kund och brukare för att nämna ett fåtal. Osborne (2010) menar därför på att en debatt kring ett offentligt etos och politikens värderingar är av stor vikt. Detta bör ske i form av frågor som bland annat behandlar vikten av att ställa sig kritisk till gemensamma värderingar för organisationer, samt ett kritiskt förhållningssätt till värdegrunder och hur de spelar roll i offentliga tjänster. (Osborne red. 2010:11)

Det kan därför fortsättningsvis vara av relevans att vidare diskutera hur styrformerna förhåller sig till synen på ett offentligt etos.

1.4 Problemformulering & disposition

Vikten av medvetenhet kring hur styrningen organiseras och utförs i Sveriges offentliga förvaltning framkommer tydligt i regeringens proposition från 2009 (Prop. 2009/10:175). Studien avser därför att kartlägga några av tillitsdelegationens huvudsakliga drag utifrån aspekter som är framträdande i teori kring styrning. Dessa används för att undersöka hur den föreslagna styrningen kommer att se ut i förhållande till de tre teoretiska modellerna för styrning i offentlig förvaltning, TPM, NPM och PVM. Vidare intresserar sig undersökningen för huruvida man kan se en förskjutning i svensk förvaltningstrend i och med den nya reformen eller om den förhåller sig i likhet till den dominerande NPM. I och med slutsatser kring detta kan vi få en ökad förståelse för hur svensk förvaltning utvecklas och vad vi kan förvänta oss av denna typ av styrning.

Ovan har bakgrunden för uppsatsen redogjorts för, och den teoretiska bakgrunden har presenterats. Vidare kommer syfte och frågeställningarna samt avgränsningar för studien presenteras. Detta är följt av ett metodavsnitt där den kvalitativa metoden framkommer samt valet av material och materialets avgränsningar. Det teoretiska ramverket presenteras i en modell och förklaras mer ingående i förhållande till de utvalda aspekterna för undersökning följt av resultat ur empirin, analys och en avslutande slutsats.

2. Syfte & Frågeställning

Syftet med denna uppsats är att systematisera innehållet och de syften som framkommer i den kommande tillitsdelegationens delbetänkande samt i en rapport utav tre som ingår i en rapportserie publicerad på tillitsdelegationens hemsida. Studien har som ambition att undersöka i vilken riktning svensk förvaltning utvecklas i förhållande till tre modeller av styrning. Undersökningen strävar efter att bidra med ett samtal om huruvida tillitsdelegationen kommer att följa någon av dessa förvaltningstrender, vilket i sin tur kan skapa potential för ökad förståelse för den förväntade styrningen med tillit samt urskilja i vilken riktning Sveriges styrning utvecklas.

Frågeställningar:

Hur förhåller sig den kommande tillitsdelegationen till centrala aspekter av idealtyper för offentlig styrning?

Visar tillitsdelegationen på en förskjutning i den svenska trenden för styrning?

3.1 Avgränsningar

Avgränsningar som skett i syftet har bland annat uppkommit i val av de aspekter i styrningen som används för att få fram ett resultat och dessa förväntas inte vara uttömmande i en syftes- och innehållsförklaring av den kommande delegationen då studiens utrymme begränsar detta. Att studien ej är helt uttömmande blir även viktigt att ha i åtanke då delegationen fortfarande utreds och redovisas först den 18 Juni 2018 samt då en slutrapport förväntas senast den 13 Oktober 2019.

3. Metod

Uppsatsen undersöker hur tillitsdelegationen förhåller sig till de tre idealtyperna av styrning Traditional Public Management (TPM), New Public Management (NPM) och Public Value Management (PVM). Undersökningen utförs med hjälp av sex centrala aspekter i styrning som tagits fram ur innehållet i den teori som använts kring dessa styrformer.

Denna uppsats har ett kvalitativt förhållningssätt till materialet då målet är att studera en specifik dokumentserie ingående med en idiografisk utgångspunkt och på så sätt möjliggöra att dra specifika och tydliga slutsatser av detta utifrån resultatet som framkommer. (Teorell & Svensson 2007:11)

4.1 Kvalitativ textanalys

Den metod som används för att bearbeta materialet på detta sätt är en kvalitativ textanalys. I ett samhällsvetenskapligt sammanhang är det vanligt att så som i detta fall använda denna metod för att kartlägga eller studera strukturer i samhället (Widén 2015:177). Då textanalys även handlar om att välja ut och ta ställning till ett förhållningssätt gentemot olika texter, så har texter valts ut som representerar det som undersöks ur tillitsdelegationen, se avgränsning av material nedan. Uppsatsen förhåller sig till dessa dokument genom de teorier och förhållningssätt som diskuteras i uppsatsen. I valet av teorier och förhållningssätt får man ett avgränsat undersökningsproblem och det är därför av stor vikt att de synvinklar som används för bearbetning är relevanta och väl valda (ibid.).

Widén (2015) delar upp den textanalytiska metoden i tre dimensioner. Den första innebär att förhålla sig kritisk till den som producerat texten, urskilja åsikter och vinklar som tillskrivits av den som författat texten. Den andra, som kommer användas i denna studie, är att se till textens form och innehåll och har ett fokus på bland annat den innehållsliga innebörden av texten. Denna dimension innebär en mer systematiserande ambition. Med den tredje dimensionen följer en tolkning av hur innehållet som tas fram påverkar text ett visst sammanhang eller förfarande (ibid.). Teorell och Svensson (2007) påvisar att det är svårt att dra en knivskarp linje mellan dessa två senare dimensioner som de snarare benämner som tolkningslära och källkritisk metod. Detta även om tolkningsläran eller systematiseringen är klart dominerande när innehåll i statiska texter ska beläggas. Vidare kan en serie av textanalyser med material från olika tidpunkter utgöra underlag för att påvisa en förändring i stil med en källkritisk studie (Teorell & Svensson 2007:99). Uppsatsen kan på så sätt även komma att delvis behandla den tredje dimensionen beroende på resultatet som tas fram då undersökningen främst kartlägger innehållet i tillitsdelegationen men även har en undersökande aspekt då

det i slutlig analys kan komma att visa på en ny trend i offentlig förvaltning som då visar på en relation till större sammanhang utanför själva texten.

4.2 Material

För att behandla uppsatsens syfte har det material som används främst varit tillitsdelegationens delbetänkande och en del ur dess rapportserie hämtade från hemsidan. Även relevant litteratur, propositioner, direktiv och en rapport har använts och då de bidrar med olika typ av information och infallsvinklar till ämnet bör de i kombination utgöra ett komplett material för en mångsidig undersökning. Valet av detta material för analys tar sin grund i dess roll i utvecklingen av svensk offentlig förvaltning. Det som presenteras i analysen har som ambition att bidra med förståelse för de förändringar som kan komma att ske i och med implementeringen av den föreslagna styrningen. Det är både av inom- och utomvetenskaplig relevans att undersöka styrningen i Sverige på detta sätt, samt att kategorisera typen av styrning för vidare förståelse av dess utveckling. I denna undersökning har ett skriftligt material använts trots att det finns muntligt förda seminarier och uttalanden att komma åt i och med arbetet med delegationen. Fortsättningsvis utgör det publicerade materialet en mer enhetlig källa för analys, då även de diskussioner som förts legat till grund för delbetänkandet. Då diskussion så väl som rapporterna i rapportserien även har legat till grund för delbetänkandet, och kommer ligga till grund för det kommande slutbetänkandet, har det istället används en rapport för att komplettera studien.

Avgränsningar som gjorts i valet av material för undersökningen har bland annat skett i val av empiriskt material som representerar tillitsdelegationen. De dokument som används är tillitsdelegationens delbetänkande och en rapport. Rapportserien består av tre delar men endast en rapport används för analys. Detta beror på att den i raden första rapporten redogör för en bakgrund för styrning specifikt i kommunal skolpolitik mellan år 1950 och år 2000. Då delegationen ska vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal så väl som statlig verksamhet (dir. 2016:51) och denna uppsats strävar efter att undersöka tillitsdelegationens funktion i samtliga nivåer av offentlig verksamhet, framför allt kommande styrning, kommer denna rapport inte att användas för undersökning. Den tredje i raden av rapporter kommer inte heller att användas då den syftar specifikt till att definiera styrning med ”performance management” och ”performance appraisal”, vilket inte säger något om tillitsdelegationens inställning till de aspekter som undersöks.

4.2.1 Tillitsdelegationens delbetänkande och rapportserie

Här presenteras innehållet i delbetänkandet och rapporten kortfattat. Det bör även nämnas att rapporten inte är ett bidrag från tillitsdelegationen, utan utgör underlag för hur delegationens övriga material kommer utformas.

I delbetänkandet ”Jakten på den perfekta ersättningsmodellen - vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?” redovisas en fördjupning i frågan om en ersättningsmodell och utredningens utgångspunkter presenteras. Kritiken mot

tidigare förvaltningspolitik redovisas med definitioner och metoder för framtida tillitsbaserad styrning. Målet med styrningen presenteras vara välfärdstjänster av hög kvalitet, och utformningen av typen av styrning problematiseras. Vidare presenteras ersättningsmodellens roll i ett kontext av hälso- och sjukvård samt social omsorg och visar på betydelsen av modellen för styrningen. Betydelsen av modellen för medarbetares handlingsutrymme utvecklas och förklaras i förhållande till olika aspekter så som samverkan, verksamhetsutveckling och innovation. Slutsatser och rekommendationer följs av en avslutande konsekvensanalys där konsekvenser för bland annat medborgare, offentlig sektor, verksamhetsutveckling och jämställdhet presenteras. (SOU 2017:56)

Rapporten som används från rapportserien, ”Tillitsbaserad styrning och ledning - Ett ramverk” är skriven av Louise Bringselius som är forskningsledare för delegationens sekretariat. I denna rapport presenteras hur tillitsdelegationens idéer har sitt ursprung i kritik mot NPM och förslag för dess arbetssätt och värderingar. Tidigare forskning kring byggande av tillit och definitioner av tillit presenteras följt av tre hörnstenar i tillitsbaserad styrning och ledning, kultur, organisation och styrning. Grundläggande principer för tillitsbaserad styrning följer och presenteras i form av en värdegrund. Ett förslag till teoretisk definition av den nya typen av styrning baserat på det tidigare nämnda materialet redovisas. Tillit mellan olika nivåer av organisation och relationer presenteras och ett kritiskt förhållningssätt till detta och föreslagna metoder för att uppnå relationerna samt ett konkret exempel avslutar rapporten. (Bringselius 2017)

4. Teoretiskt ramverk

4.1 Centrala aspekter

De aspekter som används i modellen har valts utifrån vad som visat sig mest framträdande i litteraturen kring de olika styrmodellerna, samt utifrån vad som kan utgöra en relevant och intressant resultatbild för studiet av tillitsdelegationen. Utgångspunkten är att få en översiktlig bild av den önskvärda styrningen i modellen, och hur dessa ändringar förhåller sig till regel och resultatstyrning i synen på effektivitet. Dessa första två aspekter har valts då de utgör en grund i hur styrningen går till samt presenterar dess övergripande målsättningar. Vidare undersöks synen på medborgarens inflytande, vem som bestämmer samhällsnyttans definition och hur styrformerna förhåller sig till ett offentligt etos. Dessa undersöks då ett utbrett fokus på medborgaren samt en diskussion kring värdegrund och etos framkommer som centralt för utredning i de direktiv och rapporter som föranleder delbetänkandet. Chefers mål och ledningens roll är något som visat sig med tydliga skiljelinjer mellan modellerna och kopplas även till både hur samhällsnyttan definieras samt regel- och resultatstyrningen och kan därför visa på praktiska exempel av styrningens effekter.

4.1.2 Analysverktyg

Analysverktygets syfte blir att underlätta arbetet genom att kategorisera och identifiera relevant information från det teoretiska materialet som ligger till grund för studien. Modellen används även för att lättare och mer systematiskt kunna svara på de uppställda frågeställningarna. Fortsättningsvis kommer dessa aspekter redovisas mer ingående nedan i sitt kontext för vardera styrform.

Modell 1. Jämförelse av styrmodeller

	Traditional Public Management	New Public Management	Public Value Management
Tillvägagångssätt för önskvärd styrning	Kontroll och uppföljning av politikens input; Tjänster övervakas i byråkratisk process och styrande av inflytande.	Kontroll av input och output på ett sätt som säkerställer hållbar ekonomi, kostnadseffektivitet och en lyhördhet gentemot konsumenterna.	Uppnå samhällsnytta och effektivitet i verksamheten genom att arbeta nära medborgaren.

	Traditional Public Management	New Public Management	Public Value Management
Regel- och resultatstyrning för effektivitet	Regelstyrning genom nedbrytning av uppgifter till specifika instruktioner för personal att följa.	Mål- och resultatstyrning genom upprättande av höga prestationsmål för verksamheten.	Kontinuerlig utvärdering av att aktivitet följer syfte och uppnå ökad samhällsnytta.
Synen på medborgaren och dess inflytande	Inflytandet är begränsat till rösträtt i val och röster hörs genom press på partier.	Begränsat till administratörers tolkning av resultat från kundundersökningar.	Medborgare har en fundamental roll som nyckelaktörer i utformning av offentlig verksamhets styrning.
Definitionen av samhällsnytta	Fastställs av politiker och experter; till liten del av offentligheten.	Individuella preferenser tolkas av resultat från kundundersökningar framtagna av politiker och/eller chefer.	Individuella och offentliga preferenser bestäms genom process av dialog kring resultat och målsättning.
Inställning gentemot ett offentligt etos	Offentlig sektor har monopol på offentligt etos och all dess verksamhet jobbar mot detta.	Ett offentligt etos ska vara grundat på affärsvärden och gemensamt för privat och offentlig sektor.	Ingen specifik sektor definierar offentligt etos men upprätthållande av relationer genom delade värderingar i alla serviceenheter är centralt.
Chefers roll och ledningens mål i offentlig verksamhet	Att se till att politiska beslut och lämpliga förfaranden följs.	Att bistå med definition av och mötande av överenskomna prestationsmål.	Utforma nätverk genom öppen dialog, leverans och fastställa systemets generella kapacitet. Skapa tillit genom att kunna garantera kvalitet i tjänster.

Källor: (Piffner, 2004), (Denhardt & Denhardt 2011), (Moore, Mark 1995), (Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2011), (Stoker 2006), (O'Flynn 2007)

4.2 Traditional Public Management

Max Webers framställning av den optimala styrningen talar för kontroll uppifrån och ner i en hierarki där politiken, som är baserad på regler och regleringar baserade på offentlig rätt, bestäms i det högsta ämbetet och utförs av myndigheter i nedstigande led där varje ledning och enskild tjänsteman rapporterar tillbaka till toppen av hierarkin. (Pffner, 2004:2)

Webers huvudsakliga karaktärsdrag för den traditionella styrningen sammanfattas av Guy Peters i sex punkter: 1) Opolitiska tjänstemän; 2) Hierarki och regler; 3) Produktivitet och stabilitet; 4) Institutionell tjänstemannakår; 5) Intern kontroll; 6) Rättvisa, utåt och inom organisationen. (ibid.)

Den traditionella teorin för offentlig förvaltning präglas även av en tydlig regelstyrning där varje uppgift bryts ner i små beståndsdelar som är enkla att följa och på så sätt kontrollera. Regelstyrningen som Weber (1947) förespråkar kommer från en föreställning om att organisationer med denna typ av styrning vinner tydlighet kring var auktoriteten bland medarbetare ligger, samt att den menas förtydliga fördelningen av arbetsuppgifter och vilken kompetens som bör användas vart. (Weber 1947:330-332)

För att uppnå effektivitet och sätta mål dras en tydlig skiljelinje mellan politik och administration som i förhållande till de politiska besluten ska vara opartiskt ansvariga för implementering. Även om mätbarheten av effektivitet och produktivitet är relativt komplext menar TPM på att detta görs bäst i och med uppföljning av mängden resurser som används, mätning av politikens input. Traditionellt sett har mätningar skett av bland annat mängden personal, total summa, mängden energi förbrukad m.m. vilket bidrar med fortsatt möjlighet att fastställa legitimitet då det kan bevakas var resurser går och att de utnyttjas korrekt. Effektivitet uppnås därför lättast genom kontroll av input och uppföljning på samma sätt. (Pffner 2004:7-8)

Synen på medborgares inflytande, då dess roll inte utgör en del av grunden för denna styrning, talade inte helt emot en direkt demokrati men ansåg detta som en osannolik funktion för ett effektivt beslutsfattande. På så sätt begränsar denna styrning medborgarens inflytande till att sätta press på sina politiska partier som i sin tur menas vara flexibla nog att balansera och bemöta behov. Medborgare antas ha ett utbrett ointresse för politiken vilket i styrformen bidrar till formande av en elitistisk demokrati där politiska ledare som tar sig fram i och med de politiska partierna istället är de som ansvarar för den demokratiska processen. (Stoker 2006:44-45)

Styrformer skiljer sig i vart politikens målbild och värdegrund skapas och vi återkommer då till den tidigare nämnda hierarkin och en implementering genom tjänstemän som befinner sig åtskilda från de beslutsfattande organen. Inom traditionell förvaltning är det därför politiker och experter som ansvarar både för hur definitionen av samhällsnytta bestäms men även för hur ett offentligt etos utformas. Detta offentliga etos ska genomsyra politiken vilket ska följas av resterande grenar av förvaltning och dess tjänstemän (Stoker 2006:44). I och med att offentlig sektor i traditionell förvaltning är bärare av detta offentliga etos skiljs den även i denna styrmodell till stor del från privat sektor (Osborne 2010:11).

Chefers roll inom traditionell förvaltning är framför allt att agera ansvariga verkställare av politiken och ska på samma sätt som vilken byråkrat som helst under de beslutsfattande organen rätta sig efter politiska beslut och ha som uppgift att rapportera uppfyllelse av mål och ha som målsättning att dessa i största möjliga mån möts. (O'Flynn 2007:361)

4.3 New Public Management

New Public Management är den modell för styrning vars namn myntades av Christopher Hood (1991) och innebär de reformer som skett i förvaltningspolitik sedan slutet av 1900-talet (Hood 1991:3). Christopher Hood (1991) definierar NPM utifrån sju ledande rubriker, styrning, prestation, kontroll över politikens utflöde, decentralisering, konkurrens och privatiserad styrning (Hood 1991:4-5).

NPM har med dessa utgångspunkter definierats på många håll och en av utgångspunkterna i litteraturen kring NPM är att fungera optimalt för det nya samhälle styrningen ska verka i. Samhället hade omformats från industri- till informationssamhälle och ekonomiskt värde lades snarare i information och effektivitet snarare än i industriell produktion. Även om produktivitet fortfarande stod som målbild krävdes en ny form av styrning för dessa strukturer. (Piffner 2004:4)

Det mest utbredda användandet av NPM i västerländsk styrning har varit för att skapa en modell där det erbjuds ett större utbud av offentliga tjänster i och med en mer marknadsorienterad förvaltning. Tillvägagångssättet för styrningen är alltså att införskaffa ett ekonomiskt monopol i offentliga tjänster som ska skapa nya verktyg för dess funktion och nya motivationer. (Stoker 2006:45)

Effektivitet med fokus på bland annat bättre utnyttjande av resurser och kostnadseffektivitet följde som ett huvudsakligt syfte med NPM. Då fokus inom TPM ligger på mätning och uppföljning av input så betonar NPM till större del ett fokus på produktivitet genom att mäta både input och output. (Pollitt & Bouckaert 2011, s.10)

Effektivitet ska inom NPM uppnås genom att skapa en röst för medborgaren i en roll som konsument där det offentliga som producent utmanas och pressas till att prestera i och med konkurrens. På så sätt kan medborgaren kräva den service som eftersträvas och ha större inflytande i politiken som förs. Produktiviteten ska även bevakas av högre organ i det offentliga men på ett längre avstånd än tidigare genom inspektion och reglering för att kontrollera kostnadseffektiviteten och att dess mål möts. (Stoker 2006:47)

Den mål- och resultatstyrning som NPM förespråkar i sin strävan efter effektivitet innebär främst en förändring i hur politiska processer övervakas och utförs, och kan ses som en princip som ska genomsyra verksamheten och styra byråkratin bort från regelstyrning där processer tidigare varit detaljerade. Som tidigare nämnt ska målen bestämmas genom en pågående dialog med kunderna för att följa upp resultat, öka den enskilda ledningens autonomi samt minska detaljstyrningen i förvaltningens processer och utförande för ett bättre resultat i offentliga tjänster med stärkt kontroll. (Christensen et al, 2002:)

Till skillnad från den Weberianska modellen spelar beslutsfattare inte en omfattande roll som överhuvuden med monopol på den demokratiska processen. Medborgares inflytande är därför mer öppet men även begränsat till en kundroll där dess kanaler in i förvaltningen består av kundundersökningar och administratörers tolkningar av dessa. Även om politikerna återstår så är deras roll i denna styrning snarare att sätta upp tuffa mål och tillsätta mål utifrån samhällsnyttan som tas fram genom en, så som tidigare nämnt, byråkratisk process med grund i kundernas behov. (Pfißner 2004:5-6)

NPM eftersträvar även ett avskaffande av den traditionella Weberianska styrningen då modellen till stor del avvisar de tidigare hierarkiska idéerna och framhäver en platt organisation som vänder sig till de som politiken påverkar genom att öppna upp en marknad där medborgaren är kunden. I denna organisation av styrningen är ett offentligt etos bestående av att de betonade värdena i privat sektor ska gälla marknaden i sin helhet med det offentliga inkluderat. Dessutom framhävs i detta etos ett större fokus på affärsmässiga värden än vad som i tidigare modeller framkommit. (Osborne 2010:11)

Styrning genom New Public Management strävar även efter att bidra till chefernas utrymme att agera mer fritt i sin yrkesroll och ledningen har ett ökat utrymme att leda utan att politikens beslutsfattare tvingas kompromissa kring sina målsättningar. Instruktioner till chefer sker endast genom definition av produktivitetsmål och överenskomna processer kring mätning snarare än genom den typen av byråkratisk regelstyrning som NPM syftar till att röra sig bort från. Politiker återinträder i processen endast då det ska utvärderas huruvida de uppsatta målen som cheferna ansvarar för har mötts (Stoker 2006: 46). Chefens roll med större utrymme för eget ansvar ska främja en mer dynamisk förvaltning där både rekrytering och anpassning till kundens och verksamhetens behov kan ske mer flexibelt vilket anses legitimt så länge dess handlingar följer ansvaret i anställningskontrakt och offentlig rätt (Pfißner 2004:6).

4.4 Public Value Management

Parallellt med de tidigare nämnda styrformerna TPM och NPM har styrmodellen Public Value Management (PVM) utvecklats, vilken utgörs av influenser från teorier och synvinklar som tagits fram av tankesmedjor och icke-statliga organisationer så väl som av forskare och verksamheter inom offentlig sektor. Mark Moore (1995) banade väg för diskussionen om Public Value som styrform genom sin utvecklade teori för hur chefer och ledningar kan agera som skapare av samhällsnyttan (Moore 1995). Vidare har översättningen av Public Value i texten benämnts som samhällsnytta.

Utvecklingen av PVM som styrform har skett genom en syn på tidigare förvaltningsmodeller som otillräckliga i potentialen att ta tillvara på samhällets behov och medborgarens roll i styrningen och menar på att byråkratin gjorts för otillgänglig genom komplicerade system och detaljerade svårtolkade processer. Detta menas i sin tur passivisera invånarna till mottagare av tjänster som inte utformats för deras behov. De som talar för denna modell ifrågasätter även

konkurrens och ekonomiska aspekter som grundläggande incitament i en fungerande förvaltning. I likhet med de frågeställningar som föranledde idéerna kring NPM försöker även PVM hitta svar på hur verksamheten kan optimera relationen mellan resurser, tjänster och medborgare och hur detta på bästa sätt förvaltas och följs upp. (Guthrie & Russo 2014:1)

En av de huvudsakliga utgångspunkterna i Public Value Management i denna relation är grundantagandet att de medborgare som påverkas av politiken som förs ska vara en stor del av dess utformning. Centrala moment är även att ta tillvara på professioners kompetens som finns i offentlig sektor och vikten av att utveckla nya och mer anpassade frågor i kontroll och uppföljning av tjänsternas effektivitet. Den tidigare nämnda samhällsnyttan framkommer som ett centralt koncept. (ibid.)

Även effektivitet och uppföljning ser annorlunda ut inom PVM som menar på att styrning varken ska rikta in sig på input eller output exklusivt, utan ska anpassa mätningen till verksamhet den berör då olika tjänster och organisationer mäts bäst på skilda sätt. Ett skifte sker i modellen från att centrera kostnadseffektiva lösningar till ett fokus på tillförlitlighet och att kunna möta kollektiva preferenser. Denna syn på effektivitet skiljer sig alltså till stor del TPM och NPM samtidigt som effektivitetskriteriet kan även menas avtagande i sin helhet. Vidare kan man se en tydlig skiljelinje i PVM och tidigare reformer i och med vad som kan menas innebära ett paradigmskifte då definitioner av effektivitet, pålitlighet och rättvisa omdefinieras. (O'flynn 2007:359)

PVM vilar på en grundtanke om att byråkratins tjänstemän i nära kontakt med medborgaren kommer att agera för samhällets bästa. Därav skulle PVM i styrning innebära en omvälvning från samhällen som präglas av NPM då detta skulle innefatta nya sätt att se på offentlig verksamhet, hur politiken formas och hur tjänster utförs. (ibid.)

Samhällsnyttan och vad som är av värde i politiken framkommer i styrmodellen genom att den syftar till att ta ett steg närmare invånarna än vad NPM tidigare lyckats åstadkomma, och menar på att definitionen måste uppkomma och omvälvas konstant genom direkt dialog med de som är berörda av politiken. Relationen till medborgaren bör vara utformad i likhet med en aktieägares inflytande i ett bolag och ska alltså förhålla sig som ägare gentemot det offentliga. För att uppnå effektivitet ska det då tas tillvara på medborgarnas kompetens och behov från varje enskild verksamhet. (Stoker 2006)

När man ser till PVM och ett offentligt etos har det av förespråkare bland annat diskuterats i förhållande till synen på en allmän medborgarservice som inte är begränsad till det offentliga. Denna medborgarservice bör sträcka sig både till den privata sektorn samt till idéburen sektor då samhället idag lägger allt större vikt på att även privata verksamheter organiserar sig i en social roll. Fortsättningsvis kan det därför vara av stor vikt att detta etos för en ökad samhällsnytta även utvecklas i privata tjänster. Aldridge och Stoker (2002) som förespråkar denna styrmodell föreslår fem punkter för att upprätthålla ett offentligt etos som föreslås ska gälla alla serviceinriktade verksamheter. De sju punkterna består av; 1) Ett starkt fokus på produktivitet genom konstant flexibilitet; 2) Transparens och betonad öppenhet för ökad pålitlighet; 3) Kapacitet att möta

rättigheter för alla tjänsternas brukare; 4) Ansvarsfull rekrytering där personalen kan förutsättas vara kompetent, motiverad och professionell; 5) Bidragande till en allmän samhällsnytta genom samarbeten mellan sektorer för att kunna möta samtliga medborgares behov. (Aldridge & Stoker 2002:7-8)

Chefsrollen definieras på nytt i PVM och chefer möts av en mer nätverkande uppgift, att kunna möta skilda mål samt vara öppen för att lära sig överlägga och driva kommunikation för att förbättra verksamheten och öka samhällsnyttan. Även chefernas kompetens blir flytande då rollen som chef till stor del ska innebära utveckling av vad som fungerar i just dennes verksamhet och förväntas använda sin kompetens för att forma sin organisation i större utsträckning än i tidigare styrning (O'Flynn 2007:361-363). O'Flynn (2007) uttrycker att dessa nya kvaliteter i chefsrollen kan innebära en omfattande förändring vars utveckling kommer kräva stor betoning i en ny förvaltningsmodell (O'Flynn 2007:363).

Slutligen kan man uttrycka att förespråkare för PVM är missnöjda med den ekonomiskt inriktade ingången som NPM har att erbjuda men motstridiga att återgå till en traditionell hierarkisk offentlig förvaltning och menar på att en ny modell behöver utvecklas i det nätverkssamhälle som dagens offentliga förvaltning utvecklats och bör fortsätta utvecklas med. (Stoker 2006)

5. Resultat

I texten nedan presenteras resultat som tagits ur de två dokument som utgör materialet för tillitsdelegationen. Innehållet presenteras med utgångspunkt i de ovan nämnda sex aspekterna i modell. 1. Fortsättningsvis presenteras en analys av detta resultat följt av en diskuterande slutsats.

5.1 Tillvägagångssätt för önskvärd styrning

Offentlig sektor har fått utstå vid kritik rörande NPM och hur dess detaljstyrning gör verksamheter stillastående, höjer arbetsbördan i och med onödigt administration och skapar avprofessionalisering hos de yrkesverksamma närmast medborgarna. Professionsbaserad styrning där yrkesprofessionella står på frontlinjen för styrningens utformning har uppkommit som ett bemötande till kritiken mot NPM och har utvecklats genom tillitsdelegationen i Sverige. (Bringselius 2017: 5)

Förespråkare för tillit i styrning menar på att avtagande fokus på administrativt ansvar bestående av rapportering och dokumentation har lett till att potential för en mer lönsam styrning. Detta lämnar utrymme för ökat fokus på brukare av politiken. Rapporten av Bringselius (2017) bidrar med teoretiskt underlag för delbetänkandet och här definieras syftet med tillitsbaserad styrning och ledning som ökande av tillit till de yrkesverksamma som bemöter brukare av politiken och brukarna själva. Tillvägagångssättet för detta tillitsskapande utgår ifrån tre sammansvetsade hörnstenar där tilliten bör utvecklas, kultur, styrning och organisation. (ibid.)

Delegationens delbetänkande definierar vidare tillitsbaserad styrning i form av en teoretisk definition som lyfter följande tre punkter. Tillitsbaserad styrning är 1) fokuserad på syftet med verksamheten och medborgares behov där varje nivå i politiken verkar för att; 2) främja samarbete och helhetsperspektiv; 3) bygga relationer baserade på tillit och; 4) främja förmåga, välvilja samt integritet. (SOU 2017:56 S.47)

Utgångspunkter som framkommer i delbetänkandet är att skapa en styrning där varierande behov kan tillgodoses, att skapa en förutsägbarhet i leverans av tjänster med möjlighet till inflytande och anpassning samtidigt som både en demokratisk och ekonomiskt effektiv förvaltning måste främjas genom en gemensam statlig värdegrund. (SOU 2017:56 S.21)

En annan utgångspunkt i tillitsdelegationens tillvägagångssätt är en minskad standardisering av processer samt insikt om att en typ av styrning knappast kan implementeras i samtliga verksamheter. Tillit åstadkommer man när medborgare får individuella behov mötta genom en lyhörd process där de själva har inflytande och känner tillit till samtliga nivåer av förvaltning. (SOU 2017:56 S.33)

5.2 Regel- och resultatstyrning för effektivitet

Den effektivitet som betonas inom tillitsdelegationens teoretiska grund uppnås genom att ta tillvara på kompetens för bästa möjliga utfall för brukare. Den administrativa trend i förvaltning där detaljstyrning är centralt försvårar samverkan och gör verksamheten mindre effektiv då brukarens behov inte kan mötas i rätt tid samt försvårar mötande av mer komplexa behov. (Bringselius 2017:3)

Flexibilitet, fokus på brukaren, en stärkt verksamhet, en god arbetsmiljö men främst effektiviteten uppnås genom styrning med mer tillit. Effektiviteten gynnas av en förvaltning där gemensamma mål nås i och med institutionellt samarbete och en minskad administrativ börda för de yrkesverksamma. (ibid.)

I den tillitsbaserade organisationen uppnås effektiviteten genom helhetssyn och utvecklade system för att främja kunskapsutveckling vilket kan innebära allt från ökat skapande av utbyten mellan verksamheter och sektorer till att främja en evidensbaserad verksamhet. Detta arbetssätt kan benämnas som kunskapsstyrning där kunskap utvecklas på en organisatorisk nivå främst genom interaktion mellan människor. Det är här som de tre hörnstenarna samverkar och kultur blir tillsammans med organisation och dess styrning ett viktigt inslag för tillitsfull effektiv förvaltning (Bringselius 2017:11). En metod för styrningen blir vidare att göra sig av med dessa icke-evidensbaserade metoder men kräver även en ökad betoning på ansamling av kunskap, forskning och uppföljningar (SOU 2017:56 s. 55).

I rapporten av Bringselius (2017) framkommer i politikens implementeringsprocess ett behov av utvecklad kvalitetsstyrning då detta anses vara en svag länk i effektiv styrning som inte är specifik nog för varje enskild verksamhet. I samband med en tillitsbaserad styrning kan det vara gynnsamt att göra sig av med onödigt ekonomiskt fokus men samtidigt skapa en samverkan mellan kvalitets- och ekonomistyrning. Styrning genom att bryta ner verksamheten i splittrade delmål undviks i denna styrning och menas medföra risker för att verksamheten splittras och skiftar fokus från brukaren av politiken. (Bringselius 2017:12-16)

De typer av styrning som slutligen presenteras i delbetänkandet är normstyrning, prestationsstyrning, regelstyrning och ekonomistyrning. Tillitsbaserad styrning tar sikte på att använda sig av samtliga typer. Användandet av regelstyrning är debatterat och förutsättningarna för att denna ska kunna användas för tillit är att diskussionen om lagar och regler inte ska vara trögflytande samt att kanaler ska finnas för att kunna diskutera dessa i förhållande till samtliga typer av myndighetsutövning (SOU 2017:56 s.51). Samtidigt handlar användandet av ekonomistyrning i detta fall om en anpassning av denna för varje verksamhet för att undvika en onödig detaljstyrning. Så som nämnt även i kunskapsunderlaget är normstyrning en viktig aspekt av den nya styrningen och chefer får här en utökad roll i och med ett ansvar som upprätthållande av en värdegrund (SOU 2017:56 s.53).

5.3 Synen på medborgaren och dess inflytande

Samarbetet mellan invånare och förvaltning är en grundläggande aspekt för denna föreslagna styrning och förändringarna som söks syftar till att just förändra förhållningssättet institution och brukare emellan. Medborgare ska ha möjlighet att påverka när politiska beslut inte är effektiva och det ska vara möjligt för medborgare och medarbetare att lyfta dessa frågor mot högsta politiska nivån. Dialog och öppenhet betonas och nätverksstyrning nämns som grund i styrningen och mötet mellan brukare och byråkrati i ett nätverk blir centralt. (Bringselius 2017:6)

Då de avgörande parterna i huruvida staten tillhandahåller tjänster av god kvalitet, rättssäkerhet, tillgänglighet och jämlikhet är medborgarna, anses de fundamentala i den tillitsbaserade styrningen. Då mål- och resultatstyrning har medfört att målsättningar så som behovsstyrning, likvärdighet och ändamålsenlighet inte alltid blir mötta är det av största vikt att inkludera medborgarna i framtida styrning, involvera de som politiken tjänar (SOU 2017:56 s.178). För att etablera tillit är det grundläggande att medborgaren ska ha rätt och möjlighet att även överklaga beslut som i sin tur måste kunna korrigeras. För att detta ska kunna ske är transparens även ett viktigt kriterium i denna styrning. Medborgaren ska ha möjlighet att få inblick för att kunna avgöra om de verksamheter som är offentligt finansierade verkar mot sina mål och löften enligt tagna beslut (Bringselius 2017:20).

5.4 Definitionen av samhällsnytta

Definitionen av styrning av god kvalitet beskrivs i delegationens delbetänkande som;

”God kvalitet uppstår när medborgarens behov tillgodoses genom att utgångspunkter från såväl medborgare, medarbetare som politik tillvaratas.” - SOU 2017:56 s.70

På samma sätt som tjänstemän kan ses som demokratins väktare menar Bringselius (2017) även att brukaren ska ta del av den rollen då de som mottagare av politikens utflöde kan spela stor roll i utvecklingen av tjänster. Visselblåsning menas även ha potential att utvecklas både så att det når medborgare men även så att det som uppdragas inte alltid är missförhållanden, utan även konkreta förslag för verksamhetens förbättring då det på så sätt kan tas tillvara ett ännu bredare spektrum av kompetens. (Bringselius 2017:18)

Även yrkesprofessionella har en stor roll i politiska beslut, både i förberedelse av dessa, vid implementering och i uppföljning och utvärderande. Denna roll ska kvalitetssäkra besluten och undvika hierarkiska uppdelningar mellan det politiska och de verkamma i kontakt med brukare. Tillit skapas här genom att ha en konsistens över tid där det finns ett faktiskt inflytande och genom att öppna upp dialog och inte separera olika nivåer av förvaltning som överlägsna andra när det gäller beslutsfattande. (SOU 2017:56 s.55)

5.5 Inställning gentemot ett offentligt etos

I rapporten av Bringselius (2017) diskuteras även den statliga värdegrunden och ett offentligt etos. Det etos eller värdegrund som uttrycks lämplig för en tillitsbaserad styrning, i kombination med lagar och regler, beskrivs som informell. Detta etos består av värderingar, attityder och kultur (Bringselius 2017:3). En öppenhet för oliktankande betonas, och det lyfts fram hur en organisation bör inse värdet av mångfald till skillnad från den homogena kultur som tidigare ansetts önskvärt. Samtidigt som tillvaratagande av mångfald beskrivs som viktig, menas det trots detta krävas en grundläggande värdegemenskap (ibid.).

I denna värdegemenskap nämns helhetsperspektivet återigen vilket innebär att offentlig sektor och dess tjänstemän förväntas opartiskt ansvara för mer än personliga intressen samt den demokratiska processen och syftar till ett etos där alla medborgares behov blir centrala. (SOU 2017:56 s.48-49)

Delbetänkandet menar vidare på att en kultur präglad av välvilja och integritet med en gemensam värdegrund att stå på är viktigt för att skapa tillit och varje verksamhet ska jobba utifrån detta men även ha en egen målsättning där ytterligare värderingar kan skilja sig. (SOU 2017:56 s.55)

Varje enskild verksamhet har därför inte heller ett behov av en egen värdegrund, utan förvaltningen ska enas på en högre nivå i de värden som uttrycks i den statliga värdegrunden och vidare ska alla delar av organisationen förenas i arbetet mot tillit genom brukarfokus, helhetssynen, samt gemensam motivation att jobba för den enskilda verksamhetens kärnuppdrag. (Bringselius 2017:21)

5.6 Chefers roll och ledningens mål i offentlig verksamhet

I underlaget för tillitsdelegationen av Bringselius (2017) möts man av rubriken ”tillitsbaserad styrning och ledning”. Det utvecklas vidare att ordet ledning lagts till för att belysa den betydelse som den lokala organisatoriska nivån har, och organisation framkommer som en av de tre hörnstenar som representerar denna styrning. (Bringselius 2017:4)

Den bedömning som läggs fram i tillitsdelegationens delbetänkande visar även den på att ledning och därav chefer är en viktig länk i skapande av förutsättningar för att utforma styrningen i den egna organisationen och för att skapa fungerande relationer mellan brukare och medarbetare (SOU 2017:56 s.134). Yrkesetiken blir inte bara ett viktigt inslag bland de brukarmötande tjänstemännen utan har även en roll bland chefer även om den kunskap som chefer förväntas ha kan komma att skifta (SOU 2017:56 s.180).

Utifrån kunskapsunderlaget i rapporten av Bringselius (2017) kan chefer i sin roll behöva ta ett steg tillbaka och förhålla sig öppna inför nya arbetsätt där de inte ska förväntas kunna allt. Den kultur som behöver skapas med hjälp av cheferna är en av tillit, brukarfokus och öppenhet vilket gör att uppgifterna inför detta styrningssätt kommer se annorlunda ut. Chefernas roll kommer bli mer medlande än tidigare och uppgiften blir allt mer beroende av lyhördhet för att

kunna lyfta fram kompetens och skapa ett samarbete utifrån vilken uppgift som ska lösas (Bringselius 2017:10). Chefer kommer fortfarande ha ett betydande verksamhetsansvar, men rollen blir mer delegerande än styrande och kontrollerande då chefer snarare ska uppmuntra medarbetare till självständighet och kompetensutveckling (ibid.).

Målet med ledningen i denna styrning är att skapa ett samspel mellan de tre hörnstenar som nämnts tidigare i texten, kultur, styrning och arbetsorganisation. Ett av ledningens mål i styrningen blir därför att vara lyhörd gentemot den kultur som präglar verksamheten för att undvika risk för ineffektivitet och skapande av spänningar och konflikter. (ibid.)

Ledningens uppgifter kan dock komma att skifta beroende på verksamhetens behov. Balansen som ska uppnås står mellan ledning genom normer och värderingar och ledning genom kontroll, lagar och regler även om det som ska eftersträvas alltid är så lite detaljstyrning som möjligt (SOU 2017:56 s. 151). En verksamhet där det mellan politiker, chefer och medarbetare råder skilda åsikter och uppfattningar kring syfte och målsättning kan till exempel visa sig vara i större behov av kontroll. Detta spelar även in på den tidigare nämnda synen på effektivitet som kan behöva uppnås med olika medel beroende på verksamhet (SOU 2017:56 s.149).

6. Analys

Utifrån frågeställningarna som nämnts tidigare i uppsatsen kommer det nedan föras en diskussion kring resultatet. Diskussionen förs kring de aspekter av styrning som redogörs för i analysverktyget.

När vi ser till tillvägagångssätt kan man se att tillitsdelegationen uttrycker misstycke för uppföljning och administration i och med den detaljstyrning som menas följa av en för tät kontroll (Bringselius 2017:12-16). Det tillvägagångssätt som betonas är baserat på relationer och nätverkande mellan alla beslutsnivåer av förvaltning samt med medborgarna oavsett beslutsnivå (SOU 2017:56 s.178). I detta avseende skiljer sig styrningen avsevärt från Traditional Public Management (TPM). Där kan en tydlig hierarki urskiljas och beslutsfattarna syftar inte till kontakt med medborgaren mer än genom partier (Stoker 2006:44-45). Tillitsdelegationen uppkom till stor del som ett svar då New Public Management (NPM) ansågs fokusera mer på kostnadseffektivitet och administration för att nå mål, än genom att möta brukare och anpassa sig till komplexa behov (Bringselius 2017:5). Därav kan man mena på att tillvägagångssättet för förvaltningen med den nya styrningen inte stämmer överens med den som NPM förespråkar även om tillitsdelegationen inte utesluter möjligheten till resultatstyrning (SOU 2017:56 s. 51). Däremot kan vi urskilja likheter med PVM där samhällsnyttan står i fokus. Tillitsdelegationens delbetänkande synliggör ett utbrett fokus på brukarens behov (SOU 2017:56 S.33). Detta kan menas vara en indikation på influenser från PVM, där skapande av samhällsnytta är centralt i likhet med tillitsdelegationens brukarfokus.

Om vi istället jämför hur de olika modellerna jobbar mot effektivitet kan vi se hur tillitsdelegationen rör sig från den syn på effektivitet som dominerar TPM. TPM syftar till att effektivitet uppnås genom att bryta ner uppgifter för personal att följa (Weber 1947:330-332). Tillitsdelegationen syftar istället till att göra dessa processer så åtkomliga som möjligt för de yrkesverksamma (SOU 2017:56 s.55). Styrningen genom NPM strävar snarare efter effektivitet genom mål- och resultatstyrning, och det kan anses att det återspeglas att delegationen utvecklats i ett samhälle som länge präglats av NPM. Målsättningarna genom resultatstyrning visar sig nämligen i flera avseenden bestå i en tillitsbaserad modell även om de utvecklats till att vara mer villkorade av huruvida de är relevanta för den enskilda verksamheten (SOU 2017:56 s.51). På samma sätt kan man mena på likheter med PVM som talar för en utbredd anpassning av mätningar i verksamheter som anpassas till varje enskild verksamhet. Man kan dock anse att tillitsbaserad styrning skiljer sig från PVM. I PVM anses det bland annat att effektivitetsbegreppet omdefinieras till krav på utbredd samhällsnytta och bortser till stor del från kostnadseffektiva målsättningar (O'flynn 2007:359). Även om tillitsdelegationen vill stärka brukarens roll i likhet med detta synsätt så står

ekonomistyrningen alltså kvar på agendan. PVM stöter till stor del ifrån sig ekonomiska incitament och tillitsdelegationen syftar till att ekonomistyrning ska kvarstå, om än försvagat, och kombineras helst med en ökad kvalitetsstyrning (Bringselius 2017:12-16). Detta kvarstående ekonomiska fokus kan snarare kopplas till NPM. NPM syftar till att öka kvalitet i tjänster, dock genom ett kundliknande bemötande, där ekonomivärden lyfts i samband med mer lyhört bemötande av brukaren.

Samtidigt kan man mena på att tillitsdelegationen visar på en trend i styrning som inte förhåller sig i likhet med någon av de teoretiska modellerna. Det visar sig en flexibilitet i typer av styrning där allt från regelstyrning till normstyrning presenteras som potentiella arbetsmetoder och inget tillvägagångssätt är det enda rätta för samtliga verksamheter. (SOU 2017:56 s.51)

Synen på medborgarens inflytande framkommer på skilda sätt i de olika modellerna. Tillitsdelegationen talar som tidigare nämnt för att skilda typer av styrning ska komma att prägla verksamheterna. Trots detta är målet av medborgare som ytterst involverade i styrning tydlig i texterna oavsett metod (Bringselius 2017:20). Om regelstyrning präglar en verksamhet ska reglerna alltså vara dynamiska och dess förändringsprocess lika så och om normstyrning präglar verksamheten ska dialog med medborgaren för att framställa dessa värderingar vara centralt (SOU 2017:56 s.178). I detta avseende kan man mena att tillitsdelegationen motsätter sig TPM där medborgarens ointresse för politiken betonas som en motivation för en elitistisk demokrati med begränsat inflytande från det offentliga. NPM har motiverats av liknande målsättningar för brukarinflytandet som tillitsdelegationens material talar för men med ett snävare syfte och synsätt på medborgaren som kund vilket inte återspeglas i tillitsbaserad styrning. Även om motivationen kring ökat medborgarinflytande är liknande i NPM och tillitsbaserad styrning kan tillitsdelegationens delbetänkande menas främst likna PVM på denna punkt, då relationen inom PVM definieras som att medborgaren ska agera som ägare i förvaltningen som i ett aktiebolag och har rätt till inflytande i dialog. Detta kan liknas vid delegationens inställning till att den som tjänsterna brukar ska vara med och utforma dem (Bringselius 2017:18). Vidare framkommer nätverksstyrning som ett begrepp i tillitsdelegationens rapport (Bringselius 2017:6). Detta mål är gemensamt för tillitsbaserad styrning och PVM som menar på öppenhet för samarbete mellan sektorer.

Ännu en aspekt som framkommer i modellerna är att man kan urskilja vart politikens utfall bestäms, vart samhällsnytta definieras. I TPM är det tydligt att samhällsnyttan bestäms i den högsta nivån av politiskt beslutsfattande där det offentliga inflytande som tidigare nämnt är ytterst begränsat. I NPM är definitionen aningen mer anpassad efter medborgaren som kund. Vidare är PVM den som mest återspeglas i tillitsdelegationen. Samhällsnytta anses vara en produkt av processer som består av konstant dialog för att kunna möta komplexa och behov på bästa sätt (Bringselius 2017:18). Detta framkommer på liknande sätt i PVM där dialog och öppenhet betonas i politikens utformning.

Inom TPM formas ett offentligt etos av de högst uppsatta politiker och experter som utgör eliten. Och de värden som betonas ska vara åtskilda de i en privat sektor och genomsyra samtliga grenar av förvaltningen. Detta skiljer sig

drastiskt från den syn på etos som NPM utvecklat som innebär ett etos som sammanvävs med privat sektor genom servicevärden och ska gälla samtliga delar av samhällets marknad med det offentliga inkluderat som en del av marknaden. Tillitsdelegationen skiljer sig från båda dessa, även om man kan se likheter i att TPM syftar till ett etos som är skilt från privat sektor. Tillitsbaserad styrning ska grunda sig i den gemensamma statliga värdegrunden men ytterligare värden ska vidare kunna skilja sig mellan verksamheter (SOU 2017:56 s.55). I likhet med den värdegrund som förespråkas av Lundquist (1998) med opartiska tjänstemän ska samma princip gälla styrningen genom tillit (SOU 2017:56 s.48). PVM liknar snarare NPM i synsätt kring ett serviceinriktat etos som inte är begränsat till det offentliga. Även om många av de punkter som betonas i detta gemensamma etos nämns i tillitsbaserad styrning så som flexibilitet och öppenhet så kan man mena på att tillitsbaserad styrning har utvecklat ett etos som snarare ska gälla på liknande sätt som det etos som förespråkas av TPM. Detta då ett gemensamt offentligt etos ska finnas även om det på en lägre nivå av förvaltning utvecklats från TPM i möjligheten till flexibilitet mellan verksamheter (Bringselius 2017:21).

Slutligen innebär varje styrform nya mål och nya roller för så väl ledningar som chefer. Det första man möts av i rapporten av Bringselius (2017) är rubriken ”tillitsbaserad styrning och ledning”. Ordet ledning visar sig centralt för den lokala organisationens funktion i styrningen (Bringselius 2017:4). Chefernas roll är till stor del skild från TPM där cheferna främst agerar verkställare av politiken som beslutats och ledningens mål ska vara att möta mål som sätts upp av högre nivåer av beslutsfattande (O’Flynn 2007:361). Chefer förväntas delegera och öppna för medling snarare än styra och kontrollera i tillitsbaserad styrning och ska se till att alla medarbetares kompetens kommer till användning på rätt plats i verksamheten (SOU 2017:56 s.134). Paralleller kan dras till PVM där chefer menas vara nätverkande och drivande av verksamhetsutvecklingen. I dessa två styrformer visar sig en flexibilitet i chefers ansvar med möjlighet att forma sin verksamhet och dess tillvägagångssätt. Detta syns inte i NPM även om man kan se likheter i hur det syftas till att öka chefers utrymme att agera fritt och på så sätt öka ledningens inflytande. Samtidigt kan NPM menas begränsa sig i hur målen sätts upp i en ledning där inflytandet från botten upp är begränsat, till skillnad från vad som försöker åstadkommas i PVM och tillitsdelegationens föreslagna nätverksstyrning där invånarnas direkta inflytande har en fundamental roll. Samtidigt kan tillitsdelegationens förslag trots detta visa på en potentiell utveckling av det dominerande NPM som även den modellen visar på målsättningar för att ge ledningen utökat ansvar i en dynamisk offentlig förvaltning.

7. Slutsats

Denna uppsats har strävat efter att svara på i vilken riktning svensk förvaltning rör sig i förhållande till tre idealtyper av styrmodeller samt att undersöka om det håller på att ske en förskjutning från NPM i svensk förvaltningskultur i samband med förslaget om tillitsbaserad styrning.

I den tillitsbaserade styrningens tillvägagångssätt kan vi se stora likheter med PVM som syftar till skapandet av en nätverkande styrning som sträcker sig mellan sektorer och i materialet skapas en tydlig skiljelinje från NPM samt den svåråtkomliga byråkrati som vidare betonas i TPM. Offentlig förvaltning som förespråkar administrativt arbete och kontroll menas motsätta sig det brukarfokus som både tillitsdelegationen och PVM talar starkt för.

Samtidigt motsätter sig inte tillitsbaserad styrning den resultatstyrning som betonas i NPM och i fler avseenden kan man se hur tillitsdelegationens metoder rör sig mot liknande motivationer som NPM, om än utvecklade, då även NPM syftar till att komma närmre medborgaren och öka dess inflytande.

Något som till stor del visat sig i tillitsdelegationens delbetänkande och i rapporten är medborgares möjlighet till inflytande och utformande av samhällsnyttan vilket betonas på skilda sätt från NPM där det inte talas om någon direkt dialog med medborgarna. Ingen tillbakagång verkar heller vara aktuell till det hierarkiska samhälle som framkommer med TPM. Dock kan det etos som diskuterats menas vara mest likt det slutna etos som framkommer i TPM men har i tillitsbaserad styrning större utrymme för att vara flexibelt och detta kan därför ses som en vidareutveckling av en aspekt från TPM. Tydliga influenser syns dock i hur PVM har en lik syn på dialog och nätverkande, där brukaren är med och utformar politiken och dess målsättningar. Även om vi här kan argumentera för ett skifte mot PVM så kvarstår dock målet att öka medborgares inflytande inom NPM. Däremot ser vi att synen på verksamhetsanpassning är i likhet med PVM, men även här kan vi urskilja kopplingen till NPM, då ekonomiska incitament delvis finns kvar från NPM på ett sätt som inte stämmer överens med ett skifte mot PVM. Om tillitsbaserad styrning dock skulle fortsätta utvecklas närmare PVM kanske vi till och med kan komma att se ett bortfall av kriteriet kring effektivitet som vi känner till det, då det argumenterats för att detta begrepp definieras annorlunda i PVM än vad som tidigare gjorts inom styrning.

Chefer och ledning har även en viktig roll i tillitsdelegationens utformning vilket skiljer modellen ytterligare från TPM där chefer är likt resterande tjänstemän, verkställare av uppställda processer och den likhet man kan se är återigen till PVM där chefer ska vara nätverkande och utformande av verksamheten. Dock ser vi återigen hur de mål för chefer som NPM strävar efter återfinns i tillitsbaserad styrning där ökat inflytande, om än utökat i en styrning mot tillit, kan ses som en gemensam målsättning.

I tillitsdelegationens material finns sammanfattningsvis aspekter av NPM kvar vad gäller effektivitet och målsättningar i offentlig förvaltning, och det kan slutligen argumenteras för att tillitsdelegationens syn på dessa aspekter innebär att tillitsdelegationen kan ses som en vidareutveckling av NPM, som kan komma att samexistera med dessa nya influenser från PVM. Detta kan i denna föreslagna typ av styrning innebära en förskjutning i hur man ser på medborgaren, flexibilitet och värderingar i ett system där man varken återgått till traditionell styrning men inte heller sökt att drastiskt byta ut styrningens mål och metoder.

7.1 Fortsatt forskning

Forskning som kan vara lämplig att följa denna studie föreslås vara en analys av den tillitsbaserade styrningen i specifika verksamheter. Vidare undersökningar kring dessa kan bidra till en ökad förståelse för den tillitsbaserade styrningens betydelse för svensk förvaltning. Samtidigt kan det vara av värde att göra liknande studier kring det kommande slutbetänkandet för en mer uttömmande bild av hur delegationen kommer att te sig i implementering.

8. Referenser

Tryckta källor:

- Rothstein, Bo (red.), 2010. *Politik som organisation*. (4:e uppl.) Lund: Studentlitteratur (tidigare SNS Förlag)
- Robert. D. Behn, 2001 *Rethinking Democratic Accountability*, Washington: Brookings
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara*. Samhällsvetenskaplig metod. Malmö: Liber.
- Widén, Pär, 2009 *Kvalitativ textanalys* (2:a uppl.) i Fejes, Andreas & Robert Thornberg (red.) *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Liber
- Moore, Mark 1995: *Creating Public Value, Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert 2011. *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. 3., [completely rewritten] ed. Oxford: Oxford University Press
- Denhardt, Janet och Robert Denhardt, 2011: *The New Public Service*, New York: M.E. Sharpe
- Lundqvist, Lennart 1998: *Demokratins väktare - Ämbetsmännen och vårt offentliga etos* Lund: Studentlitteratur
- Weber, M. 1947, *The Theory of Social and Economic Organization*. Oxford University Press, New York Inc.
- Christensen, Tom, Laegreid, Per, Roness, Paul G., Røvik, Kjell Arne, 2005, *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber, Kristianstad.

Offentligt tryck:

- SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen - Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* : Delbetänkande. [Elektronisk]. Stockholm: Tillitsdelegationen Tillgänglig: <http://tillitsdelegationen.se/delbetankande/> [03-05-18]

Proposition, 2009/10: 175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, [Elektronisk] Stockholm: Finansdepartementet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49bb22/contentassets/cffa5390f3b44441bf4859325cd386ed/offentlig-forvaltning-for-demokrati-delaktighet-och-tillvaxt-prop.-200910175> [26-04-18]

Regeringen, *Ny styrning bortom New Public Management*, 2014. Regeringskansliet. Stockholm: [Elektronisk] Tillgänglig: www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/10/ny-styrning-bortom-new-public-management/ [26-04-18]

Dir, 2016:51, Kommittédirektiv. *Tillit i styrningen*. [Elektronisk]. Stockholm: Tillitsdelegationen. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49e316/contentassets/ef675538ed2b4a21afec87a45c6fa3c0/tillit-i-styrningen-dir.-201651> [25-04-18]

Media & Artiklar:

Asplund, Kajsa, Bolander Pernilla & Werr, Andreas, 2018, *Styrningsinitiativ och professionell identitet - om prestationsvärdering i skolan, samtal om tillit i styrning, en rapportserie med bidrag till tillitsdelegationen*, Regeringskansliet [Elektronisk] Tillgänglig: <http://tillitsdelegationen.se/wp-content/uploads/2017/11/tillitsbaserad-styrning-och-ledning.pdf> [06-05-18]

Berndt, Anders 2016, *Oönskade konsekvenser av New Public Management*, Uppsala Universitet. Tillgänglig: <https://www.uu.se/nyheter-press/nyheter/artikel/?id=6424&typ=artikel> [26-04-18]

Bringselius, Louise 2017. *Tillitsbaserad styrning och ledning - ett ramverk. samtal om tillit i styrning, en rapportserie med bidrag till tillitsdelegationen*, Regeringskansliet [Elektronisk] Tillgänglig: <http://tillitsdelegationen.se/wp-content/uploads/2017/11/tillitsbaserad-styrning-och-ledning.pdf> [06-05-18]

Läkarförbundet, *Läkarupproret*, 2013, [Elektronisk] Tillgänglig: <http://upprop.nu/VGV> [27-04-18]

Stoker, Gerry 2006, *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?* University of Manchester, United Kingdom American Review of Public Administration Volume 36.1 Sage Publications

Zaremba, M: 2013 *Vad var det som dödade Herr B?*, Dagens Nyheter, 2013-02-17 [23-04-18]

- O' Flynn, Janine 2007: *From New Public Management to Public Value - Paradigmatic Change and Managerial Implications*, Australian Journal of Public Administration, vol 66, no 3
- Pfiffner, James P. 2004, *Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency*, Published: Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann, eds.
- Osborne, Stephen (red), 2010, *The New Public Governance? - Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London & New York: Routledge
- Hood, Christopher, 1991. *A public management for all seasons?*, Public Administration, vol. 69, nr 1
- Guthrie, James, Russo, Salvatore *Public Value Management: Challenge of Defining, Measuring and Reporting for Public Services In Public Value Management, Measurement and Reporting*. Published online: 11 Nov 2014; 3-17.