



”Tillitsbyråkrati”

– En diskursiv studie om Tillitsdelegations presentation av Tillitsbaserad Styrning

”Trust bureaucracy”

– A discourse analysis on Tillitsdelegationen´s presentation of Trust-based Management

Per Sterzel & Ghulam Nadim

Ledarskap och offentlig organisation

Magisternivå, 15 HP

Vårterminen 2018

Handledare: Anders Edvik

Freedom of conscience entails more dangers than authority and despotism

- Michel Foucault

Sammanfattning

Tillitsbaserad styrning är ersättningsmodellen som enligt staten och den insatta Tillitsdelegationen ska rädda den svenska offentliga sektorn från New Public Management och dess styrsystem. Sedan 2016 har Tillitsdelegationen forskat, arbetat och presenterat en styrningsmodell som ska minska på återrapportering, återge tilliten till professionen samt öka tjänstemannens egen tillit till sitt yrke. Syftet med denna studie är att analysera Tillitsdelegationens utgivna texter och finna eventuella diskurser som kan ha hjälpt till att forma deras problemformulering och lösningsförslag. Detta har skett med hjälp av arkeologiska och genealogiska arbetssätt. Med hjälp av dessa verktyg har studien lokaliserat ett antal antagonistiska förhållanden mellan två primära diskurser, medarbetardiskursen samt uppdragsdiskursen. Detta kan bero på underliggande historiska krafter som präglar diskurserna och gör det svårt för dem att samspela. Studien har även påvisat en typ av diskursiv cykel som präglar lösningsförslagen. Lösningarna besvarar problem som etableras av tidigare presenterade lösningar. Detta kan bero på de tidig nämnda historiska krafterna vilket gör det svårt för Tillitsdelegationen att presentera en tydlig och enformig lösning. Med åtanke på att Tillitsdelegationen själva anser att Tillitsbaserad styrning och andra ersättningsmodeller alltid måste följas upp efter implementation så har vi höga förhoppningar om att den offentliga sektorn kommer återhämta sig efter New Public Management, det är dock viktigt att just fortsättningsarbete står i centrum.

Nyckelord: *Diskursanalys, Tillit, Arkeologisk diskurs, Tillitsdelegationen*

TACK...

Vi vill först och främst tacka vår handledare Anders Edvik som har hjälpt oss klura ut hur vi på bästa sätt kunnat analysera Tillitsdelegationens uppdrag. Utan Anders insiktsfulla tankar och idéer hade uppsatsen aldrig blivit klar. Vi vill även tacka Tillitsdelegationen för att de har gjort sitt material tillgängligt och på ett sådant sätt att även en trött student lätt har kunnat virra sig runt och hitta rätt.

Ett sista tack till Malmö Universitets bibliotek som har huserat oss dessa två månader och som alltid har haft ett lagom gångavstånd till bra mat.

Vänligen,

Per och Ghulam

2018, Malmö, Prag & Stockholm

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Problemformulering.....	3
1.2 Syfte och frågeställning.....	3
1.3 Disposition	4
2 Historiskt perspektiv på svensk byråkrati	5
2.1 Absolutism byråkrati 1600-1900.....	5
2.2 Demokratiska reformer 1950+.....	8
2.3 Nyliberala reformer 1970+.....	9
3. Teoretiska ramverk	12
3.1 Nyinstitutionalism	12
3.2 Tillit.....	13
3.3 Förändring.....	13
3.4 Tjänstemannens ansvar och moral	14
3.5 Byråkratisk makt	15
3.5 Diskurs.....	16
4. Metod	18
4.1 Studiens ontologi och epistemologi.....	18
4.2 Analytiskt verktyg - Arkeologiskt angreppssätt och Genealogiskt arbetssätt	18
4.3 Antagonism och Hegemoni.....	19
4.4 Urval och presentation av använt material	20
4.5 Avgränsning.....	21
4.6 Tillvägagångssätt.....	22
4.7 Validitet och kritik av metodval	23
4.8 Operationalisering av de historiska krafterna	23
4.8.1 Den weberianska kraften.....	24
4.8.2 Den demokratiska kraften	24
4.8.3 Den nyliberala kraften	24
5. Analys	26
5.1 Tillitsdelegationens begynnelse	26
5.2 Tillitsdelegationens problemkonstruktion.....	27
5.3 De strukturella krafterna bakom problemformuleringen.....	31
5.3.1 Demokratiska kraften	34
5.3.2 Nyliberala värderingar	35

5.4 Sammanfattning på problemformulering och problemkonstruktion.....	36
5.4 Tillitsbaserad styrning (och ledarskap)	39
6. Slutdiskussion och Sammanfattning	49

1. Inledning

De senaste 15 åren har media präglats av debatten om New Public Management (NPM) och dess effekter på den svenska offentliga sektorn. Vad som först var ett lovande nytt styrsystem som skulle hjälpa sektorn med ekonomiska incitament och tydligare mål- och resultatstyrning är i dagsläge kritiserat för att hämma den svenska offentliga sektorn. Introduktionen av en mer privatiserad marknad och stark fokus på rapportering har lett till en försvagad offentlig sektor (Dir, 2016:51). Civilminister Ardalán Shekarabi förklarar själv hur NPMs fokus på åiterrapportering, utvärderingar och kvantitativa jämförelser tynger ner välfärdsmedarbetarnas vardag (Svenska Dagbladet, 2015). Artikelserien av Maciej Zaremba, "Hur mycket är en patient värd" pekar på en sjukvård där ekonomisk drivkraft prioriteras före patientens välmående. Zaremba skriver om patienter som nästan dör på grund av försummelse och kvinnor som måste vänta nästan två månader för besked på ifall knölen i bröstet är cancer eller inte. Experterna och läkarna är enade och menar att anledningen är NPM. Splittringen och fördelningen av avdelningar samt förväntan att varje avdelning måste förtjäna sin plats och budget leder till att fokus har skiftat från effektiv vård till ekonomiska incitament (DN, 2013). De menar på att NPM har lett till en osäkerhet i likabehandling vilket i sin tur har lett till ett minskat förtroende för den offentliga sektorn.

Den svenska regeringen menar helt enkelt att det krävs ett nytänk. Hur kan tilliten mellan medborgare, medarbetare och offentlig sektor stärkas? Den 16e juni 2016 beslutade regeringen att inrätta en delegation vars uppdrag är att utveckla och implementera ett ramverk för tillitsbaserat styrning inom kommunal verksamhet (Dir, 2016:51). Utöver ovanstående uppdrag har även tillitsdelegationens uppdrag utökats. År 2017 infördes ett flertal nya uppdrag och mål. Deras nya direktiv är att dels genomföra projekt, organisera och driva forum för grupper inom den statliga myndigheten, sprida kunskap om hur tillitsbaserat ledarskap kan implementeras i organisationer samt lägga fram idéer om hur tillitsbaserat ledarskap ska fortsättas att spridas även efter att delegationen har avslutat sitt uppdrag (Dir, 2017:119). Tillitsdelegationen har med andra ord fått ett relativt omfångsrikt uppdrag att utföra samtidigt som de måste se till så att processen kvarstår efter att uppdraget är avslutat.

Vad är det då som måste förbättras? Tillitsdelegationens rapport "Jakten på den perfekta ersättningsmodellen" inleder med att diskutera just Zarembas artikelserie, de menar på att det finns både rätt och fel med vad Zaremba skriver om. Rätt för att det har uppstått en ökad känsla

av detaljstyrning, minskad möjlighet för medarbetaren att utföra och utöva kompetens på arbetsplats samt en avsaknad av samverkan mellan välfärdens organisationer. Däremot menar Tillitsdelegationen att allt inte kan skyllas på NPM och andra ersättningsmodeller då problemen ofta även beror på faktorer unika till verksamheten (SOU 2017:56).

Sedan starten år 2016 har Tillitsdelegationen producerat ett flertal rapporter, videos, podcasts och debattinlägg. De har anhallit forum och diskussionsträffar där de har samlat in och utvecklat sina delbetänkande och mål (Tillitsdelegationen). Deras slutmål ter sig inte alltid klart, något som noteras i till exempel DN debatt där konsulten Bengt Wellermark ifrågasätter Tillitsdelegationens intentioner. Wellermark påpekar hur NPM har hjälpt ett flertal olika sektorer effektivisera sitt arbete även om det har kommit med en mängd bagage i form av ökad administration och orimliga sekretessregler. Han menar att det är av ytterst vikt att delegationen inte “slänger ut barnet med badvattnet” (DN, 2017). Laura Hartman, ordförande för tillitsdelegationen skrev ett svar på inlägget och förtydligar hur delegationens uppdrag inte är att kasta ut allt NPM kom med. Istället är delegationens uppdrag att hitta ett medium där “de goda intentionerna med mål- och resursstyrning” ska skyddas och bevaras (Hartman, 2017). Detta förtydligas i Tillitsdelegationens egen rapport där de menar att tillitsbaserad styrning dels ska fungera som ett svar på NPM, men att det inte ska tolkas som en revision till arbetsprocesser före NPM (SOU 2017:56). De konkretiserar det ytterligare genom att poängtera hur ersättningsmodeller och styrsystem måste anpassas för varje unik sektor och verksamhet (SOU 2017:56, s. 18). Vikten i att förstå vad som sägs presenteras i denna rapport som en viktig del av Tillitsdelegationens arbete. Misstolkning har redan skapat en viss dissonans mellan medarbetarna och delegationen. Deras arbete ska förhoppningsvis reformera den offentliga sektorn till det bättre och därför är det av intresse att få en klarare och mer ingående bild av vad som faktiskt ligger bakom Tillitsdelegationens uppdrag. Närmare bestämt, att undersöka formandet av Tillitsbaserad styrning har möjlighet att belysa vad som kommer prägla den offentliga sektorn de kommande åren.

1.1 Problemformulering

Dagens förvaltningar har de senaste åren präglats av decentralisering, minskad tilltro samt stor fokus på mål- och resultatstyrning och uppföljning. Staten har därför valt att tillsätta en delegation vars uppdrag är att genomföra projekt som gynnar idé- och verksamhetsstyrning samt projekt som belyser hela styrningskedjan, det vill säga hela vägen från nationell nivå ner till den kommunala (Dir, 2016:51). År 2017 utvidgades deras uppdrag och innefattar nu projekt som ska ge stöd till statliga myndigheter samt se till att dessa utvecklingar fortsätter att spridas efter att delegationen har avslutat sitt arbete.

Tillitsdelegationen har under de senaste åren gett ut ett flertal rapporter där de presenterar det material som har framkommit av de seminarier och diskussionsmöten som har ägt rum. Tillitsdelegationens rapporter pekar på att problemet i dagens offentliga sektor dels beror på NPM och dels beror på tidigare organisatoriska problem som har funnits och etablerats långt före NPM fick inflytande (SOU 2017:56, s. 17, 44-45). De har även presenterat ett antal lösningar i form av ersättningsmodeller som ska vara direkt anpassade för varje unik sektor. Men hur Tillitsbaserad styrning kommer påverka den offentliga sektorn är svårt att förstå. Det väcker frågor kring hur lösningen kommer att fungera samt vad som verkligen ligger till grund för skapandet av lösningen. Hur har Tillitsdelegationen konstruerat sin lösning? Vem har makten att påverka? Och hur grundlig måste lösningen vara för att kunna leda till mer än bara ytlig förändring?

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att utveckla och skapa en klarare bild av den uppkommande reformen som kommer präglade den offentliga sektorn genom att undersöka vilka diskurser som ligger till grund för Tillitsbaserad styrning.

För att få en bättre förståelse för dessa teman har vi formulerat följande frågeställning:

- Vilka diskurser har format Tillitsdelegationens problemformulering?
- Vilka diskurser har format Tillitsdelegationens lösningsformulering?
- Finns det en tydlig och praktisk koppling mellan formuleringen av problemet och lösningen?

1.3 Disposition

Denna studie är uppdelad i sex kapitel. Efter ett introduktionskapitel kommer kapitel två, historiskt perspektiv. I detta kapitel presenteras den historiska bakgrund som studien använder sig av. Kapitel tre är studiens teoretiska ramverk och innehåller de teorier studiens analys grundar sig i. I kapitel fyra presenteras studiens metoder och verktyg samt en kort sammanfattning av studiens operationalisering av diskurserna. Kapitel fem innehåller studiens analys där materialet analyseras med hjälp av de teoretiska och metodologiska verktygen som presenterades i kapitel tre och fyra. Sist kommer kapitel sex som sammanfattar studien samt presenterar förslag på framtida forskning.

2 Historiskt perspektiv på svensk byråkrati

I detta kapitel kommer vi redovisa en kort och sammanfattande historisk bakgrund kring reformer inom den svenska offentliga sektorn. Vi börjar med uppkomsten av byråkratin och kommer tillslut hamna i dagens byråkratiform. Denna del existerar för att skapa en historisk kontext för läsaren inför analysens arkeologiska inslag.

2.1 Absolutism byråkrati 1600-1900

Den svenska förvaltningen är en mycket gammal tradition och den första grundlagen etablerades redan år 1350. Enligt denna grundlag reglerade kungens makt i hans fördel (Premfors, Ehn, Halden & Sundström 2003 s. 84). Denna lag existerade med liknande premisser fram till 1600-talet då regeringsformen förändrades radikalt (ibid). Myndigheter, statsråd och landtregeringen (länsstyrelser) etablerades under kungens envælde (ibid).

“A system of rulership by career bureaucrats peculiar to the Prussian state, in which the king appears to be the top functionary who invariable selects his aides from the intellectual elite of the nation, recognized as such by means of truly or allegedly rigorous examinations, He allows them great independence, acknowledges thereby their co-rulership and, consequently, sanction a sort of aristocracy of experts who purport to be true representatives of the general interest.”
(Rosenberg 1958 s. 208)

Från 1600-talets slut utvecklades en strömning som kallades *kameralism*, vilket betydde en skiftning i synen på statens roll. Enligt kameralism blev förvaltningens roll snarare att uppnå mål som gynnade allmänhet (samhället) istället för att vinna geografiskt territorium för kungariket (Gustafsson 2011 s. 35). I början av 1700-talet blev riksdagen starkare i form av att kungens grundlag avskaffades och makten förflyttades till det parlamentariska organet. Denna process utvecklades på 1800-talet då synen på den traditionella staten som skulle bestämma över människan långsamt förändrades till att staten var en apparat som snarare skulle tjäna medborgaren. Det som skilde sig från tidigare perioder var en ny önskan om delegering av makt, det vill säga att vikten lades på maktrelationen mellan regeringen och medborgarna (Gustafsson, 2011, s.85). Med all utveckling av förvaltning och etableringen av nationalstater blev byråkratins roll alltmer viktig och även mer synlig i medborgarnas liv (Gustafsson, 2011, s. 41).

I början på 1900-talet blev byråkrati ett sammanvävt och komplext system som styrdes ovanifrån av politiker. Byråkratin syftade på framgångsrik geopolitik, ekonomisk tillväxt och skapandet en infrastruktur som gynnade befolkningens välfärd (Gustafsson, 2011, s. 41). I och med att välfärdsfrågor kopplades till byråkratin blev frågor om hur byråkratin skulle förhålla sig till politiken och medborgarna avgörande för forskarna under denna period. År 1920 när Socialdemokraterna vann valet i Sverige infördes allmän rösträtt och därav påverkades den politiska skiftningen synen på offentlig sektor. Weberiansk byråkrati ansågs som ett rätt verktyg för att styra svensk förvaltning under denna period (Gustafsson, 2011, s. 66). Weber påstod att byråkratisk verksamhet grundar sig på legal legitimitet, det vill säga att byråkrati följer regler enligt en strikt rättslig formell rationalitet. För Weber handlar legitimitet om maktavarnas förklaring till sitt herravälde (Gustafsson, 2011, s. 46). Byråkrati enligt Weber handlade mer om organisering av militär samt statens ekonomiska utgifter och inkomster. Det handlade om att bygga och upprätthålla ett bekvämt och organiserat samhälle för medborgaren (Gustafsson, 2011, s. 66-67). Detta innebar en omfattande ökning av myndigheter som enligt Weber skulle blint lyda regler samt förhålla sig opartisk i beslutfattandet. Under denna period fick termer som *offentlig rätt* och *privaträtt* en större roll i retoriker om styrning och förvaltning (ibid). Weber beskrev offentliga rätten som ett system som reglerar vertikala samhällsrelationer mellan styrande och styrda. Däremot beskrev han den privata rätten som ett system för människans horisontella samhällsrelationer till civilsamhälle och dess regleringar kring marknaden (ibid). Enligt Weber ska en tjänsteman i enlighet med sitt egentliga yrke inte blanda sig i politik. Hen ska endast förvalta, och framför allt förvalta på ett opartiskt sätt. Hen måste hålla fast vid en order från en överordnad myndighet, trots att den kan gå emot hens egen uppfattning och trots att hen tycker den är oriktig. Hen ska utföra order på den beordrades ansvar och precis som om det vore hens egen övertygelse. Enligt Weber var tjänstemannen kärnan för byråkratin. Utan tjänstemannens höga grad moralisk disciplin och självförnekelse skulle hela apparaten falla sönder (Weber, 1919, s. 53). En tjänsteman skulle därför följa lagen blint och hålla sig borta från samhällets politiska och ekonomiska förändring.

“Weber saw bureaucracy as dominated by “formal or “instrumental” rationality, insulating it from the “substantive” rationality embedded in the politics and values of society. Bureaucracies are efficient at implementing substantive goals set from outside of their own administration. If an administration imports substantive or value rationality and party

struggles, then it is embedded in society, reducing its formal rationality. Bureaucracy presupposes the insulation of administration from politics.” (Mann, 2003, s. 444)

Weber belyste vikten av instrumentell rationalitet i styrning av byråkratin. Det vill säga synen på tjänstemannen och hans roll härstammade från de logikerna som strävade efter utnyttjande av mänskliga resurser för att bygga upp starka nationella stater. Den instrumentella syn på tjänstemannen, deras roll och deras moraliska ansvar definierades därför utifrån ovanstående kriterier (Rose, 1999, s. 22, 76) Enligt Weber ska en tjänsteman lyda den formella ämbetspolitiken opartisk, tjänstemannen ska även opartiskt lyda av överordnad. Tjänstemannen definieras även av nedanstående kvaliteter:

- Tjänstemannen är kontraktsanställd och har reglerad lön, hen har sin tjänst som huvudsakligt yrke.
- Tjänstemannen har fastställda kompetensområden och formella kvalifikationer för ämbetena, tjänsteman upprätthåller en sträng och enhetlig arbetsdisciplin.
- Tjänstemannen befinner sig i en permanent ämbetshierarki, och tjänstemannen har reglerad befordringsgång (ibid).

Enligt Weber är tjänstemannens roll och förhållningssätt centralt för en framgångsrik byråkrati. Ur den weberianska synen är byråkrati beroende av professioner (Toren 1976, s, 76). Den rådande synen på en modern tjänsteman och dess roll som formel och lojal kommer från vad Max Weber kallar legalitet och legitimitet (Lane 2009:126). Legalitet som begrepp grundar sig i andra uppfattningar som legitimitet. Med legitimitet menas att alla moderna stater hämtar sin legitimitet genom sin legalitet, det vill säga legalitet handlar om förbindelse och lydnad av lagar. Tjänstemans opartiskhet och kompetens är därför ett avgörande faktum för en legitim byråkrati. Förutom opartiskhet och legitimitet introducerade weberiansk byråkrati en annan viktig aspekt: dokumentering. Enligt Weber måste alla administrativa handlingar och beslut dokumenteras. Dokumentering ger en organisation struktur, minne samt kontinuitet. Det är bland annat med hjälp av dokumentering som organisationer överlever genom tiden, även om personer slutar (ibid).

2.2 Demokratiska reformer 1950+

I början av 1950-talet förändrades synen på byråkrati igen. Den gick från att vara ett politiskt styrt organ till att istället få en mer teknisk och juridisk funktion. Detta då den weberianska byråkratin inte ansågs vara tillräcklig för att besvara de socio-politiska strömningar som uppstod och därför infördes reformer. I takt med att stora ideologier som nazism och nationalism tappade kraft och betydelse fick demokrati en större vikt i samhället (Gustafsson 2011 s. 116). Med uppkomsten av demokratiska värderingar efter andra världskriget, försvagades tron att offentlig förvaltning kan hålla sig isolerat från politiska agendor. Kritiken mot Webers alienation mellan beställande politik och utförande administration var en konsekvens av demokratisering. Till skillnad från den tidigare synen på byråkrati uppstod det under denna period retoriker som talade för att demokratisera den statliga verksamheten. Detta ledde till att demokratiska arbetsformer och styrelseskick infördes till den offentliga förvaltningen (Gustafsson, 2011, s. 123). Statsvetaren Dwight Waldo hjälpte till att popularisera diskussionen kring var gränsen mellan administration och politik drogs (1952). Denna debatt blev även en politisk fråga för första gången i slutet av 1970-talet. Utifrån denna debatt upplöstes problemet med den dåtida offentliga sektorn. Den upplevdes som ineffektiv och trögflytande då den inte kunde följa samma takt som de ökade sociala och teknologiska utvecklingarna.

Under denna period uppstod även andra förändringar av den offentliga sektorn i form av tjänstemännens handlingsutrymme. Transparens och rättssäkerhet kom som direkt följd av demokratisering av byråkratin vilket i sin tur ledde till professionens makt minskade (Premfors et al, 2003, s. 39, Lundquist, 1998, s. 49). Lundquist menar att ämbetsmän är demokratins väktare. Enligt honom lever människor i västvärlden i det pluralistiska samhället. Det är det liberala demokrati med kapitalistisk marknadsekonomi och civilsamhälle. Det betyder att det finns ett statligt system med auktoritativa organ samt ett ekonomiskt och socialt system. För att ett samhälle ska kunna klassas som demokrati krävs det att systemen upprätthåller en maktbalans. Denna balans är dock ej uppnåbar i realitet. Det är alltid ett system som överlappar de andra. I det som är centralt i dessa system är medborgaren och dess förhållande till det offentliga (Lundquist, 2008, s.30). Medborgarna har en avgörande roll i att skapa balans mellan systemen och därför har medborgarna rättigheter och skyldigheter gentemot staten och dess system. För att det ska finnas en balans mellan de tre systemen bör alla medborgare och i synnerhet de statligt anställda upprätthålla och vakta de demokratiska värdena. Lundquist

menar för att demokrati ska upprätthållas bör alla tänka på de demokratiska värden som ett offentligt och allmänt värde och därför ska den vaktas. Den demokratiska och offentliga värden kallar han för den offentliga etos. Det som kännetecknar offentliga etos är transparens och rättssäkerhet. De två begreppen förekommer när det talas om demokratisering av stater och medborgarrätten som också förknippas med själv uppkomsten av demokratisering.

2.3 Nyliberala reformer 1970+

Den nyliberala synen på välfärden som uppstod i Amerika och England runt Reagans och Thatchers maktövertagande definieras av en ideologi som främjar privatisering av den offentliga sektorn med syfte att effektivisera den (Peck & Tickell, 2002, s. 380). Med spridningen av nyliberala värderingar uppkom en fokus på individualism och ekonomism vilket även påverkade den offentliga förvaltningen. Effektivisering av den offentliga verksamheten i relationen till ekonomiska möjligheter och utmaningar blev en självklar reform. De nya reformerna lades fram i form av en organisationsteori som skulle komplettera styrningen i den offentliga sektorn. Denna syn härstammade från teorin som kallas *Public Choice*. Teorin uppmärksammade individens rationella tänkande som tagna ur erfarenheter och antagande som i sin tur formas efter deras egna behov och mål. Rationalitet är därför individbaserad och den skiljer sig på grund av personens preferenser (Lane, 2005, s. 9). Sociologer föreslog att människans personliga jakt efter vinst och utveckling måste tas i beräkning (ibid) (Gruening, 2001, s. 6). Nya styrningsprocesser etablerades därför inom den offentliga förvaltningen och baseras på både tjänstemannens och brukarens individuella betydelse (Gruening, 2001 s. 5). Samtidigt tvingade globalisering den offentliga sektorn att anpassa sig ytterligare. Spridningen av internationella företag och ökad konkurrens ledde till att den offentliga sektorn blev marknadsiserad och företagiserad (Hall 2012, s. 29). Privatisering har därför blivit en naturlig konsekvens av dessa trender. Dessa reformer brukar förknippas med termen New Public Management (NPM). Enligt Hood är NPM en sammanfattande beteckning på de reformer som infördes under 1900-talet i den offentliga verksamheten (Premfors Ehn, Halden & Sundström s. 324). Det vill säga NPM är ingen reform i sig utan ett samlingsord på de reformer som infördes på grund av skiftningen i synen på individens val och frihet samt uppkomst av ekonomism (Chicago School economics) (Gruening, 2001, s. 6) (Lane, 2005, s. 9).

Senare i slutet av 1990-talet uppkom därför andra begrepp som *Governance*, *partnership*, *joined-up government* och *transparency*. Krav på transparens var också en konsekvens av den

ökade demokratiseringen. Det vill säga ägandet av information gav makt till byråkrater. Genom transparens skulle ärenden behandlas i öppenhet och på ett rättssäkert sätt (Pollitt och Bouckaert 2011: 110).

De nyliberala värderingarna ledde även till att individens makt i samhället ökade gentemot statens makt, Governance är ett begrepp som refereras till denna skiftning av makt. För att förstå Governance är det lättare att börja med att förklara motsatsen, *government*. Government är den hierarkiska och formella staten, institutionaliserad. Den är rigid i sitt handlande och tjänar staten i rättsliga och konstitutionella frågor. Governance som begrepp användes ursprungligen i liknande mening som Government. Det var inte förens i slutet av 1970-talet som begreppet började bryta sig loss och få sin egen betydelse, även fast begreppet har existerat sen tidig medeltid. Governance användes redan runt 1300-talet, ett begrepp som främst användes för att beskriva handlandet och agerandet av Government (Jessop, 1995, s. 2). Vid en början fick begreppet rollen som en slags kritik till Government medans det idag istället kan ses som ett nytt analytiskt perspektiv eller till och med ett nytt empiriskt fenomen. Björk et al nämner hur Governance som analytiskt perspektiv kan ha uppstått då den samhällsvetenskapliga skolan behövde ett sätt att beskriva hur politiska system och processer styrs på, något som saknades (Björk et al, 2003, s. 22). Governance som empiriskt fenomen presenteras av Stoker som menar att det har skett en urholkning av staten. Makt och arbetsbörda har fördelats ner i ledet samt i vissa fall lämnats ut till privata aktörer (1998, s. 19). Andra forskare har under 1990-talet haft samma tankar, "governance är interaktionen mellan det offentliga och det privata" eller "olika aktörer som samarbetar". Andra argumenterar att Governance är en form av styrning och handlar om att leda komplexa mellanorganisatoriska nätverk samt uppnå en balans mellan aktörerna. (Björk et al, 2003, s. 23). Hedlund & Montin beskriver den moderna definitionen som "från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning" (2009, s. 7). Begreppet har med andra ord haft ett flertal olika definitioner under de senaste 40 åren. Behovet av ett nytt begrepp kan förstås i den komplexa samhällsförändringen som har skett de senaste decennierna. EU har präglats av förändring i form av bland annat, decentralisering, privatisering och internationalisering. Den nationella politikens makt och handlingsutrymme har delegerats på flera olika håll. EU har fått ett större inflytande, kommuner och regioner har fått mer makt genom decentralisering och delegering samt mer fokus har lagts på privatisering. Hedlund & Montin påpekar dock att denna utveckling inte är något nytt och inte kan förklaras med ett begrepp. Governance som begrepp har använts "mer eller mindre oprecist" för att beskriva en händelseutveckling även fast begreppet också har en

normativ anknytning. När politiker och konsulter använder sig av begreppet hjälper de forma en föreställning om ideal process som sammanväver nätverkspolitik och statlig styrning (Hedlund & Montin, 2009, s. 11). Den andra aspekten av nyliberala förändringar var skiftningen i medborgarnas roll i samhället. Medborgarnas roll transformerades till kunder med möjlighet att välja tjänster själv. Statens makt reducerades och privatisering ökade (Lundquist, 2008, s, 30). Enligt Lundquist fick under denna period det ekonomiska systemet större makt. Även individualism växte under denna tid, medborgarens skyldigheter och rättigheter var inte längre i fokus, istället har fokus lagts på kundorientering. Kunden ska ha tillgång till snabbare och mer effektiva vägar för att ta del av de erbjudna tjänsterna. Det ska finnas valmöjligheter i form av att kunden ska kunna välja leverantör själv. Privatisering av statliga följder blev därför en följd av denna utveckling

3. Teoretiska ramverk

I detta kapitel kommer vi presentera de teorier som ligger till grund för vår analys. De fungerar som ett ramverk och grundar den diskursiva analysen i relevant teori. I den andra delen av kapitlet kommer vi presentera diskurs vilket är studiens teori- och metodval.

3.1 Nyinstitutionalism

Institutioner kan ses som etablerade sociala regler. De kan innefatta formellt reglerade strukturer som till exempel skola, kyrka och fängelse. De kan även innefatta mer informella strukturer som familj, stat, marknad och konst. Oftast är institutioner kopplade till fysiska ting i form av byggnader, relikier och kommunikationssystem (Lundquist, 1998, s. 40).

Strukturer blir institutioner först när de organiserats och representeras som vanliga och accepterade normer i ett sammanhang. Lundquists menar att offentliga institutioner innehar vissa egenskaper som andra typer av strukturer saknar. Dessa är:

- Offentliga institutioner är kända för aktörerna
- Offentliga institutioner är skapade utifrån ett medvetet ändamål
- Det finns oftast procedurer för att kunna ändra på den offentliga institutionen om det så krävs (ibid).

Ahrne & Papakostas hävdar att institutionalisering och organisering liknar varandra i det mån att organisationer ligger till grund för en del normskapande. Organisationer delar ofta samma uppfattning av normer när det gäller organisering, effektivitet, produktion och så vidare. Att organisationer bör ha en ledare en norm som många organisationer delar samma uppfattning. Organisationer formas och anpassas därför utifrån de rådande normer som upprätthålls av institutioner (Ahrne & Papakostas, 2011, s. 49). Med åtanke att organisationers kultur, normer, idéer, praktiker och historia skapas av individer i ett samhälle påverkas därför organisationer hela tiden av utomstående omständigheter (Ahrne & Papakostas, 2011, s. 93). Organisationer är beroende av sin omvärld eftersom samhällsmedlemmars (medborgares) åsikter, ideologier och sociala normer ligger till grund för organisationers utformning och förändring. Institutionalisering kopplas därför till organisationer. För att kunna överleva söker organisationer legitimitet av omvärlden och därav tvingas de anpassa sig efter omvärldens förväntningar.

3.2 Tillit

Tillit som begrepp är något av en utmaning. Ett flertal discipliner använder sig av det men ingen har kommit fram till en enad definition, detta då tillit innefattar ett brett spektrum av mening och drag. Det försvåras även av att tillit kan ha helt skilda betydelser, det kan syfta på allt från tillit till organisationer till att syfta på tillit till professionen (Björngren Cuadra & Fransson, 2012, s. 44). Tillit formas genom kommunikativa processer och handlingar. Den är oftast mer ensidig i tillit mellan professioner jämfört med tilliten mellan vänner och familj. Tilliten mellan professioner är av unik karaktär. När en tillitsgivare överlåter ett uppdrag till den professionelle anförtror hen något. Ju mer komplext uppdrag, ju mer tillit krävs från den ena partnern. Detta även fast tillitsgivaren saknar vetande om den professionelles kunskap. Tillit till professionen betyder med andra ord att man litar på individen även fast man saknar vetande om hens kunskap och expertis. Det betyder också ett maktskifte där tillitsgivaren överför makt till den professionelle. Tillit är på så vis baserat på att mottagaren av tillit inte missbrukar makten (Björngren Cuadra & Fransson, 2012, s. 45). Vad tilliten är baserad kan sägas vara kopplat till förväntningar. Svensson beskriver uppkomst av tillit med hjälp av tre grundpelare. Dels tilliten till individens förmåga vilket syftar på individens kunskap, kompetens och expertis. Dels medarbetarens välvilja i form av intentioner, motivationer och hållning. Och sist, medarbetarens integritet, värdekonsistens, principfasthet med mera (Björngren Cuadra & Fransson, 2012, s. 30).

3.3 Förändring

Ahrenfelt beskriver förändring inom en organisation ur två ordningar. Den första ordningen handlar om en problemorienterad förändring. Denna ordning fokuserar på att eliminera ett eller flera problem som finns i ett system. Den andra ordningen förändrar hela systemet, alltså att det organisatoriska tänkandet och agerandet förändras kvalitativt. Förändring av första ordningen kan visualiseras i ett exempel av statlig myndighet. När det kommer nya direktiv tvingas handläggaren att lära sig de nya reglerna men behåller i stort sett det gamla sättet att arbeta och tänka. Ledningen påverkas däremot inte av förändringen. Förändring av den andra ordningen påverkar däremot hela systemet, från handläggare till chefer, och det kan vara en ofantlig omorganisering (Ahrenfelt, 2003, s. 23).

Ibland kräver ett problem en förändring av andra ordningen. Att ha självinsikten att se hur ett problem kräver en lösning av andra ordningen finns dock inte alltid där. Det är lätt att fastna i vad Ahrenfelt kallar *tankens fångelse* genom att till exempel utföra förändring i första ordningen när förändring av andra ordningen hade krävts. Övergången kräver att en börjar ifrågasätta *sig själv* mer än själva problemet. Vad som visar sig då är oftast att problemet i själva verket är hur vi *hanterar* problemet. "Det är således inte problemet som är problemet utan det är hur vi hanterar problemet som är det verkliga problemet". Under denna fas brukar det därför uppstå motstånd eftersom alla roller i ett system ifrågasätts. (Ahrenfelt, 2003, s. 28). Till exempel förändring inom sjukvård kan ses ur två ordningar. Neddragningar av personal är en förändring av första ordningen. Däremot kan privatisering av sjukvården sägas vara ett försök för förändring av andra ordningen. Med det menas förändring kan ske genom två ordningarna men det behöver inte innebära positiv utveckling.

3.4 Tjänstemannens ansvar och moral

Zalbak presenterar i sin bok den moderna organisationen utifrån ett postmodernt tillstånd (2002, s. 122-123). Han menar att postmoderna tillståndet har orsakat kraftig ökning i ordning, teknologisk specialisering och massmedia vilket har ställt krav på tjänstemannens noggrannhet, hastighet, flexibilitet och prestation. Faktum att dessa krav inte har kunnat uppfyllas har lett till tvetydighet och misstro till auktoriteten. Därför har det uppstått specialiserade medarbetare inom organisationer som arbetar under dessa nya tillstånd. Postmoderna organisationer behöver arbetare som besitter olika färdigheter, ju smalare och nischad en organisation eller enhet är desto effektivare påstås den vara. Byråkrati blir utbytt mot demokratiska arbetsplatser där samtliga medarbetare är värdefulla och involverade i beslutfattandet. Tillit påstås ha en central roll då självstyrande arbetslag brukar vara populära och dominerande på arbetsplatser inom både privata och offentliga verksamheter (ibid). Enligt Eric Eisenberg och H. L. Goodall utmärker postmoderna organisationer sig genom decentralisering av makt, platt hierarki, kultur baserad på tillit samt respekt för olikheter och grupporientering (1993, s. 321). Föreställningen och bilden av den moderna medarbetaren framställs utifrån ett managementperspektiv. Hen ska vara socialt och kommersiellt kompetent samt kunna agera effektivt på egen hand. De värderas inte längre för sina kunskaper utan värdet sitter istället i hur väl de kan integreras utifrån personlighetsdrag och lönsamhet. Ledningen vill forma och skapa individer som själva anser sig vara villiga och kapabla till att ta ansvar för de tilldelade arbetsuppgifterna (Huzell, 2005, s. 192). Samtidigt presenterar Huzell problemet med att ledningen ofta ser medarbetarna som

passiva och *osjälvständiga*. Det vill säga medarbetarens bristande intresse hämmar deras relation med den moderna synen på kunden. Det finns därefter ett starkt behov av att organisatorisk förändring även innefattar förändring av medarbetarnas attityd och beteende (Huzell, 2005, s. 169).

Den postmoderna individen har till skillnad från tidigare generationer inte lika starka grunder för ideologier och därför har tjänstemännens moraliska ansvar tappat sin betydelse inom byråkratin (Van Mejl, 2000, s. 70). Att lägga ansvaret på tjänstemännen inom den offentliga verksamheten har varit ett självklart fenomen då det är dessa individer som representerar organet. Ersättningsmodeller som offentligt etos har varit ett komplement då det försvagade moraliska ansvaret inte längre hämtar sina krafter från ideologier och andra metaberrättelser (Lundquist, 1998, s. 57). Den moraliska skyldigheten omfattar styrningen (politiker), de styrda (medborgarna), och de som driver (tjänstemän). Det som upprätthåller denna moraliska relation till lagen har nu sina grunder i allmänhetens bästa, *the common good* (Luban et al, 1992, s. 2350). De offentliga institutionerna får därför legitimitet då de främjar allmänhetens bästa. Med allmänhetens bästa menas samhällets framgång, stabilitet, solidaritet samt frihet (Luban et al, 1992, s. 2363).

Andrew Eshleman förklarar det moraliska ansvaret genom ett antal element. Moraliskt ansvar är ett ständigt etiskt värde som har varit närvarande i vetenskap inom organisation-och statsvetenskap. Läran om moraliskt ansvar har förts sedan de gamla skrifterna skapade. Det har förts vidare genom metaberrättelser, det vill säga sagor om hjältar och religiösa texter där den goda bar på ett moraliskt ansvar gentemot sitt folk eller sitt land. Det moraliska ansvaret var inbäddade med belöningen från en övre makt, det vill säga Gud eller ideologin (2014, s. 1). Enligt Lundquist styrs tjänstemännens moraliska ansvar utifrån vilka värderingar som styr samhället. Lundquist anser därför att det är viktigt att anställda inom den offentliga verksamheter ska styras av byråkratiskt etos (effektivitet, rationalitet, expertis, lojalitet och ansvar) och demokratiskt etos (frihet och jämlikhet) vilket han kallar för offentliga etos (1998 s. 62).

3.5 Byråkratisk makt

Paldanius presenterar i sin bok *Delaktighet, demokrati och organisationsförändring i skilda verkligheter* begreppet flerdimensionell makt. Han menar att makt kan ses ha tre olika ansikten.

Det första är synliga konflikter i politiska sammanhang. Det andra ansiktet representerar makt genom exkludering. Till exempel när makthavare aktivt väljer att inte benämna och ta upp vissa frågor. Denna form av makt gynnar därav individer som redan innehar makt. Maktens tredje ansikte refererar till de processer som används för att forma till exempel ideologisk hegemoni (1999, s.27).

Den offentliga förvaltningen kontrollerar människors beteende genom myndigheter som polisen, psykiatrin, marknaden. Enlig Bauman kan avhumanisering kopplas till den byråkratiska rationaliseringen. Då byråkrati oftast berör medborgarnas liv uppstår det ibland moraliska följder som kan gynna ut och påverka organisationen. Byråkratin är därför skicklig på att gömma människor och handlingar bakom tekniska termer, till exempel *handläggaren* ska *handlägga asylärenden*. På så vis minskar chansen att konflikt grundade i moral och etik uppstår inom organisationen. Bauman fortsätter med att förklara hur byråkratin är programmerad efter att hitta de optimala lösningarna, den är programmerad att mäta optimum i ett kvantitativt format som inte skiljer människa från människa (Bauman, 1994, s.150-152). Byråkratin makt ligger därmed i dess förmåga att styra och effektivisera tjänstemannen genom att avhumanisera till exempel brukaren. Effektiviteten av byråkratin sträcker sig därför bortom det ekonomiska fältet, det vill säga byråkrati är en stark mekanism för att kontrollera det sociala livet. Byråkratins sociala styrka ligger i dess förmåga att förvalta makten på ett sätt som är både effektivt och legitimt (Godfrey & Madsen, 2007, s. 700). Till exempel arbetsförmedlingens roll som ett organ där de arbetslösa aktiveras och kontrolleras påvisar byråkratins sociala makt (Roland Paulsen).

3.5 Diskurs

Michel Foucault var en av de ledande filosoferna som myntade diskursbegreppet. Han beskrev diskurs som en samling av normativa handlingar och idéer som upprätthåller, producerar och reproducera maktstrukturer. Diskurs är en grupp lingvistiska tecken som skapar betydelse när det talas. De existerar i narrativa berättelser och vetenskap, till exempel narrativet att kvinnor ska ha klänning på sig och mannen ska ha byxor på sig kommer från en diskurs, en samling av normativ retorik (narrativ) som innehåller ett obalanserat maktförhållande mellan män och kvinnor. Foucault (1971/1993) påstår därför att även kunskap har producerats utifrån narrativ som är laddade med maktstrukturer. Dessa diskursiva kunskaper har även legat till grund för en del forskning som i sin tur har bekräftat den strukturella maktobalansen (Bergström &

Boréus, 2000, s. 309). Till exempel är vår uppfattning om könsroller, professioner, hierarki och ledarskap bundna till våra preferenser och antagande om vår verklighet. När narrativa och normativa uppfattningar blir kunskap eller ligger till grund för vår kunskap framställs de som sociala sanningar (Wenneberg, 2001, s. 36). Vissa narrativ framställs som universella (objektiva) vilket leder till att andra påståenden produceras utifrån dessa sanningar. Till exempel:

Påstående 1:

“Yrkesprofessionella besitter relevant kunskap och kompetens för att utföra sitt yrke”

Påstående 2:

“Vi måste kunna hitta ett sätt att ta vara på deras kunskap och kompetens.”

Påstående två kan upplevas vara relativt oskyldigt men ett problem uppstår då det validerar påstående ett. Problemet är att påstående ett behandlas som en universell sanning i påstående två och på så vis hjälper till att stärka påstående ett även om det är sant eller inte. För att kunna förstå hur sanningar produceras krävs dekonstruktion av påstående. Med dekonstruktion menas inte att avslöja en gömd sanning utifrån författarens avsikter i texter utan snarare handlar det om att avslöja ideologiska kärnor i texter. Ideologiska kärnor som exkluderar och inkluderar uppfattningar om verkligheten (Martin, 1990, Kelemen & Ruemens, 2008).

4. Metod

I följande kapitel förklaras och motiveras den metodologiska ansats som studien har använt sig av. Först kommer vi presentera studiens ontologi och epistemologi följt av en mer ingående överblick på diskurs som metodologiskt verktyg. Detta kapitel kan därför ses som en fortsättning på den diskursiva teoridelen. Avslutningsvis presenteras och motiveras den operationalisering som har utförts på vissa specifika diskurser som har dykt upp i studien.

4.1 Studiens ontologi och epistemologi

I och med att studien fokus handlar om relationella fenomen som tillit och styrning valde vi en kvalitativ forskningsansats som studiens forskningsstrategi. Valet av strategi har sina grunder i forskarnas ontologiska och epistemologiska uppfattning. Vi utgår ifrån att verkligheten är mångdimensionellt, alltså det finns många olika tolkningar av verkligheten som skiljer sig beroende på individens erfarenheter och preferenser. (Creswell, 2013, s. 21). Detta synsätt kallas för *socialkonstruktivism* och menar på att vår kunskap om världen inte kan ses som objektiv sanning. Detta då människan är historisk och kulturell vilket även betyder att kunskapen om världen är historisk och kulturell. Vi behöver med andra ord kontext för att kunna tolka världen och samhället (Jørgensen & Phillips, 2000, s. 11-12).

4.2 Analytiskt verktyg - Arkeologiskt angreppssätt och Genealogiskt arbetssätt

Diskursanalys som analytisk ansats erbjuder verktyg som underlättar genomförande av analysen och vi kommer använda oss av Foucaults arkeologiska och genealogiska arbetssätt. Det är viktigt att förstå hur diskursanalys innehåller fler dimensioner än bara textanalys, syftet är även att till exempel analysera och kartlägga sociala praktiker (Bergström & Boréus, 2012, s. 358). När vi analyserar Tillitsbaserad styrning och Ledning (TSL) måste vi även analysera sociala praktiker som berör TSL. I vårt fall är till exempel *organisationsstruktur* och *medarbetarrollen* därför av intresse.

Två centrala begrepp Foucault behåller sig till är *arkeologi* och *genealogi*. Den första av dessa liknas samhälls- och historieforskning på så vis att forskaren undersöker specifika händelser vid specifika tidpunkter (Bergström & Boréus, 2012, s. 359). Foucault var intresserad av att

studera utsagor som blev accepterade som sanna och betydelsefulla i en bestämd tidsepok. Detta analytiska synsätt kallas för det *arkeologiska angreppssättet*, alltså kartläggning av regler för vilka utsagor formas. En mängd utsagor i den utsträckningen att de är sammankopplade med varandra i en formation av uppfattningar kallas för diskurs (Bergström & Boréus, 2012, s. 359, Foucault, 1972, s. 133).

Den andra fasen som Foucault använder sig av är det *genealogiska arbetssättet*, det vill säga relationen mellan makt och kunskap. Istället för att se på historisk relevans är nuet utgångspunkten. Här försöker forskaren finna ett sammanhang mellan olika grenar. Begreppet kopplas även till undersökningen av diskursers möjlighetsvillkor. Varför problematiseras vissa fenomen? Varför läggs större fokus på X än Y? Det betyder också att detta arbetssätt lägger en tydligare fokus på makt gentemot det arkeologiska (Bergström & Boréus, 2012, s. 360). Foucault menar att diskursiva kunskaper existerar i sociala praktiker som innehåller inkluderande, förtryckande, exkluderande faktorer när de appliceras i vår sociala omvärld. Det vill säga, när diskurser skapas så kontrollerar de människor genom processer som kan kallas för *utestängningsmekanismer* (Bergström & Boréus, 2012, s. 361).

4.3 Antagonism och Hegemoni

De ledande filosoferna inom diskursteorin påstår att diskurser inte kan etableras totalt eftersom diskurser alltid befinner sig i konflikt med varandra (Winther et al, 2000, s. 54). Begreppet Antagonism kan ses som ett marxistiskt arv, det vill säga föreställningen om en pågående konflikt mellan samhällsklasserna, på samma sätt präglas diskurser av en pågående konflikt (Bergström & Boréus, 2012, s. 369). Det betyder såklart inte att diskurserna är i konflikt på en ekonomisk nivå, det blir istället konflikt på en språklig nivå. Samtidigt är det viktigt att förstå hur de olika antagonistiska diskurserna inte direkt "krockar" med varandra, de är inte rena motsatser (Laclau & Mouffe, 2001, s. 123). Diskurserna reflekterar istället olika tolkningar av verkligheten och presenterar därmed skilda riktlinjer för socialt handlande. Antagonism uppstår därav när olika identiteter hindrar andra identiteter. Det betyder inte att alla identiteter är i konstant konflikt, det är möjligt för dem att samspela (Winther et al, 2000, s. 55). Tillitsdelegationen kan till exempel förespråka att starkare ledarskap är ett måste samtidigt som de även hävdar att en tjänsteman måste få arbeta friare, utan att ett antagonistiskt förhållande uppstår. Däremot kan en konflikt uppstå om de börjar hävda att ledning hämmar den fria tjänstemannen. Antagonismer kan därför tolkas som diskurser som stöter ihop.

Den hegemoniska interventionen har möjlighet att lösa upp antagonismen. Det förklaras som en kraft som återskapar och/eller uppehåller entydigheten. Både diskurs och hegemoni kan liknas varandra, de representerar båda en fixering av elementen i moment. Skillnaden är att den hegemoniska interventionen existerar över de kolliderande diskurserna. Den upplöser de andra diskurserna och blir därefter den enda rådande diskursen. Genom att etablera hegemoniska diskurser som objektiv sanning kan forskaren bryta upp dem och undersöka hur de har format sanningen. Detta kallas dekonstruktion och menas visa på att en hegemonisk intervention är villkorlig och relativt tillfällig (Winther et al, 2000, s. 56). Studien undersöker till exempel brukarens ökade rollfördelning i Tillitsbaserad Styrning (som har en tydlig diskurs som förmedlar ett starkare medarbetaransvar). Vi måste därav analysera hur termen brukare förhåller sig och skapar konsekvenser för termen medarbetaransvar.

4.4 Urval och presentation av använt material

Tillitsdelegationen har valt att publicera sitt material under ett flertal olika medier. Studien har främst använts sig av Tillitsdelegationens egen artikelserie som analysmaterial. Utöver artikelserien har Tillitsdelegationens även gett ut en fristående artikel samt en broschyr om tillitsbaserad styrning som kommer analyseras och identifieras som en del av delegations utgivna material. Vi har även använt oss av ett antal debattartiklar och intervjuer som sekundärkällor. Dessa ska dock enbart ses som stöd till de primära dokumenten.

Primärkällor:

Tillitsdelegationens rapport 2: Tillitsbaserad styrning och ledning - ett ramverk

Den andra rapporten i Tillitsdelegationens rapportserie är mer ingående på deras egna idéer och planer. Den presenterar modeller, definitioner och principer för tillitsbaserad styrning och ledning samt lägger fram exempel på vad det skulle betyda i praktik. Rapporten går även in mer på djupet och beskriver hur tillitsbaserad styrning och ledning består av tre hörnstenar: kultur, styrning och arbetsorganisationen samt diskuterar hur varje hörnsten spelar stor roll i en lyckad tillitsbaserad styrning och ledning. Utöver detta diskuteras sju grundläggande principer samt relationen mellan tillit, rättssäkerhet och statliga värdegrunder. Denna rapport är menad som ett kapitel i en kommande forskningsantologi.

Tillitsdelegationen Rapport 3: Styrningsinitiativ och professionell identitet - Om prestationsvärdering i skolan

Den sista och senaste rapporten återvänder till skolan och diskuterar de kvantitativa uppföljningssystem som har präglat den offentliga sektorn de senaste åren. Rapporten diskuterar hur införandet av ett nytt prestationsbedömnings- och lönesättningssystem ledde till olika relationer baserade på lärarnas professionella identitet samt hur de bedöms (2018, s. 3). Det bedömdes att införandet av dessa nya system inte alltid ansågs lyckade enligt lärarna. Individuella bedömningspraktiker kan, enligt Tillitsdelegationen ses som potentiella kraftfulla styrverktyg. Studien avslutar med att påpeka hur det krävs en djupare förståelse av medarbetarens egna professionella identitet. Samtidigt ska denna professionella identitet inte ses som rigid, det finns möjlighet att anpassa identiteten till att passa de nya verktygen.

Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?

Denna rapport tillhör inte Tillitsdelegationens serie och skrevs före deras uppdrag utvecklades. Rapporten är den ursprungliga presentationen av de problem och lösningar som Tillitsdelegationen har fått i uppdrag att behandla. De kartlägger och presenterar de ersättningsmodeller som är aktuella inom den svenska offentliga sektorn. De diskuterar även dessas möjlighet och förmåga att tillvarata medarbetarnas kompetenser och därav bidra till en “ändamålsenlig, kostnadseffektiv och innovativ välfärd av hög kvalitet” (SOU 2017:56, s. 7).

Broschyr delbetänkande om ersättningsmodeller

En broschyr som konkretiserar och presenterar Tillitsdelegationens uppdrag och eventuella lösningar. Är av kortare format och fylld med stockfoto. Har ett liknande innehåll som delbetänkandet.

Sekundärkällor

Laura Hartman om arbetet med Tillitsdelegationen: Intervju med ordförande Laura Hartman om den (då) nyskapade Tillitsdelegationen och dess kommande uppdrag.

4.5 Avgränsning

Tillitsdelegationen har utöver ovanstående dokument även gett ut ett antal podcasts och videos. Utöver ovanstående artiklar har de även medverkat i ett tjugotal andra intervjuer och artiklar.

Utöver detta material som finns tillhanda på Tillitsdelegationens hemsida finns det ett flertal andra intervjuer och artiklar som berör uppdraget. På grund av den stora mängden data som existerar har studien valt att avgränsa sig till en relativt specifik gruppering. Vi kommer främst analysera de officiella dokument, styrdokument, delbetänkande och rapporter som har utgivits och publicerats av Tillitsdelegationen före deras slutrapport presenterades. Vi väljer därför att bortse från all annan form av officiell media då de idéer och framsteg (och därav diskurser) som presenteras där sammanfattas i en mer praktisk och tillgänglig praktik i form av ovannämnda dokument. Då studiens mål är att undersöka underliggande diskurser som kan ligga till för Tillitsdelegationens eget arbete är även tidningsartiklar relativt irrelevanta för oss. Då tidningarna innehar och formar sina egna diskurser använder vi dem främst som sekundär data.

4.6 Tillvägagångssätt

Denna studie har använt sig av två arbetssätt, arkeologiskt och genealogiskt, för att finna relevanta diskurser i texterna. Vi har sedan analyserat dessa diskurser utifrån den hegemoniska synen för att finna märkbara skildringar av makt och diskursiv obalans.

Efter avgränsning och noggrann läsning av materialet delade studien upp texterna i två grupper, formulering av problemet som präglar den offentliga sektorn samt den problemlösning Tillitsdelegationen presenterar. I den första gruppen använde vi ett arkeologiskt och genealogiskt angreppssätt för att identifiera diskurser som ligger till grund för problemformuleringen. Vi undersöker även om det finns underliggande antagonistiska identiteter i dessa diskurser. Vidare brukades ett genealogiskt angreppssätt för att lokalisera och kartlägga eventuella diskurser som har gett tolkningsföreträde i både problemformulering och lösning. Avslutningsvis analyserades samtliga funna diskurser gentemot Tillitsdelegationens presenterade lösning (Tillitsbaserad Styrning) för att på så vis se om det finns någon tydlig antagonism.

Studien har även valt att tillämpa vissa stilistiska och praktiska modifikationer för att göra analysen lättare för läsaren att följa. För att inte förvirra läsaren ytterligare presenterar vi samtliga modifikationer härunder.

- Vi har valt att presentera vissa analytiska fynd i följande kapitelavsnitt (4.7) för att göra introduktionen av dessa begrepp mer förståeliga och greppbara i själv analysen.
- Då detta är en textanalys så innehåller analysen en större mängd citat. Studien har därefter valt att numrera citaten för att på så vis kunna diskutera dem mer fritt i senare delar.

4.7 Validitet och kritik av metodval

Diskursanalys som metod inom det samhällsvetenskapliga fältet följer ingen specifik metodinriktning. Den har en relativt oklar form och det finns inga specifika mallar att följa. Det är därför upp till forskarna själva att utveckla och följa analysverktygen (Bergström & Boréus, 2012, s. 329). Reliabiliteten kan därför vara problematisk i vissa former av diskursanalys. Välutvecklade analysverktyg ökar förvisso validitet men det krävs även till exempel att forskaren presenterar noggranna förklaringar till sina slutsatser. Forskaren måste vara medveten om att alla hens tolkningar inte kommer hålla samma kvalitet och att dessa tolkningar ibland kan upplevas vara alltför subjektiva. Detta då målet med en diskursanalys är att presentera *fenomen som kan förstås intersubjektivt* och inte forskarens egen upplevelse av diskursen (Bergström & Boréus, 2012, s. 353). Denna studie har valt att begränsa sig till fyra verktyg för att på så vis undvika att hamna i ovanstående fällor.

4.8 Operationalisering av de historiska krafterna

För att lättare kunna analysera de bakomliggande diskurserna har studien valt att operationalisera ett antal av dessa diskurser och presenterar dem som bakomliggande *krafter*. Dessa diskurser är kopplade till tidsenliga reformer som präglas av dess tids politiska och sociala synsätt på byråkratins roll. Diskurserna har för analysens och läsarens klarhet och enkelhet profileras efter kapitel tvås historiska bakgrund (2.1–2.3). I kapitel 5.1 och framåt etablerar vi en kamp mellan dessa diskurser som påverkar Tillitsdelegationens problemformulering och ersättningsmodeller. Operationaliseringen är därefter baserad på vad

som presenteras i nästa kapitel, men det kan gynna läsaren att förstå studiens arkeologiska och genealogiska koppling för att lättare kunna följa analysen.

I 4.2.1 förklarar vi vad en hegemonisk intervention och antagonismer är. Antagonismer uppstår när diskurser kolliderar med varandra och de upplöses genom hegemoniska interventioner. Detta sker genom att en kraft upprätthåller entydigheten. Kraft är ett undertryckande av faktiska existerande möjligheter och ska inte ses som makt (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 55). Tillitsdelegationen mål är att skapa en hegemonisk intervention som dominerar och undertrycker de övriga diskurserna genom att lösa upp dem utifrån. Vårt jobb som forskare är att dekonstruera den hegemoniska interventionen Tillitsdelegationen presenterar och bevisa obestämbarheten som den är uppbyggd på. Dessa antagonismer kallar vi för *antagonistiska krafter* eller enbart *kraft* för enkelhetens skull.

4.8.1 Den weberianska kraften

- Tjänstemannen ska opartiskt och blint lyda lagen och överordnad.
- Tjänstemannen drivs av att tjäna sin stat.
- Den weberianska grunden är även grunden till all byråkrati. Det betyder att omstrukturering och ändring av webers byråkrati-definition också betyder ändring i första ordningen. Det vill säga, den moderna synen på byråkrati är förankrad i den weberianska synen.

4.8.2 Den demokratiska kraften

- Tjänstemannen ska utöver sin profession förhålla sig till offentlig etos.
- Tjänstemannen drivs av att tjäna demokratin (folket).
- Den demokratiska kraften menar även att demokrati och byråkrati inte kan existera utanför varandra. Det finns en relation.
- Rättssäkerhet och transparens är direkt följd av denna kraft

4.8.3 Den nyliberala kraften

- Tjänstemannen är en individ med unika förmåner och egenskaper samt varierat moraliskt ansvar.
- Tjänstemannen drivs av egna ekonomiska incitament.

- Den nyliberala kraften är av postmodernistisk karaktär, folket tror inte längre på metahistorier.
- Det finns en stark medborgarfokus, mer så än den demokratiska kraften.

Dessa sammanfattningar av de historiska krafterna och dess diskurser ska inte ses som fullständiga och fungerar enbart som ett sätt att presentera krafterna i ett mer hanterbart format för läsaren. För en bättre inblick se Historiskt perspektiv på svensk byråkrati (2) samt kommande analyskapitel (5).

5. Analys

I detta kapitel presenteras den analys som har utförts på Tillitsdelegationens dokument och uttalanden. Först diskuteras Tillitsdelegationens begynnande tankar kring problemformuleringen samt eventuella diskurser som är relevanta till studien. I den andra delen av analysen undersöks Tillitsdelegationens lösningsförslag samt hur diskurserna i del ett av analysen påverkar och formar dessa förslag. Avslutningsvis presenteras en slutsats och sammanfattning av studiens resultat.

5.1 Tillitsdelegationens begynnelse

Utöver Tillitsdelegationens egen definition av vad för problem som präglar den svenska sektorn är det intressant att se på hur de behandlar Maciej Zarembas artikelserie från 2013. Tillitsdelegationen påpekar att Zarembas artikelserie var startskottet till den omfattande debatten som tillslut ledde till att delegationen skapades (SOU2017:56 s. 24). Den fungerar därför som en utgångspunkt för Tillitsdelegationens egen problemformulering.

Tillitsdelegationens första officiella dokument (SOU 2017:56) öppnar med att diskutera Maciej Zarembas artikelserie från 2013, Patientens pris. Zaremba förklarar hur problemet med den bristande sjukvården är på ett strukturellt plan, något som har lett till att patientansvaret har försvagats (s. 24). Tillitsdelegationen förklarar även hur denna artikelserie var starten till den stora debatten om NPM i den svenska offentliga sektorn. Den förklarar även hur debatten ledde till att regeringen tillsatte Tillitsdelegationen. Fortsättningsvis ser däremot annorlunda ut, Tillitsdelegationen väljer att till viss del ifrågasätta Zarembas artikelserie.

“Kan de verkligen tillskrivas en så stor betydelse som Zaremba antyder?”

“Vintern 2013 utkom Maciej Zarembas artikelserie ”Patientens pris”..... Hade Zaremba rätt? Vår slutsats är både ja och nej.” - SOU 2017:56

Eller rättare sagt, de ifrågasätter om NPM ligger bakom alla de problem som Zarembas artikelserie belyser. Delegationen menar då att forskningen som uppkom efter debatten pekade på att NPM som begrepp inte var tillräckligt för att beskriva det problem som präglar den svenska offentliga sektorn. Istället menar de att dagens samhälle bland annat kräver en mer

transparent sektor och starkare rättssäkerhet, något som leder till ökad dokumentering men som inte kan beskyllas på NPM. Faktum att problemet är grundat i mer än bara NPM är också anledningen till att Regeringen tillsatte delegationen (s. 24).

“Nej, därför att i verksamheter där denna upplevelse och dessa problem finns, beror de ofta på en rad andra faktorer än just ersättningsmodellerna. “

Tillitsdelegationen har genom sina kunskapsseminarier under 2015 samt den forskning som har bedrivits fram till 2017 (när denna artikel har utgivits) kommit fram till att problemet inte är helt och hållet strukturellt. Där Zaremba menar att problemet är strukturellt och på så vis tar bort skulden från medarbetaren väljer Tillitsdelegationen istället att placera en del av skulden på dels organisationen och dels på samhällliga krav i form av förväntad transparens och önskan om bättre rättssäkerhet. Den offentliga etos presenteras här som en pågående drivkraft i den demokratiska byråkratin. Genom att flytta en del av problemen från en strukturell nivå till en samhälllig nivå förlorar även medarbetaren en del av sin oskyldighet. De är inte längre helt oskyldiga och NPM kan inte beskyllas ligga bakom alla problem. Istället har de alltid haft en samhälllig skyldighet att återrapportera för att tillgodose de behov som har uppkommit i den post weberianska offentliga sektorn. De rättsäkerliga förväntningen som präglar den demokratiska byråkratin kan inte förbises (Lundquist, 1998, s. 49). Konsensus lyder att medarbetaren som i Zarembas ögon är oskyldig nu istället alltid har haft en skyldighet att anpassa sig efter den moderna arbetsmodellen.

5.2 Tillitsdelegationens problemkonstruktion

I denna del kommer vi presentera de problem som Tillitsdelegationen har kartlagt och etablerat. Med hjälp av citat utifrån de publicerade texterna kan vi få en tydligare bild på just vad det är för problem Tillitsdelegationen menar präglar den offentliga sektorn. Nedan kommer vi att presentera problem i två kategorier, problem som direkt påverkar medarbetarna och problem som finns på en strukturell plan och påverkar organisationen på ett mer övergripande sätt. Dessa problem kommer presenteras i form av diskurser och kommer innehålla antagonistiska krafter. Dessa antagonistiska krafter som vi tidigare diskuterar och presenterar i metodkapitel *Antagonism och Hegemoni* (4.2.1) samt *Operationalisering av de historiska krafterna* (4.6) kommer utgöra grunden för vår analys.

Tillitsdelegationen anser att granskning av den offentliga finansierade sektorn präglas av ett antal större problem. Vi har identifierat och delat upp dessa problem i tre kategorier, granskning, administrationsbördan samt Performance Management (PM).

1- *“Det har också pågått andra förvaltningspolitiska trender parallellt med NPM (och som till viss grad har hamnat i skuggan av debatten kring NPM). Ett sådant exempel är det ökade intresset för granskning och styrning av de yrkesprofessionellas arbete. Denna trend är inte enbart ett resultat av NPM, utan den kan också ses som ett uttryck för en höjd ambitionsgrad i förvaltningen, när det gäller rättssäkerhet och kvalitet i myndighetsutövningen. Det är ett centralt inslag i den klassiska weberianska, eller nyweberianska, byråkratin, med syfte att just säkerställa att medborgarna får det stöd som de har rätt till”* (Bringselius, 2015). (Delbetänkande av Tillitsdelegationen 2017: 44)

Det första problemet syftar på det ökade granskningsbehovet. De refererar till Michael Power bok (The Audit Society: Ritual of Verification) och belyser ett av dessa problem. Kontrollen av de anställda i den offentliga finansierade verksamheten fokuserar på kvantitativt mätsystem. Granskning i sig har blivit en organisatorisk princip inom offentlig sektor vilket har lett till att de som granskas anpassar sig efter de kriterier som uppstår av granskningen. Enligt Tillitsdelegation så tränger denna så kallade princip ut professionella normer hos verksamhetens företrädare (Power, 1997 och Ek, 2012). Problem handlar huvudsakligen om hur normer hotas av granskningsmetoderna.

2- *“Vittnesmålen från såväl forskare som verksamheter visar att många medarbetare i offentlig sektor upplever sin arbetsituation som besvärlig. Trots att de vill göra ett gott arbete för att möta medborgarnas krav och behov, är upplevelsen att de organisatoriska förutsättningarna inte finns. I stället för att fokusera på sitt uppdrag tvingas de lägga betydande tid på arbete med rapportering, dokumentation och annan form av administration.”* (Delbetänkande av Tillitsdelegationen 2017, s. 24).

3- *“Ersättningsmodellerna anses ofta bidra till en alltför omfattande detaljstyrning och administrativ börda. Det snäva utrymmet för medarbetarnas kunskap och bedömningar, men också den knappa tiden för arbete i kärnverksamheten, innebär i sin tur att det blir svårare att*

anpassa verksamheten efter brukarnas behov.” Delbetänkande av Tillitsdelegationen 2017, s. 130).

Det andra problemet som Tillitsdelegation anser påverka medarbetarnas prestation är administrationsbördan som präglar vissa professioner. Detta problem motiveras med anledningen att vissa professioner lägger allt för mycket tid på onödig administration vilket leder till att fokus flyttas från kärnverksamheten. Det betyder också att medarbetaren har mindre utrymme att utöva sin profession. Detta då medarbetaren måste spendera en stor del av sin arbetstid på dokumentation och återrapportering. Tillitsdelegationen väljer själva att citera DeNisi & Pritchard för att förstärka PAs negativa inflytande på medarbetaren:

4- “Performance appraisal (eller prestationsbedömning) är idag ett vanligt inslag i de återkommande, ofta årliga eller halvårsvisa, medarbetarsamtal som chefer genomför med sina medarbetare både för att identifiera utvecklingsområden men också för att ta fram ett underlag för att fördela attraktiva resurser såsom lön och befordran. Typiska inslag i prestationsbedömningar av detta slag är en kvantifierad skattning av medarbetares prestation i relation till ett antal fördefinierade kriterier (Styrningsinitiativ och professionell identitet, 2018 s. 4)

Prestationsbaserade ersättningsmodeller utgör ett styrinstrument gentemot medarbetaren i syfte att utvärdera, definiera och operationalisera vad som är accepterade beteenden hos en medarbetare. Tillitsdelegationen menar att dessa ersättningsmodeller är problematiska då de påverkar och styr medarbetarnas beteenden i riktning mot det som mäts och följs upp. Detta leder till att medarbetarnas fokus flyttas från verksamhetens mål och istället läggs på bättre prestation.

Det tredje problemet som Tillitsdelegationen bemärker är Performance Management. Performance appraisal eller prestationsbedömning kännetecknas av kvantifierade skattningar som i sin tur kopplas till “attraktiva resurser såsom lön och befordran”. Tillitsdelegationen hänvisar till tidigare forskning och menar på att dessa mätsystem “påverkar individers beteenden i riktning mot det som mäts och följs upp”. Precis som ovanstående processer flyttas här fokus från kärnverksamheten till de kriterier och krav som etableras av PM.

Bakom de flesta problemen som Tillitsdelegation tar upp finns NPM. Retoriken som “direkt följd” och “direkt konsekvens av NPM” uppkommer alltmer oftare när problemen beskrivs och diskuteras i rapporterna.

5- *“NPM uppstod delvis som en konsekvens av problemen med att finansiera välfärdsåtaganden samtidigt som syftet var att öka medborgarnas inflytande, rättssäkerhet och flexibilitet. Man kan således se NPM som en lösning som lanserades för att nå en ökad ambitionsgrad i förvaltningen. Med några decenniers erfarenhet går det att konstatera att NPM generellt sett inte har infriat de högt ställda förväntningarna. Det finns dock anledning att nyansera dess betydelse för dagens förvaltningspolitik. Det finns beståndsdelar som härstammar från NPM som numera är relativt okontroversiella och där det har etablerats en konsensus kring att behålla dessa.”*

NPM beskrivs som en konsekvens av socio-ekonomiska problem som uppstod under uppkomsten av nyliberala värderingar. De andra problemen som Tillitsdelegationen presenterar anses vara mer strukturella och unika för varje sektor. De menar även att dessa problem ofta kopplas till NPM men att det inte alltid är fallet.

6- *“I kritiken av de idéer som går att sortera in under NPM bör man skilja mellan ideal och praktik. I teorin bygger NPM på en idé om decentralisering, en önskan om att ge allt större utrymme för de yrkesprofessionella att använda sin kompetens i verksamheten utifrån tydliga övergripande mål för verksamheten men i praktiken blev det i många fall precis tvärtom. I många offentliga verksamheter har vi sett en centralisering bakvägen genom resultatstyrning med återrapporteringskrav formulerade centralt.”* (Delbetänkande av Tillitsdelegationen 2017, s. 43)

Tillitsdelegationen kritiserar här de idéer som sorteras in under NPM och menar på att de ideala måste skiljas från det praktiska. Även om NPM bygger på idén om en decentraliserad sektor där medarbetaren har möjlighet att använda sig av sin kompetens så har återrapportering istället lett till en centralisering. Återrapporteringen har här haft motsatt effekt och har skapat en centraliserad bakväg. Professionens spelrum fortsätter med andra ord att kontrolleras.

Tillitsdelegation presenterar problemen som berör offentliga verksamheter i sina dokument men det som ligger i denna studies intresse är konstruktion av dessa problem och utifrån vilka

kunskapsregimer dessa problem konstrueras från. I följande del kommer analysen fokusera på att dekonstruera de introducerade problemen i syftet att förstå hur problemformuleringen gått tillväga och vilka krafter som ligger bakom formuleringarna. Kraft i detta fall är något annat än makt. Kraft är vad som driver den *hegemoniska interventionen*, det vill säga, vilken diskurs som kommer definiera sanningen och återupprätta entydigheten (Jørgensen & Philips, 2000, s. 55). I den första delen av analysen ämnar vi att diskutera medarbetardiskursen och hur den upprätthålls och presenteras. I den andra delen av analysen kommer vi undersöka strukturella problem i syftet att kartlägga diskurser som ligger till grund för konstruktionen.

5.3 De strukturella krafterna bakom problemformuleringen

Utifrån Tillitsdelegationens texter ligger problemen i att medarbetaren granskas och kontrolleras, genom management metoder.

7- *“Många medarbetare och chefer i offentlig sektor brinner för att kunna göra ett gott arbete och hjälpa medborgare i utsatta situationer. Det är ett engagemang som finns dokumenterat i forskningsfältet Public Service Motivation, men som också många verksamma i exempelvis vård, skola och omsorg vittnar om.”* (Tillitsbaserad styrning och ledning, 2017, s. 3)

8- *“Det finns risk för att erfarenhet och kompetens inte kommer till nytta och att yrkesetik inte får utrymme”* (Jakten på den perfekta ersättningsmodellen, 2017, s. 179)

Tillitsdelegation konstruerar problemen genom att använda sig av ett antagande för att sedan beskriva ett hinder. Vi börjar analysen genom att dekonstruera problemformuleringen som vi presenterat tidigare i detta kapitel.

Tillitsdelegation formulerar problemen med samma konstruktion som nedan.

1. **Antagande:** Medarbetarna har rätt kunskap och moraliska ansvar
2. **Hinder:** Medarbetarna granskas och kontrolleras
3. **Identifikation av problem ett:** brist på förtroende för medarbetarna
4. **Identifikation av problem två:** Politisk mål inte uppnås, fokus flyttas från kärnverksamheten/uppdrag.
5. **Lösning:** Tillitsbaserad styrning

Tillitsdelegationen antagande om medarbetaren passar in i den weberianska synen. Weber har fått kritik för att han hade en instrumentell syn på tjänstemannen. Enligt honom var det för givet att tjänstemannen hade rätt kompetens och styrdes av ett moraliskt ansvar. Weber var snarare intresserad av att var och hur en tjänsteman ska placeras i byråkratin, det vill säga rätt kugghjul i rätt plats i maskinen. Antagandet i problemformulering tyder på att Tillitsdelegationen hämtar sin kunskap utifrån den weberianska kraften (citat 2,3,8,9). Utifrån den weberianska förutsättningar definierades tjänstemans roll i relation till laglydnad och lojalitet. Det weberianska synsättet ligger till grund för egenskaper som en tjänsteman definieras även idag (Gustafsson). Weber är en av de som la grunden för diskursen kring tjänstemän, det vill säga tjänstemannens professionalitet, formalitet, lojalitet och förhållningssätt. Idag används begreppet medarbetare istället för tjänsteman i synnerhet i Tillitsdelegationen texter. Hur en tjänsteman ska utföra sin tjänst är en avgörande fråga i debatten inom den offentliga sektorn sedan byråkratin etablerades.

Hur en tjänsteman förhåller sig till sitt arbete och hur hen upplever sitt arbete är en diskurs som separerats från hur en tjänsteman förväntas att förhålla sig till sitt arbete och sin roll utifrån de politiska och ekonomiska målen. Tillitsdelegationens påstående om hur en tjänsteman ska vara i relation till sin tjänst har vi visat att det liknar den weberianska uppfattningen. Vi använder oss av medarbetardiskursen när vi diskuterar Tillitsdelegationen syn på tjänstemannen (medarbetaren). Diskursen innefattar tjänstemannens eget upplevda handlingsutrymme, kunskap, kompetens samt tjänstemannens (medarbetarens och yrkesprofessionella) moraliska ansvar. Tillitsdelegationen uppfattning av tjänstemans roll och funktion är tagen ur den traditionella arbetsbeskrivningen. Arbetsuppgifterna beskrivs i relation till det som en profession tillåter samt att det tas för givet att tjänstemannens har det moraliska ansvaret som det krävs.

9 ”...låta *“proffsen vara proffs”*. Detta skulle göra välfärden mera kostnadseffektiv, innovativ, ändamålsenlig och högkvalitativ” (Jakten på den perfekta ersättningsmodellen, 2017, s. 3)

Sådana påstående som *låt proffsen vara proffs*, signalerar Tillitsdelegation synen på tjänstemans roll det vill säga att en kvalificerad tjänsteman som arbetar som ett kugghjul inom en implementeringsmaskin. Men problem som uppstår hindrar detta kugghjuls funktion.

10 “Under senare år har det emellertid blivit tydligt att vi inte alltid lyckas ta vara på detta engagemang och denna kunskap.” (Bringselius, 2017, s. 3)

Tjänstemannen besitter rätt kunskap och kompetens enligt Tillitsdelegation men det som saknas är att ta vara på *detta engagemang* och *denna kunskap*. Här målas en problematik upp som berör ett område som är utanför medarbetardiskursen, det vill säga ett hinder som inte tillåter att proffs ska vara proffs. Tillitsdelegation beskriver administration (citrat 2) och kontroll och granskning (citrat 8 och 9) som ett hinder som drabbar tjänstemannens (medarbetaren) arbete och fokus. För att de ska kunna visa allvaret på problemet påpekar Tillitsdelegation tjänstemannens upplevelse och trivsel (citrat 2). Samtidigt som administrationsbördan kopplas till att medarbetarnas fokus som flyttas från kärnverksamhet (citrat 2). Detta leder även till att politiska *mål* inte heller kan uppnås.

11- ”Medarbetarnas expertkunskaper i kombination med handlingsutrymme och inre motivation kan alltså vara ett viktigt och effektivt medel i styrningen av offentlig verksamhet, men är otillräckligt för att i alla lägen säkerställa att de politiska målen nås” (Jakten på den perfekta ersättningsmodellen, 2017, s. 66)

Nu är det klart att finns två problem, ett som är medarbetarnas *besvärliga upplevelse* samt ett andra problem som är att *det politiska målet* inte kan uppnås och fokusen från kärnverksamheten flyttas. Enligt Weber är tjänstemans huvuduppgift att sträva efter att de politiska målen ska uppnås (Gustafsson, 2011, s, 48). Tillitsdelegationen presenterar därav en liknande bild av tjänstemannens uppdrag som Weber presenterade under sin tid. Tillitsdelegation använder sig ofta av begreppen uppdrag, verksamhet och kärnverksamhet i relation till problemformuleringen (citrat 2). Här tyder det på att det finns ett annat diskursivt problem för Tillitsdelegation som påverkar deras konstruktion av problemen. *Uppdragsdiskursen* är det som definierar och målsätter medarbetarens prestation och arbete. Denna diskurs begränsar tjänstemannens handlingsutrymme och självstyrande och därför står den i konflikt med medarbetardiskursen. Uppdragsdiskursen omfattar de begrepp och termer som riktas mot de politiska och ekonomiska krafterna. De synliggörs i Tillitsdelegationens texter i form av politiskt mål, kärnverksamhet, verksamhet, uppdrag med mer. I citat nummer 12 kan man se hur de två diskurserna hamnar i konflikt med varandra. Det vill säga Tillitsdelegationens medarbetardiskurs versus uppdragsdiskursen. Det som styr och skapar uppdragsdiskursen har sin grund i de krafter som vi tidigare har presenterat. Det vill säga

uppdragdiskursen (diskursen om hur en tjänsteman bör förhålla sig till sin till samhälle och politik) har olika beroende på era och dess sociala och ekonomiska förutsättningar. För att lättare kunna identifiera de bakomliggande orsakerna i produktion av de här diskurserna använder vi oss av krafter när vi referera de sociala och ekonomiska förutsättningarna i de specifika eran. Nedan kommer vi gå djupare in på hur krafterna som ligger till grund för denna diskurs, det vill säga uppdragdiskursen.

5.3.1 Demokratiska kraften

Det som kännetecknar inflytande av demokratiska värderingar i den offentliga verksamheter är *rättssäkerhet och transparens*. Grunder som jämlikhet och rättvisa i ett demokratisk samhället kräver rättssäkerhet och transparens i statens arbete.

12- *"Delegationen ska vidare verka för ökat samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting i syfte att åstadkomma en effektivare, mer tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning. Transparens i systemen och medborgarnas rätt till insyn och en rättssäker hantering ska beaktas i detta arbete."* (Jakten på den perfekta ersättningsmodellen, 2017, s. 181)

Tillitsdelegation värnar om rättssäkerhet och transparens. Det beskrivs som ett avgörande komponent av den offentliga verksamheters funktion.

13- *"Denna trend är inte enbart ett resultat av NPM, utan den kan också ses som ett uttryck för en höjd ambitionsgrad i förvaltningen, när det gäller rättssäkerhet och kvalitet i myndighetsutövningen."*(Jakten på den perfekta ersättningsmodellen, 2017, s. 45)

Samtidigt är Tillitsdelegationen medvetna att behovet av kvalitet i rättssäkerhet och transparens inte enbart är en onödig trend följd av NPM. Utifrån den demokratiska doktrinen är det avgörande att tjänsteman förhållas sig till demokratiska värderingar vilka ämnas gynna allmänhet. Enligt Lundquist har medarbetarna större ansvar än ett kugghjul i implementeringsmaskin. Medarbetarna bör ha helhetsperspektiv och systemperspektiv, vilket innebär att medarbetarens ansvarsområde vidgas bortom det som professionen tillåter. En sjuksköterskas ansvarsområde ska till exempel inte enbart omfattas av att erbjuda vård till

patienter. Sjuksköterskan måste även ha helhetsperspektiv och måste sätta samhällets bästa i centrum. Detta helhetsperspektiv kräver därför att en medarbetare involverar sig i att främja rättssäkerhet och transparens. På så vis kan man bidra till det offentliga etos (Lundquist, 1998). Enligt Lundquist innehar en tjänsteman professionell kunskap samtidigt som hen förhåller sig till laglydnad, lojalitet mot överordnad samt hänsyn till samhällsmedlemmar. Enligt Lundquist måste tjänsteman därför inte prioritera sina professionella kunskaper utan ska ta hänsyn till demokrati och samhällets bästa (Lundquist, 1998, s, 62). En markant skillnad mellan Weber och Lundquist är tjänstemannens förhållningssätt till medborgarna. Enligt Weber ska tjänsteman arbeta oberoende från samhälle och medborgare. Lundquist menar däremot att ska tjänstemannen arbeta *för* medborgarna. Under demokratiseringseran utvecklades uppfattningen av de professionella. Istället för att enbart fungera som ett kugghjul i en maskin fick de nu mer ansvar och fick ta på sig rollen som demokratins väktare (Ibid). Ökat krav på rättssäkerhet och transparens blev därför en direkt följd av denna förändring i tjänstemannens roll under demokratiserings perioden. Tillitsdelegationen retoriker anpassas efter de demokratiska värderingar det vill säga etos, rättssäkerhet och transparens vilket leder att Tillitsdelegationen uppdragsdiskurs överlappar medarbetardiskursen som står för självstyrande och autonomi.

5.3.2 Nyliberala värderingar

Nyliberalism står för individens rättighet och rätt till självbestämmande, det vill säga frihet både individens och fri handel (Paldanius 1999, s, 48). Med spridningen av nyliberala värderingar (choice theory) och uppfattningar försvagas tron om att individer drivs av kollektiva mål (ideologiska och politiska), istället upphöjs individers egoistiska drivmedel (ibid). Alltså en tjänstemans motivation är snarare personliga vinster i form av karriär, pengar och framgång. Utifrån den nyliberala synen på individer blir därför det fenomenet som Performance Management aktuell som styrningsmodell (citat.

14- "Utifrån denna modell utgör prestationskriterier gentemot vilka medarbetare utvärderas ett potentiellt viktigt styrinstrument, eftersom de definierar och operationaliserar vad som är önskvärda beteenden hos en medarbetare. Tidigare forskning har också visat att sådana PM-system påverkar individers beteenden i riktning mot det som mäts och följs upp, ofta till den grad att fokus riktas mot dessa dimensioner på bekostnad av andra mer svårdefinierbara och

mätbara aspekter, som dock kan vara nog så viktiga för att organisationen skall fungera väl (Weibel, Rost, & Osterloh, 2009). “ (Styrningsinitiativ och professionell identitet s. 4).

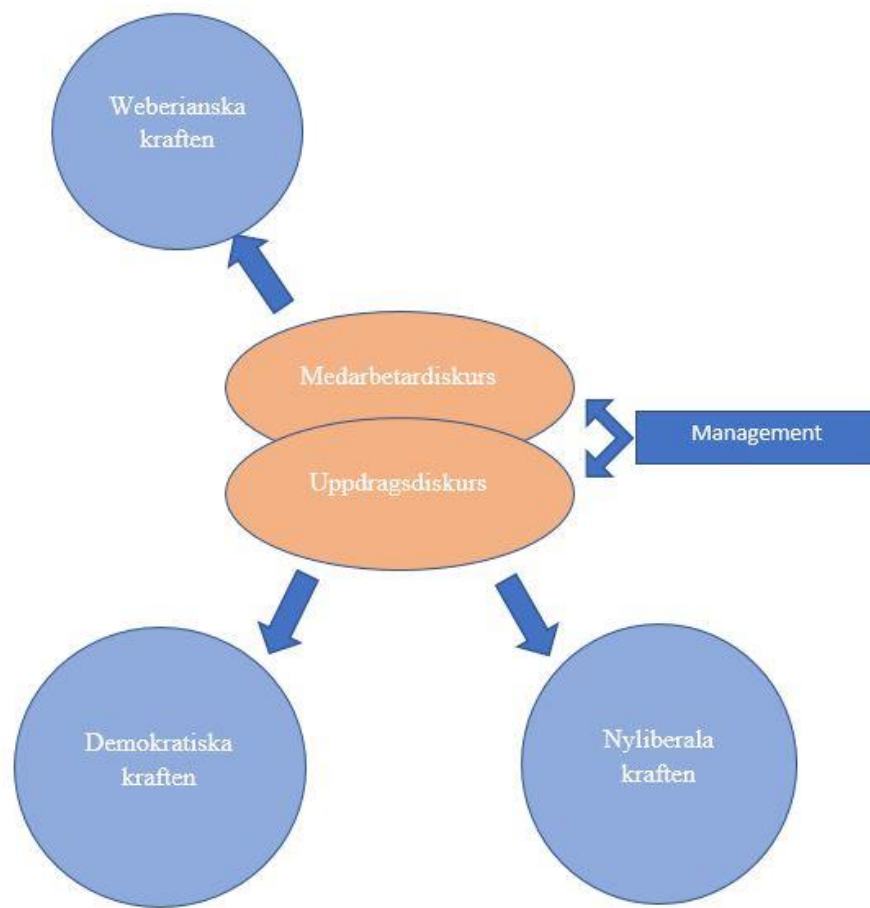
Tillitsdelegation kritiserar PM eftersom det påverkar och medarbetarnas beteende på ett negativt sätt. Tillitsdelegationen är tydlig med att detta är ett problem som kommer från NPM som i sin tur kommer från de nyliberala värderingarna har negativa följder till offentliga sektorn. Tillitsdelegation ser på individen ur ett nyliberalt perspektiv, alltså att individens beteende styrs och mäts. Mål och resultatstyrning infördes dels på grund av spridningen av nyliberala värderingar, privatisering av offentliga verksamheter i syfte att öka motivation bland de anställda samt att öka effektiviteten i den offentliga sektorn (Paldanius 1999, s, 44). En tjänsteman i en myndighet och enhet befinner sig i ett komplex av arbetsliv, privatliv och personliga mål. Samtidigt har kunskap blivit tillgänglig för allmänhet i den graden att kunskap inte längre är makt. David Barry påstår att på grund av den tekniska explosionen och den logaritmiska tillväxten av teknisk baserad information har lett till en gigantisk ökning av antal högutbildade, självmotiverade och självstyrda specialister. De flesta av dessa arbetare kommer därför att ha mer kunskap än sina chefer (Godfrey & Madsen: 2007: 692). Statens definition enligt den nyliberala skolan är att staten är som ett stöd för det ekonomiska livet. Uppdragdiskursen utifrån den nyliberala kraften styrs med utgångspunkter i medborgarnas individuella frihet. Det vill säga, fokus ligger på individens individuella behov. Utifrån nyliberala krafter består ett samhälle av olika grupper och individer som har olika behov. Offentliga finansierade organisationer bör därför kunna erbjuda individbaserade tjänster (Lane, 2005, s. 9). Den offentligt finansierade verksamheten bör liksom den privata även vara mer fokuserad på att mäta resultat. Definiera brukarens roll som en individuell kund med valmöjligheter och se till så att tjänstemannens resultat mäts.

5.4 Sammanfattning på problemformulering och problemkonstruktion

Det som sker utanför organisationen påverkar organisationer genom den strukturella relationen. Förändring i uppfattning kring medborgarnas rättighet i relation till välfärdsstaten har påverkat tjänstemans roll i den offentliga sektorns. Ur ett weberianskt perspektiv är tjänstemannens roll att lyda lagen opartiskt och att förhålla sig till det som professionen tillåter. Med uppkomsten av de demokratiska värderingarna förändrades synen på tjänstemannarollen. Det lades krav på att tjänstemannen ska främja samhällets bästa samt ha ett bredare helhetsperspektiv. Utifrån de nyliberala värderingarna lades det även stor vikt på medborgarens behov och individualisering.

Medborgaren som individ fick en större roll i samhället och den offentliga verksamheten fick i uppdrag att bemöta dessa deras behov på en mer individuell plan. Samtliga av dessa socioekonomiska förändringar ledde till att synen på medarbetarna förändrades. Å ena sidan ökade handlingsutrymmet för medarbetaren på grund av större ansvarstagande men å andra sidan begränsades de på grund av åtgärder som ökad dokumentation, ökad kundorientering samt mål och resultatstyrning.

Ökad dokumentation har sin grund i den demokratiska värderingen där transparens och rättssäkerhet värdesätts högt. Mål och resultatstyrning har införts på grund av de nyliberala värderingarnas spridning. Det infördes i syfte att öka motivation bland de anställda att öka effektiviteten i den offentliga sektorn. Mål- och resultatstyrning samt kundorientering är en av de ersättningsmodeller som har införts i samband med NPMs inträde. Tillitsdelegation befinner sig därför i en dragkamp mellan tre starka traditioner, det som kallas absolutism byråkrati (weberiansk), demokratisk byråkrati samt New Public Management. Tillitsdelegation försöker skapa en balans mellan de tre strukturerna genom att använda sig av samtliga tre i sammanhangen. Det resulterar därför i motsägelser och delvis otydligheter kring var problemen egentligen härstammar ifrån. Medarbetarna är kärnan i de flesta problemen som Tillitsdelegationen beskriver och synen på medarbetarna skiljer sig beroende på vilket sammanhang de beskriver medarbetaren.



Figur 1. De historiska krafterna och hur de påverkar de primära diskurserna.

Sammanfattningsvis har analysen lokaliserat fem stycken diskurser, två primära samt tre historiska. De två primära diskurserna består av medarbetardiskursen samt uppdragsdiskursen. Medarbetardiskursen tar sin kraft ur den Weberianska definitionen av tjänstemannen medan uppdragsdiskursen härstammar från de demokratiska och liberala krafterna. De krafter som håller upp och skapar dessa diskurser har historiska kopplingar som ibland går direkt emot varandra, något som leder till att de två primära diskurserna hamnar i konflikt. Det antagonistiska förhållandet mellan de två diskurserna kan även ses som grunden till de problem som präglar den offentliga sektorn. Det vill säga, genom att försöka ta hänsyn till samtliga historiska förväntningar har tjänstemannens roll och uppdrag blivit så invecklat och omfattande att det inte längre finns rum för tjänstemannen att utföra sitt arbete.

5.4 Tillitsbaserad styrning (och ledarskap)

I ovanstående delar har vi etablerat två tydliga diskurser, medarbetardiskursen samt uppdragsdiskursen. Vi har även etablerat de historiska krafter som kolliderar internt och däri förklarar varför medarbetardiskursen och uppdragsdiskursen inte riktigt samspelar. Detta sker då dessa krafter formar respektive diskurs efter sina dominerande strukturer. I kommande del kommer vi titta närmare på delegationens problemlösning och se hur de tidigt etablerade diskurserna och krafterna interagerar. Vi kommer även undersöka om det finns några nya diskurser som är unika för lösningsförslaget.

Först bör vi nämna och diskutera elefanten i rummet. Bringselius väljer här att använda sig av begreppet *ledning* utöver *styrning*. Det motiverar hon med:

“Anledningen till att jag har valt att lägga till ledning är den betydelse som även måste tillmätas aspekter på den lokala organisatoriska nivån (arbetsorganisation) samt breda frågor om attityder och värderingar (kultur och ledarskap).” - s. 4

Genom att introducera begreppet ledarskap förstärker Bringselius att problemet existerar och måste lösas på en organisatorisk nivå. För att Tillitsbaserad styrning ska få den genomslagskraft som krävs måste en stark ledning finnas (s. 9). Hon främjar här för en starkare administrativ roll än vad Tillitsdelegationen har presenterat i tidigare texter och uttalanden. Ledarskapets roll är dock främst att hjälpa sprida tilliten inom de lokala arbetsorganisationerna. Bringselius förklarar detta med hur en Tillitsbaserad organisation kräver mer “utrymme för insatser på det lokala planet, det vill säga i termer av arbetsorganisation och kultur/ledarskap” (ibid).

Det huvudsakliga temat i Tillitsdelegationens lösning är såklart *tillit*. Bringselius förstärker hur tillit som begrepp är brett, det finns flera definitioner och tolkningar. Den enklaste definitionen enligt Bringselius är att *tillit är tilltron till en annan parts goda vilja*. Hon menar dock att följande definition av Mayer, Davis och Schoormans är mer användbar:

“the willingness of a party to be vulnerable to the actions of another party based on the expectation that the other party will perform a particular action important to the trustor, irrespective of the ability to monitor or control the party” (sid. 712)

Med hjälp av dessa citat presenterar Tillitsdelegationen en teoretisk definition av tillitsbaserad styrning.

Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa brukaren. (SOU 2017:56 s. 47)

Tillitsbaserad styrning och ledning presenteras ovan som en ersättningsmodell som fokuserar på styrning, kultur och arbetssätt. Fokus ligger även på att dessa arbetssätt gynnar verksamhetens syfte och brukarens behov. Samtidigt måste samtliga beslutsnivåer aktivt verka för samverkan och helhetsperspektiv, byggandet av tillitsfulla relationer samt säkerställa medarbetarnas vilja att hjälpa brukaren.

Att definitionen betonar vikten av ett tydligt fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov beror på att det finns exempel på verksamheter där fokus snarare ligger vid administration och regelverk, dvs där brukaren och dennes behov har hamnat i skymundan.

Det finns en tydlig fokus i lösningen att förflytta verksamhetens fokus från administrativa bördor till faktiska verksamhetsuppdrag. Med detta påstående presenteras verksamhetsuppdraget (uppdragsdiskursen) för givet. Antagandet är att uppdraget är av konstant karaktär. Det vill säga, uppdraget har inte förändrats även fast detta inte är fallet. Verksamhetsuppdraget har under åren tydligt formats utifrån till exempel demokratiska och nyliberala värderingar. De ökade kraven på rättssäkerhet och transparens samt kundorientering (brukarkrav) har redan format uppdragsdiskursen och därav verksamhetsuppdraget. De politiska och ekonomiska omständigheterna har med andra ord format en uppdragsdiskurs som inte överensstämmer med Tillitsdelegationens egen uppdragsdiskurs. Genom att presentera en problemlösning som behandlar verksamhetsuppdraget som en konstant variabel, skapar de en uppfattning om ett verksamhetsuppdrag som inte präglas av strukturella krafter (demokratiska och nyliberala värderingarna).

Samverkan och helhetsperspektiv (ibland kallat systemperspektiv) är särskilt viktigt idag, när den offentliga sektorn rymmer en mångfald olika utförare. Privat sektor, offentlig sektor och idéburen sektor behöver finna vägar för att samarbeta bättre och detsamma gäller våra

politikoadministrativa nivåer (statlig, kommunal och regional/landstingsverksamhet). Detta kan jämföras med en suboptimerande styrning och ledning, där varje del av styrkedjan fokuserar enbart på sitt eget uppdrag.

Med detta citat presenteras ett problem och en lösning. Problemet är en “för nischad medarbetare” som är “för fokuserad på sitt uppdrag” vilket är i konflikt med tidigare problemformulering som har presenterats. Problemet som presenteras här är istället att medarbetaren saknar helhetsperspektiv vilket leder till att även organisationen saknar möjlighet till helhetsperspektiv. Detta gör det svårt för brukaren att få den hjälp som krävs då hans problem aldrig ses utifrån ett helhetsperspektiv.

Lösningen till problemet som presenteras ovan är:

Utan ett helhetsperspektiv på brukaren blir det särskilt svårt att möta brukare med komplexa behov. Helhetsperspektivet innebär också att medarbetare i välfärdssektorn förväntas ta ansvar bortom det lokala, personliga ansvaret. På så vis kan man bidra till det offentliga etos som bland annat innebär att brukarens eller medborgarens behov och intressen sätts i centrum (Lundquist, 1998) – en central del av ämbetsmannaidealet. bil. 5

Lösningen är ett starkare helhetsperspektiv som även fordrar medarbetarens offentliga etos. Som vi har visat i tidigare analys av problemformulering så har problemet mer legat i att uppdragsfokus har distraherats av tidigare identifierade krafter. I Tillitsdelegationens problemlösning diskuteras och används ofta begreppen *verksamhetssyfte* och *brukarens behov*. De används ofta i samma mening och syftar i problemlösningen ofta på samma sak. Detta beror på delegationens syn på verksamhetssyfte. Efter den nyliberala synen på verksamhetssyfte i form av ekonomiska och målinriktade incitament har Tillitsdelegationens lösning formats och grundats utifrån demokratiskt och liberal synsätt. Det vill säga större fokus på medborgaren och brukarens behov. Detta i motsats till den NPM drivna synen där medborgaren var kund och medarbetaren styrdes av mål- och resultatstyrning.

“Med många olika mål blir verksamheten lätt splittrad och drivs mot detaljstyrning samtidigt som fokus flyttas bort från brukaren.” (SOU 2017:56, s. 48)

Verksamhetens mål enligt Tillitsdelegationen är just att hjälpa brukaren och med ovanstående citat förklarar de hur en för splittrad målbild med fokus på detaljstyre ofta leder till tappat fokus. Verksamhetens syfte framställs här med en relativt diffus karaktär. Ibland beskrivs det som ett problem medans i andra fall används det som lösningen till problemet. Anledningen till att ett problem uppstår är på grund av de antagonistiska krafterna. Verksamhetens syfte har haft olika definitioner beroende på era och perspektiv. Ur en weberiansk syn är verksamhetens syfte politiska mål, ur den demokratiska synen är syftet jämställdhet, jämlikhet och rättsäkerhet och ur ett liberalt perspektiv är syftet definierat utifrån brukarens individuella behov. För att göra det lättare för läsaren har vi presenterat ovanstående citat i 4 punkter. Problem ett och två samt lösning ett och två.

Problem 1: Fokuset flyttas från kärnverksamhet på grund av en ökad administrativ börda. Denna börda härstammar från samhällets ökade krav på rättssäkerhet och transparens.

Lösning 1: *Låt proffsen vara proffs*. Detta citat har presenterats och använts flitigt i flera av tillitsdelegationens texter, speciellt de ursprungliga presenterade förslagen och broschyrerna.

”låta ”proffsen vara proffs”. Detta skulle göra välfärden mera kostnadseffektiv, innovativ, ändamålsenlig och högkvalitativ.” (Låt proffs vara proffs, 2017, s. 3)

Låt proffsen vara proffs framställs som en lösning till den problematik som berör återrapportering och onödig dokumentation. Men lösningen hindras av en annan problematik som har identifierats i form av problem och lösning två, det vill säga verksamhetens syfte (politiskt mål).

Problem 2: Medarbetaren är för fokuserad på sin uppdragsroll, något som kan liknas den weberianska synen på tjänstemannen. Ett välfungerande kugghjul i implementeringsmaskinen (Mann, 2003, s. 444).

”Medarbetarnas expertkunskaper i kombination med handlingsutrymme och inre motivation kan alltså vara ett viktigt och effektivt medel i styrningen av offentlig verksamhet, men är otillräckligt för att i alla lägen säkerställa att de politiska målen nås“ (s. 66)

Tillitsdelegationen problematiserar här medarbetarens expertis som grund till tillitsbaserad styrning. Till motsats av ovanstående citat räcker det inte längre med enbart en kunnig medarbetare med gott handlingsutrymme. Även om detta är en viktig pusselbit i fungerande styrning av den offentliga verksamheten så är det otillräckligt. Ett antagonistiskt förhållande uppstår här mellan lösning ett och problem två.

Lösning 2: Medarbetaren ska ha helhetsperspektiv och även utöva offentligt etos samt fokus på brukarens behov (kundorientering)

“För att åstadkomma samverkan krävs ett helhetsperspektiv på styrkedjan och på det övergripande syftet med verksamheten i relation till brukaren. Detta helhetsperspektiv, eller systemperspektiv, innebär också att medarbetare i välfärdssektorn förväntas ta ansvar bortom det lokala, personliga ansvaret.” (Bringselius, 2017, s. 48)

I citatet ovan läggs tyngden av verksamhetens syfte på brukarens behov. Tjänstemannens uppdrag är utöver sin profession att se till att de politiska målen uppnås. Den andra meningen i detta påstående stärker även diskursen om att etos är en nödvändighet för att uppnå samverkan inom verksamheten. Detta påstående stärks även av följande citat från samma artikel.

”På så vis kan man bidra till det offentliga etos som bland annat innebär att brukarens eller medborgarens behov och intressen sätts i centrum.” (Bringselius, 2017, s. 49)

Brukarens behov diskuteras även i den definition av tillitsbaserad styrning som presenteras:

“Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov” (s. 13)

Kravet att tjänstemannen måste utföra något mer än enbart sin profession har en klar koppling till den demokratiska diskursen och fokuset på brukaren har en klar koppling till den nyliberala diskursen. Vad brukarens behov och intresse innefattar kan vara svårt att greppa. Tillitsbaserad styrning handlar om att öka graden tillit till tjänstemannen samt förbättra servicen inom den offentliga förvaltningen. Vi kan därav dra slutsatsen att brukarens behov och intresse inte enbart handlar om till exempel bättre behandlingshem, utan även syftar på brukarens behov av

insyn i verksamhetens arbete. Utifrån vår analys har vi visat att det de politiska målen och brukarens behov (uppdragdiskurs) ställs emot medarbetarnas handlingsutrymme.

Tillitsdelegationens lösning ett som presenteras här förankras i att medarbetarens uppdrag är präglad av för hög administrativ börda. Det uppstår här motsägande diskurser och retoriker när andra problem och lösningar presenteras i textens nästa stycke (bil. 5). I problem två presenteras istället en medarbetare vars verksamhetsuppdrag inte möjliggör en tydlig översikt. Medarbetaren är istället för fokuserad på sitt arbete vilket hämmar brukaren och därigenom verksamheten. På så vis presenterar Tillitsdelegationen två problem, ett rotat i den demokratiska kraften och ett rotat i den weberianska kraften. De presenterar därav två bilder av tjänstemannen, en som inte har möjlighet att fokusera på arbetet på grund av annan administrativ börda, och en som är fokuserad på sitt nischade arbete på sådan nivå att hen inte kan se helhetsperspektivet. Det är värt att notera hur dessa två krafter kan samspela utan att något antagonistiskt förhållande uppstår. Medarbetaren kan vara nedtyngd av administrativa börddor samtidigt som hans verksamhetsuppdrag hindrar ett helhetsperspektiv. Däremot uppstår det mer motstridigheter när lösningarna presenteras.

Lösning (1) och (2) kan liknas varandra. De förankras i en demokratisk kraft på så vis att fokus har flyttats tillbaka till medborgaren samt att lösning (2) manar till offentligt etos. Lösningarna som presenteras har därför ett tydligt antagonistiskt förhållande med det tidigare påståendet "låt proffsen vara proffs". Samtliga lösningar hämmar medarbetarens handlingsutrymme på så vis att nämnda citat inte kan anses representera Tillitsdelegationens lösningar.

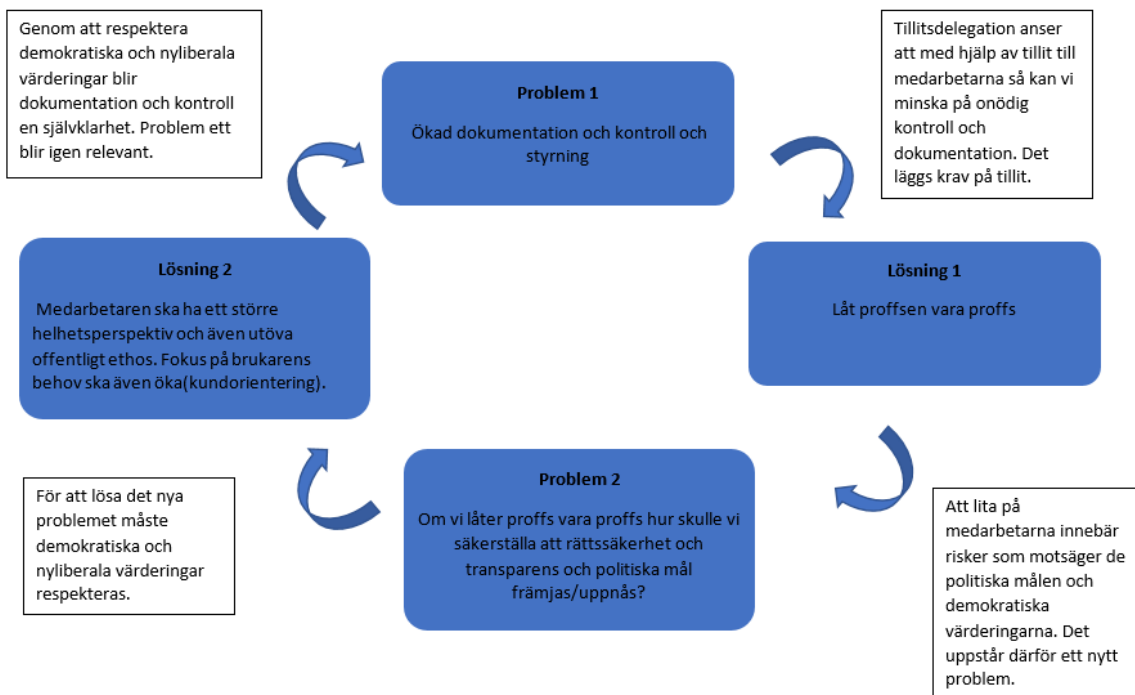
Det kan också handla om ett mer allmänt fokus på organisationens inre angelägenheter och problem,, som innebär att uppdraget hamnar i skymundan. Energin ska vara riktad mot uppdraget och brukaren och hur nytta kan tillföras i mötet med brukaren. En gemensam förståelse för uppdraget är också viktigt i det här sammanhanget. När det övergripande målet med verksamheten bryts ned i alltför många delmål finns det risk att denna övergripande riktning går förlorad - att verksamheten blir splittrad och drivs mot detaljstyrning samtidigt som fokus flyttas bort från brukaren. (Tillitsbaserad styrning och ledning:ett ramverk, 2017, s. 16)

Lösningen tar därav en nyliberal form genom att brukaren och dess behov höjs. Den demokratiska kraften träder även fram när Bringselius diskuterar helhetsperspektivet. Problem

uppstår när varje del av styrkedjan enbart fokuserar på sitt eget uppdrag. Utan helhetsperspektivet blir det svårt för medarbetaren att hjälpa brukare med komplexa problem (s. 16). *Helhetsperspektivet innebär också att medarbetare i välfärdssektorn förväntas ta ansvar bortom det lokala, personliga ansvaret (ibid)*. Här presenteras ett problem som bottnar i den weberianska byråkratin. Den blinda tjänstemannen utför sin del av arbetet utan att se helhetsbilden (Gustafsson, 2011, s. 48). Lösningen blir därför ett helhetsperspektiv som även talar för personligt etos. Bringselius menar att det offentliga etoset är en central del av ämbetsmannaidealet (s.16). Detta etos utifrån ett demokrativärde betyder att ämbetsmannen har skyldighet att alltid beakta samtliga värden i vårt samhälle (Lundquist, 1998, s. 64). Den nyliberala kraften försöker här behandla ett problem som kopplas till den demokratiska kraften. Samtidigt är lösningen på det weberianska problemet av demokratisk kraft, det vill säga ett ökat etos. Bringselius tar även upp problemet med att finna en balans mellan medborgarfokus och verksamhet.

”Samverkan kan äga rum i såväl horisontell som vertikal dimension och det innebär en tvåriktad kommunikation. I relationen mellan verksamhet och medborgare kan det dock ibland vara en utmaning att balansera å ena sidan en stark medborgarfokus och å andra sidan en självständighet och opartisk hållning.” (Tillitsbaserad styrning och ledning, 2017, s. 16)

Här stärker Tillitsdelegationen det problem analysen har identifierat och påvisat: Svårigheten med att balansera en stark medborgarfokus versus en självständig och professionsinriktad verksamhet. Påståendet stärker båda sidorna som diskursiva sanningar och skapar på så vis en cykel av problem och lösning. Lösningen genererar på så vis ett nytt problem et cetera.



Figur 2. Problemcykeln som uppstår när Tillitsdelegationen presenterar sina lösningsförslag..

Det betyder att lösningarna som presenteras inte löser det antagonistiska förhållandet mellan medarbetardiskursen och uppdragdiskursen. Det vill säga den nyliberala synen på medborgarrollen främjar uppdragsdiskursen men stryker medarbetardiskursen. Medarbetaren har inte samma möjlighet att utföra sitt yrke utifrån hans egen kunskap och erfarenhet, medarbetaren får inte längre vara proffs. Den Weberianska synen på medarbetaren motverkas också genom att brukaren har fått en större roll i själva arbetsprocessen. Med större fokus på brukarens roll uppstår antagonistiska förhållanden mellan tilliten åt medarbetaren (weberiansk diskurs) samt brukarens behov att ibland få stå i centrum och uppta en ledande roll (nyliberal diskurs).

I och med att problemet är så invecklat och svårlöst föreslår Tillitsdelegation tillit som en lösning. Enligt vår analys ligger problemet i traditioner (krafter) som styr organisationens strukturella sfär vilket stämmer överens med tillitsdelegationen uppfattning av problem. Men lösningarna som presenteras skapar en problemcykel. Det vill säga lösningen som presenteras är laddade med historiska krafter, "låt proffsen vara proffs" är en lösning som stoppas av problemformuleringen: "Hur ska vi då upprätthålla transparens och politiska mål?" I sig så kan dessa två diskurser samspela utan att antagonistiska förhållanden uppstår, men då cykeln fortsätter (se figur 2) så är det svårt att hitta en balans. Även om Tillitsdelegationen inte explicit

diskuterar denna så kallade problencykel så visar deras ultimata lösning på att de är medvetna om att cykeln existerar. Tillitsbaserad styrning och vad denna lösning innebär är ett tydligt tecken på att Tillitsdelegationen ser problemen som strukturella. De presenterar en emotionell och relationell lösning till ett strukturellt problem. Tillitsdelegationen främjar tillit tjänstemän emellan, mellan medborgare och tjänstemän, mellan tjänstemän och överordnad samt tjänstemän och politiker. Tillit i den mänskliga och emotionella aspekten stärker naturligtvis gruppdynamiken och kan på så vis effektivisera arbetet. Tillitsdelegationen försöker förändra av andra ordningen. Problemet ligger i hur en offentlig organisation arbetar, hur en tjänsteman förväntas vara och förhålla sig till politik och samhälle. Det vill säga, traditionella strukturer formar organisationer och tjänstemannens roll, däremot läggs fokus på förändring den relationella aspekten. Tillitsbaserad styrning utifrån det som Tillitsdelegation beskriver är en modern typ av management. Det syftar till att effektivisera arbete i offentliga verksamheter med bekostnad av individers emotionella investeringar. Det behöver inte låta som en negativ åtgärd. Men det som är utmärkande här, är hur management mentaliteten fortfarande finns kvar trots att Tillitsdelegationen kritiserar den.

”Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa brukaren.” (Tillitsbaserad styrning och ledning, 2017, s. 15)

En del åtgärder behövs för att säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa brukaren och därför blir behovet av kontrollfunktioner nödvändigt. Genom att införa eller bibehålla kontrollfunktion så riskerar man skada eller minska tilliten. Tillitsdelegation är tydlig med att det inte handlar om full tillit och inte heller styrning utan de föreslår en balans för att minska onödigt arbete i offentliga organisationer. Till exempel påståenden som nedan visar hur Tillitsdelegation hanterar styrningens roll i det hela.

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

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

”Dialog och ömsesidig respekt – men inte avsaknad av styrning”

”Tillit – men också kontroll och transparens” (19-20)

Konflikten mellan diskurserna syns tydligt här. Begreppen tillit och kontroll är ungefär motsatta ord (eller de innehåller motsägande aspekter). Problemet tycks kvarstå eftersom fokuset läggs på något annat än själva problemet. Det vill säga genom att det finns tillit då minskas behovet av dokumentation och kontroll?

Sammanfattningsvis presenterar Tillitsdelegation ett förslag som kan förändra tjänstemännens och chefernas beteende i relation till varandra och sina arbetsuppgifter. Däremot kommer inte problematiken som vi har identifierat att påverkas. Problematiken inom offentligt finansierade verksamheter har inte verkat lida av brist på tillit i det stora hela utan de är en del strukturella problem som drabbar offentliga organisationer. Men att utsatta grupper i samhälle ska ha tillit till Polisens, Migrationsverkets, Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens arbete är ett svårt krav och problem att lösa. Texterna som har analyserats har presenterats i en någorlunda tidslinje-trogen ordning. Citat som *”Låt proffsen vara proffs”* och *”Tillitsbaserad styrning och ledning”* finner vi på motsatta sidor av denna tidslinje. En anledning till att problencykeln uppstår kan vara just introduktionen av en mer uppdragsinriktad diskurs och därav en mer managementfokuserad styrningsmodell i senare delar av projektet. Det kan också betyda att en hegemonisk intervention kommer uppstå med styrning och ledarskap i fokus.

6. Slutdiskussion och sammanfattning

I denna studie har vi utfört en diskursiv analys av Tillitsdelegationens utgivna dokument. Dessa dokument har legat som grund för deras egen studie och arbete som presenterades i början av juni. I början av denna uppsats presenterades först två frågor: Vilka diskurser har format Tillitsdelegationens problemformulering och lösningsformulering? Vi har identifierat och konkretiserat ett flertal diskurser. Dessa diskurser har jämförts med en historisk bakgrund och de har grupperats efter historiska och politiska karaktäristiska drag. På så vis har tre historiska diskurser fastställts. Analysen pekar på att dessa historiska diskurser präglas av interna antagonistiska relationer som skapar motstridigheter i Tillitsdelegationens problemformulering samt framtagande och presentation av lösningsförslag. Huvudsakligen har presentationen av tillit som verktyg för en bättre operationaliserad offentlig sektor skapat en tvetydighet om vad problemen är samt hur problemen ska lösas. De presenterade problemen präglas av narrativa och normativa uppfattningar som ligger till grund för lösningsförslagen. Det vill säga, formuleringarna av problemen innehåller ett flertal antagonistiska diskurser som leder till att lösningarna skapar en cykel av motsägande problematik.

Vad som ligger bakom dessa antagonistiska förhållanden kan bero på gamla sedvänjor i form av exempelvis weberianska synsätt som formar Tillitsdelegationens definitioner. På så vis kan den gamla synen av en tjänstemannens arbetsroll indirekt forma den moderna synen och tolkningen. Tillitsdelegationens problemformulering är skapad utifrån de tre tidigare nämnda diskurserna. Dessa diskurser skapar och definierar även två primära diskurser, *medarbetardiskursen* samt *uppdragsdiskursen*. Medarbetardiskursen står för en tjänsteman som handlar efter sin egen professionella kunskap och erfarenhet och som ej upplever sig bunden till en stark uppdragsdiskurs. Denna så kallade uppdragsdiskurs präglas av en stark fokus att definiera och kontrollera vad den offentliga sektorns uppdrag är. Den nuvarande och härskande uppdragsdiskursen representerar den mer moderna synen på medarbetarrollen där tjänstemannen främst tjänar den individuella medborgaren samt har en stark förpliktelse till återrapportering och transparens. Studien har dock fastställt en tydlig präglning av äldre historiska krafter i Tillitsdelegationens uppdragsdiskurs. Vad som ska definiera organisationens samhällsroll och uppdrag är inte alltid helt tydligt och samhällsförpliktelsen, återrapporteringen och transparensens vikt samspelar inte alltid.

Studien visade även på en tydlig koppling mellan Tillitsdelegationens problemformulering och lösningsförslag. Vad vi har försökt belysa med denna studie är om denna koppling är relevant och välgrundad. Vad som har påvisats är att Tillitsdelegationens problemformulering pekar på strukturella svagheter och brister i form av otydliga mål, prestationsproblematik samt en bristande fokus gällande kärnverksamhetens uppdrag. Lösningen som Tillitsdelegationen presenterar är däremot av en mer emotionell karaktär. Tillitsbaserad styrning presenteras som en lösning vars effekt ska kunna lösa de strukturella problemen. Med hjälp av Tillitsbaserad styrning ska dessa strukturella problem upplösas och en klarare och skarpare organisering ska framkomma. På sätt och vis kan en starkare ledningsstruktur säkert lösa ett flertal av de problem som har presenterats. Frågan är om delegationen kanske har gett lite förmycket hopp till en ersättningsmodell som i nuläge inte har den slagkraft som krävs för att påverka de strukturella problem som präglar den svenska offentliga sektorn.

Syftet med denna studie var att analysera eventuella diskurser och antagonistiska förhållanden i Tillitsdelegationens ursprungliga utgivna dokument och mediaframträdanden. Sedan denna studie påbörjades har Tillitsdelegationen gett ut sin avslutande rapport och påbörjat sitt efterarbete. Vi välkomnar fortsatt forskning där även Tillitsdelegationens slutrapport undersöks. Med åtanke att diskursanalysens kvalitet och resultat kan ha större variation än andra former av forskningssätt så kan det även vara av intresse att forska på det utgivna materialet med andra diskursanalytiska verktyg. På så vis kan andra former av diskurser undersökas och belysas.

Referenser

AHRNE, G; PAPAKOSTAS, A. *Organisationer, samhälle och globalisering: tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur, 2002 (Lund: Studentlitteratur), 2002. ISBN: 91-44-02284-0.

AHRENFELT, B. *Förändring som tillstånd: att leda förändrings- och utvecklingsarbete i företag och organisationer*. Lund: Studentlitteratur, 2001; (Lund: Studentlitteratur), 2001. ISBN: 91-44-01390-6.

BERGSTRÖM, G; BORÉUS, K. *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur, 2005 (Lund: Studentlitteratur), 2005. ISBN: 91-44-04274-4.

BAUMAN, Z. *Auschwitz och det moderna samhället*. Göteborg Daidalos 1994 Uddevalla MediaPrint., 1994. ISBN: 9171730389.

BJÖRK, P, BOSTEDT, G, & JOHANSSON, H 2003, *Governance*, Lund: Studentlitteratur, 2003 (Lund: Studentlitteratur)

BJÖRNGREN Cuadra, C FRANSSON, O. *Tillit och förtroende: ständiga utmaningar för professioner*. 1. uppl. (Red.) (2012) Malmö: Gleerups.

BRINGSSELIUS, L, 2017, *Tillitsbaserad styrning och ledning- Ett ramverk*, Tillitsdelegationen

CRESWELL, JW. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks: SAGE Publications, c2014, 2014. ISBN: 9781452226095.

DAVID, L; ALAN, S; DAVID, W. *Moral Responsibility in the Age of Bureaucracy*. *Michigan Law Review*. 8, 2348, 1992. ISSN: 00262234.

Dir. 2016:51, *Tillit i styrningen*, 2016, Finansdepartementet, Regeringen.

Dir. 2017:119, *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen*, Finansdepartementet, Regeringen

ESHLEMAN, A, Moral responsibility, Stanford Encyclopedia of Philosophy (2008), University of Portland.

EIESENBERG, Eric M. TRETHERWEY, A. LEGRECO, M. *Organizational Communication: Balancing Creativity and Constraint* (2016) ISBN 9781319052348.

GUSTAFSSON, RÅ. *Politisk styrning och demokrati: byråkrati och offentligt arbetsgivarskap i historiesociologisk belysning*. Göteborg: Daidalos, 2011 (Stockholm: Scandinavian Books), 2011. ISBN: 978-91-7173-358-0.

GRUENING, G, *Origin and theoretical basis of New Public Management* International Public Management Journal 4 (2001) 1–25

KELEMEN, M; RUMENS, N. *An introduction to critical management research. [Electronic resource]*. Los Angeles, [Calif.]; London: SAGE, 2008. ISBN: 9780857024336.

LACLAU, E, & MOUFFE, C, *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*, 2001. London: Verso.

LANE, J. *Public administration and public management: the principal-agent perspective*. Abingdon, Oxon. New York, NY: Routledge, 2005., 2005. ISBN: 0-415-37016-7

LUNDQUIST, L, *Etik i medborgarnas tjänst*. 2008. Stockholm (Danagård grafiska AB)

LUNDQUIST, L. *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur, 1998; (Lund: Studentlitteratur), 1998. (Lund political studies: 104). ISBN: 91-44-00678-0.

HALL, P. *Makten över förvaltningen: förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Stockholm: Liber, 2015 (Kina), 2015. ISBN: 9789147112401

HARTMAN, L, *Tillitsdelegationen: Målet är ännu bättre service*. Svenska Dagbladet. [www] Tillgänglig: <https://www.svd.se/tillitsdelegationen-malet-ar-annu-battre-service>

HEDLUND, G; MONTIN, S. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden, 2009 (Tyskland), 2009. ISBN: 978-91-7335-021-1.

HOLMBLAD BRUNSSON, K; OUCHI, Wc. *Organisationer*. Lund: Studentlitteratur, 2002 (Lund: Studentlitteratur), 2002. ISBN: 91-44-02317-0.

HUZELL, H. *Management och motstånd: offentlig sektor i omvandling - en fallstudie*. Karlstad: Avdelningen för arbetsvetenskap, Institutionen för ekonomi, Karlstads universitet, 2005 (Karlstad: Universitetstryckeriet), 2005. (Karlstad University studies: 2005:45). ISBN: 91-7063-016-X.

JESSOP, B. The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? 1995, *Economy and Society* 1995, Issue 3.

MARTIN, J. Deconstructing *Organizational Taboos: The Suppression of Gender Conflict in Organizations*. *Organization Science*. 4, 339, 1990. ISSN: 10477039.

PALDANIUS, S. *Delaktighet, demokrati och organisationsförändring i skilda verkligheter: en kritisk ansats*. Linköping Institutionen för pedagogik och psykologi, Univ. 1999., 1999. (FiF-avhandling: 29). ISBN: 9172195983.

PAULSEN, R. *Vi bara lyder: en berättelse om Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Atlas, 2016 (Falun: Scandbook), 2016. ISBN: 9789173895163.

PETERSSON, O; SÖDERLIND, D. *Förvaltningspolitik*. Stockholm Publica Fritze [i]distributör 1993. ISBN: 9138922568.

POLLITT, C; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press, 2011., 2011. ISBN: 978-0-19-959509-9.

PREMFORS, R. *Demokrati och byråkrati*, Lund: Studentlitteratur, 2009 (Lund: Studentlitteratur).

REGERINGEN, *Laura Hartman om arbetet med Tillitsdelegationen*, 2016, Regeringen
[www] Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/artiklar/2016/06/laura-hartman-om-arbetet-med-tillitsdelegationen/>

ROSE, N. *Governing the soul: the shaping of the private self*. London: Free Association Books, 1999, 1999. ISBN: 1-85343-443-4.

SHEKARABI A, *Avigsidorna med NPM urholkar tilliten*, 2015, Svenska Dagbladet, [www]
Tillgänglig: <https://www.svd.se/avigsidorna-med-npm-urholkar-tilliten>

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR, *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen*, 2017, Tillitsdelegationen

TILLITSDELEGATIONEN, *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen– Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* (Broschyr), 2017, Tillitsdelegationen.

TOREN, N. *Bureaucracy and Professionalism: A Reconsideration of Weber's Thesis*. *Academy of Management Review*. 1, 3, 36, July 1976. ISSN: 03637425.

WEBER, M. *Vetenskap och Politik* (översättning av Aino och Sten Andersson). (1919), Göteborg Korpen, 1977.

WELLERMARK, B, *Tillitsdelegation missar välfärdens utmaningar*, 2017, Svenska Dagbladet.
[www] Tillgänglig: <https://www.svd.se/tillitsdelegationen-missar-valfardens-utmaningar>

WENNEBERG, S. B., & NILSSON, B. t. (2001). *Socialkonstruktivism: positioner, problem och perspektiv*. Malmö: Liber ekonomi, 2001 (Helsingborg: Boktr.).

WINTHER JØRGENSEN, M; PHILLIPS, La; TORHELL, S. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur, 2000. ISBN: 91-44-01302-7.

ZALBAK, SHOCKLEY, PAMELA, *Fundamentals of Organizational Communication: Knowledge, Sensitivity, Skills, Values*, 5th ed. (2002), pp. 122-23

ZAREMBA, M, *Hur mycket är en patient värd*, 2013, Dagens Nyheter. [www] Tillgänglig:
<https://www.dn.se/kultur-noje/hur-mycket-ar-en-patient-vard/>