



LUND UNIVERSITY

Vad är tillitsbaserad styrning och ledning?

Bringselius, Louise

Published in:
Styra och leda med tillit

2018

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Bringselius, L. (2018). Vad är tillitsbaserad styrning och ledning? I L. Bringselius (Red.), *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik* (Statens offentliga utredningar; Nr. 2018:38).

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

3 Vad är tillitsbaserad styrning och ledning?

Louise Bringselius
Docent vid Lunds universitet
Företagsekonomiska institutionen
Forskningsledare i Tillitsdelegationen

Sammanfattning

Grundidén med tillitsbaserad styrning och ledning är att öka kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom att öka handlingsutrymmet i mötet mellan medborgare och medarbetare. I detta kapitel utvecklas ett ramverk för att visa hur idén om tillit kan översättas i konkret praktik. Uttrycket tillitsbaserad styrning och ledning definieras och jag förklarar hur det ska förstås som ett samspel mellan kultur, styrning och organisering. Sju vägledande principer föreslås, kring medborgarfokus, öppenhet, delegering, nära stöd, helhetsansvar, kunskap och tillit. Fem nyckelrelationer för tillit i styrkedjan pekas ut och jag betonar att tilliten bör omfatta hela styrkedjan, från folkvalda politiker till mötet med brukaren. Några viktiga klargöranden avslutar kapitlet. Bland annat betonar jag att tillit inte innebär fritt valt arbete och att det krävs fodras goda förutsättningar för tillit.

Tack

Varmt tack till alla som har bidragit med synpunkter på tidigare utkast till detta kapitel! Särskilt tack till de forskare som medverkar i denna antologi och som har varit nära involverade i diskussionen

kring ramverket. Särskilt tack även till Tillitsdelegationen och dess sekretariat för värdefulla synpunkter.

3.1 Inledning

Goda prestationer kräver inte alltid *mer* styrning, som man traditionellt har tenderat att tro. Det kan snarare krävas *mindre* styrning och att man i stället aktivt verkar för att skapa förutsättningar och handlingsutrymme för lokalt anpassade lösningar i kärnverksamheten. Därför är det viktigt att förstå hur man kan använda tillit som grundprincip för styrning och ledning.

I kapitel 1 förklarade jag att tillit i forskningen lyfts fram som en av tre styrprinciper i organisationer. Traditionellt har man använt marknad (konkurrens) eller hierarki (auktoritet, reglering) som princip för att styra prestationer. Tillit kan emellertid förstås som en tredje styrprincip, där samarbete är grunden och den professionella kunskapen central (Adler, 2001).

I det här kapitlet kommer jag förklara vad tillitsbaserad styrning och ledning kan innebära. Syftet med kapitlet är att erbjuda ett grundläggande ramverk för idén om tillitsbaserad styrning och ledning och på så vis indikera hur idén om tillit kan översättas till konkret praktik. Ramverket riktar sig till Tillitsdelegationen, som redan har publicerat delar av en tidigare version i sitt delbetänkande 2017, till de forskare som här medverkar med olika bidrag samt till en bredare publik av politiker, medarbetare, brukare och andra grupper.

3.2 Definition

Det finns många olika meningar i forskningslitteraturen om hur tillit ska definieras, men att tillit måste förtjänas betonar de flesta. Det finns en ömsesidighet där parternas förväntningar är centrala. En av de enklaste definitionerna står Ring och Van de Ven (1992) för. De menar att tillit helt enkelt är tilltron till en annan parts goda vilja. En mer elaborerad och användbar definition finner vi hos (Mayer, Davis, & Schoorman, 1995). De definierar där tillit som

viljan att göra sig sårbar för en annan parts handlingar, baserat på förväntan om att den andra parten ska utföra en särskild handling som är viktig för den som visar tilliten och oberoende av om det finns möjlighet till övervakning och kontroll” (s. 712)¹

Mayer, Davis och Schoorman betonar 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 bygger alltid på bedömning av den andra partens tillitsvärdighet (trustworthiness). Med det menas i vilken mån en annan part bedöms förtjäna tillit. Som grund för denna bedömning lyfter Mayer, David och Schoorman särskilt fram tre faktorer: förmåga, integritet och hjälpsvillighet. Jag väljer att översätta detta med att kunna hjälpa, att våga hjälpa och att vilja hjälpa.

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. Förmåga omfattar även juridiska, organisatoriska och kompetensmässiga förutsättningar. Tillit kan exempelvis skapas då man etablerar 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 således 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. 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.

¹ Egen fri översättning. Originalcitat: ”The willingness of a party to be vulnerable to the actions of another party based on the expectation that the other party will perform a particular action important to the trustor, irrespective of the ability to monitor or control the party” (s. 712).

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

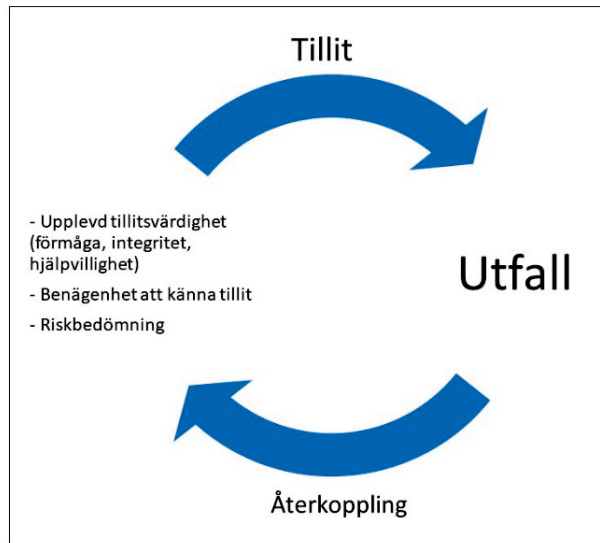
Hjälpvillighet (benevolence) avser viljan att hjälpa eller stödja den som visar tilliten, även om det innebär att personliga intressen måste åsidosättas och även då det inte följer någon belöning.

För att man kunna bygga tillitsfulla relationer krävs emellertid också en allmän *benägenhet* att lita på andra aktörer (trust propensity). Olika individer har olika benägenhet att visa tillit. Man kan tänka sig att kultur och tidigare erfarenhet kan ha betydelse för denna benägenhet, men man kan också tänka sig att olika individer har olika personlighetsmässiga förutsättningar i detta hänseende. Förutsättningarna att påverka denna benägenhet kan därmed skilja sig åt, men man kan förutsätta att denna benägenhet i någon mån kan påverkas.

Benägenhet att visa tillit ligger begreppsmässigt nära benägenhet att ta risk, men den förstnämnda egenskapen är mer stabil över tid än den sistnämnda, eftersom risken måste bedömas mer från fall till fall (Mayer et al., 1995). Riskbedömningen är dock också central för vår benägenhet att visa tillit.

Med inspiration från bl.a. Mayer et al. (1995) kan den tillitsskapande processen beskrivas enligt figur 3.3. Den visar hur olika faktorer spelar in i vår bedömning av en annan parts tillitsvärdighet, men också hur utfallet av den tillit man har visat tidigare (återkoppling) har betydelse. På så vis provas och förtjänas tilliten i en ständig cirkelrörelse, se figur 3.1.

Figur 3.1 Den tillitbyggande processen



Som definition av tillitsbaserad styrning och ledning föreslås följande. Denna definition är utgångspunkt för bidragen i denna antologi.

Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt 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 hjälpsvillighet.

I definitionen betonas vikten av ett tydligt fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov. Denna tonvikt motiveras av att det finns exempel på verksamheter där fokus snarare ligger vid administration och regelverk, dvs. där brukaren och dennes behov har hamnat i skymundan. Det kan också handla om ett mer allmänt fokus på organisationens inre angelägenheter och problem, vilket innebär att uppdraget kan hamna i skymundan. Energin ska vara riktad mot uppdraget och brukaren och hur nytta kan tillföras i mötet med brukaren. En gemensam förståelse för uppdraget är därmed viktig. När det övergripande målet med verksamheten bryts ned i alltför många delmål finns det risk att denna övergripande riktning går förlorad – att verksamheten blir splittrad och drivs mot detaljstyrning samtidigt som fokus flyttas bort från brukaren.

Samverkan² och helhetsperspektiv (ibland kallat systemperspektiv) är särskilt viktigt i dag, när den offentliga sektorn rymmer en mångfald olika utförare. Privat sektor, offentlig sektor och idéburen sektor behöver finna vägar för att samarbeta bättre och detsamma gäller våra politisk-administrativa nivåer (statlig, kommunal och regional/landstingsverksamhet). Detta kan jämföras med en sub-optimerande styrning och ledning, där varje del av styrkedjan fokuserar enbart på sitt eget uppdrag. Utan ett helhetsperspektiv på brukaren blir det särskilt svårt att möta brukare med komplexa behov. Helhetsperspektivet 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) – en central del av ämbetsmannaidealet.

Samverkan kan äga rum i såväl horisontell som vertikal dimension och det innebär en tvåriktad kommunikation. I relationen mellan verksamhet och medborgare kan det dock ibland 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). I forskningen används begrepp som *Whole of Government Reforms* (Christensen & Lægreid, 2007) och *Joined-Up Government Reforms* (Bogdanor, 2005), för att beskriva reformer som syftar till att integrera olika offentligt finansierade verksamheter för att åstadkomma bättre kvalitet i tjänsterna till brukaren eller underlätta den politiska styrningen och överblicken. Samverkan kring klinisk medicinsk forskning brukar ofta lyftas fram som ett område där man särskilt medvetet och under lång tid har arbetat för att bryta barriärer och underlätta samverkan mellan sektorer, nivåer och aktörer.

3.3 Sju vägledande principer

För att leda och styra med tillit menar jag att man bör tydliggöra ett antal vägledande principer. Här har jag formulerat sju sådana principer, men man kan tänka sig fler, färre eller andra. Dessa principer visar hur en rad olika attribut behöver känneteckna verksam-

² Det är viss skillnad mellan samarbete och samverkan, främst i bemärkelsen att samarbete är mer långtgående än samverkan. Jag väljer dock att inte fördjupa den diskussionen här.

heten. Principerna kan användas för att analysera insatser och deras koppling till tillit, men också för att planera och utveckla insatser i denna riktning. Kompetens och öppenhet ingår även i Adlers (2001) beskrivning av grunder för tillit. Principerna är följande.

Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha positiva förväntningar

Tillit har en tendens att bli självfödande och leda till goda prestationer. Därför bör man medvetet sträva efter att visa tillit som utgångspunkt i nya relationer. Det kommer alltid finnas undantag då misstro är motiverat, men det här bör förstås som en riktlinje. 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 lätt fastnar i en negativ spiral. Det här fenomenet diskuteras ibland med begrepp som den *sociala fällan*, *allmänningens tragedi* eller *fångarnas dilemma*. En del av definitionen av tillitsbaserad styrning och ledning handlar därför också om att varje beslutsnivå aktivt ska verka för att ”bygga tillitsfulla relationer”.

Sätt medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på

Genom att fokusera på medborgarens upplevelse när styrning och ledning utformas och verksamheten utvecklas kan man säkerställa att kärnuppdraget står i centrum. Det är också ett sätt att försäkra sig om att man tar vara på medborgarens kunskap och erfarenhet och att man förstår hur verksamheten upplevs av de som är mottagare för välfärdssektorns tjänster inom vård, skola och omsorg. Genom att exempelvis utgå från en analys av ”patientresan” kan man bättre utveckla processer inom hälso- och sjukvården.

Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna oliktänkande och respektera kritik

En kultur av informationsspridning samt välkomnande av såväl kritik som förbättringsförslag främjar tillit. Det innefattar möjligheten att ibland kommunicera även utanför den formella beslutslinjen, exem-

pelvis då det handlar om larm om missförhållanden (visslande). Det innebär emellertid också en öppenhet för oliktankande som gör att kulturen kan utvecklas och att medarbetare och chefer kan känna den psykologiska trygghet som är nödvändig för kreativitet, innovation och en god psykosocial arbetsmiljö (Edmondson 2004; Nembhard & Edmondson 2006).

Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten

Det bör finnas ett kvalificerat professionellt beslutsstöd och ett ändamålsenligt administrativt (inkl. digitalt) och psykosocialt stöd i kärnverksamheten. Helst bör detta stöd placeras så nära brukarmötet som möjligt, för att underlätta för medarbetare och första linjens chefer. Stabsfunktioner bör i första hand fungera stödjande, snarare än styrande, och finnas ute i verksamheten (jämför studie av Hood och Dixon, 2015, som visar på växande *centrala* staber under de gångna decennierna). Vikten av ett gediget beslutsstöd betonas bland annat i Sofia Wallströms utredning om kunskapsstyrning (SOU 2017:48). Till frågan hör även granskning, tillsyn och revision, där stödet kan öka genom att främjande blir en del av syftet.³

Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande (men var också tydlig kring mandat och skapa förutsättningar)

Beslut bör fattas så nära brukaren som möjligt och lägre beslutsnivåer bör helst beredas möjlighet till medbestämmande i beslut på högre nivå. Samtidigt krävs även tydliga mandat och ramar samt lokala förutsättningar, för att delegering och medbestämmande som upplevas positivt.

³ Se exempelvis fallet med Riksrevisionen, där riksdagen i två olika parlamentariska utredningar har betonat vikten av det främjande uppdraget.

Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser, dvs. medledarskap

För att stimulera samverkan kring brukarens behov bör helhetsansvar och systemsyn premieras på alla nivåer i organisationen. Detta ansvar förutsätter också en kultur av öppenhet för kritik och förbättringsförslag. Helhetsansvaret innebär vidare en strävan efter samverkan mellan olika aktörer för att lösa medborgarnas behov, t.ex. mellan kommun och landsting. I stället för att fokusera på ett begränsat ansvarsområde, så som ibland har blivit fallet med en snäv mål- och resultatstyrning, kan man styra mot bredare mål och med större ansvarsområden, för att motverka stuprörstänkande.

Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet

Kunskap och kompetens är centrala inslag i idén om tillitsbaserad styrning och ledning. Genom att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett kompetent sätt kan man verka för att förtjäna tillit i såväl interna som externa relationer. Löpande lärande och aktiv kunskapsutveckling samt en evidensbaserad praktik bör därför eftersträvas på alla nivåer i verksamheten. Kompetensen lägger också grunden för ett gott organisatoriskt självförtroende, som innebär att man som medarbetare och chef känner att omgivningen har anledning att lita på den egna verksamheten.

Betydelsen av dessa principer har lyfts fram i såväl forskning som olika utredningar (SOU 2016:2, 2017:48; SOU 2013:40; SOU 2008:118). Betydelsen av samordning och starka strukturer för tillvaratagande av forskning och erfarenhet lyfts bland annat fram av regeringens särskilda utredare med uppdrag att föreslå ett system för nationell samordning, rådgivning och stöd till den kliniska forskningens aktörer (SOU 2013:87). Principerna går även hand i hand med idén om en ämbetsmannakultur, se kapitel 1.

3.4 Samspel mellan kultur, styrning och organisering

Tilliten behöver genomsyra alla delar av organisationen och hela strategiarbetet. Det är inte enbart en fråga om exempelvis värdegrund eller ledarskap, utan det är exempelvis lika mycket en fråga om hur vi väljer att organisera verksamheten och hur styrningen utformas.

I början av Tillitsdelegationens arbete talade man endast om tillitsbaserad *styrning*. Anledningen till att jag har föreslagit det bredare ”tillitsbaserad styrning och ledning” är den stora betydelse som den lokala arbetsorganisationen och kulturen/ledarskapet har för att tilliten verkligen ska få genomslag. Ordet styrning avser främst insatser från de centrala nivåerna i styrkedjan. För att bygga en organisation präglad av tillit kan emellertid kräva mindre omfattande styrning och mer utrymme för insatser på det lokala planet, dvs. i termer av arbetsorganisation och kultur (inkl. ledarskap). Tillitsbaserad styrning och ledning kan därför illustreras som ett samspel mellan kultur, styrning och organisation. Dessa aspekter påverkar varandra och man behöver arbeta med samtliga för att få till stånd en verkligt tillitsorienterad verksamhet. Det betyder också att den högsta nivån i styrkedjan måste vara engagerad och vilja få till stånd förändringen, för utan en anpassad styrning kan man bara nå till en viss nivå och inte längre, då man endast kan arbeta med kultur och organisation.

För att minska onödig formalisering och detaljstyrning behöver man utveckla värderingsstyrda organisationer. Ledarskap och kultur hänger nära samman (Schein, 2010), men lika väl som ledarskapet kan påverka kulturen, kan kulturen påverka ledarskapet. Ett ledarskap som inte står i samklang med den kultur som råder ute i verksamheten riskerar att bli i bästa fall verkningslöst och i sämsta fall leda till spänningar och konflikter. Man talar ibland om destruktivt ledarskap (se t.ex. Fors Brandebo et al. 2018) och vi vet i dag att dåliga upplevelser tenderar att ge större och mer långvariga effekter än upplevelser av gott ledarskap.

Att skapa en kultur baserad på tillit, öppenhet och brukarfokus kräver ett stort inslag av medledarskap. Medledarskap innebär att alla medarbetare gemensamt tar ansvar för att leda och utveckla verksamheten. Det innebär inte att chefer blir mindre viktiga, utan

det kan snarare vara tvärtom – men cheferna måste då fokusera på att vara stödjande och coachande, för att motivera medarbetare och skapa en god arbetsmiljö (se kapitel 1). I medledarskapet ryms även brukaren. Det kan därför ibland innebära att även medarbetarna måste ta ett steg tillbaka, för ge brukaren chans att leda och utveckla samarbetet. Det är särskilt viktigt när komplexa tjänster ska anpassas till unika behov.

Ofta är det svårt att påverka kulturen. Värderingar formas utifrån en mängd olika influenser och många av dessa härstammar från grupper utanför organisationen. För att förstå kulturen behöver man dessutom ta hänsyn inte bara till uttalade värderingar, utan också värderingar som uttrycker ideal och ambitioner om vad man vill vara. Bourne and Jenkins (2013) skiljer mellan fyra typer av värderingar: uttalade värderingar, tillskrivna värderingar, delade faktiska värderingar samt aspirationer. Indelningen tydliggör framför allt att uttalade och tillskrivna värderingar kan skilja sig från faktiska värderingar, något som i forskningssammanhang ibland kallas för särkoppling (Boxenbaum & Jonsson, 2008; Brunsson, 2007). Det belyser även hur kulturen påverkas av personliga, professionella och organisatoriska ideal. I offentlig sektor kan det handla om idén om ämbetsmannen eller idén om tjänstemannen som demokratins väktare. När detaljstyrningen minskar och professionerna ges ökat handlingsutrymme blir värderingarna och kulturen viktigare än vad den var tidigare. Då behövs ett värderingsstyrt ledarskap.

I kapitel 1 föreslog jag en modell där den professionella etiken, den personliga motivationen samt lagstiftning och politiska beslut bildar kärnan i en organisations värdegrundsarbete. Till det kommer den värdegrund och de målbilder som organisationen kanske väljer att formulera, liksom värderingar och målbilder i det omgivande samhället. Dessa bildar en yttre ring.

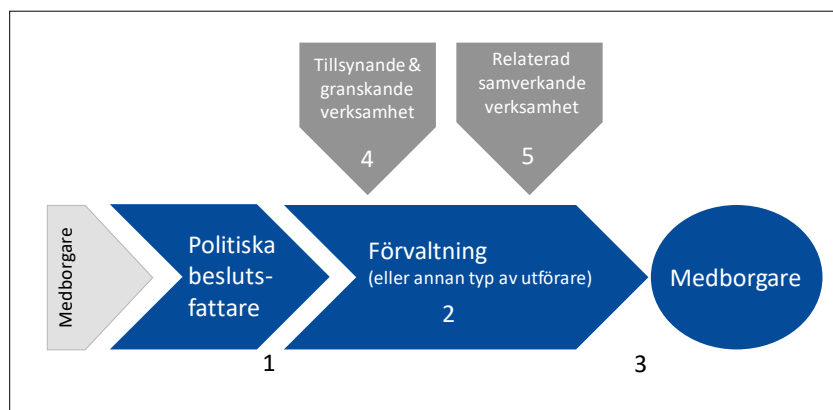
I termer av *organisering* är exempelvis kollegiala strukturer och utvecklade system för kunskapsutveckling grundläggande i en tillitsbaserad organisation. Det kan handla om arenor och tid för utbyte av kunskap och erfarenhet, men också om hur man arbetar för att säkerställa ett evidensbaserat arbetssätt. Ibland talar man allt oftare om kunskapsstyrning, medan man i forskningsfältet "Knowledge Management" (Fuller, 2012; Holsapple, 2013) snarare brukar betona hur kunskapen växer fram organiskt, lokalt och till stor del i mellanmänskliga relationer.

Insatser på dessa tre områden – kultur, styrning och organisation – behöver även samspela med mer övergripande strategier och mål.

3.5 Fem nyckelrelationer för tillit i styrkedjan

Tillitsbaserad styrning och ledning bör omfatta hela styrkedjan, från den politiska huvudmannen till medarbetaren på golvet, men också horisontella relationer. Det finns fem grundläggande relationer för tillitsbaserad styrning och ledning. Dessa framgår av figur 3.1 och beskrivs i det följande.

Figur 3.2 Fem grundläggande relationer för tillitsbaserad styrning och ledning



Relation mellan politisk huvudman och förvaltning/utförare

Tillit i relationen mellan den politiska huvudmannen och utförande verksamhet innebär först och främst samsyn kring rollfördelningen. Ibland talar man förenklat om detta som att politiken ska ta ansvar för vad-frågor, medan tjänstemän eller förvaltning ska ta ansvar för hur-frågor. I praktiken kan gränsdragningen vara svår och kräva en återkommande dialog. Man kan också använda olika beloppsgränser som grund för en ansvarsfördelning.

Tillit i denna relation handlar emellertid även om formerna för samtalet. Det krävs en konstruktiv dialog dels mellan de politiska partierna och blocken, dels mellan exempelvis den politiska näm-

den och ansvariga tjänstemän. Som en del av denna dialog behövs samsyn kring hur detaljerad styrningen ska vara. En hel del av den detaljstyrning som präglar välfärdssektorn har sin upprinnelse i den politiska nivån. Vad man uppfattar som en rimlig arbetsbörda för tjänstemän och verksamhet, i termer av resultatmått och specialuppdrag, kan skilja sig åt.

Relationen mellan stat och kommun samt mellan stat och lands-ting/region är också en viktig del av denna dimension. SKL (2018) menar exempelvis att det lokala självstyret allt oftare utmanas, då staten vill styra mer.

Relation mellan beslutsnivåer och grupper inom förvaltning/utförande verksamhet

Tilliten inom förvaltningen eller annan typ av utförande verksamhet är en fråga som omfattar såväl vertikala som horisontella relationer. Tillit innebär att man orienterar sig mot gemensamma värderingar och positiva förväntningar och i det sammanhanget är det viktigt med ett stödande ledarskap, där chefer verkar för att skapa förutsättningar i mötet med medborgaren (eller avnämaren, oavsett beteckning). Lika viktigt är det dock att organisationen ger förutsättningar för tillit, exempelvis genom få beslutsnivåer, väl fungerande team och utrymme för förbättringsinitiativ.

Relation mellan förvaltning/utförare och medborgare

Tillit mellan förvaltning/utförare och medborgare är en grundprincip i den tillitsbaserade styrningen och ledningen. Med tillit som grundidé är avsikten att fokusera på att möta medborgarnas behov och det förutsätter att dessa medborgare får möjlighet att påverka beslut som berör dem. Medborgare kan också mer allmänt hjälpa till att utveckla tjänsterna. På så vis kvalitetssäkras inte bara tjänsterna, utan man kan även åstadkomma högre legitimitet för förvaltningen och det politiska systemet. Tilliten lägger grunden för samproduktion av tjänster och ett partnerskap med brukaren.

Betydelsen av patientmedverkan inom hälso- och sjukvården betonas bland annat av Sofia Wallströms utredning SOU 2017:48 (s. 72):

I dag betonas patientinflytande och patientmakt på ett annat sätt än för bara några år sedan. Även lagstiftningen har förändrats i denna riktning, bl.a. genom tillkomsten av patientlagen (2014:821) som samlat beskriver patientens ställning i vården. Den ökade utbildningsnivån i samhället liksom tillgången till information via internet har ändrat förutsättningarna för verklig delaktighet. Patienterna har i dag helt andra möjligheter att på ett mer jämlikt sätt möta professionerna, vars tidigare informationsövertag har reducerats.”

Relation mellan förvaltning/utförare och externa tillsynande/granskande och normerande verksamhet

All form av granskning, utvärdering och tillsyn påverkar prestationer i verksamheten – ibland mer än man har haft för avsikt och inte sällan på andra sätt (Power 1997). Även verksamhet som arbetar normer och riktlinjer, som Socialstyrelsen, påverkar. För att denna granskning ska bli den positiva förändringskraft som man önskar behöver det finnas ett tydligt inslag av tillit också i relationen mellan granskande och granskad verksamhet, även om den kanske måste balanseras mot ett kontrollerande och ansvarsutkrävande uppdrag.

Den lärande, samverkande och främjande tillsynen 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 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 i dag 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.

Relation mellan förvaltning/utförare och relaterad, samverkande verksamhet

Tillit mellan relaterade verksamheter kan omfatta exempelvis relationen mellan stat och kommun eller mellan kommun och lands-ting/region. På detta område behövs det ofta förbättrade strukturer för samverkan, inte minst för att få till stånd en hållbar modell för

hemsjukvård av äldre multisjuka personer. Samverkan kan även omfatta exempelvis idéburen sektor, med idéburna offentliga partnerskap (IOP) eller privat sektor.

3.6 Att observera

Med tillit vill vi att blicken riktas till uppgiften i mötet mellan medarbetaren och medborgaren. Det är där det behöver skapas bättre förutsättningar för goda välfärdstjänster. För att undvika missförstånd krävs det dock några tydliggöranden.

Tillit är inte ett managementkoncept

Tillitsbaserad styrning och ledning ska inte misstas för ett managementkoncept. Sådana koncept kommer och går i organisationsvärlden och man talar i organisationsforskningen om dem som organisatoriska ”moden”. Många av dessa modeller liknar varandra och ibland kan chefer känna sig tvungna att anamma dem för att på så vis kommunicera modernitet eller mobilisera organisationen (Meyer and Rowan 1977, Czarniawska and Sevón 1996). Men dessa koncept säger också något om behoven i vår samtid – det finns alltid en anledning till att de uppstår. Flera av de koncept som vi har sett under senare år har till ganska stor del vilat på tillit som grundprincip. Det är inte förvånande, för de svarar mot ett behov som har märkts i organisationerna. På så vis kan tillitsfilosofin gå hand i hand med vissa managementmodeller. Tillit kan förstås som en filosofi under vars tak många olika koncept ryms. Lean och Agile har exempelvis stora inslag av tillit.

Samtidigt utmanar tillitsfilosofin många av de föreställningar som har funnits i organisationsvärlden under senare år. Det gäller framför allt den misstro som ligger bakom många satsningar på snabba, radikala förändringar, beslutade och genomförda i en top-down-process, dvs. med begränsat medarbetarinflytande. Tillitsfilosofin utmanar även det synsätt som innebär att medarbetares kritik ofta har avfärdats som övergående ”motstånd”. I dag talar vi hellre om medarbetares rätt – och ibland rentav skyldighet – att ”vissla”, dvs. att öppet framföra kritik när man upplever att organisationen är på väg att begå allvarliga fel. Med tillit vill vi bemöta kritiken med ett

sakligt och respektfullt samtal, där medarbetare och chefer justerar förändringsagendan i dialog.

Tillit är alltid villkorad och får aldrig vara naiv

Tillit är alltid villkorad och måste förtjänas. I forskningen talar man om att bygga upp en tillitsvärdighet. Men man kan välja att inleda en relation med tillit eller med misstro och om det inte finns indikation om att annat krävs är tanken med tillitsbaserad styrning och ledning att man eftersträvar att inleda med tillit. Samtidigt innebär inte heller tillitsbaserad styrning och ledning att man ska sträva efter en ny ytterlighet, nämligen en naiv tilltro till medarbetarna eller professionerna. Snarare handlar det om att söka en balans. Detta talar även Sofia Wallström om i sin rapport ”Kunskapsbaserad och jämlik vård” (SOU 2017:48, s. 74 f):

De preliminära bedömningar av en patients tillstånd som görs i vården är ibland felaktiga, vilket kan leda till allvarliga konsekvenser för den enskilde. Förhoppningsvis kan bra beslutsstöd reducera antalet felbedömningar. Varje felbeslut är kostsamt, givetvis främst för den drabbade individen, men felbeslut resulterar också i avsevärda onödiga kostnader.

Här finns stöd att hämta i den forskning som professor Thomas Brante (1947–2016) har bedrivit. Brante (2014) talar om två ytterligheter. Den ena ytterligheten är den naivism som exempelvis präglade efterkrigstiden. Då betraktades professionerna som nyckeln till det moderna samhälle som skulle byggas upp och de fick stort inflytande. Den andra ytterligheten är den cynism som i stället kom att prägla synen på professionerna från 1970-talet, då många ville försvaga dem, för att i stället flytta makten till politiker och tjänstemän. I dag ligger vi fortfarande nära cynismen och strävan efter tillitsbyggande kan förstås som en önskan att etablera ett mer nyktert och balanserat synsätt – inte i en ny ytterlighet. Det här är emellertid en process som kommer ta tid.

Tillit stärker rättssäkerheten genom att ge möjlighet att påverka lagar, förordningar och regelverk

Lagar, regler och förordningar samt politiska beslut ska följas. När de inte är ändamålsenliga måste det dock finnas möjligheter för utövarna att påverka dem. Frågeställningar ska kunna lyftas från medarbetare i den operativa verksamheten och nå fram till högsta politiska nivå. Det krävs då en flexibel och lyhörd hållning hos de institutioner som upprättar regelverken och inte minst hos riksdag och regering. Mycket tyder på att denna hållning inte alltid finns i dag och att en hel del personer i välfärdssektorn också själva ser lagar och regelverk som givna. Från forskningen vet vi att det finns en tendens att skjuta målkonflikter nedåt i styrkedjan, så att de måste hanteras av brukarmötande yrkesgrupper såsom läkare och läkare (se exempelvis (Hill & Hupe, 2014; Lipsky, 1980). Implementering av lagar, regler och politiska beslut är därför sällan helt enkel.

Lagar och förordningar ska helst tolkas utifrån 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. Med ett reflekterande förhållningssätt, där intentionerna står i centrum och brukarens behov också vägs in, kan man lägga grunden för en god ämbetsmannaetik. 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, hur den ska översättas i myndighetsbeslut och hur regelverk kan behöva utvecklas.

Tillit innebär förlåtande och lärande vid mindre fel – men också ansvarsutkrävande vid allvarlig misskötsel

För att bygga tillitsfulla relationer behöver man använda en bred portfölj av åtgärder vid fel och misstag. Vid mindre eller enklare misstag bör det finnas en förlåtande attityd, men vid allvarliga misstag och omfattande kvalitetsbrister behöver det också vidtas åtgärder och finnas ett ansvarsutkrävande. Det gäller exempelvis chefer och medarbetare som konsekvent missköter sina uppdrag.

Medborgarens rätt att överklaga beslut är också särskilt viktig vid tillitsbaserad styrning och ledning, eftersom felaktiga beslut måste kunna korrigeras.

Tillit innebär inte avsaknad av styrning eller kontroll

Dialog, lyhördhet och ömsesidig respekt är grundläggande vid tillitsbaserad styrning och ledning, men det innebär inte att medarbetare ska kunna ägna sig åt fritt valt arbete eller att politiker och förvaltningsledning ska abdikera. Det måste fortfarande finnas en styrning och vårt demokratiska styrelseskick bygger på att de folkvalda ska ha en viss makt. Denna behöver dock inte innebära detaljstyrning i normalfallet. Det måste också fortfarande finnas en tydlig fördelning av ansvar.

Tillit innebär inte heller att man ska sluta kontrollera prestationer. Ofta går tillit och kontroll hand i hand. Kontroll av kvalitet i de offentligt finansierade tjänsterna är en av flera förutsättningar för att medborgarna ska känna tillit till dessa. Det kan exempelvis gälla kvalitet inom hälso- och sjukvården. På samma vis är transparens också grundläggande. För att känna tillit behöver brukare få inblick i de offentligt finansierade verksamheter som de konsulterar verkligen fungerar. Tillit och kontroll kan dock också vara ett motsatspar i vissa sammanhang.

3.7 Avslutning

Jag har här föreslagit ett grundläggande ramverk som definierar tillitsbaserad styrning och ledning, dess grundläggande relationer, den tillitsskapande processen och sju vägledande principer (inte att förväxlas med värdeord). Observera att det här är ett sätt att se på tillitsbaserad styrning och ledning, som inte på något sätt utesluter andra tolkningar.

En central del av utmaningen med dagens tillitsdiskussion är att skapa förståelse för att vi med tilliten söker en balans. Vi vill inte gå till en ny ytterlighet. Det handlar t.ex. inte om att vi ska sluta mäta eller kontrollera, utan det handlar om att vi ska mäta och kontrollera lagom mycket, på rätt sätt och med rätt mål. Tilliten går hand i hand med vissa former för kontroll, både målstyrd och lagstyrd. Vi ska inte lita blint på vare sig professioner eller medarbetare, utan vi ska ha en realistisk och balanserad syn. Tillit lämpar sig också olika väl som styrmekanism i olika typer av organisationer och sammanhang. Men i allmänhet finns det mycket som tyder på att tillit är nyckeln för att lyckas i det kunskapssamhälle

som vi har gått in i. Potentialen och kunskapen hos välfärdens medarbetare och chefer, och även hos brukarna själva, är enorm. Lyckas vi ta tillvara den på ett bra sätt och samtidigt skapa arbetsglädje så vinner alla parter på det.

Referenser

- Adler, P. S. (2001). "Market, hierarchy, and trust: The knowledge economy and the future of capitalism." *Organization science*, 12(2), 215–234.
- Bengtsson, H., & Melke, A. (2014). *Vår offentliga förvaltning: Samverkan i välfärdspolitiken*: Gleerup.
- Bogdanor, V. (2005). *Joined-up government* (Vol. 5): Oxford University Press.
- Bourne, H., & Jenkins, M. (2013). "Organizational values: A dynamic perspective." *Organization Studies*, 34(4), 495–514.
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2008). *Isomorphism, diffusion and decoupling. The Sage handbook of organizational institutionalism*, 78–98.
- Brunsson, N. (2007). *The organization of hypocrisy – talk, decisions and actions in organizations*. Malmö: Liber.
- Christensen, T., & Lægread, P. (2007). "The whole-of-government approach to public sector reform." *Public administration review*, 67(6), 1059–1066.
- Edmondson, A. (2004) "Psychological Safety, Trust, and Learning in Organizations: A Group-Level Lens." Kapitel 10. I: Kramer, R.M. & K.S. Cook, *Trust and Distrust in Organizations: Dilemmas and Approaches*. Russel Sage Foundation.
- Fors Brandebo, M., S. Nilsson & G. Larsson (2018). *Destruktivt ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*: Blackwell Publishers.
- Fuller, S. (2012). *Knowledge management foundations*: Routledge.
- 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.

- Holsapple, C. (2013). *Handbook on knowledge management 1: Knowledge matters* (Vol. 1): Springer Science & Business Media.
- Joseph, E. E., & Winston, B. E. (2005). "A correlation of servant leadership, leader trust, and organizational trust." *Leadership & Organization Development Journal*, 26(1), 6–22.
- Klijn, E.-H. (2010). "Trust in governance networks: Looking for conditions for innovative solutions and outcomes." In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 303–321). London & New York: Routledge.
- 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.
- Lundquist, L. (2012). *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*: Carlsson.
- 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.
- Nembard, I.M. & A.C. Edmonson (2006) "Making it safe: the effects of leader inclusiveness and professional status on psychological safety and improvement efforts in health care teams". *Journal of Organizational Behavior*, 27(7), 941–966.
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1992). "Structuring cooperative relationships between organizations." *Strategic management journal*, 13(7), 483–498.
- Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, B., Holmberg, S., & Arkhede, S. (2016). *Mellanmänsklig tillit i Sverige* (som-rapport).

- Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (4th ed.). San Fransisco: Jossey-Bass.
- 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.
- Shockley-Zalabak, P., Ellis, K., & Winograd, G. (2000). "Organizational trust: What it means, why it matters." *Organization Development Journal*, 18(4), 35.
- SKL (2018) *Vem kör egentligen? Att balansera styrningsdilemman i kommuner och landsting*. Slutrapport från Programberedningen för styrning av offentligt finansierad verksamhet. Sveriges kommuner och landsting.
- SOU 2008:118. *Styra och ställa. Förslag till en effektivare statsförvaltning*. Stockholm: Regeringskansliet/Elanders.
- SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Slutbetänkande från Innovationsrådet. Stockholm: Regeringskansliet/Elanders.
- SOU 2013:87. *Starka tillsammans*. Stockholm: Regeringskansliet/Elanders.
- SOU 2016:2. *Effektiv vård*. Slutbetänkande av En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården. Stockholm: Regeringskansliet/Elanders.
- SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård: Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård*. Betänkande av Utredningen om ökad följsamhet till nationella kunskapsstöd i hälso- och sjukvården. Stockholm: Regeringskansliet/Elanders.
- Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*. Stockholm.
- 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.