

Välfärdens proffs ska få vara proffs

Processpåring av uppkomsten och inrättandet av
Tillitsdelegationen

Abstract

The problems of *New Public Management* within public administration became a focal point in the Swedish elections of 2014. Shortly after the election a public inquiry (Tillitsdelegationen) was formed in order to address the issues. The aim of this thesis is to examine how and why the inquiry was formed. The object of this study is the policy process which paved the way for the inquiry. The study is based on interviews with actors in and around the process. They are cross-checked with official reports, newspapers and books on the subject. In order to analyse the process, I use a *Multiple Streams Framework* to label different actors and events as well as explaining necessary and sufficient conditions/configurations for the outcome. The result of the study is that a well-placed framing of the problem, in this case in the form of a sequence of articles in a large daily newspaper, raised the issue to the political agenda and after the election led to the creation of the inquiry. However, due to a lack of concrete policy alternatives to New Public Management and institutional conflicts the aspirations present during the election were diluted in the draft of the inquiry.

Nyckelord: Multiple Streams Framework, policyprocess, processpåring, New Public Management, kunskapsmäklare, Tillitsdelegationen

Antal ord: 17 216

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Problemformulering	2
1.2	Syfte och frågeställning.....	2
1.3	Avgränsningar	3
1.4	Disposition	4
1.5	Tidigare forskning	4
2	Metod och material	6
2.1	Processpårnig	6
2.2	Material	8
2.2.1	Intervjuer	8
2.2.2	Tryckt material	10
2.3	Analytiskt ramverk	11
3	Teoretiskt ramverk	13
3.1	Multiple streams framework	13
3.1.1	Problemströmmen	14
3.1.2	Policyströmmen.....	15
3.1.3	Den politiska strömmen	16
3.1.4	Fönster.....	17
3.2	En utvecklad analysram	18
4	Analys	20
4.1	Del 1 – Uppmjukningsfasen	20
4.1.1	New Public Managements storhetstid	20
4.1.2	Kritiken som inte riktigt nådde fram	22
4.1.3	Översikt	25
4.2	Del 2 – Valrörelsen	26
4.2.1	Medial debatt.....	26
4.2.2	Socialdemokraternas svar.....	28
4.2.3	Översikt	28
4.3	Del 3 – Efter valet	30
4.3.1	Förberedelser	30
4.3.2	Direktivet utformas	33
4.3.3	Översikt	35

5	Slutsats och slutdiskussion	37
5.1	Slutsats	37
5.2	Slutdiskussion.....	38
6	Referenslista	40
7	Bilagor.....	47
7.1	Bilaga 1 Hoods doktriner om NPM.....	47
7.2	Bilaga 2 – Intervjuguide	48

1 Inledning

Förvaltningspolitiken i Sverige och den övriga västvärlden har under de senaste decennierna dominerats av det som i litteraturen kallas *New Public Management* (NPM) (Hood 1991:3–7; Rovik 2008:27–30; Ferlie et al 1996). Begreppet har definierats av Hood (1991:4–5) med användning av sju 'doktriner' som utgör beståndsdelarna i NPM (se bilaga 1). Detta paradigm, som det ibland kallas (Dunleavy et al. 2005:469), kan tolkas på olika sätt beroende på vilken av de sju doktrinerna man lägger tyngdpunkten på (Se även Bringselius 2015). En tolkning är att det som främst åsyftas är att den offentliga sektorn ska efterlikna den privata sektorn (Ahlbäck Öberg & Widmalm 2016:9; Ehn 2020:230). Med en sådan tolkning kommer fokus på resultat snarare än process. Många forskare har pekat på att en sådan tolkning gör att kvantifieringar och utvärderingar kommer att styra den offentliga verksamheten (Bevan & Hood 2006; Bringselius & Thomasson 2017:158–159). Forskningen som refererats till har pekat på många problem med denna typ av styrningslogik (Se även Rombach 1991). Principerna har lett till oönskade bieffekter i form av ineffektiv förvaltning, kontraproduktiva mål och minskad integritet för professionella yrken som lärare, läkare och socialarbetare. Vi kan således se att NPM inte är ett helt tydligt definierat begrepp. Det fungerar mer som ett sätt att benämna de trender av reformer som växte fram från sent 70-tal och framåt (Hood 1991:3–4) och som senare utsattes för en mängd kritik.

Problematiken blev väldigt uppmärksammas under valrörelsen 2014 med en stor medial debatt i huvudsak på Dagens Nyheters debattsidor där forskare (Ahlbäck Öberg & Widmalm 2012), journalister (Zaremba 2013) och politiker (Löfven 2013) uppmärksammas frågan huruvida NPM verkligen ledde till bättre offentlig förvaltning eller om den hade allvarliga problem som skapade sämre kvalitet på den offentliga produktionen. Vård och omsorg var några områden där kritiken var omfattande. Detta resulterade i en valslogan från Socialdemokraterna: "Låt proffsen vara proffs" (Ibid) och löften om "ett nytt regelverk som sätter människa framför vinst och en ny styrning som utgår från de välfärdsprofessionellas kompetens och yrkesetik" (Ibid).

Efter detta val, där Socialdemokraterna blev det största partiet, dock utan egen majoritet, tillsätts Tillitsdelegationen (Dir. 2016:51) som en statlig utredning med uppdrag att omsätta kritiken mot NPM i praktiken. Några av målen för utredningen är "att inom ramen för befintliga regelverken genomföra projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet" (Ibid:1). Delegationen skulle också analysera olika ersättningsmodeller som kan tänkas finnas (Ibid:2). I en forskningsantologi (SOU 2018:38 s.429) från Tillitsdelegationen uppmärksammas den dåvarande forskningsledaren att intresset för Tillitsdelegationens arbete kan "betraktas som en del av ett större paradigmskifte" (Ibid s. 429).

1.1 Problemformulering

Denna uppsats ska försöka besvara frågan om vad det var som gjorde att Tillitsdelegationen inrättades i juni 2016 (se Dir.2016:51). Uppsatsen är en fallstudie av hur och varför en fråga hamnar på den politiska dagordningen genom att analysera den *process* som föregår detta (Blatter och Haverland 2012:80–85). Fallet utmärker sig som speciellt intressant i sin kontext där dåvarande forskningsledare för Tillitsdelegationen har uttryckt att utredningen befinner sig i ett möjligt paradigmskifte inom statsförvaltningen. Paradigmskiftet som avses är en förändring från NPM till *tillit*. Detta är kan ses som två konkurrerande skolor om hur statlig förvaltning bör utformas.

Blatter och Haverland (2012:80) menar att samhällsvetenskaplig forskning ofta likt historiker intresserar sig för *important social events*. Men att det ofta också finns en vilja att identifiera och analysera mer generella aspekter av dessa skeenden på en högre analytisk nivå. Detta får dock inte ske genom att reducera komplexiteten i det enskilda fallet. Enligt min mening är tillkomsten av Tillitsdelegationen en sådan viktig händelse eller ett *formativt moment* (Hall 2016:11) som förtjänar att studeras. Även om frågan om detta är en del av ett paradigmskifte inte kommer att besvaras i detta arbete så kan en insyn av den processen som lett fram till Tillitsdelegationen ge viktiga insikter för framtida forskning i frågan.

Det finns flera angreppssätt att förklara förändring, speciellt en stor förändring som citatet från den före detta forskningsledaren antyder att detta kan anses vara. Exempelvis menar Lowndes & Roberts (2013:111) att detta är en av de stora utmaningarna för institutionalister som annars lägger stor tonvikt på *stigberoende* och därmed förklarar stabilitet bättre än förändring. För Kingdon (2011:1–2) är ett ständigt *puzzle* att ta reda på vad som gör att personer i och runt statsmakten ger uppmärksamhet åt vissa frågor framför andra. Smith och Larmier (2017:93) menar att kärnan i policy-studier är att undersöka varifrån och varför förändring sker. Allt detta motiverar en studie av tillsättandet av Tillitsdelegationen. Processen som ledde fram till den kunde ha lett till stora förändringar. De är dock inte föremålet för uppsatsen. Processen som ledde fram till Tillitsdelegationen och mekanismerna i processen är föremålet för studien.

1.2 Syfte och frågeställning

Utifrån denna problemformulering har arbetets frågeställning formulerats som: *Vad gjorde tillsättandet av Tillitsdelegationen möjligt?*

Syftet med arbetet är att redogöra för och förklara processen som ledde till tillsättandet av Tillitsdelegationen. I litteraturen i inledningen diskuteras den förvaltningspolitiska diskussionen som har pågått under en lång tid inom akademien, men som inte haft utslag på politiken. Processen kan beskrivas som ett så kallat

puzzle (Blatter & Haverland 2012:84) i och med att det verkar ha funnits en stor distans mellan 'forskningsvärlden' och den 'politiska världen' under en längre tid. Baserat på tidigare forskning och min förståelse att se detta som en process så kommer en så kallad *processpåring* att användas som huvudsaklig metod för detta arbete (se b.l.a. Knaggård 2009; Vifell 2006; Behzadifar et al 2019). Processspårning kommer att användas för att kartlägga ett mångsidigt händelseförlopp där teori med kausal förklaringskraft ska resultera i förklaringar av utfallet i fråga. För att göra detta behöver vi titta på såväl institutionella förutsättningar, som på händelser och aktörer. (Blatter & Haverland 2012:79–90) Denna studie ska ta hjälp av teoretiska begrepp och modeller baserade på Kingdons (2011) ramverk om *Multiple Streams Framework* (se kap 3) och leda till svar på arbetets frågeställning: *Vad gjorde tillsättandet av Tillitsdelegationen möjligt?*

1.3 Avgränsningar

Smith och Larmier (2018:4–19) diskuterar hur policyforskning bör ses som ett paraplybegrepp som innefattar flera olika forskningsområden beroende på vilken del av processen som undersöks eller vad som läggs i begreppet process. Det finns en debatt (se Ibid:27–31, Weible 2017:3–4) om att försöka dela in processen i olika steg och på så sätt skapa en 'stegmodell' eller 'policycirkel' för hur en process utvecklas. Även om denna får mycket kritik för att vara för reduktionistisk så har den ett heuristiskt värde i att förklara avgränsningen för min undersökning. Till denna cirkel brukar agendasättande, policyformulering, beslutsfattande, implementering och utvärdering ingå. Då tillitsdelegationen fortfarande är en aktiv myndighet med nya tilläggsdirektiv (Dir. 2017:119; Dir. 2019:6; 2020:49) då detta arbete görs kommer agendasättandet, och utformningen av det beslutade direktivet att vara i fokus (jämför Knaggård 2009). Detta skiljer denna uppsats från andra liknande forskning som också studerar processen men i andra eller flera skeenden. såsom (jfr Bengtsson 1998; Vifell 2006; Borevi 2002). Även om det vore möjligt att diskutera möjliga konsekvenser av själva direktivet till Tillitsdelegationen i en senare del så lämnar detta arbete upp till kommande forskning att undersöka hur denna policyutformning har påverkat implementerandet och utvärderingen. Det vill säga arbetet som Tillitsdelegationen har utfört och hur det mottagits.

En ytterligare begränsning av detta arbete är det idémässiga innehållet. Liksom många studier (se ex. Borevi 2002; Gustavsson 1971; Hansson 2001) kan en studie av en debatt eller fråga vara en idéanalys. I detta fall skulle det vara att ställa upp tillitbetänkandets premisser mot New Public Managements. En sådan undersökning utgår ofta från att mer normativt värdera de olika tankeskolorna eller beskriva en utveckling (Se Beckman 2005). Även om detta kan ingå i en kausal förklaring av ett specifikt utfall så är det inte själva 'idéstriden' eller att undersöka intern validitet i de olika förvaltningsparadigmen som ligger i fokus i denna uppsats. Detta beror bland annat på den redan stora uppsjö av forskning som har gjorts på detta område (se Bringselius & Thomasson 2017; Dunleavy et al 2005; Rovik 2008).

Huvudintresset här ligger i de institutionella förutsättningarna, händelserna och aktörerna samt hur processen hanteras på ett politiskt snarare än ett filosofiskt plan.

Även om det hade varit önskvärt att göra en mer etnografisk undersökning (jrf. Fred 2011; Skålén 2004; Vifell 2006) där ett eget deltagande i processen skulle kunna leda till en bättre kontakt med de inblandade och skulle kunna generera bra data för studien var det tyvärr inte möjligt att genomföra på grund av brist på tid och även att tillsättandet i sig redan är klart, vilket gör det ännu svårare. Denna typ av metod hade istället lämpat sig bättre för att studera hur pågående arbete inom Tillitsdelegationen ser ut. I stället får den intervjuundersökning som detta arbete lutar sig mot (se kap 2) av aktörer inom händelseförloppet kompensera för detta. Ett deltagande är dessutom inte nödvändigt som visas av bland annat Knaggård (2009) Cattaneo (2018).

Detta arbete har som intention att förstå agendasättandet inom politik, men framförallt så ligger fokus här på just detta fall. Det vill säga att förstå agendasättandet av Tillitsdelegationen. Detta innebär att arbetets teoretiska generaliserbarhet är begränsat, vilket diskuteras i metodavsnittet.

1.4 Disposition

Arbetet kommer att följa följande disposition: i kapitel 2–3 kommer material och analysmetod att diskuteras. Där kommer även de ontologiska och epistemologiska antaganden som jag gör att redogöras för. Sedan kommer arbetets analys i kapitel 4 där det empiriska materialet som främst grundar sig i ett antal utförda intervjuer presenteras och analyseras. I arbetet med analysen har jag definierat tre olika tidsperioder för processen; Uppmjukningsfasen (4.1), valrörelsen (4.2) och eftervalsperioden (4.3). Avslutningsvis kommer slutsatser och slutdiskussion i kapitel 5 där analysen summeras och diskuteras utifrån metoden, det teoretiska ramverket och egna kommentarer. Avslutningsvis presenteras även förslag till vidare forskning inom ämnet.

Analysen görs i kronologisk ordning i pedagogiskt syfte. Den kronologiska ordningen har också ett teoretiskt syfte att visa hur kausala samband kan ha ett kontextuellt beroende där verkningsgraden beror på var den finns i en tidsserie (Hall 2016). Uppdelningen som har gjorts syftar till att belysa olika skeenden i processen och hur de skiljer sig från varandra. I första fasen 4.1 kan vi se hur det rör sig om en process där New Public Management institutionaliseras inom statsapparaten och kritiken mot NPM har svårt att få gehör. I avsnitt 4.2 skildras hur kritiken mot NPM lyckas nå ut till en allmän publik och hamna på den politiska dagordningen. Till slut i 4.3 beskrivs processen då frågan hamnar på beslutsdagordningen och när direktivet utformas och beslutas.

1.5 Tidigare forskning

Många studier har redan genomförts på inrättandet av New Public Management eller någon av dess förgreningar (se till exempel *governance* i Bevan & Hood 2006; Sundström & Pierre 2009; Jacobsson et al 2015) inom statsförvaltningen. Denna forskning är centrerad kring idéer, mekanismer, utförande och konsekvenser som ligger till grund för NPM, antingen generellt inom staten eller inom någon specifik sektor som undervisning, sjukvård eller liknande (se Sowa et al 2018). I Ahlbäck & Widmalm (2016:7) ställs frågan ”Kort sagt, vad är det som skapar politisk mobilisering i denna fråga?”. Studien gör en genomgång av NPMs utveckling och inrättande i Sverige. Mycket av denna typ av forskning är viktig för detta arbete och för att förklara vad som gjorde tillsättandet av Tillitsdelegationen möjlig. Men jag anser inte att Ahlbäck Öberg och Widmalm eller någon av de andra har fullt ut svarat på frågan om vad som skapade stor mobilisering i denna fråga och placerade frågan så högt upp på den politiska dagordningen. Därför använder jag också inspiration från annan forskning som fokuserar på agendasättande.

Det finns en stor uppsjö av forskning som har applicerat Kingdons (2011) Multiple Streams Framework (MSF) till att förklara agendasättande i andra frågor. Behzadifar et al (2019) har använt detta ramverk för att förstå hur policies inom sjukvård prioriteras. I deras forskning har de med hjälp av MSF kunnat förklara hanteringen av hepatit C i Iran över olika tidsperioder utifrån hur frågan har prioriterats på den politiska dagordningen. Deras studie visar på hur frågans formulering, intressegruppers hjälp och institutionella förändringar gav upphov till att sätta hanteringen av denna sjukdom högt upp på den politiska dagordningen. Brunner (2008) har på liknande sätt skapat en bättre förståelse för Tysklands ändring i klimatpolitik under 2007. Även om ramverket inte fullt ut förklarade utfallet av policyändringen så fångade det upp många av de viktiga processer som kan förklara utfallet. Men främst så ser jag Knaggård (2009) som en av de främsta inspirationskällorna för mitt arbete. För att undersöka hur politiska aktörer har förhållit sig till vetenskaplig osäkerhet i klimatfrågan används processpåring och ett utvecklat MSF där fler typer av aktörer ingår inom analysramen (se även Knaggård 2015). Genom att belysa hur en policyprocess ser ut inom detta ramverk genererades ett svar på hur en fråga kan komma att betraktas som en politisk fråga eller ett politiskt problem. I hennes fall är det klimatfrågan, och i detta arbete är det förvaltningsfrågan.

2 Metod och material

I detta kapitel redogörs för val av metod, material och en delmängd av det analytiska ramverket av processen som ledde fram till skapandet av Tillitsdelegationen. I likhet med annan forskning på området (se, Knaggård 2009; Brunner 2008; Vifell; 2006) har uppsatsen använt sig av *processpåring* med intervjuer av nyckelpersoner som här är den huvudsakliga metoden för att besvara frågeställningen.

2.1 Processpåring

Processen som ledde fram till tillsättandet av Tillitsdelegationen är ett fall av agendasättande. Som nämnt i inledningen finns en stor uppsjö av litteratur som berör det övergripande temat offentlig styrning och som kan vara till hjälp. En av svårigheterna med att göra en analys av förloppet är att det kräver tillgång till svårfångad empiri (Ulriksen & Dadalauri 2014:234; Blatter & Haverland 2012:101–105). Därför har denna studie utfört ett antal intervjuer med nyckelpersoner inom denna process. Då Tillitsdelegationen är en utredning där offentlighetsprincip råder och då ämnet debatteras flitigt finns det dock goda förutsättningar att hitta empirin jag söker och kontrollera de intervjuer jag genomför och analyserar. Grundbulten för detta arbete kommer att utgå från dessa intervjuer med nyckelpersonerna som är ett av arbetets bidrag till forskningsområdet.

Processpåring är en metod som riktar in sig mot ett enskilt fall (en en-fallstudie) och syftar till att förklara ett händelseförlopp (Ryan 2018:284–285). Inom traditionell experimentell design försöker forskare svara på frågan vad för utfall (y) en variabel (x) har. I ett sådant exempel är då variabeln (x) känd, och utfallet (y) okänt. Denna uppsats vänder på detta i bemärkelsen att x och y byter plats. I frågeställningen “vad orsakade tillsättandet av Tillitsdelegationen” så är utfallet (y) givet medan orsakerna (x) är okända. Till en sådan y-centrerad fråga behövs en metod som kan hjälpa till med att hitta vilken/vilka dessa variabler kan tänkas vara (Blatter & Haverland 2012:80). Knaggård (2009:24) liknar processpåring vid kartläggning av ett händelseförlopp. Det är denna kartläggning som sedan ska tolkas/analyseras och skapa vad Blatter och Haverland (2012:82) kallar en möjlig uppsättning av variabler som har gjort utfallet – Tillitsdelegationen - möjligt.

Enligt Kay och Baker (2015:6–7) finns det tre olika former av processpåring; fall-centrerade, teori-testande och teori-skapande. Detta arbete är en fallcentrerad processpåring. Som Blatter och Haverland (2012:12–14, 85) påpekar så ingår det som en delmängd i alla former av processpåringen att använda en teoretisk

utgångspunkt för att förklara kausalitet i fallet. Den epistemologiska och ontologiska grunden i *kritisk realism* (Blatter & Haverland 2012:12–14, 85) gör att fallet behöver ses genom en uppsättning 'glasögon' då världen som vi observerar innehåller flera plan samtidigt. Delvis består världen av strukturer vilka är beroende av hur aktörer förhåller sig till dem. Att följa en process och tillskriva vissa händelser eller observationer (variabler) mening kräver en för-förståelse och teoretisk utgångspunkt (som presenteras i kap. 3) om hur de interagerar. Uppsatsen kommer således att innehålla implicita teoriprovande drag då en appliceras på fallet. Målet är inte att utvärdera teorin från detta fall. Teorin är ett redskap för att förstå fallet. De slutsatser som finns att göra av dessa kommer inte att vara fokus av detta arbete.

Som Gläser & Laudel (2019:6) diskuterar räcker det inte med att enbart kartlägga ett händelseförlopp. Det måste även tillskrivas någon form av kausalitet. Detta brukar formuleras i positivistiska termer av nödvändiga och tillräckliga villkor/variabler. En variabel är nödvändig när den krävs för att det ska ske ett visst utfall antingen för sig själv eller tillsammans med andra. En tillräcklig variabel är en som alltid leder till utfallet, men det kan även finnas utfall då variabeln inte finns med. Blatter och Haverlands (2012:91–97) beskrivning för en lyckad processpåring är då författaren inte bara lyckas återge vilka variabler som varit nödvändiga och/eller tillräckliga utan även analyserar deras kausalitet och hur den har utspelat sig över tid. Därför behöver vi förstå hur variabler fungerar/interagerar såväl över tid i så kallade *causal chains*, som i ett visst ögonblick; *critical junctures*. En av de ontologiska utgångspunkterna denna uppsats anammar från Blatter & Haverland (2011:91) är att kausalitet utspelar sig olika över tid och rum. Kay och Baker hävdar (2015:4) att den kvalitativa processpåringens styrka är att den tar hänsyn till den stora komplexiteten som finns inom dessa typer av processer. Olika variabelers förhållande till varandra är ofta dynamiska. Beroende, oberoende och ömsesidigt beroende varierar över tid. Denna komplexitet ökar med vad litteraturen kallar *multicomponent contingency* och *multilevel contingency* (se Blatter och Haverland 2012:90–91; Bennett och Elman 2006:251). Det förstnämnda innebär att utfallet av två variabler blir något annat än summan av deras individuella inverkan. Effekten av dem kan antingen öka, minska eller återställa effekterna av dem i 'isolation'. Det senare innebär att en variabels inverkan beror på hur väl 'integrerad' den är med andra variabler (till exempel institutionell, diskursiv, materialistisk). Detta gör att variablerna bakom är *multifinala* (Kay & Baker 2015:7). Samma variabel kan leda till väldigt olika utfall. Detta pekar på vikten av att återge inom vilken kontextvariablerna har sin kausalitet och att det är uppsättningar av variabler snarare än enskilda som påverkar utfallet.

Att ge en stor vikt till en viss specifik kontext för en fallstudie gör att kausaliteten i variablerna blir svåra att överföra till andra fall. Denna brist på generaliserbarhet är inneboende inom processpåringens mål om att beskriva det specifika. Eller som Ulriksen och Dadalauri (2014:225) beskriver det; generalitet är ett sekundärt problem. Men detta betyder inte att inga lärdomar är möjliga från denna typ av undersökningar. Blatter och Haverland (2012:135–142) menar att det är viktigt hur resultatet presenteras och vilka anspråkstudien gör utöver det specifika fallet. Eftersom ett analytiskt ramverk är viktigt för att ordentligt kunna

förklara ett utfall kommer processspårningar även i enfallsstudier att bidra till den teoretiska diskussionen inom ämnet. Vissa (se till exempel Gläser & Laudell 2019; Ulriksen och Dadalauri 2014) väljer därför att betona en deduktiv ansats där teorier prövas för att testa deras lämplighet. Men det finns också fall av mer induktivt inriktade arbeten som Vifell (2006:57–58) och Knaggård (2009:16–17) som ligger mer i linjen av metodens implicita generaliserbarhet. Denna uppsats lutar mer mot det senare och applicerar metoden genom att kartlägga och analysera ett händelseförlopp utifrån en begreppsapparat som presenteras i kap.3.

2.2 Material

Policyprocessen innehåller en betydande komplexitet där olika variabler interagerar över tiden. I litteraturen liknas ibland processspårningen med hur en historiker arbetar där ett brett material behöver inhämtas och sorteras för att återge komplexiteten (Ulriksen & Dadalauri 2014:234; Blatter & Haverland 2012:105). För att göra en stringent historieskrivning behöver vi titta på såväl kontext som händelser. Att återge händelserna är i detta fall lättare på så sätt att det är en offentlig utredning där det finns rapporter och dokument om vad som gjorts i och omkring tillitsdelegationen. Dessa blir en källa till information om frågor som vilka de delaktiga parterna var, hur direktiven och problemformuleringen för delegationen såg ut. Detta material är de 'fingeravtryck' som processen har lämnat i det empiriska materialet (Gonzalez-Ocantos & LaPorte 2019:2).

Studiens mål att identifiera kausala mekanismer innebär enligt Blatter och Haverland (2012:106) att det främst är individers och gruppers upplevelser samt motiveringar av ett händelseförlopp som bör undersökas. Därför tar studien sin utgångspunkt i ett antal intervjuer som genomförts för detta arbete som både innehåller empiri och som är vägledande för insamling av mer empiri. Intervjuerna kommer att bidra med annars svårfunnen empiri där de intervjuade är deltagare i processen och deras motiveringar och upplevelser blir grund för analys. Intervjuerna ger också underlag för sortering av resterande empiri och dess relevans för processen. Utifrån intervjuerna kan annan empiri som tidningsartiklar, tal och riksdagstryck såsom rapporter, utredningar, propositioner insamlas som tillägg till sekundärlitteraturen.

2.2.1 Intervjuer

Enbart tryckta källor ger endast en begränsad insyn i processen. Därför är det vanligt inom processspårning (jämför Vifell 2006; Fred 2018) att använda sig av etnografiska undersökningar men framförallt intervjuer för att komma åt det som Blatter och Haverland (2012:111–118) kallar för bekännelser eller det Kapiszewski et al (2015:198) åsyftar till med uttrycket 'bakom kulisserna'. För att förstå själva processen behöver vi inte bara veta vilka aktörer som finns med, utan även deras

motivationer, önsknings och kunskap. För att göra detta tillämpar detta arbete semi-strukturerade intervjuer med öppna intervjufrågor där de jag intervjuar får tala så fritt som möjligt om sin upplevelse av denna process, som många andra arbeten på samma område (se Knaggård 2009; Kingdon 2011; Skålén 2004). Ambitionen med intervjun är att starta ett samtal med en inledande fråga på ämnet, där sedan en stor del av intervjun består i att ställa följdfrågor till det respondenten har svarat. Till detta har en intervjuguide¹ utformats, som till skillnad från ostrukturerad intervju gör intervjuerna mer jämförbara (Roulston 2013:8–9).

Roulston (2013:23) liknar intervjuarens roll med en student som vill lära sig om ämnet med 'finkänsliga frågor'. Som modell för att ställa dessa uppföljningsfrågor använder jag Louw, Watson Todd och Jimakorns (2018:72) guide som hjälpmedel. Här diskuteras hur 'aktivt lyssnande' hjälper till att ställa följdfrågor som kan luckra upp en intervju så att mer data kan genereras och använda styrkan i semi-strukturerade intervjuer.

Kapiszewski et al (2015:205–210) poängterar att intervjuer kan bidra till mycket inom en studie. De listar; (1) Formulerandet av en forskningsfråga, (2) val av ett fall, (3) konceptualisering och mätande av ett fall, (4) generering av möjliga förklaringar och (5) att kasta ljus över kausala processer och mekanismer. Alla utom (1) har använts för detta arbete. När det kommer till val av fall (2) så handlar detta framförallt om mitt urval av material. Det övergripande fallet handlar här om processen som ledde fram till bildandet av Tillitsdelegationen. Intervjuerna hjälper mig att leta vidare efter vilka de skeenden i denna process som bör studeras djupare. Urvalet av de jag intervjuat var till en början människor som direkt jobbar eller har jobbat i Tillitsdelegationen. Under arbetets gång kom urvalet att breddas till aktörer som ansågs viktiga av dem jag intervjuade, ett så kallat snöbollsurval (Kingdon 2011:251). Detta åstadkoms genom att efter varje intervju explicit frågade den intervjuade om han eller hon tyckte att det är någon mer jag borde intervju. I svaren på den frågan kom fokus att ligga på personer inom staten till skillnad från intresseorganisationer eller liknande, då det är hanteringen på statlig nivå som studien undersöker.

När det kommer till konceptualisering och mätande har intervjuerna använts för att definiera och utvärdera de *teman* som senare utvecklas i kodning (se kap 2.3). Likt Kingdon (2011:253–254) kommer detta arbete att användas för att analysera hur intervjuerna beskriver vissa händelser för att sedan avgöra dess inverkan på ett utfall. Utifrån dessa kan förklaringsmodeller och kausala processer induktivt definieras med hjälp av en teoretisk vokabulär (Kapiszewski et al 2015:108–110). Detta stämmer väl överens med utgångspunkterna för processpåringen.

Utifrån detta har sex intervjuer genomförts under våren 2020 varav alla har spelats in och transkriberats efter den intervjuades samtycke. Innan intervjuerna har studiens syfte, samtycke till intervjun och referenshantering diskuterats (Kvale & Brinkman 2014:107) med den intervjuade. Utifrån detta har intervjuerna anonymiserats vilket medför både styrkor och svagheter. Att reliabiliteten minskar är ganska uppenbart då urvalet av personerna här kan vara en felkälla som inte lika lätt kan kontrolleras för av läsaren (Bergström & Boréus 2012:42). Samtidigt kan

¹ Se Bilaga 2

ett anonymiserande öka validiteten och öka mängden användbara data från varje intervju (Lancaster 2017:102) då de intervjuade kan mer sanningsenligt uttrycka sig under intervjun. Intervjupersonerna relaterades till sin yrkesgrupp i syfte att belysa källans relation till utsagan. Detta för att belysa kredibilitet eller en möjlig intressekonflikt om utsagan kan anses vara en del av ett självförhållande narrativ (Knaggård 2009:36–37; Bergström & Boréus 2012:42–44) som skulle minska validiteten. Att då skriva ut citat och avsändare hoppas jag uppnå högre intersubjektivitet till materialet då resonemangen är utskrivna.

Intervjuerna varade mellan knappt 40 - 60 minuter och utfördes antingen på plats eller över telefon. Processen försvårades något av den pågående pandemin som exempelvis omöjliggjorde för sittande ministrar att delta i en intervju och ledde till att ytterligare två personer av intresse uteblev på grund av sjukdom och tidsbrist. Studien fick även ett till bortfall i brist på respons från den tillfrågade. Att intervju beslutsfattarna skulle kunna ha varit givande men inte helt nödvändigt enligt Kingdon (2011:251) som menar att fokus istället bör ligga på aktörer runt omkring själva beslutsfattarna, som finns med i denna studie. Utifrån detta och mitt snöbollsurval utgörs mina intervjupersoner främst av tjänstemän på olika nivåer och forskare som har jobbat eller jobbar med eller kring tillitsdelegationen. Ganska snabbt blev det tydligt att urvalet var befogat då de intervjuade började referera till personer som jag antingen hade eller skulle intervjuas både under intervjun och till den sista frågan i guiden. Detta tyder möjligtvis på validitet i urvalet.

En av bristerna med urvalet är att det är så centrerat kring de som jobbar eller har jobbat inom Tillitsdelegationen. Att inte inkludera fler som till exempel skulle kunna anses vara motståndare till detta förslag kan ge en ensidig bild av händelseförloppet och därmed vara ett reliabilitetsproblem. Problemet här som uppmärksammades i en intervju är att dessa ”är extremt svårt att hitta förespråkare för det nu” (Intervju 4). Självklart hade det alltid varit önskvärt att intervjuas fler personer men som inte alltid är möjligt. Istället är förhoppningen att en blandning mellan statstjänstemän som arbetat med att utveckla direktivet, statstjänstemän som senare arbetat i Tillitsdelegationen och forskare som även har jobbat med Tillitsdelegationen ger en tillräckligt bred bild för att förklara processen. Att urvalet sedan har bidragit med liknande berättelser om händelseförloppet tyder på att det uppnått teoretisk mättnad (Bryman 2008:436).

2.2.2 Tryckt material

För att hantera de svagheter som tidigare har nämnts kompletterades intervjuerna med andra typer av empiri. Delvis kommer material som direkt refereras till i intervjuerna att bearbetas och kontrolleras så det som sägs i intervjuerna om dem stämmer, så kallad triangulering (Blatter & Haverland 2012:68). Även andra påståenden som används i analysen kan med hjälp av annan empiri eller sekundärlitteratur i form av studier på förvaltningspolitik kontrolleras på liknande sätt. Anledningen till att göra detta är att visa att när skeenden som behandlas går långt tillbaka i tiden så risken finns att någon missminner sig. En annan anledning är att det som yttras i intervjuerna inte okritiskt får hanteras som fakta (Blatter &

Haverland 2012:117–119). Tanken här är att mitt material, som först är baserat på teori om vilka typer av skeenden/aktörer som är relevanta, i sin tur ska hjälpa till att driva materialinsamlandet vidare. Genom att gå fram och tillbaka mellan intervjuer och tryckta källor utför studien delvis en triangulering (kollar så att påståenden/datan stämmer) och en nyansering (problematisera/fördjupa) då de intervjuade och de tryckta källorna har betonat olika aspekter av processen.

Likt Knaggård (2009:34) rör sig det tryckta materialet främst om material från själva policyprocessen till exempel utredningsmaterial, rapporter från myndigheter, propositioner eller annat riksdagstryck. Även tidningsmaterial som debattartiklar har ett speciellt värde här då det fångar probleminramningen och enskilda aktörers motiveringar kan (Ibid:37) som har formulerats i debatten och kontrollera för efterhandskonstruktioner från de intervjuade. De artiklar som har använts är inte uttömmande för hela debatten utan har använts utifrån responsen från intervjuerna.

2.3 Analytiskt ramverk

I (2.1) förklarades hur processpåringningen innefattar ett eget analytiskt ramverk för att förstå kausalitet. I detta fall så ska det appliceras på de transkriberingar av intervjuerna som har genomförts för denna studie. Ett första steg i denna process att skapa sig ett eget ramverk är enligt Spencer et al (2014:296–297) att göra sig bekant med materialet som ska analyseras. Utifrån detta kan teman utifrån materialet börja utvecklas. Här har detta fungerat som ett verktyg för att dela upp händelseförloppet i olika perioder och placera dem på en tidsaxel som senare kan analyseras var för sig (Blatter & Haverland 2011:111–112). Dessa perioder väljs ut utifrån kriterier som *turning points* eller *phases of transformation* (Ibid:112–115) då en stor ändring sker. När väl detta är gjort har fler underkategorier till varje tidsperiod definierats utifrån materialet och teori (Spencer et al 2014:298–306; Silver & Lewins 2014:217–218). I dessa undergrupperingar ingår att belysa vilka aktörer och händelser som har nämnts i intervjuerna. Alla dessa steg har gjorts *manuellt* (till skillnad från *automatiserat*) (se Silver & Lewins 2014). Detta har gjorts då materialets storlek har varit överkomligt och tillåt en bättre förståelse från min sida.

Materialet har sedan analyserats utifrån ett kriterium som i litteraturen kallas *smoking gun* (Ryan 2018:287; Blatter & Haverland 2011:115–117). Med detta menas att observationer som gjorts inom empirin kopplas till hur de har utspelat sig i tid och rum. Om flera observationer uppmärksammas under en kort period finns en möjlighet till slutledningar som att de är kopplade till varandra. För att detta ska vara sant behövs också ett kriterium om att de befinner sig i samma rum. I detta fall så har kopplingarna mellan de olika aktörerna och deras möjlighet att bli påverkade av dessa typer av observationer. Liksom Kingdon (2011:255) och Knaggård (2009:36–37) kommer här ett implicit kvantitativt mått för materialet. I analysen dyker meningar som ”de flesta” eller ”alla utom en” för att beskriva uppkomsten av vissa teman. Detta är för att komma runt den risk för bias som kan finnas hos enskilda intervjuade och att se dem mer som en berättelse som ger stöd åt varandra

än flera olika historier av samma process. Samtidigt som den kvalitativa ingången i analysen låter lyfta enskilda citat in i analysen för att betona hur kontexten påverkar en tolkning av datan (Krippendorff 2013:89) och förhoppningen är att intersubjektiviteten ökar.

Ett annat kriterium som Blatter och Haverland (2011:117–119) nämner är *confessions*. Detta rör sig om utsagor som rör aktörers motiveringar, viljor och kunskap. Dessa kan då kombineras med *smoking guns* observationer för att förstärka möjligheten till slutledningar om handlingar av aktörer av intresse. Dessa utgör grunden för analysen för att både skapa en helhetsbild av hela händelseförloppet och studera vissa delar närmare. Utöver detta så kan ett teoretiskt ramverk hjälpa till att stärka dessa slutledningar och tillföra teoretiska begrepp som underlättar förståelsen av analysen och tillföra mer systematik i hur empirin hanteras i analysen (Ibid:120).

3 Teoretiskt ramverk

I detta kapitel redogörs för den terminologi som används i analysen. Kapitlet utvecklar också det analytiska ramverket som presenterats i kapitel 2.3. Utvecklingen riktar in sig på teorier om *agendasättande* som är ett centralt begrepp i studien. Det teoretiska ramverket ska utgöra en begreppsapparat som underlättar förståelsen för händelseförloppet då det hjälper att dela upp materialet i analytiska enheter som senare kan sättas i ett större sammanhang (Spencer et al 2014:300)

3.1 Multiple streams framework

En central del av det teoretiska ramverket utgörs av *Multiple streams framework* (MSF), där Kingdon (2011) är en viktig referens. I MSF läggs stor tonvikt vid den proceduriella godtyckligheten som finns inom policyprocessen. Godtyckligheten finns i agendasättandet, det vill säga processen som avgör vilka policies det är som hamnar på dagordningen och varför (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017:17–18). Grundantaganden inom MSF är att den politiska processen inte är rationell i den meningen att den ägnar sig till rationellt problemlösande. Istället dominerar vaga problembilder där olika tolkningar kan tillåta en lösning som passar bäst för stunden (Kingdon 2011:77–79). Enligt Herwig, Zahariadis & Zohlnhöfer (2017:19) är dessa problembilder och preferenser inget som är exogent givet. De är ständigt skapade i enskild handling och i handling med andra människor. Dessutom är människans tid och möjlighet att fokusera på mer än en fråga åt gången väldigt begränsad. Detta gäller även politiker och tjänstemän. Policyprocessen beskrivs av Kingdon (2011:86–87) som närmast organiserad anarki som utgörs av en tydlig uppdelning mellan olika *strömmar*, eller aspekter av processen. Dessa är *problem*, *policy*, och *politik* som kan arbeta mer eller mindre oberoende av varandra (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017:39–40).

Det finns två olika dagordningar: den politiska dagordningen och beslutsdagordningen. För att en fråga ska hamna på den *politiska dagordningen* krävs endast att ett tillstånd har uppfattats som ett problem. Begreppet definieras av Kingdon (2011:3–4) som nämner statliga tjänstemän, politiker och människor nära dessa personer som personer vilka kan definiera agendor om de tillägnar en fråga ”serious attention” vid en given tidpunkt. För att en fråga ska hamna på *beslutsdagordningen* ska frågan vara redo att börja implementeras. För detta krävs att en koppling mellan alla dessa tre strömmarna sker. Detta är delmängden av frågorna som är ’redo’ för ett aktivt beslut och därmed kan ses hålla en högre rang av plats på agendan.

3.1.1 Problemströmmen

Problem som kan behöva politikernas uppmärksamhet är många och skiljer sig mycket till sin natur. Med ett grundantagande om begränsad rationalitet hos politikerna består problemen ofta av så kallade *wicked issues* (se Head 2019) och vissa är mer akuta än andra (se Seabrooke & Tsingou 2019). Problem har en problematisk ontologisk status då de kan ses som externa i förhållande till policyprocessen, exempelvis i form av som arbetslöshet. Skulle en *indikator* som en statistisk undersökning visa på hög arbetslöshet är detta ett tillstånd som skulle kunna tas upp som ett problem. Om detta är en konsekvens av rådande policy kallas det för *negativ återkoppling*. Detta begrepp används för de fall då existerande policies inte lever upp till vad de lovat, som att överstiga en budget, som oanade bieffekter eller högre arbetslöshet än den målsatta (Kingdon 2011:100–103). Även stora händelser eller kriser som terrorattentat klassas av Kingdon (2011:94–100) som problem. Att dessa tillstånd 'finns' kan tyckas säga att de är externt giva. Men Kingdon (2011:114) hävdar att ett tillstånd måste uppfattas som något som skall hanteras för att klassificeras som ett problem. Det räcker inte att det bara finns till. Det är alltså problemets uppfattning, av media, politiker, människor, som definierar om det är ett problem över huvud taget. Därav kan vi förstå identifikationen av problem som en social konstruktion (se även Knaggård 2015:451–452; Bacchi 2012:4–5) vilket ger problemen en konstruktivist ontologisk status.

Denna del av ramverket kan anses vara underutvecklat då det inte finns en förklaring till hur ett tillstånd blir till problem. Knaggård (2015:452–454) har utifrån detta utvecklat Kingdons ramverk och introducerat begreppet *kunskapsmäklare*. Det är en person som inom policyprocessen arbetar med *inramningar* av tillstånd med intentionen att de ska bli uppfattade som problem. Detta gör kunskapsmäklaren med syftet att problembilden ska bli accepterad och att lagstiftare ska göra något åt saken (Ibid:452). Detta innebär en betoning på hur inramningen av tillstånd möjliggör en lyckad koppling som leder till att problemet hamnar på den politiska dagordningen. Detta kan göras genom att selektivt peka på vilka tillstånd som vara problematiska. I vissa fall kan kunskapsmäklaren syfta till att placera frågan inom till exempel ett demokratiskt, ekonomiskt eller socialt sammanhang. Detta kan leda till att problemet hanteras av de som enligt kunskapsmäklaren rätteligen bör hantera frågan. Kunskapsmäklaren kan även syfta till att identifiera vem som har ansvar för problemet. Knaggård (Ibid: 457–460) argumenterar för en lyckad inramning så behöver kunskapsmäklaren uppfylla vissa kriterier. Detta rör kunskapsmäklarens *kunskap*, *tillgång* och *vilja* att utnyttja politiska resurser. Med kunskap syftar här vetskapen om mottagaren av inramningen. Till detta inräknas att strategiskt välja mottagare, anpassa inramningen till denna mottagare samt att välja tillfälle som passar mottagaren. Dessa faktorer spelar en stor roll för hur väl en inramning kan etablera sig. Med tillgång syftas här till att ha en nära kontakt till väsentliga personer såsom politiker, tidningsredaktörer etcetera. Men även att ha tillgång i form av kredibilitet som kunskapsmäklare. Detta kan vara till exempel forskare inom det relevanta ämnet har lättare till att få sin inramning accepterad. Till slut vilja som innebär att kunskapsmäklaren faktiskt ska utföra och försöka offentliggöra sin inramning.

Knaggård (2015:460) menar på att speciellt forskare kan vara ovilliga att yttra sig för starkt i en fråga då det kan ifrågasätta deras integritet som forskare.

Problemströmmen är som viktigast då en fråga ska introduceras på den politiska dagordningen då det räcker att en tillgänglig inramning för att vara redo för koppling. Dock så faller den i relevans under beslutsdagordningen som riktar in sig på lösningarna snarare än problemen (Herweg, Zahariadis & Zohlhöfer 201:31–33).

3.1.2 Policyströmmen

Utöver problemströmmen ovan finns det, som nämnts även en policyström. *Policyströmmen* utgörs främst av lagförslag eller andra lösningar och deras förespråkare. Denna ström karaktäriseras framförallt av sina deltagare, där tjänstemän, akademiker, konsulter och intressegrupper inkluderas. Herweg (2016:132) kallar dem 'gömda deltagare'. Detta kan vara experter som argumenterar, utvecklar och lägger fram förslag om vad de anser bör ligga på den politiska dagordningen. Diskussionen kan handla såväl om vilka problem som finns, men också om vilka dess lösningar bör vara. En viktig del är vad Kingdon (2011:117) kallar att *mjuka upp* dessa förslag till lösningar genom att "stöta och blöta" dem i olika sammanhang. Detta blir speciellt viktigt då någon måste argumentera för dessa idéer för att få trovärdighet inom det specifika området och att mottagarna ska vara införstådda med idén. Olika frågor berör olika *policy communities* (Ibid. 117) och hamna på *the short list of ideas* vilken utgörs av de förslag som kan presenteras på beslutsdagordningen (Ibid. 139).

The short list of ideas eller topplistan av policyalternativ (Knaggård 2009:97) utgörs av en eller flera lösningar som de flesta aktörer inom ämnet accepterar. För att en lösning skall komma till denna punkt så behöver den ofta en lång tid av uppmjukning så att aktörerna blir familjära med idén. Dessutom behöver lösningen klara vad Kingdon (2011:131–139) kallar *kriterierna för överlevnad*. De rör lösningens tekniska eller praktiska genomförbarhet och hur väl lösningen stämmer överens med värderingar inom sakfrågan och politiken i övrigt. Den praktiska eller tekniska genomförbarheten avgör huruvida förslaget är välutvecklat och redo att implementeras eller inte. Faktorer som kan störa är befintlig lagstiftning, brist på resurser eller att uppenbara bieffekter inte har setts över. Värderingar innefattar de politiska prioriteringarna som finns inom en viss policygrupp. Exempelvis kan det handla om synen på hur involverad staten bör vara i vissa frågor (Ibid:133). Dessa värderingar blir speciellt viktiga i policygrupper som har låg grad av vad Kingdon (2011:118–122) *fragmentering*. Med andra ord huruvida gruppen består av en homogen grupp aktörer där alla har liknande uppfattningar i en fråga, eller inte. Homogenitet leder till stabilitet inom strömmen som samlar sig runt ett paradigm där nya idéer som går emot dessa uppfattningar får svårt att ta fäste. I en policygrupp med hög fragmentering skulle det istället finnas flera olika 'skolor' på området. Fragmentering försvårar arbetet inom policygruppen då de olika delarna ofta inte delar samma förståelse eller språk för att diskutera frågan. Samtidigt blir det lättare

för drastiskt nya lösningar som bryter mot det gamla att hamna på agendan då gruppen redan är delad (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2018:22–24).

Förespråkare för nya förslag kallar Kingdon (2011:122–124) för *policyentreprenörer*. Detta är aktörer som investerar tid, energi och rykte för att 'sälja' sina lösningar i olika sammanhang. Detta kan de göra för egen vinning eller av ideologiska skäl. Denna aktör liknar Knaggårds (2015:453) kunskapsmäklare men med en viktig analytisk distinktion att en kunskapsmäklare inte nödvändigtvis har en lösning de vill förespråka även om det finns fall då dessa två är en och samma person. Policyströmmen är redo för aktivering då det finns en lösning som är stött och blött och kan 'säljas' som lösning av ett visst problem.

3.1.3 Den politiska strömmen

Med den politiska strömmen åsyftas det politiska systemet där den *nationella opinionen*, *intressegrupper* och *politiker/statstjänstemän* ses som dess grundpelare eller aktörer. Kingdons ramverk är utvecklat i en amerikansk kontext där många av de roller han angivit är inspirerade av det amerikanska systemet. Som andra liknande studier (Knaggård 2009; Brunner 2008; Behzadifar et al 2019) får rollerna 'översättas' till miljön fallet utspelar sig i, i detta fall Sverige. Den nationella opinionen (Kingdon 2011:146–150) låter jag här representeras av den politiska diskursen om vad som anses vara problem och lösningar bland medborgarna. Detta kan yttra sig antingen i folkrörelser eller i väljarundersökningar. Även om det sistnämnda enligt Kingdon (2011:147–148) ofta har en låg validitet så är det avgörande hur en väljarundersökning uppfattas av politiker. Processen att känna av den allmänna opinionen är olika beroende på sammanhanget. Några exempel är valkampanjer i mötet med väljare, vad som rapporteras i dagstidningarna eller utfallet av ett val. En hänvisning till den allmänna opinionen kan användas som ett argument för att en fråga ska placeras högt uppe på agendan eller inte. Om politiker uppfattar en fråga som starkt efterfrågad kommer den att placeras högt på dagordningen för att höja möjligheterna för politikerna att bli omvalda (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017:33). Samma gäller för det motsatta. Om den allmänna opinionen inte stödjer eller bryr sig om en fråga kommer politiker att rikta sin uppmärksamhet mot andra frågor. Här kan också intressegrupper (Kingdon 2011:150–152) spela stor roll. För detta sammanhang använder jag olika fackliga organisationer inom välfärden som intressegrupper. De utgör en speciell typ av aktör då de är speciellt involverade i frågan. Kingdon (Ibid:150) menar att denna grupps inflytande över debatten varierar väldigt mycket från fall till fall. Trots detta kan en analytisk uppdelning där dessa aktörer får en egen roll vara fruktbar för analysen och visa på deras bidrag.

Det som Kingdon (Ibid:153–162) kallar *government* innefattar här riksdagen, regeringen, departement, politiker och statstjänstemän. De utgör den viktigaste delen av den politiska strömmen. Personerna i dessa positioner arbetar med frågorna och därmed påverkar deras arbete utfallet huruvida en fråga anses vara på agendan eller inte. Därför blir förändringar i uppsättningen av vilka som besitter dessa positioner av vikt. Även frågan om huruvida deras prioriteringar ändras är av

intresse. Ofta sker detta vid regeringsskiften då prioriteringar kan ändras och personal byts ut exempelvis när det kommer till ministerposter som besitter stor makt. En annan process som nämns av Kingdon (2011: 155–159) gäller striden om *territorium*. Detta innebär att frågan kan kategoriseras olika beroende på vilka avdelningar eller departement som hanterar den. Detta beror på de policygrupper och värden som är starkast på området och på om någon ändrar prioriteringar av agendan. För detta fall med Tillitsdelegationen handlar det främst om vilken minister och departement som hanterar frågan.

Till skillnad från policyströmmen som utgår från en diskussion om att någon ska övertyga någon annan om värdet av ett visst policyförslag så är processen i politiken kantad av förhandling (Ibid:159–162). Speciellt när det kommer till beslutsagendan (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2018:30–35). Kingdon (2011:160) nämner här hur koalitioner spelar en stor roll för att placera en fråga på agendan. Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer (2018:30–35) har utvecklat detta och lagt till *politiska entreprenörer* som en viktig aktör. Dessa liknar kunskapsmäklaren och policyentreprenören, med distinktionen att de är politiker som stödjer en policy. För att ett beslut ska hamna på den politiska agendan är den politiska entreprenören avgörande:

“The minimum that is needed to make the political stream ready for coupling is for a key policymaker, such as the relevant minister or an influential member of legislature to actively support the idea in question and be willing to stitch together a majority for it.” (Ibid:26)

Några av verktygen, utöver koalitionsbyggande, som Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer (2018:32–33) har lagt till är *samlami tactics* och *package deals*. Det förstnämnda avser exempelvis policyförslag som innebär stora förändringar där förhandlingsprocessen kompliceras av till exempel tekniska förutsättningar. En av lösningarna på detta problem är att dela upp eller späda ut policyförslaget i mindre beståndsdelar och på så sätt implementera policyn över en längre tid. Man skivar upp salamin. Package deals innebär att policyförslaget skrivs in med andra propositioner som är 'lättare' att implementera för att få fram förslaget och koalitioner kan sammanstråla sina förslag till en och samma policy.

3.1.4 Fönster

Tillståndet då en fråga har chansen att hamna på agendan kallas för Kingdon (2011:165–170) för en *policy window*. Detta är det vanligtvis korta tillstånd som tillåter omprioriteringar av agendan. Benämningen har sina problem och därför har Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfers (2018:26) uppdelning använts. *Agenda window* eller agendafönster är möjligheten eller tillståndet då en fråga hamnar på den politiska dagordningen. Tillståndet eller möjligheten då en specifik policy kan bli implementerad kallas för *decision window* eller beslutsfönster. Ett agendafönster kan öppna sig i två av de strömmar som nämnts; Problem- och politikströmmen. De kan öppna sig antingen väldigt förutsägbart eller abrupt (Kingdon 2011:168).

Exempel på förutsägbara öppningar inom den politiska strömmen är regeringsskiften, nya nyckelpersoner inom politik som partiledare eller dylikt. Det kan även vara en ändring i den allmänna opinionen. En ändring inom den politiska strömmen ändrar därmed vilka politiska entreprenörer som besitter makt, eller som kan hota sittande politikers position och leda till att omprioriteringar kan ske. Beroende på var denna ändring sker kommer kopplingen mellan dem att ändras. Boscarino (2009) presenterar ett utfall där ändringen sker i den politiska strömmen, som visar på *problem surfing* eller en problemfokuserad process där målet är att försöka koppla ett problem till en befintlig lösning. Detta sker exempelvis då det sker regeringsbyten med klara policies som den nya regeringen vill implementera, men där regeringen behöver ett problem för att berättiga implementeringen av nya policies. Exemplet av Boscarino visar på hur viljan att implementera hållbart skogsbruk har skiftat sin probleminramning flera gånger. I debatten så har hållbart skogsbruk antingen presenterats som lösningen på ekonomiska problem eller andra gånger som lösningen på miljöproblemen (Ibid:415–416). En öppning i problemströmmen kan till exempel vara hur omfattande kriser kräver snabba lösningar för att lösas (Kingdon 2011:169). I dessa fall finns nödvändigtvis inte någon färdig lösning utan istället så får möjliga lösningar från topplistan av policyalternativ användas.

Dessa tillfällen eller fönster är enligt Kingdon (Ibid) väldigt korta. För att de ska 'nyttjas' så kräver det att någon av de aktörer som tidigare nämnts som kunskapsmäklare, policyentreprenör eller en politisk entreprenör använder fönstret för att placera frågan på någon av dagordningarna. Om detta inte görs riskerar frågan att glömmas bort och andra prioriteringar tar över både den politiska dagordningen och beslutsdagordningen. Här poängteras även betydelsen av att alla strömmar måste vara *kopplade* eller redo för koppling för att fönstret ska leda till agendasättande. Även om ett problem uppmärksammas och placeras på den politiska dagordningen så riskerar en bristande koppling i policyströmmen att leda till att ingen lösning finns på problemet. Detta gör att inget beslut kan genomföras medan fönstret är öppet och frågan riskerar då att försvinna från agendan (Kingdon 2011:178–179).

3.2 En utvecklad analysram

Utifrån denna version av Multiple Streams Framework kan analysen i denna uppsats placeras i en vidare kontext. Förhoppningsvis ökar detta förståelsen för fallet i fråga. De aktörer som uppmärksammas i materialet kan nu tolkas utifrån de roller de spelat i policyprocessen. Den institutionella utvecklingen och förutsättningarna kan förstås utifrån processer som uppmjukning, integrerade policygrupper och en strid om territorium. Händelser och ändringar kan förstås som agenda- eller beslutsfönster och utfallet av dessa kan ses i ljuset av hur situationen ses i de olika strömmarna och hur de kopplar till varandra. Detta inkluderar eventuella perioder då inget händer eller fönster som inte används. Teorin har även förtydligt uppdelningen av processen i olika delmoment som återspeglar

uppdelningen i analysen. Även om alla är en del samma process så finns det viktiga analytiska uppdelningar att göra mellan dem. Den första karaktäriseras av ett uppmjukande av problembilden och dess lösning. Den andra av ett accepterande av inramningen och till slut en mer förhandlande fas av implementering.

Även om det finns kritik mot denna teori som har räknats upp (se även Herweg, Zahariadis & Zohlhöfer 2017:39–43) så kan detta ramverk bära frukt. Många av dessa problem grundar sig i Kingdons ursprungliga teori och har vid senare tillfälle utvecklats och tillämpas i detta arbete. Ett annat övergripande problem för MSF är att det kan tyckas svårt att falsifiera (Ibid:41). Delvis så kan det tyckas vara för generellt och därmed inte ställa några riktade hypoteser som kan motbevisas. Detta rör igen arbetets val att vara induktivt styrd till skillnad från deduktivt.

Detta ramverk svarar till Blatter och Haverlands (2012:119) efterfrågan av formell logik eller annan teori för att göra de kausala sambanden mer övertygande i återgivandet av ett händelseförlopp.

4 Analys

4.1 Del 1 – Uppmjukningsfasen

I alla genomförda intervjuer beskrivs en mediadebatt under 2012–2014 som de intervjuade upplevde kom att utgöra en brytpunkt för debatten om förvaltningspolitiken. Jag tolkar den epoken som startskottet för den process som kom att leda till skapandet av Tillitsdelegationen, vilken behandlas i nästa kapitel (4.2). Många av de intervjuade påpekar samtidigt att brytpunkten inte kom ur ett vakuum, utan de pratar om ett skeende 'innan'. I de intervjuerna dyker formuleringar som "det här är något som har pågått under många år" upp i samband med att problembilden, forskningen eller arbetet med förvaltningspolitiska frågor diskuteras. Kingdon (2011:116–117) använder termen *softening up* för att beskriva den del av processens då förslag börjar presenteras i policy-strömmen där de kan diskuteras och formuleras. Detta kapitel kommer att behandla denna tidsperiod 'innan' eller uppmjukningsfasen som jag här definierar som perioden från slutet av 80-talet fram till 2012. Hyllmeter av forskning har redogjort för den utveckling som sker i Sverige och även i resten världen från slutet på 70-talet och framåt vad avser frågan hur staten organiseras och styrs (se till exempel Boréus 1994; Rombach 1991). Tidigare forskning har dock inte gjort någon koppling till hur denna process kommer att spela roll för utvecklandet till Tillitsdelegationen. I intervjupersonernas svar lyfter man fram slutet på 80-talet/början på 90-talet fram tills 2012 som "tiden innan" på den tidsaxeln som ska beskrivas i detta arbete. Denna period är intressant ur av flera aspekter; som Lowndes (2013:143) kan man genom att förstå den institutionella förgrunden som *setting the stage* se hur aktörer senare agerar inom den. Men den kan också ge insikter om hur variabelers inverkan ändras över tid (Blatter & Haverland 2012:91–92 och 106–107) och bättre förstå hur de interagerar med varandra i ett senare skeende. Denna tidsperiod eller uppmjukningsfas kommer därför att diskuteras utifrån de teman och händelser som har uppmärksamats i intervjuerna. Tanken är även att bidra till att svara på frågan varför ingen koppling i Kingdons mening har skett tidigare och att försöka belysa de faktorer som kommer att spela roll senare i arbetet.

4.1.1 New Public Managements storhetstid

I flertalet av intervjuerna görs liknelsen med att pendeln börjar slå åt ett nytt håll någonstans under 80–90-talet från en tidigare styrningskola som i litteraturen kallas

Traditional Public Administration (TPA) till New Public Management (för mer utförlig utläggning se till exempel Lundquist 1993;1998; Sundström 2003; Pierre 2009). I många av intervjuerna hävdas det att det var med goda intentioner som en ny arbetsmodell inom förvaltningen skulle lösa många av problemen den offentliga sektorn stod inför. Bilden som återges visar på en väldigt 'stel' byråkrati inom staten. En av de intervjuade, som själv då jobbade på utbildningsdepartementet beskriver en situation där en enskild skola var tvungen att skriva till regeringen för att "ändra lite i tidsplanen" som en konsekvens av det tidigare styrningsparadigmet (TPA). Denna typ av problembild på kontroll och detaljstyrning som berättas om i intervjun konfirmeras i dåvarande socialdemokratiska regeringens proposition (Prop. 1987/88:150 s. 69). Ett annat exempel från intervjuerna är den statsfinansiella krisen i början på 90-talet där stora budgetunderskott skapar behov av att effektivisera och bryta upp den tidigare väldigt byråkratiska offentliga sektorn. Lösningen för den offentliga sektorn blev att efterlikna det privata näringslivet och att låna från ekonomisk teori vilket i intervjuerna ofta benämns som ekonomistyrning och NPM.

När väl pendeln väl hade slagit åt ett nytt håll påbörjades ett arbete med att infoga dessa nya principer i staten. I tre av intervjuerna var ett tema att många nya myndigheter grundas och nya förordningar införlivades under denna tid. Några exempel som nämns är att förvaltningspolitiska frågor flyttades till finansdepartementet från tidigare civildepartementet, förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) infördes, förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) likaså men lite senare (2007), och ekonomistyrningsverket och riksrevisionen skapades. Alla dessa myndigheter och förordningar fick som uppdrag att införliva och upprätthålla många av de ideal som tillskrivs ekonomistyrningen, det vill säga utvärderingar samt mål- och resultatstyrning. Dessa utvärderingsorgan och förordningar ger ekonomistyrningen "en självklar plats" (Intervju 3) inom statlig förvaltning då de är institutioner och regler som alla var tvungna att förhålla sig till. Denna tydlighet mot ekonomistyrning kan förklara varför det främst var ekonomer som anställdes i dessa myndigheter som en av forskarna påpekar. Även om dessa verk grundades i den goda avsikten att minska på den byråkratiska detaljstyrningen så blev huvudfokuset enligt intervjuerna till slut på just själva ekonomistyrningen. Min tolkning av detta är denna typ av styrning blev mer av ett mål än ett medel för effektiv styrning. Denna självklara plats och institutionalisering exemplifieras också av de två forskare som intervjuats med den förvaltningspolitiska kommissionen från 1995 (SOU 1997:57) där utredningen ska undersöka förvaltningspolitikens organisation men undantar resultatstyrningen. I en av intervjuerna sägs följande:

"(...) -95 när det tillsattes förvaltningspolitisk kommission som egentligen är den allra första utredningen som slår ordentligt på resultatstyrningen. Då lyckades finanserna få in en formulering om att 'målen med resultatstyrningen ligger fast'. (...) Och det vet jag, för jag var med på den tiden, att den formuleringen tvingade finanserna in." (Intervju 5).

I termer av det teoretiska ramverket blir dessa myndigheter och förordningar former av policy-entreprenörer eller tekniska förutsättningar för ekonomistyrningen där de

kan fortsätta leta upp nya problem att applicera sin lösning på (Kingdon 2011:144). Citatet ovan antyder också att ekonomistyrningen har stort mandat främst inom Finansdepartementet. Inom den offentliga styrningen blev mål- och resultatstyrning lösningen för alla möjliga sorters problem. Detta tyder på att ekonomistyrningen fanns med på topplistan över policyalternativ och att huvudsakliga territoriet för detta var på Finansdepartementet. I en intervju exemplifieras hur regleringsbrev blev fyllda av ambitiösa mål på stora tvärfrågor såsom hållbarhet och jämställdhet som ett sätt att visa politisk handlingskraft. Riktade statsbidrag nämns också i två av intervjuerna som en lösning som framförallt tilltalade politiker och visade på NPM:s styrka i policyströmmen. Riktade statsbidrag är bidrag som är öronmärkta mot ett visst mål och som en berörd aktör måste ansöka om. Ett exempel på detta är Matematiklyftet. (Skolverket 2016). Riktade statsbidrag är flexibelt, ger intryck av handlingskraft och är tekniskt lätt att implementera. Kopplingen till politisk klåfingrighet det vill säga politikens strävan eller behov av att ge markeringar för dess egen skull, är något som nämns i fyra av intervjuerna som också förklarar hur väl denna koppling kunde göras.

Enligt intervjuerna är det under denna tid som utarbetandet och integrerandet av NPM inom staten är som mest aktivt. Detta kan ses i följande citat:

“(…) i början av 00-talet som man mest intensivt trodde att man kunde hantera statsförvaltningen som någon typ av jätte-mega-system där man kunde aggregera olika mätetal och sedan säga något om produktiviteten i hela statsförvaltningen” (Intervju 3).

Detta är vad Kingdon (2011:190–194) kallar *spillover*, som innebär att ett policyprogram som redan har haft en lyckad koppling till politik-strömmen har ökad chans till ytterligare koppling inom andra områden. Den tidigare kopplingen gör att lösningen är något som finns i medvetandet på lagstiftare och politiker. Med detta har mycket av arbetet för att få till en lyckad koppling mellan strömmarna gjorts och efter ett tag kan en policy ingå i *standard operating procedures* där koppling blir tagen för given. Termen som kan förkortas SOP (Lowdens & Roberts 2013:46–48) innefattar det vardagliga arbetet som sker inom institutioner där både formella och informella regler påverkar beteendemönstret hos aktörerna inom institutionen. Från intervjuerna verkar ekonomistyrningen med sin position på topplistan över policyalternativ blivit ett verktyg som använts inom Regeringskansliet på ett okritiskt sätt. Detta har visat sig då det har ansetts ingå i av vad som bör och går att göra när nya problem dyker upp.

4.1.2 Kritiken som inte riktigt nådde fram

Samtliga av mina intervjuer har refererat till att det länge har funnits forskning på området som har pekat på problemen med NPM. Dessutom tar två tredjedelar av de intervjuade upp någon eller fler av de tidigare utredningarna som har gjorts om förvaltningen. Utredningarna är den nämnda förvaltningspolitiska kommissionen 1995 (SOU 1997:57) och styretredningen 2006 (SOU 2007:75). I dessa utredningar

kommer den forskningen som gjorts och den problembild som rapporteras inifrån staten fram. Framförallt nämns det bristande helhetsperspektivet, sektoriseringen av olika myndigheter och kontraproduktiva incitament som leder till ineffektivitet. Detta är exempel på *negativ återkoppling* det vill säga oönskade bieffekter av rådande policy som möjliggör att frågan diskuteras.

Tillgång till denna typ av forskning kring problemen med NPM i förvaltning har alltså funnits på högsta politiska ort. Detta nämns i en intervju "det har funnits sådana personer som drivit detta jättemycket och hårt i Regeringskansliet" (Intervju 3). Det som nämns är att det verkar finnas ett missnöje inom staten då man såg att administrationen och detaljstyrningen ökade med återrapporteringskrav som verkade mer som symbolhandlingar. Detta ledde till att det fanns en dialog där kritik mot NPM förekom enligt några av statstjänstemännen. De menar att medvetenheten om dessa problem ökade successivt med dessa utredningar och rapporter. De som då jobbade inom statskontoret och departementen säger att det fanns ett arbete för att utveckla styrningen utifrån dessa diskussioner. I flera intervjuer pekar man på detta med ett antal rapporter och ändringar i de tidigare nämnda förordningarna (till exempel Statskontoret 2005:3; Statskontoret 2006:3; SOU 2008:118). Men fortfarande enligt intervjuerna så var denna dialog något som bara finns på Regeringskansliet och inom forskningen.

Den grupp som anses vara den mest utsatta för bieffekterna av ekonomistyrningen är välfärdssektorn där framförallt vård, polis och skola nämns i intervjuerna. Även om det har funnits kritik från dessa grupper menar många av de intervjuade att de varit spridda, något som jag tolkar som att de agerat som enskilda 'intressegrupper' där de representerar sina egna yrkesgrupper. Den medvetenheten om problematiken som tidigare nämnts är vid denna tid fortfarande väldigt sluten inom vissa kretsar av forskningen och politiken. I intervjuerna påpekas att detta leder till att många andra delar av samhället, som den allmänna opinionen och intressegrupperna, fortfarande har en väldigt "svag problemanalys". Detta medför i sin tur till att det inte finns någon koppling i problemströmmen som är operationaliserbar. Tillstånden rapporteras men inramningen fattas. En forskare som intervjuats återberättar om ett föredrag hen höll för läkaresällskapet och läkarförbundet en tid senare där responsen på hans utläggning om systemkritiken mot NPM var följande:

"[D]et var en intressant upplevelse i sig att få de här medicinarna att förstå sitt samhällssammanhang. För de hade uppfattat de här olika åtgärderna som bara en slumpmässig räcka idiotiska påfund" (Intervju 4)

Så även om mycket *negativ återkoppling*, det vill säga bieffekter av rådande policy upplevs och uppfattas av intressegrupper, så saknas något. Detta verkar gå i linje med Knaggårds (2015:454–455) diskussion om hur *kunskapsmäklare* ramar in ett problem för att visa på dess omfattning och varför något borde göras åt saken. I detta fall verkar en sådan inramning saknats som tidigare benämns som "bristande problemanalys".

Resonemangen i intervjuerna tyder på att utvecklingen för New Public Management fortsätter under hela 00-talet även om en viss medvetenhet om

problemen har ökat. I en av intervjuerna nämns finanskrisen i slutet på 00-talet som en anledning till att fokus riktades mot "hårdare värden". Min tolkning är att en kris där statsfinanserna hotas motiverar att prata om hårdare styrning och mer kontroll. Detta blir ett perfekt fönster för ekonomistyrningen som befinner sig på topplistan över policyalternativ. Det tidigare nämnda temat om politisk klåfingrighet där ett system som ger interventioner i styrning ett tydligt mandat är lätt att acceptera under krishantering då politiskt handlande starkt efterfrågas och flera kopplingar inträffar. I många av intervjuerna har man pratat om att förvaltningsfrågor inte är en "valvinnare" eller att den är 'opolitisk' i den meningen att det inte intresserar människor eller att frågans komplexitet gör att det "går över folks huvuden". Detta lämnar också utrymme för att status-quo ska bestå då den allmänna opinionen inte är redo för koppling (Kingdon 2011:94) och andra frågor får prioritet. Från policyflödet ser vi att en diskussion finns men att inga tydliga nya förslag eller lösningar kopplade till problemet har börjat presenteras. Detta exemplifieras tydligt i en intervju med en dåvarande statssekreterare som lite skämtsamt säger:

"Alltså forskare är ju som de är. Jag brukar skämta med dem att 'ni är jätteduktiga på att berätta om alla problem i hela världen, men please, har ni några idéer på hur man ska göra detta på något annat sätt?' (Intervju 1)

Liknande formuleringar återfinns i Knaggårds (2015:461) diskussion om kunskapsmäklare. Det finns en ofta en ovilja hos forskare att uttrycka sig allt för politiskt eller i en kontext som bygger på argument som är 'känslomässiga'. Bilden av forskare om neutrala och opartiska aktörer kan förhindra dem till att uttrycka sig allt för starkt i någon riktning då de kan uppfattas som politiska istället som forskare.

Från forskarna som intervjuats diskuteras den hårda kontrollen av de offentliga utredningarna där direktiven betonar att mål och resultatstyrningen ska bestå. Detta är ett exempel från direktivet till styrtredningen som är skriven av finansdepartementet:

"Resultatstyrningen och den finansiella styrningen inte bara kompletterar varandra utan är tillsammans nödvändiga för att få en väl fungerande och effektiv statlig verksamhet. En ekonomisk redovisning av hög kvalitet, där resursförbrukningen för olika verksamheter kan mätas i ekonomiska termer, är en förutsättning för en väl fungerande styrning" (Dir. 2006:30 s. 2).

Dessa typer av begränsningar tyder på att det inte finns något intresse från politiskt håll med att hitta nya former av lösningar. Även om dessa utredningar utgör fönster för att kritiken mot NPM kan föras fram så blir det under väldigt begränsade former. Som Kingdon (2011:137–138) uttrycker sig är möjligheten till implementering för förslag ett av kriterierna för dess 'överlevnad' inom policy-flödet och därmed att kritiken kan diskuteras. Genom att explicit skriva ut att ekonomistyrningen anses nödvändig så minskas chanserna att få acceptans för att alternativa lösningar kan anses vara genomförbara. Detta försvårar kritikens chans att etablera sig i policy-flödet.

4.1.3 Översikt

Min tolkning och analys är att den förvaltningspolitiska frågan har haft ett antal agendafönster där kritiken mot New Public Management har kunnat placeras på den politiska dagordningen eller åtminstone har det funnits ett tillstånd då personer i och runt regeringen ger problemet ”ordentligt med uppmärksamhet” (Kingdon 2011:166). Men fortfarande år 2012(?) befinner sig den problematiken inte på beslutsdagordningen då inga nya riktningar för förvaltningspolitiken är nära beslut. De fönster som öppnas kretsar främst kring de två statliga utredningar som nämnts. De är en öppning i problem-strömmen som är en konsekvens av negativ feedback och som placerar frågan på agendan under en kort stund. En anledning till detta kan vara den bristande kopplingen i de andra flödena men också NPM:s position på topplistan av policyalternativ och aktiva policyentreprenörer som istället lyckats nyttja dessa och göra dem till policyfönster i en annan riktning. Kingdon (2011:103) har en utläggning om hur problem kan försvinna från dagordningen som ett resultat av att problemet uppfattas som hanterat. Detta verkar delvis vara fallet. Exempelen med hur ekonomistyrningens problem skulle lösas med mer förordningar och myndigheter pekar på att lösningen för ekonomistyrningens problem var mer eller något modifierad ekonomistyrning. Från intervjuerna verkar detta då ha varit fallet och en *standard operating procedure*.

I policyströmmen ser vi hur NPM:s lösningar är starkt integrerade inom statsapparaten vilket enligt Kingdon (2011:120) ska förväntas leda till mer stabila eller inkrementella lösningar då alla delar ett liknande språk för vilka lösningar som kan appliceras. Detta minskar i sin tur utrymmet för större ändringar vilket visar på *multi-level contingency* där de institutionella förutsättningarna påverkar variabelns kausalitet. Här är direktiven och de förordningar de refererar till tydliga bärare av detta språk. Denna integrering leder också till att platsen för kritiken på dagordningen hotas. Även om det finns en insikt om att inte ha löst problemet så kan begränsningen av att allt som kunnat göras gjorts leda till att fokus riktas på andra frågor (Kingdon 2011:104). Detta kan i sin tur leda till att inte ‘tillräckligt’ med arbete har gjorts för att kunna presentera ett möjligt alternativ, då förutsättningarna för dess implementering anses vara väldigt lågt. Av detta resultat så bekräftas också en av Kingdons (2011:142) huvudteser om vikten av ett möjligt alternativ för att en koppling i policyflödet och ett upphöjande till policyagendan ska ske.

Den politiska strömmen är inte heller i detta skeende mottaglig för koppling. Detta rör sig främst om bristande intresse och information från dess beståndsdelar det vill säga allmänna opinionen och intressegrupper. Att frågan inte anses vara en valvinnare främst i den allmänna opinionen gör att annars ‘schemalagda’ fönster som valkampanjer (Kingdon 2011:168) inte kan användas. Eller att den ändringen av personal som ett val innebär inte påverkar denna sakfråga. Här spelar det också en roll att många av de som jobbar med förvaltningspolitiska frågor inte byts ut under dessa perioder och därmed sker inte någon stor ändring i underlaget av personal. I detta flöde handlar det främst om att problemanalysen inte riktigt finns där som en konsekvens av komplexiteten i frågan.

4.2 Del 2 – Valrörelsen

Till frågorna om varifrån idén om tillitsdelegationen kom, samt när den kom, har alla de jag har intervjuat nämnt Socialdemokraternas valrörelse inför valet 2014 som startskottet. Det är under denna tid som Socialdemokraterna adopterar mycket av kritiken mot New Public Management och med detta utlovar en tillitsreform och utveckling av nya styrmodeller om de vinner valet bland annat under parollen “proffs ska få vara proffs” (Dagen Nyheter 2013a). Detta löfte kommer i nära anslutning till ett par artiklar på Dagens Nyheter som också behandlar detta tema. I vissa av intervjuerna nämns artiklarna i Dagen Nyheter som “debatten” eller “stormen” som satte frågan på kartan. Frågan gick då från att bli en inomstatlig och vetenskaplig diskussion till att debatteras i större offentlighet där nya aktörer som fackförbund också introducerades till processen. Denna del ska titta närmare på varför denna fråga som i tidigare del inte ansågs vara en valvinnare fick utrymme i tidningar och valmanifest för den framtida regeringen.

4.2.1 Medial debatt

De flesta intervjuerna nämner Ahlbäck Öberg och Widmalms artikel “Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten” (Dagens Nyheter 2012) som ett startskott för debatten. Artikeln riktar sig direkt till Socialdemokraterna som då står inför ett nationellt förtroenderådsmöte som ska ta fram nya strategier inför valet. Huvudteserna i artikeln utgår från problembilden med NPM som mål och inte som medel där “utvärderingssamhället” står i vägen för en effektiv förvaltning. I artikeln nämns detta både i hur resurskrävande utvärderingarna är, hur utvärderingarna leder till sneda incitament och hur utvärderingarna påverkar arbetsmiljön negativt. Nedvärderandet av det professionella utrymmet uttrycks som ett “tillitsproblem” som tär på berörda yrkesgrupper. Förslagen som läggs fram här är “en omprövning” av rådande system och att “lyfta fram vad som är det särskilda med den offentliga verksamheten” (Ibid). De refererar till civildepartementets tidigare roll som ett politiskt medel att uppmärksamma förvaltningsfrågan och menar i slutet att “Det är öppet mål, särskilt för (S). Frågan är om man har någon i laget som är beredd att lägga straffsparken mot managementväldet.” (Ibid). Detta tyder på att det finns en medvetenhet om möjligheten att göra denna valrörelse till ett agendafönster för denna typ av problematik, samt att man har en publik att rikta sig till på Dagens Nyheter debattsidor vilka av Socialdemokraterna valts som strategisk arena för denna debatt.

Vissa intervjuer tillskriver denna artikel ett visst genomslag med att belysa problemet och att föra in New Public Management som ett begrepp i den offentliga debatten. Men framförallt får den ett senare genombrott när Maciej Zarembas artikelserie, som börjar med “Vad var det som dödade Herr B”, publicerades i Dagens Nyheter fyra månader senare (Dagens Nyheter 2013b). Den nära anslutningen mellan artiklarna verkar inte heller vara en slump. Enligt utsaga från en av intervjuerna hade Ahlbäck Öberg en föreläsning på temat på Arbetarnas

bildningsförbund (ABF) i Stockholm kort efter artikeln. I publiken sitter Zaremba som under denna tid skriver på denna artikelserie och “Att det han skrev på, den här artikelserien, handlade om NPM, det förstod han då i det sammanhanget.” (Intervju 4).

Denna artikelserie² nämns i alla intervjuer utom en och beskrivs då som det stora genombrottet för den allmänna debatten om kritiken av NPM. Artikelserien, som innehåller mer än vad som får utrymme att behandlas här, tar den kritiken som nämnts i Ahlbäck Öberg och Widmalms artikel och applicerar den specifikt på vården. Zaremba har följt och intervjuat flertalet personer inom och runt vården och visar exempel och statistik som skildrar den svenska vården i “fritt fall” (Dagens Nyheter 2013c). Allt detta kopplas till ett övergripande tema om att NPM “har gått för långt”. I sista delen av artikelserien sammanfattas delvis det gensvar som Zaremba mottagit av läsare och sina egna reflektioner med ett lånat citat från den norska forskaren William Brochs-Haukedal:

”New public management /.../ är ett opersonligt och auktoritärt system av budgetar, rutiner och mål som tar ifrån de anställda motivation och arbetsglädje. /.../ De har tvingats avstå från att engagera sig i sina kunder, klienter, patienter och elever. NPM har inga parametrar för alla möten mellan människor som ger mening i vardagen. Att engagera sig räknas inte. Det blir bara extra slitsamt. Då försvinner också den inre motivationen. /.../ Förfråmligandet av de anställda i offentlig sektor måste stoppas. Avveckla NPM och inför ledningsformer som främjar de anställdas engagemang i stället.” (Ukeavisen Ledelse nr 28/2009 i Dagens Nyheter 2013c).

Från intervjuerna verkar det svårt att överskatta vikten av denna artikelserie och dess inverkan på debatten som nu har tagit fart. Denna inramning av problemet var mycket mer lättillgängligt för en bredare publik som utgick från vardagliga möten medborgare och yrkesverksamma hade inom de värst drabbade områdena. Det är detta som flertalet intervjuade säger “det är då som man kan göra politik av det” och gav dem intrycket att det fanns “en stor efterfrågan på något nytt”. Detta stämmer även väl överens med Knaggårds (2015:455–458) diskussion om inramning av ett problem utifrån kunskap, värden och känslor och hur det öppnar upp för nya möjliga kopplingar att göras. Genomslaget kan också kopplas till Zaremba som en auktoritet som journalist med en väldigt stor och allmän publik på Dagens Nyheter kultursidor.

Kort efter detta reagerar berörda yrkesgrupper. Många intervjuer refererar till exempel till det så kallade Läkarpuppet. Detta var en medialt uppmärksammas namninsamling från arbetande inom vården i protest mot New Public Management. I detta fall bekräftar initiativtagarna i en intervju att den utlösande faktorn var Zarembas artikelserie (Dagens Nyheter 2013d). Efter det publicerar ordföranden för lärarnas riksförbund, polisförbundet och läkarförbundet en gemensam DN-debattartikel “Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller” (Dagens Nyheter 2013e). Här fortsätter temat om att måttet är rågat och att tilliten till

² Som senare tycktes som en bok: Zaremba, M., Lind, M., Ahlbäck Öberg, S., & Widmalm, S. (2013). *Patientens pris : ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Weyler.

yrkesprofessionella måste återskapas. Det är ett bekräftande av det Zaremba har skildrat, nu också från andra arbetsgrupper inom välfärden. Fortfarande finns inga självklara lösningar till hur detta ska gå till utan artikeln avslutas med: "Något måste göras. Vi är öppna för förslag i det samtal som vi nu väntar oss." (Dagens Nyheter 2013e). Denna typ av uppmärksamhet från "gräsrotsbyråkrater" eller personal närmast medborgarna menar många intervjuerna är det som gör att Socialdemokraterna inte kan ignorera kritiken. Delvis för att det täcker en stor del av hela väljarbasen, men också för att det är traditionellt en socialdemokratisk demografi av "kärnväljare". Detta stämmer med (Herweg, Zahariadis & Zohnhöfer 2017:28) diskussion om hur agendafönster formas efter stora valfrågor som kan hota ett parti eller en politikers möjlighet till att bli (om)valda. Vilket gör även det politiska partiet redo för koppling.

4.2.2 Socialdemokraternas svar

I samtliga intervjuer anges startskottet för det politiska åtagandet som ledde till formandet av Tillitsdelegationen som "Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter" signerad av Stefan Löfven (Dagens Nyheter 2013a). Artikeln återberättar de rapporter om negativa bieffekter som tillskrivs NPM och avger ett vallöfte om "en ny styrning som utgår från de välfärdsprofessionellas kompetens och yrkesetik. Välfärdens proffs ska få vara proffs." (Ibid). I intervjuerna beskrivs ett stort engagemang från Socialdemokraterna under hela valrörelsen där parollen om 'låt proffsen vara proffs' blev något de nästan gick till val på med löftet om att gå bortom NPM. Detta agendafönster passar Socialdemokraterna väldigt bra som då befinner sig i opposition och enligt intervjuerna söker efter något att driva i valrörelsen och som tidigare nämnt har denna fråga redan tidigt profilerats till just dem. Vilket möjliggör en koppling och probleminramningen har blivit accepterad av politiken.

4.2.3 Översikt

Från intervjuerna går att utläsa en orsakskedja från hur Alhbäck Örberg och Widmalms artikel startade ett händelseförlopp, vilket följdes av en främst medial debatt som slutade med ett vallöfte från en framtida regering. Kopplingen som sker här är främst från problem-strömmen med Zarembas inramning av problemet vilket gör honom till en form av kunskapsmäklare (Knaggård 2015). Artikelseriens inramning av indikatorer i form av data och anekdoter om den svenska vården i kris placerar frågan högt upp på den politiska dagordningen. Detta handlar främst om hur fakta ramas in och hur den lyckas sprida begreppet New Public Management bortom akademien och Regeringskansliet. En av forskarna som intervjuats säger:

"Jag blev till och med häpen någon gång när jag slog upp svenska kyrkans tidning, då var det en debattartikel där om för mycket NPM i kyrkan. Det blev alltså ett allmängods som det absolut inte var innan skulle jag säga." (Intervju 4).

Detta visar att den allmänna opinion- och intressegrupp-delen av politikströmmen är redo för koppling och frågan kan placeras på den politiska dagordningen då trycket blir så stort på främst Socialdemokraterna. De som har jobbat och jobbar inom Tillitsdelegationen beskriver att det fortfarande till viss del går över folks huvuden, men att det finns en grundproblematik som många kan känna igen sig i och delar en frustration. Men framförallt gör detta att många politiker reagerar inom det Socialdemokratiska partiet, delvis Stefan Löfven men även Magdalena Andersson och främst Ardalán Shekarabi som senare blev civilminister, beskrivs som tagna av kritiken. Men innan 2014 sitter de inte i regering och har därför inte makt till att göra detta till ett policyfönster, utan formulerar det istället som ett vallöfte.

En annan anledning till att detta inte sätter frågan på beslutsdagordningen är att det inom policy-strömmen fortfarande inte finns några riktiga nya alternativ som dyker upp. Förslagen som finns handlar om att minska omfattningen av det som tillskrivs NPM. Samtidigt så utlovas och efterfrågas något "nytt" som fortfarande inte är operationaliserat mer än 'låt proffs vara proffs'. Det som går att utläsa som ett möjligt förslag är att starta utredningar. Att de artiklar som nämns refererar till såväl ekonomisk- som samhällsvetenskaplig tradition kan tyda på att ett tidigare väldigt integrerat policy-flöde nu öppnas upp som enligt Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer (2017:30) möjliggör att helt nya idéer blir godtagbara. Även tesen om att idéer i detta flöde behöver en viss tid av uppmjukning för att anses godtagbara tycks stämma här. I intervjuerna menar många att det faktum att det har funnits forskning som under en längre tid 'cirkulerat' stärker argumentet och bemöter möjlig kritik. I en av intervjuerna med en statstjänsteman nämns:

"[G]ivet att det finns de som vill eller vinner på att bevara systemet så handlar det faktiskt om att peka på ... [att] detta [kritiken mot NPM] är inget som vi hittar på, detta är något som är styrkt i olika studier." (Intervju 3).

Kingdon (2011:127–130) menar att det kan krävas flera år för kritik att bli tagen som 'seriös'. Att det då finns tidigare forskning som har pekat på detta gör att Zarembas artikelserie inte viftas bort som något nytt och ogenomtänkt på samma sätt. Utan detta blir en del av inläringen inom staten om denna typ av problematik.

Jag väljer här ändå att kalla Zaremba, Ahlbäck Öberg och Widmalm för kunskapsmäklare snarare än policyentreprenörer. Även om det finns ett tydligt policyförslag om att avveckla NPM så syftas det alltid till att något "nytt" behövs. Det efterfrågas ett arbete för att utveckla nya policyförslag, vilket förebådar ett utredningsarbete som i sin tur kan generera möjliga alternativ. Detta skiljer sig från Kingsdons (2011:122–124) definition där policyentreprenörer har färdiga lösningar till problemet, och passar bättre in på Knaggårds definition av kunskapsmäklaren som "vill att politiken ska göra något åt saken" (Knaggård 2015:452–453). Även de kriterier (Ibid: 457–460) för en lyckad inramning stämmer väl in på detta fall. Att kunskap i en probleminramning kan innefatta vardagliga upplevelser från allmänheten slog an väl enligt många intervjuer. Att Zaremba kunde fånga frågan om varför medborgares läkare eller socialhandläggare var stressad eller gjorde

något fel gjorde att kritiken inte viftades bort som ett känslomässigt argument, utan var grundat i forskning. Svaret att välfärdens yrken måste få sin status åter tolkar jag även som att detta var något som väl anspelade på ett värde om välfärdsarbetares rätt till igenkänning. Som nämnts har kritiken inramats som en problematik att behandla under en valrörelse och försökt att göra den till en valvinnare. Detta gör att det finns en större chans att få inramningen accepterad av såväl media som politiker. Även valet av målgrupp får en stor betydelse för resultatet av denna inramning. Med en bredare publik som i detta fall är statligt anställda och medborgarna som möter dem i deras yrken blir kopplingen i den politiska strömmen riktad mer mot intressegrupper och den allmänna opinionen. Även att Socialdemokraterna direkt har åsyftats har haft en stark koppling för att appellera till att inramningen accepteras.

Att kritiken har anammats till högsta politiska instans och omvandlats till ett vallöfte under detta agenda-fönster tyder på att kopplingen mellan de olika strömmarna har lyckats. Detta placerar frågan på beslutsagendan där ett beslutsfönster har 'schemalagts' (Kingdon 2011:186) baserat på utfallet av det kommande valet. Det är då som förhandlingsarbetet för implementerandet av policier kan börja diskuteras (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017:30–32) och en ny process startas.

4.3 Del 3 – Efter valet

Denna avslutande del av analysen kommer tiden efter valet att undersökas och peka och hur detta möjliga beslutsfönster omsätts till politik. Bara för att en koppling har skett innebär detta inte att ett implementerande av policyn är garanterad. Som nämnt från Kingdon (2011:168–170) så är tiden i ett beslutsfönster begränsat och det är nödvändigt att göra en koppling snabbt innan fönstret stängs. En av de forskare som intervjuats säger:

”[M]an ska inte tro att bara för att man kommer in i en regering att man kan ändra staten, så fungerar det inte riktigt” (Intervju 5).

Processen för att lyckats med att koppla en fråga på 'högsta nivå' av den politiska dagordningen och se till att den hamnar på beslutsagendan innebär också ett implementerande av policyn eller *adoption of a bill* (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017:31). I detta fall innebär det att direktivet för det som kom att kalla sig Tillitsdelegationen blir beslutat.

4.3.1 Förberedelser

Efter valet koras Socialdemokraterna som vinnare och får bilda minoritetsregering tillsammans med Miljöpartiet. Med detta startar de sina projekt som diskuterats

under valrörelsen på Regeringskansliet. I början av oktober nämner Stefan Löfven i sin regeringsförklaring:

“Förvaltningspolitiken och myndighetsstyrningen prioriteras upp. Professionerna i den offentliga sektorn behöver stärkas. Nya styrmodeller som skapar större frihet för medarbetarna i offentlig sektor ska utvecklas.” (Regeringsförklaringen 2014).

Detta tyder på att Löfven anser att agendafönstret fortfarande är öppet och frågan är i Kingdons (2011:166) termer *really hot*. Men fortfarande nämns inget konkret om hur detta är tänkt att implementeras. Kort efter detta släpps även ett pressmeddelande från finansdepartementet som tituleras “Ny styrning bortom New Public Management” (Finansdepartementet 2014). I meddelandet nämns att man i sin budgetproposition lagt fram förslag om inrättandet av omfattande utredningar som strategi för nya styrformer. Enligt intervjuerna är det främst Ardalán Shekarabi som civilminister och ansvarigt statsråd för avdelningen för statlig förvaltning på finansdepartementet som drar i dessa frågor. Han kan då förstås som politisk entreprenör.

Dock blir förutsättningarna för att genomföra utredningar begränsad med den regeringskris som pågick efter valet. Krisen bestod väsentligen i att regeringens budget blev nedröstad i riksdagen då Sverigedemokraterna använde sin vågmästarroll till att få inflytande över budgetens innehåll. Detta gjorde att regeringen fick regera med oppositionens budget vilket i sin tur ledde till att Stefan Löfven meddelade planer på att utlysa nyval. Konfronterade med detta alternativ gick alla partier utom Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna med i en överenskommelse att släppa igenom regeringsalternativets budget för att möjliggöra minoritetsregeringar. Upplägget gick under namnet Decemberöverenskommelsen. Även om den officiellt deklarerades vara upphävd bara nio månader senare då Kristdemokraterna inte följde överenskommelsens praxis så fungerade den ändå i så måtto att allianspartierna slutade lämna en gemensam budget (SVT Nyheter 2015). I intervjuerna nämns detta som en av anledningarna till att direktivet för Tillitsdelegationen inte kom förrän i mitten på 2016. Det fanns helt enkelt inte budget för att instifta nya utredningar under regeringens första år.

Enligt intervjuerna jobbade Shekarabi med att operationalisera det som kommit ur valrörelsen och hur man ska förvalta resonemanget “låt proffsen vara proffs”. Samtliga intervjuer menar att detta inte var självklart och i en intervju med en statstjänsteman nämns:

”Det var en slags systemkritik kan man säga, men hur gör man praktisk politik, hur ska man omsätta det här på något sätt? Det var ju liksom inget som var självklart” (Intervju 1).

En av forskarna som intervjuats pekar på att problemet främst är brist på en annan myndighet med utvecklingsansvar som kan hantera frågan. Detta gjorde att Shekarabi inte kunde ge i uppdrag till någon befintlig myndighet att utveckla nya styrmodeller utan var tvungen att skapa dem själv. Det som fanns var

ekonomistyrningsverket, vilket är myndigheten som representerar det gamla paradigmet, NPM, som explicit var uttryckt att sträva ifrån. Därför måste Shekarabi inrätta en ny myndighet genom att tillsätta en utredning. Andra intervjuer pekar på ett behov av att samla "kunskapsläget" för att gå vidare i frågan. Därför ordnar Shekarabi en "turné" runt om i Sverige med nio seminarier i departementets regi på olika högskolor och universitet från december 2014 till maj 2015. Många av de jag har intervjuat har närvarat på dessa seminarier. En av statstjänstemännen återger att det var väldigt ensidig respons om att det fanns ett problem som många känner igen sig i. Dock upplevdes det som väldigt "stumt" från tjänstemannaleden på departementen där det inte fanns så stor förståelse av vad den politiska ledningen egentligen vill. I samma intervju nämns senare:

"Ja att de tjänstemännen som jobbar då på kommunenheten och inom statlig förvaltning. Ja det är ju alltid en utmaning när det kommer en ny politisk ledning, det är ju likadant på upphandlingsområdet och så för oss att försöka förklara att; Vi vill uppnå något, vi ska ändra på saker. Och att då förankra detta i tjänstemannaorganisationen så att de, de är ju jätte-lojala tjänstemännen i Regeringskansliet, men de måste också förstå vad det är man vill uppnå för att de ska kunna jobba åt det hållet så att säga. Såsom förankringsprocess så, så då var ju de här seminarierna som de var tvungna att ordna, en del av det här att börja närma sig det här problemet för det var ingen som hade pratat om det här innan. Eller sagt att man ska försöka göra något mot just det." (Intervju 1)

Detta verkar tyda på att det finns en stor problematik med att formulera och operationalisera sin valslogan "låt proffsen vara proffs" på ett sätt som är övertygande inom staten. I flertalet intervjuer menar man att det behövs konkreta förslag och en bättre förståelse för uppdraget. Delvis för att många som jobbar inom staten har jobbat utifrån ekonomistyrning under lång tid och har därför svårt "[A]tt tänka utanför boxen" (Intervju 5). Men också då det verkar finnas en delning då många av de som intervjuats menar att det finns mycket bra med NPM som ska fortsätta användas. Detta visar på hur den bristande kopplingen från policyströmmen, där NPM fortfarande finns på topplistan för policyalternativ, försvårar arbetet mot att nyttja detta beslutsfönster. Vilket även kan förstås som en konsekvens av en policygrupp med låg fragmentering kring ett visst paradigm.

Många av de intervjuade upplever att det fanns ett stort och genuint intresse från den politiska ledningen till forskningen om NPM och upplevelserna från berörda arbetsmarknadsparter. Bäggedera påverkade direktivets utformning. Bland annat nämns i direktivet behovet av ett starkt främjandearbete där utredningen inte bara ska fokusera på att presentera slutsatser i ett slutbetänkande, utan att den ska följa befintliga initiativ mot en ny styrmodell och se till att man "får i gång en rörelse" (Intervju 2). Som nämns i många intervjuer så handlar detta främst om att detta problem är komplext som inte går att lösa med några lagändringar, utan måste istället fokusera på att sprida information för att få riktigt ändring. Detta liknar det Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer (2017:32) kallar *salami tactics* som innebär att stora ändringar kan behöva spädas ut för att enklare kunna implementeras och sedan gradvis implementera mer.

Detta kontinuerliga arbete med seminarier menar många av de intervjuade gjorde att den förvaltningspolitiska frågan höll sig högt uppe på den politiska dagordningen under 2014–2015. Detta tillskrevs främst Shekarabi som intresserade sig men också Löfven som stödde arbetet och visar på kraften av den politiska entreprenören. Risker att regeringskrisen skulle dra ut på tiden och därmed hinna stänga detta fönster blev därmed mindre. Samtidigt som mycket av det momentum från tidigare pressmeddelande verkar ha gått ut under denna tid i att ambitionerna blir snarare att inrätta ett förarbete till en utredning än en utredning. Denna förankringsperiod kan ses som nödvändig i ljuset av regeringskrisen och bristen på kopplingen från policyströmmen gör att man måste formulera direktiven under längre tid vilket kan utvattna den ursprungliga policyn (Herweg, Zahariadis & Zohlhöfer 2017:32)

4.3.2 Direktivet utformas

Efter seminarie-serien får regeringen genom sin budget och kan därmed börja sätta nya projekt. Det var då direktivet för en utredning skickades till gemensam beredning på Finansdepartementet. Regeringen producerade även ett förslag om att ge statskontoret ett utvidgat mandat för utveckling av styrning. Det blev klart i början av 2016 med (Fi2016/00372/SFÖ) och har nämnts i flertalet intervjuer som ett sätt att försöka organisera in ett alternativ till de andra myndigheterna som annars arbetat inom NPM.

Under denna process ska målen för utredningen formuleras. I de flesta intervjuer diskuteras det om att det är då man bestämmer sig för att detta inte ska bli en "vanlig" utredning i den meningen att huvudfokus inte ligger i att presentera lagförslag. Delvis syftar några till främjandearbetet där försöksverksamheter ska följas och skapas, men också att skapa forum för diskussion. I en intervju nämns "att ambitionen att få till en förändring hos aktörer fanns tydligt i direktiven" (Intervju 2). Detta skiljer sig då från vanliga utredningar där det är mer fokus på lagändringar och konkreta förslag. Detta menar samtliga intervjuer blir huvudfokus för direktivet; att inte nödvändigtvis ändra på något utan snarare skapa en kunskapsgrund för denna typ av debatt. Tonen har då ändrats mycket från valrörelsen med att "gå bortom NPM" till en artikel signerad av finansministern, finansmarknadsminister och civilminister där de skriver "Avsikterna med New Public Management var goda och vi ska inte slänga ut barnet med badvattnet." (Dagens Nyheter 2016). Men istället ska fokus på hur man kan göra NPM bättre och skapa en 'balans' i styrningsformerna med mindre och välutvecklade riktade bidrag. Utifrån detta så skrivs följande formulering in i direktivet:

"En delegation inrättas för att inom ramen för de befintliga regelverken genomföra dels projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet, dels projekt som omfattar hela styrkedjan dvs. styrning från den nationella nivån till genomförandet i kommuner och landsting." (Dir. 2016:51).

Från intervjuerna presenteras lite olika svar på varför direktivet formulerades på detta sätt. Ett av svaren behandlar tidigare temat om politisk klåfingrighet där politisk handlingskraft riskeras av nya möjliga styrningsformer. Ett exempel från intervjuerna är:

”Det är lättare att säga ’kö-miljard’ ja eller nej, än att prata om tillitsbaserad styrning och ledning ska skapa samma effekter men vi ska inte kasta en miljard på det. För då kommer jag alltid att se mindre handlingskraftig ut än den som kastar en miljard på den” (Intervju 6).

Detta nämns främst när det kommer till riktade statsbidrag som citatet ovan är ett exempel på. Men även som i tidigare nämnda artikeln från ministrarna beskrivs statsbidragen som något nödvändigt (Dagens Nyheter 2016). Även om det har vissa brister och inte går samman med den övergripande idén om tillit. I flera intervjuer menar man att det finns ett politiskt risktagande med att ge upp de markeringar som går att göra med dessa typer av bidrag, även om de i vissa fall skulle vara ineffektiva. Detta skulle i så fall inte appellera till några av de värden som Kingdon (2011:132–137) finns inom den politiska strömmen.

Det andra svaret har ett liknande tema handlar om direktivets praktikalitet. Med det menar jag här att direktivet ska kunna producera något som är av värde för speciellt Shekarabi. I intervjuerna nämns den stora svårigheten med att koppla denna komplexa fråga till något som är praktiskt genomförbart. Främst av statstjänstemännen beskrivs det hur man behöver ansvara för praktikaliteter och hur implementerandet av nya idéer ska gå till i förhållande till befintliga lagar. Detta kan delvis vara hur en ny lag påverkar enskilda skolor, som många av de intervjuade menar att man missar om man sitter på kammaren och forskar. Denna information beskrivs som väldigt bristande och därför blev ett inriktande på befintliga utvecklingsarbeten inom befintliga regelverket en bra utgångspunkt för att samla in vad behovet och därmed möjliga lösningar är. I en intervju exemplifieras det kommunala självstyranget och förstatligandet av skolan som annars hade kunnat bli en stor konfliktfråga i utredningen, men som den politiska ledningen uppenbarligen inte var intresserad av att ifrågasätta vid denna tidpunkt. I samma intervju nämns Louise Bringselius, som senare blev forskningsledare för Tillitsdelegationen, artikel ”Sverige behöver en mer nyanserad debatt om NPM” (Dagens Nyheter 2015) som ett exempel på hur utredningen kan hantera sådana problem. I artikeln så nämns hur kritiken av NPM har lett till extrempositioner där NPM som begrepp blivit ett skällsord.

”Granskning och transparens behövs således för att säkerställa kvaliteten i förvaltningens beslut. Här är professionellt utrymme underordnad frågan om medborgarens rätt till korrekta beslut vid myndighetsutövning. Än en gång handlar det emellertid om en avvägning, där lösningen sällan ligger i ytterligheterna. Att ersätta en extremposition med en annan har sällan varit en klok lösning.” (Dagens Nyheter 2015).

Detta visar på några av de avvägningar eller ’praktikaliteter’ som behövdes ses över inför inrättandet av Tillitsdelegationen och göra den genomförbar.

Ett sista tema är den fortsatta interna striden främst på Finansdepartementet angående mål- och resultatstyrningen. I hälften av intervjuerna, däribland intervjuerna med de två forskarna som intervjuats, så beskrivs ett visst motstånd mot detta direktiv. Detta handlar främst om budgetavdelningen på Finansdepartementet där det finns kvar ett intresse av att behålla det gamla systemet intakt. Kingdon kallar detta för *frågan om territorium* (2011:155–159) där olika avdelningar kan strida om antingen att få eller behålla en fråga inom sin avdelning. Detta gör att när direktivet skickas ut på gemensam beredning så får dessa delar av Finansdepartementet inflytande över direktivets utformning och att deras motiv kan vara färgade av sitt territorium. Även då många intervjuer menar att det är väldigt vanligt att kritisera NPM för att “ha gått för långt” så finns det fortfarande de som inte vill tillföra några radikala ändringar. En av forskarna påpekar att Shekarabi visserligen var ansvarigt statsråd för statlig förvaltning, men budgetavdelningen går under finansministern. En läsning av detta är att budgetavdelningens roll är hotad och att frågan kommer förflyttas från dem till en annan avdelning. Många av de jag har intervjuat pekar dock på samma sak; att mycket av det som går under namnet New Public Management är nödvändigt för en effektiv och rättssäker styrning av staten. Detta kan tyda på att bilden ändå var väldigt spridd i hela Finansdepartementet och inte bara på budgetavdelningen. Många av de intervjuade garderar sig ofta i sin kritik mot NPM, exempelvis:

”Du får inte missförstå mig, för jag säger nämligen också att vi behöver också fortsätta mäta, vi behöver fortsätta att ha mål, vi behöver fortsätta att kontrollera. Men vi ska vara noga med vad vi kontrollerar och vad vi mäter och hur vi sätter upp våra mål.”
(Intervju 3)

Arbetet blir således mer att undersöka hur en anpassning av styrmodellen kan lösa de problem som finns snarare än att skapa en ny. Detta gör att ursprungliga ambitionen om att utveckla en ny styrning bortom NPM har delvis gått förlorad under denna process.

4.3.3 Översikt

Det är tydligt att regeringen som tillsattes 2014 kom in med en stor drivkraft och ambition att ändra styrningen av förvaltningen. Den tidigare kopplingen från problem-strömmen (del 2) lyckades med att producera en politik-entreprenör (Herweg, Zahariadis & Zohlhöfer 2017: 25–26) som i detta fall blev Ardalan Shekarabi. Detta visar sig främst genom de initiativ som Shekarabi gör för att hålla frågan uppe på den politiska dagordningen och därmed fylla samma funktion som den allmänna opinionen. Dock är det fortfarande en bristande koppling till policyströmmen främst med de tekniska förutsättningarna. I flertalet intervjuer nämns att frågan ‘vad ska vi göra istället’ är en återkommande kritik som försvårar arbetet med att driva frågan framåt i processen. Otydligheten i svaret på denna fråga har även skapat en viss obalans i förväntningar på vad policyn ska innehålla. Detta

visar sig tydligt med ena linjen för “mål- och resultatstyrning (...) fast smartare” (Intervju 6), kontra “Men jag tror att man hade retoriskt piskat upp en förväntan [av ny styrmodell] i landet faktiskt.” (Intervju 4). Denna otydlighet äventyrar beslutsfönstret då en formulering av ett direktiv tar tid. Tillsammans med regeringskrisen skjuter formuleringen av direktivet upp tillfället då beslutet kan tas och så riskerar man att intresset börjar sjunka och fönstret stängs.

Under denna tid visas även andra egenskaper av koppling i beslutsfönstret. Som Herweg, Zahariadis och Zohlhöfer (2017:30–32) poängterar blir de institutionella förutsättningarna viktigare när man går från ett agendafönster till ett beslutsfönster. Detta konfirmeras av de intervjuer som pekar på den motparten som finns inom Finansdepartementet där man “inte vill rucka på resultatstyrningen” (Intervju 4) får ett inflytande över hur direktivet utformas. Detta pekar på hur förhandlingar spelar stor roll i den politiska strömmen där eftergifter (Herweg, Zahariadis & Zohlhöfer 2017:32) blir viktiga för att få fram lösningar med gemensam beredning. Som i detta fall har lett till ett anammande av *salami tactics* där stora ändringar får spädas ut för att bli genomförbara. Detta visar att processen mellan att det första agendafönstret tills ett färdigt beslut har en stor inverkan på innehållet.

När sedan då regeringen får igenom sin budget och alla strömmar fortfarande är kopplade så beslutas det framförhandlade direktivet i ett regeringssammanträde som inrättar en delegation som senare tog sig namnet Tillitsdelegationen.

5 Slutsats och slutdiskussion

I denna del kommer analysen kort att summeras och de slutsatser som jag drar från analysen att diskuteras. Främst kommer diskussionen att svara på arbetets frågeställning *Vad gjorde tillsättandet av Tillitsdelegationen möjligt?* och syftet om att förstå den process som detta policyförslag genomgått genom processpåring och Multiple Streams Framework.

5.1 Slutsats

Svaret på arbetets frågeställning har genomgående diskuterats under analysen med ett antal teman om vad som har påverkat den förvaltningspolitiska diskussionen inom svensk politik. Det är denna debatt och dess aktörer som har legat till grund för Tillitsdelegationens tillsättande och inom ramen för detta arbete har följande händelseförlopp skildrats.

En av teserna som har drivits i analysen är att kritiken mot New Public Management som fördes före 2012 hade svårt att fastna på den politiska och beslutsdagordningen. Även om vissa fall har identifierats så tycks NPM under en längre tid varit dominerande på topplistan för policyalternativ. Detta beror på en längre tid av inorganisering av de värden som NPM står för inom det förvaltningspolitiska territoriet som utgörs av finansdepartementet och myndigheter som är skapade i ett ekonomi- och utvärderingsstyrt syfte. Denna policygrupps låga fragmentering och integrering i den politiska strömmen har dessutom försvårat arbetet med ett utvecklande av nya lösningar som strider mot detta paradigm. Någon annan koppling har inte skett som ett resultat av bristande inramning av problemet som gör att varken allmänna opinionen, intressegrupper eller politiker är speciellt intresserade av frågan.

Att kritiken har funnits har spelat en viktig roll i den kausala kedjan för att öka fragmenteringen i policyflödet för nya idéer. Detta gjorde att kunskapsmäklare som Ahlbäck Öberg och Widmalm kunde rama in tillstånd av negativ återkoppling från NPM som minskad effektivitet av kontraproduktiva incitament som ett problem. Denna inramning utvecklades senare av Zaremba som förstärkte inramningen och spridningen av detta problem och utgör ett nödvändigt villkor för att det kunde kopplas till den politiska strömmen. Det tidigare problemet med bristande intresse ändrades med en effektivare probleminramning och den presenterades under en valrörelse som agendafönster då fler aktörer är mottagliga. Detta placerade frågan på den politiska dagordningen då det tillräckliga villkoret att politiska entreprenörer som Löfven och Shekarabi anammar kritiken och lovar att omsätta den om de blir

ministrar. Detta placerande på den politiska dagordningen utgör ett av de nödvändiga villkoren för inrättandet av Tillitsdelegationen.

Ett beslutsfönster öppnas efter valet då dessa politiska entreprenörer besitter ett mandat att lyfta frågan upp på agendan. Som en konsekvens på avsaknad av alternativ på topplistan av policyalternativ så saknas en tydlig koppling mellan probleminramningen och policyströmmen. Detta tillsammans med en regeringskris skapar ett critical juncture där beslutsfönstret tillfälligt stängs och frågan får diskuteras och förhandlas på den politiska dagordningen. Denna förhandlingsprocess och seminarier som Shekarabi håller i gör att frågan fortfarande befinner sig på den politiska dagordningen. Under denna tid så dyker det inte upp någon ny lösning på topplistan för policyalternativ. Detta beror delvis på bristande tekniska förutsättningar där den tidigare nämnda inorganiseringen av NPM som försvårar drastiska ändringar. Dessutom så verkar policygruppen inom finansdepartementet har låg fragmentering med värden som inte stämmer överens med inramningen av problemet som också försvårar stora ändringar. Detta gör att de politiska entreprenörerna får tillämpa salami tactics för att komma till ett beslut. Detta resulterar i att den befintliga topplistan för policyalternativ får tillämpas där befintliga regelverket finns kvar men en utredning kan tillsättas för att utreda de konsekvenser som följer av NPM och möjligtvis presentera nya förslag inom rådande regelverk. Med det sista nödvändiga villkoret att regeringen får igenom sin budget så öppnar sig beslutsfönstret igen och Tillitsdelegationen kan inrättas.

5.2 Slutdiskussion

Av slutsatsen anser jag att arbetets metod och teoretiska ramverk har på ett bra sätt lyckats svara på arbetets frågeställning och syfte. Framst så har Kingdons (2011) ramverk i detta arbete bidragit med en begreppsapparat för att ge sig in i en process. Och tack vare Herweg, Zahariadis & Zohnhöfer (2017) och Knaggård (2009;2015) utvecklande av detta ramverk så har fler nyanser kunnat utforskas. Även om många aspekter av detta fall kommer att just att vara fallspecifika så har detta arbete visat på att denna typ av begreppsapparat är fruktbar i analyser av policyprocesser. I detta fall så visade sig att begreppet kunskapsmäklare och inramning var speciellt passande för att förklara kraften som Zaremba hade på denna fråga som har visat sig vara en av de centrala delarna i denna process.

Tillsättandet av Tillitsdelegationen har genomgått en lång och komplex process där kritik av NPM har försökt att penetrera det politiska vimlet. Jag tror att det finns två möjliga tolkningar av detta resultat som går utöver arbetets frågeställning: Det första skulle vara att Tillitsdelegationen inrättande visar på att kritiken och arbetet mot NPM har fått slut på 'bränsle'. Det gjordes ett försök med att utmana NPM under valrörelsen, men krafter som ville behålla det var för starka och lyckades 'vinna' med kompromissen med att utredningen inte skulle ändra på något. Detta kommer leda till att fönstret till förändring stängs och allting fortsätter som vanligt. Här fungerar också liknelsen till utredningen -95 som en bra liknelse (se s.19). Detta kan bero på att politikerna ändrade sig efter att de kommit in i regeringen och insåg

att de inte ville bli av med mål- och resultatstyrningen. En möjlig anledning till detta är att detta verktyg är 'media-vänligt' eller att de ändra sig till att NPM helt enkelt är en bra styrmodell. Eller så kan det bero på att de institutionella krafterna var för starka och trots ett starkt och genuint intresse från politiker så räckte inte det för att genomföra ett paradigmskifte. I denna tolkning är denna policyprocess nästan tillbaka till innan 2012 och detta har enbart varit en del av ett uppmjukande som kan tas upp om ett fönster skulle öppnas igen. Men till dess kommer andra mer brinnande frågor som flyktingkrisen eller pandemier att ta denna plats på den politiska dagordningen

En andra tolkning är att detta är ett steg mot ett nytt paradigmskifte men som detta arbete har pekat på så var salami tactics nödvändigt för att gå vidare i processen. I brist på policyalternativ så var detta det bästa som kunde göras. Tillitsdelegationen och det nya uppdraget till Statskontoret är ett försök till att jämna ut den institutionella vågskålen där denna kritik har en fortsatt möjlighet till att finnas på den politiska dagordningen. Liknelsen kan göras till hur NPM implementerades med de myndigheter som ägnar sig åt ekonomistyrning. Som har nämnts är detta ett sätt att få i gång en rörelse och att detta paradigmskifte får ske inkrementellt. I detta fall var löftet under valrörelsen för ambitiöst men det kan också ha varit nödvändigt ur en medialogik. Denna analys kan finna stöd i de fortsatta tilläggsdirektiven som tilldelats Tillitsdelegationen som verkar tyda på att denna sorts arbete och fråga kommer att fortsätta att finnas på den politiska dagordningen. I denna tolkning kan resultaten från Tillitsdelegationen komma att öppna ett nytt beslutsfönster med förhoppningen om att det finns något på topplistan av policyalternativ som driver denna process framåt. Min egen tolkning ligger någonstans mellan de två som tidigare nämnts. I arbetet har ett starkt intresse och en stark vilja funnits att utmana giltigheten i några av NPMs doktriner och det hitintills någorlunda okritiska implementering. Det verkar vara möjligt att den mediala debatten under valrörelsen engagerade många politiker och stats tjänstemän till att söka efter alternativa styrmodeller. Dock så var nog responsen lite förhastad då alternativa styrmodeller som man lovade inte var färdigutvecklade än. Detta gjorde att förutsättningarna för detta beslutsfönster inte stämde med retoriken under valrörelsen vilket tog vinden ur seglet för denna fråga.

För att kunna besvara vilken eller om någon av dessa analyser stämmer så behöver fortsatt forskning på denna process att utföras. Förhoppningen är att detta arbete kan bidra eller ligga till grund för den som är intresserad av att titta på hur Tillitsdelegationens arbete har utförts och/eller det utvärderats. Speciellt spännande vore att undersöka de tilläggsdirektiv som har tillkommit och hur processerna bakom dessa sett ut. Även en jämförelse mellan hur direktiven är utformade och om någon utveckling kan hittas vore i detta fall spännande. Ett av de inledande citaten i detta arbete där Tillitsdelegationen ses som en del av ett paradigmskifte har i detta arbete inte lyckats konfirmeras eller dementeras utan lämnas till framtida forskning.

6 Referenslista

- Ahlbäck Öberg, S., - Sundström, G. (2020). "Förvaltningspolitikens organisering" i Ehn, P. & Sundström, G. (red.). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*. Statskontoret. S. 237–266.
- Ahlbäck Öberg, S., Widmalm, S. (2016). "Att göra rätt - även när ingen ser på". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 118(1), 7–17.
- Ahlbäck Öberg, Shirin., Widmalm, Sten. (2012). "Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten". *Dagens Nyheter*. Debatt 2012-10-26. [Elektronisk]. Hämtdatum 2020-05-06.
- Andersson, Magdalena., Bolund, Per., Shekarabi, Ardalan. (2016). "Så ska detaljstyrningen i välfärdssystemen minska". *Dagens Nyheter*. Debatt. 2016-02-06. [Elektronisk]. <https://www.dn.se/debatt/sa-ska-detaljstyrningen-i-valfardssystemen-minska/>. Hämtdatum 2020-05-06
- Bacchi, Carol, 2012. "Why Study Problematizations? Making Politics Visible." *Scientific Research. Open Journal of Political Science* vol. 2 No. 1.
- Beckman, L. (2005). "Grundbok i idéanalys : det kritiska studiet av politiska texter och idéer". Santérus.
- Bergström, G., Boréus, K., (2012). "Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys" i Bergström, G. & Boréus, K. (red.). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. (3 uppl.). Lund: Studentlitteratur s. 13–48.
- Bevan, G., Hood, C. (2006) "What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System". *Public Administration* Vol. 84, No. 3, 2006 (517–538)
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing case studies. Explanatory approaches in small-N research*. Palgrave Macmillan.
- Blume, Ebba. (2013d). "Läkarna i protest mot vårdssystemet". *Dagens Nyheter*. Nyheter. 2013-06-20. [Elektronisk]. <https://www.dn.se/nyheter/sverige/lakarna-i-protest-mot-vardsystemet/>. Hämtdatum 2020-05-06.
- Boréus, K. (1994). *Högervåg : nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*. Tiden.
- Boscarino, J. E. (2009). Surfing for Problems: Advocacy Group Strategy in U.S. Forestry Policy. *Policy Studies Journal*, 37(3), 415–434.
- Bringselius, Louise. (2015). "Sverige behöver en mer nyanserad debatt om NPM". *Dagens Nyheter*. Debatt. 2015-06-20. [Elektronisk]. <https://www.dn.se/debatt/sverige-behoover-en-mer-nyanserad-debatt-om-npm/>. Hämtdatum 2020-05-06.
- Bringselius, L., & Thomasson, A. (2017). "Balancing Stability and Change in the New Weberian State". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 119(1), 155–162.

- Brunner, S. (2008). "Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany". *Global Environmental Change*, 18(3), pp. 501–507.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder* (2., [rev.] uppl.). Liber.
- Cattaneo, K.H. (2018). "Applying Policy Theories to Charter School Legislation in New York: Rational Actor Model, Stage Heuristics, and Multiple Streams". *Educational Policy Analysis and Strategic Research*, 13(2), 6-24
- Dahlström, Cl., - Jensen, L., - Larsson, T. (2009) "Styrning i Sverige och Danmark: de statliga budgetprocesserna 1976–2006". i Pierre, J. & Sundström, G. (red.). *Samhällsstyrning i förändring*. Liber. S. 90–124.
- Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*. Finansdepartementets Kommitédirektiv.
- Dir. 2017:119. *Tilläggsdirektiv för Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)*. Finansdepartementets Kommitédirektiv.
- Dir. 2019:6. *Tilläggsdirektiv för Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)*. Finansdepartementets Kommitédirektiv.
- Dir. 2020:49. *Tilläggsdirektiv för Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)*. Finansdepartementets Kommitédirektiv.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). "New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 16(3), 467.
- Ehn, P., - Sundström, G. (2020). "Förvaltningspolitik i förändring" i Ehn, P. & Sundström, G. (red.). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*. Statskontoret. S. 13–36.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford University Press.
- Fi2016/00372/SFÖ. Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor. Regeringsbeslut 2016-02-04.
- Fred, M. (2018). *Projectification : the Trojan horse of local government*. Lund University, Department of Political Science.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., – Licari, M. J. (2016). " *The Public Administration Theory Primer*". (3 uppl.). Boulder, CO: Westview Press.
- Gläser, J., & Laudel, G. (2019). "The Discovery of Causal Mechanisms: Extractive Qualitative Content Analysis as a Tool for Process Tracing". *Forum: Qualitative Social Research*, 20(3), 1–32
- Gonzalez-Ocantos, E., & LaPorte, J. (2019). "Process Tracing and the Problem of Missing Data". *Sociological Methods & Research*.
- Hall, P. A. (2016). *Politics as a Process Structured in Space and Time*. Oxford University Press.
- Head, B. W. (2019). "Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies". *Policy & Society*, 38(2), 180–197.
- Herweg, N. (2016). "Explaining European agenda-setting using the multiple streams framework: the case of European natural gas regulation". *Policy Sciences*, 49(1), 13–33.
- Herweg, N., - Zahariadis, N., - Zohlnhöfer, R. (2017). "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements and Empirical Applications". i M. Weible, C & A. Sabatier, P. (red.) *Theories of the Policy Process*. (4 uppl.) Routledge s. 17-55.

- Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?". *Public Administration*, 69(1) s. 3–19.
- Intervju 1: Statstjänsteman på Statskontoret och tidigare Finansdepartementet. Intervju 2020-03-17.
- Intervju 2: Utredare i Tillitsdelegationen. Intervju 2020-03-18.
- Intervju 3: Sekreterare i Tillitsdelegationen. Intervju 2020-03-31.
- Intervju 4: Forskare och medlem av vetenskapliga rådet av Tillitsdelegationen från 2017. Intervju 2020-04-01.
- Intervju 5: Forskare och medlem av vetenskapliga rådet av Tillitsdelegationen från 2017. Intervju 2020-04-07.
- Intervju 6: Sekreterare i Tillitsdelegationen. Intervju 2020-04-09.
- Ivarsson Westerberg, A., & Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm. (2004). *Papperspolisen : den ökande administrationen i moderna organisationer*. Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI).
- Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. (2015). *Governing the embedded state: the organizational dimension of governance* (1. ed.). Oxford University Press.
- Jansson, Bo., Nitz, Lena., Wedin, Maria., (2013e) "Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller". *Dagens Nyheter*. Debatt. 2013-06-24. [Elektronisk]. <https://www.dn.se/debatt/vara-yrken-har-kidnappats-av-ekonomernas-modeller/>. Hämtdatum 2020-05-06.
- Kapiszewski, D., MacLean, L. M., & Read, B. L. (2015). *Field research in political science. practices and principles*. Cambridge University Press.
- Kay, A., & Baker, P. (2015). "What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature". *Policy Studies Journal*, 43(1), 1–21.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. (Updated 2nd ed.). Longman
- Knaggård, Å. (2009). *Vetenskaplig osäkerhet i policyprocessen: En studie av svensk klimatpolitik*. Lunds universitet.
- Knaggård, Å. (2015). "The Multiple Streams Framework and the Problem Broker." *EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH* 54 (3): 450–65. Accessed April 24.
- Krippendorff, K. (2013). *Content analysis. An introduction to its methodology*. (3 uppl.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun* (3. [rev.] uppl.). Studentlitteratur.
- Louw, Stephen. (2011). *Active Listening in Qualitative Research Interviews*. Conference: International Conference: Doing Research in Applied Linguistics
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. Palgrave Macmillan.
- Lowdens, V (2018). "Institutionalism" i Lowdens, V - Marsh, D - Stoker, G (red.). *Teory and Methods in Political Science* (4 uppl.) Palgrave s. 54-74.
- Lundquist, L (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare : ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Studentlitteratur.

- Löfven, Stefan. (2013a). "Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter". *Dagens Nyheter*. Debatt 2013-11-15. [Elektronisk] <https://www.dn.se/debatt/valfardens-yrken-maste-fa-sin-frihet-och-status-ater/>. Hämtdatum 2020-05-06
- Naeselius, Anders. (2015). "Decemberöverenskommelsen: Detta har hänt". *SVT Nyheter*. 2015-10-09. [Elektronisk]. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/decemberoverenskommelsen-detta-har-hant>. Hämtdatum 2020-05-06
- Nelson, M. (2002). "Bureaucratic Politics and the Shaping of Policies: Can We Measure Pulling and Hauling Games?". *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 35, No. 2 (Jun., 2002), s. 269-300
- Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, & Jane Tinkler. (2006). New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 16(3), 467.
- Regeringen. (2014). "Regeringsförklaringen". Oktober 2014. [Elektronisk]. <https://www.regeringen.se/49b6d2/contentassets/436960c05f524109b8a020b879efd76b/regeringsforklaringen-3-oktober-2014>. Hämtdatum. 2020-05-06.
- Regeringen. (2016). "Regeringsförklaringen". 2016-09-13. [Elektronisk]. <https://www.regeringen.se/4a6757/contentassets/330217d4abda464a97cfe3b0f0214317/regeringsforklaringen-sv-2016.pdf>. Hämtdatum. 2020-05-06.
- Regeringen. (2014). "Ny styrning bortom New Public Management". 2014-10-24. [Elektronisk]. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/10/ny-styrning-bortom-new-public-management/>. Hämtdatum 2020-05-06.
- Regeringen. (2020). "Statlig förvaltning" [Elektronisk]. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/statlig-forvaltning/>. Hämtdatum 2020-05-08
- Pierre, J (2009). "Tillväxtpolitikens styrningsproblem" i Pierre, J. & Sundström, G. (red.). *Samhällsstyrning i förändring*. Liber. S. 72–89.
- Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål!: en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Studentlitteratur.
- Ronit, K., & Porter, T. (2015). Harold D. Lasswell, "The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis". *Oxford University Press*.
- Roulston, K. (2010). *Reflective Interviewing: A Guide to Theory and Practice*. London: Sage.
- Røvik, K. A. (2008). *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet* (1. uppl.). Liber.
- Seabrooke, Leonard., Tsingou, Eleni. (2019). Europe's fast- and slow-burning crises. *Journal of European Public Policy*, 26:3, 468-481
- Silver, C., & Lewins, A. (2014). *Using software in qualitative research : a step-by-step guide* (2nd edition.). SAGE Publications Ltd.
- Skolverket. (2016). "Slututvärdering – Utvärderingen av matematiklyftet 2013–2016". [Elektronisk] <https://www.skolverket.se/publikationsserier/regeringsuppdrag/2016/slututvardering-av-matematiklyftet-2013---2016>. Hämtdatum 2020-05-06

- Skålén Per. (2004). "New public management reform and the construction of organizational identities". *International Journal of Public Sector Management*, 17(3), 251–263.
- Socialdemokraterna. (2014). "Ett bättre Sverige för alla. Valmanifest 2014". Stockholm 2014. [Elektronisk]. <https://www.socialdemokraterna.se/download/18.12ce554f16be946d04640800/1568881613666/valmanifest-2014.pdf> hämtdatum 2020-04-20
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styretredningen
- SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*. Delbetänkande av Tillitsdelegationen.
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Tillitsdelegationens huvudbetänkande.
- SOU 2018: 38. *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik*. Forskningsantologi från Tillitsdelegationen.
- Sowa, Frank., Staples, Ronald., Zapfel, Stefan. Red. (2018). *The Transformation of Work in Welfare State Organizations: New Public Management and the Institutional Diffusion of Ideas*. 2018. Routledge.
- Spencer, L., Ritchie, J., O'Connor, W., Morrell, G., Ormston, R. (2014). "Analysis in Practice" i Ritchie, J., Lewis, J., McNaughton Nicholls, C., Ormston, R. (red.). *Qualitative Research Practice – a Guide for Social Science Students & Researchers*. Sage. S. 295-345.
- Statskontoret. (2011). *Fångar FISKEN* fel? : betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar*. Statskontoret.
- Statskontoret (2006). *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*. Rapport 2006:3.
- Statskontoret (2015a). *Vägen till en lärande och effektiv förvaltning Utvecklingsområden och prioriteringar 2015–2016*. Rapport 2015:104.
- Statskontoret (2005b). *Sektorisering inom offentlig förvaltning*. Rapport 2005:3
- Sundström, G. (2016). "Strategisk styrning bortom NPM". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 118(1), 145–171.
- Sunström, G. (2020). "Perspektiv på politisk styrning" i Ehn, P. & Sundström, G. (red.). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*. Statskontoret. S. 37–68.
- Sundström, G. (2003). *Stat på villovägar: resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Dept. of Political Science [Statsvetenskapliga institutionen], Univ.
- Ulriksen, Marianne S. & Dadalauri, Nina . (2016). "Single case studies and theory-testing: the knots and dots of the process-tracing method". *International Journal of Social Research Methodology*. 19:2, 223-239,
- UR Samtiden - Socionomdagarna 2018. [Elektronisk resurs] Tillitsbaserad styrning och ledning. (2019). Utbildningsradion.
- Van de Walle, S., Van Dooren, W. and Greiling, D. (2006), "Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services?",

- International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 55 No. 6, pp. 448-465.
- Vifell, Å. (2006). *Enklaver i staten - Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen*. Stockholms universitet.
- Weible, C M. (2017). "Introduction – The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory". i M. Weible, C & A. Sabatier, P. (red.) *Theories of the Policy Process*. (4 uppl.) Routledge. S. 1-16.
- Zaremba, Maciej. (2011). "Sverige har slutat undervisa - så förlorade lärarna sitt yrke". *Dagens Nyheter*. Reportage. 2011-04-12. [Elektronisk]. <https://www.dn.se/arkiv/kultur/sverige-har-slutat-undervisa-sa-forlorade-lararna-sitt-yrke/>. Hämtdatum 2020-05-06.
- Zaremba, M., Lind, M., Ahlbäck Öberg, S., & Widmalm, S. (2013). "Patientens pris : ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden". Weyler.
- Zaremba, Maciej. (2013b). "Vad var det som dödade Herr B?". *Dagens Nyheter*. Kultur. 2013-02-17. [Elektronisk] <https://www.dn.se/kultur-noje/vad-var-det-som-dodade-herr-b/>. Hämtdatum 2020-05-06.
- Zaremba, Maciej. (2013c). "Hur mycket bonus ger ett benbrott?". *Dagens Nyheter*. Kultur. 2013-02-25. [Elektronisk]. <https://www.dn.se/kultur-noje/kulturdebatt/hur-mycket-bonus-ger-ett-benbrott/>. Hämtdatum 2020-05-06.
- Zaremba, Maciej. (2013d). "På vilken prislista står din njursvikt?". *Dagens Nyheter*. Kultur. 2013-03-03. [Elektronisk]. <https://www.dn.se/kultur-noje/pa-vilken-prislista-star-din-njursvikt/>. Hämtdatum 2020-05-06.
- Zaremba, Maciej. (2013c). "Hur mycket oro tål en människa?". *Dagens Nyheter*. Kultur. 2013-03-05. [Elektronisk]. <https://www.dn.se/kultur-noje/hur-mycket-oro-tal-en-manniska/>. Hämtdatum 2020-05-06.

7 Bilagor

7.1 Bilaga 1 Hoods doktriner om NPM

TABLE 1 Doctrinal components of new public management

No.	Doctrine	Meaning	Typical justification
1	'Hands-on professional management' in the public sector	Active, visible, discretionary control of organizations from named persons at the top, 'free to manage'	Accountability requires clear assignment of responsibility for action, not diffusion of power
2	Explicit standards and measures of performance	Definition of goals, targets, indicators of success, preferably expressed in quantitative terms, especially for professional services (cf. Day and Klein 1987; Carter 1989)	Accountability requires clear statement of goals; efficiency requires 'hard look' at objectives
3	Greater emphasis on output controls	Resource allocation and rewards linked to measured performance; breakup of centralized bureaucracy-wide personnel management	Need to stress <i>results</i> rather than <i>procedures</i>

Table 1 continued

No.	Doctrine	Meaning	Typical justification
4	Shift to <i>disaggregation</i> of units in the public sector	Break up of formerly 'monolithic' units, unbundling of U-form management systems into corporatized units around products, operating on decentralized 'one-line' budgets and dealing with one another on an 'arms-length' basis	Need to create 'manageable' units, separate <i>provision</i> and <i>production</i> interests, gain efficiency advantages of use of contract or franchise arrangements <i>inside</i> as well as outside the public sector
5	Shift to greater <i>competition</i> in public sector	Move to term contracts and public tendering procedures	<i>Rivalry</i> as the key to lower costs and better standards
6	Stress on <i>private-sector styles of management practice</i>	Move away from military-style 'public service ethic', greater flexibility in hiring and rewards; greater use of PR techniques	Need to use 'proven' private sector management tools in the public sector
7	Stress on greater <i>discipline</i> and <i>parsimony</i> in resource use	Cutting direct costs, raising labour discipline, resisting union demands, limiting 'compliance costs' to business	Need to check resource demands of public sector and 'do more with less'

Källa: Hood (1991)

7.2 Bilaga 2 – Intervjuguide

- Kan du presentera lite om vem du är och vad din koppling till tillsitsdelegationen är?
- När/vad skulle du säga att fröet för tillsitsdelegationen såddes?
- (Hur) Jobbade du/man med liknande förvaltningsfrågor innan tillsitsdelegationen?
- Vad visste du om vad tillsitsdelegationen skulle bli när/precis innan den tillsattes?
- Vad/vem tror du var viktig(t) för tillsättandet av tillsitsdelegationen?
- Har du någon du kan rekommendera att jag intervjuar?