

# Vad vi vet om tillitsbaserad styrning och ledning

Sven Siverbo

# Vad vi vet om tillitsbaserad styrning och ledning

Sven Siverbo

KFi-rapport nr 178

ISBN 978-91-87454-99-8  
© KFi tillsammans med författarna 2022  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Vad vi vet om tillitsbaserad styrning och ledning

## Bakgrund

I mitten av 2010-talet började den svenska regeringen utreda möjligheterna att förändra styrningen inom den offentliga sektorn. Regeringsföreträdare menade att det tidigare styrningsparadigmet, New Public Management (NPM), tycktes ha orsakat så omfattande oönskade sidoeffekter att det föreföll behövas ett helt nytt sätt att styra inom myndigheter, regioner och kommuner. I bakgrunden figurerade en artikelserie i DN skriven av journalisten Maciej Zaremba där styrningen inom hälso- och sjukvården bedömdes ha bidragit till fel- och underbehandling av patienter. Framför allt kritiserades prestationsbaserad resursfördelning på sjukhus för att bidra till att patienter inte får den hjälp de behöver.

I ett pressmeddelande från finansdepartementet i oktober 2014 meddelade dåvarande civilminister Ardalan Shekarabi att regeringen i budgetpropositionen för år 2015 skulle utreda en ny styrning av offentlig sektor bortom NPM. Regeringen övervägde möjligheten att minska den formella styrningen av de yrkesprofessionella, det vill säga medarbetare med lång utbildning och hög professionell kompetens, och istället förlita sig på deras kunnande och yrkesetik. Det skulle ge de professionella större frihet att skräddarsy servicen till brukarna och minska deras administrativa belastning. Regeringen ville också utreda om tillsynsmyndigheter, exempelvis Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg, skulle kunna arbeta på ett sätt som innebär att kommuner och regioner inte bara får kritik utan också förslag på hur verksamheten kan utvecklas. Utredningsuppdraget lämnades till Tillitsdelegationen i juni 2016 som under åren fram till 2020 avlämnade sex betänkanden. Redan i den andra utredningen konstaterade delegationen att inte bara styrningen i den offentliga sektorn behövde ses över utan även organisation, kultur och ledning och lanserade därför begreppet *tillitsbaserad styrning och ledning* (TBSL).

Utvecklingen i Sverige i riktning mot TBSL kan ses som ett uttryck för post-NPM, det vill säga som en alternativ idé om hur den offentliga sektorn

ska styras och ledas (Funck och Karlsson, 2018). Utvecklingen finns inte bara i Sverige utan även i Danmark och Norge (Bringselius, 2021a). Att ett särskilt intresse för TBSL finns i skandinaviska länder är logiskt med tanke på att det i dessa länder generellt finns en väl utvecklad tillit mellan människor och mellan människor och samhällseliga institutioner (Andreasson, 2017). Följaktligen ligger TBSL väl i linje med de skandinaviska ländernas nationskultur och sociala institutioner (Greve et al, 2017). Att införa TBSL kan ses som ett försök att nyttja de skandinaviska ländernas tillitskapital för att förbättra servicekvalitet och minska kostnader för styrning och byråkrati i den offentliga sektorn.

Först ut av de skandinaviska länderna var Danmark som efter parlamentetsvalen 2011 fick en regering som uttalade att de ville se en tillitsbaserad reform i den offentliga sektorn (Vallentin och Thygesen, 2017; Bentzen, 2019b). Prioriterat var att avbyråkratisera, minska statens styrning av kommuner och regioner, minska onödig styrning och skapa förutsättningar för tillit. Under benämningen Tillitsreformen, träffade år 2013 danska staten, kommunförbundet, regionförbundet och tre fackföreningar en överenskommelse om att den framtida moderniseringen av den offentliga sektorns ledning och styrning skulle ha tillit och ansvar som utgångspunkt, men tydligt definierade mål bedömdes fortsatt vara viktigt liksom dokumentation (Offentligt Ansattes Organisationer, odaterad). När den liberalkonservativa regeringen tog över i Danmark år 2016 minskade intresset för tillit även om det fanns med som ett begrepp även i de kommande reformerna, sammanhangsreformen och närhetsreformen. Men andra frågor tillkom som hade annan riktning och krävde mer uppmärksamhet. På det hela taget utvecklades inte tillitsreformen till att omfatta hela nationen, utan främst Köpenhamns kommun som redan 2013 satte en agenda för att ta bort onödig styrning och byråkrati och utveckla tillit mellan chefer och medarbetare (Bentzen, 2019b). Enligt Bentzen (2016) handlade tillitsbaserad styrning i Köpenhamn om att öka det lokala handlingsutrymmet och förbättra medarbetarnas förutsättningar för självstyrning.

I Norge dök begreppet tillitsreform upp 2010 men införandet tog fart först 2014 då regeringen införde en variant av TBSL i den centrala förvaltningen. Syftet var främst att reducera byråkrati och handlade inte om att införa en ny modell för styrning och ledning (Johnsen, 2019). Sådana idéer förefaller ha kommit till Norge lite senare än till Danmark och Sverige och främst tagits upp av Oslo kommun. I samband med ett politiskt skifte år 2015 lanserades i Oslo idéer om att ersätta den NPM-inspirerade styrningen med tillitsbaserad styrning som skulle minska byråkratin, förbättra samarbetet mellan chefer och

anställda och utveckla förtroendet mellan kommunen och medborgarna. Byråkratidrivande rapportering skulle minska och decentraliseringen skulle öka, men målstyrning skulle kvarstå som den överordnade styrprincipen. År 2017 fattade kommunfullmäktige i Oslo beslut om att förverkliga idéerna (Johnsen, 2019). En pilotstudie baserad på ett bekvämlighetsurval genomförd under 2020 indikerar att spridningen av TBSL är större än förväntat i Norge och har införts i upp till en tredjedel av de norska kommunerna (Johnsen, 2020).

## Vad vet vi om tillitsbaserad styrning och ledning, och vad vet vi inte?

Intresset för TBSL i de skandinaviska länderna, tillsammans med det genomförda utredningsarbetet i Sverige, tillämpningen i Köpenhamns kommun och den pågående försöksverksamheten i Oslo kommun, motiverar forskning om TBSL. Syftet med den här rapporten är att besvara den övergripande frågan: *Vad vet vi om tillitsbaserad styrning och ledning, och vad vet vi inte?* Syftet preciseras och avgränsas med tre forskningsfrågor.

1. *Vad är TBSL?* Frågan motiveras av att det trots Regeringens uppdrag, Tillitsdelegationens arbete och viss forskning på området fortfarande är oklart vad TBSL egentligen är (Niemann, 2016; Sundström, 2016) och hur det ska tillämpas (Bringselius, 2021a).
2. *Hur spritt är TBSL i Sverige?* Även om TBSL har utretts och debatterats sedan mitten av 10-talet är mycket lite känt om hur många offentliga organisationer som har infört modellen (Bringselius, 2021c). Viss kunskap finns om spridningen inom den statliga sfären (Statskontoret, 2018) men inte när det gäller kommunsektorn. Det behövs kunskaper om konceptets spridning över kommunsektorn men även om vilka relationer som hittills ansetts mest lämpade för TBSL och vilka kommunala verksamheter som främst anammat konceptet. Sådana kunskaper är viktiga för att veta var framtida forskningsinsatser är mest angelägna att sättas in.
3. *Vad vet vi om TBSL utifrån genomförd forskning?* Frågan ställs eftersom det i nuläget saknas sammanställd kunskap om införan-

de av TBSL och vilka effekter som konceptet ger. Förutom att svaret på frågan kan vara viktigt och vägledande för politiker och tjänstemän i kommuner och regioner som arbetar med TBSL eller överväger att införa konceptet, är det en nödvändig utgångspunkt för fortsatt forskning om styr- och ledningsmodellen.

De tre frågorna avhandlas var för sig i de tre följande avsnitten och följs av en avslutande diskussion.

## **Vad är Tillitsbaserad styrning och ledning?**

För att besvara frågan utgår vi från Tillitsdelegationens betänkanden. Först presenteras delegationens uppfattning om vilka problemen är med dagens styrning inom myndigheter, regioner och kommuner, vilket är en viktig bakgrund för att förstå delegationens vilja att utveckla och sprida ett nytt sätt att styra och leda inom den offentliga sektorn. Därefter beskrivs Tillitsdelegationens syn på vad TBSL är och vilka verksamheter och relationer som är lämpliga för konceptet. I det näst sista avsnittet diskuteras Tillitsdelegationens beskrivning av TBSL och i det sista avsnittet presenteras ett alternativt och mer avgränsat synsätt.

## **Problem med dagens styrning inom offentlig sektor**

Enligt Tillitsdelegationen finns följande problem med styrningen inom den svenska offentliga sektorn:

- Styrningen begränsar olika aktörers handlingsutrymme, och leder till att de inte kan anpassa sitt arbete till den specifika situationen.
- Styrningen motverkar innovationer och verksamhetsutveckling.
- Styrningen används i för stor utsträckning för att bedöma prestationer och för lite för att förbättra verksamheten.
- Styrningen försvårar samverkan eftersom aktörer tvingas inrikta sig på sina egna uppdrag.
- Styrningen signalerar att aktörer saknar vilja och kompetens.
- Styrningen ökar den administrativa belastningen och tar tid från kärnverksamheten.

Enligt Tillitsdelegationens betänkanden förefaller problemen finnas i alla styrrelationer, oberoende av om det handlar om relationer mellan organisationer, enheter, personer på olika hierarkiska positioner eller personer på samma hie-

rarkiska nivå. Det kan också handla om relationer mellan å ena sidan organisationer, enheter eller personer och å andra sidan medborgare eller brukare.

## TBSL enligt Tillitsdelegationen

Tillitsdelegationens förslag är att förändra styrningen och ledningen inom den offentliga sektorn så att aktörer ges ett större handlingsutrymme. För att det ska vara möjligt föreslår de inte bara att detaljstyrningen ska minska utan ett helt nytt system som omfattar mer än bara styrning. En ny ledningsfilosofi ska införas som omfattar styrning, ledning, organisation och kultur, och där filosofins förverkligande vägleds av åtta principer: tillit, medborgarfokus, helhetssyn (samverkan), handlingsutrymme, stöd, kunskap, öppenhet och långsiktighet (se även Bringselius, 2021b). Att minska detaljstyrning och öka handlingsutrymmet innebär därför inte nödvändigtvis en ostyrd verksamhet, utan en verksamhet som styrs på ett annat sätt, där grunden är ömsesidig tillit mellan de som styr och de som styrs.

De åtta vägledande principerna för tillitsbaserad styrning och ledning beskrivs i SOU 2019:43 (s. 190).

- *Tillit*: Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha en positiv inställning i förväntningarna på varandra.
- *Medborgarfokus*: Sätt medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på.
- *Helhetssyn*: Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser.
- *Handlingsutrymme*: Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande, men var också tydlig kring mandat och att det finns förutsättningar. Tydliggör och säkerställ handlingsutrymme för yrkesutövarens professionella omdöme.
- *Stöd*: Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten
- *Kunskap*: Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.
- *Öppenhet*: Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna olikfärdiga åsikter och respektera kritik.
- *Långsiktighet*: Säkerställ att styrning och ledning skapar goda resultat också på lång sikt.



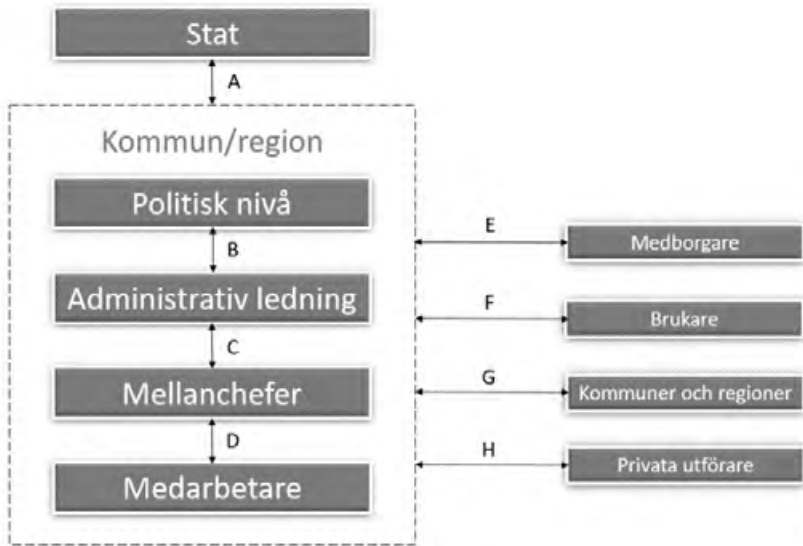
Enligt Tillitsdelegationen är TBSL ”inte ett färdigt koncept eller en specifik metod för styrning” (SOU 2019:43, s. 48), men den lyfter fram exempel på hur styrning och ledning kan utformas och tillämpas. De menar att den formella styrningens utformning och användning bör kännetecknas av övergripande mål som följs upp kvalitativt med lärande som syfte. Mål och mätning av måluppfyllelse ska bestämmas i dialog mellan de styrande och de styrda. De huvudsakliga substituten för den reducerade formella styrningen är värderingsstyrning och kollegial uppföljning och utvärdering.

TBSL innebär ett värderingsstyrt ledarskap med fokus på att etablera ”medledarskap” där medarbetaren är delaktig och utökar sitt ansvarstagande. En viktig princip är att ledare har som utgångspunkt att medarbetare är tillitsvärda och att ledningens huvuduppgift är att stödja, inte kontrollera, medarbetarna. Ledningen bör också tillse att tilliten är ömsesidig eftersom medarbetarnas tillit till sina chefer och till sin arbetsplats är en förutsättning för att de ska våga använda det utökade handlingsutrymmet. Vidare är ledningens uppgift att skapa en allt mer tillitsvärdig arbetsstyrka, vilket dels sker genom noggrann rekrytering, dels genom att stimulera medarbetarnas välvilja, integritet, kunskapsutveckling och lärande.

Tillitsdelegationen ger även rekommendationen att myndigheter, regioner och kommuner ska öka sina ansträngningar för att skapa samverkan, långsiktighet och medborgarfokus och att verksamheterna ska sträva efter öppenhet eftersom det bygger tillit.

## **I vilka verksamheter och relationer ska TBSL införas?**

Tillitsdelegationen förefaller göra bedömningen att TBSL är lämpligt att införa i de flesta offentliga verksamheter och i de flesta relationer. Även om TBSL enligt delegationen tycks vara särskilt lämplig i verksamheter och relationer som innehåller professionella medarbetare är det inga verksamheter som explicit utesluts. Därtill konstaterar delegationen att ”hela styrkedjan behöver omfattas” (SOU 2019:43, s. 199), vilket inte bara innebär relationerna mellan stat och myndigheter, regioner och kommuner utan även de interna relationerna inom dessa organisationer och deras relationer med medborgare, brukare, andra offentliga organisationer och privata utförare. I Figur 2.1 åskådliggörs vilka relationer som är aktuella för TBSL när det gäller kommuner och landsting.



**Figur 1.** Relationer för tillitsbaserad styrning och ledning.

Utöver de relationer som illustreras i Figur 1 finns inomorganisatoriska ”horisontella” relationer mellan aktörer på ungefär samma beslutsnivå.

## Kommentarer till tillitsdelegationens problembild och lösning (TBSL)

Det ursprungliga uppdrag som Tillitsdelegationen fick av regeringen var bredare än att utreda innebörden av, och förutsättningar för, tillitsbaserad styrning och i tilläggsdirektiv vidgades uppdraget ytterligare. Av den anledningen är det begripligt att delegationens arbete kännetecknas av breda, svepande analyser av en mängd olika managementbegrepp (styrning, ledning, organisering, filosofi, tillit), relationer (hela styrkedjan inklusive externa parter) och verksamheter, snarare än fördjupning avseende tillitsbaserad styrning. Samtidigt förefaller delegationen själv ha varit snar att lämna styrningsfokuset och dels ge sig in i en bredare diskussion om ledning och filosofi, dels övergå till ett allmänt intresse för verksamhetsutveckling, kvalitet, samverkan, medborgarfokus och helhets-syn, utan att nödvändigtvis knyta det till det ursprungliga problemet som var styrningen.

Problemet som skapas med bristen på fokus är att det blir otydligt – eller i alla fall ganska märkligt avgränsat – vad TBSL är. Tillitsdelegationens definition av TBSL är ”styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren” (SOU 2018:47, s. 23).

Definitionen, som kanske egentligen är en vision, betonar vikten av att alla verksamheter i myndigheter, regioner och kommuner fokuserar på verksamhetens syfte och strävar efter samverkan, medborgarfokus och helhetssyn, vilket är svårt att inte hålla med om. Vad som emellertid inte framgår är varför är det ”tillitsbaserat” att göra det. Om verksamheter som initierar ett projekt för att förbättra samverkan eller bli mer medborgarfokuserade väljer att beskriva det som ett TBSL-initiativ finns en klar risk att konceptet blir så allomfattande att det blir urvattnat och meningslöst. I sammanhanget kan det också ifrågasättas om det behövs fler uppmaningar till myndigheter, regioner och kommuner att de ska samverka, ha helhetssyn och vara medborgarfokuserade och om de inte istället vore mer betjänta av kunskaper om hur det ska gå till.

Medan delegationens definition av TBSL är problematisk är deras definition av tillit klargörande. Att ha tillit till någon är att ha tilltro till dennes förmåga, integritet och hjälpvillighet. Det är lätt att inse att aktörer med förmåga, integritet och hjälpvillighet inte behöver detaljstyras och kan ges ett betydande handlingsutrymme. Det är emellertid inte troligt att överordnade parter gör en bedömning att alla underordnade har dessa kvaliteter. I sådana situationer får överordnade inte vara naiva, menar delegationen, men är otydlig med vad som blir nästa steg. Ska överordnade ändå visa tillit i förhoppningen att skapa en uppåtgående spiral där visad tillit leder till ökad tillitsvärdighet? Ska de börja vidta åtgärder för att öka aktörernas förmåga, integritet och hjälpvillighet? Ska de ge upp och börja detaljstyra igen? Ska tillitsvärldiga aktörer styras mindre än andra aktörer på samma arbetsplats?

I sina betänkanden är Tillitsdelegationen emellanåt oförsonligt kritisk mot styrning, särskilt detaljstyrning, men mestadels visar de förståelse för att reducerad styrning och ökat handlingsutrymme måste balanseras mot behovet av att hantera risk och samla in beslutsrelevant information. Det är därför olyckligt att delegationen inte inriktar sitt arbete på att tillföra kunskap om hur balansen ska uppnås.

Ett relaterat problem är att Tillitsdelegationen emellanåt noterar att vissa verksamheter har behov av att styra mer än de gör idag, vilket är överraskande mot bakgrund av delegationens huvudbudskap om att styrning ska reduceras. Exempelvis föreslår delegationen att mer ska mätas i verksamheter där alltför liten del av verksamhetens essens fångas i nuvarande mätningar. Vidare noterar delegationen att huvudproblemet i vissa verksamheter inte är att aktörer har för litet handlingsutrymme utan att de styrs för lite (!), eftersom det innebär att de kan bestämma sina egna mål för verksamheten. Att styrningsbehovet är olika i olika verksamheter och att vissa organisationer har utvecklad styrning är egentligen ingen överraskning, men Tillitsdelegationen kunde ha tillfört ett resonemang om i vilka situationer och i vilka verksamheter som styrning ska avvecklas respektive utvecklas. Ett extremfall är styrningsrelationen mellan offentliga organisationer och privata utförare. Är det en relation som lämpar sig för tillitsbaserad styrning?

En annan balansakt som påtalas men inte tillförs någon lösning gäller statens tillsyn av kommunala och regionala verksamheter. Delegationen noterar att den statliga tillsynen signalerar att staten saknar tillit till kommuner och regioner men konstaterar också att utebliven tillsyn kan skada medborgare och brukares tillit till offentliga institutioner. Delegationens förslag är att förändra tillsynen så att den kännetecknas mer av dialog och lärande och mindre av ”felletande”. Frågan är då hur tillsynen ska utformas i praktiken så att inte belastningen på kommuner och regioner ökar ytterligare. Det finns en risk för att den traditionella tillsynen blir kvar men kompletteras med ytterligare beståndsdelar som kräver mer administrativt arbete för regioner och kommuner.

På det hela taget skapar tillitsdelegationens förslag vissa farhågor om att TBSL paradoxalt nog kommer att öka kostnaderna för styrning och ledning snarare än minska dem. Problemet är att TBSL för lite har handlat om att ta bort existerande styrningsinstrument och för mycket om att lägga till fler (Niemann, 2016; Mukhtar-Landgren och Altermark, 2018). Oron är berättigad utifrån de rekommendationer som ges i delegationens andra betänkande där ett antal forskare avrapporterar sina studier och ger förslag på hur styrning och ledning kan utvecklas (SOU 2018:38). En uppskattning är att en dryg handfull förslag ges på hur styrningen kan reduceras medan uppåt 40 förslag ges på hur styrningen kan utökas. Det finns naturligtvis en risk att minskad detaljstyrning och mer handlingsutrymme åtföljs av andra styr- och ledningsinitiativ som ska hantera de ökade risker som mindre reglering och större frihet innebär.

## Ett sätt att förstå TBSL

Det är ingen överdrift att hävda att Tillitsdelegationen har lämnat en ganska abstrakt instruktion för hur myndigheter, regioner och kommuner ska arbeta med TBSL. Av den anledningen utvecklas här en förtydligad modell. Modellen är inte teoretisk i bemärkelsen att det finns vetenskapligt stöd för presenterade samband, utan ska ses som en tolkning och bearbetning av Tillitsdelegationens förslag. Därmed inte sagt att det inte finns vetenskapligt stöd för några av sambanden, åtminstone i vissa situationer, men det ställs inte i fokus här.

Fyra begrepp ges särskild betydelse i modellen: tillitsbaserad ledning och styrning (TBSL), handlingsutrymme, tillitsvärdighet och verksamhetskvalitet. Sambanden dem emellan framgår av Figur 2. Utformningen och användningen av TBSL ska medföra att aktörer i myndigheter, regioner och kommuner både får större handlingsutrymme och blir mer tillitsvärda. I nästa steg är det kombinationen av aktörers handlingsutrymme och tillitsvärdighet som ger en högre verksamhetskvalitet. Större handlingsutrymme till aktörer som inte är tillitsvärda ger inte högre kvalitet, och att öka aktörers tillitsvärdighet utan att ge dem handlingsutrymme ger en mindre inverkan på verksamhetskvaliteten.



Figur 2.

Den centrala frågan är hur TBSL ska utformas och tillämpas så att handlingsutrymmet ökar utan att riskerna med det ökade handlingsutrymmet blir för stora. Trots allt finns det ju ingen garanti för att arbetstiden används väl om anställdas frihet på arbetet ökar. Svaret är att TBSL måste säkerställa de styrdas tillitsvärdighet, det vill säga att de vill och kan utföra sitt arbete, samtidigt som det ökar deras handlingsutrymme. Utifrån en sådan ambition kan de förslag på styr- och ledningspraktiker som tillitsdelegationen nämner i sina utredningar systematiseras (se Tabell 1).

*Styrning* för att inte begränsa *handlingsutrymme* handlar på det hela taget om att reducera och undvika olika former av detaljstyrning, vilket är ett slags ”generalklausul” för TBSL. Konkret kan det handla om att undvika målstyrning med

många och detaljerade mål, process- och strukturmål och ersättningsmodeller som fördelar resurser baserat på många detaljerade kriterier. Exempel på styrning som istället skapar handlingsutrymme är rambudgetering. Vidare föreslås att de som styrs med mål och vars arbete följs upp med olika former av mått och mätningar ges möjlighet att delta i valet av mål och mått för att säkerställa deras relevans.

*Ledning* för att skapa *handlingsutrymme* handlar om att delegera utförandet av arbetsuppgifter till medarbetarna, att etablera ”medledarskap” och att ha en princip att inleda nya relationer med att visa tillit.

	Handlingsutrymme	Tillitsvärdighet
Styrning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undvik detaljstyrning ("generalklausul")</li> <li>• Undvik målstyrning med många detaljerade mål</li> <li>• Undvik process- och strukturmål</li> <li>• Undvik ersättningsmodeller som baseras på detaljerade kriterier</li> <li>• Rambudgetering</li> <li>• Låt de styrda delta i val av mål och mått</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Värderingsstyrning</li> <li>• Kunskapsstyrning</li> <li>• "Klanstyrning" (kollegial uppföljning och utvärdering)</li> <li>• Använd mål och mätningar för lärande och verksamhetsutveckling</li> <li>• Undvik att använda mål och mätningar för att utkräva ansvar (signalerar misstro)</li> </ul>
Ledning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegering</li> <li>• Medledarskap</li> <li>• Balansering av tillit och kontroll, men tillit "default" i nya relationer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Värderingsbaserat ledarskap</li> <li>• Stimulera och stötta kunskapsutveckling</li> <li>• Noggrann rekrytering</li> <li>• Kontinuitet</li> </ul>

**Tabell 1.** Styrnings- och ledningspraktiker kopplade till TBSL.

TBSL för att skapa *tillitsvärdighet* handlar om att så långt det är möjligt säkerställa aktörers kompetens, vilja att bidra och integritet och det sker genom både styrning och ledning (åtminstone i inomorganisatoriska relationer). Enligt Bornemark (2021) handlar det om att "skapa en infrastruktur för omdömesutveckling" (s. 94). Dominerande inslag inom *styrning* är värderingsstyrning (som delegationen också beskriver som normstyrning, ämbetsmannaskap, värdegemenskap och att styra organisationskulturen), kunskapsstyrning och "klanstyrning" (kollegial utvärdering och uppföljning). För att öka tillitsvärdigheten föreslås också att mål, mått och mätningar ska användas för lärande och verksamhetsutveckling. Om det används för att styra och kontrollera riskerar det att signalera misstro, vilket kan initiera negativa psykosociala processer hos de styrda som i förlängningen gör dem mindre tillitsvärda.

*Ledning* för tillitsvärdighet handlar på det hela taget om att utveckla medarbetarnas välvilja, integritet, kunskapsutveckling och lärande. Det kan ske genom att praktisera ett värderingsbaserat ledarskap, att stimulera kunskapsutveckling och att ge medarbetarna erforderligt stöd. Det handlar också om att så långt det är möjligt tillse tillitsvärdighet genom noggrann rekrytering och kontinuitet i personalstyrkan.

Om man utsträcker TBSL till att handla om att styrda aktörer måste acceptera det ökade handlingsutrymmet – vilket inte är självklart att de gör eftersom de får ett större ansvar och löper större risk att bli kritiserade – är en uppgift för ledningen att se till att de underordnade har tillit till ledningen och till organisationen i stort. För att etablera ett sådant (ömsesidigt) förtroende måste chefer visa förståelse för att fel kan begås och säkerställa rimliga förutsättningar (tid, resurser, stöd).

## **Sammanfattning**

Den fråga som ställs i brännpunkten i detta avsnitt är vad TBSL är. Svaret är att TBSL är en undflyende idé om ledning och styrning i den offentliga sektorn. Sannolikt blev det så på grund av de höga ambitionerna att TBSL skulle kunna införas i alla offentliga organisationer, i alla typer av verksamheter och i alla vertikala (hierarkiska) och horisontella relationer. Om något ska passa överallt måste det vara abstrakt. Enligt tillitsdelegationen omfattar TBSL organisering, ledning, styrning och organisationskultur och det ska vägledas av åtta principer för ledning och styrning. Ambitionen är att förbättra den offentliga välfärdsservicen genom att medarbetarna (medledarna) närmast brukarna ska kunna arbeta mer flexibelt.

En annan beskrivning av TBSL är att det är ett koncept som syftar till att öka medarbetares handlingsutrymme och tillitsvärdighet men också medarbetares tillit till sin ledning. Kopplat till konceptet finns ett smörgåsbord av styr- och ledningspraktiker som måste balanseras och kombineras lokalt för att säkerställa att medarbetare har tillräckligt handlingsutrymme för att göra ett bra jobb och också har viljan och förmågan att göra det

# Hur spritt är TBSL i Sverige?

I det här avsnittet riktas uppmärksamheten mot förekomst, syfte och eventuella införandeproblem med TBSL i den svenska kommunsektorn. Den studie som redovisas kompletterar Statskontorets rapport om TBSL i svenska myndigheter (Statskontoret, 2018:12). Statskontoret visade att TBSL fram till 2018 hade spridits till 56 % av myndigheterna, om man med spridning menar att myndigheten under de två senaste åren hade startat eller bedrivit projekt som syftade till att utveckla tillitsbaserad styrning. Definitionen av tillitsbaserad styrning var att myndigheten bedrivit projekt som syftade till att utveckla arbetssätt där medarbetarnas erfarenheter tas till vara, öka medarbetarnas handlingsutrymme i sitt dagliga arbete eller utveckla former för att följa upp verksamheten. Enligt undersökningen syftade de statliga TBSL-projekten oftast till att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet, minska onödig administration och öka förtroendet mellan ledning och medarbetare. I färre än hälften av projekten var avsikten att minska detaljstyrning och öka medarbetarnas handlingsutrymme.

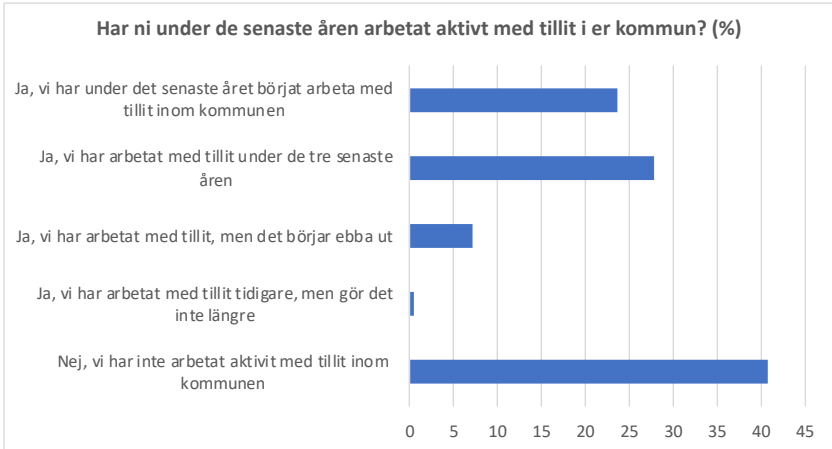
För att komplettera ovanstående studie med en undersökning av kommunsektorn skickades hösten 2021 en webbaserad enkät till kommunernas ekonomichefer. Efter tre påminnelser hade 198 ekonomichefer besvarat enkäten, vilket gav en svarsfrekvens på 68 %. Bortfallsanalysen visade inga nämnvärda skillnader mellan svarande och icke-svarande kommuner avseende soliditet, skattesats och politiskt styre. Däremot var de icke-svarande kommunerna i genomsnitt något större och hade något bättre ekonomi, men även de svarande kommunerna hade i genomsnitt ekonomiska överskott med god marginal. Bortfallsanalysen visade också att de icke-svarande kommunerna inte skiljde sig på något avgörande sätt från de svarande avseende ekonomi och politik.

## **Förekomst av TBSL**

Den första frågan som ställdes i enkäten var om kommunen hade arbetat aktivt med tillit under de senaste åren. I anslutning till frågan gavs förklaringen att det som avsågs var initiativ som handlade om tillitsbaserad styrning, tillitsbaserad



ledning eller tillit i samband med invånarna. Svartalternativen, och hur svaren fördelade sig på dessa, framgår av Diagram 1



**Diagram 1.** Spridning av TBSL.

Diagrammet visar att en majoritet av kommunerna (ca 59%) arbetade med TBSL vid tiden för enkäten. I ca sju procent av kommunerna hade initiativet börjat ebba ut men endast en kommun (0,5 %) hade gett upp arbetet.

En närmare analys visar att TBSL var vanligare

- i högerstyrda kommuner (65% jämfört med 42% i vänsterstyrda kommuner),
- i större kommuner (genomsnittstorleken på TBSL-kommuner är 35 000 invånare och icke-TBSL-kommuner 28 000),
- i kommuner med högre soliditet (21 jämfört med 14),
- i kommuner med sämre resultat (2,5 jämfört med 3,0 i resultat efter finansiella poster, dividerat med skatteintäkter och generella statsbidrag).

Däremot var det ingen skillnad i skattesats. För att fånga om förekomsten av TBSL var större inom någon av de olika kommunala verksamheterna ställdes en fråga om i vilken utsträckning TBSL hade varit på dagordningen inom olika områden inom kommunen de senaste åren. Svaren visar att det på det hela taget inte var någon variation att tala om mellan omsorg, individ- och familjeom-

sorg, kultur- och fritid, utbildning och samhällsbyggnad. TBSL förefaller alltså inte vara mer initierat i någon särskild kommunal verksamhet.

En relaterad fråga var vilka tillitsrelationer inom kommunsektorn som hade varit särskilt i fokus, det vill säga där TBSL hade bedömts angeläget. Som nämndes ovan utsluts i tillitsdelegationens utredningar egentligen inga relationer som potentiellt aktuella för TBSL. Därför inkluderades en bred uppsättning relationer i frågeunderlaget (se diagram 2).



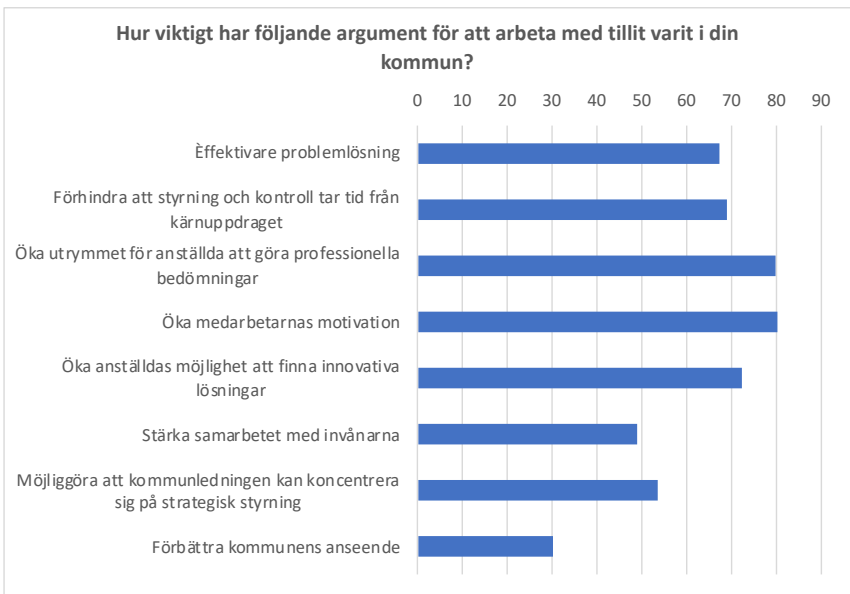
**Diagram 2.** Tillitsrelationer i fokus. Andel som svarade "I ganska" eller "I mycket hög" utsträckning (%).

Diagrammet visar att kommunsektorn särskilt hade fokuserat på tre relationer i införandet av TBSL: mellan chefer och anställda i verksamheterna; mellan politiker och förvaltningsledningarna och mellan förvaltningsledningen och verksamheterna. Det förefaller alltså som att TBSL främst hade aktualiserats i den hierarkiska styrkedjan som börjar med den politiska nivån och slutar med de operativa medarbetarna. De relationer som i låg utsträckning hade varit fö-

remål för TBSL var mellan staten och kommunerna, mellan kommunerna och externa samarbetsparter och mellan kommunen och privata entreprenörer. Däremellan fanns de horisontella relationerna, det vill säga relationerna mellan anställda inom samma verksamhet och mellan anställda som tillhör olika verksamheter eller professioner.

### Varför TBSL införs

Det är möjligt att tänka sig flera olika skäl till att kommuner initierar TBSL. Därför fick ekonomicheferna svara på hur viktiga ett antal uppräknade syften med TBSL hade varit i just deras kommun. Svaren redovisas i diagram 3.

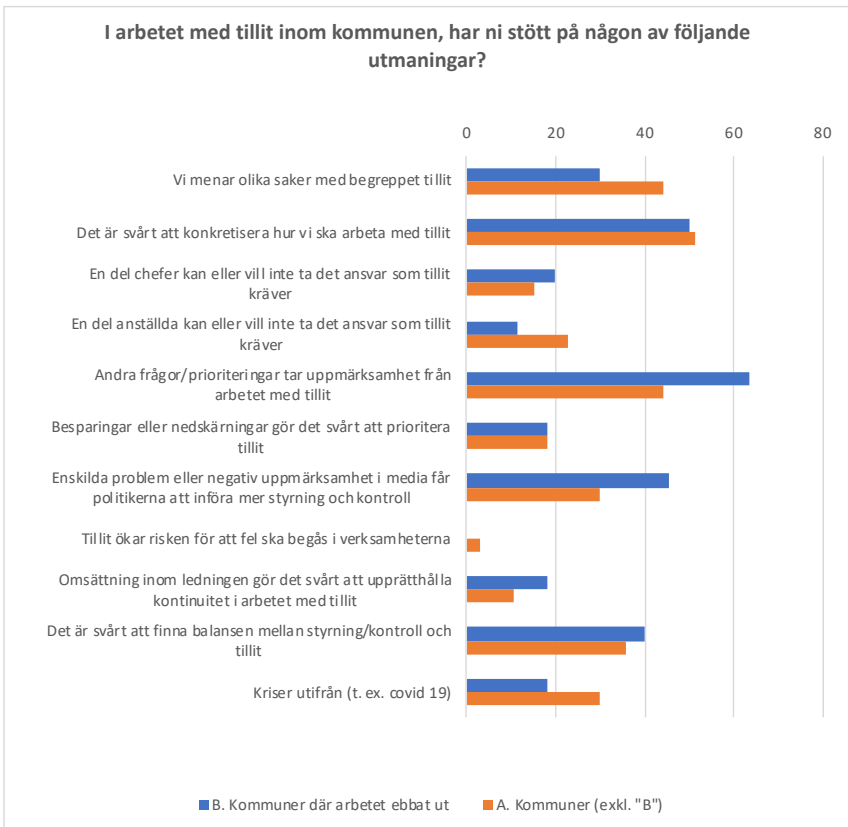


**Diagram 3.** Syfte med TBSL. Andel som svarade "I ganska" eller "I mycket hög" utsträckning (%).

Av diagrammet framgår att TBSL först och främst hade handlat om att öka medarbetarnas motivation och deras utrymme att göra professionella bedömningar, men också om att skapa möjligheter att finna innovativa lösningar. I viss utsträckning hade det även handlat om att minska tidsåtgång för styrning och kontroll och om att skapa förutsättningar för effektivare problemlösning.

## Införandeutmaningar

Som kommer att framgå i nästa avsnitt har tidigare studier visat att det kan vara svårt att förverkliga TBSL. Av den anledningen ställdes frågor i enkäten om vilka utmaningar kommunen hade mött i införandet av TBSL. En särredovisning görs av de kommuner (7%) som i enkäten angav att deras arbete med TBSL höll på att ebba ut. Anledningen är att det är intressant att få en indikation på om särskilda implementeringsutmaningar fått kommuner att tappa fart i införandet. Resultaten presenteras i Diagram 4.



**Diagram 4. Införandeutmaningar. Andel som svarade "I ganska" eller "I mycket hög" utsträckning (%).**

Av diagrammet framgår att den vanligaste utmaningen för kommunerna tycks ha varit svårigheter att konkretisera hur de ska arbeta med tillit, men det var också relativt vanligt att kommuner upplevde att andra frågor eller andra prioriteringar ställdes före arbetet med TBSL och att de inom kommunen menade olika saker med begreppet tillit. Det kan också noteras att över en tredjedel av kommunerna vittnade om noterbara svårigheter med att finna balansen mellan å ena sidan styrning och kontroll och å andra sidan tillit.

Svaren från kommunerna där arbetet angavs ha ebbat ut visade att de särskilt hade påverkats av att andra frågor eller andra prioriteringar hade kommit emellan arbetet med TBSL och att de hade haft svårt att konkretisera arbetet. Ett annat intressant resultat var att dessa kommuner upplevde att enskilda problem som uppdragas i verksamheten och som eventuellt uppmärksammats i media kunde göra det svårt att fortsätta arbeta tillitsbaserat.

## Sammanfattning

Enkätundersökningen visade att TBSL hade anammats i stora delar av kommunsektorn, och även om arbetet hade avtagit i några kommuner var det bara en som hade gett upp helt. Enkäten visade att det främst var relationerna i styrkedjan från kommunens egna politiker (inte den statliga nivån) ner till medarbetarna som var aktuella för TBSL men i viss utsträckning även relationerna mellan medarbetare och mellan kommunen och invånarna. Studien visade även att kommunerna genom att införa TBSL ville skapa förutsättningar för ökad effektivitet; framför allt genom att öka handlingsutrymmet för medarbetarna och göra dem mer motiverade men även genom att skapa förutsättningar för innovationer och frigöra tid. Indikationer på att de kan få svårt att förverkliga syftena var att andra frågor än införande av TBSL hade blivit mer prioriterade och att det hade varit svårt att fortsätta med mindre styrning och kontroll om det hade uppdragats problem i verksamheter, men framför allt hade oklarheter i konceptet TBSL skapat införandeproblem.

Den genomförda enkätstudien ger tillsammans med Statskontorets (2018:12) rapport, kunskaper om hur TBSL har spritts inom myndigheter och kommunsektorn. Det har dock gått några år sedan myndigheterna studerades och det kan därför var dags att för att genomföra en ny studie, där även frågor om införandaspekter och effekter ställs. Ännu mer angeläget är det dock med studier av TBSL i regionsektorn där studier av spridning ännu inte ägt rum alls.

# Vad vet vi om TBSL utifrån genomförd forskning?

Det har ännu inte genomförts särskilt många vetenskapliga studier av TBSL. Det innebär att egentligen ingen av de relationer som redovisas i Figur 1 har nått upp till en kritisk massa av empiriska studier. I det här avsnittet sammanställs de svenska, danska och norska studier som trots allt har genomförts. En avgränsning sker till relationerna A–D i Figur 1, det vill säga mellan stat och kommun/region, politisk nivå och administrativ ledning, administrativ ledning och mellanchefer samt mellanchefer och medarbetare. Kriteriet för att en studie ska tas med i sammanställningen är att den explicit handlar om TBSL eller att den i analysen tydligt knyts till TBSL. Det ska vara en studie genomförd av forskare och avrapporterad på traditionellt vetenskapligt vis, det vill säga som vetenskaplig artikel, bok, bokkapitel eller vetenskaplig rapport. Ett par masteruppsatser har tagits med eftersom de belyser aspekter som ännu inte har studerats av forskare. Studier som har publicerats i Tillitsdelegationens betänkanden (företrädesvis SOU 2018:38) har tagits med om de har avrapporterats som självständiga studier i egna kapitel och inte enbart handlar om någon av de mer perifera principer som Tillitsdelegationen lanserar (exempelvis samverkan).

## **A. Stat vs kommun/region**

De senaste årens utveckling av statens styrning av kommuner och regioner vittnar om att staten har sett styrning som mer verkningsfullt än tillit. En rapport från Statskontoret (2019:2) visar inte bara att statens styrning har ökat utan även att den har skapat oönskade sidoeffekter. Statskontoret gör bedömningen att riktade statsbidrag, kunskapsstyrning, mål- och inriktningsdokument och regelstyrning har gjort statens styrning ”mycket omfattande och detaljerad” (s. 7). Sidoeffekterna är minskad nationell likvärdighet (eftersom kommuner och landsting har olika förutsättningar att hantera den statliga styrningen), ökade administrativa kostnader för att hantera styrningen och minskat utrymme att bedriva lokal politik. Statskontorets rapport är ett kraftfullt inlägg i debatten

om styrning i den offentliga sektorn, inte bara genom att påvisa att statens styrning blir allt mer omfattande, utan också genom att påvisa konsekvenser i form av oönskade sidoeffekter.

En form av statlig styrning av kommuner och regioner sker genom tillsyn. Statliga tillsynsmyndigheter som Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg och Arbetsmiljöverket har i uppdrag att granska lagefterlevnaden i kommuner och regioners verksamheter. Den statliga tillsynen är ett av de områden som särskilt nämnes av regeringen i kommittédirektivet till Tillitsdelegationen, där regeringen vill utreda om tillsynen kan göras mindre administrativt belastande och mer tillitsbaserad, effektiv och verksamhetsutvecklande (SOU 2017:56).

Något egentligt försök med TBSL inom tillsyn tycks emellertid inte ha genomförts, men i en studie av en försöksverksamhet på Skolinspektionen, där den regelbundna tillsynen kompletterades (inte ersattes) med ”regelbunden kvalitetsgranskning”, noterade Erlandsson (2018) att kvalitetsgranskningen var kvalitetsdrivande och verksamhetsutvecklande. Den regelbundna kvalitetsgranskningen handlade om att Skolinspektionen gjorde en formativ granskning av skolors utbildningskvalitet och utvecklingsförmåga inom områdena undervisning, rektors ledarskap, trygghet och studiero, samt bedömning och betyg. Erlandsson såg emellertid inte att kvalitetsgranskningen i försöket han studerade skulle kunna ersätta den regelbundna tillsynen eftersom den var viktig för att säkra likvärdighet och värna elevers rättigheter. Det föreföll därför inte som att försöksverksamheten egentligen handlade om TBSL, då ingen del av förändringen tycktes handla om att ge skolorna större handlingsutrymme. Det innebär att de fördelar som Erlandsson noterade med kompletterande kvalitetsgranskning i och för sig var intressanta, men inte sammanföll med mindre tillsyn utan mer administrativt arbete, något som TBSL syftar till att minska.

Statskontorets rapport och Erlandssons studie är givetvis ett mycket blygsamt underlag för att göra uttalanden om TBSL i relationen mellan staten och kommuner/regioner, men det visar ändå att det finns kännedom om problemen med statlig detaljstyrning av kommuner och regioner och om svårigheter-na med att göra tillsyn tillitsbaserad.

## **B. Politisk nivå vs administrativ ledning**

TBSL i relationen mellan den politiska nivån i kommuner och regioner och de administrativa kommun- och regionledningarna har inte heller studerats i någon större utsträckning. Det finns dock studier av relationen mellan den po-

litiska och den administrativa nivån inom Regeringskansliet som är intressanta med avseende på tillit, men då måste man komma ihåg att den administrativa ledningen inom kommuner och regioner inte har samma legala autonomi i förhållande till den politiska nivån som statliga myndigheter har (Sundström, 2016).

Ett första konstaterande utifrån studierna är att det under normala omständigheter oftast inte finns någon politisk vilja att detaljstyra statliga verksamheter, utan det är något som tvingas fram när frågor uppmärksammas av media, opposition eller medborgare eller när underställda förvaltningar efterfrågar vägledning (Sundström, 2016). Oviljan på den politiska nivån beror på att detaljstyrning är tidskrävande och riskerar att leda till politisk överbelastning. Snarare än att ägna sig åt att styra måste därför politiken ha strategier för att hålla beslut, aktiviteter och beslutsfattande ifrån sig, vilket passar den administrativa nivån som gärna undviker för mycket detaljstyrning. Sådan styrning innebär att förvaltningen måste lägga resurser på att rapportera handlingar, konsekvenser och kostnader och göra analyser. Problemet för förvaltningen är att den politiska nivån istället blandar sig i delegerade frågor och beslut ad hoc, särskilt när frågor har blivit uppmärksammade externt (Sundström, 2016).

I en kommentar till TBSL menar Sundström (2016) att myndigheterna knappast skulle bli "ostyrda" om mål- och resultatstyrningen avvecklades. Genom att horisontellt och vertikalt positionera myndigheterna kan regeringen förlita sig på att de kontinuerligt håller regeringens viljeinriktning i sikte. Med vertikal positionering menas att regeringen utövar inflytande genom att påverka myndigheters interna organisation, ledningsform och sakpolitiska reglering och genom mer eller mindre formaliserade utbyten mellan den politiska nivån och myndigheterna. Med horisontell positionering avses att myndigheter åläggs att interagera med andra myndigheter eller externa organisationer så att de inte kan "köra sitt eget race". Sammantaget pekar Sundströms (2016) analys på att TBSL i form av avveckling eller kraftig minskning av politisk mål- och resultatstyrning inte automatiskt innebär större handlingsutrymme för myndigheterna eftersom regeringens andra påverkansmöjligheter kan fylla upp utrymmet.

Andra beskrivningar av relationen mellan politik och förvaltning visar att relationerna mellan politiker och tjänstemän som regel har en tillitsbaserad och balanserad relation och har haft det långt innan begreppet TBSL aktualiserades (Niemann, 2016). Relationen stabiliseras av starka normer som skapar förutsägbarhet och tillit och som medger att tjänstemännen kan ges – och vågar ta



– ett betydande handlingsutrymme. Exempel på normer är att politiker inte skyller ifrån sig på tjänstemän och att tjänstemän alltid är lojala med fattade beslut. Utan tillit till dessa normer skulle tjänstemännen knappast kunna ges ett så stort handlingsutrymme som de har och då skulle politikerna i Regeringskansliet tvingas ägna mer tid än de har åt styrning och kontroll. Niemanns (2016) studie ger en tydlig indikation på TBSL som praktik, men inte som koncept, funnits länge i relationen mellan politik och administrativ ledning, åtminstone på statlig nivå. På det hela taget är Niemann överens med Sundström (2016) om att relationen mellan politiker och tjänstemän i grunden är förtroendebaserad i så måtto att politiker litar på att tjänstemännen gör sitt bästa för att förverkliga politiska intentioner.

Liknande resultat framkommer i Christensen et al's (2018) studie av relationer inom den norska statsförvaltningen. Utifrån enkätundersökningar åren 2006 och 2016 noterar de att tre av fyra chefer inom departement och myndigheter vid båda undersökningstillfällena upplever att den ömsesidiga tilliten i deras relationer till politiken är mycket god eller ganska god. Christensen et al (2018) noterar även att den norska mål- och resultatstyrningen uppfattas som styr- och kontrollinriktad av ungefär hälften av cheferna medan en fjärdedel tycker att den ger handlingsutrymme och flexibilitet. Det tycks alltså som att tillit i många fall överlever kontrollorienterad mål- och resultatstyrning och inskränkningar i autonomi och flexibilitet.

På kommunal nivå har balansen mellan tillit och styrning i relationen mellan den politiska nivån och den administrativa ledningen som tidigare nämnts inte studerats i någon större utsträckning. Vad som har diskuterats är om införande av TBSL kräver att (politisk) mål- och resultatstyrning överges eftersom det skulle kunna signalera misstro till förvaltningen och i praktiken leda till detaljstyrning. Det har också diskuterats om inte TBSL i själva verket ska ses som ett försök att förverkliga mål- och resultatstyrning på det sätt som det en gång var tänkt (Bjurström, 2021). Det saknas emellertid studier av om TBSL fungerar bäst som substitut för, eller komplement till, mål- och resultatstyrning. Bjurströms (2021) bedömning är dock att graden av formalisering och kontroll inom ramen för ett mål- och resultatstyrningssystem borde kunna anpassas till nivån på förtroendet i en relation och därmed bli ett komplement till TBSL.

Hur omfattningen på mål- och resultatstyrningen förändrades i samband med införandet av TBSL i Oslo kommun undersöktes i en norsk mastersuppsats (Christensen, 2020). Christensen tog reda på om TBSL förändrade den formella styrningsdialogen mellan politiker och tjänstemän genom att granska

de politiska styrdokumenterna ("tildelningsbrev"). Innehållsanalysen av dokumenten inriktades på att undersöka om styrningsbegrepp kopplade till tillit, respektive bristande tillit, ökade eller minskade efter införandet av TBSL. Studien visade att begrepp med koppling till tillit hade fått större betydelse och begrepp kopplade till bristande tillit mindre betydelse, men att förändringarna kommit successivt snarare än precis i samband med införandet. En rimlig bedömning är att tankarna på TBSL funnits i Oslo kommun redan innan det formella beslutet om införande fattades och därför påverkade mål- och resultatstyrningen redan före beslutet var taget.

I en annan masteruppsats undersöktes hur TBSL förändrade den politiska styrningen i Oslo mellan åren 2015 och 2019 (Lavik och Johansen, 2021). Uppsatsen visade att den politiska detaljstyrningen minskade på det hela taget men ökade i vissa politiskt uppmärksammade verksamheter. Antalet visioner och mål ökade. Studien gav alltså belägg för att TBSL i Oslo inneburit en förändrad styrningspraxis även om ökningen av antalet mål och den ökade detaljstyrningen av vissa verksamheter var oväntad.

Studierna av hur den politiska styrningen har utvecklats i Oslo kommun ger en inblick i hur TBSL kan utformas i relationen mellan politik och förvaltning, men konsekvenser av den nya styrningen för aktörers handlingsutrymme och servicekvaliteten är ännu inte kartlagda i forskningen. Vissa indikationer ges emellertid i Astviks et al (2018) studie av svensk socialtjänst. De visar att det inte skulle ha särskilt stor betydelse för beteendet bland socialsekreterare om den kommunala mål- och resultatstyrningen tonas ner. Anledningen är att kommunala mål och rapporteringskrav för medarbetare inom socialtjänst i praktiken har en underordnad betydelse jämfört med den statliga styrningen. Även i andra studier konstateras att kommunalpolitiska mål och mätningar inom lagstyrd kommunal verksamhet bara uppmärksammas i mån av tid (Siverbo et al, 2019). Dessa indikationer på att kommuners politiska målstyrning av lagstyrd verksamhet är av underordnad betydelse väcker frågor om styrningens effektivitet. Om styrningen inte påverkar beteendet på operativ nivå är det slöseri med tid. Innan så långtgående slutsatser kan dras måste indikationerna emellertid bekräftas av fler studier, och de behöver kompletteras med forskning om politisk styrning av mindre lagstyrd kommunal verksamhet. Kanske är kommuners mål- och resultatstyrning viktigare inom dessa områden.

Sammantaget väcker genomgången frågan om inte relationen mellan politik och administrativ ledning i huvudsak har varit tillitsbaserad långt innan TBSL aktualiserats och att frågan egentligen handlar om hur mycket styrning,

särskilt mål- och resultatstyrning, som behövs i en i huvudsak tillitsbaserad relation. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det kan vara svårt att anpassa styrningens *utformning* till graden av tillit i befintliga relationer eftersom det kan växla över tid och kan skilja sig mycket inom och mellan olika kommuner och regioner. Därför är det möjligt att det inte är styrningens utformning som i första hand ska relationsanpassas utan styrsystemens *användning*. Det löser dock inte frågan om hur omfattande styrningens formella utformning ska vara, det vill säga hur många mål som ska formuleras, hur mycket som ska mätas och hur ofta och vilka övriga styrmekanismer som ska finnas. I takt med att kommuner och regioner inför TBSL i relationen mellan politik och förvaltning är det viktigt att forskningen kartlägger variationer i utformning och utvärderar effekter.

### **C. Administrativ ledning vs mellanchefer**

Relationen mellan administrativa kommun- och regionledningar och det underliggande chefsledet är ytterligare en relation som har uppmärksamats tämligen lite i forskningen om TBSL. Även i denna relation aktualiseras frågan hur TBSL kan ta sig uttryck och hur det tillämpas bäst. En del av TBSL i relationen handlar om hur ledarskapet utövas, och där förefaller inga forskningsresultat finnas ännu. En annan del handlar om styrningen i relationen och kretsar inte minst kring hur resurser ska fördelas till mellancheferers verksamheter. Resursfördelningsfrågan är särskilt intressant eftersom det var (förmodat) felkonstruerade resursfördelningsmodeller som blev den utlösande faktorn när TBSL aktualiserades i Sverige. Därför är det inte bara bekymmersamt utan även förvånande att det inte finns mer forskning om TBSL-orienterad resursfördelning.

De resursfördelningsmodeller som kritiserats av tillitsdelegationen är de modeller som fördelar resurser till verksamheter baserat på deras prestations- eller aktivitetsnivå, särskilt om kriterierna är detaljerade. Avsikten med modellerna är att stimulera produktivitet och följsamhet till specifika politiska prioriteringar, men ersättningarna går i princip aldrig direkt till enskilda medarbetare utan samlas upp på avdelnings- eller förvaltningsnivå. Därför är det i praktiken mellanchefer som dessa resursfördelningsmodeller syftar till att påverka. Eftersom avdelningens eller förvaltningens intäkter påverkas av prestationer och aktiviteter får mellanchefer anledning att påverka medarbetarna så att de prioriterar ersatta prestationer och aktiviteter. Upplägget kan ses som att det i grunden finns en bristande tillit till mellancheferers och/eller medarbetares vilja och förmåga att åstadkomma produktivitet och hörsamma politiska prioriteringar

om de inte har ekonomiska drivkrafter att göra det. Ett mer tillitsorienterat sätt vore att fördela resurser som ramanslag och ha förtroende för mellancheferers förmåga att använda resurserna på det sätt som är bäst för brukarna.

Vad som kan hända när en sådan förändring genomförs redovisas i Ellegård och Glenngårds (2018) studie av Region Skånes avveckling av prestationsfinansiering och införande av anslagsfinansiering inom sjukhusvården. Förändringen innebar ett ökat handlingsutrymme för sjukvårdsenheterna eftersom de i mindre utsträckning var tvungna att anpassa sin verksamhet efter regionledningens prislister. Om tillit var det egentliga skälet till förändringen kan dock diskuteras. Bakgrunden var att regionledningen ville öka tillgängligheten och minska vårdköerna men inte kunde finansiera det eftersom prestationsfinansiering i kombination med större produktion gav en för hög totalkostnad. Lösningen för regionledningen blev att införa anslagsfinansiering och samtidigt uttrycka ett önskemål om att enheterna skulle öka sin produktion för att öka tillgängligheten. Enligt Ellegård och Glenngård (2018) noterade mellanchefer eller medarbetare inget ökat handlingsutrymme. De upplevde att produktionen mättes, att den ekonomiska uppföljningen var detaljerad och att bemanningen följdes upp på samma sätt som tidigare. Införandet av anslagsfinansiering hade emellertid en önskad effekt så till vida att vårdproduktionen minskade (vilket delvis kan förklaras av sämre noggrannhet vid registrering av prestationer). Ellegård och Glenngårds (2018) bedömning var att avvecklingen av prestationsfinansiering minskade den yttre motivationen att producera på enheterna utan att ersättas av ökad inre produktionsmotivation, vilket skulle kunna förklaras av att handlingsutrymmet inte ökade. Studien ger en intressant inblick i vad som kan hända när en till synes icke-tillitsbaserad ersättningsmodell överges till förmån för en till synes tillitsbaserad anslagsmodell.

En annan studie, genomförd av Alexius och Sardiello (2018), belyste andra aspekter av tillit i relationen mellan den administrativa ledningen och mellanchefer i en kommun. I studien noterades att det tog lång tid att utveckla tillit i relationer mellan över- och underordnade chefer. Studien visade även att det fanns en intressant skillnad mellan högre och lägre hierarkiska nivåer. Högre chefer (och politiker) var positivt inställda till idéer som kunde knytas till TBSL, såsom tillit och medarbetardriven utveckling. Mellancheferna (enhetscheferna) föreföll emellertid vara vilslna och kluvna eftersom de även fortsättningsvis fick bära en tung administrativ börda, inte minst tampas med krångliga HR-system och anställningsrutiner. En tolkning av Alexius och Sardiellos

(2018) studie är att mellancheferna inte gavs tillräckligt handlingsutrymme för att kunna förverkliga TBSL i nästa led och det påverkade deras engagemang.

Sammantaget noteras att Ellegård och Glengårds (2018) och Alexius och Sardiellos (2018) studier ger intressanta perspektiv på TBSL i relationen mellan den administrativa ledningen och mellanchefer, men mycket mer forskning behövs om effekter av tillitsbaserad resursfördelning och hur mellanchefer ges förutsättningar att praktisera TBSL i relationerna till sina medarbetare.

## **D. Mellanchefer vs medarbetare**

Ett huvudsyfte med TBSL är att skapa handlingsutrymme för operativa medarbetare så att de utifrån kompetens och omdöme kan ge brukare service anpassad efter deras behov snarare än i linje med förutbestämd detaljstyrning. Eftersom alltför stora begränsningar i medarbetares handlingsutrymme är ett av huvudargumenten för TBSL, är en inledande intressant diskussionspunkt i vilken utsträckning medarbetare i offentlig sektor generellt sett saknar ett sådant handlingsutrymme, och vad det i så fall beror på. Därefter riktas intresset mot vad som är känt från forskningen om hur chefer kan agera för att skapa handlingsutrymme för medarbetare utan att helt förlora kontrollen och vad som ska till för att medarbetare ska acceptera handlingsutrymmet, vilket inte är en självklarhet. Ett särskilt intresse ägnas införandet av TBSL i Köpenhamns kommun och åt de två verksamhetsområden som har studerats mest hittills: hemtjänst och individ- och familjeomsorg. I avsnittet därefter presenteras forskning om kollegial granskning och utvärdering. Avslutningsvis ger en sammanfattande analys av kunskapsläget.

### ***Medarbetares handlingsutrymme***

Vilket handlingsutrymme operativa medarbetare har handlar både om hur statligt reglerat deras arbete är och vilken styrning som tillkommer från kommunala eller regionala huvudmän. Enligt Persson (2021) ger utformningen av den statliga styrningen på det hela taget intrycket att staten har stor tilltro till de offentliganställda. Tydliga skillnader finns emellertid mellan olika verksamheter, där vissa detaljstyrs med specifika bestämmelser medan andra mest omfattas av generella målsättningar eller ramlagar. I en del verksamheter är handlingsutrymmet i praktiken större än vad de formella reglerna ger sken av eftersom medarbetarna under särskilda villkor har rätt att frånga ordinarie rutiner. Vidare gäller att de regler som berör relationen mellan chef och medarbetare, och som begränsar de senares handlingsutrymme, enkelt kan ändras om det finns

politisk vilja, men det är ju inte till mycket hjälp för de verksamheter där denna vilja ännu inte visat sig. Enligt Persson (2021) har ett ökat handlingsutrymme åt medarbetare i enlighet med tankarna i TBSL stöd i den statliga värdegrundens principer om effektivitet och service. Samtidigt kan en sådan ordning komma i konflikt med principer om legalitet, objektivitet och likabehandling, och i de fallen bör de senare principerna ges förtur, eftersom agerandet annars skulle strida mot rättsstatliga principer, även om lösningen kortsiktigt skulle bli effektiv och smidig.

På det hela taget innebär alltså den statliga styrningen begränsningar av medarbetares handlingsutrymme inom vissa verksamheter, men inom andra förefaller handlingsutrymmet vara betydande (jämför Lundquist, 1997). Medarbetarna inom socialtjänsten är en yrkesgrupp som har sett intentionerna med ramlagstiftning och ett betydande handlingsutrymme gå förlorat till följd av extern styrning, kontroll och granskning i form av strukturerade dokumentationssystem, bedömningsmanualer, kontrollerande uppföljningsinstrument (Svensson och Svensson, 2021). Även läkare har i någon utsträckning sett sitt handlingsutrymme minska, särskilt avseende arbetsorganisation (Blomqvist och Winblad, 2022). Lärares handlingsutrymme förefaller ha minskat mer än läkarnas, både genom än mindre inflytande över arbetsorganisation och genom minskad kontroll över hur arbetet utvärderas (Blomqvist och Winblad, 2022). Samtidigt finns det tecken på att lärarna i samband med förstelärarreformen återfick en större autonomi i sin yrkesutövning (Alvehus et al, 2019).

Sammantaget förefaller alltså förutsättningarna att skapa handlingsutrymme åt operativa medarbetare skilja sig åt mellan olika verksamheter, både beroende på den statliga styrningen och på vilken ytterligare styrning som läggs till lokalt. Kommuner och regioner har ett handlingsutrymme att skapa handlingsutrymme, även om det varierar mellan verksamheter.

### ***TBSL i Köpenhamns kommun***

I en studie av TBSL i Köpenhamns kommun intervjuade Bentzen (2016, 2019a, 2019b) 70 befattningshavare, så som chefer, medarbetare, administratörer, politiker, förtroendepersoner och fackföreningsrepresentanter. Bentzen noterade att tillit inte bara handlade om förändrad styrning utan även om ledning, där det skedde en delegering av ledarskapet från formella ledare till medarbetare, så kallade medledare. För att skapa tillit i relationen var det inte nödvändigt att ta bort all styrning. Tvärt om, under förutsättning att chefer och medarbetare hade en nära styrningsrelation och de styrda involverades i utformningen

av styrningen kunde styrning uppfattas som stödjande och motiverande och understöjda tillit. Ett införandeproblem som Bentzen noterade var att TBSL var starkt förankrat bland politiker och högre tjänstemän, men svagt förankrat bland enhetschefer och medarbetare (vilket ju även noterades av Alexius och Sardiello, 2018). På lägre hierarkisk nivå var många ovetande om förändringen och ännu färre var entusiastiska, mestadels för att reformen upplevdes svår att förverkliga, men också för att många med tiden insåg att handlingsutrymmet inte skulle kunna bli så stort som de hade hoppats på.

En annan utmaning var att det ökade handlingsutrymmet till ”medledarna” innebar att cheferna var tvungna att acceptera en ökad risk. Det förutsatte att relationer byggdes mellan dem och medarbetarna och att medarbetarna kompetensutvecklades. Cheferna själva måste, enligt Bentzen, vara konsekventa, ödmjuka och risktoleranta.

Ytterligare en utmaning var att inte alla medarbetare accepterade den ökade risk och det ökade ansvar som medledarskapet medförde. Medarbetarna förhöll sig avvaktande till ökat handlingsutrymme eftersom de då övertog ansvaret för att arbeta på rätt sätt, göra rätt prioriteringar och lösa uppgifterna. För att få medarbetarna att acceptera ett större handlingsutrymme krävdes att medarbetarna hade tillit till sina chefer och även till det institutionella arrangemanget i form av det organisatoriska och statliga styrsystemet. Bentzen fann också att det handlingsutrymme som gavs inte fick vara för litet i förhållande till de förväntningar som medarbetarna hade eftersom det då upplevs som förolämpande, men det fick heller inte vara för stort för då kunde medarbetarna uppleva att deras kompetens (individuellt eller i arbetslaget) var otillräcklig. Ytterligare en notering var att det var svårare att få medarbetare att acceptera ökat handlingsutrymme i besparingstider.

Utöver att Bentzen (2016) noterade att det saknades kompetens och/eller motivation bland medarbetarna att acceptera ett större handlingsutrymme och mer ansvar (”medledarskap”) fann hon ett antal barriärer mot att förverkliga TBSL:

- Beslutsfattande och koordinering förlängde införandet eller fick det att stanna av.
- Det var svårt att driva förändringen samtidigt som det fanns krav på besparingar.
- Bristande kommunikation innebar att det utvecklades olika uppfattningar om vad som menades med tillit.

- Det var svårt att bryta omedvetna och starka handlingsmönster som redan fanns inom organisationen (vanans makt).

### ***TBSL inom hemtjänst***

Andra forskningsresultat från Danmark kommer från Vallentin och Thygesens (2017) studie av TBSL i hemtjänsten i Köpenhamns kommun. Innan TBSL infördes styrdes hemtjänstpersonalen bland annat av obligatorisk in- och utcheckning hos varje brukare och de skulle registrera att de utfört alla beviljade tjänster. I systemet fanns 79 tjänster som brukare kunde beviljas. Efter att TBSL införts tilldelades brukarna istället ett av 21 besöksblock och eventuellt några av de 21 specialtjänster som också kunde beviljas. Personalen behövde inte registrera sin tid eller utförda deltjänster utan kunde använda den tiden till brukarna. Personalen fick därigenom ett större handlingsutrymme att tillhandahålla de tjänster som brukaren bäst behövde vid varje tillfälle och kunde dessutom ta tid från en brukare och lägga på en annan om det var nödvändigt. Det innebar att personalen fick lägga mer tid på att planera varje arbetsvecka, göra avvägningar och ha kontakt med brukarna. Första linjens chefer fick uppdraget att stödja personalen men också att följa hur personalen skötte sig jobb, emellanåt genom att observera på plats. Tanken var att dessa platsobservationer skulle uppfattas som en del i en professionell dialog.

Vallentin och Thygesen (2017) noterade att det nya systemet fungerade olika bra i olika delar av hemtjänsten, vilket inte var konstigt eftersom hemtjänstorganisationen var stor, fem distrikt med 40 enheter och 40 enhetschefer, och det inte gjordes något försök att styra hur gruppcheferna skulle hantera balansakten mellan tillit och styrning. Möjligheten att utöva ett tillitsbaserat ledarskap fanns men hur det skulle göras fick cheferna avväga själva. Helt klart var emellertid att de chefer som hade en "militaristisk" framtoning inte kunde vara kvar. Hemtjänstpersonalen intervjuades inte i studien men deras chefer var av uppfattningen att personalen hade upplevt en större frihet i arbetet efter förändringen. Huruvida de upplevde större tillit bestämdes dock till stor del av vilken relation de hade till sin chef. Förändringen innebar att många i personalen fick möjlighet att arbeta som professionella och göra egna bedömningar, men för dem som inte hade tillräcklig kompetens blev det en för stor utmaning. Vallentin och Thygesen (2017) menade att tillitsbaserad styrning och ledning inte tycks handla om att tillit ska ersätta styrning utan om att styrning och tillit är komplement och att ett stort ansvar faller på cheferna att hantera balansgången.



I en av få studier av svensk hemtjänst noterade Elmersjö och Sundin (2021) att TBSL i form av att medarbetarna gavs större handlingsutrymme och utsattes för mindre kontroll gav medarbetare bättre möjligheter att uppfatta och förstå brukarnas perspektiv, men att det förutsatte kontinuitet, flexibilitet och tillräckligt med tid för att bygga relationer till brukarna. Författarna menade att första linjens chefer måste ta ansvar för att skapa dessa förutsättningar men också för att ge medarbetarna inflytande, bra arbetsvillkor och stöd, särskilt av sjuksköterskor, biståndsbedömare och högre chefer. Elmersjö och Sundin (2021) betonade att införande av TBSL kräver två interagerande processer där medarbetarnas roller utökas samtidigt som ledarskapet förändras.

### ***TBSL inom individ- och familjeomsorg***

Astvik et al (2018) gjorde ingen egentlig studie av ett uttalat TBSL-införande men använde individ- och familjeomsorgen (IFO) i Nyköpings kommun för att reflektera över TBSLs potential. Styrningen av IFO-verksamheten hade ändrats från mål- och resultatstyrning med kvantitativa indikatorer till dialog och kvalitativ uppföljning och ett arbete hade genomförts för att göra medarbetare mer tillitvärda, främst genom att stödja och kompetensutveckla. Astvik et al's bedömning var att TBSL ger ett förhållningssätt till ekonomisk styrning som motverkar konkurrens, incitament och repressalier och skapar fokus på verksamhetskvalitet i stället för den egna enhetens ekonomi. Deras utgångspunkt var att verksamhetskvalitet är intimt sammankopplat med personalens arbetsmiljö, vilken gynnas av styrning och ledning som säkerställer personalens förmåga, integritet och hjälpvillighet.

I en senare artikel betonade Astvik et al (2020) att TBSL handlar om att ge rätt förutsättningar, skapa personalstabilitet och arbeta med långsiktig ekonomisk styrning för att operativa medarbetare ska uppfatta organisationen som tillitsvärdig och därmed vara villiga att ta på sig ett större ansvar. De menade att TBSL i första hand handlar om att skapa strukturer och förutsättningar för att operativa medarbetare ska kunna utföra sitt jobb och egentligen inte så mycket om att minska styrning och lita blint på medarbetare. De utfärdade en allvarlig varning för att TBSL kan skapa mindre hållbara arbetsmiljöer för medarbetare om det reduceras till en managementslogan som i praktiken inte innebär något annat än att ansvar förflyttas längst ut i organisationerna ”genom en förment välvillig men bedräglig tillitsdiskurs” (Astvik et al, 2020, p. 42–43).

### ***Tillitsbaserade styrformer – Mer kollegial granskning och mindre hierarkisk styrning***

Om TBSL till stor del handlar om att ge medarbetare handlingsutrymme, handlar en annan stor del om att se till så att medarbetare är tillitsvärda utan att för den sakens skull detaljstyra dem i en hierarkisk styrprocess. En metod för att återkommande stötta medarbetares kunnskap och verksamhetsutveckling och vidmakthålla deras tillitsvärdighet är att utanför hierarkin låta kunniga kollegor inom samma profession granska och bedöma styrkor och svagheter i arbetet. Denna horisontella styrning, som innebär att professioner praktiserar egenkontroll kan benämnas professionell styrning eller klanstyrning. Det är ett alternativ till traditionell hierarkisk styrning och kan därmed betraktas som en viktig styrform inom ramen för TBSL. Det kan också ses som ett komplement till extern administrativ och juridisk kontroll av legalitet (Svensson och Svensson, 2021).

Det finns ännu ingen forskning på effekter av att minska hierarkisk styrning och införa kollegial granskning, men det finns två studier som belyser hur lärarprofessionen reagerade på införande av kollegial granskning (utan att någon annan styrning minskades). I det ena fallet (Mukhtar-Landgren och Altermark, 2018) genomfördes den ”kollegiala” granskningen av personer anställda på den centrala förvaltningen som i och för sig tillhörde lärarprofessionen men som upplevdes av de granskade som utsända av ledningen och som kontrollerande och prestationsbedömande. Den andra studien (Fransson, 2018) handlade i större utsträckning om ”verklig” kollegial granskning, där erfarna kollegor från andra skolor genomförde granskningarna (Fransson, 2018). Trots det upplevde lärarna även denna form av granskning som hierarkisk och kontrollerade. Detta oväntade resultat förklarades med att skolan under så lång tid har präglats av styrning uppifrån, att de granskade har det som utgångspunkt.

Det ska betonas att någon annan form av styrning inte verkar ha tagits bort i samband med införandet av kollegial granskning i de båda fallen, och att det alltså knappast kan betraktas som ett tydligt exempel på TBSL i form av att ökat handlingsutrymme kombineras med kollegial granskning, men det är ändå intressant att konstatera att kollegial granskning i hög utsträckning uppfattades som hierarkisk styrning i de båda fallen.

\*

I den relation som står i fokus i detta avsnitt handlar TBSL om att skapa handlingsutrymme för medarbetarna så att de kan möta brukarna flexibelt, samtidigt som det är rimligt säkerställt att de genomför arbetet med kompe-

tens, integritet och välvilja. Uppfattningen finns att staten på det hela taget har ett tillitsorienterat synsätt på offentliga medarbetare, vilket innebär att kommuner och regioner har ”handlingsutrymme att skapa handlingsutrymme” i många men inte alla verksamheter. Den forskning som har genomförts bekräftar i viss grad det väntade resultatet att medarbetare ser positivt på ett ökat handlingsutrymme medan cheferna håller sig mer avvaktande. Det finns indikationer på att det är svårt för enhetschefer att veta hur de ska styra och leda tillitsbaserat och ge medarbetarna ett handlingsutrymme som är väl avvägt utifrån deras tillitsvärdighet och förväntningar. Inte helt oväntat är dessutom en del medarbetare negativa till ett ökat handlingsutrymme. Vad som förefaller krävas för större entusiasm är att det handlingsutrymme som ges är avvägt mot medarbetarnas kompetens och att de i sin tur känner tillit till ledningen, inte bara till sin chef utan även till att de långsiktigt ges rimliga förutsättningar. Därutöver måste de känna att de ges stöd i sin nya roll. I övrigt kan konstateras att forskning kring effekter av att kombinera handlingsutrymme med TBSL-orienterade styrformer såsom värderingsstyrning, klanstyrning och mål- och resultatstyrning med medarbetarinvolvering i princip är icke-existerande. Studier av kollegial granskning indikerar dock ganska oroväckande att horisontell styrning i linje med TBSL uppfattas som hierarkisk och kontrollerande.

## **Sammanfattning**

Som framgår av avsnittet är forskningen om TBSL i olika relationer inom regioner och kommuner inte särskilt omfattande. Flest studier har gjorts om TBSL i relationen mellan mellanchefer och medarbetare i mjuka verksamheter såsom hemtjänst och individ- och familjeomsorg och dessa studier vittnar om att det finns potential i att visa tillit och ge handlingsutrymme men att det också finns en hel del svårigheter. Genomförda studier om övriga relationer ger spridda insikter om möjligheter och begränsningar med TBSL men inget underlag för att närmare bedöma vilken betydelse TBSL har eller skulle få i relationerna.

# Avslutande diskussion

Syftet med den här rapporten var att besvara den övergripande frågan: *Vad vet vi om tillitsbaserad styrning och ledning, och vad vet vi inte?* Syftet preciseras och avgränsades med tre forskningsfrågor: *Vad är TBSL? Hur spritt är TBSL i Sverige? Vad vet vi om TBSL utifrån genomförd forskning?* Svaren på de tre forskningsfrågorna har getts i de tre förevarande avsnitten och upprepas inte här. Denna avslutande diskussion ägnas istället åt det övergripande syftets andra del: *Vad vet vi inte om TBSL?* och åt att göra förutsägelser om framtiden för konceptet.

## **Vad vet vi inte om TBSL?**

Två fundamentala frågor om TBSL ställs i denna avslutande diskussion. Den ena har sitt ursprung i den centrala observationen att TBSL som koncept är vagt beskrivet, vilket leder fram till frågan hur TBSL kommer att utformas och användas i praktiken i svenska offentliga organisationer. Den andra frågan inriktas på vilka effekter TBSL kommer att ge. Diskussionen nedan visar att vi på det hela taget behöver veta mer om vad TBSL är och vilka effekter det ger.

## ***Hur kommer TBSL att utformas och användas i praktiken?***

Det står tämligen klart att det saknas kunskaper om hur TBSL i praktiken utformas och används i kommuner och regioner. Den avrapporterade enkätstudien (avsnitt 3) visar att TBSL är spritt i kommunsverige, att TBSL syftar till att öka effektiviteten i bred bemärkelse och att det finns en del omständigheter som försvårar införandet, men den ger inga inblickar i hur kommunerna arbetar konkret med TBSL. Även i andra sammanhang har det konstaterats att intresset för TBSL är stort men att det är okänt hur arbetet egentligen utvecklar sig utöver att det pågår diskussioner om dess former (Bringselius, 2021c). Ett viktigt arbete framöver blir därför att kartlägga hur TBSL utformas och används i kommuner och landsting.

En intressant fråga är om TBSL med tiden kommer att få en mer konkret framtoning, exempelvis som ett management-koncept med tydligt beskrivna styr- och ledningspraktiker, eller om begreppet kommer att fortsätta ha en va-

gare identitet i form av tillitsdelegationens ”förhållningssätt” och ”principer”. Fördelen med vaga beskrivningar av styr- och ledningskoncept är som tidigare nämnts att de kan anpassas lokalt till ett större antal verksamheter och därför lättare spridas. Om TBSL utvecklas till att bli mer konkret blir det intressant att följa om det kommer att utvecklas olika TBSL-modeller i olika verksamheter på grund av olika praktiska förutsättningar, inte minst när det gäller möjlighet att öka handlingsutrymmet men också avseende andra förhållanden som professionaliseringsgrad bland anställda och möjlighet till fastanställningar och låg personalomsättning.

En annan fråga är om ambitionen att TBSL ska införas i alla verksamheter i myndigheter, regioner och kommuner och i alla vertikala och horisontella relationer (inklusive privata utförare) kommer att kvarstå eller om TBSL allt mer kommer att handla om relationen mellan första linjens chefer och medarbetare, vilket ju är den relation som ådragit sig störst forskarintresse och i praktiken också störst intresse från tillitsdelegationen. Det skulle förmodligen underlätta utvecklingen av ett mer konkret koncept. Ett tecken på att utvecklingen går i den riktningen är följande sentida definition, där framför allt den operativa nivån betonas.

*”Jag väljer att definiera tillitsbaserad styrning och ledning som en ledningsfilosofi som betonar tillit som förhållningssätt och styrprincip och där ambitionen är att framför allt skapa handlingsutrymme och förutsättningar för de medborgare/klienter och medarbetare som möts i kärnuppdraget” (Bringselius, 2021b, s. 29).*

Ytterligare en fråga är hur regioner och kommuner kommer att hantera tillitsdelegationens uppmaning att anlägga ett systemperspektiv på TBSL. Två tydliga budskap i tillitsdelegationens betänkanden är att styrning och tillit måste balanseras noggrant i utformningen av styrning och ledning och att styr- och ledningspraktiker måste kombineras på ett genomtänkt sätt eftersom effekten av en praktik beror på vilka andra praktiker som den läggs samman med i styr- och ledningssystemet. Det väcker frågor om huruvida regioner och kommuner alls anlägger ett systemperspektiv på TBSL, exempelvis överväger vilka styr- och ledningspraktiker som kombineras bäst med ökat handlingsutrymme, eller om de snarare arbetar med en praktik åt gången, exempelvis inför ”medledarskap”.

### ***Vilka effekter kommer TBSL att ge?***

Hur än TBSL utformas och används kommer det att finnas förhoppningar om att det leder till förbättringar som i slutändan gör den offentligt finansierade välfärdsproduktionen mer effektiv. I teorin kan TBSL öka effektiviteten på flera olika sätt. Det ökade handlingsutrymmet kan förbättra medarbetares möjligheter att anpassa servicen efter varje brukares särskilda behov. Det kan ge lägre resursåtgång för styrning genom att både de som styr och de som styrs kan ägna sig åt annat och genom att kostnaderna för att utforma och underhålla formella styrsystem kan bli lägre. Det kan också skapa positiva psykosociala effekter som ökar medarbetares autonoma motivation, vilket är särskilt lämpligt för medarbetare som ansvarar för komplexa arbetsuppgifter. Omvänt kan det minska negativa psykosociala effekter av att medarbetare känner sig kontrollerade och misstrodda.

Som har framgått av den här rapporten har det emellertid inte bedrivits tillräckligt med forskning för att veta om TBSL i praktiken ger de eftersökta effekterna. Forskningsläget ger snarare upphov till en del frågor som i någon mån dämpar förväntningarna på TBSL. En fråga är i vilken utsträckning ett ökat handlingsutrymme kan etableras i praktiken. Det måste accepteras av både över- och underordnade och balanseras mot andra viktiga principer i de offentliga organisationernas värdegrunder. En relaterad fråga är om ökat handlingsutrymme är ett universalmedel för ökad effektivitet. En rimlig tanke är att frihet och handlingsutrymme är bra för vissa verksamheter och medarbetare i vissa situationer men inte för andra verksamheter och medarbetare i andra situationer. Ytterligare en fråga är om resursåtgång för styrning och ledning verkligen kommer att minska om TBSL införs. Flera av de studier som har genomförts och de rekommendationer som har givits pekar snarare på att TBSL innebär mer arbete med styrning och ledning. Avslutningsvis är en intressant fråga i hur stor utsträckning dagens styrning i offentliga organisationer verkligen skapar negativa psykosociala effekter och i vilken utsträckning TBSL har potential att skapa positiva. Kanske ska inte de negativa effekterna av formell styrning överdrivas eftersom det finns tecken på att styrning också har en positiv, möjliggörande roll att spela, både för chefer och medarbetare.

En annan fråga som ligger lite i utkanten av vad som tidigare har diskuterats är vilken betydelse TBSL kan komma att få för chefers och medarbetares arbetsmiljö. För chefer kan TBSL innebära en hållbarare arbetsmiljö genom att de blir mindre belastade av planering, detaljstyrning, kontroll, mätning och rapportering och de kan avlastas av att medarbetare i större utsträckning le-

der sig själva. Å andra sidan kan kraven på dem öka genom att de måste skapa handlingsutrymme för medarbetare, ge stöd och skapa trygghet och säkra tillitsvärdighet, vilket handlar om noggrann rekrytering, värderingsstyrning och kompetensutveckling. För medarbetare kan TBSL bidra till en bättre arbetsmiljö genom att de slipper detaljstyrning, får ökad frihet i arbetet och känner en större arbetstillfredsställelse när de ges möjlighet att brukaranpassa servicen. Men belastningen på dem kan också öka om de ges större ansvar utan att de samtidigt får mer resurser i form av tid och stöd. Kopplingen mellan TBSL och chefers och medarbetares arbetsmiljö är ett angeläget forskningsområde framöver.

### **Framtiden för tillitsbaserad styrning och ledning**

För närvarande är TBSL ett vagt fenomen men det förknippas med positivt värdeaddade ord som tillit, handlingsutrymme, medborgar-/brukarorientering, samverkan, långsiktighet, öppenhet etc. Dessutom kopplas det samman med en vilja att ta bort detaljstyrning och onödig administration, vilket också vanligtvis är populärt. Sammantaget har det (uppenbarligen) givit TBSL goda möjligheter att sprida sig till offentliga organisationer och det är inte omöjligt att spridningen kommer att fortsätta ett tag till. Det ska emellertid noteras att det som utmärker vaga koncept som sprids snabbt är att de vanligtvis inte blir så långlivade.

Ett par faktorer förefaller avgörande för om TBSL ska få ordentligt fäste i den offentliga sektorn. Den ena är vad som händer i verksamheterna när TBSL ska införas och användas och vagheten och bristen på konkretion i begreppet på allvar uppdagas. Kommer förmågan att finnas lokalt att materialisera TBSL i tydliga styr- och ledningspraktiker? Den andra är vad som händer när misstag och försummelser eller olikformig service uppkommer i verksamheten och detta kopplas samman med avsaknad av styrning och för stora frihetsgrader för operativ personal. Enkätundersökningen visar att en tredjedel av kommunerna som arbetar med TBSL redan upplevt att mer styrning blir lösningen när enskilda problem uppkommer och uppmärksammas i verksamheten. Frågan är om de ytterst ansvariga politikerna och högre tjänstepersonerna långsiktigt kommer att avstå från att återinföra styrning och kontroll om problem uppdagas, inte minst i politiskt känsliga verksamheter.

# Referenser

Alexius, S., & Sardiello, T. (2018). Förpliktigande samspel som vardagsrutin—en fallstudie av Borlänge kommun. I Bringselius, L. (red), *Styra och leda med tillit: forskning och praktik: forskningsantologi från tillitsdelegationen*, SOU 2018:38. Stockholm: Norstedts Juridik.

Alvehus, J., Eklund, S., & Kastberg, G. (2019). *Lärarkåren och förstelärarna. Splittrad, stärkt och styrd profession*. Lund: Studentlitteratur.

Andreasson, U. (2017). *Tillit—det nordiska guldet*. Nordic Council of Ministers.

Astvik, W., Larsson, R., & Welander, J. (2018). Tillit i styrning och ledning för en hållbar arbetsmiljö inom socialtjänsten—en fallstudie av Nyköpings kommun. I Bringselius, L. (red), *Styra och leda med tillit: forskning och praktik: forskningsantologi från tillitsdelegationen*, SOU 2018:38. Stockholm: Norstedts Juridik.

Astvik, W., Larsson, R., & Welander, J. (2020). Arbetsmiljön i tillitsbaserad styrning och ledning: exempel från socialtjänsten. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 26(4), 25-45.

Bentzen, T. Ø. (2016). *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer: i springet fra ambition til praksis*. Roskilde Universitet: Institut for Samfund og Globalisering.

Bentzen, T. Ø. (2019a). The birdcage is open, but will the bird fly? How interactional and institutional trust interplay in public organisations. *Journal of Trust Research*, 9(2), 185-202.

Bentzen, T. Ø. (2019b). The translational diamond: robust translation of magic concept in public organizations. *International Journal of Public Leadership*, 15(2), 94-112.

Bjurstrøm, K. H. (2021). Mål-og resultatstyring og tillitsbasert styring: Ulrike alternativer eller kunstige motsetninger?. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 98(2).



- Blomqvist, P. och Winblad, U. (2022). Have the Welfare Professions Lost Autonomy? A Comparative Study of Doctors and Teachers. *Journal of Social Policy*, First view, 1-22.
- Bornemark, J. (2021). Omdöme. En filosofisk essä om vad vi ska ha tillit till. I Bringselius, L. (red), *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Bringselius, L. (2021a). Inledning. Att förstå tillit med olika teoretiska perspektiv. I Bringselius, L. (red), *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Bringselius, L. (2021b). Tillit. Introduktion till tillitsforskningen. I Bringselius, L. (red), *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Bringselius, L. (2021c). Avslutning. En balansgång att bygga tillit. I Bringselius, L. (red), *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Christensen, I. (2020). *Å styre med tillit - En kvantitativ studie av tillitsreformen i Oslo kommune*. Masteroppgave i statsvitenskap, Institutt for Statsvitenskap, UNIVERSITETET I OSLO
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen: Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Universitetsforlaget.
- Ellegård, L. M. och Glenngård, A. H. (2018). Att visa tillit genom val av ersättningsmodell – effekter av anslagsfinansiering i hälso- och sjukvården i Region Skåne. I Bringselius, L. (red), *Styra och leda med tillit: forskning och praktik: forskningsantologi från tillitsdelegationen*, SOU 2018:38. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Elmersjö, M., & Sundin, E. (2021). Intra-Organisational Trust and Home Care Services: A Study of the Process of Implementing Trust Based Practices in Municipal Eldercare in Sweden. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(2), 3-21.
- Erlandsson, M. (2018). Regelbunden kvalitetsgranskning i statlig tillsyn – en fallstudie av Skolinspektionen. I Bringselius, L. (red), *Styra och leda med tillit: forskning och praktik: forskningsantologi från tillitsdelegationen*, SOU 2018:38. Stockholm: Norstedts Juridik.

Fransson, O. (2018). Kollegial kvalitetsutveckling i grundskola – en fallstudie av Linköpings kommun. I Bringselius, L. (red), *Styra och leda med tillit: forskning och praktik: forskningsantologi från tillitsdelegationen*, SOU 2018:38. Stockholm: Norstedts Juridik.

Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2018). *Post-NPM, vad är det? Trender och empiriska iakttagelser kring alternativa idéer för den offentliga sektorn*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 149.

Greve, J., Ax, C., Bedford, D. S., Bednarek, P., Brühl, R., Dergård, J., ... & Willert, J. (2017). The impact of society on management control systems. *Scandinavian Journal of Management*, 33(4), 253-266.

Johnsen, Å. (2019). *Trust-based management in the City of Oslo: Implementing a new managerial super-standard?* Paper presented for the 25th New Public Sector Seminar, 'NPM – the final word', Edinburgh, 7–8 November 2019.

Johnsen, Å. (2020). *Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge: Mye hørt men lite sett?* Foreløpige resultater fra en pilotstudie. NEON årskonferanse, Oslo, 18–19 november 2020.

Lavik, C. & Johansen, M-K. (2021). *Tillitsbasert styring og ledelse Hvordan har styringspraksis endret seg i Oslo kommune etter innføringen av tillitsbasert styring og ledelse?* OsloMet: Masteroppgave.

Lundquist, Lennart (1997). "Fattigvårdsfolket ett nätverk i den sociala frågan 1900–1920". Lund: Lund Univ. Press, 1997.

Mukhtar-Landgren, D. och Altermark, N. (2018). Kollegialt lärande i förskolan – en fallstudie av Malmö stad. I Bringselius, L. (red), *Styra och leda med tillit: forskning och praktik: forskningsantologi från tillitsdelegationen*, SOU 2018:38. Stockholm: Norstedts Juridik.

Niemann, C. (2016). *Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen. Kan Regeringskansliet visa vägen?* Stockholm, Statskontoret, 2016:26 A.

Offentligt Ansattes Organisationer (odaterad). *Trust-Based Governance in Denmark*. Trycksak.

Persson, V. (2021). Juridiska grunder och gränser för tillit i offentlig verksamhet. I Bringselius, L. (red), *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.

Siverbo, S., Cäker, M., & Åkesson, J. (2019). Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector. *Public Management Review*, 21(12), 1801-1823.

SOU 2017:56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?

SOU 2018:38. Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. Forskningsantologi från tillsitsdelegationen.

SOU 2018:47. Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.

SOU 2019:43. Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.

Statskontoret (2018:12). Projekt som bidrar till utvecklingen av en tillitsbaserad styrning i staten. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2019:2). Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys. Stockholm: Statskontoret.

Sundström, G. (2016). Strategisk styrning bortom NPM. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1).

Svensson, K. och Svensson, L. G. (2021). Professionalism. I Bringselius, L. (red), *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.

Vallentin, S., & Thygesen, N. (2017). Trust and control in public sector reform: Complementarity and beyond. *J. of Trust Res.*, 7(2), 150-169.

**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning  
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)