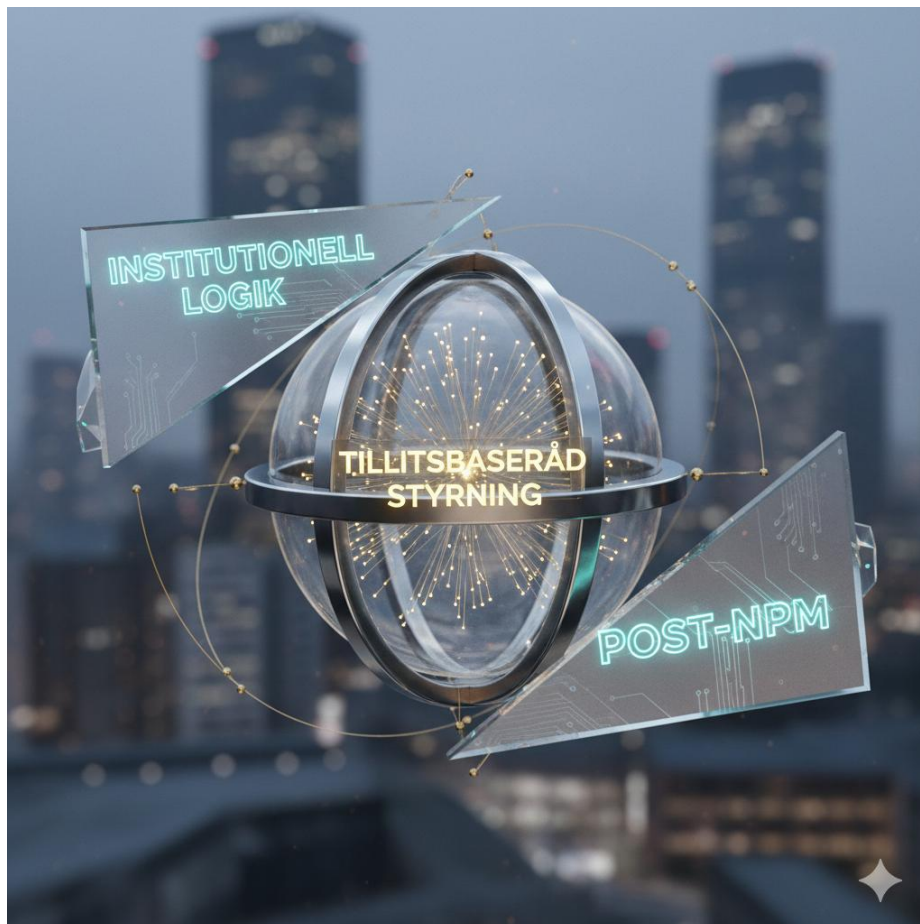


# Institutionell logik i en Post-NPM kontext



Av: Rajko Salatic

Handledare: Daniel Castillo

Södertörns högskola | Institutionen för Samhällsvetenskap

Magisteruppsats 30 hp

Ämne | Vårterminen 2025

Programmet för offentlig organisation och ledning



SÖDERTÖRNS HÖGSKOLA | STOCKHOLM  
sh.se

## Sammanfattning

**Titel:** Institutionell logik i en post-NPM-kontext - Tillitsbaserad styrning och ledning

**Introduktion:** New Public Management (NPM) har varit ett hett ämne sedan det lanserades i början av 1990-talet och det råder delade meningar om dess status idag. Vissa anser att NPM har dött ut medan andra anser att det dröjer sig kvar. Viss forskning tyder på att NPM har kompletterats av reforminitiativ som kallas post-NPM där begrepp som samverkan, öppenhet och tillförlitlighet är centrala. Det som kan betraktas som post-NPM i svensk kontext är den tillitsbaserade styrningen och ledningen.

**Ändamål:** Syftet med studien är att undersöka hur/vilka institutionella logiker samverkar i en post-NPM-kontext, dvs. tillitsbaserad styrning och ledning, och hur ett möjligt värdeskifte från NPM till post-NPM kan se ut i en svensk kontext. Detta görs genom teorin om institutionella logiker och reformvågor, som i sin idealiserade form utgör ett teoretiskt sammanhang som kan förklara viktiga aspekter av styrning inom offentlig förvaltning. Utifrån institutionella logiker kontrasteras viktiga aspekter av varje logik mot varandra, för att avgöra om det har skett ett värdeskifte från en logik till en annan och i så fall hur?

**Metod:** Studien använder kvalitativ textanalys, mer specifikt en idealtypanalys med en konventionell ansats genom att studera statens offentliga utredningar (SOU) och direktiv kopplade till Tillitsdelegationens arbete med Tillitsbaserad styrning och ledning.

**Slutsats:** Tillitsbaserad styrning är ett försök från regeringens sida, efter samråd med forskningen, att försöka bemöta kritiken mot tidigare styrning. Tillitsbaserad styrning är styrning som har starka inslag av professionell tillit, samtidigt som den kan vara en hybridform eftersom tillitsbaserad styrning innehåller aspekter av både NPM och post-NPM. Trots delegationens uppgift att skapa en ny styrningsidé är tillitsbaserad ledning och styrning mer en filosofi än ren praktik.

**Nyckelord:** Tillitsbaserad styrning och ledning, post-NPM, tillitdelegering, offentlig förvaltning

## **Abstract**

**Title:** Institutional logics in a post-NPM context- Trust-Based Governance and Management

**Introduction:** New Public Management (NPM) has been a hot topic since it was first launched in the early 1990s, and there are divided opinions about its status today. Some believe that NPM has died out, while others believe that it is lingering. Some research suggests that reform initiatives have supplemented NPM, called post-NPM, where concepts such as collaboration, openness, and reliability are central. Trust-based governance and management can be considered post-NPM in the Swedish context.

**Purpose:** The purpose of the study is to examine how/which institutional logics interact in a post-NPM context, i.e., trust-based governance and management, and what a possible value shift from NPM to post-NPM might look like in a Swedish context. This is achieved through the theory of institutional logics and reforms, which, in its idealized form, constitutes a theoretical context that can explain important aspects of governance within public administration. Based on institutional logics, important elements of each logic are contrasted to determine whether there has been a value shift from one logic to another and, if so, how?

**Method:** The study employs qualitative text analysis, specifically an ideal type analysis with a conventional approach, by examining the State's public investigations (SOU) and directives related to the Trust Delegation's work on Trust-based governance and management.

**Conclusion:** Trust-based governance is an attempt by the government, after consultation with research, to try to counter the criticism of previous governance. Trust-based governance is governance that has strong elements of professional trust, while at the same time, it can be a hybrid form because trust-based governance contains aspects of both NPM and post-NPM. Despite the delegation's task of creating new governance idea, trust-based management and governance is more a philosophy than pure practice.

**Keywords:** Trust-based governance and management, post-NPM, Trust Delegation, public administration

## Innehåll

1	Introduktion	6
1.1	Problemformulering	8
1.2	Syfte och frågeställningar	9
1.3	Tillvägagångssätt och begränsningar	9
1.4	Tidigare forskning	10
2.	Teori	13
2.1	Institutionella logiker	13
2.2	Ideala typer av institutionella logiker inom offentlig styrning	14
2.2.1	Offentlig logik (demokratisk-byråkratisk etos)	14
2.2.2	Ekonomisk logik (marknadsorienterad styrning)	15
2.2.3	Professionell logik	15
2.3	Syntes: Hur teorin används i analysen	16
3.	Metod	17
3.1	Forskningsstrategi	17
3.1.1	Kvalitativ textanalys	19
3.1.2	Analysmetod	20
3.1.3	Tillvägagångssätt	21
3.2	Urval och material	21
3.3	Kodningsprocedur	23
3.4	Tillämpning av idealtyper	24
3.5	Kodningsschema (översikt)	24
3.6	Reflexivitet och forskarens förförståelse	25
3.7	Validitet och reliabilitet	25
4.	Resultat	27
4.1	Introduktion	27
4.2.	Ekonomisk logik	27
4.2.1.	Mål och resultatstyrning	27
4.3	Byråkratisk logik	31
4.3.1	Demokratisk legitimering kontra "egen logik"	31
4.3.2	Ledningsbyråkrater	32
4.3.3	Decentralisering och nätverkskontroll	33
4.4	Professionell logik	35
4.4.1	Professionellt omdöme och tjänstemannaetik	35
5.	Analys	43
5.1	Ekonomisk logik: Förfining eller ersättning? (RQ1)	43

5.2 Demokratisk och byråkratisk logik	44
5.2.1 Decentralisering som institutionell omkonfiguration	44
5.2.2 Problemet med "ledningsbyråkrati"	45
5.3 Professionell logik	46
5.3.1 Professionell autonomi som begränsat utrymme för skönsmässig bedömning	46
5.3.2 Tjänstemannaetik: Hybridlogik eller logisk förvirring?	46
5.3.3 Kommunalt genomförande: Retorik kontra strukturell förändring	47
6. Diskussion	49
6.1 Tillitsbaserad styrning och forskning efter NPM	49
6.2 Teoretiska bidrag till institutionell logikforskning	49
6.3 Empiriska bidrag till svensk offentlig förvaltning	50
6.4 Konsekvenser för praktik och policy	51
6.5 Begränsningar och framtida forskning	51
7. Slutsats	53
7.1 Svar på forskningsfrågorna	53
7.2 Huvudresultat: Tillitsbaserad styrning som hybridreform	55
7.3 Kritisk reflektion	56
8. Referenslista	57

# 1 Introduktion

Den offentliga sektorn står ständigt inför en rad olika förändringar och utmaningar, det kan vara digitalisering, men även organisatoriska förändringar såsom effektivitet och de statliga värderingar som offentlig förvaltning ständigt utvecklar och arbetar mot. Den offentliga sektorn kännetecknas av en komplexitet och värdegrund som skiljer den från den privata sektorn.

Det ökande antalet privata aktörer inom det som tidigare präglade den offentliga sektorn har lett till ökad statlig granskning och kontroll, och den offentliga sektorn måste även hantera andra krav från omvärlden, såsom jämlikhet och frihet. Institutionell organisationsteori visar att organisationer ständigt strävar efter att imitera sin omgivning så mycket som möjligt. Pollitt och Bouckaert menar att det är möjligt att urskilja trender i styrningen av den offentliga sektorn, vilka kan kallas reformvågor. Trots återkommande reforminsatser förblir många av de underliggande styrningsproblemen olösta, särskilt de som rör administrativ överbelastning och försvagat professionellt utrymme för skönsmässig bedömning (Pollitt & Bouckaert, 2017, s.7–9).

Storslagna visioner och förhoppningar och drömmar om bättre tider föregår de flesta reformer inom offentlig förvaltning. Det som de flesta reformförsök har gemensamt är att de faktiska reformer som regeringar inför ofta skiljer sig från vad som presenteras för allmänheten, och att de tenderar att misslyckas, dvs. effekterna av dessa reformer avviker ofta från vad som var avsett. Reformförsök tenderar att vara ett populärt ämne, inte minst bland förvaltningarna i europeiska länder. Precis som alla andra trender tenderar de att vara något överdrivna och kännetecknas av "reformpropaganda" (Van De Walle et al., 2016, s.5–9).

Under de senaste tre decennierna har styrningen av den offentliga sektorn till stor del formats av New Public Management (NPM), ett reformparadigm som kännetecknas av marknadsorienterade principer som konkurrens, prestationsmätning, decentralisering och resultatbaserad styrning (Karlsson, 2017, s.33). NPM syftade till att förbättra effektiviteten genom att introducera privat sektors ledningsmetoder i offentligt finansierade organisationer, inklusive ekonomiska incitament, produktionskontroll och omformulering av medborgare som kunder. NPM, som först conceptualiserades av Christopher Hood 1991, blev gradvis den dominerande referensmodellen mot vilken reformer av den offentliga sektorns styrning har utvärderats (Hood, 1991, s.12).

Även om NPM ursprungligen var avsett att decentralisera beslutsfattandet, tyder forskning på att det ofta resulterade i ökad centralisering och detaljerad kontroll. Trots omfattande vetenskaplig uppmärksamhet är bevisen gällande NPM:s effektivitetsvinster fortfarande ofullständiga (Bhul, 2023, s.53–55). Dessutom har forskningen i allt högre grad lyft fram oavsiktliga konsekvenser såsom ökade administrativa bördor, minskad professionell autonomi och försvagad offentligt etos (Liff, 2014, s.475). Dessa konsekvenser utgör det kärnproblem som behandlas i denna studie: den växande obalansen mellan kontroll, effektivitetskrav och professionellt omdöme inom offentlig förvaltning.

Som svar på dessa utmaningar har alternativa styrningsmetoder framkommit inom ramen för post-NPM-reformer. Dessa metoder betonar samordning, samarbete och professionell tillit. I denna studie undersöks tillitsbaserad styrning som det centrala empiriska styrningsfenomenet genom vilket post-NPM-idéer artikuleras och operationaliseras i en svensk kontext.

## **Tillitstyrning**

I Sverige kulminerade kritiken mot NPM i regeringens inrättande av Tillitsdelegationen 2016. Delegationen fick i uppdrag att ta itu med de negativa effekterna av prestationsinriktad styrning, särskilt ökad administrativ börda och försvagad professionell autonomi. Den övergripande ambitionen med tillitsbaserad styrning var att förbättra förutsättningarna för yrkesverksamma att utföra högkvalitativt arbete och därigenom förbättra servicekvaliteten och arbetsmiljön (Regeringskansliet. 2016).

Tillitsbaserad styrning bygger på antagandet att aktörer som är involverade i tillhandahållandet av offentliga tjänster kan litas på att agera på ett rättssäkert, behovsdrivet, lämpligt och samhällsekonomiskt effektivt sätt (OECD. 2025, s.6). Tillitsdelegationens arbete innebar omfattande samarbete med forskare, arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner och regioner. Snarare än att fungera som ett teoretiskt ramverk behandlas tillitsbaserad styrning här som en empiriskt observerbar styrningsidé uttryckt genom policydokument och reforminitiativ (Nilsson & Landstedt, 2022, s.1377).

Skiftet mot tillitsbaserad styrning föregicks av initiativ som Innovationsrådet som inrättades 2011, vilket betonade öppenhet, medborgarengagemang och samarbete över sektorer. Styrning genom nätverk och partnerskap blev centrala begrepp. Rådet föreslog en styrningsmodell som syftar till att ge tjänstemän egenmakt och stärka deras roll i utvecklingsarbetet. Dessa initiativ visar sammantaget på en bredare förskjutning efter NPM,

bort från detaljerad kontroll, till att förlita sig på professionellt omdöme (Pihlajamaa et al., 2025, s.7).

Tillitsdelegationen, som inledningsvis fokuserade på den kommunala sektorn, utökades senare med sitt mandat till att omfatta även statliga myndigheter. Enligt Bringselius vilar tillitsbaserad styrning på tre kärndimensioner, kultur, styrning och arbetsorganisation, och vägleds av sju principer: tillit, användarfokus, öppenhet, delegering, stöd, samverkan och kunskap. År 2021 hade tillitsbaserad styrning blivit en uttrycklig prioritet i en majoritet av svenska kommuner. Samtidigt finns det begränsad konsensus om hur tillitsbaserad styrning bör tolkas och implementeras i praktiken, vilket ytterligare motiverar denna studie. Denna studie undersöker tillitsbaserad styrning som en manifestation av reformarbetet efter NPM och undersöker om den representerar ett substantiellt värdeskifte inom offentlig förvaltning, snarare än bara en retorisk justering (Bringselius, 2023, s.265).

## 1.1 Problemformulering

Statens ökande beroende av detaljerade kontrollmekanismer inom välfärdstjänster har bidragit till utökade administrativa krav, försämrade arbetsmiljöer och minskad utvecklingskapacitet. Yrkesverksamma ägnar alltmer tid åt dokumentation och rapportering, vilket återspeglar vad som har beskrivits som ett administrativt samhälle. Tillitsbaserad styrning har främjats som ett svar på denna utveckling, i syfte att motverka de oavsiktliga effekterna av icke-kommersiell premisshantering genom att utöka det professionella utrymmet för handlingsutrymme och minska onödig kontroll (Anxo, 2014, s.7-9).

Offentlig förvaltning kan förstås som formad av tre konkurrerande institutionella logiker: en ekonomisk (marknads) logik, en demokratisk/byråkratisk logik och en professionell logik (Hallonsten & Thomasson, 2025, s.32). Under NPM-eran blev ekonomisk logik särskilt framträdande, medan byråkratisk logik förstärktes genom reglering och ansvarsskyldighetsmekanismer. Enligt Lundquist har professionell logik jämförelsevis marginaliserats. Denna studie tar itu med denna obalans genom att undersöka hur institutionella logiker interagerar och potentiellt omkonfigureras inom en post-NPM-styrningskontext (Liff, 2014, s.476).

Konflikter mellan institutionella logiker är tydliga inom välfärdssektorer, inklusive utbildning och hälso- och sjukvård, där byråkratiska krav kan begränsa professionellt omdöme och försvaga den professionella identiteten. Även om varje logik medför inneboende begränsningar, är effektiv styrning beroende av att uppnå en balanserad

integration snarare än dominans av en enda logik. Under NPM har dock professionalism ofta formats externt genom lednings- och byråkratiska ramverk snarare än att komma inifrån själva yrkena (Hallonsten & Thomasson, 2025, s.29).

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Huvudsyftet med denna studie är att undersöka om tillitsbaserad styrning i en svensk kontext utgör ett värdeskifte från NPM till en starkare professionell logik inom offentlig förvaltning.

För att uppnå detta mål analyserar studien tillitsbaserad styrning genom perspektivet av institutionell logik och reformvågsteori, vilka tillsammans ger ett analytiskt ramverk för att förstå hur styrningsidéer uppstår, sprids och interagerar.

Forskningsfrågorna är:

- På vilket sätt utgör tillitsbaserad styrning ett värdeskifte från tidigare styrningslogiker?
- I vilken utsträckning är tillitsbaserad styrning i linje med andra strategier efter NPM-reformen?
- Hur samverkar institutionella logiker inom en post-NPM-styrningskontext?

## 1.3 Tillvägagångssätt och begränsningar

Tillitsdelegationen och dess efterföljande texter, tillsammans med kommunernas verksamhetsplaner, utgör de huvudsakliga källorna i studien. Dessa texter är strategiskt utvalda eftersom de utgör auktoritativa uttryck för styrningsideal och reformintentioner på både nationell och lokal nivå. Materialet anses därför lämpligt för att undersöka normativa värdeförändringar snarare än implementeringsresultat.

Det teoretiska ramverket är grundat i neoinstitutionell organisationsteori, med ett specifikt fokus på institutionell logik (Friedland & Alford, 1991, s.233). Offentlig förvaltning konceptualiseras som en arena där flera logiker interagerar och konkurrerar. Institutionella logiker, i idealtypisk form, fungerar som analytiska verktyg som strukturerar tolkning och analys (Meyer & Rowan, 1977, s.343).

Studien är begränsad till en svensk nationell och kommunal kontext och fokuserar uteslutande på styrningsidéer så som de uttrycks i policy- och planeringsdokument. Empiriska resultat, implementeringsprocesser och jämförande internationella perspektiv är uttryckligen undantagna från studiens omfattning.

## 1.4 Tidigare forskning

Tidigare forskning om offentlig sektorreform har identifierat flera övergripande utvecklingsvägar för styrning, med särskild tonvikt på uppkomsten, kritiken och omvandlingen av icke-kommersiella strukturer (NPM). Snarare än att presentera dessa utvecklingsvägar som idealtypiska modeller har senare forskning i allt högre grad fokuserat på deras empiriska konsekvenser, begränsningar och efterföljande reformåtgärder.

Tidig forskning om offentlig förvaltning betonade Weberiansk byråkrati som en hörnsten i modern samhällsstyrning och framhävde dess roll i att säkerställa laglighet, opartiskhet, förutsägbarhet och meritbaserad förvaltning (Weber, 1978, s.22). Byråkratisk styrning har visat sig bidra till rättssäkerhet och transparens, särskilt i välfärdsstater, och flera forskare har argumenterat för den fortsatta relevansen av byråkratiska principer för att skydda demokratiska värden. Forskning noterar dock också att överdriven formalisering och strikt regelförfarande kan begränsa flexibilitet och responsivitet i komplexa offentliga servicemiljöer (Weber, 1978, s.8; Olsen, J.P. 2006, s.13).

Från slutet av 1980-talet och framåt framträdde NPM som ett dominerande reformparadigm i många västländer. En betydande mängd forskning har undersökt NPM-reformer och funnit att de introducerade marknadsorienterade mekanismer som konkurrens, prestationsmätning, decentralisering och ledningskontroll (Hood, 1991, s.3; Pollitt & Bouckaert, 2017, s.27). Empiriska studier tyder på att även om icke-kommersiell prevention (NPM) bidrog till ökad transparens och tydligare ansvarsstrukturer i vissa sammanhang, så ledde det också till oavsiktliga konsekvenser. Dessa inkluderar organisatorisk fragmentering, ökad administrativ arbetsbelastning, försvagad professionell autonomi och svårigheter i samarbete mellan organisationer. Flera studier ifrågasätter om NPM har levererat de effektivitetsvinster som utlovats och pekar i stället på stigande transaktionskostnader och kontrollmekanismer (Christensen & Laegreid, P. 2011, s.128; Hood & Dixon, 2015, s.13).

Som svar på dessa utmaningar har forskningen i allt högre grad fokuserat på reformmetoder som går bortom traditionella NPM-principer. En sådan strömning belyser framväxten av nyweberianska statsreformer, som syftar till att kombinera byråkratisk legalitet och professionalism med utvalda ledningsverktyg från NPM (Pollitt & Bouckaert, 2017, s.8). Empiriska resultat tyder på att dessa hybridarrangemang försöker balansera effektivitet med demokratisk ansvarsskyldighet men ofta kämpar med att lösa underliggande spänningar mellan kontroll och professionellt utrymme för skönmässig bedömning (Olsen, 2006, s.19).

Olsen, "Maybe it is time to rediscover bureaucracy", s. 19.

På senare tid har forskare identifierat ett bredare skifte mot vad som vanligtvis kallas post-NPM-reformer. Denna forskning betonar styrningsmodeller centrerade kring samordning, samarbete och nätverksbaserad interaktion, ofta grupperade under begrepp som ny offentlig styrning (NPG), offentlig värdehantering (PVM), digital era-styrning (DEG) och offentlig tjänstelogik (PSL) (Bryson et al., 2014, s.447). Empiriska studier tyder på att dessa tillvägagångssätt syftar till att motverka NPM-inducerad fragmentering genom att stärka horisontell samordning och samarbete mellan organisationer, särskilt när det gäller att ta itu med komplexa eller "ondsinnade" policyproblem (Dunleavy et al., 2006, s.470).

Inom detta forskningsområde efter NPM har tillitsbaserad styrning fått allt större vetenskaplig uppmärksamhet, särskilt i nordiska välfärdsstater. Bringselius indikerar att tillitsbaserad styrning ofta främjas som ett svar på överdriven kontroll, prestationsmätning och administrativ börda i samband med NPM (Bringselius, 2018, s.14). Forskning visar att tillitsbaserade metoder syftar till att öka professionellt utrymme för handlingsutrymme, minska onödiga rapporteringskrav och stärka den inneboende motivationen bland offentliganställda. Emellertid visar empiriska resultat också betydande variationer i hur tillitsbaserad styrning tolkas och implementeras mellan organisationer och sektorer (Van der Voet & Van Den Bekerom, 2025, s.1160).

Six och Verhoest betonar att tillitsbaserad styrning inte innebär avsaknad av kontroll, utan snarare en omkonfigurering av styrningsmekanismer mot relationella och normativa former av styrning (Six & Verhoest, 2017, s.3–7). Christensen et al föreslår vidare att tillitsbaserade reformer kan samexistera med traditionell byråkratisk och ledningsstyrd kontroll, vilket resulterar i hybrida styrningsarrangemang snarare än en tydlig brytning från NPM. Detta väcker frågor om huruvida tillitsbaserad styrning utgör ett genuint värdeskifte eller främst en retorisk reform som läggs ovanpå befintliga styrningsstrukturer (Christensen et al., E., 2018, s.1044–1050).

Trots en växande mängd litteratur om reformer efter NPM och tillitsbaserad styrning har tidigare forskning till stor del fokuserat på samarbete, nätverksstyrning och organisatorisk samordning. Relativt begränsad uppmärksamhet har ägnats åt hur tillitsbaserad styrning påverkar balansen mellan institutionella logiker, särskilt den professionella logikens roll i relation till ekonomiska och byråkratiska logiker. Dessutom undersöker många studier

implementeringsresultat eller ledningsperspektiv, medan färre studier analyserar styrningsidéer så som de uttrycks i policydokument och reformberättelser.

Denna studie bidrar till befintlig forskning genom att undersöka tillitsbaserad styrning som en normativ styrningsidé i en svensk kontext och genom att analysera huruvida den representerar ett värdeskifte mot professionell logik. Genom att tillämpa ett institutionellt logiskt perspektiv på diskursen efter NPM-reformen kompletterar studien tidigare empirisk forskning och adresserar en identifierad lucka gällande rollen av professionell autonomi i tillitsbaserade styrningsreformer.

## 2. Teori

Detta kapitel presenterar det teoretiska ramverk som används för att analysera tillitsbaserad styrning som en post-NPM-reformidé inom svensk offentlig förvaltning. Snarare än att ge en bred översikt över samhällsteorier fokuserar kapitlet explicit på offentlig styrning och på de teoretiska begrepp som direkt operationaliseras i analysen. Det centrala analytiska ramverket är institutionell logik, som används för att undersöka hur olika värdesystem formar styrningsidéer och praktiker.

Studien bygger på antagandet att tillitsbaserad styrning har uppstått som svar på en upplevd obalans mellan institutionella logiker inom offentlig förvaltning, särskilt dominansen av ekonomiska och kontrollorienterade logiker i samband med icke-kommersiell premisshantering. I det svenska sammanhanget har tillitsbaserad styrning presenterats som ett sätt att återställa professionellt utrymme för skönsmässig bedömning samtidigt som demokratisk ansvarsskyldighet och rättssäkerhet bibehålls.

Institutionella logiker behandlas här som analytiska verktyg i form av idealtyper, inte som beskrivningar av empirisk verklighet. Syftet är inte att identifiera "rena" logiker i praktiken, utan att använda dem som tolkningsreferenser för att analysera policydokument och styrningstexter.

### 2.1 Institutionella logiker

Inspirerad av socialkonstruktionismen ifrågasätter institutionell organisationsteori bilden av organisationer som rationella och nyttomaximerande aktörer och betonar istället vikten av den yttre världen och de institutionella sammanhang som omger organisationer. Institutioner är en samling av värderingar, regler och symboler som skapar ett sammanhang för människor och organisationer. Ur detta perspektiv förstås offentlig förvaltning som en arena där flera institutionella logiker samexisterar, interagerar och ibland står i konflikt med varandra (Eriksson-Zetterquist et al., 2015, s.286).

Begreppet institutionell logik bygger på neoinstitutionell teori men flyttar fokus från isomorfism och homogenitet till institutionell mångfald och spänning. Olika logiker ger konkurrerande svar på grundläggande styrningsfrågor, såsom vad som räknas som legitim auktoritet, hur prestationer ska bedömas och vilka värderingar som ska vägleda offentliga åtgärder. Dessa spänningar är särskilt synliga inom offentlig förvaltning, där effektivitetskrav, demokratisk ansvarsskyldighet och professionellt omdöme måste samexistera (Goncalves & Silva, 2021, s.4–8).

I komplexa styrningsmiljöer fungerar ingen enskild logik isolerat. Istället navigerar aktörer överlappande och ibland motsägelsefulla förväntningar. En dominerande logik kan verka självklar och reproduceras utan reflektion, medan alternativa logiker marginaliseras. Tillitsbaserad styrning kan förstås som en reformidé som uttryckligen utmanar dominansen av en logik och syftar till att ombalansera styrning genom att stärka en annan (Thornton et al., 2012, s.5).

I denna studie används institutionella logiker för att analysera hur värderingar, problembeskrivningar och styrningsinstrument formuleras i policydokument, snarare än hur de implementeras i praktiken. Fokus är därför tolkande och normativt snarare än kausalt.

## 2.2 Ideala typer av institutionella logiker inom offentlig styrning

För att vägleda analysen konstruerar denna studie tre institutionella logiker som idealtyper: offentlig logik (demokratisk-byråkratisk), ekonomisk (marknadsorienterad) logik och professionell logik. Dessa idealtyper fungerar som analytiska referenspunkter snarare än som beskrivningar av empirisk verklighet. Genom att betona kärnvärden, legitimitetskällor och typiska styrningsinstrument gör idealtypmetoden det möjligt att identifiera dominerande logiker, spänningar och överlappningar i policydokument och organisatoriska texter som är relevanta för tillitsbaserad styrning.

Valet av dessa tre logiker grundar sig i deras återkommande framträdande roll i forskning om styrning av offentlig sektor, nya NPM och debatter efter NPM-reformer. Tillsammans fångar de centrala värdekonflikter som kännetecknar samtida offentlig förvaltning: balansen mellan demokratisk ansvarsskyldighet och regelbaserad förvaltning (offentlig logik), effektivitet och prestationsorienterad kontroll (ekonomisk logik), samt expertis, autonomi och professionellt omdöme (professionell logik). Dessa logiker är därför direkt relevanta för forskningsfrågorna, som fokuserar på hur tillitsbaserad styrning artikuleras och motiveras i förhållande till etablerade styrningsideal.

### 2.2.1 Offentlig logik (demokratisk-byråkratiskt etos)

Den offentliga logiken kombinerar demokratiska värderingar och byråkratiska principer till en enda institutionell logik. Även om de är analytiskt särskiljbara är dessa dimensioner nära sammanflätade inom svensk offentlig förvaltning och behandlas tillsammans i den empiriska analysen.

Offentlig logik är grundad i värderingar som laglighet, opartiskhet, likabehandling, transparens och politisk ansvarsskyldighet. Lundquist definierar offentligt etos som de

grundläggande övertygelserna om hur vårt samhälle bör styras. Det inkluderar verklighetsuppfattningar, värderingar och idéer om hur värderingar bör uppfyllas. Dessa värderingar fungerar som föreskrivande riktlinjer för tjänstemän och ger legitimitet för offentliga åtgärder (Lundquist, 1998, s.1–5).

Demokratiska värderingar betonar representativ demokrati, medborgarrättigheter och allmänintresset, medan byråkratiska principer betonar regelföljsamhet, hierarki och formella procedurer (Weber, 1978, s.13). Tillsammans säkerställer de rättssäkerhet och skyddar den offentliga förvaltningen från godtyckligt eller personanpassat beslutsfattande. Utifrån denna logik härrör legitimitet från efterlevnad av demokratiskt fastställda regler snarare än enbart från effektivitet eller prestationsresultat (Du Gay, 2000, s.53).

### 2.2.2 Ekonomisk logik (marknadsorienterad styrning)

Den ekonomiska logiken är nära förknippad med NPM men är analytiskt bredare än NPM som ett specifikt reformpaket. Denna logik betonar effektivitet, kostnadseffektivitet, produktivitet, konkurrens och målrationalitet, och hämtar inspiration från marknadsprinciper och ledningssystem. Christopher Hoods formulering av NPM identifierar viktiga styrningsinstrument kopplade till denna logik, inklusive prestationsmätning, decentralisering, konkurrens och resultatbaserad ledning. NPM behandlas dock här inte som synonymt med ekonomisk logik, utan snarare som en historiskt dominerande reformvåg genom vilken ekonomisk logik fick framträdande plats inom offentlig förvaltning (Hood, 1991, s.5–13).

Forskning har visat att ekonomisk logik har omformat offentliga organisationer genom att prioritera mätbara resultat, revisionssystem och avtalsförhållanden (Pollitt & Bouckaert, 2017, 5–134). Kritiker menar att denna logik tenderar att omdefiniera medborgare som kunder och flyttar uppmärksamheten bort från demokratiskt deltagande och professionellt omdöme. Denna kritik är central för att förstå varför tillitsbaserad samhällsstyrning har framstått som en motreform (Lundquist, 1998, s.8).

### 2.2.3 Professionell logik

Professionell logik bygger på specialiserad kunskap, formell utbildning, kollegial granskning och professionell autonomi. Yrken hämtar legitimitet från expertis och intern kvalitetssäkring snarare än från hierarkisk auktoritet eller marknadskonkurrens. Professionell logik betonar diskretion, omdöme och ansvar för att upprätthålla praxisstandarder (Brante, 2011, s.8).

I den svenska välfärdsstaten åtnjöt yrken historiskt sett en hög nivå av tillit och autonomi, särskilt under utbyggnaden av välfärdstjänster på 1970- och 1980-talen. Forskning tyder dock på att NPM-reformer har försvagat det professionella utrymmet för handlingsutrymme genom att införa externa kontrollmekanismer och prestationsindikatorer (Blomgren & Waks, 2015, s.7).

Även om professionell autonomi har kritiserats för att begränsa ledningens kontroll, visar nyare forskning att professionella logiker också kan bidra positivt till kvalitet, lärande och anpassningsförmåga, särskilt i komplexa tjänstemiljöer. Tillitsbaserad styrning bygger uttryckligen på denna logik genom att argumentera för att kvalitet och effektivitet bäst uppnås när yrkesverksamma ges utrymme att utöva omdöme (Anteby et al., 2016, s.194–207).

### 2.3 Syntes: Hur teorin används i analysen

I denna studie används institutionella logiker som analytiska idealtyper som vägleder tolkningen av policydokument och styrningstexter. Syftet är inte att kvantitativt mäta förekomsten eller styrkan av olika logiker, utan att tillhandahålla ett tolkningsramverk för att identifiera hur specifika värderingar, antaganden och rationaliteter artikuleras, prioriteras eller kombineras inom diskursen om tillitsbaserad styrning.

Mer specifikt fokuserar analysen på hur styrningstexter konstruerar och motiverar specifika problemdefinitioner, värdeorienteringar och styrinstrument. Uppmärksamhet ägnas åt vilka problem som betonas, såsom administrativ börda, minskande tillit eller ineffektivitet; vilka värden som framhävs, till exempel effektivitet, rättssäkerhet eller professionellt omdöme; och vilka styrningsinstrument som främjas, inklusive prestationskontroll, delegering av ansvar eller kollegial kvalitetssäkring. Dessa analytiska dimensioner gör det möjligt att systematiskt relatera det empiriska materialet till de idealtypslogiker som beskrivs i teorikapitlet.

Tillitsbaserad styrning tolkas som en post-NPM-styrningsidé i den mån den utmanar den ekonomiska logikens dominans och syftar till att återstärka den professionella logiken, samtidigt som den förblir kompatibel med den offentliga logikens krav relaterade till legalitet, ansvarsskyldighet och demokratisk legitimitet. På så sätt fungerar institutionella logiker som ett sammanhängande tolkningsramverk som direkt kopplar teori till forskningsfrågorna och ger tydlig vägledning för den empiriska analysen.

## 3. Metod

Följande kapitel beskriver den valda metoden som använts för att genomföra studien. Forskningsstrategi, analysmetod och kodning kommer också att presenteras i kapitlet. Slutligen kommer en diskussion att föras kring studiens validitet och reliabilitet.

### 3.1 Forskningsstrategi

Denna studie genomförs enligt en kvalitativ forskningsmetod, vilket är en bred term som omfattar alla forskningsmetoder som på något sätt strävar efter att analysera, tolka och förstå saker som måste beskrivas med ord snarare än med kvantitativa siffror

(Bryman, 2016, s.47). Ett övergripande syfte för all samhällsvetenskaplig forskning är att förklara sociala förhållanden och, baserat på empiriska bevis, kunna dra eventuella generaliseringar/slutsatser. Följaktligen används en abduktiv metod eftersom dessa metoder anses lämpliga för kvalitativa metoder (Danermark et al., 1997, s.154). Den röda tråden i en abduktiv forskningsprocess är samspelet mellan teori och empirism. Abduktiv inferens skiljer sig från induktion genom att vi utgår från regeln som beskriver ett generellt mönster, och den skiljer sig från deduktion genom att slutsatsen inte är logiskt given i premisserna. Abduktion är varken en ren empirisk generalisering som induktion eller logiskt rigorös som deduktion. Inom samhällsvetenskaplig forskning är regeln vanligtvis ett tolkningsramverk eller en teori, och slutsatsen (fallet) är en djupgående tolkning av fenomenets betydelse och sociala struktur. Det tolkningsmässiga ramverket eller teorin är vanligtvis ett av flera möjliga tolkningsramverk, och tolkningen av fenomenet är vanligtvis en av flera möjliga tolkningar. Abduktion är att gå från en idé om något till en annan, möjligen mer utvecklad eller mer djupgående idé om det. Detta sker genom att tolka de ursprungliga idéerna om fenomenet inom ramen för en ny uppsättning idéer. Centralt för en abduktiv inferensmetod är begreppet rekontextualisering. Rekontextualisering innebär att ge ny mening till redan kända fenomen (Danermark et al., 1997).

Denna studie använder ett kritiskt tillvägagångssätt som härrör från den vetenskapsteoretiska inriktningen kritisk realism med hermeneutiska element. Kritisk realism representerar en "tredje väg" i den vetenskapsteoretiska debatten mellan empirism/objektivism å ena sidan och relativism/idealism å andra sidan. Den motsätter sig bland annat empirisk positivism och dess empiriska kausalitetsbegrepp. Att helt enkelt söka efter orsaker och effekter utan att beakta varför en orsak har en viss effekt är inte rätt väg att gå. En liknande kritik riktas mot den hermeneutiska traditionen, som nästan uteslutande fokuserar på människors egna

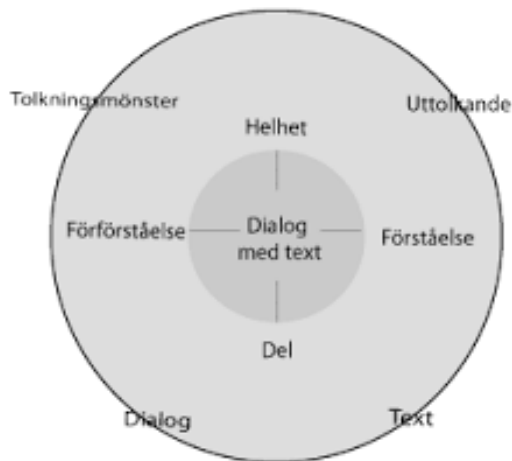
uppfattningar och erfarenheter och underlåter att undersöka varför erfarenheter är som de är (Danermark et al., 1997, s.24).

Kritisk realism påstår sig omfatta ontologisk realism (att en objektiv verklighet existerar oberoende av subjektiva övertygelser), epistemologisk relativism (att kunskap är socialt påverkad) och utvärderande rationalitet (att man rationellt kan avgöra vilka kunskapspåståenden som är mer giltiga än andra) (Danermark et al., 1997, s.24)

I stora drag strävar kvalitativa uppsatser efter att skapa förståelse för ett visst vetenskapligt område, vilket alltid sker genom en viss nivå av tolkning av insamlade empiriska bevis. Tolkning är en väsentlig del av den kvalitativa forskningsmetoden och har således sitt ursprung i den hermeneutiska traditionen av textanalys. En central idé i ovanstående tradition är att samhällsvetenskaplig forskning och metoder skiljer sig från de som används inom naturvetenskapen. Grundargumentet är att den sociala verkligheten bygger på förståelse, något som endast kan nås genom tolkning (Danermark et al., 1997, s.21).

Förespråkare för hermeneutik menar att det finns vissa allmänna mönster, som återspeglas i det personliga livet, som gör att vi kan säga något om den objektiva verkligheten. De säger att tolkningsförståelse inte bara är individuell och personlig, utan har en supraindividuell referens. Vissa kritiker av den hermeneutiska traditionen menar att hermeneutiken aldrig riktigt bryter med den empiriska realismens ontologi, dvs. att man bara kan studera det som redan finns här och att man då undergräver betydelsen av det "frånvarande", eller det som inte existerar (Danermark et al., 1997, s.22).

Kritiker menar att idealet om en helt objektiv textanalys är svårt eller omöjligt att uppnå. Istället menas att människor kännetecknas av sina egna förutfattade meningar och att uppfattningar formas av deras egna erfarenheter, ideologiska övertygelser och språk. Tanken är att utan en viss förutfattad mening är tolkning omöjlig. Tolkaren försöker inte i första hand återskapa någon annans mening, utan snarare samverkar hans eller hennes egen samtida kunskap och personliga erfarenheter med de erfarenheter som originaltexten bygger på. Hermeneutiken bygger, förutom förförståelse, på ett annat grundläggande element; samspelet mellan delarna och helheten. Tolkningsprocessen är ett ständigt samspel mellan textens delar och helheten. Förförståelse och samspelet mellan delarna och helheten i en text utgör grunden för den hermeneutiska cirkeln. Samspelet mellan textens delar och helheten är en ständigt närvarande process och kan illustreras enligt följande modell (Bergström & Boréus, 2018, s.31–32).



Figur. Den hermeneutiska cirkeln.

I ontologisk mening utgår studien från kritisk realism om verklighetens natur, det vill säga att det finns en viss objektivitet som kan härledas från empiriska bevis. Ur ett epistemologiskt perspektiv har studien en konstruktivistisk utgångspunkt gällande den kunskap som samlas in, med andra ord utgör aktörers egna uppfattningar en betydande del av analysen. I essän är det främst människors egna uppfattningar eller beskrivningar av den verklighet de befinner sig i, i detta sammanhang offentlig förvaltning, som används för att belysa befintliga institutionella logiker.

### 3.1.1 Kvalitativ textanalys

Kvalitativ textanalys är en forskningsmetod som innebär att man noggrant och kritiskt granskar skriftliga budskap. Den hänvisar till processen att tolka en text och dess underliggande teman, motiv och budskap. Inom samhällsvetenskapen används textanalys för att förstå mänskligt beteende, samhällstrender och kulturella berättelser. Med denna bakgrund kan forskare dra slutsatser baserade på tillgängliga textbevis. En forskare som utför någon typ av textanalys försöker undvika subjektiva tolkningar så mycket som möjligt. Sammanfattningsvis syftar textanalys till att belysa idéstrukturer och viktiga aspekter av textinnehållet och att göra ofta komplext innehåll lättare att förstå (Esaiasson et al., 2017, s.212).

Esaiasson skiljer mellan systematisk och kritisk textanalys, och dessa separeras beroende på deras syfte. En systematisk textanalys syftar till att förtydliga idéstrukturen i en text, till exempel genom olika kategoriseringar. En kritisk textanalys, å andra sidan, tenderar inte bara att förtydliga utan också kritiskt granska innehållet och betydelsen av texter. I denna

uppsats används systematisk textanalys eftersom dess tillvägagångssätt innehåller kategoriseringar som anses användbara och, liksom i vårt fall, utgör konstruerade idealtyper dels av Lundquists offentliga etos som innehåller ekonomiska och demokratiska logiker, dels av Brantes professionella logiker och förprofessioner (Lundquist, 1998, s.25). En utförlig redogörelse för de ovannämnda logikerna finns i studiens andra kapitel.

### 3.1.2 Analysmetod

Idéanalys och idealtypanalys är en typ av innehållsanalys med rötter i sociologin men som används flitigt inom olika forskningsområden där syftet är att studera idéer eller tankekonstruktioner som kännetecknas av en viss stabilitet. Vidare betonar Bergström och Boréus att tankekonstruktioner kan vara både en uppfattning om verkligheten och en utvärdering av fenomen eller en uppfattning om hur man bör agera. Verklighetsbedömningar utgör mänskliga uppfattningar om hur verkligheten är, medan värdeomdömen hänvisar till uppfattningar om hur något borde vara. Handlingsföreskrifter hänvisar i sin tur till normer, regler och rekommendationer om vad som anses lämpligt att göra i vissa situationer. Bergström och Boréus betonar också att idealtypiska metoder är användbara i olika typer av forskningsstudier. Till exempel i studier av idéer i olika policydokument, myndighetsdokument och media (Bergström, & Boréus, 2018, s.140–141).

Idealtyper är konceptuella abstraktioner som vi använder för att förstå den sociala världens komplexitet. En idealtyp fungerar som ett analysinstrument för att förfina vissa egenskaper hos ett socialt fenomen. Idealtypen, associerad med Weber, menar att vi inte kan förstå sociala fenomen i sin helhet. Idealtyper är en destillation av huvudkomponenterna i en institution eller social process. Urvalet är godtyckligt; element har olika relevans i olika studier. Idealtypen beror på vad som undersöks eller vilken fråga som ställs. En välgrundad idealtyp kan vara ett verktyg för att beskriva egenskaperna hos ett visst socialt fenomen i teorier. Idealtypen indikerar således en stiliserad bild av ett fenomen, som förtydligar och kategoriserar dess typiska egenskaper. Genom att använda idealtyper som analysverktyg kan olika uttryck således kategoriseras och sorteras, genom jämförelser med de olika idealtyper som tillämpas (Bergström & Boréus, 2018, s.150).

En idealtypsanalys anses lämplig av författaren i denna studie. Detta mot bakgrund av att institutionella logiker kännetecknas av värden, och att de är idealtyper som sällan förekommer i ren form, samt den kategorisering och jämförelse som idealtypsanalys möjliggör. Genom en idealtypsanalys kan man avgöra om olika delar av en text kan eller

inte kan kategoriseras som en viss institutionell logik. I analysen kategoriseras det empiriska materialet efter värden i enlighet med analyschemat som presenterades i föregående kapitel. Idealtyperna har konstruerats efter att ha granskat tidigare forskning om institutionella logiker. Vidare kan man också urskilja att kritiken som riktats mot NPM kan betraktas som en verklighetsbedömning. Samtidigt kan intentionerna att uppnå tillit inom offentlig förvaltning betraktas som en värdebedömning, som har en normativ karaktär, det vill säga den riktning i vilken förvaltningen bör utvecklas. Vidare är de olika styrverktygen föreskrifter för hur man ska agera inom förvaltningen. Slutligen möjliggör användningen av idealtypiska institutionella logiker som analysmetod en teoretiskt grundad analys av tillithantering och institutionell logik inom offentlig förvaltning.

### 3.1.3 Tillvägagångssätt

Själva processen kan se ut på flera olika sätt, men följande beskrivning enligt Graneheim & Lundman ger en ungefärlig uppfattning om hur man kan gå tillväga med kvalitativa innehållsanalyser (Graneheim & Lundman, 2004, s.105–112):

- Hela texten (analysenheten) läses igenom upprepade gånger för att få en uppfattning om helheten.
- Meningar eller fraser som innehåller information som är relevant för frågorna plockas ut. Omgivande text måste inkluderas så att sammanhanget bibehålls. Dessa meningar eller fraser kallas meningsbärande enheter.
- De betydelsebärande enheterna är kondenserade för att förkorta texten men ändå behålla hela innehållet.
- De kondenserade betydelseenheterna kodas och grupperas i kategorier som återspeglar texternas centrala budskap. Dessa kategorier utgör det manifesta innehållet.
- Slutligen kan teman formuleras, där texternas latent innehåll blir uppenbart.

### 3.2 Urval och material

Den empiriska uppsatsen består av sekundärkällor i form av olika dokument, både myndighetsdokument och olika kommunala dokument såsom verksamhetsplaner och årsredovisningar.

De empiriska bevis som samlats in och använts i studien består av officiella dokument gällande tillitsbaserad styrning inom offentlig förvaltning. Detta i form av de sju SOU-rapporterna och ett regeringsdirektiv som dokumenterar det utredningsarbete som Tillitsdelegationen har utfört på uppdrag av regeringen gällande tillitsbaserad styrning (Tillitsdelegationen, 2020). Utöver dessa sju SOU-rapporter inkluderar datamaterialet även rapporten Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk, skriven av Tillitsdelegationens

forskningsledare Louise Bringselius år 2017. Bringselius rapport sammanfattar utgångspunkterna och intentionerna med tillitsbaserad styrning på ett tydligt sätt, varför författaren anser att denna rapport är en relevant källa utöver SOU-rapporterna (Bringselius, 2017). Forskningsrapporten från Lisa Björk & Stefan Engblad med titeln Tillitsbaserad styrning och organisation av välfärd används också för att belysa kritik mot tillitssynen och besvara frågan om vad som hände med tilliten efteråt (Björk & Tengblad, 2023, s.19–40). Forskningsantologin "Statlig styrningspolitik från 2020-talet" av Peter Ehn och Göran Sandström ingår också i den empiriska datan eftersom den av författaren anses vara en tillförlitlig källa (Ehn & Sundström, 2020, s.10–25). Sammantaget kan dessa dokument anses utgöra grunden och idébasen för tillitsbaserad styrning. Valen av de granskade kommunerna baserades främst på SKR:s olika sammanställningsrapporter om kommuner, mer specifikt den om Borlänge kommun. Den baserades också på Sven Siverbos kategorisering av bland annat Grästorps kommun (Siverbo, 2023, s.33).

Tabell över använda dokument och antalet sidor i det använda materialet.

Dokument	Antal sidor
Bringselius, L. (2017). Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk. (2:a uppl.) (Samtal om tillit i styrning). Tillitsdelegationen	31
Björk, L. och Tengblad, S., red., Tillförlitlig styrning och organisation av välfärden: Forskningsrapport. Stockholm: SNS Publishing.	170
Ehn, P. och Sundström, G. (red.), 2020. Om den offentliga sektorn: Statens förvaltningspolitik för 2020-talet, en forskningsantologi. Stockholm: Statens förvaltning.	288 (Valda sidor)
SOU 2017:56 Jakten på den perfekta ersättningsmodellen - Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?	232
SOU 2018:48 En lärandetillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling inom hälso- och sjukvård, utbildning och omsorg.	

SOU 2018:38 Att styra och leda med tillit. Forskning och praktik	460
SOU 2018:47 Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn	493
SOU 2019:43 Med tillit kommer bättre resultat - tillitsbaserad styrning och ledning i staten	324
SOU 2020:40 En gemensam utbildning inom statsförvaltningen	448
Dir. 2016:51 Tillit för styrning	19
Grästorps kommun "AKTIVITETSPLAN BUDGET 2022"	23
Ale kommun, Årsredovisning 2021	81
Christine Feuk, SKR och Rolf Solli, Göteborgs universitet, Sveriges kommuner och regioner, Politik och tillitsbaserad styrning och ledning,	43
Siverbo, S. 2022 KEF. KEF, 17 augusti. Tillgänglig på: <a href="https://www.kef.se/tidningen-kommunal-ekonomi/vad-vi-vet-om-tillitsbaserad-styrning-och-ledning">https://www.kef.se/tidningen-kommunal-ekonomi/vad-vi-vet-om-tillitsbaserad-styrning-och-ledning</a>	
Borlänge kommunfullmäktige, 2022. Borlänge kommuns styrningsmodell och organisation. Tillgänglig på: <a href="https://www.borlange.se/download/18.42dd19b2185cb3fe6ae10a9/1674467355590/Borl%C3%A4nge%20kommuns%20styrmodell%20och%20organisation%202022-05-31.pdf">https://www.borlange.se/download/18.42dd19b2185cb3fe6ae10a9/1674467355590/Borl%C3%A4nge%20kommuns%20styrmodell%20och%20organisation%202022-05-31.pdf</a>	13

### 3.3 Kodningsprocedur

Analysen genomfördes genom en kvalitativ, teoristyrd kodningsprocess. Kodningen utfördes i flera iterativa steg.

I det första steget utvecklades ett initialt kodningsramverk deduktivt, baserat på de tre institutionella logiker som identifierades i teorikapitlet: offentlig logik (demokratisk-byråkratisk), ekonomisk logik och professionell logik. För varje logik härleddes en uppsättning preliminära indikatorer från litteraturen om offentlig styrning, NPM och reformer efter NPM. I det andra steget lästes dokumenten noggrant och kodades med hjälp av dessa indikatorer. Under denna fas förblev kodningen öppen för förfining. Där textsegment inte tydligt passade de initiala indikatorerna justerades eller utökades koderna.

Således, medan huvudkategorierna var fördefinierade, framkom underkategorier induktivt genom engagemang med materialet. I det tredje steget jämfördes kodade segment mellan dokument för att identifiera återkommande mönster, spänningar och kombinationer av logiker. Särskild uppmärksamhet ägnades åt hur tillit utformades: som ett substitut för kontroll, som ett komplement till formell ansvarsskyldighet eller som en professionell resurs.

### 3.4 Tillämpning av idealtyper

De institutionella logikerna behandlas som analytiska idealtyper, inte som empiriska beskrivningar av verkligheten. Syftet med att tillämpa idealtyper är att skärpa analytiska distinktioner och att synliggöra hur styrningstexter approximerar, kombinerar eller avviker från dessa idealiserade logiker. I praktiken innebär detta att dokument inte klassificerades som tillhörande en enda logik. Istället undersöktes i analysen hur olika logiker samexisterar inom samma text och hur vissa logiker betonas framför andra. Idealtyperna fungerar således som tolkningsreferenser som möjliggör systematiska jämförelser mellan dokument.

### 3.5 Kodningsschema (översikt)

För att öka transparensen ger tabellen nedan en översikt över de viktigaste kodningskategorierna och deras indikatorer.

Institutionell logik	Kärnvärden	Typiska indikatorer i dokument
Offentlig logik (demokratisk- byråkratisk)	Laglighet, ansvarsskyldighet, jämlighet, opartiskhet	Regelefterlevnad, rättssäkerhet, formellt ansvar, politisk kontroll
Ekonomisk logik	Effektivitet, kostnadseffektivitet, prestanda	Mätning, mål, revisioner, konkurrens, resursoptimering
Professionell logik	Expertis, autonomi, tillit, omdöme	Professionellt omdöme, kollegial granskning, minskad kontroll, kunskapsbaserad praxis

Detta kodningsschema vägledde analysen men begränsade den inte mekaniskt; analytiskt omdöme krävdes i varje enskilt fall.

### 3.6 Reflexivitet och forskarens förförståelse

Studien baserades på ett kritiskt perspektiv på marknadsorienterad styrning (NPM), vilket återspeglar en bredare sträng av forskning om offentlig förvaltning som belyser de oavsiktliga konsekvenserna av marknadsorienterad styrning. Denna förförståelse har påverkat både valet av forskningsproblem och det teoretiska ramverket.

Francisco M. Olmos-Vega m.fl., "A practical guide to reflexivity in qualitative research: AMEE Guide No. 149", *Medical Teacher* 45, nr 3 (2023): s. 243-245.

För att minska risken för bekräftelsebias användes flera strategier. För det första behandlades institutionella logiker symmetriskt som analytiska verktyg snarare än som normativa kategorier. För det andra uppmärksammades inte bara kritik av ekonomisk logik utan också fall där ekonomiska eller byråkratiska rationaliteter försvarades eller omformulerades inom ramen för tillitsbaserad styrningsdiskurs. För det tredje omprövades kodningsbeslut kontinuerligt för att säkerställa att tolkningarna var förankrade i texten snarare än i tidigare antaganden. Snarare än att eliminera subjektivitet används reflexivitet som ett sätt att göra det analytiska perspektivet explicit och transparent, vilket stärker studiens trovärdighet (Olmos-Vega et al., 2023, s.243-245).

### 3.7 Validitet och reliabilitet

En alltför utvecklad analysmodell kan resultera i att materialet tvingas att matcha idealtypen istället för att låta texten tala för sig själv. När idealtypen inte består av få eller generella påståenden kan tolkningsproblemen öka eftersom ett alltför tätt rutnät kan leda till att ett stort antal påståenden i materialet måste tolkas. Bergström och Boréus betonar att intersubjektiviteten i sådana studier är bristfällig eftersom olika forskare eller författare kan göra olika bedömningar om hur värdena ska sorteras. Validitetsproblem kan uppstå om idealtypanalysen inte avser att mäta det den påstår sig mäta (Bergström & Boréus, 2018, s.169). Validitetskravet skiljer sig åt beroende på om man gör en kvalitativ eller kvantitativ studie. I kvalitativa studier mäter man inte olika variabler utan försöker i stället hitta olika uttryck för de värden som idealtypen påstår sig studera. Vi brukar tala om en studies interna validitet, dvs. hur systematiskt och hur öppet (transparens) man redovisar sitt tillvägagångssätt och de olika överväganden författaren gör i studien. Det betonas vidare att god konceptuell validitet i kombination med hög reliabilitet resulterar i god resultatvaliditet (Mälardalens universitet. 2024, s.7).

En förutsättning för god konceptuell validitet är att de teoretiska begreppen, dvs. idealtyperna, har tilldelats rimliga operationella indikatorer. Annars uppstår systematiska mätfel, på grund av att teorin och operationaliseringen inte överensstämmer. En möjlighet att uppnå god operationalisering är att använda resonemangsvaliditet, vilket handlar om att resonera sig fram till en konceptuellt giltig operationalisering. I uppsatsen kommer begreppet resonemangsvaliditet att användas. Det finns flera strategier för resonemang för att uppnå god konceptuell validitet. Den form jag kommer att använda innebär att kritiskt granska studien och bli medveten om dess svaga punkter (Esaiasson et al., 2017, s.58–62).

Beträffande studiens reliabilitet måste man förvänta sig en viss typ av reliabilitetsproblem som gäller för alla kvalitativa studier. Eftersom kvalitativa studier på många sätt är beroende av författarens egna tolkningar, kommer resultaten följaktligen att skilja sig åt beroende på författarens förförståelse etc. Därför måste reliabilitet utvärderas på ett något annorlunda sätt i kvalitativa studier, eftersom det i kvalitativ forskning vanligtvis inte är möjligt att beräkna reliabilitet kvantitativt. Reliabilitet i studier med kvalitativ inriktning kan snarare sägas handla om att på ett intressant, tillförlitligt och begripligt sätt kunna beskriva hur författaren gick till väga för att samla in och bearbeta data (Mälardalens universitet, 2024, s.13).

En studie med hög reliabilitet i kombination med god konceptuell validitet innebär god utfallsvaliditet, vilket innebär att resultaten är tillförlitliga och uttrycker vad vi påstår oss mäta (Esaiasson et al., 2017, s.64–65). Författarens uppfattning gällande studiens reliabilitet är att den når en rimlig nivå, eftersom idealtyperna anses tillräckligt utarbetade för att fånga de olika teman som uttrycks i empirin.

## 4. Resultat

### 4.1 Introduktion

Detta kapitel presenterar resultaten av den kvalitativa dokumentanalysen och behandlar studiens huvudsyfte: att undersöka hur tillitsbaserad styrning formuleras i offentliga policydokument och att bedöma om den representerar ett skifte bort från NPM-inspirerad styrning. Resultaten är strukturerade i relation till forskningsfrågorna och presenteras deskriptivt, med fokus på hur olika institutionella logiker uttrycks i det empiriska materialet. För att öka transparensen följer presentationen en konsekvent struktur som kopplar identifierade institutionella logiker till specifika analytiska indikatorer och illustrativa citat från dokumenten. Kapitlet visar därmed hur det empiriska materialet kodades och hur det teoretiska ramverket operationaliserades i praktiken. Tolkande och kritisk diskussion av dessa resultat skjuts upp till det efterföljande analyskapitlet.

### 4.2. Ekonomisk logik

#### 4.2.1. Mål och resultatstyrning

Delegeringen av tillit betonar att det inom offentlig förvaltning är viktigt att hitta en balans mellan kontrollerande styrning och möjliggörande styrning. Detta beror på att kontrollerande och möjliggörande styrning bidrar till olika kvaliteter. Det handlar om förutsägbarhet och efterlevnad av politiskt formulerade mål, samtidigt som det uppmuntrar flexibilitet och innovationsfrämjande arbete. Centralt för själva balansen mellan kontrollerande och möjliggörande styrning är relationen mellan den som styr och den som styrs. Detta innebär att ju högre grad av närhet och tillit och ju större enighet om mål och värderingar, desto större andel av den övergripande styrningen kan vara av möjliggörande karaktär.

SOU 2018:47, *Med tillit följer ansvar: kontroll och uppföljning i en tillitsbaserad styrning* (Stockholm: Regeringskansliet, 2018), s. 50

Enligt SOU 2018:47: "Mål- och resultatbaserad styrning har dock inneburit en risk att nationella mål och övergripande mål i lagstiftningen inte följs, nämligen att fördelningen av välfärdstjänster och andra offentliga tjänster ska vara rättvis, lämplig och behovsbaserad (SOU 2018:47. 2018, s.50–55). I praktiken fördelas exempelvis sjukvård ibland efter efterfrågan snarare än behov (se bland annat Riksrevisionens rapport Styrning av primärvården, Utifrån behov eller efterfrågan? [RiR 2014:22]). Eftersom mål och resultat på olika nivåer i styrkedjan i vissa fall har blivit fragmenterade har tillämpningen av denna

styrningsform också lett till vissa negativa effekter. När mål- och resultatbaserad styrning bryts ner till en alltför detaljerad nivå ökar risken för suboptimering och brist på helhetsperspektiv. Förutom att i vissa fall bidra till en otillbörlig ökning av administrativa bördor riskerar detta också att leda till ineffektiv användning av gemensamma resurser. I vissa fall har det också resulterat i en styrning som minskar utrymmet för medarbetare att organisera sitt arbete, baserat på professionell expertis och erfarenhet, på det sätt som bäst gynnar organisationen och medborgarna." (SOU 2018:47. 2018, s.60).

SOU 2017:56, *En gemensam utbildning för framtidens statstjänstemän* (Stockholm: Regeringskansliet, 2017), s. 60. Bringselius betonar också behovet av minskad detaljstyrning. Detta beror på att en alltför omfattande detaljstyrning, utöver minskad motivation bland medarbetarna, riskerar att leda till bristande anpassning till medborgarnas behov. Det riskerar också att öka tidspressen, vilket leder till en dålig psykosocial arbetsmiljö. Som Bringselius betonar bör det övergripande målet för förvaltning inte delas upp i för många delmål eftersom det finns en risk att den övergripande inriktningen för verksamheten går förlorad, att verksamheten blir fragmenterad och driven mot detaljerad förvaltning, samtidigt som fokus flyttas bort från användaren (Bringselius, 2023, s.16–21).

"Det finns förhoppningar om en styrning som behåller de positiva aspekterna av NPM, men som skapar bättre förutsättningar för de professionella organen och ökar medborgarnas inflytande. Tillitsbaserad styrning är en styrning som syftar till att flytta fokus till mötet mellan medarbetaren och brukaren och frigöra handlingsutrymme i detta möte, så att lösningar kan skräddarsys efter olika brukarbehov. Därför ingår även samverkan och ett systemperspektiv som centrala delar av denna styrning. Tanken är att man på så sätt ska kunna skapa mer kvalitet i tjänsterna för medborgarna, samtidigt som möjligheterna till återkoppling stärks från de medarbetare som möter brukarna till de aktörer som stiftar lagar, fastställer föreskrifter och utför tillsyn" (SOU 2017:56. 2017, s.60).

På liknande sätt förtydligas problembilden i SOU 2018:47 gällande mål- och resultatstyrning. Ekonomisk styrning behöver balanseras med professionella värderingar och etiska överväganden för att nå sin fulla potential.

"Men om målen inte inkluderar relevanta professionella värderingar (som kvalitet) eller etiska överväganden riskerar organisationens mål att glida bort från organisationens

uppdrag. Målen, som tidigare var ett medel för ett övergripande syfte, blir istället själva organisationens uppdrag” (SOU 2018, s.84).

Förutom att detta i vissa fall har bidragit till en onödig ökning av administrationen riskerar det också att leda till ineffektiv användning av gemensamma resurser. Det har också, i vissa fall, lett till en styrning som har minskat utrymmet för medarbetare att, baserat på professionell kunskap och erfarenhet, organisera sitt arbete på ett sätt som bäst gynnar verksamheten och medborgarna.

”Styrning som var avsedd att effektivisera den offentliga förvaltningen kan i vissa fall istället ha bidragit till att byråkratisera den. Det finns en risk att erfarenhet och expertis inte kommer till användning och att yrkesetik inte ges utrymme” (Dir. 2016:51. 2016, s.10).

Louise Bringselius definierar Trust Management som att organisationer bör fokusera på syftet med verksamheten och användarens behov. Dessa aspekter framhävs särskilt på grund av omfattande administration och dokumentation, vilket i sin tur försämrade mötet mellan användaren och tjänstemannen (Bringselius, L. 2023, s.18).

”Det behövs en mål- och resultatstyrning där tillit för verksamheterna och dess medarbetare ökar, och där uppföljning och utvärdering alltid sker utifrån det värde som i slutändan skapas för medborgaren. Styrningen behöver vara mer balanserad samtidigt som medborgarnas behov ställs i centrum, där kvaliteten och effekterna av verksamheterna eller insatserna är centrala” (SOU 2018, s.11).

Ovanstående citat efterlyser en mer balanserad styrning, vilket innebär en förfinad mål- och resultatriktad styrning med betoning på att skapa värde för medborgaren. Detta användarfokus är en central del av tillitsbaserad styrning och kan främjas genom att stärka relationerna inom hela tillitkedjan, vilket redovisas i nästa kategori.

#### *4.2.1.2 Administrativ tidsslöseri i skolan försvårar kärnarbetet*

Den ökade administrativa bördan har ökat i kommunernas kärnverksamheter och därmed även i skolan. Det verkar inte finnas någon konsensus om vad som skapar administrativa tidsslöserier i skolan, men vissa hävdar att det har att göra med marknadsföring medan andra menar att det är byråkratiska drivkrafter.

SOU 2018:38 belyser inte bara ökningen av tidsslöseri i skolor utan även i andra kärnverksamheter. Man menar att det administrativa arbetet i stor utsträckning har "skjutits" utåt och nedåt i organisationer, och därmed har flyttats från traditionell administrativ personal (till exempel kontorsbiträden och sekreterare) till yrkesgrupper inom kärnverksamheter såsom lärare, läkare, sjuksköterskor, poliser etc.

"I traditionell byråkrati ligger fokus på att bryta ner komplexa uppgifter och sedan säkerställa att anställda följer förutbestämda procedurer. Under ny offentlig förvaltning flyttas fokus till att sätta utmanande mål och skapa incitament för anställda att uppnå dem" (SOU 2018, s.230).

De rationellt egennyttiga agenterna antas då reagera konsekvent på dessa incitament eftersom de belönas när de agerar "rätt" och straffas när de agerar "fel". Ledningen behöver egentligen inte vara närvarande i organisationen när en sådan incitamentsmaskin väl har konstruerats eftersom dess övriga insatser kommer att vara meningslösa, vilket är motsatsen till värderingarna i tillitlogiken.

"Svårigheten i konsten att leda en organisation handlar då om att skapa och implementera en sådan korrekt incitamentsstruktur och detta är ledningens (chefens) centrala uppgift" (SOU 2018, s.48).

Ett annat exempel är när universitet får finansiering baserat på hur många studenter de lyckas ta examen. Exemplet på denna filosofi om "ny offentlig förvaltning" kan mångfaldigas.

"Om ledningen ska kunna utforma en korrekt incitamentsstruktur för att kunna kontrollera organisationens anställda, måste den ha exakt information om själva arbetets art och svårighetsgrad. Detta är absolut nödvändigt för att kunna sätta korrekta incitament. Problemet är att om det som ska göras i organisationen är ganska komplicerat och bygger på någon form av specialiserad kunskap, är det enda sättet för ledningen att få denna kunskap att försöka få den från de anställda" (SOU 2018, s.49).

Paradoxen med detta är att det är en "omöjlig uppgift", eftersom det inte är möjligt att styra skolan enligt marknadsprinciper delvis på grund av att "rektorn" saknar fullständig information, och det enda sättet att få tillgång till denna information är från lärarna själva.

Som framgår av SOU 2018:38 vittnar alla exempel om en dominerande ställning för både ekonomisk-marknadsmässig logik och byråkratisk logik. När skolledningar arbetar enbart

utifrån rationella ekonomiska incitament via kvantitativa mätinstrument baserade på ekonomiska incitament, kommer detta att leda till mer och mer granskning från ansvariga myndigheter, vilket i sin tur blir en "ond cirkel", vilket också sker på bekostnad av professionell logik.

## 4.3 Byråkratisk logik

### 4.3.1 Demokratisk legitimering kontra "egen logik"

Tillitsdelegationen betonar vikten av att offentlig verksamhet bedrivs i enlighet med demokratiskt fattade beslut, på ett sätt som säkerställer medborgarnas jämlikhet och som sker inom ramen för tilldelade resurser. Tillitsdelegationen betonar att det kan finnas goda skäl att upprätthålla dessa grundläggande demokratiska principer och att det kan vara motiverat med en styrning som är både kontrollerande och detaljerad till sin natur (SOU 2017:56. 2017, s.151).

Vikten av att följa lagar och förordningar förtydligas även i SOU 2019:43, där det anges att tillsyn, baserad på en demokratisk logik, är önskvärd, men att den i högre utsträckning bör baseras på dialog med revisorn.

"Men tillit är inte en naiv attityd gentemot yrkesverksamma, utan snarare en balansgång där ledningen ger ökat handlingsutrymme, men samtidigt fortsätter att övervaka och utvärdera. Övervakning och utvärdering sker i högre grad på kollegial basis och baserat på dialog med den granskade parten" (SOU 2019:43. 2019, s.50).

När politiskt fattade beslut inte följs kan man tala om byråkratiskt styre eller byråkratiskt styre. Detta innebär att demokratin försvagas och förvaltningen riskerar att förlora en del av sin legitimitet. Det som därför måste eftersträvas är en god dialog mellan politiker och tjänstemän, där tjänstemännens kompetens respekteras, men också politikernas mandat.

I SOU 2017:56 förtydligas vikten av att förvaltningen arbetar i linje med politiskt fattade beslut. Samtidigt kan frågor uppstå kring styrningens omfattning och omfattning. I detta fall anser Förvaltarskapet att tillsynsmyndigheterna kan agera mer stödjande för att främja och stimulera utveckling.

"Att öppna upp för ett något mer konsultativt förhållningssätt från handledarens sida innebär inte att handledaren tar över ansvaret för utvecklingen av verksamheterna. Det är de kommunala och enskilda huvudmännen och enskilda

verksamheter som ansvarar för både kvalitet och utveckling lokalt. Regeringen och handledarna behöver fortsatt vara tydliga på denna punkt. Handledaren kan dock stödja och stimulera utvecklingen i större utsträckning" (SOU 2018, s.102).

En större anpassning av metoder och tillvägagångssätt väcker frågan om det riskerar att försämra rättssäkerheten.

"Möjligheterna att behandla olika fall olika, eller att hantera variationen i behov genom att anpassa tillsynen till verksamheternas behov, får inte åsidosätta en enhetlig tillämpning av lagen."

Detta citat förtydligar vikten av en balans mellan möjligheten till individuella bedömningar i enskilda fall å ena sidan, och kravet på enhetlig rättstillämpning som skapar likhet inför lagen å andra sidan (SOU 2018, s.103).

### 4.3.2 Ledningsbyråkrater

Som anges i SOU 2017:56 har arbetsplatser där professionella normer tidigare styrde verksamheten i större utsträckning än administrativa system, till exempel sjukhus, [...] fått en organisatorisk identitet, organisatorisk rationalitet och enhetlig hierarki genom NPM (SOU 2017, s.50). Detta innebär att marknadslogik och byråkratisk logik, genom NPM:s betoning på chefer, har haft en ökande inverkan på professionella verksamheter som hälso- och sjukvård, utbildning och social omsorg:

"De nya reformerna har skapat förutsättningar för byråkratisk kontroll snarare än professionell autonomi, och en maktförskjutning till förmån för ledningen snarare än professionen" (SOU 2017, s.43).

I SOU 2018:47 förtydligas den så kallade "managementiseringen" av chefsrollen inom offentlig förvaltning.

"I teorin bygger NPM på idén om decentralisering, en önskan att ge mer och mer utrymme för yrkesverksamma att använda sina färdigheter i verksamheten, men i praktiken var det i många fall precis tvärtom. I många offentliga organisationer har vi sett centralisering ske bakom kulisserna genom prestationsstyrning med rapporteringskrav formulerade centralt" (SOU 2018, s.59).

Idéer om ökad hierarkisk centralitet och ansvarsskyldighet är förankrade i ambitionen att minska byråkratisk dominans. Detta uttrycks också i den starka skiljelinjen mellan politik och

administration, där politik främst handlar om att formulera mål medan administration hanteras av tjänstemän.

### 4.3.3 Decentralisering och nätverkskontroll

Bringselius betonar vikten av tillit för att främja samordning mellan olika samhällsaktörer, både människor och institutioner, för att uppnå gemensamma övergripande mål. Bringselius 2017, s. 3) Vidare betonar Bringselius vikten av gemensamt ledarskap i en tillitsbaserad styrningskultur. Som nämnts är en central aspekt av tillitsbaserad styrning tillit genom hela styrningskedjan, där medborgarnas roll också beaktas. Här kan man tänka sig att ett alltför starkt fokus på byråkratiska regler etcetera lätt kan leda till bristande medborgarfokus och brist på helhetsperspektiv.

”Det måste finnas ett tydligt fokus på medborgarnas förutsättningar, kunskaper och behov” (SOU 2018, s.72).

Enligt SOU 2018:47 saknas detta fokus och att "Medborgarinflytande sällan är mer än att individer eller en grupp patienter, studenter eller brukare delar eller tar emot information."

SOU 2017:56 uttrycker ambitionen att uppmärksamma och tillgodose enskilda brukares behov och att sträva efter organisatorisk samverkan mellan olika offentliga aktörer när det gäller till exempel patienter eller kunder som har en komplex sjukdom, eller skolelever med omfattande stödbehov.

”Delegationen ska i alla delar av sitt uppdrag upprätthålla ett nära samarbete med forskare och experter. Utöver sitt analytiska mandat har Tillitsdelegationen även ett främjande mandat. Genom särskilda forum och kommunikationsinsatser ska delegationen sprida kunskap och erfarenheter och därigenom inspirera berörda intressenter” (SOU 2018, s.26).

Patienter eller kunder som har en mer komplex bild av situationen "faller ofta mellan stolarna". Detta förklaras av "avloppstänkandet" inom offentlig förvaltning, vilket gör det svårt att lösa komplexa problem som kräver samordning mellan myndigheter. Situationen inom de olika avdelningarna beskrivs också som "turbulent", och där specialisering kräver samordning.

En organisatorisk uppdelning av olika frågor, så kallad specialisering eller sektorisering, har fördelar i effektivitetshänseende, men kan också leda till andra problem med samordningen. SOU 2019:43 förtydligar hur samordningsproblem kan manifesteras i verkligheten.

”Samordningsproblem kan visa sig i överlappande myndigheters verksamheter, vilket kan leda till dubbelarbete och otydliga ansvarsområden. Problem kan också visa sig i överlappande uppgifter när flera berörda myndigheter fokuserar på sina egna kärnuppgifter (SOU 2019, s.37).

En myndighet har ett antal externa kontroller att hantera. Dessa kan innebära lagar och förordningar som är skrivna på nationell nivå eller EU-nivå. Dessa rättsliga förhållanden tenderar att få en myndighet att agera fragmenterat eftersom kontrollen kommer från många olika källor. Det sägs också att myndigheterna tillåts hantera kortsiktig kontroll från regeringen och att mer långsiktig kontroll bör eftersträvas. Denna process har kritiserats för att bidra till kortsiktig kontroll och till överdrivna informationskrav för myndigheterna (SOU 2019, s.140).

”Statliga analyser visar bland annat att det saknas tillräckligt konsekventa åtgärder från regeringens sida när det gäller styrningen av enskilda myndigheter och verksamheter” (SOU 2019, s.39).

Det saknas idag en stor samordning av styrningen och oftast även en sammanhängande analys av konsekvenserna av styrningen. Det saknas också en sammanhängande idé och strategi kring vilka utmaningar som är viktigast för hälso- och sjukvård, skola och social omsorg. Denna ordning är ineffektiv för alla medborgare, men problemen blir mest märkbara för medborgare med komplexa problem och som dessutom behöver stöd från flera olika verksamheter samtidigt. Dagens styrning och ledning underskattar behovet av långsiktig planering och kontinuitet, något som är viktigt för både medborgare och anställda.

Kopplat till detta argumenteras det också för att mål- och resultatstyrning har lett till en fragmentering av förvaltningen, eftersom enskilda myndigheter har tilldelats sina egna mål, eget resultatansvar och egna årsredovisningar. Ett sätt att komma åt detta problem, enligt tillitdelegeringen, är genom samarbete och ett helhetsperspektiv (SOU 2018, s.163). SOU 2018:47 betonar vikten av att samordna och integrera olika välfärdsaktörer och skapa gemensamma mål.

”Administration är till stor del en nödvändig och naturlig del av offentlig verksamhet. Administration krävs för att samordna de komplexa aktiviteter som många offentliga uppdrag innebär. Administration är en samlingsbeteckning för en

rad aktiviteter som syftar till att planera, organisera, övervaka och stödja organisationens mål och processer” (SOU 2018, s.92).

Detta är så att målstyrningen kan vara konsekvent och balanserad genom hela aktörskedjan.

## 4.4 Professionell logik

### 4.4.1 Professionellt omdöme och tjänstemannaetik

Syftet med Tillitsdelegationen har varit att skapa ett "fritt utrymme" för yrkesverksamma inom offentlig förvaltning, vilket ger dem större autonomi i beslutsfattandet baserat på deras expertis snarare än att begränsas av detaljerade kontroller. Professionell praktik ses som i sig komplex, formad av både formella strukturer och informell styrning, och den bygger på att utnyttja yrkesverksammas kunskap, erfarenhet och vilja att bidra effektivt. En viktig aspekt av tillitsbaserad styrning är den informella kulturen, de gemensamma värderingar, attityder och normer som styr beteendet inom organisationer. Denna kultur stöder kontinuerlig dialog om mål, syfte, aktiviteter och resultat för att säkerställa samordning mellan intressenter samtidigt som yrkesverksamma kan utöva sitt omdöme. Centrala principer inkluderar användarfokus, samarbete, öppenhet och professionellt omdöme, vilka alla är avgörande för att upprätthålla tillit och främja effektiv tjänsteleverans (Siverbo, 2023).

Enligt Siverbo,

”TBSL är lämpligt att införa i de flesta offentliga verksamheter och i de flesta relationer, vilket inte bara innebär relationerna mellan stat och myndigheter, regioner och kommuner, utan även interna relationer inom dessa organisationer och deras relationer med medborgare, brukare och privata leverantörer” (Siverbo, 2023, s.50).

Detta betonar att tillitsbaserad styrning inte är begränsad till top-down-reformer utan sträcker sig genom hela organisationsstrukturen och involverar yrkesverksamma i beslutsfattandet i varje steg, från planering och policyutveckling till implementering och utvärdering. När professionell expertis verkligen konsulteras och utnyttjas kan organisationer uppnå bättre resultat samtidigt som de bibehåller legitimitet, effektivitet och en kultur av ömsesidig tillit (Siverbo, 2023, s.53–55).

SOU 2019:43 betonar att ett medborgarfokus leder till en effektivare verksamhet. Detta kan tolkas som att den stora majoriteten av myndigheterna i landet har som kärnverksamhet att möta medborgarna. En brist på detta medborgarfokus skulle på liknande sätt kunna tolkas som

att kärnverksamheten försummas och att mer resurser läggs på verksamhetens "stödfunktion", och följaktligen mer administration och dokumentation.

"Genom att rikta medarbetarnas energi mot uppdraget istället för interna angelägenheter och onödiga byråkratiska procedurer, kommer effektiviteten att öka" (SOU 2019, s.14).

Vikten av ökad samverkan både vertikalt mellan olika politiska och administrativa nivåer och horisontellt mellan offentliga och icke-offentliga aktörer förtydligas i SOU (2018:38). Detta för att främja ett helhets- och systemorienterat perspektiv, där varje länk i styrningskedjan och alla inblandade aktörer tar gemensamt ansvar och strävar efter att möta användarens behov.

"Några begrepp som är nära besläktade med gemensamt ledarskap är gemensamt ledarskap, självledarskap och komplexitetsledarskapsteori. Den grundläggande idén bakom det senare forskningsfältet är att det i dagens komplexa organisationer inte räcker för enskilda aktörer att utöva ledarskap i en traditionell vertikal dimension. Istället finns det ett större behov av horisontellt ledarskap, som fokuserar på teambaserat relationsbyggande och förmågan att ta initiativ" (SOU 2018, s.441).

I en tjänstemannakultur välkomnas kritik och förbättringsförslag, det finns kanaler för visseblåsning och det säkerställs att larm leder till handling. Bringselius skriver också om värderingar som uttrycker ambitioner om vad man vill framstå som. Inom offentlig förvaltning kan det till exempel handla om idén om tjänstemannen som en grindvakt till den offentliga sfären, och idén om tjänstemannen som en mentor eller grindvakt (Bringselius, 2023, s.10).

"Med tillit står två aspekter i centrum för medarbetarnas handlingar: för det första yrkeskunskap och etik, och för det andra lagstiftning och politiska prioriteringar" (SOU 2018, s.25).

Vikten av att följa lagar och förordningar förtydligas i SOU 2019:43, som anger att tillsyn, baserad på en demokratisk logik, är önskvärd, men att den i högre utsträckning bör baseras på dialog med revisorn.

"Men tillit är inte en naiv attityd gentemot yrkesverksamma, utan snarare en balansgång där ledningen ger ökat handlingsutrymme, men samtidigt fortsätter att övervaka och utvärdera. Övervakning och utvärdering sker i högre grad på

kollegial basis och baserat på dialog med den granskade parten" (SOU 2019, s.50).

Vidare identifieras i SOU 2018:38 olika faktorer för skolutveckling i positiv riktning, den första är vikten av den kollektiva aspekten av lärandet; att lärare lär sig av och med varandra och att erfarenheter och kompetens sprids och samordnas i gemensamt agerande. Spridningen av kompetens kräver att lärarnas erfarenhetsbaserade lärande i det dagliga arbetet blir föremål för gemensam reflektion, och att lärarnas arbete med elever synliggörs mellan lärarna. Kollektiv tillit innefattar mellanmänniskt tillit mellan gruppmedlemmar. Vi talar om arenor där lärare känner sig bekväma med att dela sina utmaningar och svårigheter och där psykologisk trygghet finns.

"För oss var det viktigt att etablera ett dialogbaserat arbetssätt för att vidareutveckla konceptet i nära samarbete med både praktiker och forskare. Därför lade vi under hela utredningens gång stor vikt vid att skapa dialog och diskussion kring frågor relaterade till styrningen av den kommunala sektorn. Alla möten och seminarier förstärkte vår förståelse samtidigt som de fungerade som inspiration och stöd för organisationerna i deras strävan att utveckla en mer tillitsbaserad och syftesinriktad styrform som stödjer samspelet mellan anställda och medborgare" (SOU 2018, s.17).

Dessutom kopplas denna kollektiva tillit till den kollegiala tilliten som skapas genom att lärare utvecklar sitt beteende. Utmaningar som individer tidigare inte kunde hantera på egen hand kan hanteras tillsammans.

"För att analysera initiativ och deras koppling till idén om tillitsbaserad styrning och ledarskap, samt för att planera och utveckla initiativ i denna riktning, behöver ett antal grundläggande principer definieras. Vi föreslår sju sådana principer: tillit, medborgarfokus, helhetsperspektiv, handlingsutrymme (diskretion), stöd, kunskap och öppenhet" (SOU 2018, s.137).

## Ale kommun

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

”Inom varje nämnd/sector har verksamhetschefer en dialog med enheterna och sammanfattar till sektorchefen. Detta möjliggör minskad skriftlig rapportering till förmån för åtgärder. Sektorchefen har en dialog med verksamhetschefer och sammanfattar till nämnden. Nämndsordförandena har en dialog med kommunstyrelsens arbetsutskott” (Ale kommun. 2021, s.14).

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

I Grästorps kommun hittar vi TBSL i redovisningen av verksamhetsplanen för 2022 och årsredovisningen för 2021. I samband med antagandet av den nya styrmodellen lanserades ett nytt verksamhetskoncept kallat "Grästorp 5.0", vars principer inkluderar: värdskap, helhet, digitalisering, gemensamt ledarskap, innovation, vilka i vissa fall berör principerna förknippade med TBSL (Grästorps kommun. 2022).

Kommunens tillitsbaserade styrnings- och ledningsmodell syftar till att minska detaljerad styrning och stärka dialog, delegering, deltagande och gemensamt ledarskap.

”Grästorps styrnings- och ledningsmodell bygger på principerna för tillitsbaserad styrning. En tillitsbaserad styrnings- och ledningsmodell bygger på dialog, mer delegering och mindre detaljerad styrning. Detta ger förutsättningar för gemensamt ledarskap, tillväxt och kunskapsutveckling. Den politiska styrningen fokuserar här mer på att prioritera områden och övervaka genom dialoger än i traditionella modeller. I en tillitsbaserad styrnings- och ledningsmodell är kommunikation och dialog mellan tillitvalda och tjänstemän en röd tråd. Dialogen i sig är en förutsättning för tillit, engagemang och deltagande i hela verksamheten” (Grästorps kommun. 2022, s.13–14).

Politisk styrning sker i större utsträckning genom att identifiera prioriterade områden och i mindre utsträckning genom att formulera detaljerade mål som följs av riktade indikatorer. För skolverksamheten finns det till exempel endast ett politiskt mål för förskola och skola tillsammans. Ambitionen är att den politiska styrningen på en övergripande nivå ska vara stabil genom att säkerställa att fullmäktiges politiska mål gäller långsiktigt, för närvarande fram till 2024. På så sätt undviks ryckningar för förvaltningen (Siverbo, 2023, s.30).

Vidare kan vi i Grästorps kommun se ett exempel på en mer kvalitativ mål- och resultatstyrning där utvecklingen i själva övervakningsprocessen rapporteras till politisk nivå inte primärt med kvantitativa mått utan genom en kvalitativ analys, som dock delvis baseras på kvantitativa indikatorer. Själva övervakningen sker genom dialog, där själva dialogen ses som en förutsättning för tillit, engagemang och delaktighet. I dessa dialoger är det de operativa måtten som används som uppföljning och förankras i professionella bedömningar. Detta säkerställer att måtten har kvalitativa egenskaper. I dialogen mellan politiker och förvaltningen ligger fokus på i vilken riktning utvecklingen i verksamheten går snarare än på detaljer. Det är förvaltningens analys av situationen som står i centrum och inte de specifika måtten (Siverbo, 2023, s.32).

”När det gäller måluppföljning har vi en dialog som sker i en årlig cykel, där vi följer upp våra mål. Men vi följer upp det i form av dialog, inte att vi rabblar upp en massa siffror, vilket är så det har blivit, men det finns en dialog med politiken och jag tycker att det är väldigt bra.” (Kommundirektör)

Även enhetschefer och medansvariga deltar i dessa dialogmöten (Förvaltningschef 1). Anledningen är att all information inte ska gå via de administrativa cheferna och att politikerna ska få fler perspektiv på hur verksamheten utvecklas. En central del av TBSL i Grästorps kommun är gemensamt ledarskap. Ambitionen är att de anställda som arbetar direkt med brukarna ska ha ett beslutsmandat så att de kan möta varje brukares behov på ett självständigt och flexibelt sätt. Detta syftar till att öka kvaliteten på verksamheten.

Förutsättningar för gemensamt ledarskap skapas på olika sätt. I Grästorps kommun har det till exempel handlat om att anordna utbildningar i syfte att utveckla kompetens och utbilda medarbetare till en konstruktiv dialog. Det handlar i hög grad om att utveckla medarbetarnas förmågor och värderingar i linje med verksamhetsmålen. Vidare betonas relationer genom hela styrkedjan som viktiga för att stärka delaktighet och tillit.

En annan är genom relationsbyggande som stimuleras av ett coachande förhållningssätt och samskapande i team. (...) att bygga många relationer, ha ett coachande förhållningssätt, att arbeta mycket med teamet och med samskapande där. (Förvaltningschef 2) Relationsbyggande gynnas av att ambitionen att etablera dialog inte är begränsad till relationen mellan politik och förvaltning utan finns för alla relationer inom förvaltningen. "Vi har också dialog i alla delar av kedjan" (Förvaltningschef 2) (Siverbo, 2023, s.34).

I Borlänge kommun finns inslag av TBSL i "Borlänge kommuns styrningsmodell och organisation", med ambitionen för TBSL genom hela "styrningskedjan". Till exempel anses Borlänge kommunfullmäktige ha en viktig roll i det demokratiska arbetet då dialogen mellan medborgare och valda representanter behöver stärkas. Detta är ett exempel på att bygga tillit "uppifrån och ner" i styrningskedjan (Borlänge kommunstyrelsens arbetsutskott. 2022). Vidare ser vi exempel på hur olika beslutsnivåer aktivt arbetar för att stimulera samarbete och ett helhetsperspektiv.

"Decentralisering innebär att delegera ansvar i hela organisationen för att ge medarbetarna mer självständigt beslutsutrymme. Decentralisering kräver ledarskap som utvecklar medarbetarnas engagemang och kompetens. Engagerande ledarskap leder till bättre kvalitet, bättre arbetsmiljö, ökad effektivitet och ökat medarbetarengagemang. Med långtgående decentralisering av ansvar och befogenheter blir beslutsvägarna korta och individer ges möjligheter att påverka sin egen arbetssituation och sina resultat. Samtidigt finns det en spänning mellan helhetstänkande och decentralisering. Ledningen måste se till att delegerat ansvar och kreativitet inte hämmas när behovet av ett helhetsgrepp ökar. Det handlar om ett tydligt ledarskap och ett förhållningssätt som leder till utveckling på längre sikt" (Borlänge kommunstyrelsens arbetsutskott. 2022, s.5).

Som framgår av citatet ovan betonas vikten av decentralisering som ett sätt att utöva gemensamt ledarskap och chefers ansvar att säkerställa förmåga, integritet och hjälpsamhet.

Nästa exempel på behovet av samarbete är Borlänge kommuns olika nämnder och valda representanter i kommunfullmäktige. För ett framgångsrikt samarbete krävs en [...] sund relation som bygger på ett gemensamt mål med förståelse och respekt för varandras roller. Ovanstående citat stärker tillitsskapande principer där varje beslutsnivå ska

stimulera samarbete och helhetsperspektiv samt bygga tillitsfulla relationer. Kontakt mellan nämnden och sektorchefen sker via dialog.

Vi finner också principen om tillitsfulla relationer som bör säkerställa integritet i organisationen där

”Grunden för ett framgångsrikt samspel mellan politik och sektor är en sund relation som bygger på ett gemensamt mål med förståelse och respekt för varandras roller” (Borlänge kommunstyrelsens arbetsutskott. 2022, s.10).

I Borlänge kommun arbetar man med styrningsmodeller som också har starka inslag av TBSL. Som en del av kommunens kvalitetsledningsarbete ska kvalitet [...] möta Borlängebornas behov. Vidare uppmuntras ett systematiskt helhetsperspektiv.

”Det systematiska tillvägagångssättet, även känt som ett kvalitetsledningssystem, ska stödja verksamhetens syfte och medborgarnas behov, där ett helhetsperspektiv och samarbete är tydliga” (Borlänge kommunstyrelsens arbetsutskott. 2022, s.9).

I kommunens utvecklingsinriktning, beslutad i den strategiska planen 2020–2023, kan man se att TBSL definitivt finns med på agendan. Till exempel skrivs det om en tillitsfull dialog där lyhördhet och ömsesidig respekt är grundläggande. Vidare betonas samverkan och brukarperspektiv.

”Det är viktigt att varje beslutsnivå aktivt arbetar för att stimulera samarbete och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer och säkerställa att medarbetare kan, vill och vågar hjälpa Borlängeborna” (Borlänge kommunstyrelsens arbetsutskott. 2022, s.12).

Det som också anses viktigt är helhetsperspektivet med användaren i centrum.

”Ett systemperspektiv innebär att fokusera på organisationen som helhet och förstå sambanden mellan delarna. All kommunal verksamhet genomförs redan idag i form av processer, oavsett om de synliggörs eller inte. Processerna, sett ur Borlängebornas perspektiv, sträcker sig ofta över flera organisationsgränser och många gånger även utanför kommunkoncernens verksamhet. Helhetssyn och samverkan är därför viktiga faktorer för att kunna möta behov och ge bättre service” (Borlänge kommunstyrelsens arbetsutskott. 2022, s.12).

Det betonas att ett brukarperspektiv behöver vara starkt förankrat i mötet mellan professionerna och brukarna. Vidare efterfrågas att medarbetaren ska ha ett helhetsperspektiv och kunna se bortom den egna organisationen. Den egna prestationen bidrar till både måluppfyllelsen i den egna enheten och inom hela kommunkoncernen. Ett helhetsperspektiv berör således både brukarperspektivet och ett arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte.

## 5. Analys

Detta avsnitt analyserar det empiriska materialet med hjälp av institutionell logikteori för att besvara forskningsfrågorna. Analysen tillämpar operativa indikatorer härledda från det teoretiska ramverket för att undersöka hur ekonomiska, byråkratiska och professionella logiker artikuleras, prioriteras och kombineras i tillitsbaserad styrningsdiskurs.

### 5.1 Ekonomisk logik: Förfining eller ersättning? (RQ1)

Det empiriska materialet avslöjar ett paradoxalt samband mellan tillitsbaserad styrning och ekonomisk logik. Snarare än att förkasta NPM:s prestationsorienterade tillvägagångssätt förespråkar Tillitsdelegationen vad som kan kallas "förfinad mål- och resultatstyrning". Denna förfining bibehåller den ekonomiska logikens kärnantaganden, att styrning bör vara resultatorienterad och mätbar, samtidigt som man försöker mildra dess upplevda dysfunktioner.

Det som teoretiskt sett utmärker detta tillvägagångssätt är det uttryckliga försöket att underordna ekonomisk rationalitet professionellt omdöme snarare än att eliminera det. Delegationens krav på "färre och mer generella mål" i kombination med "en blandning av kvantitativa och kvalitativa mått" representerar inte ett förkastande av ekonomisk logik utan snarare dess omkonfigurering genom professionell logiks lins. Detta är tydligt när delegationen argumenterar för att ekonomisk förvaltning måste "balanseras med professionella värderingar och etiska överväganden".

Detta skapar dock vad som kan förstås som institutionell motsägelse snarare än lösning. När man granskar detta genom linsen av institutionell logikteori representerar den samtidiga betoningen på tillitsbaserad delegering och fortsatt prestationsövervakning konkurrerande rationaliteter som inte lätt kan förenas. Dokumenten erkänner denna spänning när de noterar att "tillit inte är en naiv attityd" utan kräver fortsatt "övervakning och utvärdering".

Detta avslöjar ett grundläggande teoretiskt problem: den ekonomiska logikens underliggande antagande, att prestation kan mätas genom förutbestämda indikatorer, står i konflikt med den professionella logikens betoning på situerat omdöme och tyst kunskap. Delegationens lösning, "mer kvalitativa" mått utvecklade genom "dialog", löser inte denna spänning utan flyttar den snarare till en annan organisatorisk nivå. Frågan blir: vem avgör vad som räknas som kvalitet, och genom vilken process?

Skolexemplet illustrerar denna motsägelse tydligast. Delegationen identifierar en "omöjlighetsparadox" som är förankrad i principal-agent-teorin: effektiv prestationshantering kräver information som yrkesverksamma undanhåller om de uppfattar att den kan användas mot dem. Detta är inte bara ett implementeringsproblem utan en teoretisk oförenlighet mellan ekonomisk logiks kontrollorientering och professionell logiks autonomikrav.

Ur ett institutionellt logiskt perspektiv representerar detta vad Friedland och Alford kallar "institutionell motsägelse", situationer där föreskrifterna från en logik direkt undergräver funktionen hos en annan (Friedland & Alford, 1991, s.235). Delegationens svar, att förespråka tillitförhållanden mellan rektorer och lärare, försöker lösa detta genom kulturell förändring snarare än strukturell reform, vilket väcker frågor om huruvida tillitsbaserad styrning tar itu med bakomliggande orsaker eller bara är symptom på institutionell obalans.

Detta mönster stämmer väl överens med bredare reformer efter NPM som syftar till att "återbalansera" snarare än att överge ekonomisk logik. I likhet med ny offentlig styrning och hantering av offentliga värden försöker tillitsbaserad styrning skapa hybridarrangemang som bevarar prestationsansvar samtidigt som den utökar professionell handlingsfrihet.

## 5.2 Demokratisk och byråkratisk logik

Ett centralt resultat är att tillitsbaserad samhällsstyrning inte utmanar utan snarare antar den fortsatta dominansen av byråkratisk-demokratisk logik som den grundläggande legitimitetsstrukturen för offentlig förvaltning. Detta är teoretiskt betydelsefullt: till skillnad från ekonomisk logik, som uttryckligen är inriktad på reformer, förblir byråkratisk logik i stort sett oifrågasatt i källmaterialet.

Denna selektiva kritik avslöjar den normativa hierarkin som är inbäddad i tillitsbaserad styrning: demokratisk-byråkratisk legitimitet behandlas som icke-förhandlingsbar, medan ekonomiska och professionella logiker är föremål för ombalansering. Teoretiskt sett tyder detta på att tillitsbaserad styrning verkar inom, snarare än mot, det Weberianska paradigmet. Delegationens insisterande på att "enhetlig rättstillämpning" aldrig får underordnas "självlogik" (professionell autonomi) visar den byråkratiska rationens överhöghet när konflikter uppstår.

### 5.2.1 Decentralisering som institutionell omkonfiguration

Analysen av decentralisering och "gemensamt ledarskap" avslöjar en komplex växelverkan mellan byråkratisk och professionell logik. Medan NPM:s decentralisering syftade till att minska byråkratisk ineffektivitet genom marknadsliknande autonomi, tjänar tillitsbaserad

styrning en annan funktion: att återställa professionellt utrymme för handlingsfrihet inom upprätthållna byråkratiska strukturer.

Detta representerar vad som kan kallas "byråkratiskt begränsad professionell autonomi", yrkesverksamma ges handlingsutrymme inte som oberoende aktörer utan som inbäddade tjänstemän som verkar inom demokratisk-byråkratiska begränsningar. Den operativa logiken skiljer sig från NPM:s managerialistiska decentralisering: snarare än att ersätta byråkratisk kontroll med prestationskontroll försöker tillitsbaserad styrning minska båda samtidigt som politisk ansvarsskyldighet upprätthålls genom "dialog" och "gemensamt ledarskap".

Betoningen på "nätverksstyrning" och "helhetsperspektiv" kan tolkas genom institutionell logikteori som ett försök att hantera den fragmentering som orsakats av NPM:s organisatoriska decentralisering. Det identifierade problemet, medborgare med komplexa behov som "faller mellan stolarna" mellan "avloppsörsorganisationer", återspeglar de oavsiktliga konsekvenserna av att prioritera ekonomisk effektivitet framför systemisk samordning.

Den föreslagna lösningen, stärkt samarbete och dialog över organisationsgränser, återinför dock byråkratiska samordningsmekanismer under en annan etikett. Detta väcker en teoretisk fråga: representerar "nätverksstyrning" en genuint ny institutionell logik, eller bara byråkratisk logik anpassad till fragmenterade organisationslandskap?

### 5.2.2 Problemet med "ledningsbyråkrati"

Delegationens kritik av "ledningsbyråkrati" är särskilt avslöjande när den analyseras genom institutionell logikteori. Det empiriska materialet identifierar en historisk ironi: NPM, som syftade till att minska byråkratisk kontroll, skapade i stället nya former av byråkrati centrerade kring prestationsstyrning snarare än regelföljande.

Detta fenomen, kallat "byråkratisering bakvägen", visar att institutionella logiker kan bestå även när deras uppenbara uttryck förändras. Ekonomisk logiks betoning på mätbar ansvarsskyldighet genererade omfattande dokumentations- och rapporteringskrav som fungerar byråkratiskt (som formaliserad kontroll) samtidigt som de tjänar ekonomiska syften (prestationsövervakning). Resultatet är vad som kan förstås som hybrid byråkratisk-ekonomisk logik, där formen är byråkratisk men innehållet är ekonomiskt.

Delegationens svar, att förespråka "färre rapporter" och "mer dialog", försöker minska denna hybridbyråkrati utan att överge vare sig ekonomisk ansvarsskyldighet eller byråkratisk

legalitet. Huruvida detta är uppnåeligt eller bara retoriskt förblir en empirisk fråga som inte besvaras av själva policydokumenten.

### 5.3 Professionell logik

Det mest explicita värdeskiftet som uttrycks i tillitsbaserad styrning är rehabiliteringen av professionell logik. Analytisk granskning avslöjar dock oklarheter kring vad "professionalism" betyder i detta sammanhang och hur det relaterar till andra institutionella logiker.

#### 5.3.1 Professionell autonomi som begränsat utrymme för skönsmässig bedömning

Det empiriska materialet betonar genomgående "professionellt omdöme" och "handlingsutrymme", men denna autonomi beskrivs alltid som begränsad av demokratisk ansvarsskyldighet och rättsliga ramar. Ur ett teoretiskt perspektiv representerar detta en betydande avvikelse från klassisk professionell logik, som hämtar legitimitet från expertkunskap i sig snarare än från demokratisk auktorisation. Delegationens formulering, att yrkesverksamma bör utöva omdöme "baserat på professionell kunskap och etik" men alltid inom "lagstiftning och politiska prioriteringar", underordnar professionell logik demokratisk-byråkratisk logik. Detta är inte professionell autonomi i traditionell mening utan snarare professionellt omdöme inom byråkratiska begränsningar.

Denna begränsade uppfattning om professionalism blir tydligare när man undersöker delegationens betoning på "kollegialt lärande" och "kamratbaserad kvalitetssäkring". Dessa mekanismer presenteras som alternativ till ledningsstyrning, men de fungerar samtidigt som nya former av professionellt ansvarstagande som ersätter hierarkisk tillsyn med kamratövervakning.

Teoretiskt sett återspeglar detta vad Friedson kallade "tredje logikens professionalism", varken ren yrkeskontroll eller marknadsmässig/byråkratisk underordning, utan snarare förhandlad professionell autonomi inom institutionella begränsningar (Freidson, 2001, s.12). Det är dock fortfarande oklart om detta representerar ett genuint återställande av professionell logik eller bara dess retoriska tillägnande för att legitimera fortsatt extern kontroll.

#### 5.3.2 Tjänstemannaetik: Hybridlogik eller logisk förvirring?

Analysen identifierar en teoretisk tvetydighet gällande "tjänstemannaetik". Det empiriska materialet presenterar detta samtidigt som ett byråkratiskt värde, ett professionellt värde och ett demokratiskt värde. Denna konceptuella suddiga betydelse kan spegla genuin institutionell

komplexitet snarare än analytisk förvirring. I den svenska kontexten har tjänstemän historiskt sett förkroppsligat en hybrididentitet, samtidigt byråkratiska tjänstemän bundna av lag, yrkesverksamma med expertkunskap och demokratiska tjänare av allmänintresset.

Tillitsbaserad samhällsstyrning åberopar "tjänstemannaetik" bygger således på denna historiskt inbäddade hybridlogik snarare än att representera ren professionell autonomi.

Detta skapar dock teoretiska utmaningar för att förstå institutionell förändring. Om "tjänstemannaetik" redan kombinerar byråkratiska, professionella och demokratiska element, hur representerar tillitsbaserad styrning ett värdeskifte? Svaret verkar ligga i betoning snarare än substans: tillitsbaserad styrning framhäver de professionellt demokratiska aspekterna av tjänstemannaidentitet samtidigt som den minskar betoningen på byråkratisk regelefterlevnad och ekonomisk prestationspress.

### 5.3.3 Kommunalt genomförande: Retorik kontra strukturell förändring

Analysen av kommunal implementering visar på betydande variationer i hur tillitsbaserad styrning operationaliseras, vilket tyder på att policyretorik överstiger strukturell omvandling.

I Grästorp kommun ligger det operativa fokuset på procedurförändringar, att ersätta skriftliga rapporter med dialoger, minska politiska mål och utöka professionell handlingsfrihet i målsättningen. Ur ett institutionellt logiskt perspektiv representerar detta ett försök till styrningsinnovation: att ersätta dokumentation (associerad med byråkratisk och ekonomisk logik) med dialog (i samband med professionell och demokratisk logik). Den fortsatta betoningen på att "säkerställa att medarbetare kan, vill och vågar hjälpa till" avslöjar dock ihållande antaganden om kontroll, yrkesverksamma måste möjliggöras och motiveras snarare än bara litas på.

Borlänge kommuns tillvägagångssätt betonar "decentralisering" och "helhetsperspektiv" men bibehåller uttrycklig vikt vid att "säkerställa förmåga, integritet och vilja att hjälpa".

Detta språkbruk avslöjar den underliggande tillitparadoxen: genuin tillit kräver inga garantimekanismer, men tillitsbaserad styrning etablerar konsekvent verifieringsprocesser. Detta tyder på att det som kallas "tillit" faktiskt kan vara "förtjänt tillit" eller "övervakat utrymme för skönsmåsig bedömning", begrepp som är mer förenliga med ekonomisk och byråkratisk logik än med professionell logiks antagande om internaliserade standarder.

Klyftan mellan tillitsbaserad styrning "i teori och i praktik" (som noteras i källmaterialet) kan teoretiskt förstås som svårigheten att institutionalisera professionell logik inom organisationsstrukturer utformade för byråkratisk kontroll och ekonomisk ansvarsskyldighet.

De flesta kommuner fokuserar på tillitsbaserad styrning på relationer mellan chef och medarbetare snarare än att den genomsyrar "hela styrningskedjan". Denna selektiva implementering tyder på att tillitsbaserad styrning antas som en ledningsteknik (kompatibel med ekonomisk logiks betoning på effektivitet) snarare än som en grundläggande omvandling av institutionell logik. Detta överensstämmer med forskning efter NPM som visar att reformer ofta producerar "lagerbildning" (nya element som läggs till befintliga strukturer) snarare än "ersättning" (grundläggande omvandling).

## 6. Diskussion

Detta avsnitt placerar studiens resultat inom ramen för bredare forskningsdebatter, klargör dess teoretiska och empiriska bidrag och reflekterar över implikationer för reform av den offentliga sektorn. Diskussionen är strukturerad kring tre teman: tillitsbaserad styrning i relation till forskning efter NPM, bidrag till institutionell logikteori och empiriska insikter i svensk offentlig förvaltning.

### 6.1 Tillitsbaserad styrning och forskning efter NPM

Resultaten bidrar till debatter om huruvida post-NPM utgör ett paradigmskifte eller en retorisk anpassning av NPM. Medan reformer efter NPM betonar samarbete, nätverk och samhällsvärde för att hantera NPM:s fragmentering och prestationsorientering, (Bryson et al., 2014, s.447; Pollitt, C. and Bouckaert, G. 2017, s.19) ifrågasätter forskare deras transformativa förmåga. Denna studie stöder den senare uppfattningen och visar att tillitsbaserad styrning fungerar genom sedimentering och hybridisering snarare än ersättning.

Det svenska fallet ger tydliga bevis på denna hybriditet, eftersom tillitsbaserad styrning uppstod ur ett mandat att motverka NPM:s negativa effekter samtidigt som dess upplevda styrkor bevarades. Detta dubbla syfte formade reformen från början. Tillitsdelegationens uttryckliga erkännande av att tillitsbaserad styrning "inte är en komplett styrningsidé" är ovanligt uppriktigt och illustrerar reformen efter NPM som en skiktning snarare än ett paradigmskifte.

Studien bidrar också till forskning om tillit i offentlig styrning genom att analysera tillit som en styrningsprincip inbäddad i policydesign (Six & Verhoest, 2017, s.8). Den avslöjar en paradox: att institutionalisera tillit genom formella mekanismer kan undergräva den ömsesidighet och spontanitet som är förknippad med mellanmänsklig tillit. "Styrt tillit" skiljer sig således fundamentalt från tillit som studeras i organisationsbeteende.

### 6.2 Teoretiska bidrag till institutionell logikforskning

Studien bidrar på flera sätt till forskningen om institutionell logik. För det första visar den värdet av att tillämpa institutionell logikteori på analys av policydiskurs. Medan tidigare forskning (Thornton et al., 2012) har fokuserat på organisationer och fält, visar denna studie hur policydokument artikulerar, legitimerar och kombinerar logiker för att definiera problem, lösningar och auktoritet.

För det andra fördjupar studien förståelsen av institutionell komplexitet genom att analysera hur styrningsreformer försöker hantera konkurrerande logiker genom policydesign snarare än organisatorisk anpassning. Tillitsbaserad styrning representerar en avsiktlig hybrid, men resultaten visar att utformad hybriditet ofta maskerar ihållande motsägelser under implementeringen.

Analysen identifierar också tre mönster av logisk interaktion, hierarkisk dominans, konkurrensspänning och hybridisering, vilka förfinar teoretiska redogörelser för hur flera logiker samexisterar. Den ihållande demokratisk-byråkratiska dominansen, den pågående spänningen mellan ekonomiska och professionella logiker, och den kumulativa skiktningen av reformer belyser mekanismer bortom enkel konkurrens eller uppdelning i fack.

För det fjärde bidrar studien till teorier om institutionell förändring genom att förklara varför reformer ofta misslyckas med att uppnå avsedd transformation. När reformer stärker en logik utan att omstrukturera arrangemang som privilegierar andra, leder det till resultat på lager snarare än att förändra dem. Denna insikt bidrar till att förklara det ihållande gapet mellan reformambitioner och resultat inom offentlig förvaltning.

### 6.3 Empiriska bidrag till svensk offentlig förvaltning

Empiriskt sett tillhandahåller studien den första systematiska institutionell-logiska analysen av tillitsbaserad styrning i Sverige. Medan tidigare forskning (Bringselius, 2023, s.18; Siverbo, 2023, s.13) har undersökt specifika fall eller erbjudit konceptuella diskussioner, analyserar denna studie tillitsbaserad styrning på nationell policynivå och i kommunal implementering, och erbjuder en heltäckande bild av dess institutionella karaktär.

Resultaten visar hur den svenska samhällsstyrningsdiskursen balanserar internationella reformtrender med inhemska traditioner av starka yrkesgrupper, hög social tillit och konsensuell demokrati. Tillitsbaserad samhällsstyrning framstår som ett institutionellt verktyg som kombinerar dialog och professionellt samarbete med fortsatt engagemang för mål- och resultatriktad ledning. Denna inramning tydliggör både reformens attraktionskraft och dess implementeringsutmaningar.

Kommunanalys visar vidare att tillitsbaserad styrning är ett flexibelt och tolkningsbaserat koncept snarare än ett standardiserat reformpaket. Variationer mellan kommuner återspeglar både tvetydigheten i hybridstyrningsidéer och den decentraliserade karaktären av svensk offentlig förvaltning.

Studien belyser även regeringskommissionernas roll i svenskt beslutsfattande. Tillitsdelegationen exemplifierar korporatistiska traditioner av samråd och konsensusbyggande, men denna process kan ha begränsat kritiskt engagemang i interna motsättningar. Även om delegationen erkände tillitsbaserad styrning ofullständighet, erbjuder policydokumenten begränsad reflektion över huruvida hybridarrangemang kan uppfylla uppsatta mål.

## 6.4 Konsekvenser för praktik och policy

Även om studien främst är analytisk, föreslår den flera praktiska implikationer. För det första bör tillitsbaserad styrning inte ses som en enkel lösning utan som en komplex hybrid som kan öka komplexiteten i styrningen genom att lägga till lager snarare än att ersätta befintliga strukturer.

För det andra kan ett framgångsrikt genomförande kräva djupare strukturell förändring. Om spänningar mellan ekonomisk och professionell logik är grundläggande, kan enbart tillitretorik vara otillräcklig utan att man omprövar prestationsövervakning och ansvarsskyldighetsmekanismer, ett alternativ som nuvarande reformer i stort sett undviker.

För det tredje belyser resultaten vikten av institutionell anpassning. Tillitsbaserad styrning kan fungera bättre i organisationer med starka professionella kulturer och stabila förhållanden än i sammanhang som präglas av resursbegränsningar eller svaga tillitförhållanden.

Policyutformning bör beakta sådan kontextuell variation.

Slutligen pekar studien på värdet av mer blygsamma reformförväntningar. I stället för att söka definitiva lösningar kan offentlig förvaltning kräva kontinuerlig förhandling mellan konkurrerande värderingar och logiker, och behandla institutionell komplexitet som bestående snarare än lösbar.

## 6.5 Begränsningar och framtida forskning

Studien har flera begränsningar. Den fokuserar på policydiskurs snarare än implementeringsresultat eller aktörers erfarenheter, vilket begränsar slutsatser om praktiska effekter. Framtida forskning bör använda intervjuer, etnografi eller fallstudier för att undersöka hur hybridstyrning hanteras i praktiken.

Analysen är också tidsbunden (2016–2023) och utvärderar inte långsiktig institutionalisering. Longitudinell forskning skulle kunna klargöra om tillitsbaserad styrning förändrar underliggande logik eller blir ytterligare ett sedimenterat reformlager.

Dessutom begränsar fokus på ett enda land generaliserbarheten. Jämförande studier i nordiska eller europeiska sammanhang skulle kunna skilja dynamiken efter NPM från de svenska institutionella särdragen.

Själva den institutionella logikens ramverk har begränsningar. Medan tre idealtypiska logiker var analytiskt produktiva, kan alternativa eller utökade typologier avslöja ytterligare dynamik. Slutligen analyserar inte studien explicit makt och politiska intressen som formar tillitsbaserad styrning. Integrering av politisk ekonomi eller kritiska policyperspektiv skulle kunna komplettera den institutionella analysen.

## 7. Slutsats

Denna studie undersökte tillitsbaserad styrning inom svensk offentlig förvaltning med hjälp av institutionell logikteori och reformvågsanalys. Den undersökte huruvida tillitsbaserad styrning representerar ett värdeskifte från icke-politiska åtgärder mot starkare professionell logik, och hur det överensstämmer med bredare reformer efter NPM. Denna slutsats sammanfattar de viktigaste resultaten och besvarar direkt de tre forskningsfrågorna.

### 7.1 Svar på forskningsfrågorna

**RQ1: På vilket sätt utgör tillitsbaserad styrning ett värdeskifte från tidigare styrningslogiker?**

Tillitsbaserad styrning representerar ett partiellt och främst retoriskt värdeskifte snarare än en fundamental omvandling av institutionell logik. Tre dimensioner kännetecknar detta skifte. För det första framhävs professionell logik explicit i policydiskursen. Tillitsdelegationen betonar professionellt omdöme, kollegialt samarbete, expertbedömningar och minskad ledningskontroll, vilket markerar en tydlig retorisk avvikelse från NPM:s ledningsbetoning.

För det andra motsvaras inte denna retoriska förändring av strukturella förändringar. Kärnelementen i ekonomisk logik, mål- och resultatstyrning, prestationsövervakning och effektivitetsorientering, förblir intakta, tillsammans med den byråkratiska logikens betoning på hierarki, regelefterlevnad och juridiskt ansvar. Snarare än att ersätta dessa logiker syftar tillitsbaserad styrning till att balansera dem genom dialog, kvalitativa indikatorer och gemensamt ledarskap, genom att lägga professionella element ovanpå befintliga strukturer.

Dessutom förblir professionell logik underordnad demokratisk-byråkratisk logik. Genom hela materialet fungerar demokratisk legalitet och politisk auktoritet som de yttersta källorna till legitimitet. Professionellt utrymme för skönsmässig bedömning begränsas uttryckligen av lagstiftning och politiska prioriteringar, vilket indikerar begränsad autonomi snarare än klassisk professionell självstyrning.

Sammantaget representerar tillitsbaserad styrning en ombalansering inom en hybrid styrningsmodell snarare än ett paradigmskifte. Professionell logik får normativ synlighet men verkar inom en oförändrad hierarki där demokratisk-byråkratisk logik förblir dominerande och ekonomisk logik fortsätter att strukturera ansvarsskyldighet.

**RQ2: I vilken utsträckning är tillitsbaserad styrning i linje med strategier efter NPM-reformen?**

Tillitsbaserad styrning ligger nära i linje med den bredare familjen av NPM-reformer efter NPM. För det första delar den kritiken av NPM:s oavsiktliga konsekvenser efter NPM, inklusive fragmentering, överdriven kontroll, administrativ börda och försvagad professionell autonomi. Tillitsdelegationens problemformulering speglar den internationella diskursen efter NPM.

För det andra betonar tillitsbaserad styrning samordning och samarbete som lösningar, parallellt med koncept som gemensam förvaltning, samarbetande styrning och övergripande strategier för offentlig sektor. Fokus på holistiska perspektiv, nätverk, gemensamt ledarskap och systemomfattande samordning återspeglar en gemensam diagnos av NPM-inducerad fragmentering efter NPM.

För det tredje följer tillitsbaserad styrning det karakteristiska mönstret efter NPM av kritik i kombination med kontinuitet. Den bibehåller mål- och resultatstyrning, prestationsövervakning och effektivitetsdiskurs samtidigt som den lägger till tillitorienterade mekanismer och professionellt utrymme för skönmässig bedömning. Denna hybridmetod skiljer reformer efter NPM från både ett fullständigt avvisande och en okritisk fortsättning av NPM.

För det fjärde speglar implementeringsutmaningarna i svenska kommuner de som observerats internationellt. Gapet mellan ambitiös retorik och begränsad strukturell förändring, tillsammans med selektivt och ojämnt genomförande, återspeglar väl dokumenterad dynamik efter NPM-reformen.

Tillitsbaserad styrning förstås därför bäst som en svensk artikulering av bredare trender efter NPM snarare än en fundamentalt ny styrningsmodell, om än formad av Sveriges traditioner av professionell offentlig förvaltning och högt social tillit.

### **RQ3: Hur samverkar institutionella logiker inom ett sammanhang för styrning efter NPM?**

Analysen identifierade tre mönster av institutionell logisk interaktion. Det första är hierarkisk dominans, där demokratisk-byråkratisk logik behåller överhöghet. När konflikter uppstår åsidosätter lagefterlevnad och demokratiskt ansvarstagande konsekvent professionella eller ekonomiska överväganden och definierar gränserna för acceptabla reformer.

Det andra mönstret är konkurrensspänningar mellan ekonomiska och professionella logiker. Tillitsbaserad styrning försöker medla, framför allt genom dialogbaserad prestationshantering,

men löser inte den underliggande oförenligheten mellan kontrollorienterad prestationsuppföljning och professionell autonomi. Istället förskjuts spänningar från strukturella arrangemang till mellanmännsliga relationer, vilket gör framgång beroende av tillit och kultur snarare än institutionell omformning.

Det tredje och mest betydelsefulla mönstret är hybridisering och sedimentering. Tillitsbaserad styrning lägger professionella element ovanpå befintliga ekonomiska och byråkratiska strukturer, vilket skapar hybridarrangemang där flera logiker samexisterar och tränger igenom. Dessa hybrider genererar motstridiga krav på yrkesverksamma, oklarheter i implementeringen för organisationer och kumulativ komplexitet i styrningen i takt med att reformer lägger till lager snarare än ersätter tidigare system.

Tillsammans visar dessa mönster att styrning efter NPM fungerar kumulativt snarare än substitutivt. Tillitsbaserad styrning lägger till ett professionellt logiskt lager till befintliga strukturer, vilket ökar institutionell komplexitet snarare än förenklar styrningen.

## 7.2 Huvudresultat: Tillitsbaserad styrning som hybridreform

Det centrala resultatet är att tillitsbaserad styrning exemplifierar institutionell hybridisering snarare än transformation. Detta framgår av Tillitsdelegationens eget erkännande att tillitsbaserad styrning "inte är en komplett styrningsidé" utan ett komplement till befintliga metoder. Policydokumenten kombinerar konsekvent minskad kontroll med fortsatt övervakning, diskretion med ansvarsskyldighet och tillit med verifiering, kännetecknen för hybridstyrning.

Kommunal implementering bekräftar ytterligare detta mönster. Tillitsbaserad styrning tillämpas vanligtvis selektivt, särskilt i relationer mellan chef och medarbetare, snarare än att omvandla hela styrkedjor. Dialogforum och tillitsskapande metoder läggs till befintliga kontrollsystem, vilket skapar skiktade snarare än omstrukturerade styrningsarrangemang.

Teoretiskt sett uppvisar tillitsbaserad styrning centrala drag efter NPM: kritik av NPM i kombination med bibehållande av dess verktyg, samordning som svar på fragmentering och löften om förenkling som riskerar att skapa ny komplexitet. Den följer det sedimentationsmönster som beskrivs av Pollitt och Bouckaert, där reformer ackumuleras till styrnings "arkeologi" snarare än att ersätta tidigare lager.

Denna hybridisering förklarar varför NPM-verktyg kvarstår trots omfattande kritik, varför implementeringen varierar kraftigt, varför förenkling ofta skapar komplexitet och varför tillit

kräver omfattande verifieringsmekanismer. Tillitsbaserad styrning ersätter genuint tillit med övervakad diskretion och dialogbaserad ansvarsskyldighet, vilket anpassar reformen till befintlig institutionell logik.

### 7.3 Kritisk reflektion

Studien väcker kritiska frågor om huruvida tillit kan styras. Äkta tillit innebär sårbarhet utan ständig verifiering, men tillitsbaserad styrning institutionaliserar tillit genom dialogforum, övervakning och strukturerad uppföljning. Det som kallas "tillit" kan mer korrekt återspegla övervakat tillit eller villkorligt utrymme för handling, begrepp som är förenliga med ekonomisk och byråkratisk logik snarare än professionellt självstyre.

En andra fråga gäller huruvida förfining utgör transformation. Medan tillitsbaserad styrning främjar "förfinad" prestationsstyrning som innefattar dialog och kvalitativ bedömning, tyder analysen på att sådan förfining bevarar snarare än förändrar underliggande ekonomiska rationaliteter. Den kan mildra symtom på icke-produktiv prestationsstyrning utan att ta itu med dess strukturella orsaker.

En tredje fråga är huruvida hybridstyrning är hållbar. Även om hybriditet kan erbjuda flexibilitet, skapar den också motstridiga krav, osäkerhet kring implementeringen och växande komplexitet. Kommunala bevis tyder på att sådana arrangemang är svåra att upprätthålla, då organisationer ofta återgår till välkända byråkratiska eller ekonomiska metoder.

Trots dessa begränsningar svarar tillitsbaserad styrning på verkliga problem inom offentlig förvaltning. Betoningen på professionellt omdöme, kollegialt samarbete och användarfokus uttrycker legitima normativa farhågor. Svårigheten att genomföra ogiltigförklarar inte dessa ambitioner utan belyser utmaningarna med institutionell förändring i komplexa styrningssystem där flera logiker är djupt inbäddade.

## 8. Referenslista

Ale kommun (2021) *Årsredovisning 2021*. Tillgänglig på: <https://ale.se> (Hämtad 5 april 2025).

Anxo, D. (2014) 'The Swedish welfare state in times of crisis: resilience and success', *Economia & Lavoro*, 48(2), s.9–30.

Anteby, M., Chan, C.K. och DiBenigno, J. (2016) 'Three lenses on occupations and professions in organizations: becoming, doing, and relating', *Academy of Management Annals*, 10(1), s.183–244.

Bergström, G. och Boréus, K. (2018) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3:e uppl. Lund: Studentlitteratur.

Bhul, B. (2023) 'New public management reform: implementation experiences of developing countries and Nepal', *Prashasan: The Nepalese Journal of Public Administration*, 55(1), s.52–70.

Björk, L. och Tengblad, S. (red.) (årtal saknas) *Tillförlitlig styrning och organisation av välfärden: forskningsrapport*. Stockholm: SNS Förlag.

Blomgren, M. och Waks, C. (2015) 'Coping with contradictions: hybrid professionals managing institutional complexity', *Journal of Professions and Organization*, 2(1), s. 78–102.

Borlänge kommunstyrelsens arbetsutskott (2022) *Borlänge kommuns styrmodell och organisation*. Tillgänglig på: <https://www.borlange.se> (Hämtad 19 april 2025).

Brante, T. (2011) 'Professions as science-based occupations', *Professions and Professionalism*, 1(1), s.4–20.

Bringselius, L. (2017) *Tillitsbaserad styrning och ledning: ett ramverk*. 2 uppl. Stockholm: Tillitsdelegationen. (Hämtad 4 januari 2025).

Bringselius, L. (2018) 'Vad är tillitsbaserad styrning och ledning?', i *Styra och leda med tillit: forskning och praktik (SOU 2018:38)*. Stockholm: Regeringskansliet.

Bringselius, L. (2023) 'Trust-based public management: conceptualization and lessons from the Swedish trust reform', i *Handbook on Strategic Public Management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s.260–279.

Bryman, A. (2016) *Samhällsvetenskapliga metoder*. 3:e uppl. Stockholm: Liber.

Bryson, J.M., Crosby, B.C. och Bloomberg, L. (2014) 'Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management', *Public Administration Review*, 74(4), s.445–456.

- Christensen, C.M., McDonald, R., Altman, E.J. och Palmer, J.E. (2018) 'Disruptive innovation: an intellectual history and directions for future research', *Journal of Management Studies*, 55(7), s.1043–1078.
- Christensen, T. och Læg Reid, P. (2011) 'Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM', *European Political Science Review*, 3(1), s.125–146.
- Danermark, B., Ekström, M. och Karlsson, J.C. (1997) *Att förklara samhället*. 3:e uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Dir. 2016:51 (2016) *Tillitsdelegationen – styra och leda välfärdssektorn med fokus på tillit*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Du Gay, P. (2000) *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. London: Sage.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. och Tinkler, J. (2006) 'New public management is dead – long live digital-era governance', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), s.467–494.
- Ehn, P. och Sundström, G. (red.) (2020) *Om offentlig sektor: statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – en forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- Eliot, F. (2001) *Professionalism: the third logic*. Malden, MA: John Wiley & Sons.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T. och Styhre, A. (2015) *Organisation och organisering*. 4:e uppl. Lund: Liber.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. och Wängnerud, L. (2017) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Friedland, R. och Alford, R.R. (1991) 'Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions', i Powell, W.W. och DiMaggio, P.J. (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press, s. 232–263.
- Gonçalves, S.M. och Silva, R.V. (2021) 'Discussing the potential of institutional theory to leverage service-dominant logic advancements', *European Journal of Management Studies*, 26(1), s.3–16.
- Graneheim, U.H. och Lundman, B. (2004) 'Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness', *Nurse Education Today*, 24(2), s.105–112.
- Grästorps kommun (2022) *Verksamhetsplan och budget 2022*. Tillgänglig på: <https://www.grastorp.se> (Hämtad 9 april 2025).

- Hallonsten, O. och Thomasson, A. (2025) 'Hybrid organizations – what's in a name?', *Journal of Organizational Sociology*, 3(1), s.27–51.
- Hood, C. (1991) 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69(1), s. 3–19.
- Hood, C. och Dixon, R. (2015) 'What we have to show for 30 years of New Public Management: higher costs, more complaints', *Governance*, 28(3), s.265–282.
- Karlsson, T.S. (2017) *New Public Management – ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- Liff, R. (2014) 'Unintended consequences of NPM drive the "bureaucracy"', *International Journal of Public Administration*, 37(8), s.474–483.
- Lundquist, L. (1998) *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Mälardalens universitet (2024) *Metoddoktorn – reliabilitet*. Tillgänglig på: <https://libguides.mdu.se> (Hämtad 25 januari 2025).
- Meyer, J.W. och Rowan, B. (1977) 'Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony', *American Journal of Sociology*, 83(2), s.340–363.
- Nilsson, K. och Landstedt, E. (2022) 'Public trust of social workers in Sweden', *Journal of Social Work*, 22(6), s.1374–1393.
- OECD (2025) *OECD Integrity Review of Sweden*. Paris: OECD. Tillgänglig på: <https://www.oecd.org> (Hämtad datum saknas).
- Olsen, J.P. (2006) 'Maybe it is time to rediscover bureaucracy', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), s.1–24.
- Pihlajamaa, M., Merisalo, M. och Saari, P. (2025) 'Preparing a social impact bond in a Nordic welfare state: governance challenges and hybrid responses', *Journal of Public Procurement*, 26(1), s.90–112.
- Pollitt, C. och Bouckaert, G. (2017) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Regeringskansliet (2016) *Tillit i styrningen*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Siverbo, S. (2023) 'Tillitsbaserad styrning och ledning i kommuner och regioner', *Kommunal Ekonomi*, 17 augusti. Tillgänglig på: <https://www.kef.se> (Hämtad 8 april 2025).
- Six, F. och Verhoest, K. (2017) 'Trust in regulatory regimes: scoping the field', i Six, F. och Verhoest, K. (red.) *Trust in Regulatory Regimes*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 1–36.

SOU 2017:56 (2017) *En gemensam utbildning för framtidens tjänstemän*. Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2018:38 (2018) *Styra och leda med tillit: forskning och praktik*. Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2018:47 (2018) *Med tillit följer ansvar*. Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2018:48 (2018) *Välfärdstjänster i samverkan*. Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2019:43 (2019) *Styrning och uppföljning av folkbildningen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Thornton, P.H., Ocasio, W. och Lounsbury, M. (2012) *The Institutional Logics Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Tillitsdelegationen (2020) *Tillitsdelegationen 2016–2020*. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig på: <https://tillitsdelegationen.se> (Hämtad 5 februari 2025).

Van de Walle, S., Hammerschmid, G., Andrews, R. och Bezes, P. (2016) 'Introduction: public administration reforms in Europe', i *Public Administration Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s.1–11.

Van der Voet, J. och Van den Bekerom, P. (2025) 'Performance information, expectations and satisfaction with public service delivery', *Public Management Review*, 27(4), s. 1157–1178.

Weber, M. (1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Vol.2. Berkeley: University of California Press.