



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Olika styrfilosofier och deras avtryck i offentlig sektors ekonomistyrning

*En kvalitativ studie av hur New Public Management och tillitsbaserad styrning och ledning
kommer till uttryck i budgetarna för Sveriges tre största kommuner*

Kandidatuppsats i företagsekonomi

Ekonomistyrning

Vårterminen 2024

Författare: Ellen Lindman och Henrik Munck

Handledare: Marita Blomkvist

Förord

Arbetet med denna uppsats har varit givande och lärorikt. Vi vill rikta ett stort tack till de personer som stöttat oss i arbetsprocessen. Särskilt vill vi uppmärksamma vår handledare Marita Blomkvist, som bistått med vägledning under arbetets gång, samt deltagarna i vår seminariegrupp för synpunkter, utbyte av idéer och intressant dialog. Avslutningsvis vill vi tacka varandra för ett gott samarbete.

Ellen Lindman och Henrik Munck den 31 maj 2024

Sammanfattning

Examensarbete i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, VT24

Författare: Ellen Lindman och Henrik Munck

Handledare: Marita Blomkvist

Titel: *Olika styrfilosofier och deras avtryck på offentlig sektors ekonomistyrning – En kvalitativ studie av hur New Public Management och tillitsbaserad styrning och ledning kommer till uttryck i Sveriges tre största kommuners budgetar*

Bakgrund och problem: Ambitionen att öka effektiviteten i offentlig verksamhet och kritik mot befintlig styrning har lett till framväxten av flera reformer under de senaste decennierna. Svensk offentlig sektor har sedan 1980-talet präglats av en idésamling som går under namnet New Public Management (NPM). Under 2010-talet introducerades konceptet tillitsbaserad styrning och ledning (TSL) som en reaktion på oavsedda effekter av NPM. Eftersom forskningen inom utbredningen och effekterna av såväl NPM som TSL fortfarande är begränsad är det relevant att utöka kunskapen om hur dessa styrfilosofier kommer till uttryck i praktiken.

Syfte: Syftet med denna studie är att öka förståelsen för hur NPM och TSL kommer till uttryck i den övergripande ekonomistyrningen genom att beskriva vilka inslag som finns av respektive styrfilosofi i Sveriges tre största kommuners budgetdokument.

Metod: De objekt som ligger till grund för studien är budgetdokumenten för Sveriges tre största kommuner – Stockholms stad, Göteborgs stad och Malmö stad. Undersökningen genomfördes i form av en dokumentstudie, där utvalda delar av det innevarande årets (2024) budgetdokument analyserades med stöd av en analysmodell som togs fram med utgångspunkt i Hoods (1991) sju doktriner och Bringselius (2017) sju principer samt kompletterande forskningslitteratur.

Resultat och slutsatser: Studien visar att det förekommer inslag av såväl NPM som TSL i den övergripande ekonomistyrningen för de studerade kommunerna. Ibland samexisterar de båda filosoferna på motsägelsefulla sätt. Till exempel observerades att det i samtliga budgetdokument stod uttryckligen att TSL skulle tillämpas, men att det i ett av dokumenten samtidigt fanns stora inslag av NPM. Såväl likheter som skillnader observerades, där de mest utmärkande skillnaderna låg i graden av detaljstyrning samt betoning på effektivitet.

Förslag till fortsatt forskning: Det finns fortfarande ett stort behov av forskning om utbredningen av tillitsbaserad styrning och ledning i Sveriges kommuner, samt vilka effekter tillämpningen av NPM och TSL har haft på effektiviteten i offentlig verksamhet. Studier som denna bör därför kompletteras med undersökningar som tar sikte på andra aspekter av ekonomistyrningen i kommuner, samt orsakssambandet mellan tillämpad styrfilosofi och uppvisad effektivitet. Andra tillvägagångssätt hade bidragit till att skapa en mer heltäckande bild av styrfilosofiernas utbredning.

Nyckelord: ekonomistyrning, effektivitet, styrfilosofi, new public management, tillitsbaserad styrning och ledning, offentlig sektor, kommuner

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Problemdiskussion.....	6
1.3 Syfte och frågeställning	7
1.4 Disposition.....	7
2. Referensram.....	8
2.1 Ekonomistyrning	8
2.1.1 Strategisk, taktisk och operativ nivå	8
2.1.2 Budget och indikatorer.....	8
2.1.3 Begreppet effektivitet.....	9
2.2 Kommunal verksamhet.....	9
2.2.1 Organisation.....	10
2.2.2 Styrning.....	10
2.3 New Public Management (NPM)	11
2.3.1 Hoods (1991) sju doktriner	11
2.3.2 Kompletterande forskning	12
2.3.3 Kritik mot NPM	12
2.4 Tillitsbaserad styrning och ledning (TSL).....	13
2.4.1 Bringselius (2017) sju principer.....	14
2.4.2 Kompletterande forskning	15
2.4.3 Kritik mot TSL.....	16
2.6 Sammanfattning av referensram.....	16
3. Metod.....	18
3.1 Forskningsdesign	18
3.2 Urval och avgränsningar.....	18
3.3 Datainsamling.....	20
3.3.1 Litteraturgenomgång.....	20
3.3.2 Dokumentstudie	20
3.3.3 Etik.....	22
3.4 Dataanalys	23
3.4.1 Analysmodell	23
3.4.2 Operationalisering.....	24
3.5 Metodreflektion	25

4. Empiri och analys.....	26
4.1 Syn på effektivitet och tillit till professionen	26
4.2 Grad av detaljstyrning	29
4.3 Chefer och ledningsstrukturer	31
4.4 Medarbetares inflytande	32
4.5 Medborgarperspektiv.....	33
4.6 Sammanfattning av empiri och analys.....	35
5. Diskussion	36
5.1 Samexistens och motsägelser	36
5.2 De mest framträdande skillnaderna	37
5.3 Mindre tydliga skillnader.....	39
6. Slutsats.....	41
6.1 Uttryck för TSL och NPM i budgetdokumenten	41
6.2 Förslag till fortsatt forskning	42
Källförteckning.....	43
Appendix	47
Bilaga 1: kompletterande analysfrågor.....	47
Bilaga 2: förteckning över nyckelord	48

1. Inledning

I detta avsnitt introduceras forskningsområdet med utgångspunkt i aktuella diskussioner och tidigare forskning. Bakgrund följs av problematisering, syfte och frågeställning. Vidare presenteras centrala begrepp för att ge läsaren en grundläggande förståelse för ämnet.

1.1 Bakgrund

Påståendet att Sveriges kommuner och regioner befinner sig i en ekonomisk kris är vanligt förekommande i media. På landets sjukhus avlöser larmen om långa vårdköer, underbemannad förlossningsvård, svårigheter att få psykiatrisk vård med mera varandra, och den omfattande smittspridningen på landets äldreboenden under coronapandemin medförde skarp kritik mot äldreomsorgen (Lunds universitet, 2021). I den politiska debatten pekas ofta nedskärningar, skattesänkningar och så vidare ut som en orsak till att välfärden brister i vissa avseenden. Det finns emellertid flertalet undersökningar som tyder på att det inte nödvändigtvis finns något samband mellan resursförbrukning och kvalitet inom den offentliga sektorn (Arnek, 2014). Enligt Svenskt Näringsliv (2021) är det inte brist på resurser som är den huvudsakliga förklaringen till dagens situation, utan dålig produktivitet. Detta är inte en ny insikt, redan på 1980-talet talades det om ett "produktivitetproblem" i offentlig sektor (Murray, 1987). Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och Statskontoret utförde flera studier på området under 1980- och 1990-talen, men problemen kvarstår i stor utsträckning (Arnek, 2014).

Behovet av en effektivare kommunsektor är idag mer aktuellt än någonsin, inte bara för att komma till rätta med akuta problem utan även för att möta demografiska utmaningar på lång sikt. Sveriges befolkning växer rekordsnabbt, och andelen äldre, barn och unga ökar samtidigt som andelen förvärvsarbetande sjunker, vilket medför en ökad försörjningsbörda. Eftersom de offentliga utgifterna motsvarar hälften av landets BNP, har produktiviteten i offentlig sektor stor betydelse för välfärden som helhet (Arnek m.fl., 2013). Ökad effektivitet beskrivs inte bara som önskvärd, utan avgörande, för att bevara Sveriges långsiktiga konkurrenskraft och välstånd (SKL, 2017). Otaliga rapporter behandlar effektivitet inom offentlig sektor, och frågan engagerar på olika nivåer i samhället. Men trots att en effektivitetsökning är påkallad kvarstår fortfarande stora skillnader i effektivitet mellan kommuner – något som tyder på att offentlig verksamhet i många fall bedrivs ineffektivt i relativ mening (Svenskt Näringsliv, 2023). Kommuner har olika förutsättningar för att bedriva sin verksamhet på grund av strukturella skillnader, men enligt en statistisk analys gjord av Svenskt Näringsliv är de största skillnaderna i effektivitet mellan kommuner oförklarade. Detta tyder på att det är faktorer som kvaliteten i ledning, styrning, uppföljning och upphandling som ytterst avgör hur effektiv en kommun är (Svensk Näringsliv, 2019).

Valet av ändamålsenlig styrform för offentlig verksamhet är komplext eftersom många, potentiellt motstridiga, intressen ska vägas mot varandra, samtidigt som det till skillnad från

inom näringslivet inte finns några intuitiva utgångspunkter för utvärdering av prestation (Brorström, 2009). På grund av denna problematik har offentlig verksamhet varit föremål för flera styrtrender genom åren, och många av de förändringar som genomförts inom svensk offentlig sektor under de senaste årtiondena kan härledas till idésamlingen New Public Management (NPM). NPM har sitt ursprung i de anglosaxiska länderna, där en ambition om att öka effektiviteten och bromsa den offentliga sektorns expansion ledde till att en reformvåg svepte över västvärlden under 1980-talet. NPM innebär i korthet en strävan att låta styrningen inom offentlig sektor efterlikna den som tidigare förknippats med privata företag, till skillnad från den traditionella byråkrati som tidigare var normen inom offentlig förvaltning. Detta yttrar sig bland annat i en ökad kundorientering och import av styrmedel som följer logiken i den privata sfären, exempelvis konkurrensutsättning av offentliga verksamheter (Molander, 2017).

Implementeringen av NPM i Sverige har dock inte varit utan kritik. Medarbetare har vittnat om detaljstyrning, stor administrativ börda och minskad tilltro till det professionella omdömet. Som ett svar på de negativa effekter som NPM fört med sig tillsatte regeringen under åren 2016–2020 Tillitsdelegationen, vars syfte var att sprida kunskap baserat på ett alternativt sätt att se på styrning i den offentliga sektorn – tillitsbaserad styrning och ledning (TSL) (Tillitsdelegationen, 2024). Den fundamentala tanken med denna styrprincip var att frigöra outnyttjad potential genom att tillåta större handlingsutrymme i mötet mellan medarbetare och medborgare (SOU 2018:38). Några år senare konstaterade Bringselius och Hartman (2023) att Tillitsdelegationens arbete resulterat i synliga förändringar inom offentlig förvaltning runtom i landet, där lyhördheten gentemot medarbetare och medborgare successivt ökat och rutiner förenklats. Utvecklingen beskrevs som ett ”paradigmskifte” (Bringselius & Hartman, 2023, 1 februari).

1.2 Problemdiskussion

Trots att idéerna bakom TSL tycks ha fått fäste inom offentlig förvaltning ifrågasätter flertalet forskare om det moderna styridealet verkligen är svaret på välfärdens problem. Björk m.fl. (2023) anser att begreppet tillit har lanserats som ett ”managementkoncept”, något som riskerar att förvandla det till en förenklad universallösning. TSL beskrivs i som “vackra ord utan innehåll”, och författarna liknar konceptet vid en “utopi” som riskerar att skapa oreda om lagstiftad styrning och kontroll inte säkerställs. Tillit beskrivs till och med som ett olämpligt, eller kanske rentav oanvändbart, medel för styrning och ledning av offentlig sektor (Björk m.fl., 2023). Siverbo (2023) hävdar att begreppet TSL inte bör användas överhuvudtaget. Enligt Siverbo (2023) har Tillitsdelegationen förväxlat vad TSL är kontra vad det förväntas leda till, och anser därför att uppmärksamhet bör riktas mot de aktiviteter som vidtas i kommunerna snarare än hur de benämns (Siverbo, 2023, 26 januari).

Oavsett hur man väljer att definiera TSL är det en relativt ny företeelse. Att klargöra vad man vet om konceptet är en nödvändig utgångspunkt för fortsatt forskning kring styr- och ledningsmodellen, anser Siverbo (2022). Det finns viss kunskap om hur spritt TSL är inom den

statliga sektorn, men inte inom kommunsektorn (Siverbo, 2022). Mot bakgrund av att åsikterna om huruvida TSL är en adekvat styrform för offentlig verksamhet går isär i den offentliga debatten samt det faktum att forskningen på området är begränsad, är det relevantt att undersöka vilka inslag av TSL som finns i Sveriges kommuner. Detta för att erhålla en djupare förståelse för vilket genomslag styrmodellen fått, men även för att skapa insikt om på vilket sätt TSL har implementerats i den praktiska ekonomistyrningen. Till skillnad från TSL är NPM ett etablerat begrepp som har fått mycket uppmärksamhet i forskningslitteraturen och varit föremål för åtskilliga empiriska studier (Funck & Karlsson, 2019). Förståelsen för huruvida inslagen av NPM har ökat eller minskat, eller på vilket sätt NPM har påverkat kvaliteten i offentlig produktion, är dock fortfarande begränsad (Lapuente & Van de Walle, 2020). Därför är det även relevantt med studier som undersöker hur styrfilosofin ter sig idag i relation till befintlig forskning.

1.3 Syfte och frågeställning

Det rådande forskningsläget antyder att det finns ett behov av att undersöka hur spritt TSL respektive NPM är i Sveriges kommuner, samt hur dessa styrfilosofier faktiskt kommer till uttryck i praktiken. Syftet med denna studie är därför att öka förståelsen för vilka inslag som finns av styrfilosofierna New Public Management (NPM) respektive tillitsbaserad styrning och ledning (TSL) i ekonomistyrningen för kommuner. Syftet uppnås genom att besvara frågeställningen: *hur kommer New Public Management respektive tillitsbaserad styrning och ledning till uttryck i budgetdokumenten för Sveriges tre största kommuner?*

1.4 Disposition

Rapporten disponeras enligt följande; i det inledande avsnittet redogörs för de övergripande ämnesområdena effektivitet respektive viktiga reformer inom offentlig sektor. I avsnittet för problemdiskussion presenteras forskningsläget. En kunskapslucka gällande utbredningen av styrfilosofierna NPM respektive TSL i svensk offentlig sektor påvisas, vilken utmynnar i en konkret forskningsfråga. Därefter redogörs för relevant teori, som kortfattat består av en översikt över de områden som berörs i studien; ekonomistyrning, kommunal verksamhet, New Public Management (NPM) och tillitsbaserad styrning och ledning (TSL). Avsnittet avslutas med en sammanfattning. I avsnittet för metod beskrivs forskningsansats, metodologiska överväganden, genomförande och eventuella begränsningar. I empiri och analys beskrivs det empiriska materialet i ljuset av den analysmodell som presenteras i metodkapitlet. Därefter följer avsnittet för diskussion. Detta avsnitt består av teoretiska reflektioner kring resultatet som återanknyter till studiens syfte och frågeställning samt det teoretiska ramverket. Slutligen presenteras studiens slutsats, som även visualiseras i form av en illustration där de viktigaste insikterna framgår. Rapporten avslutas med förslag till fortsatt forskning.

2. Referensram

I detta avsnitt introduceras begrepp och teorier som är centrala för att förstå studiens arbetsgång. Först ges en översikt av området ekonomistyrning, därefter redogörs för den kommunala verksamhetens särdrag och begreppen effektivitet och produktivitet definieras. Styrfilosofierna NPM respektive TSL beskrivs med utgångspunkt i befintlig forskning och avsnittet avslutas med en sammanfattning och visuell representation av teoriernas relevans i förhållande till studiens syfte.

2.1 Ekonomistyrning

De aktiviteter som vidtas i en organisation för att leda verksamheten mot uppsatta mål och skapa incitament för medarbetare att agera i enlighet med målen kallas med ett gemensamt namn för ekonomistyrning (Ax, Johansson & Kullvén, 2021). Flera definitioner av ekonomistyrning kan urskiljas i litteraturen. Almqvist m.fl. (2022) bryter ned begreppet i två delkomponenter – *ekonomi* och *styrning* – där ekonomi avser hur en organisation hushåller med begränsade resurser, och styrning tar sikte på hur ledningen säkerställer att dessa resurser används på ett ändamålsenligt sätt för att uppnå måluppfyllelse. Ekonomistyrningens praktik kan beskrivas i termer av styrverktyg eller -medel (Almqvist m.fl., 2022). Den kombination av styrmedel som används i en organisation kan sammanfattas som en *styrfilosofi*, eller “*de övergripande föreställningar hos en organisations ledning som motiverar hur de styr*” (Almqvist m.fl., 2022, s. 57).

2.1.1 Strategisk, taktisk och operativ nivå

Ekonomistyrning förekommer på olika organisatoriska nivåer, där den *strategiska nivån* karaktäriseras av ett längre tidsperspektiv, långsiktiga visioner och övergripande mål. På grund av den osäkerhet som är associerad med längre tidshorisonter är dessa mål ofta av kvalitativ karaktär. Förverkligandet av organisationens strategier återfinns på *taktiska nivån*, där de kvantitativa inslagen är fler. På den *operativa nivån* ligger fokus på den löpande verksamheten (Almqvist m.fl. 2022). En rad olika typologier för att klassificera de styrverktyg som ekonomistyrning utgörs av har föreslagits i forskningslitteraturen. Brorström m.fl. (2014) anser att det finns minst två renodlade sätt att styra; direkt genom beteende (*beteende-* eller *regelstyrning*), eller indirekt genom resultat (*resultatstyrning*). Resultatstyrning fordrar uppföljning (Brorström m.fl., 2014).

2.1.2 Budget och indikatorer

Ett viktigt styrverktyg är budgeten. Budgeten kan förenklat beskrivas som en plan i ekonomiska termer, men den kan även innehålla icke-finansiell information. Budgeten är framåtriktad i den

mening att den avser en viss tidsperiod, och består ofta av flera delbudgetar. Upprättandet av en budget upptar mycket resurser och omgärdas av mycket arbete. Budgeten förknippas traditionellt med allokering och samordning av resurser samt uppföljning av utfall, men kan även användas för att skapa motivation, medvetenhet och fungera som ett kommunikationsverktyg (Almqvist m.fl., 2022). Den kommunala budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten, 11 kap. 6 § kommunallagen (SFS 2017:725). I detta dokument kommer ordet “budgetdokument” att användas i stället för “budget” för att tydliggöra att analysen även omfattar planen för verksamheten. Ett annat styrverktyg är nyckeltal eller indikatorer, som kan vara finansiella såväl som icke-finansiella. Syftet med nyckeltal är att förenkla komplex verksamhet genom att lyfta fram och mäta utvalda dimensioner av denna. Det är viktigt att utforma nyckeltal med omsorg eftersom det som mäts också är det som styrs. Vanliga icke-finansiella områden som följs upp med hjälp av nyckeltal är medarbetare, kunder, processer och kvalitet (Almqvist m.fl., 2022). Orden nyckeltal och indikatorer kommer i denna rapport att behandlas som synonymer.

2.1.3 Begreppet effektivitet

Effektivitet kan sägas utgöra kärnan inom området företagsekonomi. Bland de nationella aktörerna Kommunernas och regionernas branschorganisation Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) och Ekonomistyrningsverket (ESV) råder samstämmighet kring att effektivitet omfattar komponenterna kvalitet, volym och resursförbrukning. SKR definierar effektivitet som “*en beskrivning av hur kommuner och regioner, så långt det är möjligt, kan omvandla tillgängliga resurser till tjänster med hög kvalitet för brukare, patienter, kunder med flera*”. Begreppet produktivitet utlämnar dimensionen kvalitet och tar därför endast hänsyn till förhållandet mellan producerad volym och tillförda resurser (SKR, 2024). Även RKA anger på sin webbplats tre centrala dimensioner för effektivitet; kvalitet, volym och kostnader (RKA, 2024). ESV, som ansvarar för ekonomiska styrningen för statliga myndigheter, framhåller också denna definition. ESV gör även åtskillnad mellan inre och yttre effektivitet (ESV, 2024), där yttre effektivitet handlar om i vilken grad verksamhetens lyckas med att uppfylla sina mål, och inre effektivitet berör effektiviteten i resursanvändningen (Frøkjær, Hertzum & Hornbæk, 2000). En annan, kanske mer intuitiv beskrivning, är att inre effektivitet är att “göra saker rätt”, medan yttre effektivitet snarare handlar om att “göra rätt saker” (Funck & Karlsson, 2018). I denna rapport kommer orden inre effektivitet och kostnadseffektivitet att användas som synonymer.

2.2 Kommunal verksamhet

Sverige är indelat i 290 kommuner. Kommuner är skyldiga enligt lag att sköta bland annat äldreomsorg, socialtjänst, stöd till funktionshindrade och utbildning. Kommunerna kan även

åta sig frivilliga uppdrag inom fritid och kultur, energi, sysselsättning och näringslivsutveckling. De så kallade kärnverksamheterna; skola, vård och omsorg, står för 80 procent av kommunernas totala utgifter (SKR, 2024).

2.2.1 Organisation

Kommuner har enligt regeringsformen 14 kap 2 § en grundlagsskyddad rätt att självständigt ta ut skatt av sina invånare och besluta inom sina ansvarsområden inom ramen för vad som kallas för det kommunala självstyret (SFS 1974:152). Kommuners högsta beslutande organ är kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige består av ledamöter med partitillhörighet vilka är framröstade av, och därmed representerar, invånarna i kommunen. Till kommunfullmäktiges ansvarsområden hör inriktning för kommunens verksamhet och ekonomi på en övergripande nivå. Ledamöterna fattar beslut angående bland annat budget, skattesats och avgifter för kommunal service. Kommunfullmäktige utser i sin tur kommunstyrelsen, som ansvarar för ledning och samordning av arbete inom kommunen samt kommunens ekonomi. Ansvarar för den löpande verksamheten gör nämnderna. Kommunfullmäktige beslutar om vilka nämnder som ska finnas, och utser ledamöter (SKR, 2021b).

2.2.2 Styrning

Förutsättningarna för kommunernas verksamhet styrs i stor utsträckning av lagstiftning, där kommunallagen (KL) utgör en ramlag. Kommunallagen anger skyldigheter och befogenheter för kommuner. Enligt kommunallagen ska verksamheten i kommuner bedrivas i enlighet med så kallad *god ekonomisk hushållning*, 11 kap. 1 § KL, samt *på ett i övrigt tillfredsställande sätt*, 6 kap. 6 § KL (SFS 2017:725). Det viktigaste styrdokumentet för kommunal verksamhet i ekonomiskt hänseende är budgeten (Siverbo, 2023). Lagen kräver att kommuner upprättar en budget varje kalenderår, 11 kap, 5 § KL. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges, och budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, 11 kap, 6 § KL (SFS 2017:725). Utöver kommunallagen påverkas kommunernas verksamhet av en rad speciallagar, exempelvis socialtjänstlagen och skollagen. Därtill är Sverige medlem i EU, vilket indirekt påverkar många av de ärenden som beslutas i kommunfullmäktige (SKR, 2021a). Kommuner har nationellt uppsatta mål att följa i sin verksamhet, vilka är införlivade i den lagstiftning som respektive verksamhet omfattas av. Utöver dessa övergripande mål formulerar kommuner egna mål för sin verksamhet. Kravet på god ekonomisk hushållning kan tolkas som ett lagstadgat effektivitetsmål (Regeringen, 2024).

2.3 New Public Management (NPM)

Offentlig förvaltning har länge associerats med så kallad Weberiansk byråkrati, hierarki och regelstyrning. Under mitten av 1980-talet opponerade sig flera ledande politiker i västvärlden, bland annat USA:s dåvarande president Ronald Reagan och Storbritanniens premiärminister Margaret Thatcher, mot den ortodoxa styrningen av offentlig sektor. Mot bakgrund av ett behov av att skapa balans i den offentliga ekonomin och öka legitimiteten inom offentlig sektor inleddes ett paradigmskifte som på ett revolutionerande sätt kom att förändra synen på styrning av offentlig sektor (Liff, 2015). I motsats till den traditionella styrningen blev principer hämtade från näringslivet vägledande i syfte att öka effektiviteten i offentlig verksamhet (Osborne, 2006). Detta styrideal fick ett stort genomslag under 1980-talet och namngavs första gången år 1991 av den brittiske statsvetaren Christopher Hood som New Public Management (NPM) (Hood, 1991).

2.3.1 Hoods (1991) sju doktriner

Hood (1991) sammanfattade i en inflytelserik artikel principerna bakom NPM med utgångspunkt i vad han valde att benämna som sju doktriner (här med översättning och tolkning av Louise Bringselius, 2015).

- 1) *“Offentliga organisationer ska ledas av särskilda opolitiska förvaltningschefer med omfattande handlingsutrymme”*. Denna doktrin speglar den modell med fristående myndigheter som bland annat finns i Sverige.
- 2) *“I styrningen av förvaltningen ska prestationsmätning vara central och denna mätning ska huvudsakligen bygga på tydliga, kvantifierbara mått”*. Denna andra doktrin har ett naturligt samband med föregående koncept och innebär en tonvikt vid decentralisering, prestationsmätning och målstyrning snarare än centralisering och processtyrning (regelstyrning).
- 3) *“Inom myndigheter ska man delegera resultatansvar till lokala enheter”*.
- 4) *“Det offentliga uppdraget ska fördelas på en mängd mer eller mindre självständiga organisationer”*.
- 5) *“Man ska sträva efter konkurrens mellan organisationer i förvaltningen”*. Denna och föregående doktrin avser avreglering av marknader, en trend som varit tydlig inte minst i Sverige under de senaste decennierna.
- 6) *“Styrning och ledning i privat sektor ska fungera som förebild för offentlig verksamhet”*. (Idén att offentlig sektor bör organiseras och styras utifrån samma logik som privat sektor).

- 7) *“Ekonomisk återhållsamhet ska prioriteras”*. Denna formulering ger uttryck för en strävan efter effektiv resursanvändning i den offentliga förvaltningen (Hood, 1991).

Bringselius (2015) delar förenklat upp doktrinerna i tre kategorier baserat på de idéer och värderingar som ligger till grund för dem. Den första delen (doktrin 1, 3 och 6) är ett uttryck för *managerialism* (New Managerialism), vilket betonar vikten av lokala och politiskt neutrala chefer som ges stor handlingsfrihet att utöva ledarskap med den privata sektorn som förebild. Den andra delen, som representeras av doktrin 2, 4 och 5, ger uttryck för den politiska ideologin *nyliberalism*, som betonar konkurrensutsättning och avreglering. Den tredje delen är *ekonomismen*, som representeras av den sjunde doktrinen. Innebörden av *ekonomism* är att ekonomisk återhållsamhet, att hushålla med resurser, är överordnat andra värden i samband med beslutsfattande. Managerialism utspelar sig primärt inom de organisatoriska gränserna, medan nyliberala strömningar snarare synliggörs ur ett samhällsövergripande perspektiv. Ekonomismen är relevant inom båda analysnivåerna. Bringselius menar att det finns en inneboende motsättning mellan flera av Hoods doktriner med avseende på effekterna av deras tillämpning, exempelvis i fallet doktrin 1 och 3. Doktrin 1 innebär en försvagning av den professionella autonomin genom en betoning på chefskapet, medan doktrin 3 snarare förespråkar delegering (Bringselius, 2015).

2.3.2 Kompletterande forskning

Konceptet NPM har fått mycket uppmärksamhet i forskningslitteraturen, och Hoods tolkning av det som ett paraplybegrepp har uppmuntrat akademiker att använda det för att beskriva åtskilliga empiriska fenomen (Funck & Karlsson, 2019). Att ett flertal aktörer gjort anspråk på att definiera begreppet, med varierande tonvikt vid de styrningsideal som representeras av de olika doktrinerna, betonades av Hood redan år 1991. Denhardt & Denhardt (2000) beskriver NPM som ett “kluster” av idéer och praktiker vars kärna ligger i ambitionen att tillämpa affärsmässiga förhållningssätt i offentlig sektor. I en litteraturöversikt gjord av Funck och Karlsson (2019) konstateras att NPM med tiden har utvecklats till att primärt förknippas med doktrin 3 och 4, det vill säga målstyrning och decentralisering. Innebörden av NPM anses inte vara begränsad till implementeringen av diverse styrtekniker, utan utvidgas till att även omfatta värderingar med ursprung i den privata sektorn (Denhardt & Denhardt, 2000). Vissa hävdar att den fragmenterade innebörden har urholkat begreppets användbarhet i en sådan utsträckning att det blivit i praktiken betydelselöst (Funck & Karlsson, 2019). Trots begreppets diffusa natur uppvisar de flesta forskare konsensus om att NPM åtminstone kan definieras som *“ansatsen att implementera styrningsidéer från den privata sektorn i den offentliga sektorn”* (Lapuente & Van de Walle, 2020).

2.3.3 Kritik mot NPM

Omfattande kritik har riktats mot konceptet NPM och dess associerade styrformer, särskilt i kontexten välfärd. Ett exempel på detta är att metoder och målsättningar hämtade från privat sektor anses stå i konflikt med de grundläggande värderingar som bör råda inom offentlig sektor (Lapuente & Van de Walle, 2020). Somliga hävdar att styrning och ledning inom offentlig sektor varken kan, eller ska, jämföras med transaktioner på en konkurrensutsatt marknad, eftersom offentlig sektors syfte är att skapa samhällsvärde och inte att köpa och sälja varor (Funck & Karlsson, 2018). NPM har även kritiserats för att ett för stort fokus på mätning och utvärdering medför att medarbetares kompetens, erfarenhet och omdöme inte tas tillvara (Brorström, 2022). Det framhålls att externa incitament, såsom prestationsmätning, tenderar att underminera professionella normer (Molander, 2017).

Den otydlighet som är förknippad med begreppet i sig har också varit föremål för diskussion. Bringselius (2015) tror att NPM har fått ett så stort genomslag eftersom människor attraheras av "eleganta" teorier med en slagkraftig etikett som gör anspråk på att förklara komplexa fenomen (Bringselius, 2015). Trots kritiken har NPM haft ett stort inflytande i synnerhet i Sverige (Hood, 1995). Kommunala bolag och privatiseringar har ökat kraftigt, särskilt inom den kommunala sektorn, och inslag av offentlig upphandling har ökat till följd av större koncentration på det som anses vara kärnverksamheter inom offentlig sektor. Språkbruket har i större utsträckning färgats av begrepp som "kund", "konsument av välfärdstjänster" och liknande. Även kommunaliseringen (successivt utvidgat kommunalt ansvar) har tydliga likheter med NPM (decentralisering och delegering av ansvar), även om processen mot kommunalt självstyre påbörjades tidigare än så i Sverige. Konkreta exempel på inhemska reformer tydligt inspirerade av NPM är individuell lönesättning, skolpeng, det fria vårdvalet och assistansersättningen med total frihet att välja utförare (Molander, 2017).

2.4 Tillitsbaserad styrning och ledning (TSL)

Under 2010-talet tilltog kritiken mot styrningen av offentlig sektor i Sverige. En omtalad artikelserie publicerades i Dagens Nyheter av Maciej Zaremba, som anklagade styrningen inom hälso- och sjukvården för att ha bidragit till felbehandling av patienter. Framför allt prestationsbaserad resursfördelning på sjukhus pekades ut som en orsak till att patienter inte fick den hjälp de behövde (Siverbo, 2022). Denna artikelserie blev startskottet för en offentlig debatt där forskare och yrkesverksamma vittnade om en omfattande detaljstyrning som anklagades för att undergräva flexibilitet, kvalitet och arbetsglädje, samt en försvagning av "*de klassiska professionernas roll och position*" (Bringselius, 2017, s. 5). Styrningen beskylldes generellt för att begränsa aktörers handlingsutrymme, skapa förutsättningar för suboptimering och motverka innovation och utveckling (Bringselius, 2017).

Som ett svar på de oönskade sidoeffekter som NPM påstods ha fört med sig började regeringen under 2010-talet att utreda möjligheterna till en förändring av den offentliga sektorns styrning. Under 2015 inleddes en utredning som 2016 lämnades över till Tillitsdelegationen (Siverbo,

2022). Syftet med delegationen var att utreda möjligheterna att begränsa den formella styrningen och i högre utsträckning förlita sig på medarbetares kompetens och omdöme. Förhoppningen var att minska den administrativa bördan och därigenom mota de icke önskvärda resultaten av NPM. I samband med denna process myntades begreppet tillitsbaserad styrning och ledning (TSL) (Siverbo, 2022).

2.4.1 Bringselius (2017) sju principer

Louise Bringselius, forskningsledare för Tillitsdelegationen, har varit tongivande och drivande i debatten kring TSL. Bringselius har utvecklat ett ramverk för TSL bestående av tre hörnstenar inom det företagsekonomiska området – kultur, organisation och styrning. Bringselius (2017) föreslår två definitioner av tillit i kontexten TSL, där en av dem har en mer praktisk innebörd; ”*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*” (Bringselius, 2017, s. 17). Vidare delar Bringselius in konceptet TSL i sju principer som knyter an till målsättningarna med synsättet.

- 1) *Tillit*. Syftet med ordet tillit i detta sammanhang är att understryka vikten av informella styrmedel, det vill säga kultur, värderingar och attityder. I stället för att utgå från misstro i relationer mellan människor och institutioner, förespråkar Bringselius ett förhållningssätt som i stället baseras på uppfattningen att människor både kan och vill prestera.
- 2) *Brukarfokus*. Denna princip antyder att medborgarens behov ska stå i fokus och lägger alltså tonvikten vid kärnverksamheten.
- 3) *Öppenhet*. Denna princip betonar vikten av en kultur som präglas av transparens och där oliktankande uppmuntras.
- 4) *Stöd*. Administrativa funktioner, chefer med mera agerar stöd åt den operativa verksamheten i syfte att skapa förutsättningar för ett bra möte med brukaren.
- 5) *Delegering*. Beslutsfattandet ska ske på en nivå så nära brukaren som möjligt, där såväl medarbetare som brukare är involverade i processen.
- 6) *Samverkan*. Betonar helhetssyn och samarbete över organisatoriska gränser.
- 7) *Kunskap*. Innebär att kunskapsutveckling och -spridning ska premieras (Bringselius, 2017).

Som exempel på hur dessa principer kan integreras i den praktiska styrningen ger Bringselius en begränsning av antalet mål, indikationer och regelverk, att involvera medarbetare i beslutsfattande, minskad detaljstyrning och löpande kunskapsutveckling. Övergripande mål är att föredra, eftersom ett för stort antal delmål riskerar att skapa splittring och leda till att riktningen förloras (Bringselius, 2017). En grundläggande grundbult i TSL är tilliten mellan den politiska huvudmannen och förvaltningen, där politiken bör undvika att detaljstyra

verksamheten utan i stället skapa utrymme och flexibilitet för förvaltningen att styra och leda verksamheten utifrån övergripande målsättningar. Detta skapar förutsättningar för tillit även längre ner i styrkedjan. Bringselius (2017) betonar dock att TSL inte innebär att medarbetare ska kunna ägna sig åt fritt valt arbete, utan att styrning och ansvarsfördelning fortfarande är självklara inslag i fungerande organisationer. Vidare understryks att tillit inte nödvändigtvis är en motsats till kontroll utan att tillit och kontroll ofta går hand i hand (Bringselius, 2017).

2.4.2 Kompletterande forskning

Enligt Bringselius (2017) kan TSL, och NPM, även förstås genom Freidsons (2001) tre styrprinciper *marknad*, *byråkrati* och *profession*. Under de senaste åren har den offentliga sektorn präglats av marknadstänkande, där privat sektor använts som förebild. Krav på juridiska regelverk, rättssäkerhet och relaterade områden tillhör byråkratins område. Dessa frågor faller idag under parollen *New Weberian State*, en parallell styrtrend. De tre logikerna kan sägas fokusera på olika aspekter av ekonomistyrning; *output* (resultat), *process* (hantering) och *input* (rekrytering), och är förankrade i olika teoretiska inriktningar. En liknande indelning har gjorts av Adler (2001), där styrmekanismerna *pris*, *auktoritet* och *tillit* knyts till idealen *marknad*, *hierarki* och *gemenskap*. Adler (2001) menar att tillit har särskilt goda förutsättningar att gynna arbetet i kunskapsintensiva verksamheter och att egenskapen kommer att bli ett alltmer viktigt inslag i organisationer (Bringselius, 2017).

Till skillnad från Hoods (1991) sju doktriner, som är resultatet av observationer, är Bringselius (2017) principer handlingsanvisningar som bygger på teori. För att dessa ska kunna omsättas i en analysmodell kompletteras därför ramverket med insikter från forskare som studerat tillämpningen av TSL i praktiken. Siverbo (2022) förtydligar Bringselius (2017) principer med några centrala utgångspunkter för TSL. TSL kan sammanfattas som ett värderingsstyrt ledarskap, där en viktig utgångspunkt är att administrativa funktioners uppgift är att stödja, inte kontrollera. Vidare betonas vikten av en "tillitsvärdig" arbetsstyrka, vilket säkerställs genom noggrann rekrytering och fokus på medarbetarnas kompetens, välvilja och lärande. Verksamhetens syfte och medborgarens behov ska stå i fokus, med tonvikt vid helhetsperspektiv och långsiktighet. Mål och mått ska användas i syfte att stimulera organisatoriskt lärande i stället för att utkräva ansvar (Siverbo, 2022).

Tillitsdelegationens arbete kan ses som ett uttryck för den rörelse som internationellt benämns som "post-NPM", det vill säga framväxten av alternativa idéer kring styrning av offentlig sektor (Siverbo, 2022). I ljuset av denna utveckling har NPM kommit att förknippas med ett stort fokus på inre effektivitet, det vill säga ökad produktivitet och kostnadseffektivitet. Detta ensidiga fokus på effektivitet är också en grundläggande kritik mot NPM; att ambitionen att minimera kostnader har varit så stark att medvetenheten om samhällsliga konsekvenser överkuggats. En gemensam nämnare för de reformer som vuxit fram post-NPM tycks vara en strävan efter att

återgå till att fokusera på den yttre effektiviteten, det vill säga syftet med det offentliga uppdraget (Funck & Karlsson, 2018).

2.4.3 Kritik mot TSL

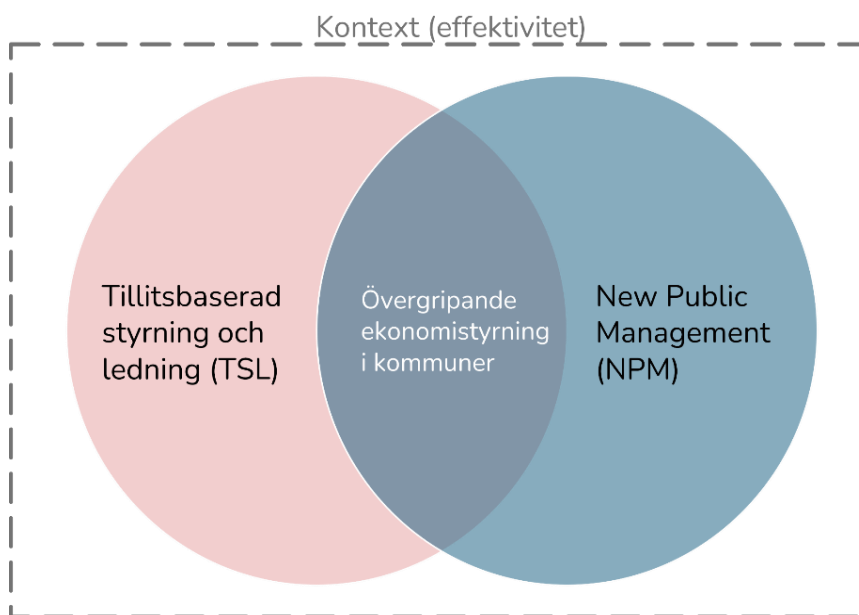
Det grundläggande syftet med TSL, liksom NPM, är att öka effektiviteten i verksamheten – vilket bekräftas av att TSL, liksom NPM, vuxit fram ur ett antagande om att befintlig styrning är ineffektiv. Genom tillämpningen av TSL kan ett effektivt resursutnyttjande befrämjas, eftersom kostnaderna för administration, uppföljning, kontroll och så vidare minskar (Siverbo, 2022). TSL har idag, enligt en undersökning utförd 2022 av Kommunforskning i Västsverige, anammats i stora delar av kommunsektorn. Men även TSL har mötts av kritik. Liksom NPM, har tillit som koncept anklagats för att vara abstrakt, vagt och undflyende, någonting som inte konkretiserats (Siverbo, 2022). Enligt Brorström (2022) kan tillit betraktas som en ”informell institution” som inte går att beordra, vilket urholkar användbarheten av styrmodellen. Tillit är också skört, och kan snabbt raseras om misstag begås (Brorström, 2022). Bakgrunden till Tillitsdelegationens arbete var antagandet att befintlig styrning av offentlig sektor leder till negativa psykosociala effekter. Huruvida detta är en korrekt återgivning av verkliga förhållanden ifrågasätts av Siverbo (2022). På samma sätt ifrågasätts potentialen för TSL att skapa motsvarande positiva effekter. Det finns en risk att negativa effekter av styrning överdrivs, eftersom vissa indikationer tyder på att styrning även kan vara positiv och spela en möjliggörande roll för chefer såväl som medarbetare (Siverbo, 2022).

2.6 Sammanfattning av referensram

Effektivitet är ett övergripande mål för offentlig verksamhet. Begreppet effektivitet omfattar tre dimensioner; volym, kostnad och kvalitet. Detta kan ställas i kontrast mot begreppet produktivitet, som endast tar hänsyn till volym och kostnad. Inre effektivitet tar sikte på de interna processerna, medan yttre effektivitet fokuserar på det övergripande syftet med verksamheten. Organisationer, så även kommuner, använder sig av ekonomistyrning för att uppnå mål. Ekonomistyrning kan delas in i ett antal kategorier. Exempelvis kan ekonomistyrning ta sikte på resultat, processer eller rekrytering. Sverige består av 290 kommuner, som bär ansvaret för lokal samhällsservice såsom grundskola och äldreomsorg. I kommuner är budgeten ett betydelsefullt styrmedel, och det finns även lagar och regler som kommuner måste förhålla sig till. Inom ramen för lagstiftning, som bland annat ställer krav på god ekonomisk hushållning och upprättandet av en årlig budget och plan för verksamheten, sätter kommuner sina egna mål. Kommuner är politiskt styrda där kommunfullmäktige utgör det högsta beslutande organet. Kommunfullmäktige utser i sin tur kommunstyrelse samt nämnder, som har det övergripande ansvaret för förvaltningen.

Styrningen i offentlig verksamhet har varit föremål för flera trender, där det återkommande motivet varit att öka effektiviteten. Under 80-talet växte New Public Management, även kallat NPM, fram som en motreaktion mot dåtidens regelstyrning och byråkrati. Under 2010-talet ledde kritik mot de effekter NPM fört med sig att en ny styrfilosofi, tillitsbaserad styrning och ledning (TSL) uppstod. Rent vetenskapligt är varken NPM eller TSL att betrakta som entydiga begrepp varigenom empiriska fenomen med lätthet kan etiketteras. Utifrån ett akademiskt perspektiv kan NPM beskrivas som ett samlingsnamn på en uppsättning spretiga idéer, där de flesta ytterst vilar på uppfattningen att tillämpningen av tankesätt, terminologi och styrmedel hämtade från näringslivet leder till en mer effektiv styrning av offentlig sektor. En central egenskap för NPM, som varit föremål för omfattande kritik, är ett tydligt fokus på inre effektivitet i enskilda verksamheter, det vill säga att minimera kostnader.

TSL utgår i stället från att mindre detaljstyrning och ett ökat handlingsutrymme i mötet med medborgaren leder till effektivitet, både genom högre kvalitet och minskade kostnader för administration. TSL fokuserar, i likhet med andra reformer på spektrumet post-NPM, på yttre effektivitet, det vill säga kvaliteten på offentliga tjänster ur brukarens perspektiv. Såväl NPM som TSL har fötts ur ambitioner om att öka effektiviteten i offentlig verksamhet, men vilar på skilda antaganden om vilka faktorer som driver effektivitet och delvis även vilken typ av effektivitet som bör eftersträvas. NPM använder näringslivet som förebild och TSL förespråkar att organisationer i högre grad tar tillvara yrkesprofessionellas omdöme och erfarenhet, vilket står i konflikt med den managerialism som NPM generellt sett förknippas med. Det är dock viktigt att vara medveten om att NPM och TSL inte är varandras motpoler i samtliga avseenden, utan att koncepten i viss mån överlappar. Såväl NPM som TSL förespråkar exempelvis decentralisering, och TSL förespråkar inte total avsaknad av kontroll utan snarare en balans mellan tillit och kontroll.



Figur 1: *Egen sammanfattande illustration av relationen mellan de element som beskrivs i referensramen. Genoms kärningen representerar det forskningsgap som utgör fokusområdet för denna studie, det vill säga vilka inslag som finns av respektive styrfilosofi i kommuners ekonomistyrning.*

3. Metod

I detta avsnitt beskrivs, mot bakgrund av studiens syfte och frågeställning, val av forskningsdesign, undersökningens genomförande och avvägningar kopplade till metodval. Avsnittet innehåller även en kritisk reflektion där möjliga begränsningar belyses.

3.1 Forskningsdesign

Syftet med denna studie är att erhålla en förståelse för hur styrfilosofierna New Public Management (NPM) respektive tillitsbaserad styrning och ledning (TSL) kommer till uttryck i den övergripande ekonomistyrningen för kommunal verksamhet. Undersökningen följer en komparativ design och ett kvalitativt angreppssätt. En komparativ, eller jämförande, design tar karaktären av en multipel fallstudie, och innebär i korthet användandet av mer eller mindre identiska metoder för att studera två eller fler olikartade fall. En grundläggande egenskap för den komparativa designen är dess förmåga att få potentiellt kontrasterande resultat att fungera som en utgångspunkt för teoretiska reflektioner. En komparativ ansats förutsätter att en djupare förståelse för en företeelse kan erhållas genom att den jämförs i förhållande till två eller fler skilda fall (Bryman & Bell, 2017).

En komparativ ansats bedömdes ändamålsenlig av hänsyn till syftet med undersökningen – att skapa en djuplodande förståelse för företeelserna NPM respektive TSL, eftersom det tycks lättare att bedöma i vilken utsträckning dessa förekommer i styrande dokument när flera dokument ställs i relation med varandra. “Detaljstyrning” är ett exempel på fenomen som bedöms lämpligt för en komparativ jämförelse, eftersom aktörer i forskningslitteraturen inte definierar begreppet i absoluta termer utan ofta använder det i syfte att motivera minskad styrning eller beskriva NPM. Vidare tar studien avstamp i en kvalitativ forskningsstrategi, vilket innebär att tonvikten vid dataanalys ligger vid ord och “mjuka värden” snarare än siffror. Kvalitativ forskning är lämpligt när syftet med en studie är tolkning och förståelse snarare än objektiv information om mängd, frekvens, korrelation och kausalitet (Patel & Davidsson, 2017), vilket stämmer väl överens med denna studies syfte.

3.2 Urval och avgränsningar

Denna studie har följt ett målstyrt urval, vilket innebär att forskningsfrågorna ligger till grund för valet av analysobjekt (Bryman & Bell, 2017). Eftersom formuleringen av syfte och frågeställning i denna undersökning tog sin utgångspunkt i samhällsrelevans, valdes Sveriges tre, med avseende på folkmängd, största kommuner ut att ligga till grund för undersökningen (Stockholms stad, Göteborgs stad och Malmö stad). Tre undersökningsobjekt bedömdes tillräckligt med avseende på undersökningens planerade omfattning. Anledningen till att de tre största kommunerna undersöktes är för att de representerar en förhållandevis stor

andel av befolkningen och den ekonomiska aktiviteten i samhället givet antalet undersökningsobjekt, vilket gör resultatet mer relevant ur ett samhällsligt perspektiv än om tre mindre kommuner hade analyserats. Vidare avgränsades studien till att studera budgetdokument, eftersom budgeten, där också planen för verksamheten ingår, är det viktigaste styrande dokumentet i en kommun (Siverbo, 2023), något som också framgår på respektive kommuns webbplats. Att budget och plan för verksamheten är ett krav enligt kommunallagen pekar också på den särskilda betydelsen av detta dokument (SFS 2017:725).

Kommun	Folkmängd 2023	Budgeterade utgifter 2024 (miljoner kr)
Stockholm	988 943	58 092
Göteborg	604 616	41 549
Malmö	362 133	25 399

Tabell 1: *Befolkningsstatistik från Statistiska Centralbyrån (SCB, 2024) och ekonomiska uppgifter från budgetdokument (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).*

Eftersom analysen följde en kvalitativ ansats analyserades inte kvantitativa data såsom innehållet i finansiella rapporter eller avsnitt som såg likadana ut för samtliga kommuner. Riktlinjer för god ekonomisk hushållning är exempelvis ett krav enligt lag. Att fokusera på avsnitt där kommuner själva haft frihet att utforma innehållet bedömdes ge en mer rättvisande bild av vilken styrfilosofi som dominerar. I dokumentet används ordet “budgetdokument” i stället för budget, för att betona att fokus inte ligger på de finansiella rapporterna utan dokumentet i sin helhet, inklusive plan för verksamheten.

Undersökningen avgränsades till att studera kärnverksamheterna, det vill säga främst äldreomsorg, socialtjänst samt utbildning. Motiveringen till att avgränsa studien var att inom ramen för studiens omfattning ha möjlighet att göra en djupare analys, något som bedömdes nödvändigt av hänsyn till den teoretiska komplexiteten. Att välja just kärnverksamheterna som utgångspunkt motiverades av att skillnaderna mellan styrfilosofierna bedömdes vara mest relevanta för dessa verksamheter och därmed lättare att identifiera. Tillit är någonting som berör människor, och det är i kärnverksamheterna som mötena med kommuninvånare i störst utsträckning sker. Även delar av budgetdokumenten som inte avser kärnverksamheter men indirekt påverkar dessa verksamheter analyserades, såsom kommunstyrelsens uppgifter (kommunstyrelsen har en samordnande roll). För de budgetdokument som inte är strukturerade utifrån nämnd-basis analyserades de avsnitt som berörde nämnder med koppling till kärnverksamheterna för att skapa jämförbarhet.

3.3 Datainsamling

Den empiriska undersökningen tog avstamp i en dokumentstudie, där objekten utgjordes av offentligt tillgängliga dokument. Datainsamlingen inkluderade även en litteraturgenomgång, där det empiriska underlaget kompletterades med forskningslitteratur för att skapa en teoretisk förankring.

3.3.1 Litteraturgenomgång

För att definiera innebörden av centrala begrepp och skapa en teoretisk utgångspunkt för de områden som berörs av studiens syfte och frågeställningar inleddes undersökningen med en genomgång av aktuell forskningslitteratur på respektive tema. Dessa teman utgjordes av allmänna teorier om ekonomistyrning och styrning i kommunal kontext samt mer ingående om New Public Management (NPM) och tillitsbaserad styrning och ledning (TSL). För att skapa en överblick över forskningsläget inhämtades sekundärdata i form av forskningsartiklar med hjälp av sökningar på nyckelord i framför allt databasen Google Scholar, men även med hjälp av Göteborgs universitetsbiblioteks egen söktjänst Supersök. Artiklarnas relevans bedömdes på grundval av antal år sedan publicering och citeringar – initialt lästes flertalet forskningsartiklar för att urskilja återkommande källor. Genom detta tillvägagångssätt skapades en uppfattning om vilka artiklar som var att betrakta som inflytelserika.

De sökord och -formuleringar som användes mest i den initiala datainsamlingen var *public sector performance, management control systems, MCS, styrning, offentlig förvaltning, offentlig sektor, produktivitet, effektivitet, tillitsbaserad styrning, trust based governance, New Public Management*. Endast artiklar som var peer reviewed inkluderades för att säkerställa tillförlitlighet. För de områden som behandlades översiktligt användes kurslitteratur, eftersom syftet var att tillhandahålla en summering och inblick i ämnet snarare än att fördjupa kunskapen inom specifika teorier. I avsnittet om kommunal förvaltning användes främst offentliga källor, såsom webbplatsen för branschorganisationen för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), då dessa källor bedömdes ge en rättvisande bild av riktlinjer för styrning i kommuner. Under studien togs även del av relevant lagstiftning via databasen JUNO.

3.3.2 Dokumentstudie

Dokument är en benämning på tryckt eller nedskrivnen information och den kan användas för att besvara frågeställningar rörande faktiska förhållanden (Patel och Davidsson, 2019). Dokumentstudien skiljer sig från litteraturstudien genom att inte bara forskningsartiklar utan även övriga dokument inryms i begreppet. En klar fördel med dokumentstudier i jämförelse med intervjustudier är tillgängligheten samt att det är enklare att inhämta en övertygande mängd

empiriskt material (Funck & Karlsson, 2021). En fördel med offentliga dokument är att de inte är skapade i något specifikt forskningssyfte och att innehållet därför kan förutsättas vara opåverkat av intentioner att vilja framställa information på ett visst sätt (Bryman & Bell, 2017). Nackdelen är att själva analysen och bearbetningen i regel är mer tidskrävande än vid en intervjustudie (Funck & Karlsson, 2021).

Syftet med studien var att undersöka i vilken utsträckning de två styrfilosofierna New Public Management (NPM) respektive tillitsbaserad styrning och ledning (TSL) kommer till uttryck i den övergripande ekonomistyrningen för kommuner. Insamlingen av empiri inleddes med att budgetdokument avseende år 2024 hämtades för Sveriges tre största kommuner (dessa är tillgängliga för allmänheten enligt 8 kap. KL) från respektive kommuns webbplats. Därefter utfördes en kvalitativ innehållsanalys baserat på den analysmodell som presenteras i nästa avsnitt. De identifierade nyckelområdena i analysmodellen användes som utgångspunkt vid innehållsanalysen och agerade vägledning vid valet av vilka delar som skulle inkluderas i resultatet. För att öka objektiviteten och minska risken för att viktiga delar förbisågs gjordes varje författare en självständig analys, där de viktigaste observationerna sammanfattades.

Varje kvalitativt forskningsproblem kräver ett unikt angreppssätt. Det är vanligt att forskare utformar och tillämpar egna tolkningar av kvalitativ metod (Patel & Davidsson, 2019). Eftersom Stockholms stads budgetdokument består av stora mängder text, var det nödvändigt att begränsa analysen av dokumenten till utvalda delar. Ambitionen, och utmaningen, var att uppnå generaliserbarhet – det vill säga att de utvalda delarna representerar generella mönster i hela dokumentet och därför kan användas som underlag för att dra slutsatser. För att säkerställa generaliserbarhet lästes dokumenten först översiktligt för att få en överblick över kompositionen, identifiera eventuell systematik och hitta likheter och skillnader mellan analysobjekten. Nyckelordssökning (se bilaga 2 för förteckning över använda nyckelord) användes som stöd för att identifiera relevanta skrivelser i dokumentet samt få en uppfattning om i vilken utsträckning vissa element betonades. För att söka information om ett visst ämne, exempelvis synen på personal, användes flera synonymer såsom “medarbetare”, “anställda” och “personal”.

Det inledande arbetet utmynnade i att en gemensam systematik kunde identifieras – samtliga budgetdokument inleddes med ett förord som sedan översätts i allmänna visioner och övergripande verksamhetsmål, vilka i sin tur bryts ner i mer verksamhetsnära mål och uppdrag. Kommunstyrelsens ansvar, direktiv för samtliga nämnder och bolagsstyrelser, allmänna ekonomiska förutsättningar, ekonomisk analys, beslutad skattesats samt riktlinjer för god ekonomisk hushållning behandlas alltid i separata avsnitt, likaså budgeterade finansiella rapporter. Respektive budgetdokument är därutöver kategoriserat i olika avsnitt med utgångspunkt i skilda kriterier (mål, verksamhetsområden eller nämnder), där man kontinuerligt hänvisar till verksamhetsmålen. Stockholms stads budgetdokument utgår från de olika nämnderna, Göteborgs stads budgetdokument tar sin utgångspunkt i verksamhetsområden (exempelvis grundskola) och Malmö stads budgetdokument baseras på de övergripande målen

för verksamheten. Innehållet i avsnitten följer dock en inbördes logik som är gemensam för samtliga budgetdokument, där den övergripande strategiska inriktningen översätts i mål och anvisningar i form av direktiv, uppdrag och nyckeltal (i förekommande fall). Vad man väljer att benämna mål och riktlinjer varierar, men samtliga avsnitt följer samma grundläggande struktur där de övergripande målen utgör en röd tråd. I Stockholms stads budgetdokument redogörs även för respektive nämnds specifika ansvarsområden.

För att skapa jämförbarhet och säkerställa en jämförelse på "lika villkor" analyserades element som ingick i samtliga analysobjekt, det vill säga inriktning, mål, direktiv och uppdrag för respektive verksamhetsområde. Samtidigt utelämnades element vars innehåll på grund av lagstiftning eller annan reglering inte skiljde sig märkbart mellan analysobjekten, exempelvis avsnitten om god ekonomisk hushållning. Syftet med studien var att undersöka hur styrfilosofier *kommer till uttryck i den övergripande ekonomistyrningen i kommuner*. Därför analyserades inte bara innehållet i konkreta mål och indikationer (taktisk styrning), vilket troligtvis hade varit adekvat om syftet hade varit att undersöka effekter av ekonomistyrning, utan även strategisk styrning. Skrivelser som inrymdes i begreppet strategisk styrning bedömdes viktiga att inkludera för att identifiera värderingar och tankesätt, även om deras styrande effekt är begränsad.

Kommunövergripande förutsättningar, visioner, strategisk inriktning och så vidare inkluderades inte exklusivt utan förutsattes ingå underförstått i inriktning och de mål som upprättats för varje verksamhetsområde. Eftersom analysen var avgränsad till kärnverksamheterna vård och omsorg samt utbildning analyserades endast delar med koppling till dessa verksamhetsområden. I praktiken innebar det att studien koncentrerades på direktiv och inriktning för nämnderna. Denna avgränsning ger uttryck för en intresseavvägning mellan ambitionen att inhämta tillräckligt underlag för att dra generella slutsatser som innehållet i dokumentet och samtidigt undvika att informationsmängden blir alltför överväldigande och oöverskådlig på bekostnad av precision. I avsnittet för resultat sammanfattades analyserad text baserat på analysmodellens temaområden och citat som bedömdes relevanta lyftes särskilt.

3.3.3 Etik

Vetenskapsrådet har formulerat fyra övergripande krav att ta hänsyn till vid forskning för att säkerställa att den bedrivs på ett sätt som är acceptabelt ur en etisk synpunkt. Dessa benämns som informationskrav, samtyckeskrav, konfidentialitetskrav och nyttjandekrav. Innebörden av dessa krav är att forskaren ska informera de berörda om syftet med undersökningen, låta de involverade bestämma själva över sin medverkan, eftersträva högsta möjliga konfidentialitet vid behandlingen av personuppgifter och endast använda insamlade uppgifter för forskningsändamål (Patel & Davidsson, 2019). Eftersom denna studie avser offentligt tillgängliga dokument bedömdes att insamlingen och bearbetningen av data inte gjorts på ett sätt som strider mot något av dessa krav.

3.4 Dataanalys

Dokumentet har analyserats med hjälp av en kvalitativ innehållsanalys. Grundtanken med en kvalitativ innehållsanalys är att stora mängder text kategoriseras på basis av ett visst innehåll eller kontextuell mening, där kategorierna kan representera explicita såväl som implicita budskap. Betoningen på helheten skiljer den kvalitativa innehållsanalysen från den kvantitativa, som oftast är begränsad till att räkna förekomsten av ord eller dylikt (Funck & Karlsson, 2021). En kvalitativ innehållsanalys bedömdes mer lämplig än en kvantitativ innehållsanalys i denna studie, eftersom förståelsen för teorierna New Public Management respektive tillitsbaserad styrning bedömdes kräva en mer djupgående analys än att räkna ord. Styrfilosofierna är härrör från olika värderingar och idéer som inte fångas genom enskilda ord eller formuleringar utan genom att dra slutsatser om en helhet, där faktorer som synsätt, antaganden och föreställningar om orsak och verkan ingår. I nästa avsnitt presenteras den analysmodell som användes som utgångspunkt vid innehållsanalysen. Genom att utvidga analysen att omfatta mer än bara nyckelord var intentionen att fånga underliggande värderingar för att därigenom få en uppfattning om vilka värderingar som "internaliserats" och införlivats i budgetdokumenten för respektive kommun. Nyckelordssökning användes, men endast i syfte att hitta relevanta skrivelser och effektivisera analysen (se bilaga 2).

3.4.1 Analysmodell

Denna undersökning har strukturerats med utgångspunkt i en analysmodell bestående av de sex huvudområden där författarna, mot bakgrund av forskningsöversikten, identifierat de tydligaste skillnaderna mellan NPM och TSL. I framtagandet av denna modell användes Hoods sju doktriner (1991) och Bringselius (2017) ramverk som utgångspunkt tillsammans med sammanfattande insikter från samtida forskning. I fallet NPM fästes särskild vikt vid de doktriner som är mest relevanta ur ett organisatoriskt perspektiv (doktrin 1, 2, 6 och 7), vilket överensstämde med analysnivån för denna studie. Utöver att enbart beakta doktrinernas ordalydelser, beaktades de avvägningar, antaganden och värderingar som kan sägas ligga till grund för doktrinerna, vilka framgår av kompletterande litteratur om NPM. Exempel på detta är tonvikten vid inre effektivitet och förekomsten av vad kritiker benämner som detaljstyrning, egenskaper som bedömdes som viktiga kännetecken.

För att rama in TSL användes Bringselius ramverk (bestående av sju principer) som utgångspunkt, och i likhet med tolkningen av Hoods (1991) doktriner kompletterades principernas språkliga betydelse med den värdegrund TSL kan sägas vila på baserat på kompletterande litteratur, samt med vaksamhet om att det finns en viss otydlighet inbyggt i begreppet. Kärnan inom TSL sammanfattades som att fokus ligger på mötet med brukaren och att all detaljstyrning bör undvikas. Det faktum att TSL vuxit fram som en reaktion på NPM innebär att denna styrfilosofi skulle kunna betraktas som en påbyggnad, eller vidareutveckling, av de idéer som NPM bygger på. Detta beaktades vid framtagandet av analysmodellen, där de

olika elementen inte framställs som motsatser utan snarare faktorer som är kapabla att antingen existera enskilt eller samverka. Nedan följer analysmodellen i tabellform, där de viktigaste kännetecknen för respektive styrfilosofi baserat på sammanställd forskning sammanfattas.

Temat	New Public Management (NPM)	Tillitsbaserad styrning och ledning (TSL)
Allmänt	Större fokus på effektivitet som självständigt och överordnat mål	Större fokus på mötet mellan medarbetare och medborgare
Styrning	Större betoning på detaljstyrning	Större betoning på tillit till professionen
Ledning	Större betoning på kontroll	Större betoning på stöd
Medarbetare	Större fokus på målstyrning och uppföljning	Större fokus på noggrann rekrytering, "medledarskap" och kompetensutveckling
Medborgare	Större fokus på medborgare som kund eller konsument	Större fokus på medborgarens behov, inflytande och delaktighet

Tabell 2: Egen analysmodell.

3.4.2 Operationalisering

Analysmodellen innehåller temaområden. För att få en helhetsbild av i hur stor utsträckning innehållet i budgetdokumenten överensstämmer med respektive påstående kompletterades och förtydligades modellen med ett antal analysfrågor (se bilaga 1). När dessa frågor ställdes beaktades både explicita (exempelvis "tillitsbaserad styrning och ledning tillämpas") och implicita eller underförstådda ("de anställda behöver få handlingsutrymme för att kunna göra ett bra arbete") uttryck. Vidare gjordes åtskillnad mellan styrningens strategiska och taktiska nivå (inriktning respektive uppdrag/direktiv/aktiviteter). Utöver att fokusera på innehållet i dokumenten, noterades även vad de *inte* innehåller. Presentationen av resultatet gjordes inte i absoluta termer (ordet "resurseffektiv" förekommer ett visst antal gånger), utan objekten ställdes i relation till varandra när frågorna besvarades – exempelvis detaljstyrningen är större i Stockholms stad än i Göteborgs stad.

Innehållsanalysen i studien utgick från en förenklad analysmodell baserad på de viktigaste teoretiska insikterna. Det är viktigt att ha i åtanke att såväl NPM som TSL har kritiserats för att vara tvetydiga begrepp som dessutom till viss del är överlappande. TSL förespråkar inte total avsaknad av kontroll, utan balans mellan tillit och kontroll. Vid tillämpningen av analysmodellen var därför ambitionen att ställa innehållet i budgetdokumenten i relation till varandra snarare än att kategorisera dem var och en för sig, och därigenom identifiera tendenser och tankesätt. En svårighet med detta angreppssätt var att inte frestas att ta skrivelser ur sitt

sammanhang utan att använda analysmodellen som ett stöd för att identifiera större mönster. Ett exempel på detta är att inte bara beakta hur ofta ordet “effektivitet” förekommer i dokumenten (effektivitet är ju ett mål oavsett vilken ekonomistyrning som tillämpas) utan i vilka sammanhang. Effektivitet betraktas enligt NPM som ett centralt mål, medan frågan om effektivitet enligt TSL i stället tar sin utgångspunkt i professionens möte med medborgaren. Därför beaktades kontext särskilt vid analysen av dokumenten.

3.5 Metodreflektion

Då undersökningen är avgränsad till ett mindre antal kommuner kan den inte sägas ge en uttömmande och generell bild av vilket genomslag styrfilosofierna New Public Management och tillitsbaserad styrning och ledning haft. Det är också viktigt att understryka att undersökningen är avgränsad till den formella ekonomistyrningen och därför utelämnar eventuella informella element. På samma sätt är den begränsad till att undersöka den övergripande styrningen, och ger alltså ingen information om hur styrningen går till på nivåer längre ned i organisationerna. Detta är emellertid i linje med undersökningens syfte – att analysera den *övergripande* ekonomistyrningen. Det är styrningen på den strategiska och taktiska nivån som sätter ramen för styrning på den operativa nivån, genom en successiv konkretisering av visioner och mål (Brorström m.fl., 2014).

Varken NPM eller TSL är entydiga begrepp, varför analysen av de styrande dokumenten är sårbara för författarnas tolkningar av begreppens innebörd såväl som innehållet i dokumenten. Denna risk är särskilt relevant i denna studie, eftersom NPM och TSL är svårdefinierade begrepp, och analysen av de stundtals innehållsrika dokumenten har krävt flertalet avgränsningar och avvägningar. Subjektivitet är en generell svårighet förknippad med kvalitativ analys, liksom svårigheten att replikera och generalisera resultat. Kvalitativ forskning kritiserar också ofta för bristande transparens gällande tillvägagångssätt (Bryman & Bell, 2023). Trots ansatser att beskriva urvals- och analysprocessen så ingående som möjligt, kan det vara svårt att återge exakt vilka avväganden som ligger till grund för presentationen av resultatet. Här spelar individuella erfarenheter och uppfattningar en avgörande roll.

4. Empiri och analys

I detta avsnitt presenteras ett urval av insamlade data i enlighet med den metod som presenterades i avsnitt 3. Huvuddelen av avsnittet består av sammanfattande text där författarnas tolkningar blandas med utvalda citat. Observationerna är strukturerade i underrubriker baserade på analysmodellen.

4.1 Syn på effektivitet och tillit till professionen

Inledningsvis redogörs för de generella huvudlinjer som observerats i budgetdokumenten, baserat på de huvudsakliga kännetecknen för respektive styrfilosofi. I Stockholms stads budgetdokument anges uttryckligen att staden ska tillämpa tillitsbaserad styrning för samtliga av stadens verksamheter, samtidigt som inflytandet av tankesätt kopplade till NPM är tydligt. Ett exempel som belyser detta finns i avsnittet om kommunstyrelsens uppgifter;

“Tillitsbaserad styrning ska vara normen för stadens styrning och förtroendet till medarbetarnas kompetens ska vara högt. Staden ska genom hela verksamheten ha en helhetssyn i styrningen och ledningen. Medarbetarna ska ges handlingsutrymme och inflytande att, utifrån övergripande politiska mål och kostnadseffektivitet, bedriva och utveckla den kommunala verksamheten.” (Stockholms stad, 2023, s. 58)

I tillitsbaserad styrning och ledning är utgångspunkten att handlingsutrymme i mötet med medborgaren skapar kvalitet. I denna formulering uttrycks tillitsbaserad styrning i stället i kontexten kostnadseffektivitet och mål. Ett annat exempel på denna motsättning finns i avsnittet om stadsdelsnämndernas uppgifter;

“Stadsdelsnämnderna beslutar själva om en ändamålsenlig och effektiv organisation utifrån uppdraget och invånarnas behov med fokus på nyttomaximering av skattemedel. (...) Stadsdelsnämnderna ska samverka inom sina verksamhetsområden med varandra i syfte att lära, sprida goda exempel, utveckla effektiviteten och en för invånarna tillgänglig samhällsservice.” (Stockholms stad, 2023, s. 70)

I denna formulering finns inslag av element med tydlig koppling till Bringselius (2017) principer såsom vikten av organisatoriskt lärande, brukarfokus och samverkan, samtidigt som “nyttomaximering av skattemedel” och “ändamålsenlig och effektiv organisation” utgör utgångspunkten, syftet och vad som uppfattas som det “centrala”. Att effektivitet är det yttersta målet framgår även i delbudgeterna för respektive nämnd, där frasen “stadens verksamheter ska kontinuerligt arbeta för en effektiv verksamhet” upprepas. Sammantaget är kostnadsperspektivet närvarande i de flesta kontexter, vilket ger uttryck för Hoods (1991) sjunde doktrin och vad Bringselius (2015) refererar till som ekonomism. Diskrepansen mellan den explicita betoningen på tillit och innehållet i mål och aktiviteter syns också tydligt i nivån strategisk-taktisk styrning.

I avsnitten om äldreomsorg är betoningen på tillit tydlig i inriktningen, men inte i de anvisade aktiviteterna. På sida 86 anges att *“äldreomsorgen ska ha en tillitsbaserad styrning och uppföljning som baseras på behoven i olika stadsdelsnämnder och de äldres egen värdering av vad som är livskvalitet”* och på sida 87 att *“införandet av ramtid inom hemtjänsten är centralt för att stärka den enskildes möjlighet att påverka sin omsorg, men även för att förbättra medarbetarnas arbetsmiljö”*. I aktiviteterna som berör äldrenämnden ligger däremot tonvikten på exempelvis implementering av system, revidering av program och uppföljning av upphandlingar, där de äldres perspektiv inte nämns, vilket ger en indikation på prioriteringar i enlighet med NPM snarare än TSL.

Detsamma kan sägas om förskolan. Medarbetarnas yrkesskicklighet och kompetens lyfts på sida 76 som avgörande för kärnuppdraget (att ge varje barn möjlighet att utvecklas i riktning mot läroplanens mål), men aktiviteterna betonar snarare utredning, utvärdering, framtagande av strategier, genomförande av översyn med mera. Två exempel är *“revidera skolbiblioteksplanen”* och *“utreda möjligheterna att införa delad faktura i förskola och fritidshem”* (Stockholms stad, 2023, s. 156).

Varje avsnitt genomsyras av en stor mängd direktiv, aktiviteter och nyckeltal, där detaljnivån är betydligt högre än i Göteborgs stad och Malmö stad. Indikatorer saknas helt i budgetdokumenten för dessa städer (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023). Även det faktum att Stockholms stads budgetdokument består av flera hundra sidor talar för att idéerna bakom TSL inte fått något större genomslag på den övergripande nivån. Förekomsten av många mål och *“detaljstyrning”* är någonting NPM kritiserats för, och medförde vid studien av detta budgetdokument en klar svårighet att få överblick, eftersom mål och direktiv i många fall listades efter varandra på flera sidor. Budgetdokumentet kan dock inte sägas helt domineras av NPM. Samverkan över organisatoriska gränser berörs i stor utsträckning såväl i inriktningar som mål, vilket är i enlighet med Bringselius (2017) princip samverkan. Det finns även en del skrivelser som betonar brukarfokus och kompetensutveckling för medarbetare, ytterligare två av Bringselius (2017) principer.

I Göteborgs stad betonas tillit såväl explicit som implicit. Under det första avsnittet i budgetdokumentet, som handlar om ledning, styrning och mål, anges att antalet mål under 2024 har minskats jämfört med 2023 för att uppnå en tydligare målstyrning, förenklad uppföljning och ökad genomslagskraft. Det understryks att nämnder är skyldiga att utgå från befolkningens perspektiv i sitt arbete, och att samarbetet över förvaltningsgränser ska öka (Göteborgs stad, 2023). Dessa målsättningar har en tydlig koppling till TSL och Bringselius (2017) principer, vilka mer eller mindre citeras ordagrant i inledningen;

“Den tillitsbaserade styrningen ska fokusera på delegering, brukarfokus, öppenhet, stöd och samverkan. Styrning och systematiskt kvalitetsarbete som bara utgår ifrån mätbara data riskerar att leda till en ineffektiv organisation med omotiverat stor administration.” (Göteborgs stad, 2023, s. 7)

Överlag präglas budgetdokumentets innehåll av ett stort fokus på medborgare och medarbetare, och litet fokus på effektivitet, prestationsmätning och så vidare. Att budgetdokumentet samtidigt inte omfattar så många sidor, att det är övergripande till sin karaktär och inte innehåller så mycket detaljer talar också för att TSL fått ett stort inflytande. Värderingar kopplade till TSL syns inte bara i inriktningar utan även i de specifika uppdragen, vilket bekräftar ambitionen att implementera TSL i större utsträckning såsom anges i inledningen. Exempel på detta är *“identifiera administrativa uppgifter som bedöms möjliga att ta bort i syfte att frigöra tid och resurser till brukarnära arbete”* och *“uppdatera modellen för normmedvetet arbets sätt”* (s. 11). Samtidigt har de primära målen en tydlig koppling till TSL, där invånares och medarbetares perspektiv synliggörs och prioriteras (exempel: *“Göteborg ska vara en jämlik och trygg stad där alla invånare ges inflytande och möjlighet till delaktighet”*, s. 8) (Göteborgs stad, 2023).

Betoningen på tillitsbaserad styrning och ledning genomsyrar hela Malmö stads budgetdokument, explicit såväl som implicit. Avsnittet *En god organisation* inleds enligt följande;

“Malmö stads verksamheter möter Malmöbor på många olika sätt, i olika skeden av livet och genom flera olika funktioner och verksamheter. Genom tillit och en god arbetsmiljö för medarbetarna skapar kommunen förutsättningar för att Malmöborna alltid ska mötas av en god, likvärdig välfärd och samhällsservice där alla känner sig trygga och inkluderade – oavsett vem man är.” (Malmö stad, 2023, s. 24)

Målet berör Malmö stad som arbetsgivare och är därmed relevant för samtliga nämnder. Formuleringen ger uttryck för kärnan i det tankesätt som karaktäriserar TSL – att hög kvalitet skapas i mötet mellan medarbetare och medborgare, där tillit och god arbetsmiljö är självklara beståndsdelar. Formuleringen riktar fokus mot medborgarna i enlighet med Bringselius (2017) princip brukarfokus.

Ett exempel på en explicit formulering finns på sida 23, där det uttryckligen står att tillitsbaserad styrning ska vara norm i stadens verksamheter. Men ordet “tillit” förekommer bara sammanlagt fyra gånger i dokumentet, så merparten av de observerade uttrycken för TSL är implicita. Ett exempel på detta finns längre ned på samma sida, där det står att *“medarbetarnas yrkesmässiga erfarenhet och kunskap är avgörande för verksamhetens kvalitet”*. Denna formulering indikerar en övertygelse om att effektivitet uppnås genom medarbetarnas kompetens. Effektivitet framhålls sällan som ett isolerat mål, utan fokus ligger snarare på lyhördhet inför medborgarnas behov och tillvaratagande av medarbetarnas kompetens. I kontexten digitalisering framgår tydligt att effektivitet inte är överordnat invånare och medarbetares behov;

“(…) Med rätt styrning och medvetna beslut kommer utvecklingen att möjliggöra andra och mer effektiva sätt att arbeta på, och på så vis ge ett bidrag till att lösa välfärdens kompetensförsörjning. Samtidigt är det viktigt att digitaliseringen alltid sker med Malmöbornas

och medarbetarnas bästa för ögonen och aldrig blir ett självändamål.“ (Malmö stad, 2023, s. 23)

Malmö stads budgetdokument är det i sidantal räknat det kortaste av de dokument som ingick i studien, och uppdragen är få till antalet. Inflytandet av TSL är tydligt på implicit nivå, och syns framförallt i övergripande inriktning. De verksamhetsövergripande målen är så generella till sin karaktär att de är svåra att knyta till någon av styrfilosofierna (exempelvis “*Malmö stad ger god och likvärdig service*” på s. 6). Uppdragen har inte heller någon tydlig koppling till TSL. Effektivitet anges inte som uttalat mål, men det finns inte heller uppdrag som är tydligt inspirerade av Bringselius (2017) principer, såsom att öka medborgarinflytande eller minska administration. Ur ett generellt perspektiv är betoningen på TSL tydligast i Göteborgs stad, tätt följt av Malmö stad. Betoningen på NPM är störst i Stockholms stad (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

4.2 Grad av detaljstyrning

Såsom nämndes i föregående avsnitt, utmärker sig Stockholms stads budgetdokument som mycket detaljerat och uttömmande i jämförelse med Göteborgs stad och Malmö stad. Betoningen på formell styrning är mycket tydligare i Stockholms stad än Göteborgs stad och Malmö stad, inte bara med avseende på innehållet i budgetdokumentet, som till stor del utgörs av direktiv, aktiviteter och allmänna riktlinjer, utan också av hänsyn endast till budgetdokumentets längd i sig. Till exempel omfattar avsnittet för socialnämnden, som har det kommunövergripande ansvaret för sociala frågor, totalt femton sidor. Nästan sex sidor presenterar inriktning för nämnden, och därefter följer 32 aktiviteter och 24 indikatorer (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

Som en jämförelse omfattar Göteborgs stads avsnitt för sociala frågor knappt två sidor, där drygt en sida redogör för inriktning och nästkommande sida innehåller en förteckning över de sju uppdragen. Värt att notera är även att ansvaret för socialtjänst med mera i Stockholms stad dessutom delas av stadsdelsnämnderna, vilka i sin tur omfattas av ytterligare riktlinjer. Att Stockholms stads budgetdokument gör anspråk på att vara heltäckande i större utsträckning än Göteborgs stad och Malmö stad tyder på att styrningen fortfarande domineras av styrfilosofin NPM, som är förknippad med utvärdering, kontroll, uppföljning och prestationsmätning. Generellt sett är betoningen på tillsyn och kontroll tydlig i Stockholms stads budgetdokument, men inte i Göteborgs stad och Malmö stad.

De kommunövergripande målen är relativt få till antalet för samtliga kommuner, där särskilt Göteborgs stad utmärker sig genom att ha organiserat sin verksamhet kring endast sju mål. Stockholms stad och Malmö stad har valt att bryta ned de kommunövergripande målen i mål för de specifika verksamheterna, vilket blir totalt 16 respektive 15 mål att förhålla sig till. I detta sammanhang är det tydligt att TSL fått störst genomslag i budgetdokumentet för Göteborgs

stad, inte minst eftersom det i inledningen anges att *“målen ska omsättas i praktisk handling av nämnder och anpassas efter deras specifika verksamhet”* (s. 6). Denna formulering ger uttryck för en tillit till nämndernas förmåga att själva avgöra hur verksamheten ska bedrivas. I Malmö stad uttrycks ett motstånd mot detaljstyrning explicit i exempelvis avsnittet om barn och unga;

“I många välfärdsyrken har mätning, kontroller och krav på dokumentation kommit att ta allt mer tid från grunduppdraget. Malmö stad ska verka för att minska välfärdspersonalens administrativa börda. Det ska råda stor restriktivitet vid införande av nya uppföljningsmått och dokumentationskrav som inte är lagstadgade. I stället ska styrningen präglas av tilltro till alla medarbetares yrkeskunnande och vilja att utveckla verksamheten.” (Malmö stad, 2023, s. 23)

I Stockholms stads budgetdokument finns ett stort antal nyckeltal, vilka benämns som indikatorer. Indikatorer finns inte för Göteborgs stads eller Malmö stads budgetdokument. Det finns även många aktiviteter i Stockholms stads budgetdokument, vilka generellt sett är mer detaljerade och konkreta än motsvarande uppdrag för de andra två kommunerna (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023). Ett exempel på detta finns i avsnittet för äldreomsorg;

“Kommunstyrelsen ska i samarbete med äldrenämnden och stadsdelsnämnderna utreda om, och i så fall hur, uppföljningen av äldreboende som är upphandlade inom stadens LOV-avtal, kan överföras från stadsdelsnämnderna till äldrenämnden.” (Stockholms stad, 2023, s. 89)

Detta är ett av många exempel på aktiviteter som betonar utredning och uppföljning, vilket tar fokus från kärnverksamheten och medborgaren. Syftet med TSL är att flytta besluten närmare medborgaren, varför aktiviteter som denna snarare kan knytas till NPM. Äldreomsorgen berörs även av indikatorer, där ett exempel på sida 90 är *“andel omsorgstagare som upplever att de kan påverka hur hjälpen utförs i hemtjänsten”*. Innehållet i denna indikator berör delaktighet, vilket har ett nära samband med till Bringselius (2017) princip brukarfokus, men kan samtidigt anses stå i konflikt med den grundläggande principen inom TSL, att fokusera på mötet med brukaren i stället för mätning och utvärdering.

Malmö stads budgetdokument innehåller ett avsnitt med riktlinjer för samtliga nämnder (s. 26). Till skillnad från övriga avsnitt innehåller detta en tydlig betoning på planering och uppföljning. Det anges exempelvis att nämnderna ska redovisa hur deras arbete förväntas bidra till de långsiktiga kommunfullmäktigemålen. Vidare anges att utgångspunkten är att nämnder inom ramen för sitt uppdrag ska bedriva en väl fungerande och effektiv verksamhet, något som fordrar intern styrning. Nämnder åläggs därför att upprätta interna riktlinjer för ekonomisk styrning, vilka bland annat förväntas innefatta ansvars- och befogenhetsfördelning mellan nämnd och förvaltning (s. 26), något som i sig inte behöver stå i motsättning med TSL. Däremot står det även att nämnderna har ansvar att bedriva verksamheten inom de ekonomiska ramar som de har till förfogande, *“även om detta medför att de i budgeten angivna målen inte helt kan uppnås”* (s. 27). Denna formulering kan tolkas som att kostnadskontroll är det överordnade målet, vilket inte är förenligt med Malmö stads kommunfullmäktigemål. Perspektiv som

brukarfokus och medarbetare synliggörs inte i avsnittet med direktiv för samtliga nämnder (Malmö stad, 2023).

Den tydliga tonvikten vid effektivitet och styrning skiljer detta avsnitt från de övriga genom en betoning på NPM. Samtidigt framgår att nämnderna själva ansvarar för att ta fram riktlinjer utifrån den egna verksamheten, vilket kan tolkas som att kommunstyrelsen har tilltro till att nämnderna själva kan bedöma sina förutsättningar. Detta ger en indikation på TSL. Det anges även uttryckligen att nämnden bör undvika detaljstyrning (s. 27). Göteborgs stads motsvarande avsnitt heter *Ledning, styrning och mål*. I detta avsnitts inledande stycke anges att nämnder ska ange hur de avser arbeta för att nå god måluppfyllelse i sina verksamhetsplaner, budgetar och/eller affärsplaner, att målen ska omsättas i praktisk handling av nämnder och anpassas till deras specifika verksamhet. Inslagen av tillit tycks vara större i detta avsnitt än i motsvarande avsnitt för Malmö stad, eftersom det är betydligt kortare och mer koncist. Den sparsamma informationen indikerar en frånvaro av detaljstyrning. På temat styrning tycks alltså Göteborgs stads inriktning vara mest influerad av TSL, och Stockholms stad minst (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

4.3 Chefer och ledningsstrukturer

Enligt bland annat Bringselius (2017) är ledningsstrukturernas funktion i första hand att stötta, inte kontrollera. I Göteborgs stad och Malmö stads budgetdokument står det ingenting om chefer, vilket är i linje med vad TSL föreskriver, nämligen att verksamheten ska fokusera på yrkesprofessionella snarare än chefer. I Stockholms stad finns ett fåtal skrivelser om chefskap, bland annat att chefer ska ges bra förutsättningar för ett "närvarande" ledarskap, och att antalet medarbetare per chef ska minska (exempelvis s. 59), vilket i sig inte säger så mycket om chefs roll, även om ett närvarande ledarskap ingår som en komponent i TSL. På sida 73 anges att "*stadsdelsnämnderna ska verka för chefsuppdrag med tydliga mandat och befogenheter och ett ledarskap som gynnar kvalitetsutveckling inom kärnverksamheterna*". Betoningen på ledarskap som medel för att gynna kvalitetsutveckling avleder fokus från professioner, samtidigt som det på sida 72 anges att "*tilliten till professionens förmåga att välja metoder, arbetsätt och insatser ska vara hög*". Här finns det alltså en motsättning. Dock står det över lag i de studerade budgetdokumenten väldigt lite om chefer, vilket gör det svårt att dra slutsatser om synen på ledarskap i respektive stad (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

Då fokus på chefer generellt var lågt utvidgades analysen till att undersöka avsnitt om kommunstyrelsen, som ur ett hierarkiskt perspektiv kan betraktas som en ledande befattning i förhållande till nämnderna. I Stockholms stads budgetdokument beskrivs kommunstyrelsens roll som ledande och samordnande, med ett övergripande ansvar för uppföljning och måluppfyllelse (s. 43). Kommunstyrelsens arbete konkretiseras genom ett antal uppdrag med tydlig betoning på styrning samt aktiviteter. Det finns några formuleringar där kommunstyrelsens arbete uttrycks som stödjande, exempelvis på sida 47; "*kommunstyrelsen*

ska stödja nämnder och bolagsstyrelser i att gemensamt ta sig an välfärdsuppdraget”, men överlag är betoningen på stöd liten och detaljstyrningen omfattande (Stockholms stad, 2023).

Det finns inget motsvarande avsnitt i Göteborgs stads budgetdokument, utan kommunstyrelsen figurerar mestadels i anvisade aktiviteter, där det finns en viss betoning på stöd. I Malmö stads budgetdokument sammanfattas kommunstyrelsens roll i ett enda stycke, *“kommunstyrelsen och dess förvaltning har ett särskilt ansvar för att stödja nämndernas och förvaltningarnas arbete i ett helhetsperspektiv”* (s. 8). Denna formulering ger en tydlig betoning på TSL där både stöd och helhetssyn ingår som komponenter. Överlag är betoningen på TSL i detta sammanhang störst i Malmö stads budgetdokument och minst i Stockholms stads dito (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

4.4 Medarbetares inflytande

Grundtanken med TSL är att skapa handlingsutrymme i mötet med medborgaren genom ökad tillit till de yrkesprofessionellas kompetens. Fokus på medarbetare är därför ett viktigt kännetecken för TSL. Detta kan yttra sig i exempelvis kompetensutveckling, medledarskap och avsatt tid för reflektion och utveckling, men också rekrytering för att säkerställa kompetent och *“tillitsvärdig”* personal. Samtliga komponenter, med undantag för det sista exemplet, förekommer i varje budgetdokument, men de anställda ges varierande uppmärksamhet. I Stockholms stad är god arbetsmiljö och bra arbetsvillkor ord som ofta återkommer, men i kontexten behålla befintlig personal och rekrytera nya medarbetare för att säkra framtidens kompetensförsörjning snarare än att skapa goda förutsättningar för befintlig personal att möta medborgares behov (Stockholms stad, 2023).

Det finns dock exempel på inslag av TSL i skrivelser som berör medarbetare. Exempelvis på sida 73 anges att *“medarbetarnas inflytande och delaktighet på arbetsplatsen ska stärkas för att säkerställa en bra arbetsituation med högt förtroende för professionens kompetens”*. På sidorna 86 och 88 talas om reflektionstid för medarbetare som arbetar inom äldreomsorgen. Båda dessa mål har en stark koppling till TSL. Mål 3.4 — *att medarbetare i Stockholm ska ges goda förutsättningar att göra ett bra jobb* - har en stark betoning på tillit. Detta följs upp med ett nyckeltal för aktivt medskapande, vilket antyder att medledarskap och delaktighet i verksamheten tillskrivs vikt. Å andra sidan är det ett prestationsmål som fordrar uppföljning och mätning och därmed tar fokus från kärnverksamheten, vilket är i linje med NPM snarare än TSL. Bra arbetsmiljö och goda arbetsvillkor är införlivat även i Göteborgs stads övergripande mål, vilket tyder på att personalen anses vara en viktig resurs. Det finns också ett helt avsnitt tillägnat personal, där inflytande över arbetsuppgifter (s. 10) och kontinuerlig kompetensutveckling (s. 26) betonas, vilka båda är starkt förknippade med TSL (Göteborgs stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

Även i Malmö stads budgetdokument tillägnas de anställda mycket utrymme. Ett av kommunfullmäktigemålen rör god arbetsmiljö, och det finns ett avsnitt om Malmö stad som arbetsgivare. Återkommande ledstjärnor är trygga anställningar, bra anställningsvillkor och möjlighet till kompetensutveckling. I avsnittet tillika målet på sida 10, *En stad med goda uppväxtvillkor för barn och unga*, framhålls att rektorer, lärare och förskollärare har ett särskilt ansvar för undervisning och utveckling av det pedagogiska arbetet, samtidigt som vikten av ett tvärprofessionellt arbete betonas. Även i kontexten vård och omsorg understryks att medarbetarnas yrkesmässiga erfarenhet och kunskap är avgörande för verksamhetens kvalitet. En god arbetsmiljö pekas ut som viktig, likaså att minska antalet sjukskrivningar samt kontinuerlig kompetensutveckling (Malmö stad, 2023).

Sammantaget ligger stort fokus på medarbetarna i Göteborgs stads respektive Malmö stads budgetdokument. Det finns en betoning på att öka medarbetares handlingsutrymme i framförallt Göteborgs och Malmö stads budgetdokument, men de flesta skrivelser rör arbetsmiljö och goda arbetsvillkor, ord som ensamma är svåra att koppla till någon särskild styrfilosofi utan kan betraktas som "självklara". Bringselius (2017) med mera betonar särskilt rekrytering som viktigt i styrformen TSL, där utgångspunkten för styrningen är arbetsstyrkan i stället för processer och resultat. Det står dock ingenting om rekrytering i något av de tre budgetdokumenten (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

4.5 Medborgarperspektiv

Medborgare nämns mycket och ofta i Stockholms stads budgetdokument. Det understryks till exempel att stadsdelsnämnderna har en central roll i arbetet för att öka invånarnas tillit till stadens olika verksamheter (s. 74). Ord som "delaktighet" förekommer ofta, särskilt i kontexten barnomsorg. Man talar också om att skapa "kontaktyta" och "kommunikationsvägar" med invånare. I socialtjänsten betonas att barn ska delta i beslutsfattande. Att "*involvera stockholmare i beslut som påverkar deras vardag genom exempelvis medborgardialoger och medborgarbudgetar*" är ett av de direktiv som omfattar samtliga nämnder och bolagsstyrelser (s. 38). Avsnittet för stadsdelsnämnder inleds på sida 69 med att stadsdelsnämnderna ska ansvara för dialog mellan medborgare, förvaltning och förtroendevalda (Stockholms stad, 2023).

Brukarperspektivet är särskilt tydligt i kontexten äldreomsorg. I avsnittet för stadsdelsnämnder står att "*äldreomsorgen ska ha den äldres behov i fokus, utgå från ett salutogent förhållningssätt och möjliggöra en hög livskvalitet för den enskilde oavsett hälsotillstånd och ålder*" (s. 86). Vidare ska digitaliseringsarbetet göras med den enskilde omsorgstagarens behov, integritet och önskemål i åtanke (s. 89). Även i kontexten stöd och service till personer med funktionsnedsättning nämns ord som självbestämmande, brukarperspektiv och den enskildes inflytande ofta (s. 91–92). I avsnittet individ- och familjeomsorg anges att öppenvården ska utgå från varje individs behov (s. 100) och att digitaliseringen ska ske med

den enskildes behov och önskemål i fokus (s. 101). Sammantaget är brukarperspektivet tydligt i inriktningarna för kärnverksamheterna, men inte aktiviteterna, som snarare har administrativ karaktär (Stockholms stad, 2023).

I Göteborgs stad är ett av de övergripande målen att alla invånare ska ges inflytande och möjlighet till delaktighet, vilket innebär att brukarperspektivet är konkretiserat till ett mål. Betoning på medbestämmande finns även i inriktningar, som exempelvis i kontexten äldre och hälso- och sjukvård;

“I arbetet för att stärka folkhälsan ska alla berörda nämnder, civilsamhället och de äldre själva involveras.” (Göteborgs stad, 2023, s. 26)

Det finns även uppdrag som berör medbestämmande, exempelvis att nämnden för funktionsstöd ska ta fram förslag på hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden för att möta brukarnas behov och önskemål. Detta uppdrag indikerar ett fokus på medborgare. Det finns även ett stort fokus på medborgare i Malmö stads budgetdokument. I *En god organisation* belyses medborgarens perspektiv i frågan om så kallade minutscheman i hemtjänsten;

“(…) Målet är istället en hållbar och tillitsbaserad styrningsmodell där medarbetarna tillsammans med brukaren ges ökade möjligheter att utforma omvårdnaden.” (Malmö stad, 2023, s. 24)

Även det avslutande avsnittet betonar särskilt medborgarperspektivet;

“Malmö stads verksamheter möter Malmöbor på många olika sätt, i olika skeden av livet och genom flera olika funktioner och verksamheter. Genom tillit och en god arbetsmiljö för medarbetarna skapar kommunen förutsättningar för att Malmöborna alltid ska mötas av en god, likvärdig välfärd och samhällsservice där alla känner sig trygga och inkluderade – oavsett vem man är.” (Malmö stad, 2023, s. 24)

Principer som brukarfokus är närvarande i alla budgetdokument, men betoningen är större i Göteborgs stad och Malmö stad. I Göteborgs stad är brukarfokus i högre utsträckning införlivat i mål såväl som uppdrag. Gemensamt för samtliga budgetdokument tycks dock vara att brukarfokus uttrycks tydligt i den strategiska styrningen, men att specifika exempel som visar hur delaktighet och inflytande i beslutsprocesser rent praktiskt ska säkerställas i regel saknas. Detta kan förvisso tolkas som en avsaknad av detaljstyrning, men också som att det inte finns några ambitioner att involvera medborgare i styrningen på den nivå som förespråkas av Bringselius (2017). Undantaget här är Stockholms stad, där medborgarbudgetar utmålas som ett konkret exempel (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

4.6 Sammanfattning av empiri och analys

I samtliga budgetdokument anges uttryckligen att TSL ska tillämpas. Implicit finns det dock skillnader i graden av betoning på TSL. Ur ett generellt perspektiv utmärker sig Stockholms stads budgetdokument genom att vara betydligt mer detaljrikt än Göteborgs stads och Malmö stads motsvarigheter. Betoningen på effektivitet är också tydligare, vilket sammantaget tyder på att TSL har fått större inflytande i Göteborgs och Malmö stads övergripande styrning. Resultatet är dock inte entydigt, det finns inslag av TSL även i Stockholms stads budgetdokument, vilket bland annat yttrar sig i att det innehåller uttryckliga ambitioner om ökat medborgarinflytande. När det kommer till konkret styrning innehåller Stockholms stads budgetdokument överlägset flest direktiv, aktiviteter och indikatorer (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

På den motsatta sidan på skalan finns Göteborgs stad, som bara har sju verksamhetsövergripande mål och ett handfull uppdrag per verksamhetsområde. Skillnaden ligger inte bara i antalet riktlinjer och mål, utan också i befintliga riktlinjers detaljnivå. Göteborgs stad och Malmö stads budgetdokument är lika i sin utformning, med skillnaden att Malmö stads budgetdokument innehåller ett helt avsnitt med anvisningar för samtliga nämnder och bolagsstyrelser. I detta avsnitt är betoningen på effektivitet och styrning tydlig. Stockholms stads budgetdokument innehåller mängder av aktiviteter, som i regel är mer detaljerade och specifika än i övriga kommuner. Det står inte mycket om chefskap i något av budgetdokumenten, men det finns smärre skillnader i hur kommunstyrelsens roll beskrivs. När det kommer till medarbetare står det mer i Göteborgs stad och Malmö stads budgetdokument än i Stockholms stads, och medborgarens perspektiv får utrymme i alla tre budgetdokumenten. Den huvudsakliga skillnaden är att medarbetare, medborgare med mera får mer fokus givet budgetdokumentets omfång i Göteborgs och Malmö stad – en skillnad som kan förklaras av graden av “detaljstyrning”. Vad gäller innehållet i mål och uppdrag är fokus på medarbetare och medborgare mest tydligt i Göteborgs stads budgetdokument, medan direktiv och aktiviteter i Stockholms stads budgetdokument har ett mycket svagt fokus på medarbetare och medborgare (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

5. Diskussion

I detta avsnitt kopplas resultat och analys till studiens syfte och frågeställning, där vetenskapliga insikter blandas med författarnas reflektioner. Diskussionen ligger till grund för studiens slutsats, som presenteras i nästa kapitel.

5.1 Samexistens och motsägelser

Syftet med denna studie var att, mot bakgrund av ett uttalat behov av forskning på området tillämpningen av TSL i praktiken, öka förståelsen för hur de delvis motstridiga styrformerna NPM och TSL kommer till uttryck i den kommunala ekonomistyrningen. Under analysprocessen framträdde i ett tidigt skede exempel på uttryckssätt förknippade med såväl NPM som TSL i kommunernas budgetdokument, men samspelet mellan dessa skiljde sig åt i olika avseenden. Särskilt uppmärksammades att det i vissa fall förekom motsättningar mellan vad som uttryckligen kommunicerades (explicita skrivelser) och vad som förmedlades implicit genom format, ordval, prioriteringar och så vidare. Det fanns också inbördes skillnader mellan inslagen av styrfilosofierna på de olika nivåer av styrning som budgetdokumenten representerar (strategisk respektive taktisk styrning). Vissa egenskaper skilde sig åt tydligt mellan de studerade budgetdokumenten, medan andra förekom i förhållandevis lika stor utsträckning i samtliga dokument. De viktigaste skillnaderna bedömdes vara graden av vad som i dagligt tal kallas för detaljstyrning, samt i vilken utsträckning inre effektivitet framhålls som önskvärt (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023). För att referera till den analysmodell som användes var skillnaderna mer uppenbara inom de temaområden som representerades av rad 1 och 2 (tabell 2).

Stockholms stads budgetdokument för år 2024 innehåller 532 sidor medan Göteborgs och Malmö stads motsvarigheter omfattar 67 respektive 42 sidor. Skillnaden i sidantal förklaras huvudsakligen av att det i Stockholms stad förekommer långt fler direktiv, aktiviteter och indikatorer än i övriga kommuner. Inslagen av detaljstyrning, ett fenomen som är nära förknippat med NPM, är därmed mycket större i Stockholms stads budgetdokument. Samtidigt finns det centrala skrivelser för hela verksamheten i budgetdokumentet där det framgår att TSL ska vara normen för styrningen och att yrkesprofessionella ska ges handlingsutrymme och inflytande. I vissa avsnitt, såsom äldreomsorg, är betoningen på tillit, medborgarinflytande med mera närvarande i den strategiska inriktningen medan aktiviteterna, som kan anses tillhöra den taktiska styrningen, snarare lägger tonvikt vid utvärdering, uppföljning och kontroll – element associerade med NPM (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

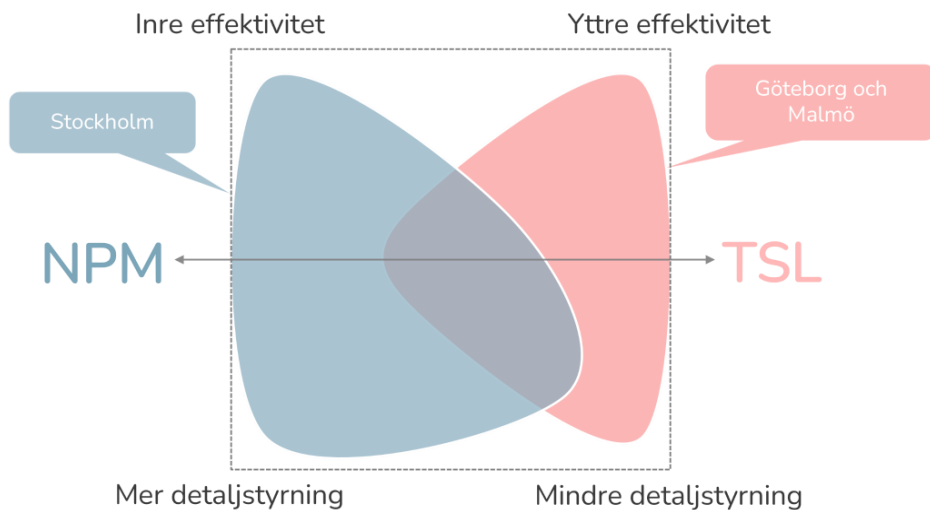
Även Göteborgs och Malmö stads budgetdokument innehåller skrivelser om tillitsbaserad styrning, med den viktiga skillnaden att betoningen på tillit synliggörs även i praktiken genom ett begränsat antal mål och riktlinjer samt innehåll som i hög grad fokuserar på medarbetare och medborgare snarare än kostnadseffektivitet. Göteborgs stads budgetdokument präglas över lag av stort fokus på medborgare och medarbetare, och litet fokus på effektivitet och formell

styrning, vilket sammantaget ger stark betoning på TSL. Även Malmö stads budgetdokument är tydligt inspirerat av TSL med ett fokus på medarbetare och medborgare. För att summera, har Stockholms stad en uttalad ambition om att arbeta enligt TSL men, kanske något motsägelsefullt, inom ett format där NPM-principer är tydligt närvarande. Göteborgs stad har en tydlig inriktning enligt TSL, där betoningen på tillit förekommer såväl explicit som implicit, på strategisk såväl som taktisk nivå. Malmö stads inriktning och format för budgetdokumentet är också tydligt influerat av TSL. Skillnaderna mellan Göteborgs stad och Malmö stads budgetdokument är ringa. Göteborgs stad har färre verksamhetsövergripande mål än Malmö stad, men fler uppdrag (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023).

5.2 De mest framträdande skillnaderna

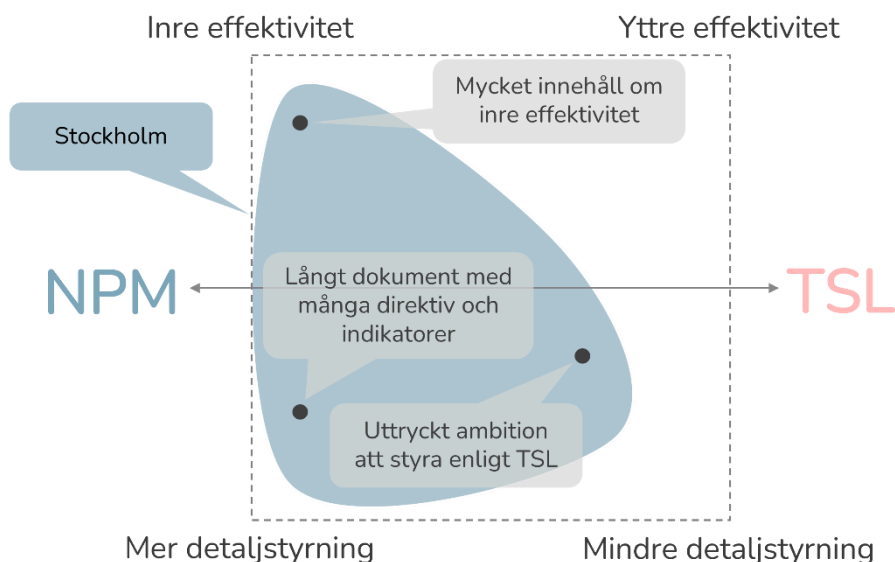
Enligt samtida forskning har NPM en mångbottnad innebörd, men de flesta är eniga om att begreppet kan definieras som en idésamling som vilar på antagandet om att offentlig verksamhet bör drivas efter samma premisser som privata företag. TSL bygger enligt Bringselius (2017) på tillit i mötet mellan medborgare och medarbetare, där syftet är att öka de yrkesprofessionellas handlingsutrymme snarare än att lägga resurser på administration och kontroll. Siverbo (2022) sammanfattar ambitionen om att minska detaljstyrning som en "generalklausul" för TSL (Siverbo, 2022). Att TSL är resultatet av kritik mot i synnerhet detaljstyrning talar också för att graden av detaljstyrning utgör en viktig skiljelinje mellan NPM och TSL. TSL kan sägas ingå i parollen post-NPM, som kan sammanfattas som en samling alternativa idéer för styrning av offentlig sektor, där den gemensamma utgångspunkten är ett skifte av fokus från inre till yttre effektivitet (Funck & Karlsson, 2018).

I denna undersökning kan den största skillnaden mellan de studerade budgetdokumenten förklaras av just detaljstyrning, varför detta fenomen tillskrivs störst vikt i skattningen av vilka faktorer som avgör var på skalan respektive kommun ligger. En annan märkbar skillnad är betoningen på inre effektivitet, eller kostnadseffektivitet, som liksom förekomsten av detaljstyrning är avsevärt tydligare i Stockholms stads budgetdokument (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023). Detta överensstämmer med samtida kritik mot NPM som alltför präglad av ett ensidigt fokus på kostnadseffektivitet som överordnat mål (Funck & Karlsson, 2018). Mer/mindre detaljstyrning respektive betoning på inre/yttre effektivitet tycks vara ömsesidigt uteslutande i högre utsträckning än övriga element i de observerade dokumenten, vilket möjliggör att dessa egenskaper framställs som motsatser, till skillnad från vad som antydde vid presentationen av analysmodellen. Av denna anledning bedöms begränsad detaljstyrning och fokus på yttre snarare än inre effektivitet vara de mest entydiga uttrycken för TSL, vilket illustreras visuellt i figur 2 nedan.

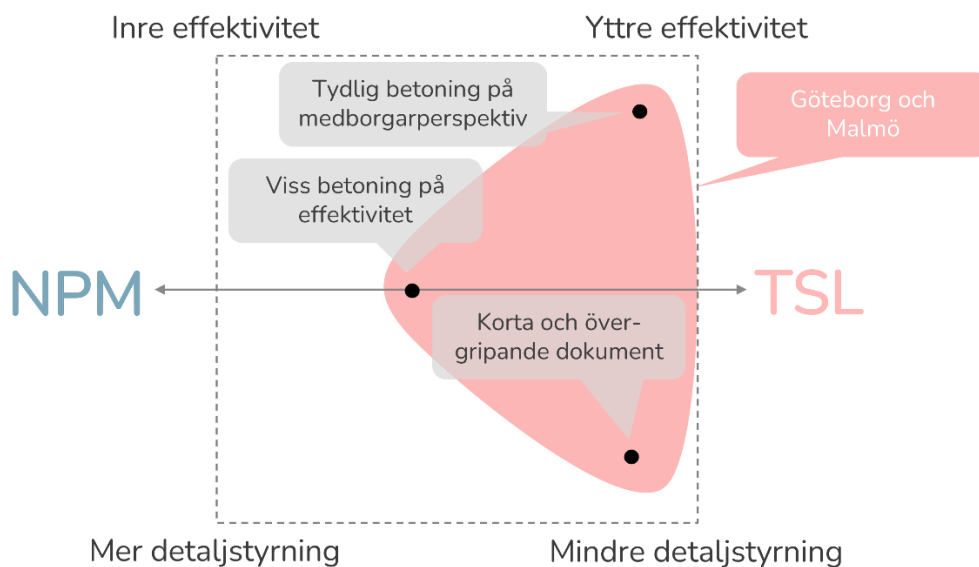


Figur 2. Visuell representation av studiens viktigaste resultat, där respektive styrfilosofi definieras utifrån de mest framträdande särdragen.

Figur 2 visar att inslagen av de olika styrfilosofierna i Stockholm respektive Göteborg och Malmö skiljer sig åt men att det samtidigt finns gemensamma beröringspunkter, något som illustreras av det överlappande området. Av analysen att döma tycks Göteborgs stad ha en budget som är aningen mer tillitsbaserad än Malmö stad, men i figuren framställs de två städerna som en enhet för att belysa de tydligaste skillnaderna snarare än att illustrera en rangordning. Figur 3 och 4 introducerar illustrativa exempel på egenskaper som påträffats i dokumenten för respektive stad för att ytterligare tydliggöra skillnaderna.



Figur 3. Stockholms stads budgetdokument är långt och detaljerat, med många direktiv och en tydlig betoning på inre effektivitet. Samtidigt uttrycks att TSL ska tillämpas i styrningen.



Figur 4. Göteborgs och Malmö stads budgetdokument är kortare och mer övergripande, med ett tydligt medborgarperspektiv (yttre effektivitet). Det finns inslag av skrivelser som betonar effektivitet i Malmö stads budgetdokument.

5.3 Mindre tydliga skillnader

Distinktionen mellan de resterande områdena är mer diffus. TSL består enligt Bringselius (2017) av en rad principer som ytterst bygger på tillit till medarbetare. Utifrån undersökningen kan konstateras att de principer som är mest förekommande i budgetdokumenten är samverkan, brukarfokus och kompetensutveckling. Det verkar alltså vid första anblick som att bara vissa av de principer som TSL föreskriver betonas i praktiken, men att just dessa principer fått ett desto större genomslag då de förekommer i samtliga studerade budgetdokument. Det finns emellertid få skrivelser som ger exempel på hur medborgares perspektiv ska inkluderas i beslutsfattande, liksom incitament för samverkan på lokal nivå. Detta indikerar en möjlighet att brukarperspektiv och samverkan framhävs av andra anledningar än som ett resultat av att kommunfullmäktige anammat tankesätt förknippade med TSL. Att det ibland är svårt att på ett robust sätt knyta användandet av enstaka ledord till en viss styrfilosofi är en uppfattning som delas av Siverbo (2022). Betoningen på chefskap är liten i samtliga dokument, samtidigt som principen stöd utmålas som viktig enligt Bringselius (2017), något som talar för att TSL inte tillämpas i praktiken i den utsträckning som antyds på den övergripande nivån.

Yrkesprofessionellas handlingsutrymme betraktas som en grundbult inom TSL. Rekrytering är en central del inom TSL, eftersom grunden för styrningen enligt denna styrform är *inputs* (Bringselius, 2017). Denna aktivitet berörs dock inte i något av budgetdokumenten. De flesta

skrivelser inom ämnet personal rör kompetensutveckling, god arbetsmiljö och gynnsamma arbetsvillkor – men frågan är om dessa skrivelser nödvändigtvis har en koppling till TSL (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023). Viktigt att komma ihåg är även att förekomsten av direktiv som rör exempelvis rekrytering fordrar en viss detaljstyrning. Att skrivelser som rör dessa faktorer inte förekommer kan därför ändå tala för tillämpningen av TSL, eftersom kommunfullmäktige i budgeten lämnar utrymme för förvaltningen att ta ställning till dessa frågor.

6. Slutsats

I detta avsnitt presenteras slutsatsen av studien, som är baserad på insikter från avsnittet för diskussion. Även praktiska implikationer samt förslag till fortsatt forskning presenteras.

6.1 Uttryck för TSL och NPM i budgetdokumenten

Baserat på resonemang som fördes i föregående avsnitt är slutsatsen att det inom den övergripande formella ekonomistyrningen för Sveriges tre största kommuner finns tydliga inslag av såväl NPM som TSL (se figur 2–4), men att dessa i vissa fall samexisterar på motstridiga sätt. Inflytandet av TSL är störst i Göteborgs och Malmö stad. Stockholms stads budgetdokument har störst betoning på NPM, även om det finns vissa inslag av TSL (Göteborgs stad, 2023; Malmö stad, 2023; Stockholms stad, 2023). Att resultatet skiljer sig åt trots att det i samtliga budgetdokument uttryckligt framgår att TSL ska tillämpas beror på att det i vissa fall finns motsättningar mellan vad som uttrycks i den strategiska kontra taktiska styrningen. En iakttagelse för i synnerhet Stockholms stad är att TSL ibland uttrycks som önskvärt i den strategiska styrningen, men att den taktiska styrningen snarare har karaktären av detaljstyrning (Stockholms stad, 2023). Det finns även skillnader mellan explicita och implicita uttryck för styrfilosofierna. I Stockholms stads budgetdokument framgår uttryckligen TSL ska tillämpas, men den tydliga betoningen på kostnadseffektivitet och förekomsten av många direktiv, aktiviteter med mera tyder på att NPM de facto dominerar.

De mest framträdande uttrycken för NPM respektive TSL är betydande skillnader i detaljstyrning och olika syn på effektivitet, en observation som stöds av forskning som definierar respektive styrfilosofi i termer av inre respektive yttre effektivitet, där inre effektivitet hänför sig till effektiv resursanvändning och yttre effektivitet antar ett externt perspektiv där medborgarnas behov får ett större utrymme. Andra resultat är svårare att knyta till en viss styrfilosofi, såsom i vilken utsträckning medborgarens och medarbetarens perspektiv tilldelas utrymme i budgetdokumenten. Sammantaget är de tydligast observerade uttrycken för NPM mer omfattande detaljstyrning och betoning på inre effektivitet, och de tydligaste uttrycken för TSL begränsad detaljstyrning och större betoning på yttre effektivitet, vilket också innebär mindre betoning på inre effektivitet. Detta motsatsförhållande illustreras av figur 2.

Eftersom studien är begränsad till det viktigaste styrmedlet för kommunal verksamhet, budgeten, är det viktigt att påminna sig om att undersökningen inte gör anspråk på att dra några slutsatser om hur ekonomistyrningen går till i det dagliga arbetet eller på lägre organisatoriska nivåer. Budgeten är det överordnade, men inte enda, styrande dokumentet. Att budgeten ger uttryck för en viss styrfilosofi är inte en garanti för att denna styrfilosofi dominerar på den operativa nivån. Och eftersom NPM i högre grad än TSL bygger på formella styrmedel är det viktigt att poängtera att det av naturliga skäl är enklare att i en dokumentstudie observera förekomsten av NPM än TSL, som per definition lägger större vikt vid informella styrmedel. Hursomhelst är budgeten överordnad andra styrmedel och utgör därför tillsammans med

lagstiftning ramen för övrig styrning, varför den bör ge en tillräckligt rättvisande bild av vilka styrfilosofier som präglar organisationen i sin helhet.

6.2 Förslag till fortsatt forskning

I rapportens inledande kapitel konstaterades att det finns ett behov av att undersöka förekomsten av TSL såväl som NPM i kommuner (Funck & Karlsson, 2019; Siverbo, 2022). Att komplettera dokumentstudier likt denna med andra angreppssätt kommer därför att en mer fullständig bild av hur idéströmningarna NPM respektive TSL tar sig uttryck i svensk offentlig sektors ekonomistyrning. För att knyta an till problemdiskussionen i denna studie kvarstår fortfarande den mest angelägna frågeställningen – hur man styr en kommun effektivt. För att besvara denna fråga behövs studier som utforskar orsakssambandet mellan styrfilosofi och effektivitet i olika sammanhang. Blir kommuner som styr enligt TSL mer effektiva, såsom hävdades när Tillitsdelegationen inledde sitt arbete? Eller är det mest fördelaktigt att styra med privat sektor som förebild, såsom förespråkas av anhängare till NPM? Beror det på kontext? Finns det någon skillnad mellan hur TSL är avsett att användas, och hur det tillämpas och tolkas i praktiken? Det är några exempel på konkreta förslag till fortsatt forskning inom området ekonomistyrning för effektivitet inom offentlig sektor.

Som ett alternativ till jämförande studier skulle longitudinella studier kunna ge större förståelse för betydelsen av faktorer som med denna ansats var svåra att koppla till en viss styrfilosofi, såsom inslag av medarbetarperspektiv. Att det i studien framgick att styrningen ibland skiljer sig åt mellan strategisk och taktisk nivå väcker även frågan om begreppet TSL kan användas i andra syften än att uttrycka en genuin strävan efter att uppnå högre tillit i styrningen. Mot bakgrund av att NPM är så tydligt införlivat i nationell lagstiftning kan man även fråga sig om nuvarande lagstiftning utgör ett hinder för implementeringen av TSL. Även om studien inte uttryckligen ämnade studera lagstiftning, framgick det under studiens gång att kommunallagen, som påverkar den övergripande ekonomistyrningen för kommuner, har tydliga inslag av NPM. Kanske är varken NPM eller TSL lösningen på effektivitetsproblemet i offentlig sektor – utan en kombination av båda? Även om många frågor fortfarande är obesvarade har denna studie erbjudit en gedigen inblick i svenska kommuners budgetdokument, vilket är av högsta relevans eftersom kommuners ekonomistyrning ytterst rör förvaltningen av våra skattepengar.

Källförteckning

1. Almqvist, R., Graaf, J., Jannesson, E., Parment, A., Skoog, M. & Thomasson, A. (2022). *Boken om ekonomistyrning* (4 uppl.). Lund: Studentlitteratur AB.
2. Arnek, M. (2014). *Med nya mått mätt: en ESO-rapport om indikationer på produktivitetens utveckling i offentlig sektor*. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
3. Arnek, M., Bergman, M., Edquist, H., Hultkrantz, L., Lundberg, S., & Svensson, M. (2013). *Den offentliga sektorn: en antologi om att mäta produktivitet och prestationer*. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
4. Ax, C., Johansson, C., & Kullvén, H. (2021). *Den nya ekonomistyrningen* (6 uppl.). Stockholm: Liber.
5. Björk, L., Tengblad, S., Andersson, T., Brorström, B., Dellve, L., & Härenstam, A. (2023). *Tillförlitlig styrning och organisering av välfärden*. Stockholm: SNS förlag.
6. Brorström, B. (2009). *Styrning i offentlig förvaltning – teori, trender och tillämpningar* (Vetenskap för profession, nr 7). Borås: Högskolan i Borås.
7. Brorström, B. (2022). *Jakten efter den goda styrningen*. KFi-Rapport nr 174. Göteborg: KFi – Kommunforskning i Västsverige.
8. Brorström, B., Haglund, A., Solli, R., & Malmer, S. (2014). *Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting* (3 uppl.). Lund: Studentlitteratur AB.
9. Bringselius, L. (2015). New Public Management – ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta. *Organisation & samhälle*, (1).
10. Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk*. (2 uppl.) (Samtal om tillit i styrning). Lund: Tillitsdelegationen.
11. Bringselius, L. & Hartman, L. (2023, 1 februari). Tilliten skapar en förvaltning värd att lita på. *Dagens Samhälle*. Hämtad från <https://www.dagensamhalle.se/opinion/debatt/tilliten-skapar-en-forvaltning-vard-att-lita-pa/>
12. Bryman, A., & Bell, E. (2017). *Företagsekonomiska forskningsmetoder* (3 uppl.). Stockholm: Liber.
13. Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549–559. doi:10.1111/0033-3352.00117

14. Frøkjær, E., Hertzum, M., & Hornbæk, K. (2000). Measuring usability: are effectiveness, efficiency, and satisfaction really correlated?. *Proceedings of the SIGCHI conference on Human Factors in Computing Systems*. 345–352. <https://doi.org/10.1145/332040.332455>
15. Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2021). Handbok för systematiska litteratur- och dokumentstudier inom samhällsvetenskapen. Göteborg: Göteborgs Universitet.
16. Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2018). *Post-NPM, vad är det?: Trender och empiriska iakttagelser kring alternativa idéer för den offentliga sektorn*. KFi-Rapport nr 149. Göteborg: KFi – Kommunforskning i Västsverige.
17. Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, 36(4), 347–375. doi: 10.1111/faam.12214
18. Göteborgs stad. (2023). *Budget 2024 Göteborgs Stad*. Göteborg: Göteborgs stad.
19. Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19. doi: 10.1111/J.1467-9299.1991.TB00779.X
20. Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109. doi: 10.1016/0361-3682(93)E0001-W
21. Lapuente, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461–475. doi: 10.1111/gove.12502
22. Liff, R. (2015). *Moderna reformer i offentlig sektor: Misslyckande och succé!*. Borås: Högskolan i Borås.
23. Lunds universitet. (2021). *En av vår tids största vårdskandaler*. Hämtad 2024-04-24 från <https://www.lu.se/artikel/en-av-var-tids-storsta-varldskandaler#:~:text=Att%20v%C3%A5ra%20%C3%A4ldreboenden%20drabbats%20h%C3%A5rt,har%20f%C3%B6rv%C3%A4rrat%20lidandet%20och%20d%C3%B6>
den
24. Malmö stad. (2023). *Malmö Stads Budget 2024*. Malmö: Malmö stad.
25. Molander, P. (2017). *Dags för omprövning—en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet* (Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2017:1). Stockholm: Wolters Kluwers.
26. Murray, R. (1987). *Den offentliga sektorn: produktivitet och effektivitet* (Forskningsrapport, nr 31 1987). Stockholm: Industriens Utredningsinstitut.

27. Osborne, S. P. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi: 10.1080/14719030600853022
28. Patel, R., & Davidson, B. (2019). *Forskningsmetodikens grunder. Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. (5 uppl.). Lund: Studentlitteratur AB.
29. Regeringen. (2024). *Mål för kommuner och regioner*. Hämtad 2024-05-05 från [https://www.regeringen.se/regeringens-politik/kommuner-och-regioner/#:~:text=D%C3%A4rtill%20kommer%20kommuners%20och%20regioners,att%20n%C3%A5%20god%20ekonomisk%20hush%C3%A5llning](https://www.regeringen.se/regeringens-politik/kommuner-och-regioner/mal-for-kommuner-och-regioner/#:~:text=D%C3%A4rtill%20kommer%20kommuners%20och%20regioners,att%20n%C3%A5%20god%20ekonomisk%20hush%C3%A5llning)
30. SCB (Statistiska Centralbyrån). (2024). *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2023*. Hämtad 2024-05-21 från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2023-och-befolkningsforandringar-2023/>
31. SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*. Stockholm: Regeringskansliet
32. SFS 2017:725. *Kommunallag*. Stockholm: Regeringskansliet
33. Siverbo, S (2022). *Vad vi vet om tillitsbaserad styrning och ledning*. KFi-Rapport nr 178. Göteborg: KFi – Kommunforskning i Västsverige.
34. Siverbo, S. (2023). *Tillitsbaserad styrning och ledning i kommuner och regioner – Spridning, adoption och implementering*. KFi-Rapport nr 180. Göteborg: KFi – Kommunforskning i Västsverige.
35. Siverbo, S. (2023, 26 januari). Sluta använda begreppet tillitsbaserad styrning och ledning. *Dagens Samhälle*. Hämtad från <https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/sluta-anvanda-begreppet-tillitsbaserad-styrning-och-ledning/>
36. SKL (Sveriges Kommuner och Landsting). (2017). *Debatt pågår! Reflektioner kring kvalitet, resultat och effektivitet*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
37. SKR (Sveriges Kommuner och Regioner). (2021a). *EU påverkar lokalpolitiken*. Hämtad 2024-05-05 från <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/euinternationellt/eukommunerochregioner.401.html#:~:text=Kommunerna%20har%20en%20viktigt%20roll,vid%20byggnation%20av%20olika%20slag>

38. SKR (Sveriges Kommuner och Regioner). (2021b). *Så styrs kommunen*. Hämtad 2024-05-05 från <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/kommunaltsjalvstyre/sastyrskommunen.735.html>
39. SKR (Sveriges Kommuner och Regioner). (2023). *Sektorn i siffror*. Hämtad 2024-05-05 från <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sectornisiffror.71725.html>
40. SOU 2018:38. *Styra och leda med tillit, Forskning och praktik*. Stockholm: Norstedts juridik.
41. Stockholms stad. (2023). *Budget 2024*. Stockholm: Stockholms stad.
42. Svenskt Näringsliv. (2022). *Allmänhetens attityder till effektivisering av välfärden. Resultat av Demoskop-undersökning*. i.u.: Svenskt Näringsliv.
43. Svenskt Näringsliv. (2019). *Ökad effektivitet – ett måste och en möjlighet för kommunsektorn*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
44. Svenskt Näringsliv. (2021). *Reformer för en bättre fungerande välfärd*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
45. Tillitsdelegationen. (2024). *Information om Tillitsdelegationen (2016–2020)*. Hämtad 2024-05-13 från <https://tillitsdelegationen.se>

Appendix

Bilaga 1: kompletterande analysfrågor

1. Hur många sidor består budgetdokumenten av?
2. Skiljer sig graden av detaljstyrning mellan budgetdokumenten?
3. Uppfattas effektivitet som det viktigaste målet eller ligger fokus på mötet mellan medarbetare och medborgare?
4. Hur stor är betoningen på tillitsbaserad styrning och ledning?
5. Finns det skillnader i betoningen på tillit respektive effektivitet i strategisk respektive taktisk styrning?
6. Finns det skillnader i betoningen på tillit respektive effektivitet implicit respektive explicit?
7. Hur många mål, direktiv och aktiviteter finns det?
8. Vilken detaljnivå är det på de mål som finns?
9. Finns det några indikatorer?
10. Uttrycks en betoning på informella styrmedel, exempelvis organisationskultur och normer?
11. Vad står det om chefskap och ledarskap i budgetdokumenten?
12. Utmålas administrativa enheter som stöd- eller kontrollfunktioner i förhållande till lägre nivåer i organisationen?
13. Vad får mest uppmärksamhet i budgetdokumenten; chefer eller yrkesprofessionella?
14. Vad står det om medarbetare i dokumentet?
15. Upplevs medarbetare som den viktigaste resursen i verksamheten?
16. Uttrycks en vilja att involvera medarbetare i beslut?
17. Uttrycks en vilja att ge yrkesprofessionella ökat handlingsutrymme?
18. Finns det en ambition att styra verksamheten genom rekrytering av medarbetare (*inputs*)?
19. Vad står det om medborgare i dokumenten?
20. Framhävs delaktighet och inflytande, eller betraktas medborgare som passiva mottagare av tjänster?

Bilaga 2: förteckning över nyckelord

- Anställ*
- Brukar*
- Chef*
- Delaktig*
- Delegera*
- Detaljstyr*
- Dialog
- Effektiv*
- Handlingsutrymme
- Helhet*
- Implementer*
- Inflytande
- Invånar*
- Kompetens*
- Kontroll*
- Kostnad*
- Kunskap*
- Led*
- Lär*
- Medarbetar*
- Medborgar*
- Mål*
- Personal*
- Perspektiv*
- Profession*
- Reflekt*
- Rekryter*
- Samverka*
- Styr*
- Stöd*
- Tillit*
- Uppfölj*
- Utvärder*
- Ändamålsenlig*