



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

TILLIT – ETT GAMMALT ORD I NY TAPPNING?

En intervjustudie om implementeringen av
tillitsbaserad styrning och ledning i svenska
kommuner

Elias Martinsson

Examensarbete:	15 hp
Program:	Statsvetarprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT 2022
Handledare:	Daniel Carelli
Antal ord:	9 905

Abstract

Tillitsbaserad styrning och ledning är ett styrsätt av offentliga organisationer som huvudsakligen har växt fram som en motreaktion på New Public Management (NPM). NPM har kritiserats för att vara alltför resultatinkriktat och minska de professionellas handlingsutrymme i mötet med medborgare. Som en del av en västeuropeisk idéströmning, New Public Governance, utarbetades tillitsbaserad styrning och ledning av Tillitsdelegationen som tillsattes av regeringen Löfven 2016 med en vilja att ändra styrningen och ledningen av välfärdstjänster i offentlig sektor. Detta föranleder en fråga om hur det nya styrsättet tar sig i uttryck i svenska kommuner när det implementeras och vilka skillnader det innebär i den kommunala förvaltningen mot tidigare styrsätt. Frågan undersöks genom samtalsintervjuer med kommunala tjänstepersoner från elva kommuner i alla tre landsdelar. Studien visar att tillitsbaserad styrning och ledning syftar till att ge de professionella frontlinjebyråkraterna ett större handlingsutrymme i de situationer det är möjligt, vilket innebär ett bottom-up-perspektiv i implementeringen. Den formella styrningen från politiskt håll blir med tillitsbaserad styrning mer övergripande och mindre resultatstyrd. Vad som också framkommer i studien är att ledarskapet får en annan betydelse, vilket avspeglas i kommunernas satsning på ledarskapsutveckling. Chefen har även en viktig roll i att främja en tillitsbaserad kultur och föra dialog med medarbetare och andra chefer.

Nyckelord: tillitsbaserad styrning och ledning, tillit, implementering, byråkrati, förvaltningspolitik, New Public Management, ledarskap, organisationskultur

Innehåll

1. Inledning	4
1.2 Disposition.....	6
2. Teori	6
2.1.1 <i>Webers idealtypiska förvaltningsmodell</i>	6
2.1.2 <i>New Public Management</i>	7
2.1.3 <i>New Public Governance</i>	8
2.2 Tillitsbaserad styrning och ledning.....	9
2.3 Implementeringsperspektiv.....	10
3. Metod	11
3.1 Halvstrukturerade samtalsintervjuer.....	11
3.2 Population och urval.....	12
3.3 Intervjuguiden.....	13
3.4 Genomförande.....	14
3.5 Analysprocessen.....	14
4. Resultat	15
4.1 Förändringsfaktorer.....	15
4.1.1 <i>Interna aktörer</i>	15
4.1.2 <i>Externa aktörer</i>	16
4.1.3 <i>Interna strukturer</i>	17
4.1.4 <i>Externa strukturer</i>	17
4.2 Tillitsbaserad styrning och ledning – kännetecken.....	18
4.2.2 <i>Mindre formell styrning</i>	19
4.2.3 <i>Större ansvar för chefer</i>	20
4.2.4 <i>Professionen får större utrymme och medarbetarna mer delaktighet</i>	21
4.2.5 <i>Större fokus på medborgaren</i>	22
4.3 Hinder för implementering.....	22
4.3.1 <i>Kommunikativa hinder</i>	22
4.3.2 <i>Vanemässiga hinder</i>	23
4.3.3 <i>Samarbetsmässiga hinder</i>	23
4.3.4 <i>Organisatoriska hinder</i>	23
5. Slutsats och diskussion	24
6. Referenser	27
Bilaga 1. Intervjuguide	34
Bilaga 2. Mail med förfrågan om att delta i studie	35
Bilaga 3. Mail med möteslänk och kort info	36

1. Inledning

”Tillit kan skrivas likadant både framlänges och baklänges”. Så stod det på en bild från 70-talet som en mångårig förvaltningschef plockade fram när en av studiens intervjuade kommuner (kommun 10) började prata om begreppet tillit och tillitsbaserad styrning och ledning 50 år senare. Bilden skulle illustrera att ordet faktiskt hade funnits med i kommunen arbete redan för länge sedan, trots att ordet förknippas med framväxten av tillitsbaserad styrning och ledning. Detta väcker en fråga huruvida och i vilken utsträckning tillit fungerar som värdegrund i den kommunala verksamheten.

Den svenska offentliga förvaltningen upplevs ofta som en starkt institutionaliserad organisation som genomgått stora förändringar under 1900-talet men som alltmer har kommit att karaktäriseras som stelbent och motståndskraftig mot administrativa förändringar (Andersen & Pierre, 2010). Trots denna motståndskraftighet kännetecknas förvaltningen av en god anpassningsförmåga till administrativ modernisering där reformer ofta tillämpas som nya lager på den befintliga strukturen (Greve et al., 2020).

Historiskt har styrningen av offentlig förvaltning präglats av flera paradigmer. På 1980-talet rådde samhällsidéer i väst om effektivisering av den offentliga sektorn genom privatisering och konkurrens. Begreppet New Public Management (NPM) etablerades (Hood, 1991) och fick ett enormt genomslag världen över gällande den grundläggande organisationen, styrningen och utvärderingen av offentlig service. Den centrala idén med NPM var att anamma liknande styrnings-, mättnings-, och utvärderingsprinciper på offentlig sektor som i den privata sektorn.

NPM har dock fått utstå kritik och under 2010-talet har det öppnats för en ny förvaltningspolitisk inriktning. Flera yrkesgrupper vittnar om försämrade arbetsmiljö (Bejerot et al., 2015) och interndebiteringssystem har gjort att anställda får lägga tid på administration snarare än sina huvudsakliga arbetsuppgifter (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016). I den politiska debatten skrev Stefan Löfven (S), då oppositionsledare, innan riksdagsvalet 2014 att med en socialdemokratisk regering skulle välfärden få ”en ny styrning som utgår från de välfärdsprofessionellas kompetens” (Löfven, 2013). De båda före detta utbildningsministrarna Jan Björklund (L) och Gustav Fridolin (MP) uttryckte dessutom vid olika tillfällen att ”låt lärare vara lärare” (Liberalerna, 2018; Fridolin & Amin, 2013), vilket är ett uttryck för en vilja att ge professionen mer utrymme, styra mer efter process och tillit och mindre efter mål och resultat.

Regeringen Löfven och dåvarande civilminister Ardalan Shekarabi (S) tillsatte 2016 en utredning just mot bakgrund av att den tidigare styrningen hade en bristande helhetssyn, hade haft

en tendens detaljstyra och belastat personal med onödig administration (Dir. 2016:51). Slutbetänkandet som presenterades 2018 (SOU 2018:47) syftade till att föreslå förbättringar av styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor i Sverige. Denna styr- och ledningsfilosofi kallas för tillitsbaserad styrning och ledning.

Denna kandidatuppsats syftar till att kartlägga implementeringen av tillitsbaserad styrning och ledning i svenska kommuner. Forskningsfrågan som uppsatsen undersöker är: Vilka förändringsfaktorer har legat till grund för implementeringen av tillitsbaserad styrning och ledning i svenska kommuner, vad kännetecknar tillitsbaserad styrning och ledning samt vilka hinder finns i implementeringen?

Att studera svenska kommuner grundar sig i dels ett praktiskt val för genomförande av intervjuer, men också för att Sverige och dess kommuner utmärker sig i ett internationellt perspektiv om just tillit. Sverige och övriga nordiska länder är berömda för sina höga nivåer av mellanmänsklig tillit (Holmberg & Rothstein, 2020), vilket också bekräftas av flertaliga mätningar av World Value Survey. De svenska nivåerna av tillit har dessutom varit både höga och stabila under de senaste decennierna (Holmberg & Rothstein, 2020).

Vidare är kommuner betydelsefulla aktörer i det offentliga maktutövandet. Redan i portalparagrafen i Regeringsformen fastslås att Sverige har kommunal självstyrelse (SFS 1974:152, 1 kap. 1 §). Till följd av denna maktindelning har kommunerna rätt att beskatta invånarna (SFS 1974:152, 14 kap. 14 §) och ansvarar för en rad olika förvaltningspolitiska frågor. Bland de viktigaste områdena finns social omsorg, grundskola och plan- och byggfrågor (SKR, 2021). Kommunsektorns andel av Sveriges BNP är 14 % (SCB, 2022) och därmed en viktig del i det ekonomiska systemet.

Dessutom är Sverige ett avlångt land med många typer av kommuner. Skillnader i den socioekonomiska eller demografiska sammansättningen (befolkningsmängd, åldersstruktur, födelseland och så vidare) skapar olika förutsättningar att ta sig an de välfärdsuppdrag som ofta har en kommunal huvudman. Detta motiverar en jämförelse mellan olika typer av kommuner.

Urvalet av kommuner till kartläggningen av deras implementering av tillitsbaserad styrning och ledning gjorde jag på befolkningsmässigt små och stora kommuner, vilket är *en* tydlig skiljelinje mellan Sveriges kommuner förutom de ovan nämnda. Forskning har visat bland annat att förutsättningarna för deltagardemokrati och medborgerligt inflytande kan vara bättre i små kommuner (SKL, 2007). Däremot har små och krympande kommuner en sämre ekonomi som

påverkar kvaliteten på de kommunala tjänsterna (Mörk et al., 2019). I diskussionen kommer jag därför att tillföra aspekten skillnaden i små och stora kommuners implementeringsstrategi utöver diskussionen av den huvudsakliga kartläggningen och förhoppningsvis kunna väcka intresse för mer djupgående forskning om olika kommunala förutsättningar i framtiden.

När det gäller forskning om implementering av ett tillitsbaserat arbetssätt i offentliga organisationer finns exempel från bland annat Danmark (Øllgaard Bentzen, 2015). I Sverige har endast enstaka försök gjorts att undersöka implementeringen av tillitsbaserad styrning, men dessa studier har undersökt antingen statliga myndigheter (Brorsson & Murley, 2019; Hallgren, 2019) eller fallstudier av enskilda kommuner (Nordqvist, 2019) och inte kommuner utifrån ett jämförande perspektiv (Egholt & Sohlman, 2021). Det finns med andra ord ett stort utrymme att framföra ny forskning om tillitsbaserad styrning och ledning i en svensk kontext.

1.2 Disposition

Uppsatsen disponeras enligt följande: Först beskrivs de förvaltningstyper som har präglat offentlig styrning genom åren. Därefter följer ett metodavsnitt som tar upp studiens design, metodologiska överväganden och genomförande. I resultatet presenteras studiens fynd utifrån tre teman – förändringsfaktorer, kännetecknen för tillitsbaserad styrning och ledning samt hinder för implementering. Uppsatsen avslutas med att svara på frågeställningen, en diskussion kring fynden och förslag på framtida forskning.

2. Teori

Det teoretiska ramverket behandlar förvaltningsmodellerna Webers idealtyp, New Public Management och New Public Governance med en fördjupning av teorin om tillitsbaserad styrning och ledning. Därpå följer ett avsnitt om implementeringsperspektiv. I Tabell 1 sammanfattas teoridelen utifrån dominerande styrprincip, implementeringsperspektiv samt chefens respektive frontlinjebyråkratens handlingsutrymme för var och en av de tre förvaltningsmodellerna.

2.1 Förvaltningsmodeller

2.1.1 Webers idealtypiska förvaltningsmodell

Den legalbyråkratiska idealtypen var den dominerande förvaltningsformen i västvärlden under efterkrigstiden när den offentliga sektorn upplevde en stor tillväxt (Osborne, 2006). Denna förvaltningsform utvecklades av den tyske sociologen Max Weber och kännetecknas av hierarkier

och lagstyrning (Rothstein, 2018). Utmärkande är att tjänstepersoner förväntas genomföra centralt fattade beslut i tydligt definierade hierarkier och tillämpa dem enhetligt (likhet inför lagen). Enligt Osborne (2006) är värderingarna i denna förvaltningsform ett slags etos till den offentliga sektorn. Bouckaert (2012) beskriver det som att de anställda drivs av gemensamma värderingar att tjäna samhällets bästa.

En kritik mot den legalbyråkratiska modellen är att den är stelbent och har svårt att anpassa sig efter olika situationer (Rothstein, 2018), vilket har öppnat upp ett behov för andra förvaltningsformer. Härnäst tar jag upp New Public Management och New Public Governance.

2.1.2 New Public Management

Det breda begreppet New Public Management (NPM) växte fram på 1980-talet med den tidens samhällstrender i väst om minskning av den offentliga sektorn, privatisering och effektivisering (Hood, 1991). Hood (1991) presenterar i sin inflytelserika artikel komponenter av NPM som förekommer i större eller mindre utsträckning i det som kännetecknar styrmodellen. Dessa komponenter är bland annat stor handlingsfrihet för chefer, mål- och resultatstyrning, konkurrensutsättning, decentralisering och kostnadseffektivitet (Hood, 1991). Inte bara styrningen utan även ledarskapet skulle inspireras den privata sektorn. Chefsrollen skulle vara stark och professionell och ändras från ämbetsman till direktör (Lundquist, 1993).

NPM bygger teoretiskt på rational choice-teorin och agentteorin där den senare beskriver relationen mellan en principal, till exempel en chef i förvaltningen, och en agent, till exempel en lägre tjänsteman i förvaltningen (Shapiro, 2005). Agenten har i uppgift att genomföra principalens uppgifter, men teorin menar att båda aktörer i relationen agerar utifrån egna intressen och att det uppstår en spänning mellan agenten och principalen när deras intressen och målbilder inte stämmer överens (Schillemans, 2013). För att minska konfliktytan behöver principalen sätta in kontrollmekanismer och belöningssystem för att agenten verkligen genomför principalens beslut (Waterman & Meier, 1998). Rational choice är en ekonomisk teori som går ut på att aktörer agerar nytto-maximerande utifrån sina egna intressen (Shapiro, 2005).

Även om många menar att NPM har gjort den offentliga sektorn mer flexibel och lättstyrd (Statskontoret, 2020; Heller-Sahlgren & Sanandaji, 2021) har den också fått utstå mycket kritik. Siltala (2013) menar att fokuset på mål- och resultatstyrning har gjort byråkratin mindre flexibel och skapat stuprörstänk och varit belastande för de anställdas psykosociala arbetsmiljö. Enligt Lapsley (2009) har NPM fragmentiserat byråkratin eftersom man har hyrt in externa konsulter som ska få in konkurrens i den offentliga sektorn, vilket har varit dyrt och försämrat tjänsternas

kvalitet. En av kritikpunkterna i regeringens direktiv som initierade Tillitsdelegationen var att mål- och resultatstyrning har skapat bristande helhetssyn i offentlig sektor och missnöjda brukare och medborgare (Dir. 2016:51).

Två exempel på NPM-reformer som finns i kommuner är friskolereformen och lagen om valfrihetssystem (LOV). Friskolereformen som kom på 1990-talet tillät friskolor att ta del av skolpengen (Prop. 1992/93:230) och öppnade därmed upp för konkurrens. LOV handlar om att privata utförare tillåts i vården och att vårdtagare kan välja mellan flera aktörer (SFS 2008:962). Det gemensamma är att reformerna syftar till att effektivisera verksamheterna genom att utsätta dem för konkurrens.

Det finns stöd för att NPM-inslag i styrningen i kommunal sektor kan ha ökat kvaliteten och effektiviteten i kommunala verksamheter (Heller-Sahlgren & Sanandaji, 2021), men mycket av kritiken handlar om arbetsmiljön och att minskat handlingsutrymme för professionella frontlinjebyråkrater har lett till sämre förutsättningar för dessa yrken. Mellan 1992 och 2010 visar enkätdata att lärare upplever sämre arbetsmiljö (Bejerot et al., 2015). Lärarförbundet (2021) menar att NPM har en övertro på styrning, mätning och belöningsystem som försämrar arbetssituationen för lärare. I skolan kan även betygsinflation kopplas till den NPM-inspirerade friskolereformen (Heller-Sahlgren & Sanandaji, 2021). Även inom hemtjänsten kritiserar NPM från fackligt håll (Lorentzi, 2016) för att vara alltför marknadsorienterat och inte lita på professionen. Även så kallade minutscheman är ett exempel på ett detaljstyrande inslag som ofta får kritik (Gravlund, 2022).

2.1.3 New Public Governance

Parallellt med kritiken mot NPM utkristalliserades en idéströmning på 2000-talet som kallas för New Public Governance (NPG). Denna byråkratimodell grundar sig på nätverksteori och kollaborativ styrning (Pierre & Peters, 2021) och betonar involvering, deltagande och tillit som styrande i processerna (Torfing & Triantafillou, 2013). Osborne (2006) visar hur NPG skiljer sig från NPM och Weber genom att NPG fokuserar på processer och nätverk snarare än NPM:s smala fokus på resultat och specialiserade enheter respektive Webers regelstyrning och hierarkiska struktur. Schillemans (2013) menar att offentliganställda kan finna mening i att uppfylla gemensamma mål eller att agera i principalens intressen även om det egna intresset är något annat, vilket betyder att tillit ses som viktigare än NPM:s kontrollmekanismer och incitamentsstrukturer.

2.2 Tillitsbaserad styrning och ledning

Tillitsbaserad styrning och ledning presenteras i SOU (2018:38) och ligger till grund för Tillitsdelegationens slutbetänkande (SOU 2018:47). Tillitsbaserad styrning och ledning syftar till att stimulera ett helhetsperspektiv i styrningen, att bygga tillitsfulla relationer och skapa utrymme i mötet mellan medarbetare och medborgare. Anledningen till att ledning finns med i tillägg till styrning är för att tillit även ska präglade kultur och arbetssätt, vilket bekräftar att tillitsbaserad styrning och ledning är ett värderingsstyrt styrsätt, i likhet med ovan nämnda NPG.

Tillit ska förstås som samarbete, dialog och kollegialt lärande. På så sätt minskar behovet av att kontrollera och detaljstyra verksamheter, som har varit en del av kritiken mot tidigare styrning. Med den ökade tilliten till professionen kan medarbetaren förlita sig på sitt professionella omdöme och den inre motivationen och samtidigt hålla god kvalitet i tjänsterna de levererar till medborgarna.

Tillitsdelegationen för fram sju vägledande principer för tillitsbaserad styrning och ledning. Utöver tillit är dessa medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap och öppenhet.

I SOU 2018:47 menar författarna att alla organisationer behöver styrprinciperna hierarki, marknad och tillit. I den tidigare styrningen i offentliga organisationer har dock hierarki, det vill säga reglering och formell beslutsmakt, eller marknad, det vill säga konkurrens och incitamentsstyrning, dominerat. Enligt Tillitsdelegationen (SOU 2018:47) ska tillit vägleda en balans mellan styrprinciperna om hierarki och marknad som kännetecknar Webers legalbyråkratiska modell respektive NPM.

Den teoretiska definitionen av tillit som Tillitsdelegationen använder är ”viljan att vara sårbar inför någons agerande baserat på förväntningen att denne ska utföra något för tillitsgivaren viktigt, oavsett förmåga att kontrollera eller ha uppsikt över denne¹” (Mayer et al., 1995, s.712). Tillitsdelegationen tar avstamp i ett stort teoretiskt fält där Rousseau (1998), Putnam (2000) och Rothstein (2003) är exempel på tillitsteoretiker, men en djupare diskussion av detta fält ligger utanför uppsatsens ramar.

¹ Egen övers.

2.3 Implementeringsperspektiv

Policyimplementering har belysts av bland annat Pressman & Wildavsky (1973) som en komplex process. De studerade ett fall där de drog slutsatsen att en lyckad implementering innebär att en lång beslutskedja måste passeras. Detta perspektiv på implementering kallas för top-down och bygger att centrala beslutsfattare har förmåga att precisera mål med policyn och därefter kontrollera processen ut i organisationen (Hertting, 2018, s.199). En lyckad implementering är att det inte har skett någon målförskjutning i implementeringen, alltså att målet i möjligaste mån är oförändrat när policyn är på plats (Lundquist, 1987, s.170). Enligt Sabatier & Mazmanian (1980) ska top-down-implementering därmed förstås som en linjär process med ett antal vetopunkter som är potentiella hinder för implementeringen i beslutskedjan.

Ett annat vedertaget perspektiv på implementering är bottom-up. Med detta perspektiv förstås policyimplementeringen som att den styrs underifrån. Politiska beslut får betydelse först i slutet av beslutskedjan, det vill säga hos offentliganställda närmast medborgaren (Hertting, 2018, s.199). Lipsky (1980) kallar dessa offentliganställda närmast medborgaren för frontlinjebyråkrater och påpekar att frontlinjebyråkraterna har ett stort inflytande i hur politiska beslut tillämpas när de tolkas och anpassas till medborgaren. Till skillnad från top-down-implementering är bottom-up-implementering inte en linjär, hierarkisk process utan frontlinjebyråkratens handlingsutrymme gör att de får makt i hur policyn implementeras och att formella politiska beslut saknar egentlig betydelse.

En långtgående form av bottom-up-implementering är att involvera politikens mottagare i till exempel samverkansorgan eller medborgardialoger (Fung, 2015). På så vis får medborgarna ett visst inflytande i implementeringen och de styrande får i utbyte information och stöd för implementeringen. Angående medborgarinflytande finns det dock skilda uppfattningar. Å ena sidan sägs samverkansorgan och medborgardialoger skapa godtycke och försvåra politiskt ansvarsutkrävande (Theiss-Morse & Hibbing, 2015; Gilljam, 2003). Å andra sidan finns argument som menar att denna typ av inkluderande implementering snarare skapar nya former av ansvarsutkrävande (Torfing et al., 2012).

Istället för att förstå policyimplementering som top-down eller bottom-up diskuterar Feldman & Khademian (2007) den i termer av politisk tillsyn, expertis och inkludering. Parallellerna till top-down- och bottom-up-perspektiven kan dras mellan politisk tillsyn och top-down, där den politiska tillsynsmodellen handlar om att offentliga tjänstemän endast har mandat att genomföra politikernas beslut, samt mellan inkludering och bottom-up, där inkluderingsmodellen handlar

om att de offentliga tjänstemännen underlättar för deltagande bland dem som en policy riktar sig till och skapar möjlighet till samtal och att påverka beslut.

Utöver dessa två menar Feldman & Khademian att det de kallar expertismodellen länge har varit rådande. I den modellen fyller offentliga tjänstemän en roll som kunskapsbärande aktörer gentemot politiker. De offentliga tjänstemännen har en expertis om ett visst område som de förmedlar till politikerna och blir på så sätt en viktig del i policyprocessen (Feldman & Khademian, 2007, s.308).

I Tabell 1 nedan illustreras en sammanfattning av teoriavsnittet.

	Dominerande styrprincip	Implementeringsperspektiv	Chefens handlingsutrymme	Frontlinjebyråkratens handlingsutrymme
Weber	Hierarki	Top-down	Litet	Litet
NPM	Marknad	Top-down	Stort	Litet
NPG/TSL²	Tillit	Bottom-up	Stort	Stort

Tabell 1. Sammanfattning av teorin utifrån styrprincip, implementeringsperspektiv och handlingsutrymme hos de tre förvaltningsmodellerna.

3. Metod

3.1 Halvstrukturerade samtalsintervjuer

I studien används halvstrukturerade samtalsintervjuer. Det är en typ av samtalsintervjuer som utgår från strukturerade frågor i en intervjuguide men som samtidigt ger en flexibilitet då intervjupersonen inte har fasta svarsalternativ och kan lyfta upp aspekter den anser vara relevanta (Hjerm et al., 2014, s.150). Enligt Esaiasson et al. (2017, s.262) lämpar sig samtalsintervjuer bland annat när vi vill ge oss in på ett utforskat fält och när vi vill veta hur människor själva uppfattar sin värld. Det utforskade fältet i det här fallet är tillitsbaserad styrning och hur den ser ut i kommunernas arbete. Eftersom det inte finns någon samlad bild av hur det ser ut i Sverige behövs personer i kommuner som ger sin bild av hur kommunen arbetar med tillitsbaserad styrning.

² Tillitsbaserad styrning och ledning

3.2 Population och urval

Studiens population är kommuner i Sverige som tillämpar tillitsbaserad styrning och ledning i kommunförvaltningen. För att avgöra om en kommun tillämpar tillitsbaserad styrning och ledning tittade jag först på vilka kommuner som var med i Tillitsdelegationens försöksverksamhet när den var aktiv 2016-2020. Jag kontaktade också en konsult som jag visste hade varit i kommuner och hjälpt dem att initiera deras arbete i riktning mot tillitsbaserad styrning. Ett tredje sätt jag använde för att hitta kommuner var att söka på olika kommuners hemsidor om de skrev om tillitsbaserad styrning och ledning.

I urvalet av kommuner riktade jag in mig på kommuner med socialdemokratisk kommunstyrelseordförande. Eftersom kommunstyrelsens ordförande har det yttersta ansvaret för att ”leda och samordna förvaltningen av kommunens [...] angelägenheter” (SFS 2017:725, 6 kap. 1 §) såg jag denna befattning som symboliskt viktig för kommunens maktutövande. Tillitsdelegationen tillsattes dessutom av regeringen Löfven som hade en socialdemokratisk statsminister och socialdemokratisk civilminister, det av statsråden som ansvarar för kommunerna (NE, 2022a). Jag tänkte att socialdemokratiskt styrda kommuner skulle vara mer villiga att hörsamma en regering med samma partifärg och att det då skulle bli lättare att hitta kommuner att intervjua. Efter hand märkte jag att det finns gott om tillitsbaserade kommuner med andra partibeteckningar på kommunstyrelsens ordförande än socialdemokratisk. Detta var dock i slutskedet av intervjuerna. Gissningsvis spelar kommunstyrelsens ordförande en liten roll när den tillitsbaserade styrningen har väl har politiskt stöd, eftersom det är kommunens förvaltningen som ansvarar för själva arbetet med implementeringen. Tio av uppsatsens intervjuade kommuner har socialdemokratisk kommunstyrelseordförande och en har moderat dito.

Stora och små kommuner är i uppsatsen en relativ beteckning. Kommuner med en befolkningsmängd över 52 000 invånare är en stor kommun och kommuner med en befolkningsmängd mindre än 24 000 är en liten kommun. SKR har en kommungruppsindelning som bygger på närhet till städer och tätorter, inte strikt på befolkningsmängd (SKR, 2016), så den valde jag bort. Uppsatsens uppdelning mellan små och stora kommuner är distinkt eftersom det inte förekommer kommuner i spannet 24 000 – 52 000 invånare. För att säkerställa en geografisk spridning finns representation av flera kommuner från varje landsdel (Götaland, Svealand och Norrland).

Intervjupersonen som representerar sin respektive kommun är en tjänsteperson med överblick av implementeringen av tillitsbaserad styrning och ledning. Dessa personer ska vara centralt

placerade i kommunen för att kunna ge en så bra bild av händelseförloppet kring tillitsbaserad styrning och ledning i kommunen som möjligt. Intervjupersonerna är alltså informanter och att använda centralitet som urvalsprincip vid informantintervjuer är vanligast (Esaïasson et al., 2017, s.267).

I Tabell 2 visas studiens deltagande kommuner uppdelat efter landsdel, befolkningsmängd, om kommunen betecknas i studien som stor eller liten, partibeteckning på kommunstyrelsens ordförande och intervjupersonens titel.

#	Kommun	Landsdel	Bef.mängd (inv.) ³	Stor/liten	KSO ⁴	Intervjuperson
1	Borås	Götaland	114 091	Stor	S	Tf. kvalitetschef
2	Lindesberg	Svealand	23 601	Liten	S	Controller
3	Tranemo	Götaland	11 937	Liten	S	Kvalitetsstrateg
4	Mörbylånga	Götaland	15 722	Liten	S	Ekonomichef
5	Sundsvall	Norrland	99 383	Stor	S	Stabschef VO-förvaltn. ⁵
6	Nyköping	Svealand	57 633	Stor	S	Kommundirektör
7	Lysekil	Götaland	14 266	Liten	S	Kvalitetschef
8	Vadstena	Götaland	7 528	Liten	M	Bitr. kommundirektör
9	Malmö	Götaland	351 749	Stor	S	Ekonomidirektör
10	Skellefteå	Norrland	73 393	Stor	S	Personalchef
11	Borlänge	Svealand	52 254	Stor	S	Kommundirektör

Tabell 2. Studiens intervjuade kommuner och intervjupersoner i respektive kommun.

3.3 Intervjuguiden

Intervjuguiden användes för att ha en struktur att utgå från vid intervjutillfället. Frågorna var formulerade på ett sådant sätt som bidrog både tematiskt och dynamiskt till intervjun (Kvale & Brinkmann, 2014, s.147). Tematiskt genom att frågorna syftade till att få svar på uppsatsens frågeställning och dynamiskt genom att frågorna var öppna så att intervjupersonen inbjöds till att svara utförligt. Frågorna i intervjuguiden var dessutom skrivna på ett vardagligt sätt utan någon direkt akademisk jargong.

Intervjuguiden inleddes med kort information om uppsatsen och att fråga om intervjupersonen kunde berätta om vad den hade för arbetsuppgifter. Det första temat handlade om hur styrningen av kommunen såg ut innan övergången till tillitsbaserad styrning och ledning. Därefter hur styrningen ser ut idag, vilka mål som finns, hur tilliten ökas och om det sker någon utvärdering.

³ Befolkningsmängd 2021-12-31, SCB (2021)

⁴ Partibeteckning på kommunstyrelsens ordförande

⁵ Vård- och omsorgsförvaltningen

Som avslutning fanns en fråga om intervjupersonen ville tillägga något för att ge den möjlighet att ta upp något vi hade missat. Intervjuguiden finns i sin helhet i Bilaga 1.

3.4 Genomförande

När intervjuguiden var fastställd skickade jag ut en förfrågan via mail (se Bilaga 2) till tjänstepersoner med överblick av arbetet med tillitsbaserad styrning och ledning om att ställa upp på en intervju i syfte att berätta om sin kommuns arbete med tillitsbaserad styrning och ledning samt lite praktikaliteter såsom upplägg för mötet och tidsomfattning. Denna ”tjänsteperson med överblick av arbetet med tillitsbaserad styrning och ledning” varierade mellan kommunerna i exakt titel, men hade gemensamt att de var centralt placerade med överblick av arbetet. I de flesta fallen tackade den första kontaktpersonen ja till intervju eller så blev jag hänvisad till en annan person som jag bokade in tid för intervju med.

Generellt sett skickade jag ut ett mail med en Teams-länk till respektive intervjuperson några dagar innan vår intervju. Mailet med Teams-länk (se Bilaga 3) innehöll, förutom själva länken till mötet, även information om att jag skulle spela in intervjun och forskningsetiska riktlinjer: uppsatsens syfte, i vilken egenskap intervjupersonen intervjuas (Häger, 2021, s.189), att deltagandet är frivilligt och att intervjumaterialet förvaras konfidentiellt (Kvale & Brinkmann, 2014, s.79).

Intervjuerna genomfördes alltså digitalt på videoplattformen Teams och pågick i 30-60 minuter. Att genomföra intervjuerna digitalt var smidigast givet de stora avstånden mellan kommunerna. Under pandemin har många även arbetsplatser haft digitala möten till följd av distansarbete och på så sätt lärt sig att använda verktygen, så jag upplevde även att personerna jag intervjuade tyckte digitala videomöten var ett smidigt sätt att genomföra intervjun på. Digitala intervjuer innebär dock också vissa nackdelar. Småpratet i början som värmer upp samtalet kan försvåras (Häger, 2021, s.155). Små fördröjningar i ljud och bild gjorde också att det var svårt att ställa snabba kontroll- och uppföljningsfrågor eller avbryta utsvävningar utan att verka burdus.

3.5 Analysprocessen

Efter intervjuerna transkriberades inspelningarna från respektive intervjun inom några dagar. Transkriberingarna skrevs mestadels ut ordagrant med undantag för stakningar och utfyllnadsord som ”ähm” och ”liksom” (Kvale & Brinkmann, 2014, s.197).

Analysen av transkriberingarna följde till stor del processen som presenteras av Hjerm et al. (2014, s.29-43), som handlar om att koda, tematisera och summera textmaterialet. Det beskrivs

som en förenklad och renodlad variant av grundad teori som handlar om att leta efter och jämföra mönster i texten och därefter skapa mer generella indelningar. Materialet ordnas mer noggrant för varje genomläsning.

Med avstamp i intervjuguidens frågor kunde jag identifiera tre centrala teman i transkriberingarna – förändringsfaktorer, det vill säga en kort beskrivning av hur styrningen såg ut innan och vem eller vad som åstadkom förändringen i styrningen, samt kännetecknen för kommunernas tillitsbaserade styrning respektive hinder för implementering. Efter genomgång av transkriberingarna identifierade jag flera kategorier som kunde underordnas respektive tema.

4. Resultat

Resultatet presenteras i tre centrala teman som alla kommunerna berört på något sätt. Dessa är förändringsfaktorer, kännetecknen för tillitsbaserad styrning och ledning samt hinder för implementering. Varje tema är uppdelade på underordnade kategorier, där varje kategori är mer specifik för en eller några kommuner.

4.1 Förändringsfaktorer

Faktorer som har bidragit till förändringen till tillitsbaserad styrning och ledning i kommunerna presenteras i fyra kategorier utifrån de två dimensionerna aktör/struktur respektive internt/externt. En samlad illustration över kategorierna visas i Tabell 3.

De fyra kategorierna och de ingående faktorerna är i stort sett oberoende av varandra såtillvida att nästan varje enskild faktor är en kommuns främsta förklaring till förändringen i riktning mot tillitsbaserad styrning och ledning. Däremot beskrivs de interna faktorerna mer konkret och framför allt de interna aktörerna tillskrivs en stor betydelse i de operativa besluten i arbetet med tillitsbaserad styrning och ledning.

4.1.1 Interna aktörer

Ett vanligt arbetssätt som med största sannolikhet förekommer i alla de intervjuade kommunerna är arbete i *projektgrupper*. Kommuner uppgav att det var inom ramen för dessa projektgrupper som bidrog till förändring:

Den dåvarande kommunledningen tillsatte en projektledare för att se över styrmodellen – det blev jag. [...] Och [jag] fick också jobba med en projektgrupp. [...] Det första vi gjorde var att gå runt och prata väldigt

mycket i organisationen för att börja med en klassisk SWOT-analys. Vad är styrkor och svagheter? (Kommundirektör, kommun 11).

Kommundirektören, eller kommunchefen, är den högsta tjänstepersonen i kommunen och leder förvaltningens arbete. Denna person har en framträdande roll i förändringen:

Det uppdrag som jag rekryterades till hette formellt ”Byt styrmodell”. [...] Jag skulle egentligen kommit till ett färdigt konsultdrivet förändringsarbete [...] men nu blev uppdraget att faktiskt ta tag i det. (Kommundirektör, kommun 6).

Som även framkommer av faktorn interna strukturer är en ny kommundirektör, till följd av ett politiskt maktskifte, en betydelsefull aktör i förändringen.

4.1.2 Externa aktörer

Ett projekt av kommunernas medlems- och arbetsgivarorganisation *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* förekommer när de intervjuade kommunerna beskriver hur arbetet med tillitsbaserad styrning och ledning kom till:

Att vi skulle förändra styrmodellen berodde på att SKR hade ett projekt om förenklad och effektiv styrning. (Controller, kommun 3).

Då, i början av 2017, tittade SKL, nu SKR, på Tillitsdelegationen som komplement. [...]. SKR ville då titta på hur det här fungerar i en hel kommun. [...]. Det passade ju jättebra, eftersom vi hade identifierat ett antal problem i hur vi hade styrningen nu och ville förändra. Då hoppade vi på det projektet. (Tf. kvalitetschef, kommun 1).

I en av de större kommunerna där det finns en *högskola* uppges den ha bidragit till förändringsarbetet:

Bakgrunden till hela det här arbetet var årsskiftet 2016/2017 när vi fick en fråga från högskolan i en seminarierie som de hade och om vi kunde vara med och prata om styrning i offentlig sektor. (Tf. kvalitetschef, kommun 1).

Andra externa aktörer är *konsulter* som kommunerna anlitar för att föreläsa eller bidra med material till mer tillitsbaserad styrning.

Den fjärde externa aktören som anges i svaren om förändringsfaktorer är *Tillitsdelegationen*. Det var först efter slutbetänkandet som många kommuner fick upp ögonen för styrmodellen och anammade begreppet, även om ett fåtal kommuner i Sverige redan sedan innan hade något slags tillitsbaserat inslag i styrningen och var med i Tillitsdelegationens försöksverksamhet. De intervjuade kommunerna vill inte alltid kalla sitt styrsätt rakt av för tillitsbaserad styrning och

ledning för att kommunen har gjort egna tolkningar eller liknande, men Tillitsdelegationen medges samtidigt vara en förebild i förändringsarbetet.

4.1.3 Interna strukturer

En kommun beskriver att det fanns en *upplevelse av arbetsmiljöproblem* som gjorde att en grupp på Facebook skapades, växte kraftigt och fick kommunen att vidta åtgärder:

Det var en tjej som startade en Facebook-grupp och ville bygga på metoo⁶: att arbetsmiljön var dålig, att det förekom kränkningar [...]. Så våren 2020 gick vi ut i media där vi sa så här: ”Om det förekommer trakasserier, mobbning, tystnadskultur eller någonting sådant är det helt oacceptabelt. [...] Vi lovar också tillsätta en extern utredning [...] och inom fyra veckor ska vi presentera en åtgärdsplan för en bättre arbetsmiljö i [kommunen]” (Personalchef, kommun 10).

Dessa åtgärder resulterade så småningom att kommunen anammade många principer från Tillitsdelegationen och tillitsbaserad styrning och ledning.

I andra fall lyfts *politiskt maktskifte* i kommunen som förändringsfaktor:

Under 2017 [...] fick vi ett majoritetsskifte mitt under en mandatperiod. [...] Samtidigt ville de byta ut kommundirektören [...]. Vi visste inte hur det skulle styras och ledas och när vi lyfte det med politiken så tyckte de likadant. Det var ju egentligen ganska rörigt. Den nya majoriteten ville rätta till det här. (Kvalitetsstrateg, kommun 2).

[...] i valet 2014 skedde det ett skifte. Det kom ett lokalt parti som fick 20-25 %. Det gjorde att den tidigare stabila politiska majoritetskoalitionen [...] sprack. Och då valde man att genomföra en rad förändringar i kommunorganisationen. [...] Man ställde också krav på ett nytt sätt att styra, där den nya styrningen skulle ge tydlighet och en möjlighet för politiken att få ett genomslag. (Bitr. kommundirektör, kommun 8).

4.1.4 Externa strukturer

En kommun som var tidiga med tillitsbaserad styrning och ledning talar om att *lagen om valfrihetssystem (LOV)* gjorde att kommunen ville skapa en form av konkurrensfördel hos kommunens hemtjänst gentemot privata utförare när brukare kunde välja:

Det initierades samtidigt som LOV kom. Att man kunde välja privat hemtjänst. Då ville [kommunen] göra något eget koncept för hemtjänsten inför det. Planerna och idéerna kring det började gro redan 2009 med en metodutvecklare. (Stabschef VO-förvaltningen, kommun 5).

Slutligen lyfts även en *allmän kritik mot New Public Management* som en förklaring till varför en förändring till tillitsbaserad styrning och ledning tillkom:

⁶ Metoo-rörelsen fick stor uppmärksamhet 2017 efter avslöjanden om sexuella trakasserier och våldtäkter inom amerikansk filmindustri. Kvinnor internationellt började lyfta fram sina erfarenheter som dittills setts som nedtystade. (NE, 2022b).

För man hade sett det här med New Public Management: att fullmäktige tog beslut om mål, om mätetal och sedan bestämde man hur verksamheterna skulle jobba i kommunen. (Controller, kommun 3).

Det hindrar en viss utveckling när alla ska ses som självständiga, autonoma resultatenheter när väldigt mycket i en kommun handlar om samarbete. Hur vi än organiserar oss hör våra verksamheter ihop. [...] Allt det viktiga samarbetet som måste göras hindras till viss del av New Public Management. (Ekonomidirektör, kommun 9).

	Internt	Extern
Aktör	Projektgrupp Kommundirektör	SKR Högskola Konsulter Tillitsdelegationen
Struktur	Upplevda arbetsmiljöproblem Politiskt maktskifte	LOV Allmän NPM-kritik

Tabell 3. Tabell över förändringsfaktorer som har bidragit till utvecklingen mot tillitsbaserad styrning och ledning i kommunen.

4.2 Tillitsbaserad styrning och ledning – kännetecknen

Kännetecknen för tillitsbaserad styrning och ledning presenteras i de fem kategorierna tillit i rätt situation, mindre formell styrning, större ansvar för chefer, professionen får större utrymme och medarbetare mer delaktighet samt större fokus på medborgaren. I Figur 1 ges en sammanfattning.

4.2.1 Tillit i rätt situation

Det handlar inte om fritt hopp och lek, att vem som helst kan göra vad som helst. Det är inte det tillit handlar om. Utan det handlar om att man ska ha så mycket handlingsutrymme som möjligt där man kan ha det. (Tf. kvalitetschef, kommun 1).

Namnet tillitsbaserad styrning och ledning för tankarna till tillit som något centralt i denna typ av styrning. Många svar beskriver också hur tilliten ska märkas av i styrningen, men samtidigt förekommer en del beskrivningar vad tillitsbaserad styrning och ledning *inte* är.

Kommunens verksamheter och angelägenheterna de åtar sig är till stor del styrda av lag. Intervjupersonerna beskriver att lagen sätter ramar för hur kommunen ska arbeta och förhålla sig i vissa situationer. Kommunallagen (SFS 2017:725) är en viktig lag för styrningen av kommunen. Förvaltningslagen (SFS 2017:900) reglerar kommunens förvaltning och därtill finns lagar som styr hur viktiga verksamheter i kommunen ska arbeta, såsom skollagen (SFS 2010:800), socialtjänstlagen (SFS 2001:453) och plan- och bygglagen (SFS 2010:900).

I och med att kommunens verksamheter ofta är lagstyrda är handlingsutrymmet och behovet av tillit i vissa situationer mycket litet, vilket dessa citat belyser:

Vi har ju en lagstiftning att följa. [...] Man kan tolka lagstiftning på lite olika sätt och det kan behövas om det ska bli det bästa för medborgaren, men vi måste hålla oss inom lagstiftningens gränser. (Ekonomichef, kommun 4).

[Handlingsutrymme och tillit] beror mer på vilken typ av arbetsuppgifter man har. Och i vilka situationer. [...] Det ska inte bero på vilken handläggare du får som avgör om du får försörjningsstöd eller inte. Utan det måste ju vara att man följer ett visst antal kriterier. Däremot, ”hur hanterar vi bemötanden?” Den typen av frågor har man handlingsutrymme i. (Tf. kvalitetschef, kommun 1).

Tillitsbaserad styrning och ledning innebär inte heller att man slutar att mäta saker och ting. Att jämföra sig med sina verksamheters tidigare resultat och att jämföra sig med andra kommuner är fortsatt ett vanligt inslag:

Man sätter mått på sina viktiga kvalitetsfaktorer, det vill säga då grunduppdraget. [...] Sen gör ju alla det utifrån sitt uppdrag och sina förutsättningar givetvis, för det ser olika ut, men vi jobbar mycket med mått. [...] Jag tror inte man jobbade så strukturerat innan. (Kvalitetschef, kommun 7).

Vi har jobbat med att försöka få en balans mellan reglering från stat och kommun och konkurrensättning, alltså att vi måste fortsätta att jämföra oss internt och externt. Och också med tillitsbegreppet. (Kvalitetsstrateg, kommun 2).

4.2.2 Mindre formell styrning

På den övergripande kommunnivån finns det vissa formella styrmedel som politikerna kan fatta beslut om för att styra kommunen, förutom budgeten till exempel interna styrdokument och mål.

När det gäller mål uppger de flesta kommuner att de uppsatta målen från politikerna har blivit, eller kommer att bli, färre eller mer övergripande och långsiktiga utan att styra de enskilda verksamheterna. I vissa fall har politiskt uppsatta mål slopats helt till förmån för särskilda uppdragsdagar:

Konkret har vi gått från många mål på fullmäktigenivå till tre. De här tre målen gäller för en mandatperiod och inte ett år. Det finns en långsiktighet i arbetet. (Bitr. kommundirektör, kommun 8).

Politiken satte förut mål i styrmodellen. Och det där har vi ändrat om nu så att politikerna sätter inte längre mål och följer inte upp mål, utan man har uppdragsdagar med förvaltningar där man tillsammans diskuterar uppdraget. Naturligtvis är det politiken som sätter uppdraget, men förvaltningen är med och påverkar uppdraget. (Personalchef, kommun 10).

Även styrande dokument ska enligt flera intervjuade kommuner få en översyn för att uppdatera de som behövs eller avskaffa dokument som anses överflödiga och för att inte styra rutiner i detalj lika mycket som tidigare:

Vi tittar också på [...] alla styrdokument med riktlinjer och rutiner. Det är ju kanske alldeles för många. Några kan slås ihop och några gäller inte längre. De få som blir kvar, dem måste vi jobba med så att de blir kända ute i verksamheterna. (Ekonomichef, kommun 4).

För att politiker ska kunna veta hur det går till exempel för verksamheternas ekonomi rapporterar förvaltningen detta vid ett antal tillfällen. Dessa rapporteringstillfällen uppges från några kommuner bli färre med tillitsbaserad styrning:

Vi hade fem uppföljningsrapporter förut och nu har vi tre. Och då handlar det mer om att vi inte slentrianmässigt ska fråga efter saker, utan därför att det har ett värde. (Ekonomidirektör, kommun 9).

När chefer och tjänstemän gör analyser av sin verksamhet och rapporterar det till politikerna finns det relevanta beskriver intervjupersoner det som att med den tillitsbaserade styrningen innebär att analysen tolkas utifrån riktningen på trenden snarare än absoluta värden:

Förut hade vi mycket målvärden. Vi skulle ha fem procents sjukfrånvaro, men nu har vi mer att vi ska se trenderna – vad jobbar vi åt för håll? (Controller, kommun 3).

4.2.3 Större ansvar för chefer

En följd av att den formella styrningen är mindre är att chefer på olika nivåer får större ansvar och får styra mer på sin nivå:

Chefen får mandatet att forma sitt och sina medarbetares arbete, men chefen ska i stora drag veta i vilken riktning vi ska. (Kommundirektör, kommun 6).

I en typisk kommun finns det tre eller fyra chefsnivåer, kommundirektör/-chef, förvaltningschef, verksamhetschef och enhetschef. En del kommuner kallar det att chefen styr på sin nivå för ”horisontell styrning och vertikal dialog”. Politiker eller andra chefsled ska då enligt detta sätt hålla sig till sin nivå och inte lägga sig i styrningen på någon annan chefsnivå. Ett viktigt medel i den tillitsbaserade styrningen och ledningen blir då dialog. Denna sker både mellan chef och medarbetare och mellan överordnad och underordnad chef (även kallad rapporterende chef hos några kommuner), men gemensamt för dialogen är att en chef initierar dialogen med medarbetarna eller har ansvaret att dialogen ska föras med andra chefer.

Exempel på dialoger mellan chefer:

Det är den överordnade chefen som kallar [den rapporterande chefen] till de här dialogerna. Då får de en förankring i gruppen som ska jobba med det. Sedan ska de förankra det med sin chef. [...] Arbetet ska då förankras i en dialog med sin överordnade chef, så man har hela tiden avstämningspunkter. (Kvalitetsstrateg, kommun 3).

Exempel på att en chef ansvarar för dialog med medarbetarna:

Fråga alla medarbetare, hela tiden ha en dialog med medarbetarna – var brister det? Och sedan jobba med de bristerna och försöka förbättra det. [...] Vår målbild är att ha en kultur som bygger på dialog. [...] Naturligtvis ligger ansvaret på chefen när det gäller de här dialogverktygen, genom medarbetarsamtalet, genom lönekriteriesamtalet. (Personalchef, kommun 10).

På samma sätt som att mindre formell styrning leder till att chefer styr mer på sin nivå leder även chefens större ansvar att ledarskapet får central roll. Kommuner satsar på att utbilda cheferna i ledarskapsutveckling och arrangerar chefsträffar eller chefsforum för att cheferna ska kunna utbyta erfarenheter sinsemellan:

Det finns också chefsnätverk inom ramen för hela chefskollektivet [...] där de kan ha dialog med varandra. Sedan finns det chefsforum där alla chefer träffas några gånger om året. Ibland föreläsningar, gör workshops, får information. (Kvalitetschef, kommun 7).

Med tillitsbaserad styrning och ledning får ledarskapet en förändrad roll, enligt vissa kommuner. Det handlar om att coacha och vägleda snarare än att ge direkta order:

Om medarbetare kommer och frågar ”hur ska jag göra det här?” blir svaret ”hur tänker du att du ska lösa det här? Det är ju du som kan det här bäst egentligen.” Det är så lätt att bara ge det där svaret som chef. Men man ska låta medarbetare ta fram svaret. (Ekonomichef, kommun 4).

Med mer coachande chefer ligger det i sakens natur att vi vill locka fram det bästa ur varje medarbetare. Chefens uppgift är att utifrån gruppen och individen få varje medarbetare att bli sitt allra bästa jag och prestera så bra som möjligt. (Kommundirektör, kommun 11).

4.2.4 Professionen får större utrymme och medarbetarna mer delaktighet

Medarbetaren blir delaktig genom att sätta sitt eget schema:

Medarbetaren har hög grad av delaktighet och inflytande över hur de lägger upp sin dag. [...] För många handlar det om att de får vara att påverka sitt eget schema. Men det är den vi finns till för som är utgångspunkten – alltid. (Stabschef VO-förvaltningen, kommun 5).

I andra fall handlar det om att medarbetarna är med och planerar verksamheten tillsammans med sitt arbetslag:

Under den perioden man planerar så ska enhetscheferna se till att deras arbetslag är med och gör en nulägesanalys. [...] Man sätter utvecklingsmål för det kommande året. (Kvalitetsstrateg, kommun 3).

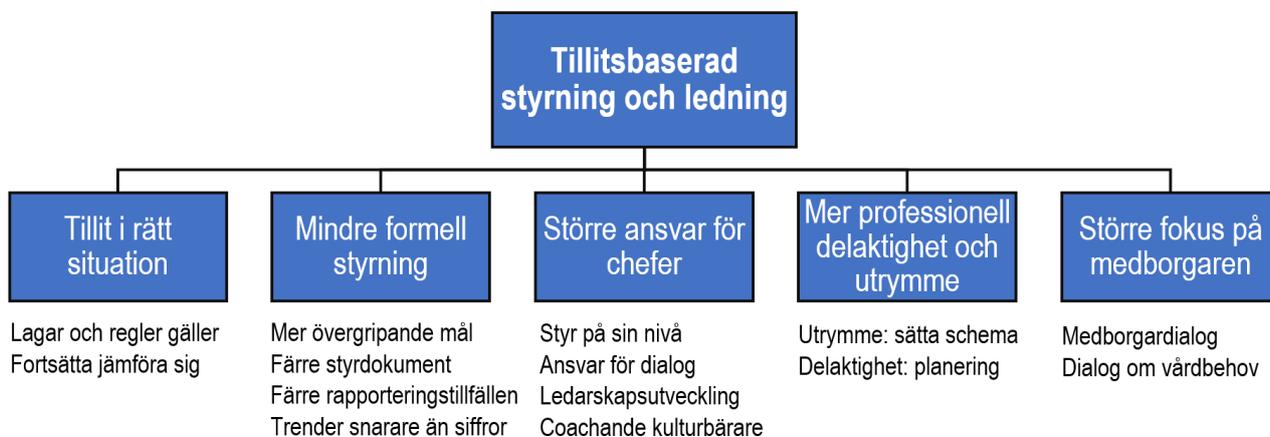
4.2.5 Större fokus på medborgaren

Med den tillitsbaserade styrningen hamnar medborgaren i fokus genom att bli mer lyssnade på. Utgångspunkten för kommunens uppdrag är att leverera tjänster till dem de finns till för, det vill säga brukare, elever, enskilda, medborgare och så vidare. Att lyssna mer på medborgaren tar sig i uttryck på två olika sätt, enligt intervjuerna. Det ena är att en enskild hamnar i fokus när det gäller vilket vårdbehov den har:

Först intervjuas den enskilde som ska få hjälpen med fyra ganska öppna frågeställningar. När man har gjort det här intervjusamtalet eller dialogen träffas ett tvärprofessionellt team och resonerar kring vad vi har uppmärksammat. Vad är viktigt för den här individen? Vad är viktigt när vi ska ge hjälpen? (Stabschef VO-förvaltningen, kommun 5).

Det andra sättet som medborgaren får större fokus på är att kommunen för dialog med medborgarna om angelägna frågor och utifrån medborgarnas synpunkter arbetar kommunen fram en handlingsplan:

Kommunen har på senare tid ett ökat fokus på dialog med medborgarna. [...] Vi gjorde en stor medborgardialog förra året som handlade om trygghetsfrågor i samhället. (Kvalitetschef, kommun 7).



Figur 1. Sammanfattning av kännetecknen för tillitsbaserad styrning och ledning.

4.3 Hinder för implementering

4.3.1 Kommunikativa hinder

Den första aspekten av det kommunikativa hindret är att kommunikationen kring tillitsbaserad styrning och ledning upplevs som otydlig. Det har gjort att många gör sina egna tolkningar av styrningen eller att anställda menar olika när de säger tillit:

Jag tror helt ärligt att vi pratar så mycket om tillitsbaserad styrning och ledning att det finns lika många tolkningar av det som det finns förvaltningar och chefer. (Stabschef VO-förvaltningen, kommun 5)

Den andra aspekten är att kommunikationen kring vilka förändringar tillitsbaserad styrning innebär för medarbetare inte når ut till alla i kommunen. I större kommuner är det ofta flera tusen anställda och i stora organisationer blir det en kommunikativ utmaning att nå ut till varje medarbetare.

Det är en jättesvår utmaning att nå ut till en hel organisation. Jag brukar säga att det skulle vara en dröm att träffa alla 6 500 medarbetare varje morgon och köra dagens pepp. Men så ser inte systemet ut, utan min främsta uppgift är att rusta cheferna. (Kommundirektör, kommun 11)

4.3.2 Vanemässiga hinder

Ett ytterligare hinder är det som rör vanor och rutiner för hur styrningen och ledningen ser ut. Att förändra en kultur i en organisation görs inte i en handvändning. Det kräver tid och träning:

Vi kämpar fortfarande med att inte falla tillbaka i det gamla tankesättet: att jobba uppifrån och ner och bryta ner allting. Det är väldigt lätt att ramla tillbaka i de gamla fällorna. Det är svårt att ändra rutiner. (Ekonomichef, kommun 4).

Det finns beskrivningar av att arbetet ska ses som en resa (kommun 1), att det är något som hela tiden måste underhållas (kommun 11) och att organisationen kanske aldrig blir hundra procentigt tillitsbaserad (kommun 10), men att det ska röra sig i den riktningen.

4.3.3 Samarbetsmässiga hinder

Ett annat hinder är att medarbetare inte alltid vill förändra sina rutiner eller medverka till hela förändringen som tillitsbaserad styrning och ledning beskrivs innebära. Som nämndes ovan innebär det till exempel att ledarskapet förändras och att chefens roll blir mer coachande snarare än att ge raka order. Vissa medarbetare vill inte ha det så utan trivs med att jobba efter chefens instruktioner. Frågan är det tillitsbaserade inslaget ska implementeras då?

Det kanske är så att ledarskap till och med ibland består av att ställa en fråga. Istället för att ge ett svar. [...] Och medarbetarna tar det där väldigt olika. En del trivs jättebra i det. Men många vill inte det. [...] En del vill ha sitt jobb och att chefen talar om vad som ska göras och sedan är man nöjd. (Kommundirektör, kommun 11).

4.3.4 Organisatoriska hinder

Ett sista hinder som framkommer i intervjuerna är att kommunens nuvarande organisation upplevs som hindrande för att tillämpa tillitsbaserad styrning och ledning på önskvärt sätt:

Det de skriver i Tillitsdelegationens slutbetänkande är att det krävs rejält omfattande förändringar – organisatoriska förändringar – för att det här ska bli väl fungerande. [...] När vi tog tag i det ordentligt för hela

förvaltningen 2017 och var beredda att börja ändra systemet, då visade det sig att det inte är lätt att ändra systemet. (Stabschef VO-förvaltningen, kommun 5).

5. Slutsats och diskussion

Uppsatsens syfte var att kartlägga implementeringen av tillitsbaserad styrning och ledning i svenska kommuner. Eftersom tillitsbaserad styrning och ledning utarbetades relativt nyligen av Tillitsdelegationen och ämnet endast har undersökts i mindre omfattning i Sverige finns det ett utrymme att framföra forskning i ämnet i denna kontext.

Tillitsbaserad styrning och ledning är ett förvaltningspolitiskt paradigmskifte. Det första paradigmskiftet ägde rum på 80-talet när idéer om att effektivisera den offentliga sektorn med principer från den privata sektorn var framträdande. New Public Management bröt därmed med Webers byråkratiska idealtyp som dittills hade varit allenarådande. På senare tid har NPM dock fått utstå mycket kritik för att detaljstyra och minska handlingsutrymmet för offentliganställda. Med framväxten av tillitsbaserad styrning och ledning befinner sig den offentliga förvaltningen i det inledande skedet av ett nytt paradigmskifte.

Uppsatsens frågeställning om implementeringen besvarades utifrån vilka förändringsfaktorer som har legat till grund för implementeringen av tillitsbaserad styrning och ledning, vilka kännetecken det nya styrsättet har och vilka hinder som finns i implementeringen.

De strukturella förändringsfaktorerna handlade delvis om en allmän kritik mot NPM, att kommunen såg ett problem med detaljstyrning. I övrigt beskrivs förändringen som aktörsdriven. Internt är kommundirektören eller projektgrupper drivande aktörer, men även externt finns det aktörer i form av kommunernas arbetsgivarorganisation SKR, konsulter, en högskola och Tillitsdelegationen som bidragit till förändringen till tillitsbaserad styrning och ledning.

När det gäller kännetecknen för tillitsbaserad styrning och ledning är tillit en viktig styrprincip. Det tar sig i uttryck till exempel genom att politiker sätter färre mål som är mer övergripande och på så sätt litar på att förvaltningen sköter sitt arbete utan att styra detaljer. Som en följd av den mindre formella styrningen från politiker får förvaltningens chefer större utrymme att styra på sin nivå och även större ansvar. Som intervjuerna visar har chefen mandat att forma arbetsättet på sin nivå och får då ett större utrymme att staka ut en riktning. Samtidigt måste detta ökade, tillitsbaserade, utrymmet för chefen hela tiden förankras med chefens chef. Tilliten är

på så sätt inte naiv eller kommen av sig själv. Chefens större ansvar tar sig i uttryck genom att chefen har en stor del i att förmedla den tillitsbaserade ledningen till sina medarbetare, eftersom tillitsbaserad styrning och ledning är ett kultur- och värderingsstyrt styrsätt, det vill säga beteenden och bemötande är viktigare än tidigare. Chefen ansvarar för att dialog förs, inte bara med andra chefer, utan också med sina medarbetare, om såväl planering för verksamheten som om individuell utveckling. Det större ansvaret handlar också om att leda sina medarbetare på ett coachande sätt. Tidigare har det kanske gått att använda samma raka ledarstil till alla, medan ledarstilen nu är mer individanpassad och stödjande, vilket är mer krävande. Kommunerna tycks möta detta större ansvar för chefer och förändringen av ledarskapet med satsningar på ledarskapsutveckling och chefsforum.

Tillit till och större handlingsutrymme för de professionella är en av de viktigaste beståndsdelarna av tillitsbaserad styrning och ledning och kritiken mot framför allt New Public Management. På grund av att jag intervjuade centralt placerade tjänstepersoner snarare än frontlinjebyråkrater i verksamheterna fick jag inte så mycket konkreta exempel på hur medarbetarna nära medborgarna upplever handlingsutrymmet, men från centralt håll fanns det uttryckligen en vilja att öka handlingsutrymmet för och tilliten till de professionella frontlinjebyråkraterna.

Av intervjuerna framgick det också att det i vissa situationer inte ska finnas handlingsutrymme. Tillit som styrprincip ska snarare finnas i rätt situationer. Detta har att göra med att kommunens verksamheter är mycket reglerad i lag och att kommunen ska förvalta skattepengarna effektivt och därför inte kan göra vad de vill. I SOU 2018:47 beskrivs det som att tillit balanserar mot styrprinciperna hierarki och marknad, men att alla tre styrprinciper behövs. Med implementeringen av tillitsbaserad styrning och ledning kommer det alltså även fortsättningsvis finnas lagar och regler som sätter ramarna för kommunen (hierarki) och finnas krav på att skattepengarna används effektivt och att vissa av kommunens verksamheter kan konkurrera mot privata aktörer (marknad).

Många av kännetecknen ligger i linje med Tillitsdelegationens slutbetänkande SOU 2018:47 och med teorin som presenterades om New Public Governance och tillitsbaserad styrning och ledning.

Urvalet av kommuner gjorde jag på befolkningsmässigt små och stora kommuner. Vid en jämförelse av implementeringen mellan små och stora kommuner finns det dock inga större skillnader. Möjligtvis är en skillnad att en större kommun angav en högskola som förändringsfaktor, vilket kan tyda på att större kommuner har bättre tillgång till externa kompetenser än mindre

kommuner och därmed till exempel har lättare att göra omvärldsanalyser och modernisera organisationen om det finns ett samarbete med högskolor. En stor kommun menade att det är ett kommunikativt hinder i implementeringen att nå ut till kommunens flera tusen anställda och informera om tillitsbaserad styrning. Men även mindre kommuner har många anställda och samma hinder finns sannolikt även där.

När det gäller vilket implementeringsperspektiv som bäst beskriver tillitsbaserad styrning och ledning tyder intervju svaren på perspektivet bottom-up-implementering eftersom frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme ska bli – eller har blivit – större. Bottom-up också skulle vara i enlighet med teorin och Tabell 1. Samtidigt lyfts chefens roll fram som betydelsefull i och med dialogförande och satsningar på ledarskapsutveckling. Implementeringen har då även inslag av expertismodellen (Feldman & Khademian, 2007) där cheferna fungerar som informationsbärare mellan medarbetarna och politikerna.

Tillitsbaserad styrning och ledning ger tillit, om inte en ny innebörd, så åtminstone en nyans till ordet. Precis som första stycket i inledningen illustrerar så har tillit alltid funnits på något sätt i styrningen, men i olika utsträckning vid olika tidpunkter. Med New Public Management hade tilliten en undanskymd roll, medan tilliten nu får större utrymme. Det handlar om att skapa former för tillit, genom till exempel relevanta målsättningar, dialog, ledarskapsutveckling och delaktighet. Ordet kommer på så sätt i en ny tappning.

Den tillitsbaserade styrningen kan ge en föräning om hur kommunförvaltningen kan komma att utvecklas. Styrningens fokus på medborgaren och förekomsten av kollektivt medborgarinflytande ger medborgaren möjlighet att påverka innehållet. Vad händer då med den demokratiska legitimiteten? Gilljam (2003) menar att den kan försvagas eftersom medborgarinflytande ofta sker godtyckligt eller att resursstarka individer med mycket tid kan sätta sig in i frågor och få stort inflytande över kommunförvaltningens beslut. Torfing et al (2012) menar å andra sidan att kollektivt medborgarinflytande och denna typ av interaktiv styrning får ökad betydelse i att legitimera politiska beslut.

En liknande aspekt är att chefer får styra mer och att frontlinjebyråkrater får ökat handlingsutrymme. Vilken blir då kommunpolitikerns roll i framtiden om empirin dessutom visar att politikerna inte styr lika detaljerat som tidigare? Behövs det nya former för ansvarsutkrävande även inom förvaltningen med utökat tjänstemannaansvar och liknande kontrollmekanismer? Eller innebär det ökade handlingsutrymmet att förvaltningen blir mer effektiva och gör bättre prioriteringar som i slutändan leder till nöjdare kommuninvånare? Dessa frågor härrör bredare

statsvetenskapligt tankegods om den goda styrningen och hur relationen mellan de styrande och de styrda ser ut.

Denna uppsats har varit ett första försök att undersöka implementeringen av tillitsbaserad styrning och ledning i svenska kommuner, men många frågor finns fortfarande att ställa och undersöka vidare. Skillnader i all policyimplementering mellan kommuner med olika socioekonomiska eller demografiska förutsättningar är fortsättningsvis ett intressant ämne mot bakgrund av urbanisering, äldre befolkning och sviktande skatteunderlag i avfolkningskommuner (Mörk et al., 2019). Framtida forskning kan även utvärdera hur kvaliteten på de kommunala tjänsterna påverkas av tillitsbaserad styrning och ledning nu när många kommuner har anammat det. Ger tillitsbaserad styrning bättre kvalitet i tjänsterna till medborgarna än till exempel New Public Management? Här går det även att jämföra med kommuner som inte har implementerat tillitsbaserad styrning och ledning i förvaltningen.

6. Referenser

Ahlbäck Öberg, S. & Widmalm, S. (2016). Att göra rätt – även när ingen ser på. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 7–17. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/15953/14445>

Andersen, O. J. & Pierre, J. (2010). Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 46(2), 218–240. <https://doi.org/10.1177/1078087410367756>

Bejerot, E., Forsberg Kankkunen, T., & Hasselbladh, H. (2015). Två decennier av new public management: arbetsmiljön i skola och sjukvård. *Arbetsmarknad & arbetsliv*, 21(3), 23–41. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:900080/FULLTEXT01.pdf>

Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91–115.

Dir. 2016:51. *Tillit i styrningen*. <https://www.regeringen.se/49e316/contentassets/ef675538ed2b4a21afec87a45c6fa3c0/tillit-i-styrningen-dir.-201651>

Egholt, E & Sohlman, H. (2021). *Tillitsbaserad styrning och ledning i praktiken: En kvalitativ studie om hur svenska kommuner jobbar för att främja tillit*. [Magisteruppsats, Handelshögskolan vid Umeå universitet]. <https://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1571980/FULLTEXT01.pdf>

- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. & Wägnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan. Wolters Kluwer.
- Feldman, M. S., & Khademian, A. M. (2007). The role of the public manager in inclusion: Creating communities of participation. *Governance*, 20(2), 305–324.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00358.x>
- Fridolin, G. & Amin, J. (2013, 14 januari). ”Låt lärarna vara lärare och inte administratörer”. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/debatt/lat-lararna-vara-larare-och-inte-administratorer/>
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
<https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Gilljam, M. (2003). Deltagardemokrati med förhinder. I M. Gilljam & J. Hermansson (red.), *Demokratins mekanismer*. Liber.
- Gravlund, W. (2022, 4 mars). Socialministern kritisk mot aldrevardens minutscheman. *Sveriges Television*. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/helsingborg/socialministern-kritisk-mot-aldrevardens-minutscheman>
- Greve, C., Ejersbo, N., Låg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2020). Unpacking Nordic Administrative Reforms: Agile and Adaptive Governments. *International Journal of Public Administration*, 43(8), 697–710, DOI: [10.1080/01900692.2019.1645688](https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1645688)
- Hallgren, F. (2019). *Styra med tillit? En implementeringsstudie om tillitsbaserad styrning och ledning på Arbetsförmedlingen*. [Kandidatuppsats, Högskolan i Halmstad]. <http://hh.diva-portal.org/smash/get/diva2:1327629/FULLTEXT02.pdf>
- Heller-Sahlgren, G. & Sanandaji, N. (2021). Effekter av New Public Management i välfärden – Vad säger forskningen? Timbro. https://timbro.se/app/uploads/2021/06/npm_final.pdf
- Hertting, N. (2018). Implementering: perspektiv och mekanismer. I C. Dahlström (red.), *Politik som organisation* (s. 195-222). Studentlitteratur.
- Hjerm, M., Lindgren, S. & Nilsson, M. (2014). *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Andra upplagan. Gleerups Utbildning.

- Holmberg, S. & Rothstein, B. (2020). Social trust – The Nordic Gold? Quality of Government Institute, Working Paper Series 2020:1, https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2020_1_Holmberg_Rothstein.pdf
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Häger, B. (2021). *Intervjuteknik: En handbok*. Tredje upplagan. Morfem.
- Karlsson-Gustafsson, M. (2021). *Tillitsbaserad styrning och ledning: Vad behöver vi göra för att vara en myndighet i vår samtid?* [Kandidatuppsats, Umeå universitet]. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1527854/FULLTEXT01.pdf>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Andra upplagan. Studentlitteratur.
- Lapsley, I. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *Abacus*, 45(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.2009.00275.x>
- Liberalerna. (2018, 10 augusti). *Låt lärare vara lärare* [Video]. <https://www.facebook.com/liberalernas/videos/10160934804955624/>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation.
- Lorentzi, U. (2016). *Styrning för välfärdsproffs – en rapport om välfärden efter New Public Management*. Kommunal. https://webbfiler.kommunal.se/sites/default/files/styrning_for_valfardsproffs.pdf
- Lundquist, L. (1987). *Implementation steering*. Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1993). *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefen i demokratin*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Läraryrket Stockholm. (2021, 21 september). *NPM som styrmodell passar inte skolan*. Läraryrket Stockholm. <https://www.lararforbundet.se/avdelningar/stockholm/artiklar/npm-som-styrmodell-passar-inte-skolan>
- Löfven, S. (2013, 15 november). ”Välfärdens yrken måste få sin frihet och statens åter”. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/debatt/valfardens-yrken-maste-fa-sin-frihet-och-status-ater/>

- Mayer, R. C., Davis J. H. & Schoorman F. D. (1995). An Integrative Model Of Organizational Trust. *Academy of Management*, 20(3), 709–734, <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080335>
- Murley, J. & Brorsson, V. (2019). *Hur har tillitsbaserad styrning förbättrat den ökade granskning, avprofessionalisering och byråkratisering som förknippas med den föregående styrningen, New Public Management (NPM)?* [Magisteruppsats, Linnéuniversitetet]. <http://lnu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1414562/FULLTEXT01.pdf>
- Mörk, E., Erlingsson, G. Ó. & Persson, L. (2019). *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport, SNS Förlag. <https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/konjunkturradets-rapport-2019-kommunernas-framtid.pdf>
- NE, Nationalencyklopedin. *Civilminister*. Hämtad 2022-05-18 från <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/civilminister>
- NE, Nationalencyklopedin. *me too-rörelsen*. Hämtad 2022-05-17 från <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/me-too-rörelsen>
- Nordqvist, F. (2019). *Den kommunala styrkedjan utifrån ett tillitsperspektiv: Förväntningar på tillitsbaserad styrning*. [Masteruppsats, Göteborgs universitet]. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/60459/gupea_2077_60459_1.pdf?sequence=1
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387, DOI: [10.1080/14719030600853022](https://doi.org/10.1080/14719030600853022)
- Pierre, J & Peters, B. G. (2017). The shirking bureaucrat: a theory in search of evidence? *Policy & Politics*, 45(2), 157–172, <https://doi.org/10.1332/030557317X14845830916703>
- Pierre, J & Peters, B. G. (2021). Network and interactive governance. I J. Pierre & B. G. Peters (red.), *Advanced Introduction to Governance* (s.32–44). Edward Elgar Publishing Limited.
- Pressman, J. L. & Wildawsky, A. (1974). *Implementation*. University of California Press.
- Prop. 1992/93:230. *Valfrihet i skolan*. <https://data.riksdagen.se/fil/EB93DF05-0BE2-400C-A8AF-AB89E185204D>
- Putnam, R. D. (2000). *Den ensamme bowlaren: Den amerikanska medborgarandans upplösning och förnyelse*. SNS förlag.

- Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. SNS Förlag.
- Rothstein, B. (2018). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I C. Dahlström (red.), *Politik som organisation* (s. 15-34). Studentlitteratur.
- Rousseau D. M., Sitkin S. B., Burt R. S. & Camerer, C. (1998). Not So Different After All: A Cross-Discipline View Of Trust. *Academy of Management*, 23(3), 393–404, <https://doi.org/10.5465/amr.1998.926617>
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- SCB, Statistiska centralbyrån. (2021, 31 december). *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2021 och befolkningsförändringar 2021*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik--kommun-lan-och-riket/folkmangd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2021-och-befolkningsforandringar-2021/>
- SCB, Statistiska centralbyrån. (2022, 8 april). *Sveriges BNP*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/samhallets-ekonomi/bnp-i-sverige/>
- Schillemans, T. (2013). Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541–562, DOI: [10.1080/14719037.2012.691008](https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008)
- SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453
- SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2008962-om-valfrihetssystem_sfs-2008-962
- SFS 2010:800. *Skollag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900

SFS 2017:725. *Kommunallag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725

SFS 2017:900. *Förvaltningslag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-2017900_sfs-2017-900

Shapiro, S. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, 31, 263–284.

<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.31.041304.122159>

Siltala, J. (2013). New Public Management: The Evidence-Based Worst Practice? *Administration & Society*, 45(4), 468–493. <https://doi.org/10.1177/0095399713483385>

SKL, Sveriges Kommuner och Landsting. (2007). *Kommunstorlek och demokrati*.

<https://core.ac.uk/download/pdf/16334044.pdf>

SKR, Sveriges Kommuner och Regioner. (2016). *Kommungruppsindelning 2017: Omarbetning av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning*. <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-455-7.pdf?issuusl=ignore>

SKR, Sveriges Kommuner och Regioner. (2021, 23 juni). *Kommunernas åtaganden*.

<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommunernas-ataganden.3683.html>

SOU 2018:38. *Styra och led med tillit – Forskning och praktik*. <https://www.regeringen.se/49d62e/contentassets/0aa3c27a6cee4f78830cd1f56844b087/styra-och-leda-med-tillit.-forskning-och-praktik-sou-201838.pdf>

SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen. <https://www.regeringen.se/49d37c/contentassets/1705dea13e1845d999ce29016897a1ce/med-tillit-vaxer-handlingsutrymmet--tillitsbaserad-styrning-och-ledning-av-valfardssektorn-sou-201847.pdf>

Statskontoret. (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*.

<https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1460865/FULLTEXT01.pdf>

Theiss-Morse, E. & Hibbing, J. R. (2005). Citizenship and civic engagement. *Annual Review of Political Science*. 8, 227-249, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104829>

Torring, J., Peters, G., Pierre, J. & Sorensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University.

Torring, J. & Triantafyllou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25, <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>

Waterman, R. W. & Meier K. J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173–202, <https://doi.org/10.1093/oxford-journals.jpart.a024377>

Øllgaard Bentzen, T. (2015). *Tillidsbaseret styrning og ledelse i offentlige organisationer – i springet fra ambition till praksis* (Institut for Samfund og Globalisering). [Ph.d.-avhandling]. Roskilde universitet.

Bilaga 1. Intervjuguide

Kort information om uppsatsen

- Syfte, frågeställning

Inledande frågor

- Berätta lite om dina arbetsuppgifter och din roll i kommunen.
- Vilka delar av kommunen arbetar med tillitsbaserad styrning (enhet/verksamhet, förvaltning, hela kommunen)?

Bakgrund

- Hur såg styrningen ut tidigare (ca 6-10 år sedan)? *Vad kännetecknade den? Vilka var fördelarna och nackdelarna med den?*
- Varför gick ni över till tillitsbaserad styrning? *Hur utbrett var New Public Management (NPM)? Vem var drivande i förändringen? (Politiker, verksamheter)*

Tillitsbaserad styrning

Beskrivning

- Hur ser den tillitsbaserade styrningen ut i kommunen idag? *Vilka är de utmärkande dragen?*

Mål

- Vilka mål finns med den tillitsbaserade styrningen? *Vem formulerar dessa?*

Kapacitet

- Vilka resurser finns avsatta för implementeringen och arbetet med tillitsbaserad styrning (tid, pengar, kompetens)? *Vad behövs det mer av?*

Tillit

- Vad är tillit och vilka relationer bör vara särskilt tillitsfulla (mellan kollegor, chef/verksamhetsnära personal, medborgare/kommun)?
- Hur gör ni för att öka tilliten? *Kan det bli för mycket tillit? Behövs inslag av kontroll i kommunen?*

Handlingsutrymme

- Hur ser ni på handlingsutrymmet för verksamhetsnära personal? *Är det viktigt att öka det? Hur då?*

Helhetssyn

- Hur skapar ni en helhetssyn i arbetet? *Vem har ansvar för det?*

Utvärdering

- Sker det någon utvärdering/uppföljning/återrapportering av den tillitsbaserade styrningen? *Hur då? Hur ofta?*
- Vilka synpunkter har ni fått från verksamheter och verksamhetsnära personal om tillitsbaserad styrning? *Övervägande positiva eller negativa? Saker som fungerar bra eller dåligt?*

Avslutande frågor

- Vill du tillägga något mer?

Tack för att du ställde upp på intervjun!

Bilaga 2. Mail med förfrågan om att delta i studie

Hej [kontaktpersonens förnamn]!

Jag läser statsvetarprogrammet på Göteborgs universitet och skriver just nu min kandidatuppsats som handlar om tillitsbaserad styrning och ledning i kommuner. Jag undersöker hur kommuner i Sverige arbetar med det här ganska nya fenomenet tillitsbaserad styrning och hur kommuner ser på bland annat tillit.

På er hemsida läser jag att styrmodellen i [kommunen] bygger på tillitsbaserad styrning och ledning. Därför hade det varit intressant att intervjua dig eller någon med ansvar för styrmodellen och ställa några frågor om hur ni arbetar med tillitsbaserad styrning och ledning i [kommunen].

Jag tänker mig ett enkelt upplägg:

- Videomöte via Zoom eller Teams, ca 30-60 minuter
- Ett datum de närmaste veckorna som passar er
- Jag skickar möteslänk och ev. mer info

Förutom att er medverkan bidrar till en samlad förståelse för hur kommuner i Sverige arbetar med tillitsbaserad styrning i organisationen ger det även er en möjlighet att reflektera över ert eget arbete.

Jag hoppas ni har möjlighet att avsätta tid för en intervju och ser fram mot att höra från er!

Jag nås även via 07xx-xx xx xx

Med vänliga hälsningar,

Elias Martinsson

Bilaga 3. Mail med möteslänk och kort info

Hej [namn]!

Här kommer Teams-länken till intervjun om tillitsbaserad styrning och ledning i [kommunens namn], [datum och tid]:

[länk]

Jag har ett frågebatteri att utgå från, men låter gärna dig som intervjuas ta upp andra viktiga och relevanta aspekter. Fundera gärna inför intervjun vilka förändringar som har skett sedan ni införde tillitsbaserad styrning och ledning, vilka aktörer som är/har varit drivande i ert arbete med tillitsbaserad styrning och ledning samt hur ni tolkar Tillitsdelegationens principer (t.ex. tillit, handlingsutrymme och helhetssyn).

Här är formell information om intervjun och uppsatsen:

- Du kommer att intervjuas i egenskap av en tjänsteperson med överblick av arbetet med tillitsbaserad styrning och ledning i en [större/mindre] kommun.
- Jag kommer att spela in intervjun, men endast för att använda till uppsatsen och för att förmedla en så korrekt bild av intervjun som möjligt. Efter att uppsatsen är klar raderar jag den inspelade ljudupptagningen.
- Den färdiga kandidatuppsatsen kommer att publiceras på Göteborgs universitetsbiblioteks databas Gupea någon gång i juni.
- Deltagandet är frivilligt och du kan när som helst välja att avbryta deltagandet utan att i så fall behöva uppge varför.

Har du synpunkter på ovanstående är det bara att höra av sig till mig.

Vi ses!

Med vänliga hälsningar,

Elias Martinsson (07xx-xx xx xx)