

Att styra med tillit

En diskursanalys av Tillitsdelegationens huvudbetänkande

Andrea Lönnback

Sanna Möllestål

Maria Sköld

Abstract

Sedan 1970-talet har den svenska förvaltningen påverkats av New Public Management. Som en reaktion på detta tillsatte regeringen år 2016 Tillitsdelegationen för att främja en mer tillitsbaserad styrning och ledning av förvaltningen. Denna uppsats syftar till att analysera diskurserna som återfinns i Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) och dekonstruera dessa i relation till New Public Management för att möjliggöra en förståelse för hur förändringsarbete inom förvaltningen formuleras. För att uppnå syftet analyseras Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) med hjälp av diskursteori och en teori om New Public Management som styrningsfilosofi. Genom diskursanalys påvisar uppsatsen fem myter som strukturerar arbetet med tillit – myten om medborgaren, myten om kontroll, myten om ledarskap, myten om tillitsvärdighet och myten om dialog. Dekonstruktion av dessa myter redogör för att det finns fler likheter än skillnader mellan Tillitsdelegationens styrningsfilosofi och New Public Management som styrningsfilosofi. Uppsatsen konkluderar att det finns hegemoniska diskurser som sätter gränser för hur förvaltningsreformer formuleras.

Nyckelord: Tillitsdelegationen, New Public Management, diskursteori, Laclau, Mouffe, Osborne, Gaebler, tillit, styrning, styrningsfilosofi, förvaltning, förvaltningsreform

Antal ord: 9 795

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Vad är Tillitsdelegationen?	2
1.3	Tidigare forskning	2
1.4	Syfte och frågeställningar	3
2	Teoretiska utgångspunkter	5
2.1	Diskursteori	6
2.1.1	Moment och element	6
2.1.2	Flytande signifikanter och myter	6
2.1.3	Nodalpunkter och ekvivalenskedjor	7
2.1.4	Objektivitet, antagonism och hegemoni	7
2.1.5	Diskursanalytikerns roll	8
2.2	New Public Management	9
3	Metodologiskt tillvägagångssätt	11
4	Material och avgränsning	13
4.1	Tillitsdelegationens huvudbetänkande	13
4.1.1	Definition av tillit	14
4.1.2	Sju principer för arbetet med tillit	14
5	Analys	16
5.1	Tillitsreformens myter	16
5.1.1	Myten om medborgaren	16
5.1.2	Myten om kontroll	19
5.1.3	Myten om ledarskap	21
5.1.4	Myten om tillitsvärdighet	23
5.1.5	Myten om dialog	25
5.2	Tillitsreformens antagonismer och hegemonier	26
6	Diskussion	28
7	Slutsatser	29
7.1	Reflektioner och vidare forskning	30
8	Referenser	31

1 Inledning

Idén för denna uppsats kom till under ett studiebesök på Stadshuset i Malmö. Ledningstrategen Mats Hansson nämnde att Tillitsdelegationen inrättats som en reaktion på styrningsfilosofin New Public Management (hädanefter NPM) inom förvaltningen. Detta väckte ett intresse hos oss att titta närmare på vad Tillitsdelegationen egentligen innebär och hur arbetet med tillitsreformen skiljer sig från NPM. Då forskningen inom detta ämne är relativt begränsad kan uppsatsen bidra till en ökad kunskap om denna nya styrningsfilosofi. Vårt intresse för ämnet baseras även på en föräning om att reformarbete inom förvaltningen förhåller sig relativt hämmat och ett antagande om att Tillitsdelegationens styrningsfilosofi därmed inte skiljer sig nämnvärt från den inom NPM. Således finner vi det fruktbart att titta närmare på det som går att finna i Tillitsdelegationens arbete.

1.1 Bakgrund

Den offentliga förvaltningen i Sverige har under de senaste decennierna genomgått omfattande reformer för hur verksamheter ska styras, ledas och kontrolleras. Dessa reformer har kommit att gå under samlingsnamnet NPM (Hall 2012 s. 64-73). Under 1970-talet började Sverige anamma NPM-liknande idéer för hur offentlig förvaltning borde styras. Den nyliberala delen av NPM etablerades i Sverige först under 1990-talet. Trots att svensk förvaltning under flera decennier faktiskt har styrts i enlighet med NPM, har konceptet väldigt nyligen blivit känt bland allmänheten och i media (Sundström 2015a s. 315). NPM har kritiserats på grund av att idéerna tycks främja en oförmåga att utföra olika förvaltningsmyndigheters kärnverksamheter (Arnqvist 2017). Ytterligare kritik är att NPM har skapat en för stor administrativ börda för de som arbetar inom förvaltningen, vilket lett till ett försummande av relationen med medborgarna (Strandhäll & Shekarabi 2017). Som ett resultat av den ökade kritiken mot NPM tillsatte regeringen i juni år 2016 en delegation vid namnet Tillitsdelegationen (Dir. 2016:51 s. 3).

1.2 Vad är Tillitsdelegationen?

Regeringens motivering för tillsättandet av Tillitsdelegationen är att styrningen av svensk offentlig förvaltning behöver förbättras genom att skapa mer effektivitet och mer nytta för medborgarna. Syftet med Tillitsdelegationens arbete är således att driva den nya tillitsbaserade styrningsfilosofin samt att utveckla en balans mellan behovet av kontroll och behovet av förtroende (Dir. 2016:51 s. 3). Tillitsdelegationens uppdrag fokuserar på att tillvarata kompetens, kunskap och engagemang i offentlig verksamhet med målet att skapa "goda möten" mellan medarbetare och medborgare. Ambitionen är att den nuvarande detaljstyrningen ska minskas för att öka handlingsutrymmet för medarbetaren, samt att ett helhetsperspektiv kontinuerligt ska inkorporeras i förvaltningars arbete (SOU 2018:47 s. 26). Tillitsdelegationens arbete utgörs av undervisning i form av föreläsningar, seminarier och konferenser samt forskning i form av projekt, utredningar och undersökningar. Det arbete som genomförts sedan uppstart har sammanställts i ett huvudbetänkande (SOU 2018:47). Delar av arbetet är fortfarande under process och därför kommer en slutrapport presenteras år 2019 (Tillitsdelegationen 2018b). Huvudbetänkandet (SOU 2018:47) presenteras mer ingående under rubrik 4 *Material och avgränsning*.

1.3 Tidigare forskning

Förvaltningspolitiken i Sverige har blivit allt mer omdiskuterad i den offentliga debatten. Detta skriver Göran Sundström och menar att den rådande NPM-styrningen inom exempelvis skol-, polis-, vård- och omsorgsverksamheter har fått oönskade effekter och gett upphov till en ökad kritik av NPM som styrningsfilosofi. Sundström beskriver uppkomsten av så kallade "post-NPM"-idéer och governance-teorier som en reaktion på NPM (Sundström 2015a s. 315; Sundström 2015b s. 298). Konflikten mellan NPM och dess kritiker kan sägas ha sin bakgrund i att NPM användes för att förvaltningen skulle bli mer effektiv och resultatorienterad. Kritiker argumenterar för att NPM har skapat en fragmenterad statsapparat och urholkat förtroendet för denna (Sundström 2015a s. 328). Linda Nyberg (2015) skriver att NPM har lett till en marknadsisering av hur svensk offentlig verksamhet fungerar, vilket i sin tur har påverkat politikens handlingsutrymme i samhället. Nyberg menar att lagar, regler och

nyliberala föreställningar om konkurrens begränsar byråkratin genom att marknadens behov – vilket är en önskan om effektiv konkurrens – får avgöra det politiska handlingsutrymmet (2015 s. 505-513).

Patrik Hall (2012) skriver att NPM-reformer har gett upphov till en så kallad managementbyråkrati inom den svenska statsapparaten. Hall menar att anpassningen till NPM till stor del kan ses som retorisk och att reformerna har fått offentlig verksamhet att fokusera mer på en förändrad image än på ett förändrat tillvägagångssätt (2012 s. 76-84). Även H. George Frederickson et al. (2015) behandlar hur organisationer förändras genom att uppfattningar förskjuts retoriskt. Författarna menar att NPM är att betrakta som den vinnande logiken med de vinnande argumenten bland managementteorierna. Frederickson et al. menar att detta bland annat syns i ironin att NPM önskade överge byråkrati genom att ersätta “dålig byråkrati” med “bra byråkrati” (2015 s. 127).

Med hänsyn till tidigare forskning anser vi att det finns goda skäl att studera hur förvaltningen vidare arbetar med reformer. Vi önskar med denna uppsats att titta på Tillitsdelegationens arbete i relation till den kritik som riktats mot NPM där avsikten är att betrakta den “nya” styrningsfilosofin i ljuset av den tidigare.

1.4 Syfte och frågeställningar

Likväl som NPM påverkat den svenska förvaltningen är det inte otänkbart att även Tillitsdelegationens arbete kan få minst lika reella effekter. Vår uppsats bör läsas som ett bidrag till att förstå dessa effekter. Vi önskar utmana vårt initiala antagande om att förändringar av förvaltningen förhåller sig relativt hämmat och därigenom belysa likheter och skillnaderna mellan tillitsreformen och NPM. Uppsatsen har därmed som syfte att dels analysera diskurserna som återfinns i Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) och dels att dekonstruera dessa i relation till NPM. Detta ger oss möjlighet att betrakta Tillitsdelegationens arbete som ett resultat av politiska processer som får vidare sociala konsekvenser och realiserar frågor om makt.

Uppsatsens syfte uppnås med hjälp av två frågeställningar som verkar på olika abstraktionsnivåer. Den första frågan är nära förankrad i materialet och den andra frågan har ambitionen att vidröra en större diskussion om hur förändringsarbete inom offentlig förvaltning bedrivs:

(I) Vilka framträdande diskurser går att urskilja i Tillitsdelegationens styrningsfilosofi och hur kan dessa förstås i relation till New Public Management?

(II) Med hänsyn till ovanstående frågeställning, på vilket sätt kan vi förstå hur arbetet med förvaltningsreformer formuleras?

2 Teoretiska utgångspunkter

Vi kommer under denna rubrik redogöra för de teoretiska utgångspunkter som uppsatsen baseras på. Då ambitionen är att genomföra en teorianvändande studie motiveras teorivalen utifrån uppsatsens beskrivande och förklarande syfte. Vi antar ett poststrukturellt angreppssätt genom Ernesto Laclaus och Chantal Mouffes diskursteori, vilket ger oss möjlighet att förstå Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) som kunskapsskapande styrdokument. Vi anser att diskursteorin ger oss verktyg för att analysera meningsskapande genom Tillitsdelegationens språkbruk och föreställningar om hur styrning och ledning inom offentlig verksamhet ska bedrivas. För att kunna analysera och förstå de identifierade diskurserna har vi valt att förhålla dessa till NPM som styrningsfilosofi. Vi är medvetna om att NPM är ett väl beforskat område som rymmer otaliga teoribildningar kring hur fenomenet ska förklaras. De teoretiska grundtankarna till NPM hämtar vi från David Osborne och Ted Gaebblers verk *Sluta ro, börja styra! Förvandla den offentliga sektorn* (2014) som först publicerades år 1993. Författarna redogör för tio styrningsprinciper för den offentliga sektorn. Dessa stämmer till stor del överens med Christopher Hoods (1991) förståelse av NPM. Hood (1991) är närvarande i vår uppsats för att ge oss möjligheten att benämna Osbornes och Gaebblers (2014) teori för NPM. Vår tolkning är att det arbete som Osborne och Gaebler (2014) förespråkade genom sin förvaltningsreform på 1990-talet är jämbördig med det arbete som Tillitsdelegationens förvaltningsreform förespråkar idag. Detta för att respektive styrningsfilosofi uppkommit som reaktioner på tidigare förvaltningsstyrning och för att de beskriver arbetet genom principer. Vi har därmed valt Osborne och Gaebler (2014) för att de, utifrån vår kartläggning av tidigare forskning, framstår som centrala i utformandet av teoretiseringen av NPM. Detta synliggörs även i och med att författarna är närvarande i Tillitsdelegationens egna material (SOU 2018:47 s. 54-55).

2.1 Diskursteori

Laclaus och Mouffes diskursteori utgår från att diskurser konstruerar världen, då det är genom språket som kunskap om världen förmedlas. På grund av språkets instabilitet och relativitet är diskurser föränderliga och ingen diskurs är någonsin isolerad. Detta innebär att samhället kan förstås som en sammanhållning av gemensamma, godtyckliga föreställningar som aldrig konstruerar en oföränderlig enhetlighet (Winther Jørgensen & Phillips 2000 s. 13). Laclau och Mouffe menar att alla praktiker och fenomen är att förstå som diskursiva. Detta innebär inte ett förnekande av "verkligheten", utan istället en idé om att verkligheten existerar inom och förmedlas av diskurserna (ibid s. 25, 42). Att använda sig av Laclaus och Mouffes teoretiska begreppsapparat ställer krav på precisering för att begreppen ska bli användbara som empiriska verktyg. Nedan följer därmed en genomgång av de begrepp som vi använder för att uppnå uppsatsens syfte.

2.1.1 Moment och element

Laclau och Mouffe menar att en diskurs är en tillslutning, det vill säga en fixering, av betydelser. Diskursen består av *moment* där begreppet används för att förstå alla tecken som är knutna till en viss tidpunkt och ett visst innehåll. Tecken som kan uppfattas på flera konkurrerande sätt benämns som *element* (Winther Jørgensen & Phillips 2000 s. 33, 35). När flera element sammanlänkas kallas detta för en artikulation. Varje handling är en artikulation eftersom ingenting någonsin kan vara en exakt upprepning. Eftersom ingen artikulation kan ske utanför en diskurs fångar artikulationen in både förändringsmöjligheter och reproduktion. En artikulation är således den handling som bygger på, ingår i *och* förändrar diskursen (ibid s. 36). Det är artikulationerna, och därmed elementen, som kommer att studeras på nära håll i denna uppsats för att vi ska kunna utföra en analys av diskurser.

2.1.2 Flytande signifikanter och myter

Element som karaktäriseras av att de i hög grad kan tillskrivas olika betydelser benämns av Laclau och Mouffe som *flytande signifikanter*, och dessa hänvisar till den kamp som förs om artikulationer mellan diskurser (Winther Jørgensen & Phillips 2000 s. 35). Som ovan nämndes baseras diskursteorin på idén om mer eller mindre gemensamma och godtyckliga

föreställningar om omvärlden, dessa kan beskrivas genom begreppet *myt*. Myter är flytande signifikanter och kan användas för att förstå den betydande föreställning som ett fenomen har inom diskurser (ibid s. 47). Viktigt att poängtera är att myten inte kretsar kring graden av överensstämmelse, utan snarare handlar om en insikt att myten är nödvändig för att skapa ordning i diskursen. En av uppsatsens uppgifter blir således att identifiera de myter som är avgörande för hur Tillitsdelegationen beskriver sitt arbete.

2.1.3 Nodalpunkter och ekvivalenskedjor

Enligt Laclau och Mouffe finns det vissa tecken som är särskilt meningsskapande och som de andra tecknen ordnas kring – dessa kallas för *nodalpunkter* (Winther Jørgensen & Phillips 2000 s. 35). I kontexten av denna uppsats är bland annat Tillitsdelegationen och NPM att förstå som nodalpunkter. En nodalpunkt kan beskrivas genom att olika element kopplas till nodalpunkten i fråga och ger ett särskilt innehåll. Därmed får nodalpunkten Tillitsdelegationen en viss betydelse när beskrivningen av denna fylls med element och signifikanter som exempelvis dialog, medborgarfokus och effektivitet. Tillslutningens eller förändringens möjlighet kan således förstås genom att de element som ger nodalpunkten dess innehåll är konstituerande och föremål för diskussion och konflikt.

Genom att koppla ihop flera tecken och signifikanter med nodalpunkten kan en *ekvivalenskedja* etableras. Ekvivalenskedjorna fyller funktionen att de sätter enskilda nodalpunkter, signifikanter och myter i ett sammanhang. Gemensamt för dessa är nämligen att de måste hamna i förbindelse med andra tecken för att få mening. Tillitsdelegationen är en nodalpunkt som utan signifikanter likt förvaltning, styrning och ledarskap blir relativt meningslös. De flytande signifikanterna kring nodalpunkten NPM och nodalpunkten Tillitsdelegationen ger oss en möjlighet att förstå lika och olika formulerade myter inom respektive styrningsdiskurs (Winther Jørgensen & Phillips 2000 s. 50, 57-58).

2.1.4 Objektivitet, antagonism och hegemoni

Diskursteorin kan summeras som en kamp om betydelsebildning. Diskurser befinner sig i ständig konflikt med andra diskurser, även om vissa diskurser kan tyckas självklara. Det kan råda stridigheter om vissa handlingars betydelser, medan andra handlingar kan förefalla vara så naturliga att alternativa betydelser kan tänkas omöjliga. Myter som är så pass etablerade att

förändringspotentialen glöms bort förstås av Laclau och Mouffe som *objektiva*. Konflikter, och underminerandet av konflikter genom objektiva föreställningar, lägger grunden för förståelsen av diskursiv makt och omvärlden som politiskt konstruerad (Winther Jørgensen & Phillips 2000 s. 43-45). Moment kan dock alltid bli element och därmed bli föremål för nya artikulationer (ibid s. 54-55). *Antagonism* uppstår när olika artikulationer hindrar varandra och utgör således det diskursteoretiska begreppet för konflikt. Varje tillslutning inom diskursen etablerar alternativa sätt att ordna elementen på – varje berättelse ger en motberättelse. *Hegemoni*, i sin tur, är att förstå som ett dominerande av en diskurs. Dekonstruktion kan synliggöra hegemoni genom att påvisa att elementen kunde ha knutits ihop på andra sätt (ibid s. 55-56). Tillitsdelegationens arbete kan således förstås som ett försök till att bryta upp hegemonin kring NPM. Vår ansats blir därmed att belysa detta genom att identifiera vilka alternativ till NPM som presenteras. Laclau och Mouffe menar att makt är något som aldrig går att bortse från – makten skapar å ena sidan en möjlig omvärld samtidigt som den å andra sidan skär av alternativa föreställningar om samma omvärld. Diskursteorin lägger en grund för att analysera hur vissa artikulationer framstår som objektiva medan andra artikulationer framstår som omöjliga (ibid s. 45, 47).

Sammanfattningsvis utgör ovanstående begrepp vår diskursteoretiska ansats. Relevansen återfinns i att de hjälper oss att identifiera avgörande signifikanter som flyter mellan Tillitsdelegationens respektive Osbornes och Gaebblers styrningsfilosofier och vilka ekvivalenskedjor som bildas. På vilket sätt elementen organiseras avgör nodalpunkternas innehåll. Genom begreppen antagonism och hegemoni synliggörs vilka artikulationer som blir föremål för konflikt och kan ändra diskursen. Diskursteorin ger oss således verktyg att se att allt som inte är en förändring är en reproduktion. Detta öppnar upp för en förståelse av maktförskjutning eller maktreproduktion.

2.1.5 Diskursanalytikerns roll

Syftet med att studera diskurser är inte att försöka visa på hur något *egentligen* är. Diskursanalytikern har därmed aldrig som uppgift att sortera världen i riktiga eller felaktiga utsagor (Winther Jørgensen & Phillips 2000 s. 28). Med detta i åtanke är vi medvetna om att en diskursanalytikerns utmaning är att distansera sig från de egna upplevelserna av objektivitet och att se föränderligheten inom ett visst område (ibid s. 44).

2.2 New Public Management

Osborne och Gaebler (2014) presenterar kärnan i den styrningsfilosofi som från 1970-talet reformerade stora delar av offentlig förvaltning i västvärlden. Författarna argumenterar att den typ av offentlig verksamhet som växte fram under industrialismen – som främst karaktäriserades av långsamma, centraliserade byråkratier som styrdes av regler och hierarkier – inte längre är kompatibel med dagens samhälle. Författarna poängterar att offentlig verksamhet som istället anammar de modeller som används av privata företag har större möjligheter att hantera de problem som dagens samhällen ställs inför (Osborne & Gaebler 2014 s. 27). Vi kommer under denna rubrik kortfattat redogöra för Osbornes och Gaeblers (2014) tio styrningsprinciper som enligt dem är grundläggande för deras styrningsfilosofi. Dessa tio principer motsvarar de sju karaktärsdrag som Hood (1991) definierar som NPM. När vi har jämfört Hoods teori med Osbornes och Gaeblers (2014) teori är det mycket tydligt att de talar om samma saker (Hood 1991 s. 4-5). Därför anser vi att Osbornes och Gaeblers (2014) styrningsprinciper är representativa för NPM.

Författarnas första princip handlar om att offentlig verksamhet bör skilja ledningen från den operativa verksamheten. Tanken är att offentlig verksamhet inte ska tillhandahålla tjänster, utan snarare se till att dessa tjänster tillhandahålls. Poängen är alltså att effektivisera arbetet genom att alla delar av en verksamhet kan fokusera på varsitt mål (Osborne & Gaebler 2014 s. 35, 48-49). Den andra principen säger att offentlig verksamhet ska främja engagemang och ägarskap hos allmänheten. Detta betyder att kontroll och makt ska förflyttas från byråkratin till medborgaren, vilket också gör det möjligt för samhället att i större utsträckning lösa problem mer effektivt och självständigt (ibid s. 35, 68-69). Osbornes och Gaeblers tredje princip uppmuntrar konkurrens snarare än monopol. Författarna menar att konkurrens gör offentlig verksamhet mer effektiv, flexibel och medborgarvänlig (ibid s. 73-76). Osbornes och Gaeblers (2014) fjärde princip innebär att offentlig verksamhet ska drivas mer av mål och uppdrag än av regler. Argumentet är att en uppdragsstyrd offentlig verksamhet blir mer effektiv, mer uppfinningsrik och mer flexibel än en regelstyrd offentlig verksamhet (ibid s. 35 93-95). Den femte principen innebär att offentlig verksamhet ska bli mer resultatorienterad. Detta betyder att offentlig verksamhet ska koncentrera sig i större utsträckning på arbetets eventuella nytta snarare än själva insatsen. Poängen är att offentlig verksamhet som mäter sina resultat kan se vad som fungerar och vad som inte gör det. Osborne och Gaebler menar att utan återkoppling är förnyelse inom en organisation dödfödd (ibid s. 35, 118). Den sjätte

principen säger att genom att göra medborgare till kunder, kan offentlig verksamhet skapa fler valmöjligheter. Författarna poängterar att kundstyrda system ökar ansvar och stimulerar förnyelse (ibid s. 35, 140-141).

Den sjunde principen menar att offentlig verksamhet bör, i större utsträckning än tidigare, koncentrera sig på att tjäna pengar istället för att spendera dem. Poängen är att offentlig verksamhet, liksom privat verksamhet, ska använda sig av vinsttänkande, investera för att få avkastning samt göra chefer till entreprenörer (Osborne & Gaebler 2014 s. 35, 152-170). När det gäller Osbornes och Gaebler (2014) åttonde princip är tanken att offentlig verksamhet bör arbeta för att förebygga problem istället för att erbjuda hjälp när problem redan har uppstått. Detta betyder att offentlig verksamhet borde arbeta mer långsiktigt och strategiskt (ibid s. 35, 182-183). Den nionde principen berättar att offentlig verksamhet bör decentralisera sin makt. Argumentet är att detta leder till mer effektivitet, ökat engagemang bland medarbetarna och en ökad känslighet för kundernas föränderliga behov (ibid s. 35, 192-195). Den sista och tionde principen handlar om att offentlig verksamhet bör anamma marknadsmekanismer. Osborne och Gaebler förespråkar samarbete med privata och frivilliga aktörer för att på så sätt lösa problem med hjälp av marknadskrafter, istället för att göra detta genom att skapa ineffektiva offentliga program (ibid s. 215-216, 221-222).

Avslutningsvis betonar Osborne och Gaebler (2014) vikten av "nya ord" för en framgångsrik förändring. Ett nytt teoretiskt system kan därmed anses behövas för att förstå och tänka kring offentlig verksamhet – ett nytt paradigm. Författarna redogör för att paradigmerna styr det vi ser och påverkar hur vi handskas med sociala verkligheter. Utan nya paradigmerna sker inga förändringar. Om relevanta eller upptäckta problem inte finns formulerade behöver ett nytt paradigm införas som lösning (Osborne & Gaebler 2014 s. 248-252).

3 Metodologiskt tillvägagångssätt

I denna uppsats genomförs en diskursanalys av Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) med hjälp av de diskursteoretiska begrepp som tidigare presenterats. Laclau och Mouffe genomför själva inte några analyser av empiriskt material då diskursteorin inte gärna fokuserar på enskilda texter eller handlingar (Winther Jørgensen & Phillips 2000 s. 57). Detta är dock inte att förstå som ett ointresse för specifika diskurser eller att Laclaus och Mouffes begreppsapparat inte kan användas för detta syfte (ibid s. 31). Det är från Winther Jørgensen och Phillips (2000) som vi hämtar inspiration för att använda diskursteorin som en analysmetod. Nedan redogör vi för tankarna och syftet bakom uppsatsens metod och därefter hur vi har arbetat med denna.

Vår metod kan inledningsvis sammanfattas genom en önskan att identifiera hur olika styrningsprinciper beskrivs och hur dessa förhåller sig till myter om förvaltningen och förvaltningsreformer. Diskursteori menar att diskurser är föränderliga. Vår metod baseras således på en kartläggning av de tillfälliga diskurserna som Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) redogör för, men också vilka olikheter, motsättningar och antagonismer som vi anser kan utläsas mellan raderna. En läsning som kretsar kring olikheter, motsättningar och antagonismer är att förstå som dekonstruktion som metod (Winther Jørgensen & Phillips 2000 s. 56). Vi uppnår detta genom att belysa vilka element kring nodalpunkten som fyller denna med innehåll, men som samtidigt kan vara föremål för konflikt och förändring. Detta innebär att metoden ger en möjlighet att kartlägga och analysera *både* det som håller samman diskursen och det som förändrar den. Vår metod som här har presenterats kan förstås på två nivåer. Den första nivån baseras på urval, läsning och sortering av materialet – det vill säga en kartläggning diskurserna. Medan den andra nivån baseras på dekonstruktion av diskurserna och en efterföljande maktanalys.

I ett inledande skede väljs det material ut som ska bli föremål för diskursanalys. Detta val presenteras och motiveras under rubrik *4 Material och avgränsning*. Genomgång och läsning av tidigare forskning syftar därefter till att motivera och skapa ett fokus för uppsatsen. Materialet läses sedan på jakt efter en beskrivning av arbetssättet med tillit, vilket blir föremål

för särskild närläsning. Härfter tar analysen sin början och genomförs i tre metodsteg. I metodsteg ett identifieras de myter som avgör vad som formuleras och beskrivs i relation till nodalpunkten Tillitsdelegationen. I detta skede ställdes frågor som; vilka föreställningar om förvaltningen ger diskursen om Tillitsdelegationen form (Winther Jørgensen & Phillips 2000 s. 36)? I metodsteg två förhålls dessa myter till NPM genom att titta på hur artikulationerna – hur elementen organiseras – ger den aktuella nodalpunkten dess innehåll. Vår användning av flytande signifikanter och ekvivalenskedjor blir särskilt aktuellt för att kunna göra en jämförelse mellan Tillitsdelegationens och NPM:s principer. Detta är vår kartläggning och dekonstruktion av diskurserna. Detta metodsteg utförs genom att belysa delar från Tillitsdelegationens sju styrningsprinciper och delar från Osbornes och Gaeblers tio styrningsprinciper. I detta skede ställdes följande frågor till materialet; vilka betydelser råder det en kamp om att definiera? Vilka betydelser är relativt fixerade och oemotsagda (ibid s. 37)? I metodsteg tre analyseras de dekonstruerade diskurserna i förhållande till förståelser om hegemoni. I detta skede ställdes frågan; vilka föreställningar överlever och varför (ibid s. 54-59)?

1. Identifiera de myter som strukturerar diskursen om Tillitsdelegationen arbete.
2. Jämföra hur myterna i materialet förhåller sig till NPM genom att studera hur flytande signifikanter och element ger den aktuella nodalpunkten innehåll och mening.
3. Analysera vilka hegemoniska diskurser som kan utläsas i arbetet med förvaltningsreformer genom att studera antagonismer och motsättningar som framkommit i analysen.

4 Material och avgränsning

Det material som vi avser att applicera våra forskningsfrågor på utgörs av Tillitsdelegationens huvudbetänkande med titeln “Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn” (SOU 2018:47). Genom att avgränsa uppsatsens material till huvudbetänkandet (SOU 2018:47) har vi också valt att exkludera övriga statliga offentliga utredningar som Tillitsdelegationen har publicerat. Exempelvis beaktar vi inte Tillitsdelegationens två delbetänkanden, med motiveringen att dessa endast fördjupar sig i varsitt område inom Tillitsdelegationens arbete (SOU 2017:56 s. 17-22; SOU 2018:48 s. 9-16). Då syftet med denna uppsats är att studera de diskurser som ligger till grund för Tillitsdelegationens syn på styrning av offentlig sektor, är det mer passande för oss att använda ett dokument som redogör för Tillitsdelegationens arbete i sin helhet. Ett annat alternativt val av material för denna uppsats skulle kunna vara att göra en diskursanalys av medierapporteringen kring Tillitsdelegationen. Dock anser vi att detta material inte skulle fånga de diskurser som Tillitsdelegationen själva formulerar eller de diskurser som mest troligen styr deras arbete. Detta kan vi emellertid finna i huvudbetänkandets femte kapitel “Principer för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning” (SOU 2018:47 s. 143-255). Detta kapitel redogör för Tillitsdelegationens sju styrningsprinciper, vilka är gynnsamma för att urskilja de mest centrala diskurserna i Tillitsdelegationens arbete och därmed för att uppnå uppsatsen syfte.

4.1 Tillitsdelegationens huvudbetänkande

Huvudbetänkandet (SOU 2018:47) består av en statlig offentlig utredning gjord av Tillitsdelegationen där det utreds hur styrning på olika politiska nivåer inom förvaltningen ska bedrivas. Här vill vi uppmärksamma att Tillitsdelegationens arbete avgränsas till att fokusera på styrning av svensk förvaltning inom sjukvård, skola och omsorg. Däremot formuleras en förhoppning om att inspirera andra förvaltningsverksamheter till en mer tillitsbaserad styrning och ledning (SOU 2018:47 s. 68-69). Detta innebär att vår uppsats likaså avgränsar “offentlig

förvaltning” till sjukvård, skola och omsorg. Enligt Tillitsdelegationen själva baseras underlaget för huvudbetänkandet (SOU 2018:47) på samarbeten med verksamma inom kommuner, landsting, myndigheter, fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer, brukarorganisationer, välfärdsföretag, forskare, sakkunniga, och konsulter som på olika sätt utvecklar välfärdssektorn. All den information som presenteras i huvudbetänkandet (SOU 2018:47) har samlats in genom seminarier, konferenser och studiebesök som Tillitsdelegationen har gjort själva och tillsammans med andra aktörer. Tillitsdelegationen skriver att syftet med deras arbete är att analysera styrningen av och inom kommuner och landsting, för att tillsammans med forskare och experter kunna diskutera hur den samlade styrningen inom offentlig sektor bättre kan främja mötet mellan medarbetare och medborgare (ibid s. 15-26).

4.1.1 Definition av tillit

Tillitsdelegationen skriver att det finns flera sätt att definiera tillitsbaserad styrning och ledning på och att det inte finns någon definition som är mer “rätt” eller mer “fel” än någon annan (SOU 2018:47 s. 22). Därefter väljer Tillitsdelegationen att utgå ifrån Mayers, Davis och Schoormans definition av tillit:

“Mayer m.fl, (1995), betonar att tillit inte i första hand bör tolkas som ett emotionellt tillstånd eller en benägenhet, utan att den har en mer komplex underbyggnad. I centrum ställer de den upplevelse som den litande parten har av den andra parten. Tilliten uppstår inte ur tomma intet, utan den bygger på bedömning av den andra partens tillitsvärdighet (*trustworthiness*). Med det menas i vilken mån en annan part bedöms förtjäna tillit.” (SOU 2018:47 s. 136)

4.1.2 Sju principer för arbetet med tillit

Tillitsdelegationen presenterar sju principer som de anser ligger till grund för tillitsbaserad styrning och ledning. Dessa principer har sammanställts utifrån det arbete Tillitsdelegationen bedrivit sedan uppstart, därmed är principerna beroende av varandra och delvis överlappande (SOU 2018:47 s. 143-144).

Den första principen om *medborgarfokus* innebär att medborgarens perspektiv ska vara i fokus och att medarbetare inom offentlig verksamhet ska försöka förstå och möta medborgarens upplevelser och behov. I och med denna princip menar alltså

Tillitsdelegationen att svenska offentliga verksamheters kärnuppdrag definieras som att i bästa möjliga mån möta medborgarnas behov och önskemål. Tillitsdelegationen poängterar vikten av att medborgaren måste bli mer delaktig och involverad i arbetet som offentlig förvaltning utför. Detta kan generera utveckling och förbättring av verksamheten samt öka helhetsperspektivet (SOU 2018:47 s. 151-152). Tillitsdelegationens andra princip om *helhetssyn för bättre samverkan* handlar om att olika offentliga verksamheter ska samarbeta över organisationsgränser för att på så sätt bättre kunna möta medborgarens behov. Enligt Tillitsdelegationen är poängen att samverkan och ett helhetstänk kan motverka att målkonflikter, fragmentering och ineffektivitet uppstår inom och mellan offentliga verksamheter (ibid s. 163, 168). Den tredje principen om *delegering av handlingsutrymme* handlar om att offentlig förvaltning ska delegera handlingsutrymme och medbestämmande, men också att offentlig förvaltning ska tydliggöra vem som har rätt att göra vad. Tillitsdelegationen menar att offentlig förvaltning ska skapa goda förutsättningar för medarbetare att klara sina uppdrag genom bland annat medledarskap, "närhetstänk" samt tydlig ansvarsfördelning. Tillitsdelegationen avser med denna princip att framförallt minska graden av den detaljstyrning som de menar att svensk offentlig förvaltning präglas av (ibid s. 178).

Tillitsdelegationens fjärde princip om *stöd för medarbetare och chefer* innebär ett verksamhetsnära och hållbart, administrativt, psykosocialt och professionellt stöd. Tillitsdelegationen menar att uppdelningen mellan stödverksamhet och kärnverksamhet inte är gynnsam för en effektiv styrning och ledning av offentlig verksamhet, eftersom det förtar syftet med att ha ett gemensamt uppdrag och gemensamma mål (SOU 2018:47 s. 195, 197-198). Den femte principen om *kunskap för bättre lärande* innebär att en offentlig verksamhet ska prioritera och främja kunskapsutveckling samt att verksamhetens arbete ska vara förankrat i aktuell forskning. Poängen är att offentlig verksamhet ska kunna följa med i samhällets utveckling och få en mer dynamisk och flexibel organisation (ibid s. 207-210). Den sjätte principen om *öppenhet* beskriver att offentliga verksamheter bör dela med sig av information, omfamna oliktankande och uppmuntra förslag från medarbetare. Principen innebär att verksamheter bör arbeta aktivt för att utveckla och bibehålla en arbetskultur som präglas av förståelse, acceptans och mångfald (ibid s. 228-233). Den sjunde och sista principen om *tillit som utgångspunkt* innebär att medarbetare inom offentlig verksamhet ska ha som utgångspunkt att välja att lita på andra parter. Tillitsdelegationen menar att det är viktigt med en positiv inställning vid varje möte med andra medarbetare, andra verksamheter och medborgare (ibid s. 240-241).

5 Analys

Uppsatsens metodologiska tillvägagångssätt möjliggör för analysen att struktureras efter ett antal identifierade myter som återfinns i Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) – detta är metodsteg ett. Analysen struktureras således inte efter Tillitsdelegationens eller Osbornes och Gaebblers styrningsprinciper då respektive styrningsfilosofi hanterar sina principer överlappande och därmed försvåras gränsdragningar (SOU 2018:47 s. 144; Osborne & Gaebler 2014 s. 35). Under rubrik *5.1 Tillitsreformens myter* kommer vi löpande analysera hur myterna tar sig i uttryck och hur dessa uttryck kan förstås i relation till NPM:s styrningsprinciper – detta är metodsteg två. Under rubrik *5.2 Tillitsreformens antagonismer och hegemonier* kommer vi behandla de antagonismer och hegemonier som synliggjorts genom myterna – detta är metodsteg 3.

5.1 Tillitsreformens myter

Genom närläsning av Tillitsdelegationens sju principer för tillitsbaserad styrning och ledning har vi identifierat fem framträdande myter inom Tillitsdelegationens arbete. Dessa hanteras under rubrikerna *5.1.1 Myten om medborgaren*, *5.1.2 Myten om kontroll*, *5.1.3 Myten om ledarskap*, *5.1.4 Myten om tillitsvärdighet* samt *5.1.5 Myten om dialog*.

5.1.1 Myten om medborgaren

Under denna rubrik avser vi att analysera framställningen av medborgaren i Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47). Vi kan påvisa att Tillitsdelegationen, i likhet med Osborne och Gaebler (2014), beskriver medborgaren som en handlingskraftig aktör med särskild kompetens och en inneboende känsla för kollektivets bästa. Denna diskursiva myt om medborgaren sätter gränser för hur reformarbetet kan artikuleras i Tillitsdelegationens respektive Osbornes och Gaebblers (2014) styrningsfilosofi. Även om

“medborgaren” och “kunden” har olika diskursiva styrningsfunktioner, synliggör vi flera likheter mellan Tillitsdelegationens arbete med medborgarfokus och NPM:s arbete med kundorientering.

Framställningen av medborgaren

Tillitsdelegationen definierar medborgaren som en mottagare av en tjänst eller en insats från offentlig verksamhet och menar att hen bör erkännas som både en resurs och en aktör (SOU 2018:47 s. 151). I huvudbetänkandet (SOU 2018:47) framträder en positiv syn på medborgaren som en handlingskraftig aktör, kunskapskälla och hederlig samhällsdeltagare. Medborgaren som handlingskraftig aktör artikuleras genom att hen ska bedöma sina egna behov, ta ansvar för sin situation och förbättra sin livskvalité (se exempelvis ibid s. 155, 158). Medborgaren som kunskapskälla artikuleras när Tillitsdelegationen skriver att medborgaren besitter värdefull kunskap för att identifiera behov och för att fylla den offentliga verksamhetens kunskapsluckor (ibid s. 152). Medborgaren som hederlig samhällsdeltagare artikuleras genom föreställningen om medborgarens moraliska kompass, förmåga och engagemang samt genomgående vilja att förbättra samhället. Medborgaren ses således överlag som produktiv och positiv (se exempelvis ibid s. 151-153). Liknande föreställning går att urskilja i Osbornes och Gaebblers (2014) styrningsfilosofi, då författarna ställer sig positiva till att begreppet medborgare gör anspråk på en aktiv samhällsdeltagare. Författarna menar att “[g]oda medborgare skapar starka samhällen” och därmed ses medborgaren som välvillig och med delaktighetskänsla för sitt samhälle (Osborne & Gaebler 2014 s. 60). De redogör också för en syn på medborgaren som en handlingskraftig aktör och resurs som besitter värdefull kunskap och förmåga att påverka sitt eget liv (ibid s. 60, 62, 64, 66-67). De båda styrningsfilosofierna använder således medborgaren på två olika håll – medborgaren *är* kapabel men medborgaren *gör* också förvaltningen kapabel. Vi vill således påstå att medborgaren konstrueras på samma sätt vid nodalpunkten Tillitsdelegationen och nodalpunkten NPM. Vi har identifierat medborgaren som en avgörande signifikant som båda styrningsfilosofierna gör anspråk på att tillsluta på samma sätt och därmed har de “samma” medborgare i åtanke.

Medborgarfokus

Medborgaren ligger till grund för Tillitsdelegationens arbete där de likställer den offentliga verksamhetens kärnuppdrag med medborgarfokus (SOU 2018:47 s. 151). Tillitsdelegationen anser att det råder bristande medborgarfokus inom offentlig förvaltning. Eftersom medborgaren ses som en aktör och en resurs formuleras lösningen på problemet som ett ökat

inflytande för medborgaren. Tillitsdelegationen menar att detta leder till ändrade maktförhållanden för en mer ändamålsenlig verksamhet, men betonar samtidigt att detta kräver en förmåga och vilja att lyssna till medborgaren (ibid s. 155). Tillitsdelegationen argumenterar för att en involverad medborgare upplever offentlig verksamhets insatser som mer relevanta (ibid s. 152, 154). Arbetet med medborgarfokus kan således förstås som att verksamheten ska anpassas efter medborgarens behov och vilja. Tillitsdelegationen menar att detta gynnar medborgaren och parallellt resulterar i en positiv verksamhetsutveckling (ibid s. 154-155). Likaså betraktar NPM medborgarens behov och vilja som verksamhetsutvecklande (Osborne & Gaebler 2014 s. 141). Däremot formulerar Osborne och Gaebler detta som en kundorientering där syftet är att “[m]öta kundens behov inte byråkratins” (2014 s. 127). Kunden är dock inte bara en handlingskraftig aktör, utan en särskild sådan som rör sig på en marknad med förmåga att välja och konsumera (ibid s. 141-142). Grundtankarna med kundorienteringen är således myndigförklarandet av medborgaren där denne innehar valfrihet (ibid s. 143). Osborne och Gaebler betonar även att arbetet med kundorientering förutsätter ett omfattande inlyssnande av medborgaren för att identifiera dennes behov (ibid s. 129, 136-139). Vidare menar författarna att kundorienteringen leder till engagerade medborgare vilket resulterar i ett bättre fungerande samhälle (ibid s. 59). Genom artikulationerna har det synliggjorts att förvaltningens uppgift att vara inlyssnande för en aktör med preferenser och behov återkommer i de båda styrningsfilosofierna. Detta trots att arbetet bedrivs under olika benämningar.

Enligt Tillitsdelegationen bör styrning av offentlig verksamhet präglas av en helhetssyn, vilket formuleras utifrån ett medborgarfokus (SOU 2018:47 s. 151, 157). I likhet med hur Tillitsdelegationen menar att medborgarfokus och helhetssyn hör ihop, skriver Osborne och Gaebler att en kundorientering leder till mer användarvänliga och överskådliga system (2014 s. 151). Även artikulationen kring standardisering som något dåligt återkommer i de båda styrningsfilosofierna, vilket motiveras utifrån medborgarens respektive kundens perspektiv (SOU 2018:47 s. 147, 154; Osborne & Gaebler 2014 s. 141-142). Vi upplever att en av de mest framträdande likheterna mellan Tillitsdelegationens respektive Osbornes och Gaeblers (2014) styrningsfilosofier är att artikulationerna om medborgarfokus respektive kundorientering förstås i en diskurs om effektivitet. Båda styrningsfilosofierna menar att en utgångspunkt i och en närvaro av medborgaren respektive kunden leder till resurssparande. Tillitsdelegationen skriver bland annat om en insats där närvarande patienter besparade landstinget resurser (SOU 2018:47 s. 160). Osborne och Gaebler skriver att kundorientering slösar mindre på resurserna då tillgångarna anpassas till efterfrågan (2014 s. 62, 143).

Medborgarfokus respektive kundorientering leder således till en ökad helhetssyn, mindre standardisering och en mer effektiv verksamhet enligt både Tillitsdelegationens styrningsprinciper och Osbornes och Gaebblers (2014) styrningsprinciper.

Det står klart att medborgaren är styrande i Tillitsdelegationens huvudbetänkande och att kunden är styrande inom NPM (SOU 2018:47 s. 151-152; Osborne & Gaebler 2014 s. 127-130). En skillnad kan antas vara att Tillitsdelegationen ser offentlig verksamhet som en fråga om nödvändighet likväl som en fråga om valfrihet (SOU 2018:47 s. 156). Trots skillnad i huruvida medborgaren är att förstå som en kund som rör sig med fullständig valfrihet eller inte, har vi kunnat redogöra för att diskursen om medborgarfokus och diskursen om kundorientering närmar sig varandra. Att arbeta med medborgaren i fokus och att arbeta med kunden i fokus artikuleras på samma sätt kring nodalpunkterna, där innehållet består av liknande problem, liknande målformuleringar och liknande tankar om effektivitet.

5.1.2 Myten om kontroll

Under denna rubrik avser vi diskutera Tillitsdelegationens tendens att bemöta kritiserade NPM-inspirerade styrningsidéer genom att addera tillit. Vi påvisar att detta inte sällan leder till motsättningar som Tillitsdelegationen inte adresserar. Med detta menar vi att det uppstår en konflikt mellan hur Tillitsdelegationen exempelvis använder kontroll och hur de använder tillit. Diskursen om kontroll i huvudbetänkandet (SOU 2018:47) är att förstå som identisk med diskursen om kontroll inom NPM, samtidigt som Tillitsdelegationen tror på förändring genom att addera begreppet tillit.

Tillitsdelegationen menar att de traditionella styrningsprinciperna marknad och hierarki är fortsatt önskvärda men bör kompletteras med tillit som styrprincip (SOU 2018:47 s. 22). Denna föreställning synliggörs genomgående i de sju principerna i hur Tillitsdelegationen bemöter tidigare NPM-lika styrningsmekanismer – inte genom att reducera dessa eller byta ut dem utan genom att addera tillit. Tillitsdelegationen menar, i linje med vad som presenterats under rubrik *1.3 Tidigare forskning*, att den rådande NPM-inspirerade mål- och resultatstyrningen har gett upphov till en administrativ och tidskrävande börda, detaljstyrning samt ett alltför litet handlingsutrymme för medarbetare. Som lösning på dessa problem argumenterar Tillitsdelegationen för att det istället bör införas en mål- och resultatstyrning som baseras på tillit (SOU 2018:47 s. 183-184). Likväl ser Osborne och Gaebler (2014) positivt på mål- och resultatstyrning. Författarna menar att offentlig verksamhet bör ha tydligt

definierade mål och mäta resultat för att på så sätt kunna avgöra huruvida verksamhetens arbete är produktivt (Osborne & Gaebler 2014 s. 115-118). Tillitsdelegationen vill på samma sätt främja en tydlighet i styrningen och förespråkar mål- och resultatstyrning som ett verktyg för ökad produktivitet och minskad suboptimering (SOU 2018:47 s. 168). Tillitsdelegationen placerar särskild vikt vid att chefer ska formulera mål genom tillit och i samförstånd med medarbetarna, samt att arbetet med mål- och resultatstyrning inte bedrivs enkom av ledningen (SOU 2018:47 s. 183-184). Mål- och resultatstyrningen kan således upplevas som en flytande signifikant som artikuleras likvärdigt kring nodalpunkten Tillitsdelegationen och nodalpunkten NPM, där enda skillnaden är att Tillitsdelegationen adderar tillit i artikulationen. Frågan som kvarstår är om denna nya organisering av element räcker för att förändra diskursen om mål- och resultatstyrning?

Tillitsdelegationen poängterar dock att en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning *inte* innebär ett upphörande av mätning och kontroll av verksamheter. Tillitsdelegationen menar istället att det behövs både en ökad tillit och dialog mellan chefer och medarbetare, samtidigt som detta bör kompletteras med kontroller och utvärderingar. I huvudbetänkandet anses nämligen tillit gå "hand i hand" med kontroll, då kontroll bidrar till att en part vågar lita mer på en annan part (SOU 2018:47 s. 183-186). Tillitsdelegationens lösning på problemen med administrativa bördor, detaljstyrning och begränsat handlingsutrymme är således inte minskad kontroll, utan snarare *en annan typ* av kontroll (ibid s. 183-184). Vad vi finner intressant är att Tillitsdelegationen inte formulerar förhållandet mellan tillit och kontroll som en konflikt, trots att det uppstår en direkt motsättning mellan uttrycken. Tillitsdelegationen definierar tillit som ett val och en förmåga (se rubrik 4.1.1 *Definition av tillit*), medan kontroll innebär att granska och undersöka en eller flera egenskaper hos den andra parten (ibid s. 184-186). Vi vill därför poängtera att det uppstår en motsättning när Tillitsdelegationen förespråkar mål- och resultatstyrning baserad på tillit som sedan ska uppföljas av kontroll.

En ytterligare aspekt inom myten om kontroll handlar om att Tillitsdelegationen betonar att offentlig verksamhet bör arbeta för att mäta livskvalité snarare än servicekvalité. Med detta menas att istället för att koncentrera sig på mätning av de aktiviteter – exempelvis antal möten eller antal lektionstimmar – som sker inom en verksamhet, bör fokus ligga på att mäta konsekvenser för individ eller samhälle (SOU 2018:47 s. 186-187). Motsvarande resonemang går att finna hos Osborne och Gaebler (2014) som skriver att offentlig verksamhet bör bli mer resultatorienterad. De menar att offentlig verksamhet i alltför stor utsträckning fokuserar på själva insatsen som görs, än på själva resultatet som åstadkoms av insatsen i fråga.

Motiveringen är att offentlig förvaltning bör mätas och värderas efter det som påverkar verkligheten (Osborne & Gaebler 2014 s. 35, 93-95, 114-126). Samma motivering ser vi hos Tillitsdelegationen då de skriver att måttet livskvalité handlar om den offentliga sektorns kärnuppdrag, vilket är att försöka förbättra medborgares reella och levda förutsättningar (SOU 2018:47 s. 187-188). Detta tyder således på att det även finns likheter mellan vad Tillitsdelegationen respektive Osborne och Gaebler (2014) menar att den offentliga förvaltningen ska mäta.

Sammanfattningsvis kan adderandet av tillit tolkas som ett försök av Tillitsdelegationen att omforma diskursen om mål- och resultatstyrning genom nya artikuleringar kring vad mål är och hur dessa bör formuleras. Tillitsdelegationens försök att förändra diskursen om kontroll kan dock anses tunn eftersom vi under denna rubrik kunnat påvisa både stora likheter i artikuleringarna kring hur kontroll betraktas och vad förvaltningen bör mäta.

5.1.3 Myten om ledarskap

Under denna rubrik avser vi redogöra för hur arbetet med tillit beskrivs i Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) genom att betrakta hur styrning och ledning betonas. Vid första anblick framställer Tillitsdelegationen chefen inom en offentlig verksamhet som särskilt ansvarig för arbetet med tillitsbaserad styrning och ledning. Vid noga läsning upplevs dock resonemanget landa i att detta ansvar är allas och ingens. Med detta menar vi att Tillitsdelegationen å ena sidan formulerar tillit som ett aktivt val som alla aktörer är med och ansvarar för, å andra sidan formuleras tillit som något som endast uppstår genom rätt inställning, kultur och ledarskap. Vi menar att detta synliggörs i Tillitsdelegationens användning av begreppet *medledarskap*.

Utifrån Tillitsdelegationens definition av tillit bör begreppet inte förstås som ett "emotionellt tillstånd" (SOU 2018:47 s. 136). Tillitsdelegationen vill istället betona tillit som ett aktivt val där alla aktörer antas kunna välja tillit och kunna välja bort misstro (ibid s. 240). Däremot framkommer det vid vidare läsning av huvudbetänkandet att "[h]älso- och sjukvård, skola och omsorg, besitter en inneboende mening och motivation genom den betydelsefulla funktion de har i samhället." (SOU 2018:47 s. 180). Tillitsdelegationen betonar därmed att arbetet med tillit handlar om att tillvarata motivationen som finns hos medarbetarna (se exempelvis SOU 2018:47 s. 181). De poängterar samtidigt att inget arbete bör bedrivas av enskilda eldsjäljar med motiveringen att arbetet kan bli bräckligt (ibid. s. 172). Dock tolkar vi det som att

samtliga aktörer inom styrningskedjan bör motiveras till att vara eldsjälar i frågan om tillit. Vi anser att denna föreställning om en inneboende motivation redogör för att tillit faktiskt *är* en fråga om ett emotionellt tillstånd. Vi menar att denna föreställning är betydande för Tillitsdelegationens syn på hur arbetet med tillit bör bedrivas, hur ledarskapet bör se ut och hur ansvaret bör fördelas.

Tillitsdelegationen förespråkar en förskjutning från traditionell styrning till “en starkare betoning på kultur och ledarskap” (SOU 2018:47 s. 170-171). Utifrån denna föreställning applicerar Tillitsdelegationen begreppen medbestämmande och medledarskap. Dessa begrepp ser delegering av beslutsmandat som positivt och därmed bör ledarskap utövas av fler än chefen. Medbestämmande och medledarskap innebär att offentlig verksamhet ska utnyttja medarbetarnas potential (ibid s. 180-181). Osborne och Gaebler ställer sig också positiva till idén om medbestämmande och menar att ledarens roll är att motivera och engagera medarbetare, snarare än att detaljstyra dem (2014 s. 194, 204-206). Däremot understryker Osbornes och Gaeblers styrningsfilosofi vikten av att separera ledningen från den operativa verksamheten, där ledningen ansvarar för att det operativa har ett fungerande handlingsutrymme (ibid s. 48). Till viss del kan Tillitsdelegationen antas hålla med om denna form av styrning eftersom ambitionen är att uppnå en tydligare roll- och ansvarsfördelning. De menar att medledarskap inte bör förväxlas med att chefer och medarbetare har samma slags makt (SOU 2018:47 s. 180-182). Samtidigt motsätter sig Tillitsdelegationen en sådan separation mellan ledning och det operativa, då alla förväntas och önskas axla en ledarroll (ibid s. 183).

Vidare föreslår Tillitsdelegationen inte några formella förändringar inom ledning och organisation, utan arbetet utgörs endast av informella förändringar (SOU 2018:47 s. 180-182; 189). Både Tillitsdelegationen och Osborne och Gaebler (2014) menar att det finns arbete som kan eller bör ske genom attityd- och kulturförändringar snarare än genom omorganisering och hierarkier. Osborne och Gaebler redogör för sådant informellt arbete framförallt *utom* den offentliga verksamheten, där en kollektiv kultur och rätt attityd kan lösa samhällsproblem (2014 s. 68). Tillitsdelegationen framställer däremot det informella arbetet som en betydande del *inom* den offentliga verksamheten, där attityder och kultur artikuleras som det enda arbetet för att uppnå en tillitsbaserad styrning och ledning (SOU 2018:47 s. 170-171). Här har vi därmed identifierat två olika ekvivalenskedjor i hur ledarskapet artikuleras kring de olika nodalpunkterna och hur det offentliga bör arbeta med reformer. Kring nodalpunkten Tillitsdelegationen artikuleras förändringen som känslomässig och därmed blir

arbetet och ledarskapet informellt. Kring nodalpunkten NPM artikuleras förändringen som organisatorisk och därmed blir arbetet och ledarskapet formellt.

Sammanfattningsvis menar Tillitsdelegationen att alla ska känna sig som eller ha handlingsutrymme som ledare, utan att formellt vara ledare. Ledningen formuleras istället som ansvarig för medarbetarnas känslor, där målet är att motivera medarbetarna till att inte misstro. Därmed förskjuts ansvaret för tillitsarbetet från ledningen till medledarnas emotionella tillstånd. Eftersom tillit formuleras både som ett aktivt val och ett val som endast är möjligt i en verksamhet som präglas av "rätt" ledarskap, kultur och attityder är ansvaret för tillitsarbetet därmed att förstå som allas och ingens.

5.1.4 Myten om tillitsvärdighet

Som vi tidigare behandlat under rubriken *5.1.3 Myten om ledarskap*, framställs tillit ömsom som ett känslomässigt tillstånd som uppstår inom en viss kultur och ömsom som ett aktivt val av handlingskraftiga aktörer. I detta avsnitt kommer vi påvisa hur Tillitsdelegationen framställer tillit som aktörsbundet där tillit kan ses både som en egenskap och en bedömningsgrund. Under denna rubrik analyseras processen om tillitsvärdighet som bedömningsgrund. Vi upplever att bedömningen av tillitsvärdigheten är likvärdig med förståelsen av att konkurrera. Vi argumenterar för att detta kan leda till att offentlig förvaltning styrs av "konkurrens om tillit".

För att kunna bygga tillitsfulla relationer inom en offentlig verksamhet menar Tillitsdelegationen att det krävs tre förutsättningar. Den första förutsättningen handlar om att tillit bygger på en bedömning av den andra partens tillitsvärdighet – närmare bestämt i vilken mån den andra parten "bedöms förtjäna tillit" (SOU 2018:47 s. 136). Detta innebär en bedömning av en parts förmåga, integritet och hjälpvillighet. Med andra ord, huruvida parten kan tänkas kunna hjälpa, våga hjälpa och vilja hjälpa. Den andra förutsättningen handlar om att det krävs en benägenhet att visa tillit. Detta innebär att aktörer har olika benägenhet att visa tillit baserat på kultur, tidigare erfarenheter och personlighet. Den tredje och sista förutsättningen för att bygga tillitsfulla relationer handlar om upplevd risk och huruvida en part är benägen att ta risk (ibid. 136-137). Tillitsdelegationen menar att dessa tre förutsättningar tillsammans med aspekten av kontroll och utvärdering av tidigare utfärdad tillit, spelar in i den tillitsskapande processen. Detta menar Tillitsdelegationen är att förstå som ett ständigt förtjänande av tillit (SOU 2018:47 s. 137). Denna process är jämförbar med

processen av konkurrens som kan återfinnas inom NPM. I Osbornes och Gaeblers teori betonas vikten av att den som är bäst får det som denne förtjänar (2014 s. 72-73, 108-110). På ett liknande sätt framställer Tillitsdelegationen tillit som någonting som erhålls efter bedömning. Med andra ord, att tillit bör ges till den som förtjänar det. Vi vill därför poängtera att det finns påfallande likheter mellan diskursen i Osbornes och Gaeblers teori (2014) om att konkurrensutsätta den offentliga sektorn, och diskursen i Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) om tillit som utgångspunkt.

Fortsättningsvis synliggörs dessa likheter i användandet av tillitsvärdighet inom Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) respektive användandet av konkurrens inom Osbornes och Gaeblers styrningsfilosofi. Bedömningen av tillitsvärdighet vilar som sagt på en bedömning av en parts förmåga, integritet och hjälpvillighet. Förmåga – att kunna hjälpa – handlar om de karaktärsdrag och kunskaper som gör en aktör inflytelserik på ett område. Integritet – att våga hjälpa – handlar om en konsekvent hållning i relation till principer och värderingar som accepteras av motparten. Hjälpvillighet – att vilja hjälpa – handlar om en bedömning av huruvida en part avser vilja hjälpa eller stödja den som visar tilliten, även i situationer där partens egenintressen behövs åsidosättas (SOU 2008:47 s. 136). Med liknande artikulationer menar Osborne och Gaebler (2014) att konkurrens vilar på dels en tro att människor vill och kan göra ett bra jobb och dels på att konkurrens hjälper till att bedöma och utveckla den offentliga sektorns förmågor (2014 s. 76). Vidare menar Tillitsdelegationen att utvecklingen av offentlig förvaltning gynnas av att aktörer bedöms efter deras hjälpvillighet. Detta på grund av att aktörer som anses vara hjälpvilliga är de som får tillit och därmed utökat handlingsutrymme och bättre utvecklingsmöjligheter. Likväl skriver Osborne och Gaebler att om konkurrens appliceras på offentlig förvaltning kan detta leda till ett “överlevande av de hjälpsamma” (2014 s. 75). Denna likhet innebär att vi exempelvis kan se att kunden rör sig med pengar på en marknad, enligt Osborne och Gaebler (2014), medan medborgaren rör sig med ett tillitskapital att fördela mellan de mest tillitsvärldiga aktörerna, enligt Tillitsdelegationen. Därutöver menar Osborne och Gaebler att konkurrens kan appliceras på all offentlig verksamhet och få gynnsamma effekter liksom Tillitsdelegationen anser att tillit kan appliceras på all offentlig verksamhet och få gynnsamma effekter (2014 s. 84).

Trots de likheter mellan diskursen kring bedömningen av tillitsvärdighet och diskursen kring konkurrens som vi hittills har påvisat, benämner Tillitsdelegationen på flera ställen i huvudbetänkandet konkurrens som något skadligt för tillitsarbetet (SOU 2018:47 s. 166, 344).

Vi menar att detta tyder på en motsättning mellan hur Tillitsdelegationen använder begreppet konkurrens och hur de använder grundtankarna bakom konkurrens. Vi har synliggjort att diskursen kring bedömningen av tillitsvärdigheten i huvudbetänkandet (SOU 2018:47) är att likställa med diskursen om konkurrens inom NPM. Detta påstår vi efter att ha synliggjort liknande artikulationer om att aktörer som ställs emot varandra gynnar både verksamheter och medborgare. Artikulationerna kring konkurrens och artikulationerna kring bedömningen av tillitsvärdighet redogör därmed för likvärdigt organiserade element där identiska ekvivalenskedjor konstrueras. När Tillitsdelegationen beskriver bedömningen av tillitsvärdighet skulle det därmed kunna förstås som en konkurrens om tillit.

5.1.5 Myten om dialog

Under denna rubrik avser vi analysera Tillitsdelegationens betoning på dialog som verktyg för tillit under samtliga styrningsprinciper i huvudbetänkandet (SOU 2018:47). Oavsett problemformulering och vilka förslag som ges är lösningen alltid att gå i dialog. Detta kan betraktas som en förlängning av det vi tidigare redogjort för, nämligen att Tillitsdelegationen i huvudsak önskar arbeta med informella strukturer och kulturförändringar (se rubrik *5.1.3 Myten om ledarskap*). Tillitsdelegationens betoning på dialog är det som utmärker styrningsfilosofin i förhållande till NPM. Vi menar att dialog kan förstås som det “praktiska utförandet” av tillit. Detta blottlägger hur Tillitsdelegationens arbete framställs – informellt, generellt och känslomässigt.

I huvudbetänkandet är dialog närvarande i samtliga styrningsprinciper och är ett verktyg för att skapa tillitsbaserad styrning och ledning (SOU 2018:47 s. 178, 181, 184, 189-190, 199-200, 212-216, 233-234, 243). Därmed går det att påstå att Tillitsdelegationen anser att tillit och dialog är sammanlänkade med varandra. Vi kan därmed dra slutsatsen att där det råder tillit måste det också råda dialog, vilket i sin tur innebär att ingetdera kan existera utan det andra. Tillitsdelegationen önskar inte genomföra några formella eller organisatoriska förändringar, utan istället förstås förändringen endast som en ökad dialog. Även när Tillitsdelegationen ger konkreta förslag till förändring, görs detta med en betoning på verkställande genom dialog. Ett exempel på detta är när Tillitsdelegationen förespråkar att riktade statsbidrag bör ersättas med generella statsbidrag, vilket ska ske genom ökad dialog mellan kommuner, landsting och staten (SOU 2018:47 s. 189-190). Vidare vill vi belysa att Tillitsdelegationen verkar ha utgångspunkten att all dialog kan och bör se likadan ut mellan olika offentliga förvaltningar, mellan politiker och chefer, mellan chefer och medarbetare

samt mellan medarbetare och medborgare. Vår poäng är således att den diskurs om tillit som vi finner i Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) förutsätter att alla – medborgare, medarbetare, chefer och politiker – kan och vill gå i dialog med varandra.

Sammanfattningsvis är vår tolkning att Tillitsdelegationen använder dialog som ett generellt verktyg för förbättring av offentlig verksamhet. Detta menar vi talar för karaktären av det arbete som Tillitsdelegationen förespråkar – ett arbete som alltid är möjligt, givande och likadant. Detta ställer i sin tur frågor om ansvarsutkrävande gällande vem som ansvarar för att arbetet med dialog bedrivs samt huruvida skulden kommer placeras på den som inte kan eller vill gå i dialog. Detta kan således betraktas som en förlängning på resonemanget att arbetet med tillit är allas och ingens, som vi redogjorde för under rubrik *5.1.3 Myten om ledarskap*. Därmed menar vi att dialog kan förstås som det praktiska utförandet av tillit, som är närvarande överallt där Tillitsdelegationen vill uppnå förändring. En skillnad mellan styrningsfilosofierna är således den närvarande myten om dialog som enbart artikuleras kring nodalpunkten Tillitsdelegationen.

5.2 Tillitsreformens antagonismer och hegemonier

De fem myterna som strukturerar Tillitsdelegationens arbete blottlägger vilka antagonismer och hegemonier som arbetet med tillitsreformen präglas av i förhållande till NPM. Under denna rubrik kommer vi synliggöra hegemonier genom tre steg. Vi behandlar inledningsvis hur tillitsreformen skiljer sig från NPM. Därefter behandlas de motsättningar och antagonismer som identifierats. Slutligen redogör vi för var styrningsfilosofierna kan antas vara överens. Vi kan påvisa att artikuleringar som återfinns inom NPM återkommer i och dominerar myterna som strukturerar Tillitsdelegationens arbete. Tillitsdelegationen har däremot omformulerat hur arbetet med reformer och ledningen bör se ut.

En skillnad mellan tillitsreformen och NPM ligger i att respektive styrningsfilosofi vill placera informell styrning som förändringsarbete på olika ställen; inom respektive utom det offentliga. Förändringen i diskursen är således att förvaltningsreformer “numera” ska genomföras genom ett arbete där ansvaret är allas och ingens och samtidigt informellt, generellt och känslomässigt. Något som gestaltar denna skillnad är Tillitsdelegationens

användande av dialog som ett verktyg för att genomföra tillitsreformen. Denna skillnad redogör för att Tillitsdelegationen gjort upp med en tidigare hegemonisk föreställning om hur reformer bör genomföras och därmed ändrat diskursen om förvaltningsreformer. I huvudbetänkandet (SOU 2018:47) framkommer det således en dominerande diskurs om att det är lika viktigt att betona attityder som det är att betona hierarki samt lika viktigt att betona dialog som det är att betona delegering.

Tillitsdelegationen gör anspråk på fler skillnader i huvudbetänkandet (SOU 2018:47) i jämförelse med NPM. Dessa skillnader har vi under rubrik *5.1 Tillitsreformens myter* behandlat som motsättningar men är även att förstå som diskursiva antagonismer som i förlängningen avslöjar hegemonier om förändringsarbetet. Vi har identifierat motsättningar mellan Tillitsdelegationens användande av tillit och kontroll (även när en litar på förvaltningen ska den kontrolleras) samt i hur konkurrens används som begrepp och som handling (även om konkurrens formuleras som motivationshämmande, uppmuntras samtidigt konkurrens-inspirerade tankar för att skilja bra aktörer från dåliga). Vad dessa antagonismer har gemensamt är att NPM-diskurserna fortsätter dominera. Att tillit artikuleras som kompatibelt med kontroll, konkurrens och resurssparande påvisar att NPM som styrningsfilosofi fortsätter råda inom Tillitsdelegationens arbete. Diskursteorins syn på reproduktion hjälper oss att förstå att där det inte sker förändring kring nodalpunkterna råder det diskursiva hegemonier. Detta innebär att vi kunnat identifiera att grundtankar inom NPM återfinns inom tillitsreformen.

Vissa föreställningar är däremot så pass objektiva att de inte blir föremål för antagonism. Ett tydligt exempel på detta är hur medborgaren förstås inom de båda styrningsfilosofierna. Att arbetet med medborgarfokus och arbetet med kundorientering bygger på samma objektiva konstruktion av medborgaren, visar på diskursernas sammanslutning och hegemonins påverkan. Vidare kan vi se att nodalpunkterna fylls med samma innehåll i några andra avseenden, exempelvis i hur mål- och resultatstyrning och synen på livskvalité formuleras. Detta redogör för objektiva föreställningar om förvaltningsarbetet och leder till att vi kan urskilja en hegemoni kring förvaltningsreformers innehåll där arbetet måste förhålla sig till vissa gränser. Vilka hegemonier som råder har enligt diskursteorin att göra med hur världen är politiskt konstruerad. I denna uppsats har vi därmed identifierat dominerande diskurser som är att förstå som dominerandet av en ideologi.

6 Diskussion

Denna uppsats har visat att Tillitsdelegationen inte angriper grundtankarna inom NPM, så som de formuleras av Osborne och Gaebler (2014). Däremot kritiserar Tillitsdelegationen effekterna av NPM-styrning. Vi vill diskutera vad det är för förändringsarbete vi ser om inte NPM:s grundtankar angrips. Vi har kommit fram till att diskurserna hos tillitsreformen respektive NPM har fler likheter än de har skillnader. Om det inte råder några större diskursiva förändringar mellan styrningsfilosofierna kan vi med hjälp av diskursteori anta att det är föga troligt att några maktförändringar kan ske. Genom att samma element organiseras runt den nya nodalpunkten Tillitsdelegationen är det kanske inte frågan om en ny styrning, utan bara “nya” ord för NPM-styrning. Vi vill dock belysa att detta inte nödvändigtvis behöver tolkas som en bristande vilja från Tillitsdelegationens håll att reformera förvaltningen. Osborne och Gaebler förstod nämligen NPM som ett paradigmskifte där “nya” ord blev verktyg för att lösa befintliga problem (2014 s. 248-252). Kanske kan tillitsreformen därmed förstås som ett försök att angripa problemen med NPM “utanför” NPM-paradigmet och dess diskurs. Därför skulle tillitsreformen kunna vara ett fortsatt exempel på hur Frederickson et al. (2015) och Hall (2012) menar att förändringsarbetet inom förvaltningen huvudsakligen kan förstås – retorisk och legitimitetsskapande. Precis som Frederickson et al. skriver att NPM vill angripa “dålig” byråkrati med “bra” byråkrati (2015 s. 127), kan vi se att tillitsreformen vill angripa “dålig” kontroll med “bra” kontroll. Utöver de likheter och skillnader vi har identifierat, är kanske den största likheten att båda styrningsfilosofierna gör anspråk på en förändring genom logik och retorik. Därför har det betydelse att begreppet tillit är ofixerat i en förvaltningsdiskurs. Tillit blir i huvudbetänkandet (SOU 2018:47) ett begrepp som kan inbegripa allt och ingenting och vars användande inte rubbar NPM:s hegemoniska status men ändå blir legitimt att bygga en förvaltningsreform på.

7 Slutsatser

I denna uppsats formulerades följande frågeställningar;

(I) Vilka framträdande diskurser går att urskilja i Tillitsdelegationens styrningsfilosofi och hur kan dessa förstås i relation till New Public Management?

(II) Med hänsyn till ovanstående frågeställning, på vilket sätt kan vi förstå hur arbetet med förvaltningsreformer formuleras?

De framträdande diskurser som vi har urskiljt i Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47) kan inledningsvis förstås genom fem myter som strukturerar styrningsfilosofin. Dessa myter redogör för diskurser som kan förstås i relation till NPM vilket ger en möjlighet att besvara frågeställning (I). *Myten om medborgaren* visar att medborgaren artikuleras likadant inom tillitsreformen och inom NPM. I förlängningen innebär detta att tillitsreformens förståelse av medborgarfokus och NPM:s förståelse av kundorientering är likvärdiga. *Myten om kontroll* har visat att tillitsreformen och NPM har liknande syn på mål- och resultatstyrning, hur kontroll betraktas och vad förvaltningen bör mäta. Tillitsdelegationens arbete formuleras framförallt genom adderandet av tillit. *Myten om ledarskap* har visat att ansvaret för tillitsarbetet är allas och ingens. Tillitsdelegationen betonar ett arbete som bedrivs känslomässigt och informellt, medan NPM betonar ett arbete som bedrivs organisatoriskt och formellt. *Myten om tillitsvärdighet* har visat att tillitsreformens diskurs kring tillitsvärdighet är att förstå som en konkurrens om tillit. *Myten om dialog* har visat att dialog är det praktiska utförandet av tillit och redogör således för ett tillitsarbete som alltid är möjligt, givande och likadant.

Med hänsyn till svaret på frågeställning (I) framkommer det att vi huvudsakligen identifierat diskursiva likheter mellan tillitsreformen och NPM. Tillit och dialog kan ses som det enda "nya" innehållet kring nodalpunkten Tillitsdelegationen. Detta blottlägger objektiva föreställningar inom förvaltningsreformerna som får stå orörda, trots att Tillitsdelegationen

formulerar sitt arbete som ett alternativ till NPM. Detta ger en möjlighet att besvara frågeställning (II). Med hjälp av diskursteorin kan vi förstå att allt som inte är förändring är reproduktion, vilket betyder att överensstämmandet mellan styrningsfilosofierna är att förstå som hegemonier. Dessa hegemonier kan således antas sätta gränser för hur arbetet med förvaltningsreformerna formuleras. Vi har synliggjort hegemonier kring vem medborgaren är och hur ett arbete utifrån denne bör se ut, kring kontroll och mätning av förvaltningen samt kring att arbeta utifrån tankar om konkurrens och effektivitet. Vi menar att en förvaltningsreform kan bli "tvungen" till att formuleras i linje med dessa hegemonier för att kunna förstås och antas vara legitim.

7.1 Reflektioner och vidare forskning

Vi upplever att det har varit både rimligt och givande att genomföra en diskursanalys av Tillitsdelegationens huvudbetänkande (SOU 2018:47). Det har varit rimligt eftersom Tillitsdelegationens arbete förstås och beskrivs genom retorik och informell styrning. Det har varit givande eftersom vi kunnat behandla den diskursiva påverkan på förvaltningsreformer genom att jämföra grundtankarna inom styrningsfilosofierna. Vad vi däremot saknat är en möjlighet att förstå bristen på beskrivningar av formellt och/eller materiellt arbete i huvudbetänkandet (SOU 2018:47). Detta är ingenting som diskursteorin gett oss verktyg till att angripa. Det skulle vara intressant att betrakta de materiella förhållanden som Tillitsdelegationen (inte) behandlar. Särskilt då förhoppningen är att tillitsarbetet ska kunna appliceras på samtliga offentliga verksamheter i Sverige och inte bara inom vård, omsorg och skola. Det kanske finns en rådande diskurs och föreställning om arbetet inom dessa verksamheter som känslomässigt och förändringsbart genom attityder. Vi ställer oss tveksamma till huruvida samtliga förvaltningsverksamheter hade varit kompatibla med just denna diskurs och föreställning.

8 Referenser

- Arnqvist, Göran (2017). Fel när medlen görs till målen i offentlig verksamhet. *Svenska Dagbladet*, 29 januari 2017. <https://www.svd.se/fel-nar-medlen-gors-till-malen-i-offentlig-verksamhet/i/utvalt/om/debatten-om-new-public-management> [Hämtad: 2018-11-19]
- Dir. 2016:51 Kommittédirektiv (2016). *Tillit i styrningen. Beslut av regeringsammansättningen den 16 juni 2016*. Stockholm: Finansdepartementet
- Frederickson, H. George – Smith, Kevin B – Larimer, Christopher W – Licari, Michael J (2015). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder Co: Westview Press Inc
- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati - organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber
- Hood, Christopher (1991). "A public management for all seasons?", *Public Administration*, vol. 69, s. 3-19
- Nyberg, Linda (2015). "Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar: Nyliberalaföreställningar om stat och marknad i tre konkurrensregelverk", *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 117, nr. 4, s. 505-530
- Osborne, David – Gaebler, Ted (2014). *Sluta ro – börja styra. Förvandla den offentliga sektorn*. 2 uppl. Stockholm: Hjalmar & Högberg Bokförlag AB
- SOU 2018:48 Tillitsdelegationen (2018). *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*. Stockholm: Finansdepartementet
- SOU 2018:47 Tillitsdelegationen (2018). *Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Stockholm: Finansdepartementet
- SOU 2017:56 Tillitsdelegationen (2017). *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen - Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* Stockholm: Finansdepartementet
- Strandhäll, Annika - Ardalan Shekarabi (2017). Välfärdens proffs måste ges större frihet i arbetet. *Svenska Dagbladet*, 17 augusti 2017. <https://www.svd.se/valfardens-proffs-maste-ges-storre-frihet-i-arbetet/i/utvalt/om/debatten-om-new-public-management> [Hämtad: 2018-11-19]

Sundström, Göran (2015a). "Administrative Reform" i Pierre, J. (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford University Press, s. 315-331. [online] DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199665679.013.45

Sundström, Göran (2015b). "Introduction: Public Administration" i Pierre, J. (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford University Press, s. 297-298. [online] DOI:

Tillitsdelegationen (2018). *Om Tillitsdelegationen. Om oss*. <http://tillitsdelegationen.se/om-tillitsdelegationen/> [Hämtad: 2018-11-19]

Winther Jørgensen, Marianne – Phillips, Louise (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur