

Tillitsbaserad styrning och ledning i kommuner och regioner

– Spridning, adoption och implementering

Sven Siverbo

Tillitsbaserad styrning och ledning i kommuner och regioner

– Spridning, adoption och implementering

Sven Siverbo

KFi-rapport nr 180

ISBN 978-91-89458-05-5
© KFi tillsammans med författaren 2023
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Sammanfattning

Tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL) har lanserats som ett alternativ till den kritiserade New Public Management-orienterade styrningen i den offentliga sektorn. Eftersom både forskare och praktiker de senaste åren har ställt sig frågan vad TBSL egentligen är och hur det går med införandet initierade Kommunforskning i Västsverige (KFi) en studie med syftet att besvara tre forskningsfrågor. Frågorna besvaras genom granskning av kommuners och regioners skrivningar om TBSL i budgetdokumenten och genom fallstudier av tre kommuner och en region.

1. Hur vanligt är TBSL i kommuner och regioner?

Studien visar att åtminstone cirka hälften av kommunerna och tre fjärdedelar av regionerna har tagit till sig TBSL. För kommunsektorn är det en något lägre andel än vad som tidigare har framkommit i enkätundersökningar. Exaktheten i skattningen är emellertid underordnad det faktum att studien bekräftar att TBSL har fått stor spridning i kommunsektorn och ännu större i regionsektorn.

2. Vad är TBSL i kommuner och regioner?

TBSL är inget homogent koncept. En första skillnad är om det appliceras på externa relationer, interna relationer eller båda delarna. I externa relationer handlar det främst om relationen till brukare och medborgare där ambitionen är att dessa ska känna tillit till kommunen eller regionen. Det är emellertid oklart vilka metoder som ska användas för att förverkliga ambitionen. En intressant notering är att kommuner och regioner sällan ser TBSL som en möjlighet att utveckla serviceproduktionen genom att visa större tillit till brukares och medborgares medverkan i gemensamt värdeskapande.

TBSL i interna relationer handlar vanligen om att kommuner och regioner fokuserar på delar av den interna styrkedjan snarare än hela. Alltså är det mer undantag än regel att de följer Tillitsdelegationens uppmaning att låta TBSL genomsyra hela organisationen. Den interna relation som oftast kopplas samman med TBSL är den mellan chefer och medarbetare på operativ nivå men TBSL

har fler beståndsdelar, varav vissa kommuner och regioner har tagit till sig fler och andra färre.

- *"Den nya" målstyrningen* är en justerad tillämpning av målstyrning, där många och detaljerade mål ersätts av få, övergripande och långsiktiga. Förvaltningen ges ett större handlingsutrymme och följs upp mer kvalitativt och mindre kvantitativt. Dialog är centralt inför fastställande av mål och vid uppföljning.
- *Ökad operativ autonomi* syftar till att öka handlingsutrymmet för medarbetare och första linjens chefer och öka deras benägenhet att ta initiativ och ansvar. Det handlar om minskad detaljstyrning och mer delegering och decentralisering, om att säkerställa tillitsvärdighet och om att öka viljan till ansvarstagande.
- *Reducerad administrativ belastning* handlar om att befria chefer från att arbeta med rapportering i olika system men också om att eliminera onödigt arbete, inte minst dubbelarbete, och irritationsmoment för medarbetare.
- *Återgång till anslagsfinansiering* handlar om att minska eller eliminera förekomsten av resursfördelning genom beställningar, prestationsfinansiering och köp-sälj.
- *"Principförverkligande"* handlar om att förverkliga de principer (bland annat helhetssyn, samverkan, medborgarfokus, brukarfokus, öppenhet och långsiktighet) som enligt Tillitsdelegationen konkretiserar TBSL.
- Kanske vore det klokaste framöver att överge begreppet TBSL och istället inrikta intresset på dessa spännande men ganska utforskade beståndsdelar.

3. Hur går det med implementeringen av TBSL i kommuner och regioner?

Studien visar att en majoritet av kommunerna och regionerna som tagit till sig TBSL har ganska låga ambitioner med vad som ska införas och inte har kommit särskilt långt i införandet. Dels är det många kommuner och regioner som förefaller ha begränsade ambitioner när det gäller vilka relationer som omfattas, tillitens ömsesidighet och antalet styr och ledningspraktiker som ska förändras, och dels tycks själva implementeringen inte ha kommit särskilt långt. De olika

implementeringsproblemen varierar beroende på vilken TBSL-beståndsdel det handlar om. Problematiken är dock åtminstone delvis sammankopplad med Tillitsdelegationens svårbegripliga definition, deras abstrakta förslag och betoning på principer istället för bibehållet fokus på styrning, som var huvudbegreppet i den ursprungliga problembeskrivningen. Ett svårbekämpt intryck är att en del kommuner och regioner har fattat beslut om att införa TBSL utan att egentligen veta vad de ska införa. Att så få kommuner och regioner explicit har definierat vad de menar med TBSL stöder intrycket. Att det har varit svårt att konkretisera TBSL kan knytas till att det aldrig avgränsades vilka relationer det var avsett för. Eftersom det är svårt att vara konkret om något som ska passa överallt har TBSL i de allmänna beskrivningarna blivit alltför abstrakt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Inledning	8
Metod	10
Dokumentstudien.....	12
Tillit i olika kategorier av relationer	12
Viktiga relationer för tillit.....	13
Utmärkande för kommuner som skriver om TBSL i sina budgetar	15
TBSL: Definitioner och styr- och ledningspraktiker	17
Implementering av TBSL	19
Diskussion: TBSL enligt budgetdokumenten.....	19
Fallstudierna.....	22
Ale kommun – Tillitsdialog och minskad rapportering	22
Falkenbergs kommun – Letar efter strukturer för TBSL.....	25
Grästorps kommun – TBSL i hela styrkedjan.....	30
Västra Götalandsregionen – Komplex begrepp i en komplex organisation.....	37
Diskussion	47
Slutsatser och avslutande reflektioner	51
Referenser	54
Appendix.....	57

Inledning

Under åren 2016 till 2020 utredde Tillitsdelegationen om tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL) skulle kunna vara ett ändamålsenligt alternativ till New Public Management (NPM) i kommuner, regioner och statliga myndigheter. Redan under utredningstiden började TBSL sprida sig i den statliga sektorn (Statskontoret, 2018) och förmodligen också i den kommunala eftersom gott och väl hälften av kommunerna hade tagit till sig TBSL hösten 2021 (Siverbo, 2022; Siverbo et al, 2022).

Den snabba spridningen av TBSL väcker intresse men också frågor. Den fråga som kanske är allra mest angelägen att besvara är vad det egentligen är som har spridit sig (Kjekshus, 2020; Bringselius, 2021b; Johnsen et al, 2022; Siverbo, 2022). Tillitsdelegationens beskrivning av TBSL som filosofi, ansats, åtta principer och ett smörgåsbord av lednings- och styrningspraktiker har lämnat ett stort utrymme för lokal praxisutveckling och inte minst lokal variation (Johansson & Siverbo, 2022). Därför är det inte så konstigt att två av de vanligaste utmaningarna med TBSL som har rapporterats är att konkretisera arbetet och förekomst av olika uppfattningar om att styra och leda med tillit (Siverbo, 2022). Det är alltså inte bara forskare som ställer sig frågan vad TBSL är, utan även användarna, och till och med de som redan har börjat med införandet. De studier som trots allt har bidragit med viss kunskap om vad TBSL är har rört sig på övergripande nivå. De indikerar att TBSL handlar om att initiera förändringar i ledning, organisationskultur och informell styrning, och intressant nog inte främst om att förändra den formella styrningen (Johnsen et al, 2022; Siverbo et al, 2022). Fortfarande är det emellertid ganska okänt vad TBSL är när det kommer till konkreta förändringar i styr- och ledningspraktiker.

Vid sidan av denna huvudfråga finns andra, men relaterade, frågor. En är vilka relationer som TBSL tillämpas inom. Tillitsdelegationen menade att TBSL lämpar sig för alla interna och externa relationer men betonade särskilt vikten av att tillit finns i den interna styrkedjan, från högsta politiska nivå till operativ verksamhet. Enkätundersökningar visar olika resultat om hur vanligt TBSL är i olika relationer. En studie tyder på att TBSL är mycket vanligare i interna relationer än i externa (Siverbo, 2022), men en annan att TBSL är nästan lika van-

ligt i externa relationer som i interna (Siverbo et al, 2022). Ingen av studierna redovisar hur vanligt det är att en och samma kommun arbetar med TBSL både internt och externt eller i hela den interna styrkedjan. Det finns alltså anledning att undersöka vilka relationer som TBSL tillämpas inom och hur styr- och ledningspraktiker skiljer sig åt beroende på vilken relation det handlar om.

En annan fråga är om det verkligen kan stämma att spridningen av TBSL har gått så snabbt som tidigare studier indikerar. Dessa studier är baserade på enkätundersökningar med osäkerheter kopplade till bortfall och pålitlighet. Därför finns det anledning att göra ytterligare undersökningar av spridningen, baserat på andra underlag. I samband med det finns det anledning att ta reda på hur spridningen av TBSL ser ut i regionsektorn. Spridningen till regionerna har till skillnad från de statliga myndigheterna och kommunerna inte kartlagts, vilket är överraskande eftersom kritiken mot NPM-orienterad styrning, inte minst resurstilldelning, inom hälso- och sjukvården i praktiken var startskottet för TBSL i Sverige.

Ytterligare en fråga är hur det går med implementeringen av TBSL i de kommuner och regioner som har valt att införa det (Bringselius, 2021b). Förutom att det ligger i sakens natur att det är svårt att implementera ett koncept som inte är tydligt beskrivet och vars innebörd olika aktörer är oense om, finns det andra faktorer som påverkar när ett koncept som TBSL ska gå från idé till förverkligande. Tidigare studier har pekat på svårigheter till följd av avsaknad av tillit mellan aktörer, bristande resurser (Astvik et al., 2018, 2020; Håkansson, 2022), otillräcklig förankring och utbildning av chefer och medarbetare på operativ nivå (Vallentin & Thygesen, 2017; Alexius & Sardiello, 2018; Bentzen, 2019; Torfing & Bentzen, 2020; Hasche et al., 2021) och konkurrerande agendor (Bentzen, 2016).

Syftet med den här rapporten är att öka kunskaperna om vad TBSL är i praktiken i kommuner och regioner och vad som underlättar och försvårar dess implementering. De frågor som adresseras är:

- Hur vanligt är TBSL i kommuner och regioner?
- Vad är TBSL i kommuner och regioner?
- Hur går det med implementeringen av TBSL i kommuner och regioner?

Metod

För att besvara frågorna har först en studie av kommunernas och regionernas budgetdokument genomförts. Därefter har tre kommuner och en region med erfarenhet av TBSL fallstuderats.

Dokumentstudien

Underlag för dokumentstudien av TBSL i kommuner och regioner är budgetdokumenten för verksamhetsåret 2022. Budgetdokumenten valdes eftersom de inte bara är det viktigaste styrdokumentet i ekonomiskt hänseende utan även är betydelsefullt för verksamhetsstyrning och ofta innehåller information om hur styrningen sker i kommuner och regioner, inte minst hur de styrande politiska partiernas mål ska förverkligas. Eftersom tillit både kan vara ett mål som kommuner och regioner vill uppnå och en utgångspunkt för styrningen av verksamheten, är det vanligt att de kommuner och regioner som arbetar med tillit inkluderar skrivningar om det i sina budgetar, exempelvis hur viktigt det är, hur det ska uppnås och vilken roll det spelar för ledning och styrning av kommunen eller regionen.

Alla kommuner och regioner är enligt kommunallagen skyldiga att upprätta en budget för nästföljande kalenderår. Budgetarna ska innehålla ekonomiska och finansiella uppgifter, såsom skattesats, anslag till verksamheterna och finansiella mål, en ekonomisk plan för de följande två åren och en verksamhetsplan med mål och riktlinjer. Därför kallas budgeten i många kommuner och regioner inte enbart "Budget" utan ges beskrivande benämningar såsom "Mål- och resursplan", "Kommunplan", "Verksamhetsplan budget 2022", "Budget 2022 samt plan för ekonomin åren 2023–2024" och "Strategisk plan och budget 2022-2024".

Fördelen med att studera förekomsten av TBSL genom att granska budgetdokument, jämfört med enkätstudier (såsom Statskontoret, 2018; Siverbo, 2022; Siverbo et al, 2022), är att det ger obetydliga problem med bortfall. Dessutom är det officiella dokument som har granskats av respektive region eller kommuns politiker och tjänstepersoner och antagits av fullmäktige, vilket gör underlaget trovärdigt (jämför Scott, 1990). I jämförelse med enkäter som base-

ras på endast en persons bedömning är risken mindre att förekomsten av TBSL överskattas. I gengäld finns en risk för att förekomsten underskattas eftersom kommuner och regioner kan arbeta tillitsorienterat utan att skriva om det i sina budgetdokument. Även om det knappast är troligt att kommuner och regioner som tagit till sig ett positivt laddat begrepp avstår från att lyfta fram det i ett viktigt politiskt styrdokument är en rimlig bedömning att dokumentstudien snarare underskattar än överskattar förekomsten av TBSL. Därmed blir den ett komplement till enkätstudier med den omvända problematiken.

Det praktiska arbetet med dokumentstudien inleddes med insamling av kommunernas och regionernas budgetdokument, vilka till övervägande del återfanns på deras webbplatser. I de fall dokumentet inte fanns att tillgå ombads kommunen eller regionen att skicka det via epost. Förfaringssättet gav tillgång till samtliga kommuners och regioners budgetdokument så när som på tre, varav samtliga var kommuner. Därefter kodades budgetdokumenten utifrån en förbestämd kodmall, utformad för att fånga hur ofta tillit nämns, vilka relationer som kopplas samman med tillit och vilken part som ska visa tillit eller om det är ömsesidigt. Därtill insamlades alla explicita definitioner av TBSL och en bedömning gjordes av hur långt implementeringen kommit.

Fallstudierna

Syftet med fallstudierna var att ge ytterligare insikter i hur kommuner och regioner arbetar med TBSL, både när det gäller vilken innebörd de gett TBSL och hur deras implementering fungerat. En rambetingelse för urval av fall var medlemskap i Kommunforskning i Västsverige (KFi). Därutöver var det naturligt att inkludera Västra Götalandsregionen eftersom det är den enda regionen bland KFi:s medlemmar. Därutöver valdes Grästorps kommun för att det i dokumentstudien framkom att de arbetade med TBSL i hela styrkedjan och särskilt ambitiöst med medledarskap på operativ nivå. Ale kommun valdes för att få närmare inblick i deras arbete med tillitsdialog i styrkedjan och Falkenbergs kommun för att få insikter om innebörden av ett tillitsorienterat förhållnings-sätt och involvering av professionella yrkesutövare i planerings- och uppföljningsprocessen. Fallbeskrivningarna baseras på intervjuer med tjänstemän och olika dokument.

Dokumentstudien

Av de 286 kommunerna och 21 regionerna (Gotland räknas som region i studien) nämner 165 (54 %) ordet tillit minst en gång i sina budgetdokument, antingen som ett fristående begrepp eller som en del av ett sammansatt ord, exempelvis tillitsstyrning, tillitsbaserad eller tillitsorienterad. Det kan jämföras med resultaten från enkätundersökningar hösten 2021 där 59 % av kommunernas ekonomichefer (Siverbo, 2022) och 78 % av kommuncheferna (Siverbo et al, 2022) angav att deras kommuner arbetade med tillit.

I de 165 kommunernas och regionernas budgetdokument förekommer tillit i genomsnitt 4,4 gånger. Kungälv kommun nämner ordet oftast, 27 gånger och därefter följer Grästorp och Gävle med 22 gånger vardera. Av regionerna är Gävleborg den flitigaste användaren, 15 gånger, därefter följer Västra Götalandsregionen med tolv. På det hela taget är regionerna mer benägna att skriva om tillit än kommunerna; 76 % tar upp tillit och ordet nämns i genomsnitt 5,2 gånger.

Tillit i olika kategorier av relationer

Kommunernas och regionernas skrivningar om tillit kan inordnas i tre kategorier. Två av dem handlar om TBSL: 1) tillit i interna relationer inom organisationen och 2) tillit i externa relationer. I avsnittet nedan redovisas vilka relationer som ingår i dessa två kategorier. Den tredje kategorin handlar om relationer mellan människor i samhället, det vill säga om horisontell samhällslellig tillit (Holmberg & Rothstein, 2020), vilket inte direkt kan ses som ett uttryck för TBSL och därför inte ägnas någon fortsatt uppmärksamhet i studien. Av de 165 kommuner och regioner som skriver om tillit är tolv inte tillräckligt tydliga i sina skrivningar för att de ska kunna kopplas till någon kategori. Av de resterande 153 kommunerna och regionerna som behandlar tillit i budgeten är det 68 % som skriver om tillit i interna relationer, 67 % som behandlar tillit i externa relationer och 38 % som betonar vikten av tillit mellan människor i samhället (se Tabell 1).

Relation	Andel
1. Interna relationer	68 %
2. Externa relationer	67 %
3. Relation mellan människor i samhället	38 %
Både 1 och 2	41%
Endast Interna relationer	26%
Endast Externa relationer	14%
Endast Relationer mellan människor i samhället	6%

Tabell 1. Skrivningar om tillit uppdelat på olika kategorier av relationer. N=153.

Av Tabell 1 framgår också att 41 % skriver om tillit i både interna relationer och externa relationer. Endast 6 % skriver enbart om tillit i relationer mellan människor i samhället, vilket innebär att 94 % av kommunerna och regionerna som tar upp tillit i sina budgetdokument gör det på ett sätt som kan kopplas till TBSL, alltså avseende interna relationer, externa relationer eller båda delarna. Det innebär att det är rimligt säkert att åtminstone 143 (94 % x 153) av kommunerna och regionerna har tagit till sig TBSL. I relation till hela kommun- och regionpopulationen blir andelen 47 % (143 av 307).

Viktiga relationer för tillit

En närmare granskning av vilka *interna relationer* som kommunerna och regionerna vill utveckla tillit inom visar att den vanligaste är den mellan enhetschefer och medarbetare, följt av relationen mellan politik och förvaltning (se Tabell 2). En genomgång av skrivningarna visar att det nästan uteslutande är den överordnade parten i relationen som ska visa tillit till den underordnade parten. I bara en bråkdel av kommunerna och regionerna handlar skrivningarna om ömsesidig tillit i de hierarkiska relationerna, något som tidigare studier har lyft fram som centralt för att personer i underordnad ställning ska acceptera och våga använda ett större handlingsutrymme (Bentzen, 2016).

En annan del av genomgången visar att endast 12 % av de kommuner och regioner som skriver om tillit i interna relationer berör hela styrkedjan från politisk till operativ nivå och horisontell tillit mellan anställda. Analysen är intressant mot bakgrund av att Tillitsdelegationen betonar att alla relationer i styrkedjan bör kännetecknas av tillit. Om horisontella relationer mellan anställda inte ses som en del av styrkedjan är det 26 % av kommunerna och regionerna som behandlar tillit i hela styrkedjan från politik till medarbetare. Vidare noteras att många kommuner och regioner skriver om tillit mellan politik och

förvaltning utan att nämna tillit på operativ nivå (45 %), och vice versa (11 %). I ganska stor utsträckning är det alltså inte samma kommuner och regioner som arbetar med TBSL i relationen mellan politik och förvaltning som gör det på operativ nivå. Det visar att det i kommun- och regionsverige finns olika fokus i arbetet med TBSL (en majoritet av kommuner och regioner arbetar med partiell TBSL) och troligen distinkt olika sätt att arbeta på eftersom TBSL på högsta hierarkiska nivå rimligen förverkligas på ett annorlunda sätt än TBSL på operativ nivå.

Tillit i interna relationer	Andel
Mellan politik och förvaltning	31 %
Mellan högre och lägre tjänstemän	21 %
Mellan enhetschefer och medarbetare	54 %
Mellan anställda, över professionsgränser, över verksamhetsgränser, (interna horisontella relationer)	21 %
<i>Andel som berör samtliga interna relationer</i>	12 %
<i>Andel som berör samtliga interna relationer, exklusive interna horisontella</i>	26 %
Tillit i externa relationer	
Mellan kommunen/regionen och staten	1 %
Mellan kommunen/regionen och privata utförare	1 %
Mellan kommunen/regionen och arbetstagarorganisationer	2 %
Mellan kommunen/regionen och tillsynsmyndigheter (IVO, skolinspektionen, arbetsmiljöverket, etc.)	0 %
Mellan kommunen/regionen och kommuner/regionen/myndigheter (exklusive tillsynsmyndigheter)	6 %
Mellan kommunen/regionen och näringslivet	13 %
Mellan kommunen/regionen och den frivilliga sektorn (föreningar)	5 %
Mellan kommunen/regionen och medborgarna	58 %
Mellan kommunen/regionen och brukarna	21 %
Tillit i relationer mellan människor i samhället	
Medborgarna ska ha tillit till varandra	37 %
Barns tillit till vuxna	4 %

Tabell 2. Relationer för tillit. N=153.

Den externa relation som kommuner och regioner i första hand kopplar samman med behovet av tillit är den mellan kommunen/regionen och medborgar-

na. Därefter följer relationen till brukarna och till näringslivet. Av en fördjupad analys av beskrivningarna i budgetdokumenten framgår att kommunernas/regionernas skrivningar nästan uteslutande handlar om att externa parter ska känna tillit till dem och inte att tilliten ska vara ömsesidig. Denna enkelriktade syn på tillit i externa relationer är något oväntad mot bakgrund av att en del utvecklingsarbete i offentliga organisationer på senare tid har baserats på att offentliga organisationer måste visa större tillit till brukare och medborgare, exempelvis för att samskapa värde, vilket också tas upp i flera av Tillitsdelegationens betänkanden.

Vidare är det värt att notera att tillit mellan kommuner/regioner och staten, inte minst tillsynsmyndigheters tillit till kommuner/regioner, som har diskuterats i åtminstone två av Tillitsdelegationens betänkanden (SOU 2017:56 och SOU 2018:48) i princip inte berörs i budgetdokumenten och inte heller tillit i samverkansrelationer mellan olika offentliga organisationer.

I kommunernas och regionernas budgetar nämns också i vissa fall att det är viktiga samhällsmål att *medborgare ska ha tillit till varandra* och att barn ska känna tillit till vuxna (se Tabell 2). Det uttrycks i dokumenten att kommunen/regionen har en roll att medverka till dessa samhällsmål.

Utmärkande för kommuner som skriver om TBSL i sina budgetar

Som har framgått indikerar budgetdokumenten att en betydande andel av kommunerna och regionerna har tagit till sig TBSL, antingen för interna eller externa relationer eller bådadera. Samtidigt är det många kommuner och regioner som inte har tagit till sig TBSL, åtminstone inte i en sådan omfattning att de tar upp det i sina budgetdokument. En intressant fråga är om dessa två grupper skiljer sig åt i några avseenden som skulle indikera förklaringar till varför de tagit till sig TBSL. Av Tabell 3 framgår storleksmässiga, ekonomiska och politiska skillnader mellan de kommuner och regioner som tagit till sig TBSL (på olika sätt) och övriga kommuner och regioner.

När det gäller kommunerna sammanfaller storlek och adoption av TBSL, och det är oberoende av om det handlar om intern eller extern TBSL eller båda delarna. TBSL är på det hela taget ett koncept mer för större kommuner än mindre. För regionerna sammanfaller storlek och adoption på olika sätt beroende på om det handlar om intern eller extern TBSL men där storleksskillnaden utmärker sig mest är avseende extern tillit som är väsentligt vanligare i mindre regioner.

	Intern TBSL (tillit i interna relationer) relationer		Extern TBSL (tillit i externa relationer)		Både intern och extern TBSL	
	Ja (n=104)	Nej	Ja (n=102)	Nej	Ja (n=63)	Nej
<i>Befolkningsstorlek, genomsnitt (2021tjänstemän)</i>						21 %
Både kommuner och regioner	102185	50087	110408	46504	123741	53276
Enbart kommuner	57804	25568	65952	23140	74156	27320
Enbart regioner	519369	478057	368254	821418	421253	555087
<i>Ekonomi, genomsnitt (2020) interna relationer, exklusive interna horisontella</i>						
<i>Årets resultat*</i>						
Både kommuner och regioner	4,9	4,1	5,1	4,1	5,4	4,2
Enbart kommuner	4,8	4,1	5,0	4,0	5,3	4,1
Enbart regioner	5,8	5,6	5,7	5,7	6,3	5,2
<i>Soliditet, genomsnitt**</i>						
Både kommuner och regioner	22	19	18	21	19	20
Enbart kommuner	26	20	23	22	24	22
Enbart regioner	-14	-13	-15	-10	-10	-16
<i>Politik (enbart kommuner)</i>						
Vänsterstyrda (n=37)	30 %		19 %		16 %	
Blocköverskridande styre (n=113)	36 %		34 %		20 %	
Borgerligt styre (n=130)	32 %		32 %		19 %	
Övrigt styre (n=6)	17 %		0 %		0 %	

Tabell 3. N=307

* Årets resultat dividerat med summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning.

Källa: Kolada.

** Soliditet inkl. pensionsåtag. kommun, (%). Källa: Kolada.

Några betydelsefulla ekonomiska skillnader framkommer varken i ekonomiskt resultat eller soliditet. De ekonomiska resultaten är i och för sig på det hela ta-

get något starkare i kommuner och regioner med TBSL men även kommuner och regioner utan TBSL har på det hela taget god ekonomi.

Inte heller politiskt är det några större skillnader, möjligen med undantag för att TBSL är något ovanligare i vänsterstyrda kommuner. Gruppen kommuner med "Övrigt styre" innehåller endast sex kommuner men det kan ändå noteras att dessa kommuner är obenäga att skriva om TBSL i sina budgetar.

TBSL: Definitioner och styr- och ledningspraktiker

I samband med kodningen av budgetdokumenten sammanställdes kommunernas och regionernas explicita definitioner av TBSL. Av de 143 kommuner och regioner som enligt budgetdokumenten har tagit till sig TBSL är det 13 kommuner och tre regioner (11 %) som explicit definierar innebörden av styr- och ledningsverktyget. I samtliga fall omfattar definitionerna intern TBSL, det vill säga relationer mellan aktörer inom kommunen eller regionen. Endast en kommun (Alvesta) inkluderar därutöver externa relationer i sin definition. Av de 16 definitionerna inkluderar nio både högre och lägre hierarkiska nivåer, två primärt högre nivå och tre primärt lägre nivåer. I två fall är det otydligt vilken nivå som åsyftas (se Appendix).

Definitionerna kan användas för att öka klarheten i vad det är kommuner och regioner har adopterat (tagit till sig) och hur de arbetar med eller tänker sig att arbeta med TBSL. Därför är det intressant att konstatera att definitionerna vittnar om att synsätten på TBSL skiljer sig åt en del, inte minst beroende på i vilken eller vilka relationer TBSL är tänkt att användas. I sammanställningen nedan redovisas vilka styr- och ledningspraktiker som kommuner och regioner kopplar samman med högre och lägre hierarkiska relationer och vilka praktiker som lyfts fram där kopplingen till nivå är mer obestämbär. Sammanställningen ska inte ses en beskrivning av hur varje kommun eller region som tagit till sig TBSL har operationaliserat konceptet utan som en uppräknning av vilka styr- och ledningspraktiker som sammantaget ryms i kommun- och regionsektorer- nas beskrivningar av TBSL.

TBSL på högre hierarkiska nivåer förefaller företrädesvis handla om att:

- Antalet politiska mål och motsvarande, såsom uppdrag, ska minska.
- Mindre detaljerad politisk styrning.

- Nämndernas utrymme att bestämma mål och fastställa sina egna uppdrag ska öka (större tillit till nämnderna).
- Uppföljning av mål ska i större utsträckning ske genom dialog och i mindre utsträckning genom formell rapportering (större tillit till tjänstepersonerna).
- Professionerna ska ha inflytande över val av indikationer på måluppfyllelse.

På lägre hierarkiska nivåer tycks TBSL främst handla om att:

- Operativ personal ges större handlingsutrymme för att tillvarata deras kompetens och engagemang; det handlar om att delegera, ge beslutsutrymme, ge mandat, minska onödig kontroll och detaljstyrning (större tillit till operativ personal).
- Kommunen/regionen ska verka för att öka medarbetarnas kompetens och motivation (säkerställa tillitsvärdighet i form av förmåga, integritet och hjälpsvillighet).

I mer generella passager i definitionerna, där det alltså inte går att utläsa om en särskild hierarkisk nivå åsyftas, beskrivs TBSL handla om:

- Helhetssyn och samverkan, men utan att egentligen förklara kopplingen till tillit.
- Brukar- och medborgarorientering.
- Dialog och delegering, utan precisering av om det är högre nivå, lägre nivå eller båda delarna som avses.

Särskilt när TBSL definieras som samverkan och helhetssyn är det svårt att få grepp som vad kommunen eller regionen i praktiken tänker göra. En annan reflektion är att tillit inom ramen för TBSL kan vara både medel och mål. Det kan vara medel så till vida att utgångspunkten är att operativ personal är tillitsvärdig och att det därmed är rimligt att ge dem stort handlingsutrymme. Men tillit kan också vara det mål som ska nås och då handlar TBSL om att vidta åtgärder för att skapa tillit.

Implementering av TBSL

För att få en ungefärlig bild av hur långt kommuner och regioner som arbetar med TBSL (n=143) har kommit i implementeringen av TBSL gjordes en sammantagen bedömning av varje kommun och region avseende hur ambitiösa de var i sitt arbete med TBSL (antal relationer, antal praktiker, ambitioner) och hur långt de kommit med införandet. Varje kommun och region tilldelades ett betyg från 1 till 5 där betyget 1 betydde "låg ambition, knappt infört" och betyget 5 "hög ambition, nästan helt infört".



Figur 1. Implementering av TBSL. N=143

Som framgår av Figur 1 är bedömningen att en klar majoritet av de kommuner och regioner som har infört TBSL inte har implementerat en särskilt ambitiös modell och inte kommit särskilt långt i införandet. Utmärkande för de tre kommuner som tilldelades betyget 5 (ingen region bedömdes ha kommit så långt) var Grästorp, Gävle och Luleå. Det ska dock tilläggas att inte heller dessa tre kommuner beskrev TBSL som fullt implementerat.

Diskussion: TBSL enligt budgetdokumenten

Dokumentstudien ger upphov till ett antal diskussionspunkter och reflektioner relaterat till de frågor som ställs i den här rapporten om spridning, adoption och implementering av TBSL.

Studiens resultat om att TBSL spritts till åtminstone nära hälften av kommunerna och regionerna utgör ett intressant komplement till de enkätstudier som visat att 59 % (enligt ekonomicheferna) och 78 % (enligt kommuncheferna) av kommunerna arbetar med tillit. Enkätundersökningarna genomfördes i stort sett under samma period som budgetarna antogs vilket innebär att skillnaderna inte kan förklaras av att tid har förflutit mellan "mätillfällena". Skillnaderna förklaras snarare av att dokumentstudien i någon mån underskattar adoptionen av TBSL medan enkätundersökningarna gör det omvända. Exaktheten i bedömningen får emellertid anses underordnad det faktum att en ny undersökning med ny design bekräftar att TBSL har fått stor spridning i kommunsektorn på

ganska kort tid. Därtill kommer att det nu finns kunskap om spridningen inom regionsektorn. Tre av fyra regioner har enligt budgetdokumenten tagit till sig TBSL, men i enlighet med det förda resonemanget ovan är det inte osannolikt att andelen är högre.

En diskussionspunkt relaterat till spridning är vad som skiljer de kommuner och regioner som har valt att anamma TBSL från de som inte har gjort det. Som framgår av studien är skillnader i ekonomi och politik obetydliga, vilket indikerar att adoption på det hela taget inte är kopplat till ekonomisk nödvändighet eller ideologi. Organisationsstorlek förefaller dock ha betydelse, i alla fall inom kommunsektorn, vilket överensstämmer med tidigare studier (se Siverbo, 2022). Det kan bero på att större kommuner har större administrativ kapacitet och därmed mer resurser för omvärldsbevakning, där nya idéer identifieras, utreds och implementeras. Uppenbarligen har emellertid den större administrativa kapaciteten i många fall bara räckt till att föra in begreppet i budgetdokumenten och inte till utvecklade beskrivningar och definitioner. I regionsektorn framträder inte betydelsen av storlek på samma sätt. Eftersom genomsnittsregionen på det hela taget är väsentligt större än genomsnittskommunen är det inte otänkbart att alla regioner har tillräcklig kapacitet för omvärldsbevakning, utredning och implementering och att skillnaderna i adoptionsbenägenhet förklaras av andra faktorer.

Studien av budgetdokumenten ger en del insikter om att de kommuner och regioner som har tagit till sig TBSL har adopterat delvis olika koncept med avseende på vilka relationer som adresseras och vilka styr- och ledningspraktiker som mobiliseras. Vad som däremot är likartat är att TBSL förs fram med ett ensidigt snarare än ömsesidigt synsätt. I interna relationer är det den överordnade som ska visa tillit till den underordnade och i externa relationer är det den externa parten som ska känna tillit till kommunen eller regionen. Därmed avspeglas ingen ambition i budgetdokumenten att serviceproduktionen ska utvecklas genom att kommuner och regioner visar större tillit till brukare och medborgare för att underlätta gemensamt värdeskapande (jämför Denvall, 2018).

En majoritet inriktar TBSL på antingen interna eller externa relationer och bland dem som inriktar sig på interna relationer är det vanligast att inte inkludera alla relationer i styrkedjan. Alltså är det mer undantag än regel att följa Tillitsdelegationens uppmaning att TBSL ska genomsyra hela organisationen. Den interna relation som flest kommuner och regioner kopplar samman med TBSL är mellan chefer och medarbetare på operativ nivå.

Andra skillnader handlar om vilka styr- och ledningspraktiker som kopplas samman med TBSL men här kan studien mest ge indikationer eftersom en låg andel av kommunerna och regionerna uttryckligen definierar vad de menar med TBSL. För interna relationer beskrivs olika praktiker beroende på om TBSL ska införas på högre eller lägre hierarkiska nivåer och det förefaller som om förändringar i den politiska målstyrningen dominerar på högre nivå och förändringar i syfte att öka det operativa handlingsutrymmet på lägre nivå.

Däremot ger budgetdokumenten ingen vägledning om vilka styr- och ledningspraktiker som ska användas för TBSL i externa relationer, vilket är synd eftersom det hade varit intressant att få inblick i hur kommuner och regioner tänker sig att de kan öka medborgare och brukares tillit till dem.

Vi kan alltså lära en del om vad kommuner och regioner har adopterat när de tagit till sig TBSL men en del oklarheter kvarstår, inte minst när det gäller hur TBSL förhåller sig till begrepp (eller principer) så som helhetssyn och samverkan.

En tolkning av skrivningarna i budgetdokumenten är att implementeringen av TBSL inte har kommit särskilt långt. Dels är det ganska många kommuner och regioner som förefaller ha begränsade ambitioner när det gäller vilka relationer som omfattas, tillitens ömsesidighet och antalet styr och ledningspraktiker som ska förändras, och dels tycks själva implementeringen inte ha förts särskilt långt. För att ta reda på varför behövs kompletterande studier av hur centrala aktörer i kommuner och regioner resonerar kring vad som införs och hur det implementeras.

Det är tänkbart att det finns kopplingar mellan vad som adopterats och hur enkelt eller svårt det är att implementera. Ett exempel på det är frågan om ömsesidig tillit. Studien visar att det är ovanligt att ambitionen är att utveckla ömsesidig tillit i interna relationer. Snarare handlar det om att en överordnad part ska lita på en underordnad. Problemet med ensidigheten är att tidigare studier har visat att underordnades tillit till sina överordnade, särskilt på operativ nivå, är viktig för att de underordnade ska vara beredda att acceptera större autonomi och axla ett större ansvar (Bentzen, 2016). De måste lita på att de inte hamnar i en situation med stort ansvar men utan stöd och tillräckliga resurser (Astvik et al, 2018, 2020). Avsaknad av sådan tillit kan vara ett viktigt hinder mot att implementera TBSL.

Fallstudierna

För att ytterligare ringa in vad TBSL är i praktiken och vilka implementeringsutmaningar som finns har fallstudier genomförts av Ale kommun, Grästorps kommun, Falkenbergs kommun och Västra Götalandsregionen. Beskrivningarna nedan har granskats av de personer som intervjuades.

Ale kommun – Tillitsdialog och minskad rapportering

Beskrivningen av TBSL i Ale kommun baseras på dokument i form av budget och årsredovisning och på en intervju med den biträdande kommunchefen. Utmärkande för TBSL i Ale kommun är framför allt införande av tillitsdialoger i styrkedjan men även minskat arbete med rapportering och i någon mån ett nytt förhållningssätt till resursfördelning.

TBSL i Ale kommun kretsar kring så kallade tillitsdialoger som hålls mellan företrädare för olika politiska och administrativa enheter. I den politiska styrningen är utgångspunkten ett fåtal kommunövergripande mål som bestäms av kommunfullmäktige och nämndmål som bestäms huvudsakligen utifrån de kommunövergripande målen. I uppföljningen förs dialoger först på lägre nivåer och sedan uppåt i hierarkin.

Inom respektive nämnd/sector har verksamhetschefer dialog med enheter och sammanfattar till sektorchef. Detta möjliggör minskad skriftlig rapportering till förmån för handling. Sektorchef har dialog med verksamhetschefer och sammanfattar till nämnd. Nämndernas presidier har dialog med kommunstyrelsens arbetsutskott. (Årsredovisning, 2021, s. 14)

Som framgår av citatet är ett uttalat syfte med tillitsdialogerna på lägsta nivå att frigöra enheterna från arbete med att skriva uppföljningsrapporter. Kommunen kommer att fortsätta att skriva rapporter och planera och följa upp men mer som ett kvalitativt underlag för dialog. Enligt den biträdande kommunchefen är dialog ett bättre sätt att skapa tillit och föra över information än formaliserade rapporter.

Från och med budget 2023 är ambitionen att de strategiska målen ska sträcka sig över fyra år och följas upp på lång sikt i dialog mellan politiken och förvaltningen med fokus på om utvecklingen går åt rätt håll och om den går tillräckligt snabbt.

I horisontella relationer handlar TBSL om att skapa bättre dialog mellan olika verksamheter för att förbättra samordningen, inte minst när det gäller planer och verksamheternas behov. Dialog mellan verksamhetsföreträdare handlar också om att skapa bättre helhetssyn genom att ge insikter om hur den egna verksamheten påverkar andras.

Av budget och årsredovisning framgår att TBSL i kommunen inte omfattar den operativa nivån och inte heller relationen med medborgare och brukare. Detta bekräftas av den biträdande kommunchefen.

Det är min bedömning att det handlar mycket om relationen mellan politiken och tjänsteorganisationerna, den tilliten. Men kanske inte allra längst ut i organisationen. För det är en grundförutsättning att det finns tillit till enskilda medarbetare. Det är väl kanske inte där den största förändringen vi gör, utan det är nog i styrmodellen kontra politik, tjänsteorganisation skulle jag vilja säga. (Biträdande kommunchef)

Enligt den biträdande kommunchefen är bidragande orsaker att det är en utgångspunkt att de litar på operativ personal och att det är svårt att tillämpa TBSL som en generell modell på operativ nivå eftersom verksamheterna är olika och därför har olika förutsättningar. Vill de arbeta med TBSL på operativ nivå får det bli lokala initiativ baserat på lokala kunskaper om hur TBSL bäst utformas, men det måste ske inom ramen för lagar och regler.

Det är min bild att det finns ett stort, fritt handlingsutrymme för den enskilde inom de riktlinjer som finns. Man har mycket handlingsutrymme ute i verksamheten, där ute i kärnverksamheten. Det är ingen [inom kommunen] som går in och styr till exempel en lärare och säger att de ska hålla sig till läroplanen. Men jag tror att det finns en väldigt stor frihet där. Eller som enskild undersköterska i hemtjänsten, att göra saker utifrån det beviljade när de träffar den enskilde. (Biträdande kommunchef)

Trots att kommunen har varit intresserad av TBSL länge har det ännu inte förverkligats i den utsträckning som planerats, delvis på grund av Covid-pande-

min, men uppfattningen är att inledningen har varit lovande. I budgeten för 2022 kan läsas:

Den inslagna vägen med att byta styrmodell till en tillitsbaserad metod verkar gynnsam, vi är fortfarande bara i början av detta skifte men kan redan se att kunskapen och stoltheten för kommunens olika verksamheter stärks. Trots att vi på intet sätt har nått hela organisationen med denna förändring ännu så är det viktigt att vi inte glömmer bort invånare perspektivet för att tillitsbaserad styrning skall fungera till fullo måste vi också inkludera åsikterna från dem vi är till för. (Verksamhetsplan med budget 2022, s. 7)

Det förefaller alltså som att det i det framtida arbetet med TBSL finns ambitioner att få med brukarna och medborgarna.

Anledningen till att TBSL infördes som en ersättning till den tidigare balanserade styrningen var en känsla av att värdet av alla mätningar och rapporter inte översteg kostnaden för dem. Inte minst eftersom många målnivåer var godtyckligt satta och inte sammankopplade med resurstilldelning på ett genomtänkt sätt, och att rapporter inte blev lästa.

Vi följde upp hur mycket som helst. Och grisen blir inte fetare bara för att man väger den ofta. Man måste göra någonting. Vi hade väldigt mycket uppdrag, mål och massor med mått, och det fanns väldigt lite korrelation mellan de måtten som man hade satt upp, mätvärdena och tydliga resurser, det man ville uppnå. (...) Det var mer stress över vad vi skulle skriva varje månad i verktyget än att faktiskt göra saker och ting. (...) Det blev spaltmil! Vi bara skrev en massa i Stratsys och ingen orkade läsa allt. Och jag orkade inte läsa allt heller även om jag var tf kommunchef, fanns inte en chans. (Biträdande kommunchef)

Ett annat pågående arbete, enligt den biträdande kommunchefen, är att avveckla köp/sälj-modellerna i verksamheterna. Förändringarna innebär att flera verksamheter som tidigare intäktsfinansierats istället tilldelades rambudgetar. Hittills har måltidsverksamhet och lokalvård fått rambudget men fler verksamheter står på tur, exempelvis vaktmästeri och fastighetsförsörjning. Förändringen kopplas inte explicit samman med TBSL, men vilar på övertygelsen om att verksamheterna inte behöver ekonomiska incitament för att göra ett bra jobb.

Tilliten för oss är att ”ni har fått uppdraget, vi tror att ni kan sköta det här”, därför har vi gjort ett beslut nu att försöka ta bort allt köp/sälj. (Biträdande kommunchef)

Förändringen genomfördes bland annat på grund av återkommande konflikter om internpriser men också för att den interna marknaden inte ansågs fylla sitt syfte, exempelvis stimulera kvalitetsförbättringar.

Det här med köp/sälj, värdet i det har försvunnit, det har bara skapat administration och onödigt tjafs. (Biträdande kommunchef)

Sammantaget konstateras att TBSL i Ale kommun primärt handlar om dialoger inom styrkedjan ner till enhetsnivå och mindre arbete med rapportering för enheterna. Kanske kan också ett pågående arbete med att avveckla köp/sälj-modellerna och införa anslagsfinansiering kopplas till TBSL. Ale tillhör de kommuner som ännu inte utsträckt TBSL till medarbetarnivån och medborgare och brukare.

Falkenbergs kommun – Letar efter strukturer för TBSL

Beskrivningen av TBSL i Falkenbergs kommun baseras på dokument, såsom budget, årsredovisning och interna arbetsmaterial och en gruppintervju med kommunens biträdande kommunchef och tre utvecklingsledare. Utvecklingsledarna arbetar tillsammans med förvaltningar med olika utvecklingsuppdrag och med att hålla ihop den gemensamma styrningen i kommunens styrmodell. Baserat på underlaget kan konstateras att TBSL som princip är etablerat i Falkenberg men att arbetet pågår med att utveckla kommunens strukturer så att de stämmer överens med principen. Längst har arbetet kommit med att involvera professionella i mätningen av måluppfyllelse.

I Falkenbergs kommun tillämpas mål- och resultatstyrning med inslag i tillit, vilket beskrivs i kommunens budget för 2022 och årsredovisning för 2021.

I samband med beslutet om en ny politisk viljeinriktning så beslutades även om en ny styrmodell. Syftet med Falkenbergs styrmodell är att följa upp och säkra kommunens kvalitet och ekonomi i enlighet med de politiska beslut och ambitionsnivåer som finns. I strävan att klara grunduppdraget, nå visionen och därmed också en hållbar framtid behöver Falkenberg vara en attraktiv kommun med en god kvalitet. För att tillgodose detta använder sig

Falkenbergs kommun av ett mål-, resultat- och tillitsorienterat förhållnings-sätt. (...) Mål-, resultat- och tillitssyrning i Falkenberg innebär i korthet att kommunen arbetar med ett begränsat antal mål samt att tillit råder till professionen att föreslå indikatorer för uppföljning. (Budget 2022, s. 6)

Styrmodellen bygger på ett mål-, resultat- och tillitsstyrt förhållningssätt. (Årsredovisning, 2021, s. 15)

Tillitsstyrningen handlar om att professionerna föreslår vilka indikatorer och målnivåer som ska användas för att utvärdera uppfyllelsen av kommunens övergripande mål och för att följa upp verksamheten inom sina respektive områden. Måluppfyllelse utvärderas baserat på hur många av indikationerna som når upp till ett förbestämt målvärde.

Där säger principen att vi har tillit till professionen att säga vad som är kvalitet i verksamheten, och genom det föreslå vilka mätvärden, vilka målkategorier vi ska ha på plats för att kunna följa upp vårt arbete med målen. (Utvecklingsledare 2)

Därutöver finns andra indikatorer som inte är målsatta utan som används som komplement. I interna arbetsmaterial anges att dialog och lärande är syftet med planering och uppföljning.

Av gruppintervjun och interna arbetsmaterial framgår att det finns en vilja att utveckla TBSL ytterligare så att det blir ”på riktigt” och ”tillit genomsyrar styrning, kultur och arbetssätt”.

Vi känner att vi bygger det eftersom. Vi har kanske inte riktigt en tydlig bild om hur vi ska jobba och vart vi ska jobba från början, utan det blir någonting som läggs ut med resan, kan man väl säga. Sedan vad det gäller just styrning och ledning så pågår ett aktivt arbete i Falkenberg med att se över vår styrmodell och också mer koppla det till det arbetet som pågår kring just tillitsbaserad styrning och utvecklande ledarskap och så vidare. (Utvecklingsledare 1)

Jag tror på tillitsbaserad styrning som koncept, och hoppas att vi kan hitta den här tydligheten så att vi också kan få breddimplementering av det på egentligen alla nivåer. (...) De flesta skulle nog ändå säga att ”jag tror på

tillitsbaserad styrning”, men när det kommer till det i praktiken så blir det svårt. (Utvecklingsledare 2)

En del av utvecklingsbehovet handlar om att finna en struktur för styrningen – särskilt planerings- och uppföljningsprocesserna – som stämmer bättre överens med kommunens ambition att ha tillit som princip. Enligt de intervjuade signalerar den befintliga planerings- och uppföljningsprocessen inte tillit i tillräckligt stor utsträckning och därför behöver den utvecklas, inte minst rymma fler inslag av dialog och lärande. De menar att det också kan finnas anledning att se över hur resurser fördelas.

I vår befintliga styrmodell har vi ”tillit som princip” så det är någonting som är på plats. Det finns redan uttalat som princip i vår styrning. Det som är på gång, för att ta steget ännu lite längre, är att vi tittar på vår planerings- och uppföljningsprocess, där vi säger ”vi har styrning som princip”. (...) Vi behöver ändra våra arbetssätt och våra strukturer för att åstadkomma de här delarna där vi bygger in dialog som verktyg både i uppföljning och lärande och planering och framåtblickande mycket tydligare. Så vi bygger in dialogen som arbetssätt och princip mycket tydligare i vår planerings- och uppföljningsprocess, tillsammans med annat. Och vi har också utvärderat vår styrmodell och också haft med oss det, att vi har den här principen om tillit, men vi har kanske inte kommit hela vägen. Där ska vi också titta på hur vi kan skruva på styrmodellen lite grann för att få det ännu starkare i våra arbetssätt också med styrmodellen och koppla ihop det. Så vi försöker lägga kulturen och strukturen tillsammans och titta på hur de skapar förutsättningar för varandra?” (Biträdande kommunchef)

Styrmodellen måste utvecklas parallellt med planerings- och uppföljningsprocessen. I det arbetet ingår att vi tror att man behöver få de olika delarna att hänga samman bättre, och det inkluderar både den styrning man har och resurstilldelning också. Det är ekonomistyrningen. Så vi behöver få våra olika styrprinciper att hänga ihop. Om vi har en tillitsbaserad styrning så behöver den genomsyra hela hjulet, så att säga. (Utvecklingsledare 3)

Vi har också inskrivet i vår styrmodell att vi ska ha ett tillitsbaserat eller tillitsinriktat arbetssätt i vår styrning. Men jag tror att det vi har haft bekymmer med att göra hela den läxan hela vägen. Och fundera på att prata om vad det

faktiskt betyder, både i form av vilken kultur vi behöver bygga, men också de stödjande strukturer som vi behöver ha på plats. Och vi har inte fått de två delarna att takta tillsammans. Så jag tänker att hela ... Jag tror att det kan vara det också som är en av våra utmaningar generellt, att vi gillar begreppet och vi gillar tanken om att ha tillit, men vi har kanske inte mäktat med att göra hela arbetet, tänker jag. (Utvecklingsledare 2)

Det föreföll som att arbetet med att hitta en överensstämmelse mellan tillit som princip och styrning i praktiken hittills hade försvårats av skilda föreställningar inom organisationen om vad för slags styrning som egentligen kunde betraktas som tillitsbaserad. Även om innebörden av tillitsstyrning är beskriven i kommunens dokument finns en osäkerhet om hur det ska utövas i praktiken. I vissa läger finns en oro för förlorad kontroll medan det i andra befaras att för mycket styrning ska kvarstå.

Vissa är helt med på det [tillitsbaserad styrning] och helt inne i att det är så här vi måste jobba, och andra kanske tänker mer utifrån ekonomistyrning, till exempel, att "hur ska vi göra det här utan att ha kvar samma kontrollfunktion som vi har i dag?" (...) Man kanske inte riktigt har grepp om, eller har tillräcklig kunskap om vad tillitsbaserad styrning egentligen handlar om. Utan man ser det då som en ... att man släpper kontrollen och att man låter allting flöda fritt. Och det är ju inte det det handlar om. (Utvecklingsledare 1)

Jag tycker att man har missuppfattat lite grann vad tillitsbaserad styrning handlar om och att det blir lite grann en diskussion mellan de som vill ha mycket kontroll och de som vill ha "alla blommor blommar fritt och vi gör som vi själva vill, för där är tilliten". Tittar man på vad tillitsdelegationen säger så handlar det om att sätta tydliga ramar för organisationen som vi kan ha tillit inom. Och det är väl de där ramarna jag tänker att vi inte riktigt har kunnat sätta tillsammans. (Utvecklingsledare 2)

Jag tror att förståelsen för vad det [tillitsbaserad styrning] förutsätter och vad det faktiskt är, inte är tillräckligt hög i kommunen. Utan vi har en resa att göra där. (Utvecklingsledare 3)

I arbetet med att finna balans mellan tillit och styrning framkom att behovet av transparens särskilt behövde förklaras för vissa. Den inneboende svårigheten

var att transparens behövs för att bygga tillit men att krav på transparens samtidigt kan signalera bristande tillit. Chefer och medarbetare måste vara beredda att visa upp sin verksamhet utan att uppleva att anledningen är kontroll och avsaknad av tillit.

Vi behöver bygga en gemensam förståelse och kultur för att vi faktiskt ska ha det transparent och varför vi ska ha det transparent. (Biträdande kommunchef)

Man behöver en förståelse för varför det ska vara transparent. Varför behöver vi berätta för andra vad vi pysslar med? (Utvecklingsledare 2)

Utöver arbetet med styrmodellen finns en ambition att stödja tillitsorienteringen med en ny ledarfilosofi. Alla chefer och vissa medarbetare utbildas i "utvecklande ledarskap". Satsningen ligger inom ramen för viljan att låta tillit genomsyra kommunen.

Vi utbildar alla chefer och också vissa delar av medarbetarkåren i utvecklande ledarskap. Det är en konkret satsning som organisationen har gjort för att vi tror på tillit och vi tror på en viss typ av ledarskap för att åstadkomma tillit. (Biträdande kommunchef)

Jag är en stark vurmare för tillitsbaserad styrning och ledning, absolut, och jag ser också utifrån det vi implementerar nu med ledarfilosofi och så i kommunen, att det finns en hög ambition att jobba utifrån det också. (Utvecklingsledare 1)

Det är inte påbörjat ännu men det är på gång, vi är inne på att göra också en koppling till det utvecklande ledarskapet, med utvecklande medarbetarskap. (Utvecklingsledare 2)

Det förefaller som att Falkenbergs kommun har tagit till sig tillit som princip och nu arbetar med att finna strukturer och ledningsförhållningssätt som stämmer överens med principen. Ett annat sätt att uttrycka det är att kommunen försöker åtgärda en "misfit" mellan princip och struktur. Det som är på plats är involveringen av professionella i uppföljningsprocessen och en ledarutbildning. En utmaning är att finna balansen mellan tillit och kontroll och inte minst

att säkerställa att uppföljning och transparens, som är viktigt för att skapa tillit, inte uppfattas som bristande tillit.

Grästorps kommun – TBSL i hela styrkedjan

Redogörelsen av TBSL i Grästorps kommun är baserad på kommunens beskrivningar i verksamhetsplanen för år 2022 och årsredovisningen för 2021, på en personlig intervju med kommundirektören och en gruppintervju med två förvaltningschefer. TBSL initierades i Grästorp inför mandatperioden 2019-2022. I samband med att den nya styrmodellen antogs utvecklades en ny verksamhetsidé benämnd Grästorp 5.0 som rymmer fem principer (värdskap, helhet, digitalisering, medledarskap, innovation), vilka i några fall ligger nära de principer som brukar kopplas samman med TBSL. Sammantaget är det som utmärker TBSL i Grästorp en förändrad mål- och resultatstyrning med ökad betoning på dialog i styrkedjan och minskat arbete med rapportering men framför allt ett målmedvetet arbete med att utveckla medledarskap på operativ nivå.

Kommunens tillitsbaserade styr- och ledningsmodell syftar till att minska ner på detaljerad styrning och stärka dialog, delegering, delaktighet och medledarskap.

Grästorps styr- och ledningsmodell bygger på principerna för tillitsbaserad styrning. En tillitsbaserad styr- och ledningsmodell bygger på dialog, mer delegering och mindre detaljstyrning. Det ger förutsättningar för medledarskap, växande och kunskapsutveckling. Den politiska styrningen fokuserar här mer på prioritering av områden och uppföljning genom dialoger, än i traditionella modeller. I en tillitsbaserad styr- och ledningsmodell är kommunikation och dialog mellan förtroendevalda och tjänstepersoner en röd tråd. Dialogen i sig är en förutsättning för tillit, engagemang och delaktighet i hela verksamheten. (Årsredovisning 2021, s. 13-14)

Den politiska styrningen sker i större utsträckning genom att peka ut prioriterade områden och i mindre utsträckning genom att formulera detaljerade mål som följs med målsatta indikatorer. För skolans verksamhet, exempelvis, finns endast ett politiskt mål för förskola och skola tillsammans. Ambitionen är att den politiska styrningen på övergripande nivå ska vara stabil genom att fullmäktiges politiska mål gäller på lång sikt, för närvarande fram till 2024. På så sätt undviks ryckighet för förvaltningen.

De politiska målen bestäms varje mandatperiod, så man har politiska mål under fyra år, för att slippa att det ska ändras. (Kommundirektör)

I uppföljningsprocessen rapporteras utvecklingen till den politiska nivån inte i första hand med kvantitativa mått utan genom en kvalitativ analys, som dock delvis baseras på kvantitativa indikatorer. Verksamheterna fortsätter att mäta och följa upp men det är inte i första hand för att styra och utkräva ansvar utan för att följa utvecklingen i verksamheterna.

Politiken tar fram vissa mål och de målen ska vi sen följa upp, men vi följer inte upp dem genom att säga att, nu har vi asfalterat så många meter. För det är egentligen irrelevant men det är en enkel siffra att säga och då är det enkelt att sätta ett mål på det. Men man kan asfaltera någonting stort och det blir mycket och man kan asfaltera väldigt mycket små som kanske också kommer till större glädje för kommuninvånarna, men det blir mycket mindre. (Kommundirektör)

Uppföljning sker genom dialog, där dialog ses som en förutsättning för tillit, engagemang och delaktighet. Dialog har föregått valet av de verksamhetsmått som används i uppföljningssyfte. Därmed säkerställs att måtten är väsentliga och har kvalitativa egenskaper.

Dialogen ger en mångfacetterad bild av nuläget och är ett viktigt styrmedel för att öka förståelse, samsyn och tillit i målarbetet och verksamhetens utveckling. Dialogen sker på alla nivåer och även genom de verksamhetsmått som verksamheten tar fram och som fullmäktige fastställer samtidigt som de antar verksamhetsplanen. (Årsredovisning 2021, s. 15)

Vi behöver ju också "dialoga" vad målen som våra politiker ger oss innebär. Vad betyder det här och hur ser de att vi ska nå de här målen? Och att dialogen finns med som bärande grund i hela arbetet. (Förvaltningschef 2)

I dialogerna mellan politikerna och förvaltningen är det fokus på i vilken riktning utvecklingen i verksamheterna går snarare än på detaljer. Det är förvaltningens analys av läget som står i centrum och inte de specifika måtten, exempelvis hur hög andel av kommunens skolelever som nått målen i alla ämnen eller som är behöriga till gymnasiet.

När det gäller måluppföljningen har vi en dialog som sitter i ett årshjul, där vi följer upp våra mål. Men det följer vi upp dialogmässigt, inte det att vi rappar upp en massa siffror, så här har det kommit, utan det sker en dialog med politiken och den tycker jag är väldigt bra. (Kommundirektör)

Vi kan väl säga också att politiken var ganska less på det viset de fick resultat redovisat. Det var "grönt" och så var det på något sätt 19, 72 och så. De ville veta lite mer, alltså ha den här dialogen. Så det var inget som vi på något sätt har skapat eller så, utan det här var efterfrågat, man ville ha en ökad dialog, inte bara de här siffrorna, mätetalen utan vad säger det egentligen? (Förvaltningschef 1)

Så de uppdrag vi får i dag ifrån vår politik handlar inte om att redovisa mot ett visst nyckeltal eller statistik eller siffror, utan det handlar om kvalitetsutvecklingen och vad händer i den. Och det är ju ett av de mest tydliga och konkreta exempel, tycker jag, på hur tilliten finns i hela styr- och stödkedjan. (...) Det handlar inte om att inte ha kontroll, men det handlar om att minska på onödig kontroll och detaljstyrning och i stället ge ramar och ha en dialog om både utvecklingen, hur vi tar oss dit, och vad blir utfallet. Så i dag har vi regelbundna dialoger med våra utskott och nämnd kring vår kvalitetsutveckling. (Förvaltningschef 2)

Dialogerna sker inte enbart med medverkan från politiker och förvaltningsledning utan även från lägre tjänstepersoner, medledare och brukare. "Även enhetschefer och medledare är med på de här dialogmötena" (Förvaltningschef 1). Skälet är att all information inte ska gå igenom förvaltningscheferna och att politikerna ska få fler perspektiv på hur verksamheten utvecklas.

En central del i TBSL i Grästorps kommun är medledarskap. I årsredovisningen använder både kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören begreppet medledare i deras skrivelser av det gångna året. Medledarskap betonas även i kommunens vision liksom i Grästorp 5.0.

I Grästorp tar vi vara på kraften vi har tillsammans genom delaktighet. Våra anställda är medledare med stort eget mandat, tillit och hög inflytandegrad. (Årsredovisning 2021, s. 6)

Intervjuare: Vad skulle du säga tillitsbaserad styrning och ledning är i Grästorp? Respondent: Det är att tro på människan. Intervjuare: Och hur visar det sig sedan mer konkret, att ni tror på människan? Respondent: Mer konkret? Det är väl det här med att vi ska försöka vara ett fiskstim. Kunna simma snabbt vid förändringar, men också att man tar ansvar själv för sina uppgifter, sina handlingar. Försöker att få människor att ta egna initiativ, vilket på en del ställen är väldigt lätt och på en del ställen är väldigt svårt. (Kommundirektör)

Ambitionen är att de medarbetare som arbetar direkt med brukarna ska ha beslutsmandat så att de på ett självständigt och flexibelt sätt ska kunna tillgodose varje brukares behov. Därigenom är det tänkt att kvaliteten i verksamheten ska öka.

I de små detaljerna ska man inte vara nere för det ska varje medledare själv känna att "men ja, det här har jag mandat för att göra". (...) Och ibland måste man prova också för att se var gränserna går här, för att kunna utvecklas. Du utvecklas inte genom att inte pröva. (Kommundirektör)

Vi kan inte jobba på det gamla sättet, utan vi på något sätt måste se medarbetarna på ett nytt sätt och ta vara på de kvaliteter och kunskaper som finns. (Förvaltningschef 1)

Kommunen förefaller inriktad på att tilliten ska vara ömsesidig eftersom de har ett särskilt mål att alla "medledare känner tillit till kollegor och chefer" (Årsredovisning 2021, s. 21).

Förutsättningar för medledarskap skapas på flera olika sätt. Ett är genom kompetensutveckling. Det har skett genom särskilda utbildningsprogram men pågår kontinuerligt, exempelvis på kompetensutvecklingsdagar, inte minst för att introducera nyanställda och för att öva sig på att ha dialog.

Vi lägger mycket tid och kraft på kompetensutveckling för chefer. Det är en viktig, viktig del. Men också för våra medledare, medarbetare, så att de är med på resan. (...) Vi har också jobbat med medledarskap och allt sådant. Vad innebär det i praktiken? Så vi lägger väldigt, väldigt mycket tid och kraft på kompetensutveckling för alla. (Förvaltningschef 1)

Ett annat är *noggrann rekrytering* eftersom medarbetarskap gynnas av att anställda har rätt inställning till arbetssättet. Ett tredje är genom relationsbyggande som stimuleras av ett coachande förhållningssätt och samskapande i team.

(...) att bygga mycket relationer, ha ett coachande förhållningssätt, att jobba mycket med teamet och med samskapandet där. (Förvaltningschef 2)

Relationsbyggandet gynnas av att ambitionen att etablera dialog inte begränsas till relationen mellan politik och förvaltning utan finns för alla relationer inom förvaltningen. ”Vi har också dialogen i alla delar i kedjan” (Förvaltningschef 2).

Relaterat är ett fjärde sätt som handlar om att arbeta med medlemmarnas psykologiska trygghet. Kommunen arbetar med personlighetsutveckling för att skapa självinsikt och självkänedom bland medlemmarna, exempelvis om hur de beter sig i stressade situationer. ”Det har varit verktyg i den här verktygslådan som vi har använt utifrån det tillitsbaserade” (Förvaltningschef 1). Ett annat exempel är att kommunen har kompetens inom gruppdynamik för att kunna hantera konflikter i arbetslag.

Medlemmarna ges utveckling och inte minst då i självledarskap; att lära känna sig själv och att utveckla sig själv och bli mer medveten om sina styrkor och utmaningar, men också hur de fungerar i en grupp, hur andra människor fungerar, att vi kan vara olika och hur vi blir ett team som samskapar för våra kommuninvånare, med våra styrkor och utmaningar. (...) Jag skulle säga också att det börjar i att skapa den psykologiska tryggheten i teamet och i mötet mellan ledare och medlemmar. (Förvaltningschef 2)

Framgångsfaktorer bakom implementeringen av TBSL i Grästorps är att det har fått ta tid, att politiken åtminstone delvis har varit initiativtagande eller i alla fall varit ”med på tåget”, att arbetet skett med transparens som ledstjärna och att de fått hjälp av en organisationskonsult med att konkretisera innebörden av tillitsbaserat ledarskap. Ytterligare en faktor som kan ha bidragit är att kulturen i kommunen redan före införandet var tillitsorienterad.

Jag tror att det var ett ganska naturligt steg när vi pratar om en tillitsbaserad styr- och ledningsmodell. Alltså, att den fanns där, det är inget som vi har hittat på. Men det är någonting som man kanske har byggt under flera, flera år. (Förvaltningschef 1)

Några utmaningar i implementeringsarbetet framkommer emellertid i intervjuerna. En är att det är svårt att få till en jämbördig dialog med politikerna när tjänstepersonerna och andra förvaltningsrepresentanter har ett betydande informationsöverläge.

Jag skulle också säga att dialogen, om vi nu tar dialogen med vår politik, så är det kanske den som har varit svårast och är svårast att hitta bra former för, när vi kommer till uppföljning av vår kvalitetsutveckling. För vi är väldigt insatta i vår verksamhet och har jobbat med uppföljning och analys ett bra tag innan vi kommer till politiken för att ha en dialog. Och att då hitta former där det blir en dialog som är jämlik på något sätt, det är svårt. (Förvaltningschef 2)

En annan är att sprida acceptansen för medledarskapet till fler anställda än de som redan har tagit det till sig. Det förefaller som att det återstår en del arbete för att få fler anställda att identifiera sig som medledare.

Många är ju på. Eller många Men några är på tycker jag: "men det här är jättebra". En stor massa är kanske lite så där. En del är kanske till och med negativa. Så det gäller att få med sig den stora massan i det här också. (Förvaltningschef 1)

Enligt kommundirektören är det viktigt att ansträngningarna fortsätter eftersom den operativa verksamheten måste vara med för att det verkligen ska bli TBSL.

Det är en resa kvar att göra så att alla känner att det här är jag en del av och att jag finns där. Men arbetar vi inte där har vi ingen tillitsbaserad styrning, för den går ut i hela organisationen och tillbaka in igen. (Kommundirektör)

En tredje utmaning är att kunskaperna om Grästorps styrning och ledning kontinuerligt måste underhållas, inte minst för att gamla medarbetare slutar och nya tillkommer.

Vi tar ju in en hel del nytt folk naturligtvis, gamla slutar. Det gäller att underhålla det, så, hela, hela, hela tiden. Och det är väl där som vi ser också att när vi får nya kollegor, jag och XX, att just det här att förmedla kunskapen,

att man har samma gemensamma plattform. Alltså, de närmaste om man säger förvaltningskollegorna, hur viktigt det är, för att det här är inget som är för givet att man alltid jobbar så här och Grästorps står alltid för det här, det räcker att man plockar bort några nyckelpersoner så är risken att det simmar ur bild eller tynar bort. Så det gäller verkligen att det verkligen får fäste och att det kan leda över tid. Men ja, det är en resa vi är ute på. (Förvaltningschef 1)

En fjärde utmaning är att en del första linjens chefer har för många anställda för att i praktiken kunna coacha fram medledare.

Jag har vissa ledare som brinner för detta med hull och hår och som har ändå vad jag tycker ganska begränsade ... Man kanske har 30 stycken medarbetare, medledare. Men har man uppåt en 55-60, alltså då är det ... Ja, där har man inte hittat formerna riktigt än. (Förvaltningschef 1)

Ytterligare en svårighet som finns är att det finns olika föreställningar om innebörden av tillit och inte minst hur mycket styrning och kontroll som ska finnas kvar. Det finns en risk att medledare blir besvikna över att kvarvarande ramar är snävare än de vill ha dem.

Svårigheterna, det är väl att vi tolkar saker och ting olika många gånger. Att när någon säger tillit, då ska jag ha fullständig tillit och så behöver du inte redovisa någonting. Det handlar inte om det. Det handlar om en tillit att du gör ditt uppdrag och att vi inte kontro... alltså detaljstyr. Men är du utanför ramarna finns det en viss korrigerings för att komma innanför ramarna igen. Och det kan vara svårt för en del medledare att veta liksom ... "Ja, men det här är inte tillitsbaserat" när du säger åt dem att du får inte göra det här. Det ingår liksom inte. Du är utanför den här ramen just nu. "In i hagen igen", som jag brukar säga. Det är den här hagen ni får vara och arbeta på, för det är det som ingår i uppdraget. Det kan vara svårt. (Kommundirektör)

Två tänkbara effekter av TBSL i Grästorps omtalades vid intervjuerna. Den ena är att kommunen har blivit en attraktivare arbetsgivare, vilket också var ett av motiven bakom att försöka utveckla medledarskap. Vad som talar för att de har lyckats är att kommunen enligt uppgift har en god rekryteringssituation.

Effekten är att vi är en attraktiv arbetsgivare bland annat. (Kommundirektör)

Den andra är att verksamheten har blivit bättre, både i termer av kvalitet och effektivitet.

Det som jag tycker också är häftigt, det är att man tänker att det ... Ja, men gör det någon skillnad på riktigt? Och det kan jag väl skriva under att ja, det gör det faktiskt. Alltså, man pratar om en ökad effektivitet eller kvalitet. (Förvaltningschef 1)

I sammanfattning förefaller ambitionerna med TBSL i Grästorps kommun vara höga, inte minst genom att TBSL inte enbart handlar om relationen mellan politik och förvaltning och relationerna i den övre delen av styrkedjan (dialog, mindre rapportering) utan även om den operativa nivån. Arbetet med medlemskap tycks ambitiöst och ha kommit en bra bit i implementeringen. En särskilt intressant notering är att ömsesidig tillit betonas och att det inte tas för givet att ett ökat handlingsutrymme välkomnas av medlemmarna utan att aktiva åtgärder vidtas.

Västra Götalandsregionen – Komplex begrepp i en komplex organisation

Beskrivningen av TBSL i Västra Götalandsregionen baseras på intervjuer med två tjänstepersoner på koncernkontoret (varav en intervjuades två gånger) särskilt insatta i det regionövergripande arbetet med tillitsbaserad styrning och ledning. Redogörelsen bygger också på dokument såsom budgetarna för 2022 och 2023, årsredovisningen för 2021, regionens identitets- och varumärkespolicy och två rapporter från revisionsenheten. Övergripande noteras tre huvudsakliga uttryck för TBSL i Västra Götalandsregionen. Det handlar om ambitioner att förändra den politiska styrningen, vilja att minska detaljstyrning och öka handlingsutrymmet, särskilt för första linjens chefer, och om att införa så kallad administrativ prövningsrätt. En reservation gällande beskrivningen är att den främst behandlar koncernkontorets arbete med att förverkliga regionfullmäktiges beslut om tillitsstyrning. Västra Götalandsregionen är en stor organisation och det är sannolikt att förvaltningar på eget initiativ bedriver TBSL-inspirerat förändringsarbete.

Två styrande dokument är anledningen till att regionens koncernkontor har fått i uppdrag att arbeta med tillit; budgeten och regionens identitets- och varu-

märkespolicy, men tillsitsstyrning omnämns även i årsredovisningen. I budgeten beskrivs tillsitsstyrning som en metod för att öka tillgänglighet till hälso- och sjukvård och det ska förverkligas genom ett stärkt och närvarande ledarskap.

För att lösa problemen med dålig tillgänglighet behöver en rad reformer genomföras för att lösa de i huvudsak organisatoriska systemfel som dagligen drabbar patienter i form av långa köer och personalen i form av en dålig och stressig arbetsmiljö. Lösningarna finns i stor utsträckning på varje sjukhus, inom varje verksamhet eller på den enskilda vårdavdelningen. Detaljstyrningen av hälso- och sjukvården måste därför ersättas av tillsitsbaserad styrning, där ansvar, makt och befogenheter att nå såväl ekonomiska som verksamhetsmässiga mål decentraliseras till första linjens chefer och deras medarbetare. (Budget 2023, s. 35)

Helhetssyn och samverkan ska prägla verksamheten och genom tillsitsstyrning kan handlingsutrymmet för medarbetarna öka. (Budget 2023, s. 49)

Även i identitets- och varumärkespolicyn framgår att styrningen ska fokusera på tillit, att grunden i styrningen ska vara tydlig men inte detaljerade mål och att viktiga beslut i genomförandet ska fattas långt ut i organisationen.

Vi styr med tydliga mål och tillit i genomförandet. (...) Styrningen av verksamheter fokuserar på helhet, inte detaljer. Styrningen fokuserar på samverkan och tillit. Beslut i verksamheterna ska så långt som möjligt tas nära medarbetarna. (Identitets- och varumärkespolicy 2019-2024, s. 4)

Att tillsitsstyrning står i motsats till detaljstyrning framgår även av regionens årsredovisning.

Detaljstyrning av hälso- och sjukvården ska ersättas av tillsitsstyrning. Mer ansvar, makt och befogenheter ska decentraliseras till första linjens chef (Årsredovisning 2021, s. 13)

I budgeten nämns dessutom en speciell insats som ska bidra till att reducera styrning som verksamheterna upplever som onödig och besvärande. Det handlar om en "administrativ prövningsrätt" där verksamhetsföreträdare kan ifrågasätta och utmana befintlig styrning.

Det är viktigt att stimulera medarbetarna till idéer och initiativ som kan bidra till förbättrad arbetsmiljö, minskad administration bland annat genom en administrativ prövningsrätt, och högre produktivitet. (Budget, 2022, s. 53)

Ett led i detta är den införda administrativa prövningsrätten, där anställda kan ifrågasätta arbetsätt och rutiner som de upplever som ineffektiva, kontraproduktiva och kostnadskrävande. (Budget 2023, s. 39)

Uppdraget att arbeta för att förverkliga tillsitsstyrningen har koncernkontorets tjänstepersoner hanterat genom att först för egen del skapa en förståelse för, och en mer konkret bild av, innebörden av tillsitsbaserad styrning. I ett andra steg har tjänstepersonerna arbetat med att sprida förståelsen till nämnder, styrelser och förvaltningar.

Det är ett begrepp som är så stort att det går att tolka på många olika sätt och då blir det problematiskt, för då vet man egentligen inte riktigt vad det är man vill med det. Om man då ska arbeta med ett sådant här begrepp så måste man någonstans skapa en gemensam förståelse för vad är det vi menar, annars blir det väldigt svårt att landa det. (...) Jag har kanske framför allt arbetat med just förståelsebiten. Hur ska vi förstå det här begreppet? (Tjänsteperson 2)

Arbetet med att skapa en gemensam och mer konkret förståelse för vad tillsitsbaserad styrning är har emellertid inte varit utan problem, vilket en av tjänstepersonerna menar visar på nödvändigheten av deras arbete. Inom regionen florerar fortfarande skilda uppfattningar om vad tillsitsbaserad styrning är och det finns olika förväntningar och olika uppfattningar om huruvida tillsitsbaserad styrning är en bra idé att införa i regionens verksamheter. Vissa menar att tillsitsbaserad styrning handlar om ökat professionellt handlingsutrymme medan andra befarar att det innebär "fritt valt arbete". En del ser tillsitsbaserad styrning som något diffust. De olika förståelserna medför att vissa är positivt inställda till konceptet och dess införande medan andra är negativt sinnade och befarar problem.

Ja, jag har bland annat hört att det (...) förknippas med fritt valt arbete – "nu ska alla få göra som de vill" – till att det snarare kanske uppfattas som

att det handlar om att professionen ska få ökat handlingsutrymme, till att det uppfattas som någon typ av styrning, fast det är diffust vad det skulle vara. Så att det förstås på många olika sätt. Och beroende på hur man förstår begreppet så tycker jag också att det leder till att man faktiskt får antingen en positiv eller negativ bild av det. Därför känns det som att det finns de som omfamnar begreppet väldigt mycket och tycker det är jättebra och så finns det de som tycker att det är ett begrepp som är helt meningslöst och till och med dåligt. (Tjänsteperson 2)

En del i arbetet med att sprida förståelse för tillitsstyrning har varit att ha dialoger med politiker i nämnder och styrelser om innebörden av tillitsstyrning. Dialogerna har bland annat handlat om tänkbara förändringar av antalet politiska mål, målens detaljeringsgrad och uppföljningsprocessen. Den klassiska frågan om att politikerna ska hålla sig borta från "hur-frågor" har diskuterats. En del tankar har redan fått genomslag, såsom att "vi har inte 150 prioriterade mål längre". Men dialogerna har även berört betydelsen av att anlägga ett helhetsperspektiv på målsättningsarbetet så att inte ambitiösa mål för en verksamhet ger negativa konsekvenser för en annan.

Det här med att sätta mål på en övergripande nivå och inte hur-mål. Det är lätt att man fastnar i "vi måste minska väntetiderna till akuten." Att bara fokusera på en del av problemet kan riskera att vi rubbar andra delar av systemet. Fokus bör istället vara att öka tillgängligheten för alla patienter men till rätt vårdnivå. (Tjänsteperson 1)

Det har som sagts mer handlat om en gemensam förståelse på en övergripande nivå i termer av "innebär det här [tillitsstyrning] att vi ska tänka annorlunda kring våra styrnings och ledningsprocesser?" Till exempel kring hur vi följer upp eller kring hur vi bereder ärenden, eller andra områden. (Tjänsteperson 2)

Ett exempel på förändring, enligt en av tjänstepersonerna, är att hälso- och sjukvårdsnämnderna i sina mål- och inriktningsdokument har avvaktat med att inkludera indikatorer för att först ha en dialog med sjukhusförvaltningarna.

Men en sak som man kom fram till var att man i mål- och inriktningsdokument, där man satte indikatorer, faktiskt skulle vänta lite med att sätta indi-

katorer och snarare dialogisera och samskapa dem tillsammans med förvaltningarna. Det var en sådan sak som man började ändra. (Tjänsteperson 2)

I uppföljningsarbetet betonas också dialog men därtill att fokus ska ligga på helheten och inte på detaljer och att politik och förvaltning ska sträva efter ett gemensamt ansvarstagande och undvika ett ”syndabockstänkande”.

Intervjuare: vad är det politiken ska göra annorlunda som en följd utav tillitsbaserad styrning? Respondent: Framför allt har vi fokuserat på uppföljningen, att uppföljning sker på helhet och i dialog och inte hamna ner i detaljer, vilket politiken ofta gör. (...) Många har kommit väldigt långt i förståelsen när det gäller just det här med att se på helhet, att ha dialog och så. (Tjänsteperson 1)

En annan del av tillitsstyrningen i regionen, och kanske den som betonas mest i de styrande dokumenten, är ambitionen att minska detaljstyrningen, särskilt av verksamhetscheferna. Enligt intervjupersonerna kan en del omorganisationer och andra förändringar som regionen genomfört kopplas samman med större handlingsutrymme och utökade befogenheter till verksamhetschefer, men det innebär inte nödvändigtvis att detaljstyrningen av dem minskat. Ett exempel som nämndes var att ett par sjukhus hade infört en plattare organisation som förändrar verksamhetschefernas befogenheter.

På SÅS [Södra Älvsborgs Sjukhus] har man för ett år sen kapat ett chefsled och gjort verksamhetsområdena större men med färre led. Då har man sett det som en del i att öka den tillitsbaserade styrningen genom att det finns mer befogenheter för första linjens chefer. Liknande omorganisation ser vi nu på SkaS [Skaraborgs Sjukhus] och då kopplar man nog det här till tillit, kanske utan att diskutera så mycket vad det faktiskt innebär. (Tjänsteperson 1)

Ett annat exempel var inrättandet av så kallade samordningsråd som innebär att verksamhetschefer för samma verksamheter på olika sjukhus fått i uppgift att samordna det koncerngemensamma arbetet inom verksamhetsområdena och vara stöd till hälso- och sjukvårdsverksamhetens koncernledning. Ambitionen är att samordningsråden ska bidra till att stärka likvärdigheten i den vård som erbjuds regionens invånare, utveckla vårdkvaliteten och förbättra tillgängligheten. Införandet av samordningsråd kan knytas till större ansvar, handlings-

utrymme och tillit till verksamhetschefer och professioner men också till ett arbete med att ställa om och framtidsanpassa hälso- och sjukvården.

Jag ska inte säga att den utvecklingen [samordningsråden] egentligen är kopplad till skrivningen i budgeten [om tillit], utan det är snarare en utveckling som handlar om en omställning inom hälso och sjukvården, som också ligger i linje med hur man tänker kring att hälso och sjukvården ska fungera framåt. (...) Det går i linje med idén om att mer makt, ansvar och befogenheter ska ut i verksamheten. (Tjänsteperson 2)

Eftersom samverkansråden spänner över sjukhusförvaltningarna innebär de en utmaning av linjeorganisationerna.

Den här maktförskjutningen till samordningsråden som vi har pratat om är väldigt intressant. Det kommer att rubba balansen lite. (Tjänsteperson 1)

Vissa synpunkter har riktats mot att förändringarna bara rymmer en del av det tankegods som brukar förknippas med tillitsbaserad styrning och ledning. En av de intervjuade menade att förändringarna i och för sig innebär större ansvar och handlingsutrymme för verksamhetscheferna, men undrade var frågorna om inflytande, delaktighet, medskapande, inlyssnande, dialog och inkludering hade tagit vägen, även när det gällde förändringarna i sig.

Begreppet [tillit] används flitigt i organisationerna när man gör den här typen av omorganisationer, och man använder det som ett argument för att flytta ner befogenheter, och det är helt rimligt. Någoting som vi kanske saknar är hur man på ett tydligt sätt koppar tillitsbegreppet till delaktighet och inflytande och medskapande. (...) Och där finns väl ett litet skav, att man kopplade begreppet väldigt tydligt till mandat som går ner i form av ett chefsled som försvinner, men att man tappar andra viktiga delar som dialog och transparens som skapar förutsättningar för tillit. (Tjänsteperson 1)

En tredje aktivitet som kan kopplas samman med tillitsstyrningen i regionen är den så kallade administrativa prövningsrätten. Med ”prövningsrätt” avses att medarbetare kan begära att ändamålsenligheten i en administrativ rutin, ett styrdokument eller en mätning ska prövas av en högre instans som avgör om den ska finnas kvar. Prövningsrätten innebär att medarbetare ges möjlighet att

involvera sig i förbättringsarbete genom att påtala icke värdeskapande administration och styrning. Av särskilt intresse är sådant som skapar frustration, försämrar arbetsmiljön och skulle kunna förenklas eller kanske tas bort helt. Enligt en av de intervjuade (tjänsteperson 1) speglar initiativet också en frustration över en växande och resurskrävande administration och att antalet administratörer ökar i regionen.

Vid tidpunkten för intervjun hade den administrativa prövningsrätten funnits i 1,5 år och cirka 80 ärenden mottagits. Intressant nog hade få ärenden handlat om frustration över styrning i form av att behöva mäta och rapportera siffror som det inte var någon nytta med.

"Jag trodde att mycket skulle handla om att man följdes upp på mycket på siffor, att man ska rapportera in siffror till ingen nytta, men det var inte mycket sådant, utan snarare mycket fokus på praktiska saker i vardagen som krånglar." (tjänsteperson 1)

Istället hade ärendena handlat om krångel och ineffektivitet i samband med vårdadministration, till exempel krångliga journalsystem, att fortfarande tvingas använda fax och pappersblanketter och mycket administration kring bemanning och behörigheter. Ärenden handlade också om frustrationer över störmoment såsom att datorn är trasig och tonern är slut i skrivaren och om att personalen behövde stöd för att veta vart de skulle vända sig med vissa frågor. Ett mindre antal ärenden berörde problem som faktiskt behövde hanteras på en högre nivå, exempelvis om kvitton skulle hanteras på papper eller inte. Enligt intervjupersonen var ett stort värde med den administrativa prövningsrätten att det fanns en instans dit frustrerad personal kunde vända sig.

Det stora värdet är att det finns en kanal för människor att höra av sig. Det är mycket som de upplever som krångligt och de har lite makt att förändra. (Tjänsteperson 1)

I jämförelse med arbetet med administrativ prövningsrätt föreföll tillsitsstyrningen i form av förändrad politisk målstyrning och minskad detaljstyrning ha mött större implementeringssvårigheter.

Jag kan inte egentligen svara på om man i verksamheterna upplever att man detaljstyrs mindre. Jag tror inte det, faktiskt. Min upplevelse är nog inte att man upplever att man detaljstyrs mindre i dag. (Tjänsteperson 2)

Bara att de [politikerna] har en dialog och att de väcker tanken kring tillit, det räcker inte. Nu måste det också på något vis bli någon action av det, i deras nya roller, och där är vi inte riktigt än. (Tjänsteperson 1)

En tydlig indikation på implementeringsproblem är att regionens revisionsenhet har kritiserat regionstyrelsen och två utvalda sjukhusstyrelser för att inte ha "vidtagit tillräckliga åtgärder för att styra och förbereda verksamheten för en mer tillitsbaserad styrning (Revisionsenheten, 2020, s. 2). Detta trots att regionfullmäktige "i 2021 års budget, liksom 2020 års budget, varit tydlig med att tillitsbaserad styrning ska införas i hälso- och sjukvården" (Revisionsenheten, 2021, s. 2). Revisionsenheten pekar på att regionstyrelsen inte har kommit tillräckligt långt med att konkretisera på vilket sätt tillitsbaserad styrning ska införas och att flera av sjukhusen upplever svårigheter i hur tillitsbaserad styrning ska implementeras (Revisionsenheten, 2021, s. 2). Intressant nog förefaller revisionsenheten dessutom ifrågasätta den grundläggande premissen att välfärdens yrkesutövare är detaljstyrda.

Vår bedömning är att många av välfärdens yrkesutövare, inte minst inom hälso- och sjukvården, har ett stort friutrymme i sin vardag och att professioner ofta bygger på en stark informell styrning, där insyn och detaljstyrning i verksamheten saknas. Med beaktande av detta menar vi att det kan finnas skäl att mer konkret beskriva vari dagens brister framförallt finns vad gäller tillitsbaserad styrning inom organisationen. (Revisionsenheten, 2021, s. 2)

Förslagen från revisionsenheten både 2020 och 2021 är att regionstyrelsen konkretiserar hur detaljstyrningen ska ersättas av tillitsstyrning och säkerställer att det finns förståelse och samsyn i styrelser och nämnder om vad TBSL innebär.

En svårighet i sammanhanget är att det arbete som ändå har gjorts med att utbilda nämnder och styrelser för att skapa förståelse och samsyn om innebörden av TBSL i någon mån är ogjort eftersom en ny politisk organisation tas i bruk efter årsskiftet. Det innebär att de dialoger om TBSL som hållits med beställarnämnder och utförarstyrelser om hur de kan arbeta tillitsorienterat,

även sinsemellan, inte längre är aktuella. Därtill innebär en ny mandatperiod att nya politiker anländer som måste utbildas. I viss utsträckning börjar därmed arbetet med att utbilda och skapa samsyn om begreppet på politisk nivå om.

Intervjuare: Har detta institutionaliserats på något sätt, det här nya förhållningssättet? Respondent: Nej, utan det har varit framför allt dialoger i olika politiska nämnder, så vi har framför allt haft dialog på nämndnivå, och där har de kommit lite olika långt. Det är både i grupp och personligt. Sen byts alla ut nu. (...) och det blir nya politiker och nya politiska uppdrag. Så mycket kommer kastas upp i luften. Många politiker har fått lite tankar kring tillit men det kan också ha tolkats på lite olika sätt. Det känns som att det blir en nystart efter årsskiftet, och en nystart också med möjligheten att erbjuda den här utbildningen till alla nya politiker. (Tjänsteperson 1)

Nu ändrar sig ju den politiska organisationen, så att exakt hur vi ska jobba med det här framåt, det är lite oklart just nu. (Tjänsteperson 2)

Detsamma gäller även i någon mån förvaltningen eftersom regionens koncernkansli har omorganiserats och en ny regiondirektör tillträder vid årsskiftet. Enheten som hade uppdraget att arbeta med tillitsstyrning avvecklades våren 2022 och ansvaret fördelades på två andra enheter.

Allt är paus på grund av ny organisation och ny ledningsgrupp. [Regiondirektören] som slutar. Så jag tror ingen går i bräsch och säger att det här ska vi jobba med, utan nu är allt på paus till nya organisationen. (...) Hur man sedan på tar det här vidare på Koncernkontoret, det är jag inte helt säker på. (Tjänsteperson 1)

En annan orsak till att implementeringen av tillitsstyrning drar ut på tiden är att det är svårt att hitta en nivå på styrningen som signalerar tillit samtidigt som det finns andra prioriteringar som kräver en styrning som åtminstone i vissa avseenden signalerar motsatsen. Ett typexempel är att det inom regionen är stort fokus på tillgänglighet och produktion och att det kräver mål, mätningar och någon form av ansvarsutkrävande.

Vi har tillitsstyrning, men vi har också väldigt hårda produktionskrav som finns i organisationen och produktionskrav tenderar bli att man mäter "hur

många” och hur många brukar inte vara så förenligt, kanske, med just tillit. Att mäta hur många är inte i alla avseenden så förenligt med hur man ska tänka kring tillitsstyrning. Och vi står hela tiden i de här målkonflikterna. (Tjänsteperson 2)

Motsvarande problematik möter ansträngningarna att förverkliga en mer tillitsorienterad resursfördelning i form av att tona ner detaljstyrande ersättningsmodeller och köp-sälj och öka förekomsten av anslagsfinansiering.

En av tjänstepersonerna ser att det finns mer framkomliga vägar än att ”nu ska vi implementera tillit”. Hon menar att det tankegodt som tillitsbaserad styrning vilar på istället bör integreras med annat utvecklingsarbete, såsom de genomförda organisationsförändringarna och pågående arbete med kunskapsstyrning, kvalitetsstyrning och organisationskultur.

Det är inte så att det här har gjorts till ett frikopplat projekt som ska implementeras vid sidan av organisationen och säga att ”nu har vi gjort de här förändringarna i tillitens namn”, att vi har kört någon sådan här jättedrive kring ”nu ska vi implementera tillit”. Utan snarare har det varit att se hur detta kan bli ett perspektiv i den vanliga verksamhetsutvecklingen. Så skulle jag säga. Så det har inte lagts som ett vid sidan-av spår. (Tjänsteperson 2)

Hon medger dock att åtgärder måste vidtas för att det inte ska bli oklart och förvirrande att olika begrepp används för i stort sett samma sak.

Sammanfattningsvis konstateras att Västra Götalandsregionen har anammat konceptet tillitsbaserad styrning och ledning och kopplar det till förändrad politisk styrning, mindre detaljstyrning av medarbetare, med särskilt fokus på verksamhetschefer och administrativ prövningsrätt. Med undantag för det sistnämnda noteras trögheter i implementeringsarbetet som går att knyta till komplexiteten i begreppet i sig men också till svårigheter att införa något nytt i en stor organisation under en turbulent tid.

Kombinationen av komplex organisation och komplext begrepp skapar inte förutsättningar för att det ska gå att göra någonting snabbt. (Tjänsteperson 2)

Diskussion

Fallstudierna ger ytterligare insikter om adoption och implementering av TBSL. När det gäller adoption, i bemärkelsen vad TBSL har börjat att utvecklas till, indikerar fallen tillsammans med dokumentstudien att TBSL kan delas in i fem beståndsdelar: målstyrning, operativ autonomi, reducerad administrativ belastning, anslagsfinansiering och ”principförverkligande”. Fallen visar också att de fem beståndsdelarna möter olika implementeringsutmaningar.

Målstyrning är kanske det tydligaste uttrycket för TBSL, så som det har kommit att utvecklas i praktiken. Det framgår både av budgetdokumenten och fallstudierna. Det handlar inte om att införa målstyrning, eftersom det redan har tillämpats länge i de allra flesta kommuner och regioner, om inte alla. Förändringen handlar om en ny tillämpning som i vissa avseenden ligger närmre det målstyrningsideal som kom i slutet av 1980-talet men som inte har kommit att praktiseras. I den nya målstyrningen ska många och detaljerade mål ersättas av få, övergripande och långsiktiga. Förvaltningen är tillitsvärdig och behöver inte detaljstyras utan kan ges ett större handlingsutrymme och följas upp mindre kvantitativt och mer kvalitativt. Fastställande av mål liksom uppföljning av måluppfyllelse sker i dialog och med brett deltagande. Just företeelsen dialog är särskilt betonat i de studerade fallen. Det finns alltså inga tecken på att målstyrning som styrform håller på att offras på tillitsstyrningens altare, vilket har befarats (jämför Bjurström, 2021). I fallstudierna ifrågasätter ingen att politiska mål är grunden för regionens eller kommunens styrning.

På detaljnivå framträder vissa skillnader och olika uppfattningar om den nya målstyrningen. Framtiden får utvisa i vilken utsträckning indikatorer på måluppfyllelse ska bestämmas i förväg, om dessa ska ha bestämda målnivåer och om övergripande måluppfyllelse ska visualiseras, exempelvis med trafikljus, eller om uppföljningen i större utsträckning ska vara kvalitativ. Just skillnader i uppfattning mellan förespråkare för kvalitativ och kvantitativ planering och uppföljning är ett kvarvarande implementeringshinder mot den nya målstyrningen och ett exempel på att det finns olika åsikter om innebörden av att styra och leda med tillit. Särskilt i kommuner och regioner där det är långa väntetider eller finns andra uppmärksammade verksamhetsproblem kan det vara

svårt för den politiska nivån att avstå från att formulera konkreta tillgänglighetsmål och produktionskrav. Det kan också finnas farhågor på den politiska nivån att alltför stort inflytande lämnas över till den administrativa nivån. I den mån det har varit möjligt att övertyga politiker och tjänstemän om att förändra målstyrningen kan arbetet ändå stanna upp i samband med val, omorganisationer eller byte av tjänstepersoner på strategiska positioner. Den nya målstyrningen är inte institutionaliserad och kan därför gradvis försvinna från agendan (Colyvas & Jonsson, 2011).

Operativ autonomi är målsättningen för det TBSL-märkta arbete som syftar till att öka handlingsutrymmet för medarbetare och första linjens chefer och öka deras benägenhet att ta initiativ och ansvar. I dokumentstudien framträdde ambitionen hos de kommuner och regioner som strävade efter TBSL i interna relationer på lägre hierarkisk nivå. I fallen noterades sådana ambitioner främst i Grästorps kommun och i Västra Götalandsregionen. Operativ autonomi kan kopplas samman med att minska detaljstyrning, delegera och decentralisera, att säkerställa tillitsvärdighet genom noggrann rekrytering, utbildning och kompetensutveckling och att öka viljan till att ta på sig mer ansvar genom att arbeta med ömsesidig tillit, relationsbyggande och medledarskap. Den bakomliggande idén är att brukare får bättre service om chefer och medarbetare kan och vill vara flexibla.

Flera utmaningar finns emellertid när det gäller att förverkliga större operativ autonomi. En handlar om att få ett brett deltagande av medarbetarna, vilket är långt ifrån en självklarhet. Här handlar det om att förbereda medarbetarna, säkerställa att de upplever att de har rätt kompetens för uppgiften och att se till att de känner tillit till sina chefer och de givna förutsättningarna. En annan utmaning handlar om att komma till en gemensam uppfattning om hur stor autonomi ska vara. Det förefaller som att det finns olika uppfattningar hos medarbetare och chefer om hur stort handlingsutrymmet ska vara och hur mycket kontroll som ska finnas kvar. En tredje utmaning är hur chefer med stora kontrollspann ska klara av att utveckla och stödja medarbetarna i deras medledarskap, inte minst i verksamheter som kännetecknas av hög personalomsättning. Omsättning på personal på chefsnivåer är för övrigt också ett problem eftersom det innebär att nya ledande personer måste sättas in i arbetet med ökad operativ autonomi. Eftersom ökad operativ autonomi inte är institutionaliserat ännu – i normer och strukturer så som lagstiftning - är risken att falla tillbaka i gamla arbetsformer konstant närvarande.

En beståndsdel i det TBSL-märkta utvecklingsarbetet som noterades i Ale, Grästorp och Västra Götalandsregionen var att försöka *reducera den administrativa belastningen*, inte minst på första linjens chefer men även på andra aktörer. Det handlar vanligen om att befria chefer från att arbeta med rapportering i olika system med hänvisning till att nyttan inte överväger kostnaden. Initiativen förefaller lovvärda eftersom de har sin grund i lokalt vunna erfarenheter om att belastningen på cheferna helt enkelt inte är försvarbar när de sätts i relation till värdet av rapporterna. Det kan också handla om initiativ som den administrativa prövningsrätten i Västra Götalandsregionen där syftet är att eliminera onödigt arbete, inte minst dubbelarbete, och irritationsmoment för medarbetarna. Det förefaller väl genomtänkt att problemen påtalas nedifrån och upp eftersom det innebär att det är den operativa nivåns upplevelser som styr förändringarna.

Det påbörjade arbetet i Ale med att avveckla köp-sälj och ifrågasättandet i Västra Götalandsregionen av beställningar, prestationsfinansiering och köp-sälj vittnar om ett ökat intresse för förenklad resursfördelning och återgång till *anslagsfinansiering*. Intresset för förändringen vilar på erfarenheter av att marknadsinspirerade resursfördelningsmodeller är resurskrävande att administrera och leder till inomorganisatorisk osämja när internpriser och beställningar förhandlas. I bakgrunden skymtar även ett antagande om att marknadslika produktionsincitament är onödiga eftersom det går att lita på att alla aktörer har en vilja att maximera välfärdsproduktionen per insatt skattekrona. Anslagsfinansiering är den beståndsdel av TBSL som är närmast kopplad till den problematisering av styrning som gjordes när tillitsbaserad styrning aktualiserades i mitten av 10-talet, det vill säga att prestations- och aktivitetsbaserade ersättningsmodeller kan styra fel, särskilt inom hälso- och sjukvården. Men med tanke på hur stark kritiken för några decennier sedan var mot resursfördelning utan produktionsincitament (Kastberg & Siverbo, 2007) och att ganska nedslående resultat av att avveckla prestationsfinansiering har noterats i Region Skåne (Ellegård & Glenngård, 2018) finns det all anledning att följa återinförande av anslagsfinansiering noga.

Ytterligare en beståndsdel av TBSL är det arbete och den energi som läggs på *principförverkligande*, det vill säga att få verksamheter i kommuner och regioner att leva upp till de principer om helhetssyn, samverkan, medborgarfokus, brukarfokus, öppenhet och långsiktighet som Tillitsdelegationen menar konkretiserar TBSL (Bringselius, 2021a). I fallen syns principerna tydligast i Västra Götalandsregionen, och i någon mån i de övriga fallen, men mest framträdande är de i budgetdokumentens definitioner av TBSL. Ungefär hälften av

kommunerna och regionerna som definierar TBSL kopplar samman det med principerna.

Problemet är att det på det hela taget är vagt hur principerna ska förverkligas. Det finns idéer om att det ska ske genom att utveckla den inomorganisatoriska dialogen, men det är inte ovanligt att förverkligandet inte får mycket mer vägledning än rena uppmaningar av typen ”helhetssyn och samverkan ska präglade verksamheten” så som i Västra Götalandsregionen. Det kvardröjande intrycket är att principerna inte är någon särskilt bra konkretisering av TBSL och att det föreligger en missuppfattning om vad TBSL *är* och vad det ska *leda till*. I den ursprungliga problembeskrivningen ansågs TBSL behövas eftersom traditionell styrning bland annat försvårade ”principerna”, det vill säga helhetssyn, samverkan, medborgarfokus, brukarfokus, öppenhet och långsiktighet. Principerna var alltså något som skulle förbättras eller värnas genom förändrad styrning. Sedermera tappade Tillitsdelegationen fokus på styrning och kom istället att beskriva TBSL som det som det skulle leda till. Principerna är givetvis viktiga men de är inga nyheter utan ambitioner som kommuner och regioner har haft under flera decennier. Kommuner och regioner förefaller ha förlorat mycket tid på att bringa klarhet i innebörden av principerna när fokus borde ha placerats på hur styrning kan stödja eller i alla fall inte omöjliggöra förverkligandet av principerna.

Slutsatser och avslutande reflektioner

Löneenheten är ett samarbete mellan Kommun A, Kommun B och Kommun C. Det har gått väldigt många år sedan forskare började problematisera styrningen i den offentliga sektorn och ganska många år sedan journalister gjorde problematiken känd för en bredare publik, vilket öppnade ögonen för att styrning som utformas och används fel kan leda till förtida död på sjukhus, förlorad syn för ögonpatienter, fusk med redovisning, ”pinnjakt” och tidsödande byråkratiarbete för professionella. För ungefär åtta år sedan etablerades begreppet tillitsbaserad styrning och ledning som en potentiell lösning på problematiken. Hur har det egentligen gått sedan?

Ett sätt att närma sig frågan är att besvara de tre frågor som ställdes inledningsvis i rapporten:

- Hur vanligt är TBSL i kommuner och regioner?
- Vad är TBSL i kommuner och regioner?
- Hur går det med implementeringen av TBSL i kommuner och regioner?

Den här studien bekräftar och kompletterar tidigare forskning som visat att TBSL är vanligt i kommunsektorn. Studien visar att en hög andel av kommunerna och en ännu högre andel av regionerna har adopterat, det vill säga tagit till sig, TBSL. Exakt vad de har adopterat skiljer sig emellertid åt, liksom hur långt de har kommit i införandet. I praktiken förefaller TBSL ha fem beståndsdelar – målstyrning, operativ autonomi, reducerad administrativ belastning, anslagsfinansiering och ”principförverkligande” – varav vissa kommuner och regioner har tagit till sig fler och andra färre. Ett viktigt påpekande är att beståndsdelarna ofta endast är adopterade och begränsat införda. Skälet till det är olika implementeringsproblem, som varierar beroende på vilken TBSL-beståndsdel det handlar om.

Den utan tvekan största framgången för TBSL är spridningen, men därutöver finns mer moderata framgångar såsom att TBSL har bidragit till insikten om att styrning har en kostnadssida, att ett kostnads-nyttotänkande är nödvändigt, att styrning kan styra fel och att en del styrning och styrningsrelaterat arbete är onödigt. Det är också noterbart att förväntningarna fortfarande är höga. TBSL kopplas samman med flera centrala förbättringar såsom flexibilitet, motivation, tidsbesparing, innovation, effektivitet och större brukarnytta. De höga förväntningarna är med största säkerhet en viktig förklaring till spridningen. Den ståndaktighet som kommuner och regioner har visat i samband med införandet av TBSL är också värd att nämnas. Det finns ännu inga tecken på att populariteten viker trots att införandet av allt att döma inte har varit lätt. Kanske beror det på att förväntningarna fortfarande är stora men också på att det har rapporterats en del framgångar, om än mest i anekdotisk form. Mindre arbete med rapportering, stärkt arbetsgivarvarumärke och högre effektivitet och kvalitet är fördelar som har nämnts. Annat som uppskattats av många är ”den nya” målstyrningen.

Ett mer nedslående perspektiv på ”hur det har gått sedan” ger svårigheterna med implementeringen. Studien visar att en majoritet av TBSL-adoptörerna har ganska låga ambitioner med vad som ska införas och inte har kommit särskilt långt i införandet. Problematiken är åtminstone delvis sammankopplad med Tillitsdelegationens svårbegripliga definition, deras abstrakta förslag och betoning på principer istället för bibehållet fokus på styrning, som var huvudbegreppet i den ursprungliga problembeskrivningen. Ett svårbekämpt intryck är att en del kommuner och regioner har fattat beslut om att införa TBSL utan att egentligen veta vad de ska införa. Att så få kommuner och regioner explicit har definierat vad de menar med TBSL stöder intrycket. Att det har varit svårt att konkretisera TBSL kan knytas till att det aldrig avgränsades vilka relationer det var avsett för utan, till synes, behövdes i alla verksamheter och alla interna och externa vertikala och horisontella relationer i hela den offentliga sektorn. Eftersom det inte går att vara konkret om något ska passa överallt har TBSL fått hållas abstrakt. Men, trots allt är det tvivelaktigt att alla relationer i alla verksamheter har problem med bristande handlingsutrymme och styrningsrelaterad byråkrati och nog kan det finnas relationer och verksamheter där TBSL inte passar. Måhända är det också talande att TBSL i låg grad har institutionaliserats i kommuner och regioner. Än finns inga tydliga indikationer på att TBSL har etablerats i strukturer och börjat bli för givet taget. Staten har inte fört in TBSL i relationen till kommuner och regioner och knappast någon lagstiftning har

ändrats som ökar medarbetares handlingsutrymme. TBSL förefaller inte heller vara något som är för givet taget på så sätt att det inte är ifrågasatt. Tvärt om är meningarna delade om konceptet, vilket flera fallstudier vittnar om.

En slutlig reflektion är hur lite av arbetet med TBSL som har varit förankrat i, och föremål för, forskning. På det hela taget är det höljt i dunkel vilka generella effekter TBSL för med sig, vilket i och för sig åtminstone delvis kan bero på implementeringsproblemen. Märkligare är att den problembeskrivning om styrning som var startskottet för TBSL inte granskats mer av forskare. Var de ursprungliga utgångspunkterna generellt sett korrekta eller baserades de på anekdotisk bevisföring? Var det, och är det, sant att den offentliga sektorn dignar under onödigt styrningsrelaterad byråkrati? Gör styrningen att professionella saknar handlingsutrymme för att göra ett gott arbete?

Trots dimmigheten har många bra idéer förts fram av Tillitsdelegationen och viktiga insikter har vunnits i de organisationer som arbetat med att gå från idé, förhållningssätt och principer till praktik. En god idé fortsättningsvis är att tona ner lättsålda och självklara begrepp som inte vägleder handling och istället öka konkretionen i vad som ska göras och vilka praktiker som är ändamålsenliga. Är det målstyrningen som ska utvecklas är det bara en omväg att kalla det tillitsbaserad styrning. En annan idé är att validera problembeskrivningarna som TBSL vilar på. Finns problemen och är de i så fall vanligare i vissa verksamheter och vissa relationer än i andra? Lösningarna kan med all säkerhet bli mer precisa och bättre om de inte ska passa överallt i hela den offentliga sektorn. En sista idé är att inrikta framtida forskning mindre på TBSL, även om det är ett intressant fenomen i sig, och mer på de konkreta beståndsdelarna, det vill säga målstyrning, operativ autonomi, reducerad administrativ belastning och anslagsfinansiering. En (mycket) utmanande hypotes är att ”principförverkligande” är det enda som skiljer TBSL-adoptörer från icke-adoptörer, för det är troligt att de fyra övriga beståndsdelarna är lika vanliga bland icke-adoptörer som TBSL-adoptörer. Hypotesen bör testas snarast i framtida forskning.

Referenser

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

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

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

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

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

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

BRINGSSELIUS, L. (2021a). Tillit. Introduktion till tillitsforskningen. I Bringseilius, L. (red), *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.

BRINGSSELIUS, L. (2021b). Tillitsbaserat ledarskap: Från pinnräknande till samskapande. Komlitt, Helsingborg.

- COLYVAS, J. A., & JONSSON, S. (2011). Ubiquity and legitimacy: Disentangling diffusion and institutionalization. *Sociological theory*, 29(1), 27-53.
- DENVALL, V. (2018). Innovation och participation – en fallstudie av Bostad först i Helsingborgs stad. I Bringselius, L. (red), *Styra och leda med tillit: forskning och praktik: forskningsantologi från tillitsdelegationen*, SOU 2018:38. Stockholm: Norstedts Juridik.
- ELLEGÅRD, L. M. & GLENNGÅRD, A. H. (2018). Att visa tillit genom val av ersättningsmodell – effekter av anslagsfinansiering i hälso- och sjukvården i Region Skåne. I Bringselius, L. (red), *Styra och leda med tillit: forskning och praktik: forskningsantologi från tillitsdelegationen*, SOU 2018:38. Stockholm: Norstedts Juridik.
- HASCHE, N., HÖGLUND, L., & MÅRTENSSON, M. (2021). Intra-organizational trust in public organizations—the study of interpersonal trust in both vertical and horizontal relationships from a bidirectional perspective. *Public Management Review*, 23(12), 1768-1788.
- HOLMBERG, SÖREN & ROTHSTEIN, BO (2020). Minskar mångkulturella samhällen den sociala tilliten? I Ulrika Andersson, Anders Carlander & Patrik Öhberg (red), *Regntunga skyar*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- HÅKANSSON, H. (2022). Contradictions of Ordered Trust: Trust-based Work and Conflicting Logics in Municipal Care. *Nordic Journal of Working Life Studies*. <https://tidsskrift.dk/njwls/article/view/130174>
- JOHANSSON, T. & SIVERBO, S. (2022). On the birth of a new design archetype: *Theorization of Trust-Based Control in the Swedish Public Sector*. Opublicerat artikelmanuskript.
- JOHNSEN, Å., SVARE, H., & WITTROCK, C. (2022). Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge: Mye hørt, men lite sett?. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 99(1).
- KASTBERG, G., & SIVERBO, S. (2007). Activity-based financing of health care—experiences from Sweden. *The International journal of health planning and management*, 22(1), 25-44.

KJEKSHUS, L. E. (2020). Ledelse og styring i helsesektoren – en balansekunst mellom tillit og kontroll. *Nordisk administrativt tidsskrift*, 97(1).

SCOTT, J. (1990). *A Matter of Record*. Cambridge: Polity Press.

SIVERBO, S. (2022). *Vad vi vet om tillitsbaserad styrning och ledning*. Göteborg: KFi-rapport nr 178.

SIVERBO, S., JOHANSSON-BERG, T., BENTZEN, T. Ø. & WINSVOLD, M. S. (2022). *Trust-based management in Scandinavia: cross-country survey evidence on municipal diffusion*. Opublicerat artikelmanuskript.

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

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

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

TORFING, J., & BENTZEN, T. Ø. (2020). Does Stewardship Theory Provide a Viable Alternative to Control-Fixated Performance Management. *Administrative Sciences*, 10(4), 86.

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

Appendix

Kommun/nivå	Definition
<i>Primärt högre nivå</i>	
Falkenberg	"Mål-, resultat- och tillsitsstyrning i Falkenberg innebär i korthet att kommunen arbetar med ett begränsat antal mål samt att tillit råder till professionen att föreslå indikatorer för uppföljning". S.6
Vadstena	"Kommunens nya styrmodell, tillsitsbaserad styrning, bygger på att nämnderna ska fastställa grunduppdrag och utvecklingsuppdrag inom sitt eget område". S.1
<i>Primärt lägre nivå</i>	
Dals-Ed	"Grundtanken bakom den tillsitsbaserade ledningsfilosofin är att professionerna, chefer och medarbetare, vet bäst vad som behöver utvecklas eller kvalitetssäkras utifrån verksamhetens grunduppdrag". S. 28
Lindesberg	"Tillsitsbaserad styrning och ledning innebär att minska onödig kontroll och detaljstyrning och att bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens för att skapa mer kvalitet i tjänsterna till medborgaren". S.6
Strängnäs	"Tillsitsbaserad styrning och ledning innebär att minska onödig kontroll och detaljstyrning och att bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens för att skapa mer kvalitet i tjänsterna till invånaren". S.8
<i>Både högre och lägre nivå</i>	
Alvesta	"Att styra med tillit innebär att ta tillvara på invånarens och medarbetarnas förmågor och engagemang, men också att utgå från invånarens, företagets, organisationens eller besökarens behov, för att skapa de bästa lösningarna utifrån uppdraget. Utmaningar och problem löses genom att prioritera och sätta tydliga mål. Utmaningen består i att stå upp för prioriteringarna, men i en allt mer föränderlig värld också vara redo att ändra och prioritera om. För att möta behoven och upplevelserna hos de vi finns till för har vi en helhetssyn i vår styrning där vi stimulerar samverkan inom och mellan kommuns verksamheter samt med andra aktörer. Varje enskild verksamhet bidrar till ett större sammanhang där vi sätter invånaren, företaget eller besökaren i centrum". S.4

Kommun/nivå	Definition
<i>Både högre och lägre nivå</i>	
Forshaga	<p>”En tillitsbaserad styr- och ledningsmodell bygger på att beslutsutrymmet flyttas ut till kärnverksamhetens frontlinje. Detta ger ökad flexibilitet, kvalitet och service i mötet med de vi är till för. En tillitsbaserad styr- och ledningsmodell bygger på dialog, mer delegering och mindre detaljstyrning. Detta i sig ger förutsättningar för gott medarbetarskap, ständiga förbättringar och kunskapsutveckling. Den politiska styrningen har större fokus på styrning genom prioriterade områden och uppföljningar genom dialoger, än i traditionella modeller. I en tillitsbaserad styr- och ledningsmodell är kommunikation och dialog mellan förtroendevalda och tjänstepersoner en röd tråd”. S.15</p>
Grästorps	<p>”Grästorps styr- och ledningsmodell bygger på de sju principerna för tillitsbaserad styrning där de tre övergripande områdena är; styrning, kultur & ledarskap samt organisering. Styrning handlar om att ge stöd och delegera, där de politiskt beslutade målen anger riktningen och i huvudsak följs upp genom dialog. Kultur och ledarskap handlar om att skapa en lärande organisation där energi, riktning, inre liv, utflöde och lärande är den process som skapar värde för de vi är till för. Organisering handlar i huvudsak om att ha helhetssyn i kommunens organisation för ett effektivt utförande och för att ge förutsättningar för god samverkan”. S.4</p>
Gävle	<p>”Vi definierar tillitsbaserad styrning i enlighet med Tillitsdelegationens definition där kultur och arbetssätt har fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov. Den tillitsbaserade styrningen och ledningen som vi definierar här är en utveckling av den värdegrund Gävle kommunkoncern sedan tidigare tagit fram som fokuserar på uppdraget, kvalitet, bemötande och samarbete. Varje beslutsnivå verkar aktivt för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren. Tillit i en stor organisation med fler än 8 000 medarbetare bygger på att det gemensamma målet är tydligt. Tydliga ramar, verksamhetsnära mål och mandat är en förutsättning. Lust och engagemang i uppdraget och möjligheter att få prova nya metoder likaså. (...) Tillit betyder inte fritt valt arbete, utan vi vill förstärka den egna såväl som organisationens kreativitet för att klara uppdraget i en utmanande tid. En kultur och ett ledarskap som främjar en tillitsbaserad organisation ska få en betydligt mer framskjuten roll samtidigt som styrningen via ekonomi, mål- och resultatstyrning ska bli mindre detaljerad och mer möjliggörande. Uppföljning är viktigt för att veta att vi är på rätt väg, men målet och vägen dit är viktigare.” s.9</p>

Kommun/nivå	Definition
<i>Både högre och lägre nivå</i>	
Region Gävleborg	"En ökad grad av tillitsbaserad styrning innebär att Region Gävleborg ska säkerställa att tillitsbaserad styrning och ledning ska omfatta och genomsyra hela verksamheten, från politiker till medarbetare. Medarbetarna ska ges ökade förutsättningar att göra ett bra arbete, att deras kompetens, kunskap och engagemang tas tillvara. Ledarskapet i Regionen ska inriktas på att visa tillit, inspirera och ge utrymme för medarbetarna att växa". S.41
Region Halland	"En tillitsbaserad styrning är en styrning som skapar långsiktighet och utrymme för effektivisering, utveckling och förnyelse. Genom att ge stort ansvar och visa tillit till nämnderna sätts fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv och där förtroendet för professionernas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet ansvarar för att skattemedel hanteras på bästa möjliga sätt inom givna ramar". S.26
Helsingborg	"Att styra med tillit betyder att vara tydlig med prioriteringar men att begränsa antalet styrsignaler, välja kontinuerlig dialog framför rapportering och att ha en helhetssyn vilket stimulerar till samverkan. I en tillitsbaserad styrning tar alla ansvar och får handlingsutrymme". S.7
Luleå	"Tillitsbaserad styrning och ledning handlar om styrning, kultur, ledarskap, arbetssätt och struktur med fokus på verksamhetens uppdrag och invånarnas behov där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga förtroende och tillitsfulla relationer samt att säkerställa förmåga, integritet och hjälpsvillighet". S. 10 "Luleå kommun har vägledande principer som sammanfattar vad tillitsbaserad styrning och ledning ska vara för oss. De nio principerna är: 1. Invånaren i fokus, 2. Positiva förväntningar, 3. Öppenhet och involvering, 4. Nära och samordnat stöd, 5. Delegera och skapa handlingsutrymme, 6. Se helheten, 7. Livslångt lärande, 8. God etik, 9. Långsiktigt hållbara lösningar". S.11
Oskarshamn	"Utgångspunkten är en mer tillitsbaserad styrning som innebär: Styrning med fokus på verksamhetens syfte och brukarbehov; Varje beslutsnivå verkar för helhetsperspektiv och samverkan; Tillitsfulla relationer. Den tillitsbaserade styrningen omfattar hela styrkedjan, från den politiska huvudmannen till medarbetaren ute i verksamheten". S.5

Kommun/nivå	Definition
<i>Oklar nivå</i>	
Region Gotland	"Region Gotland präglas av en tillitsbaserad kultur. Med det här målet vill vi förtydliga vikten av tillit. Den som ger ett uppdrag ska inte bara delegera uppgiften utan också ge den tillit/beslutandemakt som krävs för att fullgöra uppgiften". S. 18
Kungälv	"Tillit – är ett ledningsverktyg för framtidens offentliga sektor och Kungälv's kommun. Men vad innebär det? Den innebär värdegrundsarbete, bemötande, service, uppföljning, intern kontroll, ansvar och organisationsutveckling som kan medföra organisationsförändring samt fördjupat medarbetarskap och ledarskap". S. 147 "Modellen bygger på tillitsbaserad styrning med den definition och beskrivning som regeringens tillitsdelegation har tagit fram. "Tillit innebär inte att medarbetaren fritt kan välja vad hen ska arbeta med – utan bygger på samarbete inom tydliga ramar, med tydliga mål och mandat. Tillitsbaserad styrning förutsätter en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur och ledarskap." s. 158

Tabell A1. Definitioner av TBSL i kommunernas och regionernas budgetdokument.

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

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



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se