LUND UNIVERSITY

Tillitsbaserad styrning

Ett ramverk

Bringselius, Louise

2017

Link to publication

Citation for published version (APA):
Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning: Ett ramverk*. Tillitsdelegationen.

Total number of authors:
1

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Tillitsbaserad styrning – ett ramverk

Louise Bringselius
Forskningsledare i Tillitsdelegationen
Fil dr och docent vid Lunds universitet
Louise.bringselius@regeringskansliet.se

Datum: 10 april 2017

Notera: Detta PM är ett första utkast till vad som senare ska bli dels en rapport, dels ett bokkapitel till Tillitsdelegationen. Observera att det är helt fritt att föreslå andra tolkningar av begreppet tillitsbaserad styrning. Ett utkast till detta PM har diskuterats med Tillitsdelegationens delegater, som har godkänt publicering inom ramen för Tillitsdelegationen.

Sammanfattning

Detta PM föreslår ett första ramverk för begreppet tillitsbaserad styrning. En teoretisk och en praktisk definition av tillitsbaserad styrning föreslås. Baserat på en klassisk modell från den internationella tillitsforskningen antas tilliten utgå från en bedömning av tillitsvärdigheten hos motparten, givet dennes *förmåga* (kunskap, m.m.), dennes *integritet* och dennes *hjälpvillighet.* Det slås vidare fast att följsamhet mot lagar och regelverk är en utgångspunkt, liksom genomförande av politiskt fattade beslut, men att en tillitsbaserad styrning innebär att yrkesprofessionella bör konsulteras även i de processer som ligger till grund för lagstiftning och politikutformning. Tillitens gränser och förutsättningar diskuteras och sju konkreta modeller för denna typ av styrning föreslås. Till dessa modeller hör minskad detaljstyrning samt placering av administrativa uppgifter i särskilda administrativa funktioner. Målet är att, genom att bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens och engagemang, åstadkomma bättre service till brukaren och ökad samverkan kring dennes behov.

INNEHÅLL

1. Bakgrund 3
2. Tillitsbaserad styrning – en praktisk och en teoretisk definition 4
3. Tillitens gränser 7
4. Fyra styrformer 9
5. Modeller för tillitsbaserad styrning 11
6. Relationer för tillit 13
5. Teoretiska perspektiv på tillitsbaserad styrning 14
6. Avslutning 15

Tillitsbaserad styrning – ett ramverk

Inom ramen för Tillitsdelegationens arbete har det uppstått frågor kring vad tillitsbaserad styrning egentligen är. Det finns utrymme för olika tolkningar, beroende på vilken typ av verksamhet man avser och vilket teoretiskt perspektiv man använder. Här föreslås en grundstomme, som så småningom kommer utvecklas till en rapport i Tillitsdelegationens rapportserie och därefter till ett bokkapitel i en kommande forskningsantologi. Som forskningsledare i Tillitsdelegationen ansvarar jag för löpande kontakt med 25-talet forskare runt om i landet och det är min förhoppning att det ramverk som föreslås här ska vara till stöd för dessa, men också att det ska fungera som en användbar grund för fortsatta diskussioner med andra forskare och med verksamma ute i förvaltningen. Ber läsaren notera att det finns många sätt att förstå innebörden av tillitsbaserad styrning och att den här föreslagna inte ska ses som ett ”facit” - andra tolkningar är också välkomna.

1. Bakgrund

Under senare år har det blivit allt tydligare att många medarbetare i offentlig sektor upplever sin arbetssituation som besvärlig. Trots att de vill göra ett gott arbete för att möte medborgarnas krav och behov, har de upplevt att de organisatoriska förutsättningarna inte har funnits. I stället för att fokusera på sitt uppdrag i relation till medborgaren har de tvingats lägga betydande tid på arbete med rapportering, dokumentation och annan form av administration. Detaljstyrningen har varit omfattande och det har även gällt vid samordning mellan myndigheter och mellan politisk-administrativa nivåer (stat, kommun och landsting). När denna samordning brister finns det brukargrupper som lätt hamnar i kläm.

Trots att problemet är allvarligt och ytterst riskerar att drabba framför allt de svagaste medborgarna i samhället, var debatten relativt långmäld fram till år 2013. Då publicerades en artikelserie i Dagens Nyheter av författaren och journalisten Maciej Zaremba, med rubriken ”Vad var det som dödade Herr B?” (Zaremba, 2013). I artiklarna beskrev Zaremba på ett ingående sätt hur problem med vårdens styrning och organisering drabbade patienten. Zaremba förklarade utvecklingen med ”ett dolt systemskifte” och introducerade därefter begreppet New Public Management för den breda allmänheten i Sverige.

> *”Diagnosen var cancer. Men det var inte tumören som tog hans liv. I dag inleder Maciej Zaremba sitt stora reportage om de absurda konsekvenserna av ett dolt systemskifte i svensk sjukvård.” (Zaremba i Dagens Nyheter, 2013-02-17)*

Artikelserien blev mycket uppmärksammad. Den följdes av en lång rad inlägg där forskare och praktiskt verksamma i förvaltningen bland annat vittnade om hur medarbetare utsattes för en detaljstyrning som förlamade verksamheten och som medförde att brukare fick inte fick den kvalitet och service i välfärdstjänsterna som de hade anledning att förvänta sig.

Samtidigt framkom det snart att New Public Management som begrepp inte var tillräckligt för att man verkligen skulle kunna förstå problemen fullt ut. Exempelvis har det påtalats att det också finns ökade krav på rättssäkerhet och transparens i förvaltningen idag, något som också bidrar till att de yrkesprofessionella i förvaltningen måste ägna mer tid åt dokumentation. Därför behövdes en fördjupad förståelse för problematiken och framför allt en allmänt ökad medvetenhet om riskerna med en stark kontrollkultur.

Mot denna bakgrund valde Sveriges regering att år 2015-2016 genomföra en serie kunskapsseminarier vid lärosäten runt om i Sverige. Regeringen lade vidare ett antal utredningsuppdrag till Statskontoret och i juni 2016 tillsattes Tillitsdelegationen.

Tillitsdelegationen tar sikte på en problematik som på djupet berör hur människor och organisationer förhåller sig till varandra. Som Rothstein (2003) har konstaterat kan det synas lättare för människor att välja att inte lita på varandra än att lita på varandra, trots att det innebär att man fastnar i en negativ spiral där bristen på tillit blir självfödande. I forskningen brukar det här diskuteras i termer såsom den sociala fällan, allmänningens tragedi eller fångarnas dilemma. Med satsningen på Tillitsdelegationen önskar man motverka denna utveckling i offentligt finansierad verksamhet. Det är särskilt angeläget med tanke på att vi idag har så många olika typer av utförare i välfärdssektorn som måste samarbeta, om medborgare ska få den hjälp som de har anledning att förvänta sig. Sveriges utgångspunkt är dock god, eftersom undersökningar visar att vi är ett land med en relativt hög nivå av mellanmänsklig tillit (Rothstein, Holmberg, & Arkhede, 2016; Trägårdh, 2009; Trägårdh, Wallman Lundåsen, Wollebaek, & Svedberg, 2013).

2. Tillitsbaserad styrning – en praktisk och en teoretisk definition

För att kunna främja arbetet med utvecklingen av en mer tillitsbaserad styrning behövs öppenhet för olika tolkningar och definitioner. Styrningen ser olika ut i olika verksamhetstyper och det finns olika sätt att bygga in mer tillit i den. Det finns också sammanhang där tillit inte är lämplig, utan betydande kontroll är nödvändig, t ex för att garantera medborgarens rättssäkerhet. Tilliten är således alltid *villkorad*. I det följande utvecklas en definition av tillitsbaserad styrning, det begrepp som Tillitsdelegationen har valt att organisera stora delar av sitt arbete kring.

Jag har valt att föreslå en teoretisk definition och en praktisk definition. Den teoretiska definitionen är avsedd särskilt för forskningen om tillitsbaserad styrning och för fördjupade diskussioner, exempelvis kring förutsättningar för tillit. Den

praktiska definitionen är enklare och har ett bredare användningsområde, men den är inte lika detaljerad och omfattar exempelvis inga skrivningar om tillitens gränser.

Teoretisk definition:

Tillitsbaserad styrning är styrmodeller med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet.

Praktisk definition:

Tillitsbaserad styrning är styrmodeller som syftar till att minska onödig kontroll i offentligt finansierad verksamhet och bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens, för att på så vis skapa bättre kvalitet i tjänsterna till medborgaren.

I det följande förklaras de fyra kriterier som ingår i den teoretiska definitionen. Dessa kriterier framgår tydligare när definitionen skrivs på följande sätt.

Tillitsbaserad styrning är styrmodeller
(1) med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov,
där varje beslutsnivå aktivt verkar för att
(2) stimulera samverkan och helhetsperspektiv,
(3) bygga tillitsfulla relationer samt
(4) säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet.

Fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov

Från vissa håll i välfärdssektorn kan man höra att fokus har flyttats från själva syftet med verksamheten, till andra aspekter, såsom organisationens inre angelägenheter och problem. Uppdraget har hamnat i skymundan och detsamma händer med brukarens behov. Det här riskerar framför allt att drabba samhällets svagaste grupper, som är mest beroende av stöd. Därför är det särskilt allvarligt. Energin ska vara riktad mot uppdraget och brukaren och hur nytta kan tillföras i dessa dimensioner.

Detta fokus kan exempelvis handla om att styra mot en gemensam förståelse för uppdraget och det övergripande målet med verksamheten, i stället för att bryta ned det i en lång rad olika delmål. Med många olika mål blir verksamheten lätt splittrad och drivs mot detaljstyrning samtidigt som fokus flyttas bort från brukaren.

STIMULERA SAMVERKAN OCH HELHETSPERSPEKTIV

Den tillitsbaserade styrningen är inriktad på samverkan och utgår från ett helhetsperspektiv. Med en mer kontrollbaserad styrning fokuserar varje del av styrkedjan enbart på sitt eget uppdrag, men då lyckas man sällan möta brukare med komplexa behov, där välfärdssektorns olika verksamheter måste samverka. Denna samverkan är särskilt viktig med tanke på att sektorn idag rymmer en mångfald olika utförare. Privat sektor, offentlig sektor och idéburen sektor måste finna vägar för att samarbeta. Också statlig, kommunal och regional/landstingsverksamhet behöver visa att de kan samverka för att möta brukarens behov.

För att åstadkomma denna samverkan krävs ett helhetsperspektiv på styrkedjan och på det övergripande syftet med verksamheten i relation till brukaren. Detta helhetsperspektiv, eller systemperspektiv, innebär också att medarbetare i välfärdssektorn förväntas ta ansvar bortom det lokala, personliga ansvaret. På så vis kan man bidra till det offentliga ethos som bland annat innebär att brukarens eller medborgarens behov och intressen sätts i centrum (Lundquist, 1998).

Samverkan kan äga rum i såväl horisontell som vertikal dimension och det innebär en tvåriktad kommunikation. I relationen mellan verksamhet och medborgare kan det vara en utmaning att balansera å ena sidan en stark medborgarfokus och å andra sidan en självständighet och opartisk hållning (Bengtsson & Melke, 2014; Lindberg, 2009). Att samverkan har blivit så centralt idag kan ses som en konsekvens av att förvaltningen har blivit allt mer lik ett nätverk. Forskaren Stephen Osborne har föreslagit begreppet *New Public Governance* för att beskriva denna utveckling (S. Osborne, 2006; S. P. Osborne, 2010). Osborne talar även om en dubbel logik när offentliga tjänster ska samproduceras med brukaren, i bemärkelsen att en tjänstelogik möter en förvaltningslogik (S. P. Osborne & Strokosch, 2013).

I den internationella forskningen används begreppet *Whole of Government Reforms* (Christensen & Lægreid, 2007) eller *Joined-Up Government Reforms* (Bogdanor, 2005), för att beskriva reformer som syftar till att integrera olika offentligt finansierade verksamheter för att åstadkomma bättre nytta för brukaren eller underlätta den politiska styrningen och överblicken. Det kan t ex handla om organisationer på olika politisk-administrativa nivåer eller organisationer i privat, idéburen och offentlig sektor, som behöver samordnas. Samverkan kring klinisk medicinsk forskning brukar ofta lyftas fram som särskilt komplex, men det är samtidigt ett område där man medvetet under lång tid har arbetat för att bryta barriärer och underlätta samverkan mellan sektorer och aktörer.

BYGGA TILLITSFULLA RELATIONER

Att varje beslutsnivå ska verka för att bygga tillitsfulla relationer handlar om att öka benägenheten att lita på andra aktörer. I forskningen kallas detta för *"trust propensity"*, här översatt till tillitsvärdighet. Olika individer har olika benägenhet att visa tillit. Man kan tänka sig att tidigare erfarenhet och aktuell kultur kan ha betydelse för denna benägenhet, men man kan också tänka sig att olika individer har

olika personlighetsmässiga förutsättningar i detta hänseende. Då blir attityden svårare att förändra.

Benägenhet att visa tillit ligger begreppsmässigt nära benägenhet att ta risk, men den förstnämnda egenskapen är mer stabil över tid än den sistnämnda, då risken måste bedömas mer från fall till fall (Mayer, Davis, & Schoorman, 1995).

UPPLEVD FÖRMÅGA, INTEGRITET OCH HJÄLPVILLIGHET

Varje beslutsnivå behöver slutligen verka för att säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet. Detta är tre centrala delar av denna tillitsdefinition. Kategorierna hämtas från en artikel publicerad år 1995 i ansedda journalen *Academy of Management Review* (Mayer et al., 1995). Denna artikel har över 15 000 citeringar och har idag status som något av en klassiker i organisationsforskningen om tillit. Den följdes upp av en ny artikel av samma forskare år 2007, i samma journal, där man ytterligare utvecklar sina tankar kring tillit (Schoorman, Mayer, & Davis, 2007), som man exempelvis visar skiljer sig från förtroende.

I artikeln från 1995 menar Mayer, Davis och Schoorman att tillit inte bör tolkas i första hand som ett emotionellt tillstånd eller en benägenhet, utan att den har en mer komplex underbyggnad. I centrum ställer de den upplevelse som den litande parten har av den andra parten. Tilliten uppstår inte ur tomma intet, utan den bygger på bedömning.

Förmåga är de kunskaper, färdigheter och karaktärsdrag som gör att en person eller aktör kan ha inflytande på ett specifikt område. Olika förmågor är viktiga i olika kontexter.

Integritet är en konsekvent hållning i relation till ett antal principer och värderingar som accepteras av motparten. Det behöver finnas en konsistens över tid i denna bemärkelse och en överensstämmelse mellan påstådda principer och verkligt agerande.

Hjälpvillighet (*benevolence*) avser viljan att hjälpa eller stödja den som visar tilliten, även om det innebär att personliga intressen måste åsidosättas och även då det inte följer någon belöning.

3. TILLITENS GRÄNSER

Tilliten baseras alltid på en bedömning avseende om den andra parten är tillitsvärdig. Den här bedömningen baseras på flera aspekter. Några av dessa beskrivs i det följande. Här lyfter jag även fram betydelsen av att man följer gällande lagar, regler och förordningar samt politiska beslut. Tilliten innebär inte en ovillkorlig frihet att agera som man vill – då riskerar vi en förvaltning som förlorar sin demokratiska förankring, att medborgarens rättssäkerhet inte längre kan garanteras och ytterst att vi får vad som i litteraturen brukar kallas för ”tjänstemannavälde”.

BEDÖMNING AV TILLITSVÄRDIGHET

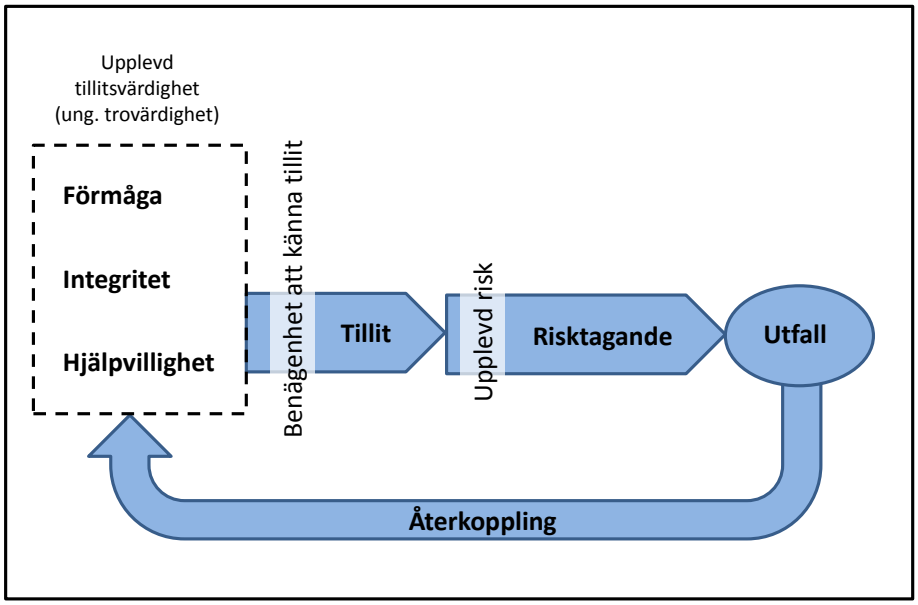
Figur 1 visar hur tilliten uppstår. Här framgår inte bara ovan nämnda delar, utan även betydelsen av den litande partens benägenhet till tillit, bedömningar avseende risktagande samt återkopplingen. Figuren är en lätt reviderad version av den modell som Mayer, Davis och Schoorman (1995) föreslår.

Benägenheten att visa tillit är en egenskap som kan utvecklas hos individer och institutioner. Ytterst står ett cyniskt synsätt mot ett naivt synsätt. Med det cyniska synsättet finns det en föreställning om att man inte kan lita på någon. Med det naiva synsättet finns det en föreställning om att man kan lita på alla, eller åtminstone de flesta. I verkligheten brukar det vara bra med ett mellanläge. Överlag ser vi i Tillitsdelegationen dock att det finns en starkare tendens till cynism är till naivism i det här hänseendet i offentligt finansierad verksamhet idag. Därför kan det finnas anledning att verka för att öka benägenheten att visa tillit.

Det sker också en bedömning avseende risk. Denna bedömning görs från fall till fall och den rymmer bland annat en bedömning av hur viktig aktuell fråga är i olika hänseenden. Den egna benägenheten till risktagande har också betydelse.

Modellen omfattar även återkoppling, baserat på den erfarenhet som man har från att ha visat tillit. Var utfallet negativt minskar benägenheten att visa tillit till samma aktör fler gånger och tvärtom.

Tillitsvärdighet är ett begrepp som likar begreppet trovärdighet, men som avser i vilken utsträckning den litande parten bedömer att motparten förtjänar tillit, givet upplevd förmåga, integritet, hjälpvillighet samt tidigare erfarenhet (återkoppling).



Figur 1. En modell för att förstå hur tillit uppstår. Reviderat och översatt utifrån Mayer, Davis och Schooman (1995, sid. 715).

LAGAR, REGLER OCH POLITISKA BESLUT

Tilliten förutsätter respekt för lagar och förordningar, en respekt som helst ska ha sin grund i en förståelse för de förarbeten som ligger till grund för lagstiftningen och som förklarar lagstiftarens intentioner. Inte sällan finns det möjlighet för förvaltningen att välja att tolka lagar på olika sätt. Här krävs ett reflekterande förhållningssätt, där intentionerna står i centrum. Det får inte bli en rutinmässig regelefterlevnad eller en attityd där rädsla och felfinnarkultur gör att medarbetare inte vågar ta en diskussion om intentionen med lagstiftningen och hur den ska översättas i myndighetsbeslut.

Andra typer av politiskt fattade beslut än de som handlar om lagstiftningen ska också följas. Implementering av politiskt fattade beslut är dock sällan helt enkel. Det kan uppstå målkonflikter och andra problem, som måste hanteras av de närbyråkrater som arbetar längst ned i organisationen. Om detta finns det en hel del forskning i litteraturen om närbyråkrater, också kallade *street-level bureaucrats* (se exempelvis Hill & Hupe, 2014; Lipsky, 1980).

När politiskt fattade beslut inte följs kan man tala om tjänstemannavälde eller ämbetsmannavälde. Detta innebär att demokratin försvagas och förvaltningen förlorar sin legitimitet.

När det gäller regelverk i allmänhet finns det en tendens såväl i forskning som i populärdebatt att betrakta alla typer av regler som onödiga och negativa för verksamheten. Här behövs därför en mer fördjupad förståelse, då olika typer av regler påverkar medarbetare och verksamhet på olika sätt, menar allt fler forskare idag (DeHart-Davis, Davis, & Mohr, 2014).

Som framgår av definitionen av tillit förutsätter den att den litande parten upplever att den man litar på verkligen förtjänar denna tillit – att den är ”tillitsvärdig”. Det är inte alltid man upplever att denna egenskap finns där och tilliten ska då inte styra per automatik. Tilliten måste alltid grundas i en bedömning och den är därför villkorad på flera sätt.

4. FYRA STYRFORMER

Styrning av offentlig sektor kan beskrivas utifrån litteraturen om policyprocessen, (Birkland, 2014), men den kan också utgå från de olika aspekter som styrningen tar sikte på. Vill man styra med hjälp av regelverk eller normer? Ligger fokus på hur man kan förbättra kvaliteten i servicen (innehållet i tjänsterna eller utförandet) eller ligger fokus på den ekonomiska kontrollen? Styrningen är alltid en kombination av insatser på dessa fyra områden, men tonvikten kan skifta över tid och mellan verksamheter. Det är viktigt att erinra sig att gränserna mellan de fyra styrformerna inte är knivskarpa. i stället kan man i praktiken ofta se betydande överlappningar, exempelvis när man med incitament från ekonomistyrningen vill verka för bättre kvalitet. Styrformerna är följande.

1. Regelstyrning — Lagstiftning, förordningar, andra regelverk
2. Kvalitetsstyrning — Produktionen av tjänster (resultat, men utan hänsyn till ekonomi)
3. Ekonomistyrning — Ekonomisk budgetering och uppföljning
4. Värdegrund och kultur — De mjuka aspekterna, ibland kallat normstyrning. Ledarskap är en viktig del av denna styrning, men värderingar är svårstyrda och formas också i hög grad av andra influenser.

Mål- och resultatstyrning handlar om att sammanlänka nr 2 och 3, dvs kvalitetsstyrning och ekonomistyrning. Den tillitsbaserade styrningen tar sikte på samtliga styrformer, men framför allt nr 2-4 ovan. Det kan dock även handla om en dialog som leder till förändringar av gällande lagstiftning och andra regelverk (nr 1). Möjligheten för yrkesverksamma att påverka dessa ramar är viktiga, för att säkerställa att bästa kvalitet i bemötandet av brukaren.

Regelstyrning

Tilliten är villkorad bland annat i den bemärkelsen att den förutsätter respekt för lagar och förordningar, en respekt som helst ska ha sin grund i en förståelse för de förarbeten som ligger till grund för lagstiftningen och som förklarar lagstiftarens intentioner. Inte sällan finns det möjlighet för förvaltningen att välja att tolka lagar på olika sätt. Här krävs ett reflekterande förhållningssätt, där intentionerna står i centrum. Det får inte bli en rutinmässig regelefterlevnad eller en attityd där rädsla och felfinnarkultur gör att medarbetare inte vågar ta en diskussion om intentionen med lagstiftningen och hur den ska översättas i myndighetsbeslut.

Andra typer av politiskt fattade beslut än de som handlar om lagstiftningen ska också följas. Implementering av politiskt fattade beslut är dock sällan helt enkel. Det kan uppstå målkonflikter och andra problem, som måste hanteras av de närbyråkrater som arbetar längst ned i organisationen. Om detta finns det en hel del forskning i litteraturen om närbyråkrater, också kallade street-level bureaucrats (se exempelvis (Hill & Hupe, 2014; Lipsky, 1980).

När politiskt fattade beslut inte följs kan man tala om tjänstemannavälde eller ämbetsmannavälde. Detta innebär att demokratin försvagas och förvaltningen förlorar sin legitimitet.

När det gäller regelverk i allmänhet finns det en tendens såväl i forskning som i populärdebatt att betrakta alla typer av regler som onödiga och negativa för verksamheten. Här behövs därför en mer fördjupad förståelse, då olika typer av regler påverkar medarbetare och verksamhet på olika sätt, menar allt fler forskare idag (se exempelvis DeHart-Davis et al., 2014).

Ekonomisk styrning

Den ekonomiska styrningen handlar om att tillföra eller minska de ekonomiska resurserna som verksamheterna har till förfogande. Genom att anslå medel till vissa verksamheter eller aktiviteter förmedlar politikerna vilka områden som prioriteras. Den ekonomiska styrningen rymmer ofta incitament till följsamhet gentemot de

styrandes mål, men den är sämre på att ge utrymme för initiativ från dem som styrs. Här kan vi se tecken på att det ibland finns en onödig detaljstyrning.

KVALITETSSTYRNING

Kvalitetsstyrning kan baseras på kvantitativa eller kvalitativa metoder och bedömningar. Ofta arbetar man idag med trubbiga mått på prestationer, som snarare fokuserar på process eller struktur, snarare än resultat. Det kan därför behövs bättre kvantitativa mått och framför allt mer fokus på kvalitativa sätt att följa upp prestationer. I detta är samarbete med medarbetarna i välfärdssektorns frontlinje viktigt. Denna återkoppling är ofta en svag länk i styrkedjan.

VÄRDEGRUND OCH KULTUR (NORMSTYRNING)

Till värdegrunden hör frågor som ledarskap, kultur, identitet, organisationsklimat, dvs de mänskliga aspekterna. Kulturen kan inte medvetet designas av chefer, utan den uppstår och utvecklas i dynamiken mellan medarbetare i deras vardag. Chefer kan däremot påverka den genom att agera goda föredömen och genom att kommunicera vilken beteenden som värdesätts. Tillitsbaserad styrning innebär bland annat att medarbetare i verksamheten styrs att fokusera på uppdraget, att delegera beslutsmakt och samverka kring brukarens behov.

5. MODELLER FÖR TILLITSBASERAD STYRNING

Den tillitsbaserade styrningen kan ta sig uttryck på många olika sätt. Här identifieras sju modeller, men listan är inte menad att vara uttömmande. Modellerna knyter an till definitionen i kapitel 2. Notera att den tillitsbaserade styrningen kommer att utformas på olika sätt i olika verksamheter. Därför finns ingen standardlösning.

MINSKAD DETALJSTYRNING

Med omfattande detaljstyrning av lägre beslutsnivåer minskas förmågan till innovation och anpassning till brukarens behov. Motivationen minskar i regel, samtidigt som tidspressen ökar, vilket leder till dålig psykosocial arbetsmiljö. Med mer självledarskap (Henkin & DEE, 2014) och utrymme för att fatta beslut på de områden där medarbetaren har sin kunskapsbas kan beslutskvaliteten öka, samtidigt som arbetsmiljön förbättras. S*jälvledarskap* eller *självledda arbetsgrupper* har man sett goda exempel på exempelvis i skolan (Henkin & DEE, 2014). I internationell forskning används begreppen *self-managed work teams* eller *self-directed teams*.

FÖRBÄTTRADE STRUKTURER KUNSKAPSUTVECKLING

Förmåga är en av tre delar i vår definition av tillit och kunskap är en central del av denna upplevda förmåga. Tillit utvecklas inte i relation till en part som inte anses ha kompetens att sköta sitt arbete på ett bra sätt. Strukturer för kunskapsförsörjning (rekrytering) och löpande kunskapsutveckling och kunskapsöverföring internt är därför viktiga. En modell för detta är det kollegiala beslutsfattandet, där yrkesverksamma utbyter erfarenhet och i dialog utvecklar den professionella

kunskapsbasen. Av stor vikt är det då att organisationen bidrar med arenor där de yrkesverksamma kan mötas och diskutera denna erfarenhet samt även kanaler för att ta in ny forskning på området.

Tillit som värdegrund och kultur

Genom att medvetet verka för en kultur av integritet och hjälpsamhet kan tilliten stärkas. En del av detta är också behovet av en gemensam värdegrund. Kultur, identitet, ledarskap och chefskap är viktiga delar av detta arbete. Den tonvikt vid verksamhetens uppdrag som hör till grundpelarna i den tillitsbaserade styrningen måste också finnas med som en självklar del av värdegrunden. Det är värt att betona att varje verksamhet inte behöver ha en *egen* värdegrund, utan tanken med den tillitsbaserade styrningen är att förvaltningen ska förenas av de värden som lyfts ibland annat den statliga värdegrunden, men också brukarfokus, helhetssyn och en gemensam orientering mot verksamhetens yttersta uppdrag. Eftersom dessa delar är viktiga inslag i den tillitsbaserade styrningen utgör den delvis en värdegrund i sig.

Konsultering av yrkesprofessionella inför beslut

Då yrkesprofessionella involveras i beslutsfattande på högre nivåer i delegationsordningen ska det vara tydligt att inflytandet är reellt och inte enbart används som en kuliss. Använder man strukturer för inflytande som en kuliss, medan medarbetare i praktiken inte får påverka besluten, riskerar man att det tvärtemot intentionen leder till mindre tillit. Det är särskilt allvarligt eftersom förlorad tillit tenderar att vara svår att återskapa (se beskrivningen av integritet ovan – konsistens över tid är grundläggande).

Involveringen av de yrkesprofessionella bör helst äga rum i alla delar av policyprocessen, från förberedelse inför politiska beslut, via implementering och slutligen vid utvärdering av insatserna. På så vis kan beslut kvalitetssäkras och en viktig kommunikationskanal direkt mellan den politiska nivån och verksamma på golvet kan skapas.

Lärande, samverkande och främjande tillsyn

Modeller med en lärande, samverkande och främjande tillsyn kan ställas mot modeller som syftar till ett mer kritiskt ansvarsutkrävande och där man fastnar i stuprör. Man riskerar då att hamna i en negativ spiral, där tilliten gradvis eroderas och tillsynen inte blir den e positiva hävstång som den kan vara. Därför behöver tillsynen ha en väl avvägd balans mellan främjande och ansvarsutkrävande. I någon mån behövs båda och varje situation måste avgöra inriktning. Eftersom det idag finns många myndigheter som arbetar med granskning, tillsyn, utvärdering och revision finns det, inte minst, ett behov av samverkan mellan dessa, för att inte granskningen ska tynga verksamheterna med onödigt mycket administrationen eller leda till motstridiga rekommendationer.

Administrativa uppgifter i administrativa funktioner

Många yrkesprofessionella medarbetare i offentligt finansierad verksamhet upplever att de inte får fokusera på de uppgifter som de är utbildade och anställda för. I stället måste de sköta många administrativa uppgifter, som lättare hade kunnat

utföras i en administrativ funktion i verksamheten. Många administrativa uppgifter hör hemma i en stabsfunktion, snarare än i kärnverksamheten, och i den tillitsbaserade styrningen ingår en strävan efter att verkligen göra denna uppdelning.

När yrkesprofessionella specialister åläggs omfattande administrativa uppgifter, som skulle kunna genomföras av en person utan deras kvalifikationer, riskerar man att det uppstår flera problem. För det första innebär det att man inte tar vara på specialisternas kompetens, något som ytterst riskerar att drabba brukarna då de får sämre service. För det andra innebär det att man riskerar att specialisterna blir demotiverade i sitt arbete och åläggs alltför mycket arbete. På så vis blir verksamheten dessutom mindre attraktiv som arbetsgivare och det blir svårare att både behålla och nyrekrytera kvalificerade medarbetare. För det tredje innebär detta att det blir svårt för personer som gärna vill ha administrativa uppgifter att få anställning. För det fjärde riskerar man en ekonomisk redovisning som inte är rättvisande, då kostnader som hör till verksamhetens overhead i stället hänförs till kärnverksamheten.

Organisatoriska och ekonomiska förutsättningar

Organisatoriska förutsättningar handlar om ”upplevd förmåga” hos den part som man förväntas ha tillit till (se definition). Tillit kan exempelvis skapas då man skapar hållbara organisatoriska modeller för samverkan mellan den landstingsdrivna sjukvården och den kommunala omsorgen. Organisatoriska begränsningar sätter gränser för tillit och samverkan, varför den tillitsbaserade styrningen inte bara är en fråga om attityder, utan även om processer och strukturer.

På samma sätt är även ekonomiska förutsättningar en viktig aspekt, som också handlar om ”upplevd förmåga” i här föreslagen definition. Verksamheten måste ha en finansiering som är tillräcklig för att den ska kunna sköta sitt uppdrag. På detta område har den politiska huvudmannen ett särskilt ansvar, men ansvaret finns även på lägre nivåer i styrkedjan. Samtidigt är den offentliga ekonomin redan ansträngd och alla parter måste respektera att det ibland innebär att man måste göra det bästa av de medel som finns tillgängliga. Bristande ekonomiska förutsättningar bör inte användas som en *förevändning* för ökad tillit, men det kan vara en *förklaring* till att tilliten ibland brister.

6. Relationer för tillit

Den tillitsbaserade styrningen bör helst omfatta hela styrkedjan, från den politiska huvudmannen till medarbetaren på golvet. På så vis kommer den att genomsyra hela verksamheten. Man kan dock också välja att skilja mellan olika relationer, för att analysera hur styrningen ser ut i var och en av dessa. Fyra centrala relationer är följande.

- Tillit mellan den politiska huvudmannen och utförarna
- Tillit mellan beslutsnivåer inom verksamheten
- Tillit mellan relaterade verksamheter
- Tillit mellan granskande och granskad verksamhet

Tillit mellan den politiska huvudmannen och utförarna

Tilliten mellan den politiska huvudmannen och utförarna kan exempelvis ta sig uttryck i en begränsning av antalet prestationsmått som verksamheten utvärderas på. Det kan också handla om formen för dialog, där fokus kan ligga på förslag från den styrda verksamheten till huvudmannen, exempelvis vad gäller regelförenklingar och andra insatser som skulle kunna underlätta verksamheten.

Tillit mellan beslutsnivåer inom verksamheten

Tilliten mellan beslutsnivåer inom verksamheten handlar om alla nivåer från ledningen till medarbetarna längst ned i organisationens bas. Denna tillit bör helst finnas redan mellan ledningen och nivån under den, för att sedan kunna sippra vidare ned i delegationsordningen.

Tillit mellan relaterade verksamheter

Tillit handlar även om en helhetssyn på brukaren där olika aktörer samverkar för brukarens bästa. Samverkan förutsätter tillit. Det kan exempelvis handla om kommunal LSS-omsorg i samarbete med sjukvården. Det kan även handla om samverkan mellan privata och offentliga utförare eller mellan offentliga utförare och idéburen verksamhet (idéburna offentliga partnerskap).

Tillit mellan granskande och granskad verksamhet

Tillsyn, revision, utvärdering och andra former av granskning är idag en viktig del av styrningen. För att denna granskning ska bli den positiva förändringskraft som man önskar är det värdefullt om man kan utveckla tillit mellan granskande och granskad verksamhet. Tilliten kan ta sig uttryck i att man pragmatiskt och i samråd med den granskade parten försöker identifiera förbättringsåtgärder. Som tidigare nämnt, finns det dock fall då granskningen måste vara mer distanserad och kontrollerande till sin karaktär, så här måste en avvägning göras från fall till fall.

5. Teoretiska perspektiv på tillitsbaserad styrning

Tillitsbaserad styrning är ett brett begrepp, som omfattar aspekter på flera analysnivåer – samhälle, organisation, grupp och individ. Några av de teoretiska perspektiv som kan anläggas på det här området är följande.

- Motivationsteori
- Styrningsteori
- Professionsteori
- Utvärderingsteori
- Teori om närbyråkrater
- Teori om socialt arbete

Listan är inte menad att vara uttömmande. Flera av fälten är tvärdisciplinära, dvs de sträcker sig över flera av de fält som forskning och undervisning traditionellt brukar delas in i, såsom socialt arbete, statsvetenskap, företagsekonomi, psykologi och nationalekonomi.

Inom motivationsteorin finns starka belägg för den tillitsbaserade styrningen. Man kan gå tillbaka till flera av organisationsteorins klassiker (Shafritz, Ott, & Jang, 2015), exempelvis Douglas McGregors klassiska modell med teori X och teori Y (McGregor, 1960). Med teori X antas att medarbetaren av naturen är lat och egoistisk. Med teori Y antas att medarbetaren är av naturen motiverad och vill prestera. Det finns människor av båda sorter och en individs beteenden kan dessutom skifta mellan tider och sammanhang, men överlag tenderar antaganden att bli självuppfyllande. Därför är det särskilt problematiskt med brist på tillit.

I motivationsteori är det också vanligt att skilja mellan inre och yttre drivkrafter. Från forskningen om medarbetare i offentlig sektor vet vi att de tenderar att vara mer motiverade av inre drivkrafter än medarbetare i privat verksamhet. Det innebär att de har en djupgående inre önskan att prestera i sitt arbete, utan yttre kontroll eller incitament. Vi vet också att individer som motiveras främst av inre drivkrafter tenderar att bli mindre motiverade när de utsätts för yttre system med yttre belöningar eller kontroller. De är således inte neutrala inför detta, utan sådana system tenderar att ha motsatt effekt mot den förväntade (Georgellis, Iossa, & Tabvuma, 2011).

Teori om styrning av offentlig sektor kopplas ofta till policyprocessen och här finns också intressanta inlägg som handlar om hur man kan styra det marknadsliknande landskap av offentligt finansierade verksamheter som vi har idag (se exempelvis Andersson, Erlandsson, & Sundström, 2014; Björkman, Fjæstad, & Alexius, 2014). Professionsteorin har vuxit sig särskilt stark under senare år, med intressanta bidrag av bland annat Thomas Brante (se exempelvis Brante, 2014; Brante, Johansson, Olofsson, & Svensson, 2015). I utvärderingsteori finns det intressanta bidrag om lärande och främjande inriktningar. Litteraturen om närbyråkrater har fått stå tillbaka något när professionsteorin har vuxit sig stark under senare år, men den rymmer många intressanta resonemang om särkoppling mellan politik och implementering och de målkonflikter som ofta uppstår när politiska beslut ska omsättas i konkret myndighetsutövning (Hill & Hupe, 2014; Hupe, 2014; Hupe, Hill, & Nangia, 2014). I litteraturen om socialt arbete är ett annat fält med intressant och relevant forskning, bland annat om socialarbetarnas dilemman (Astvik & Melin, 2013; Payne, 2015).

6. Avslutning

Under senare år har det i svensk debatt uppmärksammats att medarbetare i offentlig sektor har fått se sitt beslutsutrymme allt mer kringskuret. De har blivit föremål för omfattande kontroll, en kontroll sin ofta har handlat om mätning på detaljnivå. Det har medfört en sämre psykosocial arbetsmiljö och på så vis gjort offentlig sektor till en mindre attraktiv arbetsplats, men det har också inneburit att

medborgare inte har fått den servicekvalitet som de kan förvänta sig. Bristerna har nämligen bidragit till att kunskapsutvecklingen har hämmats, liksom känslan av ansvar för det gemensamma åtagandet gentemot brukarna. Därför är risken dessutom att offentliga tjänstemän inte längre kommer kunna fungera som den motpol mot politiken som var tanken när professor Lennart Lundquist en gång myntade begreppet *demokratins väktare* (Lundquist, 1997, 1998).

Att medarbetarnas utrymme har begränsats kan bero på flera faktorer. Följande är några tänkbara förklaringar.

- Många administratörer har rationaliserats bort under senare år, då verksamheter har önskat visa lägre utgifter för overhead-kostnader i ekonomiredovisningen. I stället har de som är yrkesprofessionella på andra områden ta över dessa uppgifter.
- Marknadsmodeller som kräver offentlig upphandling eller åtminstone offentlig uppföljning har blivit allt vanligare. Dessa leder till ökad administration, då aktörer måste samordnas, utkontraktering hanteras och insatser måste följas upp mot avtal.
- Många chefer har haft ekonomistyrning som huvudsakligt expertisområde och därför särskilt engagerat sig i inrättandet av nya styrsystem.
- Digitaliseringen är fortfarande relativt ny. Dels kan den driva på en entusiasm för mätning och dels finns det inte sällan en rad parallella IT-system som medarbetare måste hantera.
- Allmän kontrolliver, ibland kallad granskningssamhället.
- Ökade krav på rättssäkerhet och hållbara juridiska ramverk.
- Ökad storlek på många myndigheter gör dem svåra att överblicka och kontrollera, varför styrningen ökar.
- En allmän kultur av rationalism och teknokrati.

Den svenska debatten kom att knytas dels till begreppet *New Public Management*, dels till begreppet *granskningssamhället*. Som framgår ovan finns det emellertid även andra trender som bidrar till det minskade utrymmet för de yrkesprofessionella. Framför allt kan man notera en ökad ambitionsgrad vad gäller medborgarens rättssäkerhet. Det här är en utveckling som i grunden är positiv och till gagn för medborgaren. Den tillitsbaserade styrningen kommer därför med vissa ramar och begränsningar.

En grundläggande tes i detta papper är att det behövs en kulturförändring i förvaltningen, där man går från planering i en top-down-process, till kunskapsutbyte och löpande dialog kring förutsättningarna för en god prestation i relation till såväl huvudmannen som medborgaren. Digitaliseringen kan vara till hjälp i detta viktiga arbete, som handlar om såväl det informella (attityder, värderingar) som det formella (struktur, process). Också för att lagstiftning och politik ska bli ändamålsenlig krävs denna dialog med de yrkesverksamma. På så vis får vi också en mänskligare stat (se Bringselius, Kommande om "mentorstaten").

Referenser

Andersson, C., Erlandsson, M., & Sundström, G. (2014). Marknadsstaten: Makadam.

Astvik, W., & Melin, M. (2013). Coping with the imbalance between job demands and resources: A study of different coping patterns and implications for health and quality in human service work. *Journal of Social Work, 13*(4), 337-360.

Bengtsson, H., & Melke, A. (2014). *Vår offentliga förvaltning: Samverkan i välfärdspolitiken*: Gleerup.

Birkland, T. A. (2014). *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making*: Routledge.

Björkman, J., Fjæstad, B., & Alexius, S. (2014). *Alla dessa marknader*: Makadam.

Bogdanor, V. (2005). *Joined-up government* (Vol. 5): Oxford University Press.

Brante, T. (2014). *Den professionella logiken : Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället* Liber.

Brante, T., Johansson, E., Olofsson, G., & Svensson, L. G. (2015). *Professionerna i kunskapssamhället : En jämförande studie av svenska professioner*: Liber.

Bringselius, L. (Kommande). *Från teknokrat till mentorstat: Det offentliga uppdraget i vår tid*: Studentlitteratur.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review, 67*(6), 1059-1066.

DeHart-Davis, L., Davis, R. S., & Mohr, Z. (2014). Green tape and job satisfaction: Can organizational rules make employees happy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, muu038.

Georgellis, Y., Iossa, E., & Tabvuma, V. (2011). Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory, 21*(3), 473-493.

Henkin, A. B., & DEE, J. (2014). The power of trust: Teams and collective action in self-managed schools. *Jsl Vol 11-N1, 11*, 48.

Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy. An introduction to the study of operational governance* (3 ed.). London: Sage.

Hupe, P. (2014). What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 0952076713518339.

Hupe, P., Hill, M., & Nangia, M. (2014). Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration, 29*(2), 145-163. doi:10.1177/0952076713517520

Lindberg, K. (2009). *Samverkan*: Liber.

Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of individuals in public service*. Russell Sage Foundation: New York.

Lundquist, L. (1997). *I demokratins tjänst: Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos*. (SOU 1997:28). Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare: Ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.

Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review, 20*(3), 709-734.

McGregor, D. (1960). *The human side of enterprise*: McGraw-Hill.
Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review, 8*(3), 377-387. doi:10.1080/14719030600853022
Osborne, S. P. (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*: Routledge.
Osborne, S. P., & Strokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management, 24*(S1), S31-S47.
Payne, M. (2015). *Modern social work theory*: Oxford University Press.
Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Lund: Studentlitteratur.
Rothstein, B., Holmberg, S., & Arkhede, S. (2016). *Mellanmänsklig tillit i sverige (som-rapport)*. Retrieved from
Schoorman, F. D., Mayer, R. C., & Davis, J. H. (2007). An integrative model of organizational trust: Past, present, and future. *Academy of Management Review, 32*(2), 344-354.
Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (2015). *Classics of organization theory*: Cengage Learning.
Trägårdh, L. (2009). *Tillit i det moderna sverige: Den dumme svensken och andra mysterier*: SNS förlag.
Trägårdh, L., Wallman Lundåsen, S., Wollebaek, D., & Svedberg, L. (2013). *Den svala svenska tilliten: Förutsättningar och utmaningar*: SNS förlag.
Zaremba, M. (2013). Den olönsamma patienten, Artikelserie. *Dagens Nyheter*.