



LUND UNIVERSITY

Tillitsbaserad styrning och ledning

Ett ramverk

Bringselius, Louise

2017

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk*. (2 uppl.) (Samtal om tillit i styrning). Tillitsdelegationen.

Total number of authors:

1

Creative Commons License:

Ospecificerad

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 och ledning

Ett ramverk

Louise Bringselius

Forskningsledare i Tillitsdelegationen

Fil dr och docent vid Lunds universitet

Samtal om tillit i styrning

En rapportserie med bidrag
till Tillitsdelegationen

Tillit
Tillitsdelegationen



Tillitsbaserad styrning och ledning

Ett ramverk

30 oktober 2017 (upplaga 2)

Louise Bringselius

Forskningsledare i Tillitsdelegationen
Fil dr och docent vid Lunds universitet

Sammanfattning

Tillitsbaserad styrning och ledning (TSL) är en samling metoder som syftar till att öka kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom att öka tilliten till brukare och brukarmötande yrkesgrupper. Dessa metoder har utvecklats som svar på en växande kritik mot utvecklingen i den offentligt finansierade välfärdssektorn under senare år, bland annat en växande administrativ börda, stelbenta strukturer och en arbetsdelning och formalism som gör det svårt att hjälpa medborgare med komplexa behov. I denna rapport föreslås ett modeller, definitioner och principer för tillitsbaserad styrning och ledning samt förslag på vad den kan innebära i en konkret praktik. Tillitsbaserad styrning och ledning beskrivs som bestående av tre hörnstenar: kultur, styrning samt arbetsorganisation. Insatser på dessa områden samspelar och tilliten behöver omfatta samtliga. Kopplat till dessa hörnstenar presenteras sju grundläggande principer: tillit, brukarfokus, öppenhet, delegering, stöd, samverkan och kunskap. Även relationen mellan tillit, rättssäkerhet och den statliga värdegrunden diskuteras. Rapporten är en utveckling av ett PM från april 2017 och ett utkast till ett kapitel i kommande forskningsantologi (SOU) inom ramen för Tillitsdelegationen.

INNEHÅLL

1.	Inledning	3
2.	Bortom New Public Management?	4
3.	Att bygga tillit.....	7
4.	Tillitsbaserad styrning och ledning – tre hörnstenar	9
5.	Grundläggande principer	12
6.	Värdegrundens hårda och mjuka del	14
7.	Definition	15
8.	Relationer för tillit.....	17
9.	Tillitens gränser och villkor	19
10.	Från vision till vardag – exempel	21
11.	Avslutning	24

1. INLEDNING

Många medarbetare och chefer i offentlig sektor brinner för att kunna göra ett gott arbete och hjälpa medborgare i utsatta situationer. Det är ett engagemang som finns dokumenterat i forskningsfältet *Public Service Motivation*, men som också många verksamma i exempelvis vård, skola och omsorg vittnar om.

Under senare år har det emellertid blivit tydligt att vi inte alltid lyckas ta vara på detta engagemang och denna kunskap. Här finns en stor outnyttjad potential, en kraft som inte tas tillvara. I stället för att fokusera på sitt kärnuppdrag i relation till medborgaren tvingas medarbetare och chefer ofta lägga en anseelig del av sin arbetstid på arbete med rapportering, dokumentation och annan form av administration. På vissa håll märks en detaljstyrning och formalism som även försvårar samverkan. Detta leder till att framför allt brukare med komplexa behov inte alltid får den hjälp som de behöver.

Ambitionen är idag att utveckla styrning och ledning i riktning mot mer tillit. På så vis hoppas man kunna förbättra arbetsmiljön, stärka kärnverksamheten, öka effektivitet, flexibilitet och brukarfokus, minska onödig administration samt bygga en kultur där människor och institutioner samarbetar brett för att uppnå våra gemensamma övergripande mål. När ordet tillit idag används för liknande förvaltningspolitiska satsningar i olika länder, ligger det i linje med den riktning som även forskningen har tagit. Tillit har nämligen vuxit kraftigt som forskningsfält under senare år, i takt med att man har märkt att traditionell styrning inte förmår skapa önskade effekter. Med tillit vill man betona betydelsen av det informella, dvs av kultur, värderingar och attityder (Adler, 2001; Joseph & Winston, 2005; Klijn, 2010; Shockley-Zalabak, Ellis, & Winograd, 2000). De förändringar vi söker handlar nämligen i grunden om hur människor och institutioner förhåller sig till varandra.

Grundläggande bakom denna nya strömning är idén att i stället för att låta misstro vara utgångspunkten i relationer mellan människor och institutioner, behöver vi i högre grad utgå från att den andra parten både kan och vill prestera - och kanske till och med presterar bättre utan detaljerade krav eller instruktioner. Men detta attitydskifte kan vara svårt. Som Rothstein (2003) har konstaterat kan det tyckas 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, där bristen på tillit blir självfödande. Det här fenomenet diskuteras ibland i termer av *den sociala fällan*, *allmänningens tragedi* eller *fångarnas dilemma*. Sveriges utgångspunkt är visserligen god, när man ser till den mellanmännsliga tilliten i allmänhet - flera undersökningar visar att vi är ett land med en relativt hög nivå av denna tillit (Rothstein, Holmberg, & Arkhede, 2016; Trägårdh, 2009; Trägårdh, Wallman Lundåsen, Wollebaek, & Svedberg, 2013). Det behöver emellertid inte få genomslag i form av tillit i styrning och ledning av offentlig sektor, där det i stället kan råda andra ideal.

Viktigt idag är att konkretisera och förklara vad det innebär konkret, att styra, leda och organisera verksamheter med tillit som grund. Det är här denna text avser göra sitt bidrag – som en brygga mellan forskning, praktik och politik. Jag gör det med utgångspunkt i uttrycket *"tillitsbaserad styrning och ledning"*. Ofta talar man bara om tillitsbaserad *styrning*. Anledningen till att jag har valt att lägga till *ledning* är den betydelse som även måste tillmätas aspekter på den lokala organisatoriska nivån (arbetsorganisation) samt breda frågor om attityder och värderingar (kultur och ledarskap). Syftet med denna rapport är att föreslå modeller, definitioner och principer för tillitsbaserad styrning och ledning – vad jag kallar för ett "ramverk". Detta ramverk är ett eget utvecklingsarbete som ska förstås som ett förslag till Tillitsdelegationen och ett underlag inför arbetet med delegationens slutbetänkande. (Det är således inte ett bidrag *från* Tillitsdelegationen.) I förkortad version kommer det ingå som ett kapitelbidrag i den forskningsantologi jag leder arbetet med, en antologi (SOU) som även omfattar forskarrapporter från försöksverksamheter. Som forskningsledare i Tillitsdelegationen ansvarar jag för löpande kontakt med de 25 forskare som följer dessa försök 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, politiker, praktiskt verkssamma i alla typer av offentligt finansierad verksamhet¹ samt inom ramen för Tillitsdelegationen. Jag försöker därför använda ett språkbruk och illustrationer som ska göra ramverket tillgängligt för en bred publik.

Läsaren ombeds att uppmärksamma att det självklart finns utrymme även för andra tolkningar av tillitsbaserad styrning och ledning.

2. BORTOM NEW PUBLIC MANAGEMENT?

Dagens engagemang i tillit som idé springer delvis ur en häftig kritik mot de värderingar och arbetssätt som har präglat de gångna decennierna. Många har talat om detta som New Public Management (NPM), ett begrepp som introducerades år 1991 av forskaren Christopher Hood (Hood, 1991). Redan då förklarade Hood att NPM inte ska misstas för en sammanhållen idésamling. Han definierade NPM som bestående av sju olika "doktriner". De kan sammanfattas som följer (Bringselius, 2014).

1. Offentliga organisationer ska ledas av särskilda opolitiska förvaltningschefer med omfattande handlingsutrymme.
2. I styrningen av förvaltningen ska prestationsmätning vara central och denna mätning ska huvudsakligen bygga på tydliga, kvantifierbara mått.
3. Inom myndigheter ska man delegera resultatansvar till lokala enheter.
4. Det offentliga uppdraget ska fördelas på en mängd mer eller mindre fristående organisationer.
5. Man ska sträva efter konkurrens mellan organisationer i offentlig sektor.

¹ Observera även att begreppen *offentlig sektor* och *offentlig förvaltning* här avser såväl offentliga som privata utförare samt utförare med andra typer av huvudmän (inkl. idéburna offentliga partnerskap, IOP).

6. Styrning och ledning i privat sektor ska fungera som förebild för offentlig verksamhet.
7. Ekonomisk återhållsamhet och arbetsdisciplin ska prioriteras.

Den debatt som har följt på Hoods forskningsartikel har varit omfattande, men under de första två decennierna ägde den rum främst i forskningen. I den allmänna debatten i Sverige fick NPM-begreppet fäste på allvar först år 2013, då författaren och journalisten Maciej Zaremba publicerade en omtalad artikelserie med titeln "Vad var det som dödade herr B?" (Zaremba, 2013). Den följdes av en lång rad inlägg där forskare och medarbetare vittnade om en omfattande detaljstyrning som förlamade verksamheter i offentlig sektor, som ökade den administrativa bördan och som underminerade flexibilitet, kvalitet och arbetsglädje. Många talade om det som en fråga om försvagning av de klassiska professionernas roll och position, så kallad "avprofessionalisering".

En central del av kritiken mot NPM gäller granskningens omfattning, former och konsekvenser. Forskare som Michael Power (Power, 2003, 1997) talar om ett granskningssamhälle och i Sverige talar Lena Lindgren om ett utvärderingsmonster (Lindgren, 2014). En del av problemet är den ökade administration som granskningen leder till, vilket har lyfts av exempelvis Christopher Hood och Ruth Dixon i en stor brittisk studie (Hood & Dixon, 2015). I Sverige talar Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerberg om ett "administrationssamhälle" (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014). Kritiken omfattar även marknadslösningarna, som ses som en förklaring till den accelererande administrationen (Andersson, Erlandsson, & Sundström, 2014; Björkman, Fjæstad, & Alexius, 2014)

Idésamlingen NPM är dock inte tillräcklig för att man verkligen ska kunna förstå problemen med den ökade centrala och lokala administrationen fullt ut. Till viss del beror den nämligen även på ökade krav på rättssäkerhet och transparens, men detta är delar av en helt annan, men parallell trend, som internationellt närmast fångas av begreppet *New Weberian State* (NWS) (Pollitt & Bouckaert, 2011). Det är en byråkratisk trend som speglar en ökad ambitionsgrad i offentlig sektor när det gäller rättssäkerhet, kopplad till en stark juridisk styrning. Denna drivs till stor del på av ökade krav från medborgare i denna riktning. Jag menar att det finns tre centrala delar i den byråkratiska trenden:

- strävan efter transparens
- strävan efter rättssäkerhet
- strävan efter en standardiserad evidensbaserad praktik

Den sista punkten skiljer sig från professionernas intresse för evidens främst i det avseendet att standardiseringen dels innebär att byråkratin står kvar som huvudman, men lutar sig mot en professionell elit (t ex de experter som anlitas av Socialstyrelsen när riktlinjer utformas). Den kände organisationsforskaren Mintzberg beskriver också denna tendens till standardisering av arbete i sin konfiguration *den professionella byråkratin* (Mintzberg, 1983). En evidensbaserad praktik förespråkas även av professionerna, åtminstone i idealmodellerna, men den utgår då snarare från en löpande professionell (kollegial) dialog, som är mer dynamisk och där byråkratin inte har samma centrala roll. Förankringen i vetenskapen och den kunskap som kan inhämtas från den hör till de centrala dragen för professionerna (Brante, 2014; Brante, Johansson, Olofsson, & Svensson, 2015).

NPM och NWS är således parallella trender, som har haft stor betydelse för hur offentlig sektor har utvecklats under senare år. Som framgår ovan kan dessa ställas mot ett tredje intresse eller en tredje logik - och det är professionerna. Här ligger fokus på de yrkesprofessionella i "frontlinjen", dvs brukarmötande professioner såsom läkare, lärare och poliser. Inom sociologin finns en omfattande tradition med forskning kring professionerna och deras ställning i samhället. I förvaltningsforskningen speglas denna riktning idag bland annat i begrepp såsom *New Public Service* (Janet Vinzant Denhardt & Denhardt, 2007; Janet V Denhardt & Denhardt, 2015), *Public Value Governance* (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014) och det vidare begreppet *Humanistic Management* (Kostera & Pirson, 2017). Det är vanligt att nätverkens betydelse betonas i dessa sammanhang och begreppet *New Public Governance* har föreslagits för att beskriva denna utveckling (S. Osborne, 2006; S. P. Osborne, 2010). Här talar man om ett möte mellan tjänstelogik och förvaltningslogik när offentliga tjänster ska samproduceras med brukaren (S. P. Osborne & Strokosch, 2013).

Det handlar således om tre parallella maktcentra eller logiker. Freidson (2001) kallar dem för marknad, byråkrati och profession och menar att dessa i varje tid bör vara i balans. Under de år som har präglats av ett stort inslag av marknadstänkande, då privat sektor ofta har använts som ideal för offentlig sektor, kan marknaden sägas ha dominerat. Som jag har förklarat har förvaltningen emellertid också, under samma period, ökat kraven på juridiska regelverk, medborgarens rättssäkerhet samt relaterade frågor, såsom jämlik hälsa. Detta är byråkratins områden. Den aktör eller logik som har fått stå tillbaka är professionerna.

Indelningen har stora likheter med den indelning som (Adler, 2001) gör. Han skiljer mellan marknad, hierarki och gemenskap (community) och kopplar varsin styrmekanism till dessa idealtyper: pris, auktoritet och tillit. Adler menar att tillit har särskilt goda förutsättningar att gynna arbetet i kunskapsintensiv verksamhet och han menar att tillit sannolikt kommer bli ett allt viktigare inslag i organisationer.

"[...] based on a well-established body of economic and sociological theory, I argue that trust has uniquely effective properties for the coordination of knowledgeintensive activities within and between organizations."
(Adler, 2001, sid. 215f)

En styrka med både Freidsons och Adlers sätt att diskutera de olika idealtyperna är att de talar om dem som tre principer eller värdesystem som ska vara *i balans*. På så vis skiljer de sig från mycket av den institutionella teori (se t ex Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012) där man i stället talar om dem som olika logiker och menar att idealet är att man relativt konsekvent ska följa endast en av dessa. Denna tolkning innebär att man ser överlappningar som problematiska och konfliktfyllda, snarare än naturliga. Det kan jämföras med t ex forskningen om organisationskultur, där det betraktas som naturligt att det finns flera parallella kulturer i de flesta sammanhang och där man också menar att värdesystem sällan i grunden är så entydiga och sammanhållna att man kan tala om dem som logiker. Däremot finns det ofta en tendens att vissa idéer förstärks i grupper, genom exempelvis *grupptänkade* (Janis, 1971) och *imitation* (Meyer & Rowan, 1977).

I Tabell 1 jämför jag de tre värdesystemen, utifrån bl a teoretisk förankring, styrmekanismer och princip för tillträde.

Huvudaktör (Freidson 2001)	Marknad	Byråkrati	Profession
Idealtyp/ styrmekanism (Adler 2001)	Marknad/ pris	Hierarki/ auktoritet	Gemenskap/ Tillit
Fokus	Output (resultat)	Process (hantering)	Input (rekrytering)
Huvudsaklig teoretisk förankring	Nationalekonomi	Juridik	Sociologi
Närliggande begrepp i förvaltningsteori	New Public Management	New Weberian State	New Public Service; Public Value Governance
Viktiga inslag	Konkurrens, valmöjlighet	Reglering, beslutslinje, monopol	Kollegial kvalitetssäkring, samverkan

Tabell 1. Jämförelse av tre värdesystem eller logiker som balanseras i förvaltningen

3. ATT BYGGA TILLIT

Tillit kan användas för att förstå relationer såväl *inom* som *mellan* organisationer och begreppet är framför allt viktigt för att förstå de *informella* relationerna – relationer som är minst lika betydelsefulla som formella relationer och strukturer (Scott & Davis, 2015). Det råder olika mening om hur tillit ska definieras. En av de enklaste definitionerna står Ring och Van de Ven (1992) för. De menar att tillit helt enkelt är tilltron till en annans goda vilja. En mer elaborerad och användbar definition finner vi i en klassisk artikel i den ansedda forskningsjournalen *Academy of Management Review*² (Mayer, Davis, & Schoorman, 1995). Där definieras tillit som följer.

² Artikeln följdes upp av en ny artikel av samma forskare år 2007, i samma journal, där de ytterligare utvecklar sina tankar kring tillit (Schoorman, Mayer, & Davis, 2007), som exempelvis separeras från begreppet förtroende.

"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" (Mayer et al, 1995, sid. 712)

Författarna - 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 i relation till den andra parten. Tilliten uppstår inte ur tomma intet, utan den bygger på en bedömning av den andra partens tillitsvärdighet ("trustworthiness"). Med det menas i vilken mån en annan part bedöms förtjäna tillit. Som grund för denna bedömning tittar man särskilt på förmåga, integritet och hjälpvillighet. Jag menar att det kan översättas 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.

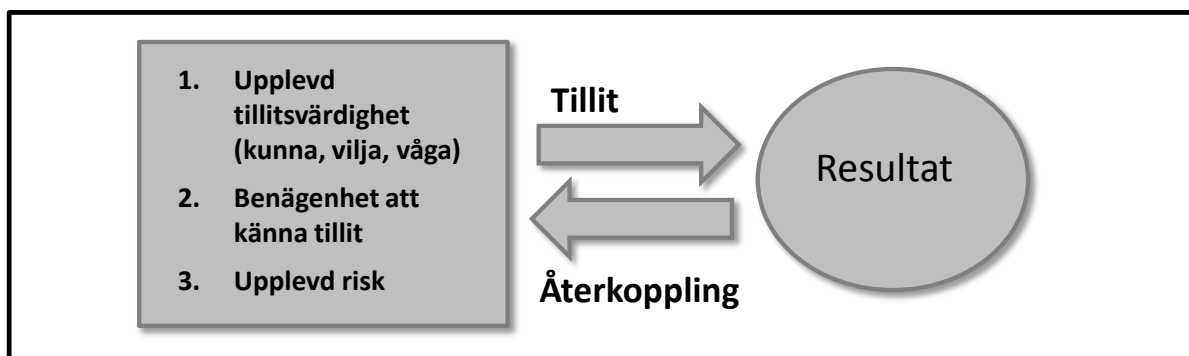
Integritet är en konsekvent hållning i relation till ett antal principer och värderingar som accepteras av motparten. Det behöver finnas en konsistens över tid i denna bemärkelse och en överensstämmelse mellan påstådda principer och verkligt agerande.

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.

För att man ska kunna bygga tillitsfulla relationer krävs emellertid också en 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. Chanserna att påverka denna benägenhet kan därmed skilja sig åt.

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) har jag utvecklat Figur 1. Den visar hur olika faktorer spelar in i vår bedömning av en annans parts tillitsvärdighet, men också hur utfallet av den tillit man har visat tidigare (återkoppling) har betydelse. På så vis förtjänas ständigt tillit.



Figur 1. Den tillitsskapande processen (med inspiration från Mayer et al, 1995).

Slutligen ska det nämnas att tillit kan uppkomma på flera sätt. Coleman (1990) skiljer mellan följande.

- direkt personlig kontakt
- anseende i ett nätverk av aktörer som anses tillitsvärda
- förväntningar avseende hur vissa institutioner ska påverka den andra partens värderingar och beteenden.

Ett exempel på den sistnämnda typen är hur tilliten till enskilda forskare kan vara betydande, helt enkelt därför att det akademiska sammanhanget förutsätts påverka dessa individer i en viss riktning. Som Coleman påpekar brukar det handla om en kombination av dessa tre källor för tilliten. Det är särskilt intressant att notera betydelsen av anseende, dvs hur man *talar om* olika aktörers tillitsvärdighet i olika sammanhang. Det kan handla om allt från samtal kring enskilda individer till den allmänna samhällsdebatten och hur man där omtalar grupper som lärare, läkare och andra professioner. Omtalas de konsekvent med skepsis och misstro riskerar människors benägenhet att lita på dem helt enkelt att undermineras och det skapas en negativ spiral.

4. TILLITSBASERAD STYRNING OCH LEDNING – TRE HÖRNSTENAR

Precis som det finns många tolkningar av begreppet tillit, kommer det finnas många tolkningar av begreppet tillitsbaserad styrning. Jag har valt att tala om "tillitsbaserad styrning och ledning". Anledningen till att jag lyfter fram ledning jämte styrning är den stora betydelse som organisationen 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 det emellertid krävas mindre omfattande styrning och mer utrymme för insatser på det lokala planet, dvs i termer av arbetsorganisation och kultur (kultur och ledarskap brukar betraktas som olika sidor av samma mynt, se t ex (Schein, 2010)). Tillitsbaserad styrning och ledning (TSL) kan därför illustreras som ett samspel mellan dessa tre aspekter. Kultur, styrning och organisation påverkar varandra och man behöver arbeta med samtliga dessa delar för att få till stånd en verkligt tillitsbaserad verksamhet. Det betyder också

att den högsta nivån måste vara engagerad och vilja få till stånd förändringen, för utan en anpassad styrning kan man bara nå till en viss nivå, även om man arbetar aktivt med kultur och organisation.

Kultur

Det är vanligt att man talar om kultur som en samling värderingar, övertygelser och beteenden (Schein, 2010). Det finns emellertid många definitioner, där man lägger olika vikt vid kulturens konkreta manifestationer (för en översikt, se Giorgi, Lockwood, & Glynn, 2015).

Ledarskap brukar betraktas som nära sammankopplad med kultur (Schein, 2010). Lika väl som ledarskapet kan påverka kulturen, kan emellertid kulturen påverka ledarskapet. Ett ledarskap som inte står i samklang med den kultur (eller *de kulturer*) som råder i verksamheten riskerar att bli i bästa fall verkningslöst och i sämsta fall leda till spänningar och konflikter. Att skapa en kultur baserad på tillit kräver dessutom inte bara ett lyhört ledarskap, där dessa värden premieras, utan det krävs också ett stort inslag av *medledarskap*. Det innebär att chefer kan behöva ta ett steg tillbaka, för att i stället lyfta fram medarbetarnas prestationer och förmå dem att gemensamt leda processer. Ibland kan det även innebära att dessa medarbetare tar ett steg tillbaka, för att i stället låta brukaren utöva ledarskap, något som framför allt krävs 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 och aspirationer. Indelningen tydliggör hur uttalade och tillskrivna värderingar kan skilja sig från faktiska värderingar, något som i forskningssammanhang ibland kallas för särkoppling (Boxenbaum & Jonsson, 2008; Brunsson, 2007). Den visar emellertid även hur beteenden påverkas också av personliga och organisatoriska ideal. I offentlig sektor kan det handla om idén om ämbetsmannen, idén om tjänstemannen som portvakt till det offentliga och idén om tjänstemannen som en mentor eller portöppnare.

Aspekter som angränsar till kulturbegreppet och som också är viktiga att väga in, när man försöker bygga en tillitsbaserad kultur, är organisationsidentitet och organisatoriskt klimat. Jag vill mena att den organisatoriska självkänslan är en grundläggande del i tillitsskapandet. Men framför allt måste en tillitsbaserad kultur innebära en öppenhet för olik tänkande och därmed även för olika subkulturer. Nästan alltid finns det flera parallella kulturer i en organisation, exempelvis på olika avdelningar och inom olika grupper. Förr betraktades det ofta som ett problem. Då ansågs en homogen kultur vara en stark och bra kultur. Idag är det vanligare att tala om värdet av mångfald, dvs den kultur som signalerar öppenhet för olika värderingar, normer och åsikter anses mest långsiktigt hållbar. Det beror delvis på att den förmår skapa utrymme för olika sorters kunskap och erfarenheter från alla nivåer och anpassa beteenden på ett dynamiskt sätt. Fortfarande krävs det emellertid alltid en grundläggande värdegemenskap.

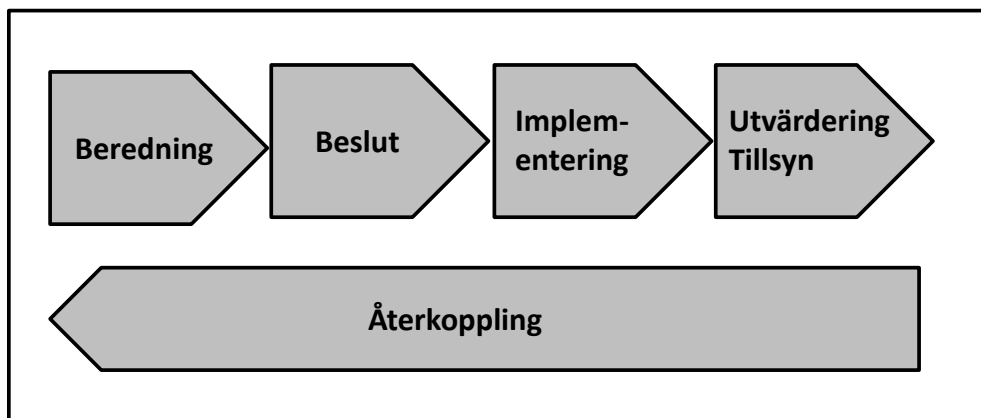
Organisation

Arbetsorganisation handlar om processer och arbetssätt inom organisationen. Dessa strukturer och arbetssätt kan vara såväl formella som informella. Exempelvis kan det handla om samarbetet mellan olika professioner eller avdelningar, men det kan även handla om teamarbete och ansvarsfördelning. Under senare år har det märkts ett ökat intresse för olika sätt att organisera verksamheter utifrån processer, snarare än utifrån den vertikala linjen eller delegationsordningen. Den här inriktningen har fått många olika etiketter, såsom *Business Process Reengineering* (Grover, Jeong, Kettinger, & Teng, 1995) eller *Lean Production* (Shah & Ward, 2007). En annan viktig organisationsaspekt är rutiner kring dokumentation i verksamheten.

Helhetssyn, kollegiala strukturer och utvecklade system för kunskapsutveckling är grundläggande i en tillitsbaserad arbetsorganisation. 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 idag om kunskapsstyrning, men i forskningsfältet "*Knowledge Management*" (Fuller, 2012; Holsapple, 2013) brukar man snarare betona att kunskapen utvecklas just på den organisatoriska nivån och till stor del i mellanmänniska relationer. Där är även kulturen ett viktigt inslag.

Styrning

I offentligt finansierad verksamhet talar man ibland om policyprocessen eller implementeringsprocessen. Den kan illustreras enligt Figur 2. Som framgår av den är en central del återkopplingen till den politiska nivån.



Figur 2. Policyprocessen

Gemensamt kan samtliga dessa delar behandla olika frågor. Främst kan man skilja mellan ekonomi- och kvalitetsstyrning, men ibland kan juridisk styrning ses som en annan kategori. Vid den juridiska styrningen är en viktig del av den tillitsbaserade styrningen inrättandet av strukturer som gör att även brukare och brukarmötande yrkesgrupper kan påverka dessa regelverk. De behöver vara anpassade till den lokala praktik där de ska tillämpas och det förutsätter goda kanaler för feedback till bland annat riksdag och regering.

Kvalitetsstyrning kan baseras på kvantitativa eller kvalitativa metoder och bedömningar. Ofta arbetar organisationer idag med trubbiga kvantitativa mått på prestationer. Det kan därför behövas bättre kvantitativa mått och framför allt mer fokus på kvalitativa sätt att följa upp prestationer. I detta är samarbete med de brukarmötande medarbetarna viktigt. Denna återkoppling är ofta en svag länk i styrkedjan.

Tillitsbaserad ekonomisk styrning kan innebära att man minskar onödig ekonomisk styrning eller att man skapar system för att uppmärksamma positiva effekter som märks i andras budget, men inte i den egna. På det viset kan samverkan stimuleras. Med mål- och resultatstyrning kan kvalitetsstyrning och ekonomistyrning sammanlänkas.

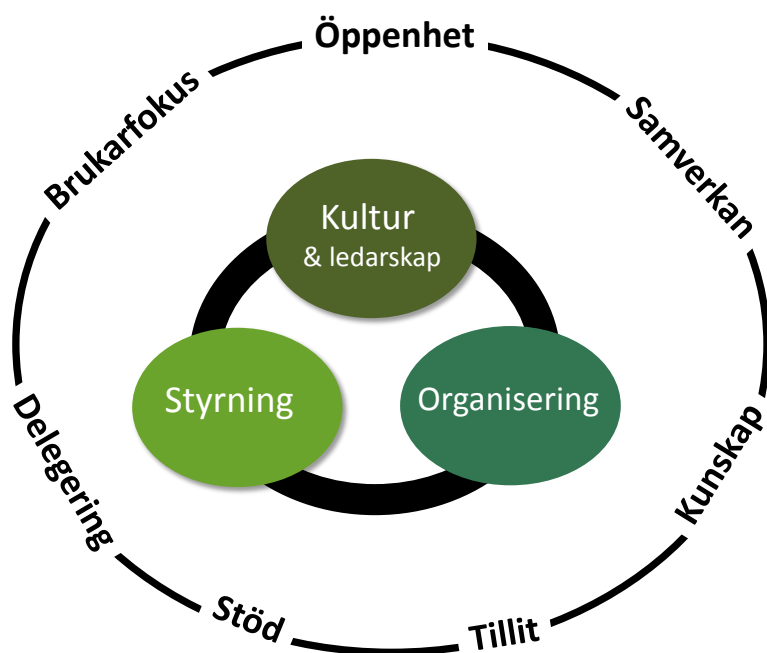
Ytterligare en styrform skulle kunna vara "normstyrning", i betydelsen påverkan av värderingar och normer (kultur) i verksamheten. Som sagt, kulturen är dock svår att påverka från centralt håll, även om det är grundläggande att chefer agerar förebilder och kommunicera kulturen i sitt handlande. Kulturen uppstår emellertid i minst lika hög grad i lokala interaktioner och där kan det finnas ett informellt ledarskap som är väl så viktigt för hur kulturen verkligen blir. Därför menar jag att det är lämpligare att tala om kultur och ledarskap som en egen kategori.

5. GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER

För att kunna analysera insatser och deras koppling till idén om tillitsbaserad styrning och ledning, men också för att kunna planera och utveckla insatser i denna riktning, behöver ett antal grundläggande principer definieras. Jag föreslår här sju sådana principer. De är tillit, brukarfokus, öppenhet, delegering, stöd, samverkan och kunskap. Dessa överlappar och samverkar på många olika sätt, men de förenas av det faktum att tilliten är grundläggande och av strävan efter att skapa förutsättningar för flexibilitet, kvalitet och service i mötet med brukaren³. Principerna går också hand i hand med idén om en ämbetsmannakultur (Lundquist, 1998) och den yttrandefrihet som är viktig bas för den (Lundquist, 2012).

Brukarfokus och öppenhet är särskilt kopplat till kultur/ledarskap. Delegering och stöd är särskilt kopplat till styrning. Samverkan och kunskap är särskilt kopplat till lokal organisation. Det finns dock en betydande överlappning och principerna bör genomsyra alla delar av styrning och ledning.

³Jämför med den praktiska definitionen av TSL: "Tillitsbaserad styrning och ledning är en samling principer för styrning, arbetsorganisation och kultur, som syftar till att öka flexibilitet, kvalitet och service i mötet med brukaren."



Figur 3. Sju principer för tillitsbaserad styrning och ledning

Principerna knyter an till ett antal andra nyckelord och målsättningar:

Tillit	Att som utgångspunkt helst välja att lita på motparten i stället för att misstro den. Gäller framför allt i nedåtriktade relationer i hierarkin.
Brukarfokus	Att fokusera på att möta brukarens (patientens, medborgarens) förutsättningar och behov. Beskrivs ibland som fokus på kärnverksamheten. Nyckelord: brukarinflytande; brukardialog; brukarens perspektiv.
Öppenhet	Att dela information och tillåta oliktankande, dvs en kultur med högt i tak. Nyckelord: lyhördhet; dialog; nytänkande; innovation; god arbetsmiljö.
Stöd	Att administration, stödfunktioner, chefer, tillsynande verksamhet mm fokuserar på att stödja och skapa förutsättningar för ett bra möte med brukaren. Nyckelord: flexibilitet; hjälpsamhet; lärande; främjande; lokalt närvarande ledarskap.
Delegering	Att beslut fattas så nära brukaren som möjligt och att medarbetare, brukare och första linjens chefer involveras i beslut på högre nivåer. Nyckelord: medarbetarinflytande; medledarskap; feedback; handlingsutrymme.
Samverkan	Att samarbeta över gränser för att möta brukarens behov och ta helhetsansvar. Nyckelord: helhetssyn; systemsyn; helhetsansvar; teamarbete; kollegialitet.

Kunskap Att premiera kunskapsutveckling och kunskapsöverföring på alla nivåer i verksamheten. Nyckelord: kunskapsutveckling; lärande; evidensbaserad praktik; reflektion; erfarenhetsutbyte.

Betydelsen av dessa principer har lyfts fram i såväl forskning som utredningar. Slutbetänkandet från *En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården*, Effektiv Vård (SOU 2016:2), beskriver styrningen av hälso- och sjukvården som "splittrad" och efterlyser mer samordning och patientfokus. Man skriver:

"Mångfalden och splittringen av styrningen får sannolikt effekten att "ingen styrning fungerar" och att förändringar uteblir. Det leder till ytterligare styrningsförsök, inte sällan kortsiktiga och detaljerade. Den detaljerade styrningen, framför allt med användning av ekonomiska styrmedel, utmanar den professionella autonomin och kan orsaka administrativt merarbete." (SOU, 2016:2, sid 20)

Betydelsen av samordning och starka strukturer för tillvaratagande av forskning och erfarenhet betonas även av *regeringens särskilda utredare med uppdrag att föreslå ett system för nationell samordning, rådgivning och stöd till den kliniska forskningens aktörer* (SOU 2013:87) och av *Utredningen om ökad följsamhet till nationella kunskapsstöd i hälso- och sjukvården* (SOU, 2017:48). Liknande slutsatser dras i en lång rad utredningar sedan millennieskiftet (däribland den ofta uppmärksammade SOU 2008:118).

Ett gott organisatoriskt självförtroende är en del av grunden för att principerna ska kunna tillämpas på ett bra sätt. Det innebär att man inte bara förväntar sig att andra ska lita på den egna verksamheten, utan att man också själv som chef eller medarbetare känner att man förmår leva upp till omgivningens krav och förväntningar.

6. VÄRDEGRUNDENS HÅRDA OCH MJUKA DEL

De sju principerna kan betraktas som en värdegrund, som sedan materialiseras på olika sätt. Denna värdegrund är en påbyggnad på den rättsliga värdegrund som Värdegrundsdelegationen har föreslagit. Den består av sex rättsliga principer och utgår från lagstiftningen, men säger inget om de mjukare aspekter som inte fångas upp av regelverken. Här anger den tillitsbaserade styrningen och ledningen däremot en riktning som gäller såväl styrning som ledning (kultur/ledarskap och organisation). Se Figur 4.



Figur 4. Den offentliga värdegrundens hårda (juridiska) respektive mjuka (tillit) del

7. DEFINITION

Jag föreslår följande definition av tillitsbaserad styrning. Den baseras på det jag har förklarat i kapitel 3.

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 att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa brukaren.

Denna definition har fördelen att den betonar flera av de villkor som gäller för tilliten. Den består av fem delar:

- Tillitsbaserad styrning och ledning är
- (1) styrning, kultur och arbetssätt
 - (2) med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att
 - (3) stimulera samverkan och helhetsperspektiv,

- (4) bygga tillitsfulla relationer samt
- (5) säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa brukaren.

Att definitionen betonar vikten av ett tydligt fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov beror på 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 som innebär att uppdraget hamnar i skymundan. Energin ska vara riktad mot uppdraget och brukarens perspektiv och hur nytta kan tillföras i mötet med brukaren. En gemensam förståelse för uppdraget är också viktig i det här sammanhanget. 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.

Samverkan och helhetsperspektiv (ibland kallat systemperspektiv) är särskilt betydelsefulla idag, 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 politiko-administrativa nivåer (statlig, kommunal och regional/landstingsverksamhet). Detta kan jämföras med en suboptimerande 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 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 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 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.

Att varje beslutsnivå ska verka för att bygga tillitsfulla relationer handlar om att öka benägenheten att lita på andra aktörer. Jag beskrev detta i kapitel 3. Olika individer och organisationer har olika benägenhet att visa tillit och detta varierar även mellan olika tider och sammanhang. I samma kapitel beskrev jag betydelsen av upplevd förmåga, integritet och hjälpvillighet.

Jag väljer emellertid att även föreslå en enklare, mer praktisk definition:

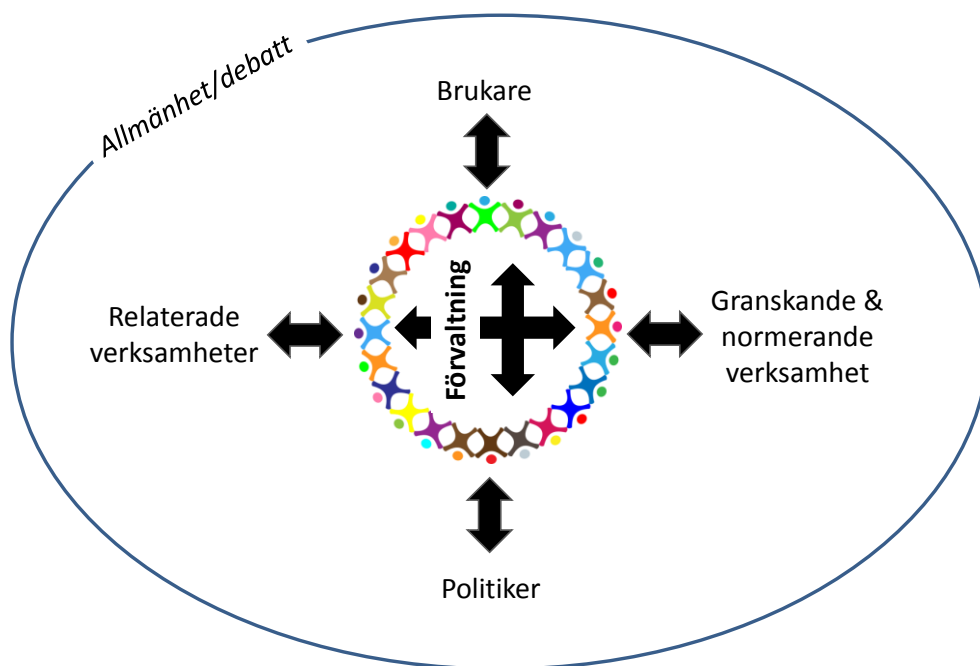
Tillitsbaserad styrning och ledning är en samling principer som syftar till att minska onödig kontroll och formalism i offentligt finansierad verksamhet och bättre ta tillvara brukares och brukarmötande medarbetares kompetens och engagemang, för att på så vis skapa bättre kvalitet i tjänsterna till medborgaren.

8. RELATIONER FÖR TILLIT

Tillitsbaserad styrning och ledning bör omfatta hela styrkedjan, från den politiska huvudmannen till medarbetaren på golvet, men också horisontella relationer. Det här sättet att tänka, arbeta och styra behöver nämligen genomsyra hela verksamheten. Även den allmänna debatten och allmänhetens sätt att tänka bidrar till att skapa förutsättningar. Det kan exempelvis handla om hur man talar om vissa professioner i debatten. Med en omotiverat kritisk hållning mot vissa yrkesgrupper i den allmänna debatten kommer det bli svårt att motivera tillit till dessa grupper i styrkedjan.

Jag föreslår här fem grundläggande relationer för den tillitsbaserade styrningen och ledningen. Dessa är följande. Se Figur 5.

- Relationen mellan förvaltning och brukare (brukarinflytande)
- Relationen mellan den politiska huvudmannen och utförarna
- Relationen mellan beslutsnivåer och grupper inom verksamheten.
- Relationen mellan förvaltningen och relaterade verksamheter.
- Relationen mellan förvaltningen och externa granskande och normerande verksamheter.



Figur 5. Fem relationer för tillitsbaserad styrning och ledning

Tillit mellan förvaltning och brukare är en förutsättning för det brukarinflytande (i vården kallat patientinflytande) som är grundläggande för att förvaltningen ska kunna möta medborgarnas behov i framtiden. Allt mer kunniga medborgare förutsätter att de ska få möjlighet att påverka beslut som gäller deras hälsa och framtid och precis som man talar om ämbetsmännen som "demokratins väktare", kan man även tala om brukare som detta. I egenskap av mottagare av förvaltningens tjänster kan de också hjälpa till att utveckla dessa. Olika system för feedback från kunder är vanliga i privat sektor idag, men här kan offentlig sektor utvecklas. Med begreppet *whistle-blowing* eller *visslande* talar vi om möjligheten för medarbetare att slå larm om missförhållanden, men denna möjlighet bör riktas även till medborgare och den bör inte enbart handla om missförhållanden, utan även om konkreta förslag på hur verksamheten kan utvecklas och förbättras. På så vis kan medborgare och förvaltning gå hand i hand i utvecklingsarbetet och den stora kraften och kunskapen i det bredare samhället tas tillvara.

Tillit mellan den politiska huvudmannen och förvaltningen är en grundläggande förutsättning för att man ska kunna skapa en tillitsbaserad styrning. Det handlar framför allt om att politiken kan behöva undvika att detaljstyra verksamheten. Genom att ha ett begränsat antal mål eller visioner och i övrigt ge förvaltningen betydande utrymme för att själva styra och leda verksamheten, kan politiken skapa flexibilitet och förutsättningar för tillit också längre ned i styrkedjan. Ett gott exempel på detta finns i kommunen Östra Göinge i Skåne, där man redan för

drygt tio år sedan började utveckla det som idag kallas Göingemodellen⁴, se kapitel 10. Det kan också handla om formen för dialog, där fokus kan ligga på förslag från den styrda verksamheten till huvudmannen, exempelvis vad gäller regelförenklningar och andra insatser som skulle kunna underlätta verksamheten.

Tilliten mellan beslutsnivåer inom förvaltningen handlar om alla nivåer från ledningen till medarbetarna längst ned i organisationens bas, men även horisontella relationer. Denna tillit bör helst finnas redan mellan ledningen och nivån under den, för att sedan kunna ledas vidare ned i delegationsordningen. En av förutsättningarna är att man arbetar med chefernas roll. Chefer kommer fortsätta ha verksamhetsansvar, men deras roll behöver framför allt vara coachande och inriktat på att hjälpa till att skapa förutsättningar för arbetet på lägre nivåer. Därtill kommer självledarskap som ett sätt att uppmuntra brukarmötande medarbetare att ta ett mer självständigt helhetsansvar.

Tillit mellan relaterade verksamheter kan omfatta exempelvis relationen mellan stat och kommun eller mellan kommun och landsting. Här behöver vi se en styrning, arbetsorganisation och kultur som främjar samverkan med fokus på brukaren. Det kan exempelvis handla om hemsjukvård, men också om samarbete mellan offentliga utförare och idéburen verksamhet (idéburna offentliga partnerskap, IOP).

Tillit mellan förvaltningen och granskande och normerande verksamheter. 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. Det finns dock fall då granskningen måste vara mer distanserad och kontrollerande till sin karaktär, så här måste en avvägning göras från fall till fall.

9. TILLITENS GRÄNSER OCH VILLKOR

Jag har förklarat hur tilliten bygger på en rad förutsättningar (kapitel 3). Det är inte självklart att den andra parten bedöms som tillitsvärdig och en del av arbetet med tillitsbyggandet handlar om att skapa just dessa förutsättningar, t ex genom att stärka kompetensen, skapa ändamålsenliga strukturer, osv. Jag kommer här lyfta fram fyra viktiga gränser eller villkor för tilliten.

Lagar och regler kommer först – men också möjlighet att påverka dem

Lagar, regler och förordningar samt politiska beslut ska följas. När de inte är ändamålsenliga måste det dock finnas möjligheter att lyfta en frågeställning om att förändra dem. Denna frågeställning ska kunna lyftas även från medarbetare på golvet och riktas till högsta politiska nivå. Här krävs en flexibel och responsiv hållning hos de institutioner som upprättar regelverken och inte minst hos riksdag och regering. Mycket tyder på att denna hållning inte alltid finns idag

⁴ Se <https://www.ostragoinge.se/kommun/goingemodellen/>

och att många ser lagar och regelverk som väldigt rigida. Samtidigt finns det 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.

Respekten för lagar och förordningar bör 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, men framför allt måste det finnas möjlighet att påverka regelverken.

Förlåtande och lärande vid mindre fel – men också ansvarsutkrävande vid allvarlig misskötsel

För att bygga tillitsfulla relationer behöver man, menar jag, använda ett bred spektrum 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 finnas ett mer långtgående ansvarsutkrävande. Vad det ska innebära konkret kan diskuteras, men det kan exempelvis handla om förflyttning av medarbetare till annan tjänst. Medborgarens rätt att överklaga beslut är också särskilt viktig vid tillitsbaserad styrning och ledning, eftersom misstag måste kunna korrigeras.

Dialog och ömsesidig respekt – men inte avsaknad av styrning

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 – men också kontroll och transparens

Tillit sätts ibland som motsats mot kontroll och ibland är det korrekt. Samtidigt går emellertid tillit och kontroll ofta 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.

10. FRÅN VISION TILL VARDAG – EXEMPEL

Avslutningsvis vill jag ge några förslag på vad tillitsbaserad styrning och ledning kan innebära i praktiken, dels i form av en lista med enskilda metoder, dels i form av ett exempel på en kommun där man har gått betydligt längre i sitt förändringsarbete, nämligen Östra Göinge.

Konkreta metoder

Den tillitsbaserade styrningen kan ta sig uttryck på många olika sätt. I det följande ges några exempel på vad den kan innebära i praktiken. Listan är inte menad att vara uttömmande. Olika verksamheter kan också ha olika behov.

1. Städa i styrningen! Rensa bland mål, indikatorer och regelverk.
2. Löpande kunskapsutveckling i frontlinjen.
3. Involvera medarbetare i beslut på alla nivåer. Tala medledarskap, helhetsansvar.
4. Flytta administrativt stöd och resurser närmare golvet, så att medarbetare kan ägna sig åt sina kärnuppgifter.
5. Administrationen som stöd - inte styrande.
6. En lärande, samordnad kontroll/tillsyn – att hjälpa att göra rätt.
7. Kultur med högt i tak - uppmuntra återkoppling. Stärk ämbetsmannarollen.
8. Förlåt mindre fel, agera på allvarliga.
9. Lokalt närvarande och stödjande ledarskap.
10. Bygg rännor över stuprören – belöna helhetstänkande (t ex resultat i andras budget).
11. Premiera karriär i frontlinjen, t ex med lönepåslag för "yttre tjänst".
12. Lyft fram goda insatser på golvet i intern/extern kommunikation.
13. Bygg in slack (tidsluckor) i planeringen, för att ge andrum åt verksamma i frontlinjen och skapa utrymme för relationsbyggande och innovationer.
14. Gör digitaliseringen till stöd, inte börda.

Minskad detaljstyrning är ett viktigt inslag. 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 besluts kvaliteten öka, samtidigt som arbetsmiljön förbättras. *Självledarskap* 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*.)

Goda strukturer kunskapsutveckling är också grundläggande. Förmåga är en av tre delar i min föreslagna 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.

Tonvikten måste alltid ligga vid kärnuppdraget – och ämbetsmannarollen. 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 kärnuppdrag.

Konsultering av yrkesprofessionella inför beslut är ett annat viktigt inslag. 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 tvärt emot intentionen leder till mindre tillit. Det är särskilt allvarligt eftersom förlorad tillit tenderar att vara svår att återskapa - 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.

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 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.

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 andra yrkesgrupper hade kunnat hantera lättare och mer effektivt. Många administrativa uppgifter hör dessutom hemma i en stabsfunktion, snarare än i kärnverksamheten.

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 föreslagna 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.

Östra Göinge kommun

Tillit mellan den politiska huvudmannen och förvaltningen är en grundläggande förutsättning för att man ska kunna skapa en tillitsbaserad styrning. Det handlar framför allt om att politiken kan behöva undvika att detaljstyra verksamheten. Genom att ha ett begränsat antal mål eller visioner och i övrigt ge förvaltningen betydande utrymme för att själva styra och leda verksamheten, kan politiken skapa förutsättningar för tillit också längre ned i styrkedjan. Ett exempel på detta finns i kommunen Östra Göinge i Skåne, där man redan för drygt tio år sedan började utveckla det som idag kallas Göingemodellen⁵. Den illustreras i Figur 6.



Figur 6. Göingemodellen, utvecklad i Östra Göinge kommun. Källa: Källa: broschyren Göingemodellen samt kommunens hemsida

År 2006 beslutade kommunfullmäktige i Östra Göinge att det skulle införas en ny, förenklad förvaltningsorganisation med en enda förvaltning och där ett betydande mandat låg hos kommunchefen. År 2009 genomfördes förändringarna. Europeiska Socialfonden (ESF) har stöttat med finansiering i olika faser. Strävan efter delaktighet hos medarbetarna var

⁵ Se <https://www.ostragoinge.se/kommun/goingemodellen/>

grundläggande i utvecklingsarbetet och idéerna i arbetssättet Lean inspirerade. Idag är ständiga förbättringar målet. Göingemodellen beskrivs som en sammanhållen vision, förvaltning, värdegrund och ett sammanhållet arbetssätt. Kommunen förklarar det enligt följande.

- Visionen – 15 000 stolta Göingar visar oss vägen.
- Förvaltningen – Alla har ett gemensamt ansvar för helheten.
- Värdegrunden – Samma spelregler för alla anställda.
- Arbetssätt – Visar hur vi förhåller oss och hur vi gör för att nå våra mål.

Här finns stora likheter med de grundläggande principerna för tillitsbaserad styrning och ledning. Värdegrunden i Östra Göinge består av tre ledord: öppenhet, engagemang och ansvar.

11. 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). Den tillitsbaserade styrningen och ledningen handlar därför på många sätt om att återinrätta den klassiska ämbetsmannarollen. Det ska vara till förmån för brukaren – och inte på bekostnad av brukaren. Därför krävs även fortsättningsvis kontrollsystem och möjligheter att överklaga beslut. Men intentionen med detta nya sätt att styra, tänka och arbeta är att kvaliteten ska öka och att vi ska få nöjdare brukare, medarbetare och politiker.

Inriktningen ligger i linje med ett ökat intresse för tillit som märks även i forskningen. Som Adler (2001) konstaterar kan hierarki och marknad ställas mot just tillit och här finns det ett behov av att justera dagens balans till förmån för tilliten. Freidson (2001) är inne på samma linje, men talar om professionen som denna tredje pol, som han ställer mot marknad och byråkrati.

Dagens inriktning mot tillit ligger i linje med mycket av det vi vet från organisationsforskningen och särskilt motivationsteorin. I organisationsforskningen använder man begreppet *parkinsons lag* för byråkratins tendens att växa och det finns många belegg för att detta är ett vanligt förekommande problem. I motivationsteori kan man 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. Detta kallas för *rosenthaleffekten* eller *pygmalioneffekten*. 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 (en känsla av mening) tenderar att bli mindre motiverade när de arbetar i system byggda på yttre belöningar eller kontroller. De är således inte neutrala inför dessa system, utan sådana system tenderar att ha motsatt effekt mot den förväntade (Georgellis, Iossa, & Tabvuma, 2011).

I denna rapport har jag gett ett förslag på hur idén om tillitsbaserad styrning och ledning kan förstås, med utblickar till olika delar av forskningen, samt hur den kan översättas till en fungerande praktik. Jag hoppas på en fortsatt debatt kring dessa viktiga frågor – frågor som jag menar är avgörande för vår förmåga att utveckla en långsiktigt hållbar offentlig sektor.

Referenser

- Adler, P. S. (2001). Market, hierarchy, and trust: The knowledge economy and the future of capitalism. *Organization science*, 12(2), 215-234.
- Andersson, C., Erlandsson, M., & Sundström, G. (2014). Marknadsstaten: Makadam.
- Bengtsson, H., & Melke, A. (2014). *Vår offentliga förvaltning: Samverkan i välfärdspolitiken*: Gleerup.
- Björkman, J., Fjæstad, B., & Alexius, S. (2014). *Alla dessa marknader*: Makadam.
- 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.
- 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. (2014). New public management - ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta? *Organisation & samhälle*(2).
- Brunsson, N. (2007). *The organization of hypocrisy – talk, decisions and actions in organizations*. Malmö: Liber.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving, not steering*: ME Sharpe.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.
- Forssell, A., & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. 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.
- Giorgi, S., Lockwood, C., & Glynn, M. A. (2015). The many faces of culture: Making sense of 30 years of research on culture in organization studies. *Academy of Management Annals*, 9(1), 1-54.
- Grover, V., Jeong, S. R., Kettinger, W. J., & Teng, J. T. (1995). The implementation of business process reengineering. *Journal of Management Information Systems*, 12(1), 109-144.
- 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.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 6(3), 3-19.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in uk central government*. Oxford: Oxford University Press.
- Janis, I. L. (1971). Groupthink. *Psychology today*, 5(6), 43-46.

- 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.
- Kostera, M., & Pirson, M. (2017). *Dignity and the organization*: Springer.
- Lindberg, K. (2009). *Samverkan*: Liber.
- Lindgren, L. (2014). *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- 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.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- 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., & Stokosch, 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.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2003). Auditing and the production of legitimacy. *Accounting, organizations and society*, 28(4), 379-394.
- Power, M. (Ed.) (1997). *The audit society - rituals of verification*: Oxford University Press.
- 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)*. Retrieved from
- 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.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2015). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives*: Routledge.
- Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (2015). *Classics of organization theory*: Cengage Learning.
- Shah, R., & Ward, P. T. (2007). Defining and developing measures of lean production. *Journal of operations management*, 25(4), 785-805.
- Shockley-Zalabak, P., Ellis, K., & Winograd, G. (2000). Organizational trust: What it means, why it matters. *Organization Development Journal*, 18(4), 35.

- SOU. (2008:118). *Styra och ställa. Förslag till en effektivare statsförvaltning*. Retrieved from
- SOU. (2013:87). *Starka tillsammans*. (SOU 2013:87). Stockholm.
- SOU. (2016:2). *Effektiv vård*. Stockholm.
- SOU. (2017:48). *Kunskapsbaserad och jämlik vård: Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård*. Stockholm.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*: Oxford University Press on Demand.
- 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*.

