

Tillförlitlig styrning och organisering av välfärden

*Lisa Björk
& Stefan Tengblad (red.)*

Tillförlitlig styrning
och organisering av välfärden

Tillförlitlig styrning
och organisering av
välfärden

*Lisa Björk
& Stefan Tengblad (red.)*

*Medförfattare:
Thomas Andersson,
Björn Brorström,
Lotta Dellve
och Annika Härenstam*

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv
och Samhälle – är en oberoende
ideell förening som genom forskning,
möten och utbildning bidrar till att
ledande beslutsfattare i näringsliv, politik
och offentlig förvaltning kan fatta
välgrundade beslut baserade på vetenskap
och saklig analys. 280 ledande företag,
myndigheter och organisationer är
medlemmar i SNS.

*Tillförlitlig styrning
och organisering av välfärden*
Lisa Björk & Stefan Tengblad (red.)
© 2023 Författarna och SNS Förlag
Tryck: Books on Demand, Tyskland
ISBN 978-91-89754-00-3

INNEHÅLL

Förord	7
Författarnas förord	9
Sammanfattning	II
1. Styrning och ledning av välfärdsorganisationer och betydelsen av tillit	19
2. Professioner, NPM, ansvar och tillit – vad är problemet och vad är lösningen?	40
3. Vägen mot god styrning	58
4. Tillitskedjor i välfärdsorganisationer	69
5. Organisatoriska förutsättningar för tillit	84
6. Går det att implementera tillit? Lärdomar från tillitssatsningar	97
7. Kan användande av tillförlitlig organisering skapa och upprätthålla tillit?	113
8. Välfärdsorganisationer värda att lita på	126
Referenser	136
Appendix 1: Hur vi har gjort för att mäta tillit i en kommun	152
Appendix 2: Forskningsprojektet ORFIOS	158
Appendix 3: Variabler och index	161
Appendix 4: Forskningsprojekt som analyserat utvecklingssatsningar inom vård och omsorg	166

Förord

Tillitsbaserad styrning och ledning har fått stort genomslag i svensk offentlig sektor. Utvecklingen är ett svar på en kritik mot att styrning och ledning av framför allt den offentligt finansierade välfärden har fått större inslag av kontroll och återrapporering. Förhoppningen är att den tillitsbaserade styrningen bättre ska kunna balansera medborgarnas behov och utförarnas arbetsvillkor än tidigare styrmodeller.

I rapporten problematiserar sex forskare tillitsbaserad styrning och ledning som fenomen utifrån egen och andras tidigare forskning om vård- och omsorgsorganisationer. Vilka problem åtgärdas av de lösningar som föreslås och vilka nya skapas? Och hur kan vi organisera välfärden så att den blir *tillförlitlig*?

Lisa Björk, doktor i arbetsvetenskap i Västra Götalandsregionen, och Stefan Tengblad, professor i Human Resource Management vid Göteborgs universitet, har varit redaktörer i forskargruppen som skrivit rapporten. Övriga rapportförfattare är Thomas Andersson, professor i företagsekonomi vid Högskolan i Skövde, Björn Brorström, professor emeritus och verksam vid Kommunforskning i Västsverige, Lotta Dellve, professor i arbetsvetenskap vid Göteborgs universitet, och Annika Härenstam, professor emerita vid Göteborgs universitet och verksam som forskare vid Stockholms universitet.

Rapporten är en del i SNS treåriga forskningsprojekt »Vårdens och äldreomsorgens organisering och finansiering«. Det är SNS förhoppning att rapporten kan fungera som ett kunskapsunderlag för beslutsfattare på alla nivåer och bidra till diskussionen om välfärdens styrning och organisering.

Forskningsprojektet kan genomföras tack vare bidrag från den referensgrupp som följer projektet. I gruppen ingår Astra Zeneca, Atten-do, Getinge, Hemfrid, Inspektionen för vård och omsorg, Kommunal, Kry, Min Doktor, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Pfizer, Praktikertjänst, Region Halland, Region Stockholm, Skandia, Skellefteå kommun, Socialdepartementet, Socialstyrelsen, Svensk Försäkring, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Läkarförbund, Täby kommun, Vardaga, Vinnova, Vårdförbundet och Västra Götalandsregionen. Lena Hensvik, professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, är SNS vetenskapliga råds representant i referensgruppen och Martin Engström, hälso- och sjukvårdsdirektör i Region Halland, är gruppens ordförande. SNS tackar för det engagemang som referensgruppens ledamöter visat. Konstruktiva diskussioner har lett till att rapportens frågor har kunnat få en allsidig belysning. Referensgruppen ansvarar dock inte för innehållet i rapporten.

Staffan Furusten, föreståndare och professor i företagsekonomi vid Score, Stockholms universitet, och Kristina Westerberg, professor emerita vid Institutionen för psykologi, Umeå universitet, har vid akademiska seminarier lämnat konstruktiva synpunkter på ett utkast till rapporten.

Rapportens författare svarar helt och hållet för analys, slutsatser och rekommendationer. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS initierar och presenterar forskningsbaserade och policyrelevanta analyser av centrala samhällsfrågor.

Stockholm i januari 2023
Gabriella Chirico Willstedt
Forskningsledare, SNS

Författarnas förord

Bästa läsare!

Tillitsbaserad styrning och ledning är ett uppmärksammat koncept i den svenska välfärden. Denna rapport lyfter fram tillförlitlig organisering som ett alternativ som vi anser vara ett mer hållbart sätt att hantera välfärdssektorns utmaningar. Vi som står bakom rapporten är sex forskare i arbetsvetenskap och företagsekonomi från Göteborg, Stockholm och Skövde. Vi riktar härmed ett stort tack till Staffan Furu-sten och Kristina Westerberg som med sina kloka synpunkter bidragit till rapportens färdigställande. Vi vill även tacka SNS för att ha gett oss möjlighet att publicera rapporten, då i synnerhet Gabriella Chirico Willstedt, Simon Torell Witt samt SNS referensgrupp och patient- och äldre-råd som kommit med såväl konstruktiv och värdefull kritik som positiva ord på vägen.

Vi som varit redaktörer vill även avslutningsvis passa på att tacka Institutet för stressmedicin och Centrum för global HRM för stöd under processens gång. Ett särskilt tack till Anette Johansson för administrativ hjälp.

Trevlig läsning!

Göteborg i november 2022

Lisa Björk

Institutet för stressmedicin,
Västra Götalandsregionen

Stefan Tengblad

Centrum för global HRM,
Göteborgs universitet

Sammanfattning

Utgångspunkten för denna rapport är den rörelse av tillitsbaserad styrning och ledning som funnit sin väg in i många av landets kommuner och regioner. Förväntningarna är stora på att tillitsbaserad styrning och ledning ska innebära en frälsning från de negativa konsekvenser som New Public Management (NPM) inneburit för den offentliga förvaltningen. Men för den som vill tillämpa tillitsbaserad styrning och ledning i praktik är det inte så enkelt att veta hur man kan gå tillväga. Syftet med denna rapport är att bidra med ett alternativt synsätt som vi benämner *tillförlitlig organisering*. Vi delar synen att mellanmänsklig tillit är väsentligt för att grupper, arbetsplatser och hela samhällen ska fungera, men argumenterar för att tillit snarare är ett resultat av ändamålsenlig organisering än en lämplig – eller ens möjlig – utgångspunkt för styrning och ledning.

I det inledande kapitlet går vi igenom bakgrunden till rörelsen kring tillitsbaserad styrning och ledning och beskriver dess bärande principer. Därefter följer en övergripande problematisering av flera av de resonemang som legat till grund för rörelsen. Vi visar att ett visst mått av tvivel och misstro kan vara en tillgång i arbetet med att identifiera risker och sårbarheter i verksamheten; att överdriven styrning och kontroll ofta har andra orsaker än brist på tillit bland politiker eller medborgare samt att det är olämpligt, för att inte säga omöjligt, att basera styr- och ledarskapsformer på tillit. Vidare menar vi att tillitsbristen bland medarbetare gentemot organisationsledningarna är ett betydligt större problem för välfärden i dag än medborgarnas brist på tillit till välfärdens verksamheter. Vi visar hur både standardisering och kontroll är nödvändiga inslag för tillförlitliga verksamheter, samt hur

mer kollektiva och samskapande synsätt på ledarskap kan skapa mer tillförlitlighet än ökade krav på chefers individuella förmågor.

Rapportens övergripande fråga är: Hur kan vi organisera välfärden så att den blir tillförlitlig och bättre rustad inför utmaningar, kriser och omvärldsförändringar?

Rapporten bygger främst på egen och andras tidigare forskning inom arbete, organisation och offentlig förvaltning, men resultat från pågående forskningsprojekt redovisas också.

Relationsorienterad professionalism i komplexa verksamheter

I kapitel 2 pekar Thomas Andersson på att NPM är en institutionaliserad del av dagens styrning som inte kommer att försvinna under överskådlig tid, och inte heller kan vi bortse från den starka professionslogik som präglar merparten av offentliga organisationer. Offentliga organisationer präglas av hög komplexitet – en enskild styrmodell eller styrfilosofi, oavsett etikett, kan aldrig bortse från denna komplexitet. Det råder i dag obalans mellan det framåtriktade (*responsibility*) och bakåtriktade (*accountability*) ansvarstagandet i offentliga organisationer. Men varken ökat handlingsutrymme eller tilltro till professionellt omdöme är generella lösningar på detta problem, utan kan ha både positiva och negativa effekter för en verksamhet. Andersson föreslår därför *relationsorienterad professionalism* som ett begrepp för att förstå och hantera verksamhetens många olika krav och perspektiv. Även begreppet *utvecklat medarbetarskap* används av Andersson för att beskriva hur professionella medarbetare kan låta organisatorisk kompetens guida handling, vid sidan av den mer traditionellt omhuldade yrkeskompetensen. Relationsorienterad professionalism och utvecklat medarbetarskap kan betraktas som alternativ till det professionella omdöme som omfattas av förespråkarna av tillitsbaserad styrning och ledning. I verksamheter med konkurrerande logiker och hög arbetsbelastning kan högre krav på medarbetarnas omdömesförmåga snarare innebära en risk för än större mental påfrestning.

Kommunikation och ansvarsutkrävande – väsentliga delar av all god styrning

Styrning handlar om att den styrda aktören ska besluta och agera i enlighet med den styrande aktörens intentioner och beslut. I kapitel 3 beskrivs den goda styrningen bortom tjugiga etiketter. Med hjälp av klassisk styrteori förklarar Björn Brorström hur all styrning faller tillbaka på två grundläggande modeller: regel- och processtyrning samt mål- och resultatstyrning. Vidare beskrivs svårigheterna med att tillämpa tillit som en strategi för styrning. Betydelsen av goda strukturer för ansvarsutkrävande och uppföljning, samt av en förtroendefull kommunikation mellan ledning och verksamhet framhålls i stället som vägen mot den goda styrningen.

Tillitskedjor i välfungerande verksamheter

I kapitel 4 visar Annika Härenstam på olika aspekter av tillit och hur tillit kan uppstå, upprätthållas och förstöras i en rad olika relationer inom en offentlig organisation. Begreppet tillitskedjor står här i fokus för att beskriva både den tillit som byggs genom personliga relationer mellan chefer och medarbetare och den tillit som finns till organisationen som institutionaliserat system. Med hjälp av resultat från en pågående forskningsstudie inom en medelstor svensk kommun visar Härenstam att i organisationer med tillit mellan nivåer är sannolikheten större att medarbetarna uppger att de gör ett bra jobb och att brukarna är nöjda. Dessutom är det få medarbetare som vill sluta. En god tillitskedja är därför viktig både för att behålla personal och för att de ska vara nöjda med sina prestationer.

Strukturvägen till tillit

Lisa Björk undersöker i kapitel 5 hur tillit kan betraktas både ur ett kultur- och strukturperspektiv. Med hjälp av samma empiriska material som i kapitel 4 presenteras här resultat som visar hur tillit hänger samman med olika organisatoriska förutsättningar. Organisatoriska förutsättningar som kan vara värda att se över för de organisationer som vill främja tillit är:

1. att informationsflödet mellan organisationens strategiska och operativa rum möjliggör för organisationens olika aktörer att »dela värld«;
2. att antalet medarbetare per chef är väl avpassat efter verksamhetens behov och möjliggör ett närvarande ledarskap; samt
3. att det finns en god balans mellan de funktioner som arbetar med verksamhetsnära stöd och de som arbetar med att anpassa organisationen till en alltmer krävande omvärld.

Att ta »kulturvägen« för att öka tilliten i en organisation kan framstå som attraktivt, men kapitlets huvudsakliga budskap är att tillit i första hand bör betraktas som ett resultat av ändamålsenlig organisering.

Tillit behöver skapas, utvecklas och förtjänas

I rapportens sjätte kapitel fokuseras uppföljning av tillitssatsningar i sitt praktiska sammanhang och från systemperspektiv. Lotta Dellve redogör för lärdomar från flera studier av olika tillitssatsningar inom vård- och omsorgsorganisationer. Sådana satsningar har skett långt innan Tillitsdelegationens arbete inleddes, de flesta har betraktat tillit som ett viktigt medel för samskapande utveckling. När tillit beordras och implementerats genom en organisatorisk tillitssatsning kan det skapas oväntade dynamiker och få motsatt effekt. Analys av implementering av tillitssatsningar bör därför tillämpa breda, holistiska systemperspektiv, som fångar tillit mellan system och organisationsnivåer. Dellve visar att satsningars sammanhang av anledning och intention, handlingsutrymme och uppmärksamhetsriktning får stor betydelse för deras resultat. Analysen gör det tydligt att tillit behöver skapas, utvecklas och förtjänas, snarare än att paketeras, beordras och ges i uppdrag. I kapitlet föreslår Dellve centrala dimensioner och frågor att tänka på i såväl planering som uppföljning av tillitssatsningar.

Att organisera för tillförlitlighet

I kapitel 7 diskuterar Stefan Tengblad vad ett fokus på tillförlitlighet i offentliga organisationer innebär på basis av tidigare forskning om tillförlitliga organisationer och organisatorisk resiliens. En sådan organisering kan skapa organisationer som är värda att hysa tillit till och som

är mindre beroende av enskilda aktörers förmåga att få andra att känna tillit. Den tillförlitliga organisationen har förmåga till lärande och att upprätthålla stabila processer även under påfrestande situationer. Det framförs även en varning för ett överdrivet positivt tänkande, det vill säga en tro på att medarbetare med rätt målbild och inställning – tack vare ett kommunikativt ledarskap – ska lyckas klara krävande uppdrag, även i avsaknad av tillförlitliga rutiner och en hållbar bemanning. Risken är här stor att organisationsledningar lurar sig själva och att det hela leder till ett ohälsosamt avstånd mellan ledningsfunktioner och operativ verksamhet.

Åtta argument om tillit och tillförlitlighet

I det avslutande kapitel 8 sammanfattar vi rapportens budskap genom att utveckla diskussionen kring hur tillförlitlig organisering kan bedrivas med hjälp av uppdragsdialoger, professionellt ansvarstagande och goda förutsättningar för chefs- och medarbetarskap. I kapitlet tar vi även upp rollen för styrande organ inom politik och förvaltningsledning. Vi konstaterar att den som vill stärka tillit i sin organisation gör klokt i att börja med att titta på hur organisationen är beskaffad i förhållande till uppdraget och utifrån detta bedriva ett arbete som utvecklar och etablerar den tillförlitliga organisationen. Finns det adekvat bemanning? Vet medarbetarna hur de ska utföra sina arbetsuppgifter? Kan de stödja sig mot etablerade rutiner för att klara vardagen utan att förslitning uppstår? Finns det rutiner för att hantera kvalitetsbrister och råder det en hjälpsam anda på arbetsplatsen? Delar de strategiska och operativa nivåerna värld när det kommer till att balansera mål mot medel?

I kapitlet formuleras åtta argument om tillit och tillförlitlighet:

- › Det råder ingen generell brist på tillit i det svenska arbetslivet, däremot råder det brist på tillförlitlighet.
- › Tillit är viktigt och något som är positivt om den står i proportion till och bygger på tillförlitlighet.
- › Tillit bör mer ses som ett resultat av organisering och aktörers interaktion, inte som något en ledare kan ha stor kontroll över.
- › Det finns behov av en nära och interaktiv styrning mellan ledning och operativa enheter.

- › Kontroll behövs, också för att skapa och vidmakthålla tillit.
- › Goda och väletablerade standarder behövs för att nå tillförlitlighet och hållbara arbetsförhållanden.
- › Ledare är viktiga men har en begränsad förmåga att skapa önskade tillstånd genom sitt sätt att vara, det behöver därför byggas tillförlitliga system som inte är så beroende av enstaka personer.
- › För att uppnå tillförlitlighet och bygga tillit behövs genomarbetade rutiner samt uppföljning och utveckling genom verksamhetsfokuserad dialog.

Vi ser sammanfattningsvis ett stort behov av att fokusera på begreppet tillförlitlighet i det svenska arbetslivet. Många av välfärdens organisationer – inte minst inom vård- och omsorgssektorn – har problem med höga sjuktal, hög arbetsbelastning och bristfällig arbetsmiljö, samtidigt som behovet både av att locka nya och behålla befintliga medarbetare på många håll är skriande. För att klara kompetensförsörjningen är det därför nödvändigt att vi inte låter dålig arbetsmiljö vara en viktig orsak till att så många kompetenta och engagerade medarbetare väljer att säga upp sig. Marknadsföring och riktade lönepåslag kommer inte att hjälpa, annat än möjligen på väldigt kort sikt.

Medarbetare på alla nivåer i den offentliga sektorn behöver krav som är hanterbara och att det finns möjlighet att påverka den egna och enhetens arbetssituation. På så sätt skapas också bättre förutsättningar för att många fler arbetstagare vill söka sig till välfärdssektorn och utbilda sig till de yrken som det finns ett så enormt stort behov av, nu och i framtiden.

En uppenbar risk är att vi skapar en ny form av överdrivna förväntningar och att ett nytt önsketänkande uppstår, att organisering för tillförlitlighet ses som något av en ny »quick fix« för att nå framgång. Detta skulle vara en olycklig följd av våra ambitioner, meningen är ju inte att ersätta ett önsketänkande eller en idealmodell med en annan. Som så ofta handlar det i stället om att kunna se verkligheten i vitögat och inse att den är svår och krävande. I en komplicerad verklighet gäller det att göra så gott man kan för att i vardagen balansera mål och medel, försöka sätta sig in i andras perspektiv och inte låta sig frälsas av någon som säger sig ha enkla lösningar på välfärdens problem. Det kommer inte gå att skapa några perfekta organisationer, men vi är övertygade

om att det går att forma en välfärdssektor som på ett mer uthålligt och hållbart sätt kan leverera välfärdstjänster med hög kvalitet.

Den tillförlitliga organisationen

Om dialogen sviktar i någon av länkarna i den kedja som löper mellan politik, strategisk ledning, operativ ledning och medarbetare i den offentliga förvaltningen så uppstår lätt misstro nedåt eller uppåt i organisationen. En välfungerande vertikal kommunikation om uppdrag i förhållande till tillgängliga medel är grunden för att skapa tillförlitliga organisationer. En väl utvecklad dialog mellan central och lokal ledning och mellan lokal ledning och medarbetare bygger successivt upp förståelse för varandras perspektiv. Centrum för denna dialog måste vara uppdraget. Vi har kallat detta för att organisationen »*delarvärld*«, det vill säga att de funktioner som har en roll att spela för att uppdraget ska kunna genomföras har en gemensam förståelse av uppdraget och villkoren för detta. I den tillförlitliga organisationen utgår styrningen från uppdraget. Den strategiska ledningen måste ha förmåga att utkräva ansvar från versamheten för vad som åstadkommits, detta är och kommer att förbli en central aspekt av god styrning. Ambitionerna för välfärden måste hela tiden anpassas efter tillgängliga resurser och politiker måste stå för vissa prioriteringar.

I den tillförlitliga organisationen är det viktigt att medarbetarna vid sidan av sin yrkeskompetens utövar det utvecklade medarbetarskap som innebär att de också har den organisatoriska kompetens som handlar om förmågan att ta ansvar och initiativ, att aktivt förhålla sig till regler och riktlinjer och kunna samarbeta. Det handlar kort och gott om att yrkeskompetensen ska fungera i ett organisatoriskt sammanhang.

I den tillförlitliga organisationen råder en kultur som välkomnar kritiska röster och en problematiserande hållning. Goda rutiner och standarder frigör tid och kraft för att hantera störningar och för att arbeta med utveckling av arbetsplatsen. I den tillförlitliga organisationen pågår även öppna och uppriktiga samtal om arbetsvillkoren i verksamheten; där omsluts både medarbetare och chefer av goda organisatoriska förutsättningar avseende arbetsgruppernas storlek, arenor för kommunikation och ett genomtänkt administrativt stöd.

I den tillförlitliga organisationen arbetar högre chefer och staber – det vill säga de funktioner som både har stort samröre med organisationens politiska nivåer och med chefer och stödfunktioner längre ned i organisationen – på ett sätt som hjälper och inte stjälper kärnverksamheten. De måste ha ett öra mot rälserna för att kunna bedöma om och när det är läge att närma sig verksamheterna med exempelvis omorganisationer, nya metoder och projekt, och de måste vara rimligt samordnade för att inte överbelasta kärnverksamheten med överlappande eller rent utav motsägelsefulla initiativ.

Det behövs ett långsiktigt och uthålligt arbete på alla nivåer för att utveckla välfärdsorganisationer som är bättre rustade för att klara de många gånger svårartade problem som finns. Bara så skapar vi en offentlig sektor som är *värd att lita på* för politiker, chefer, medarbetare och allmänhet.

I. Styrning och ledning av välfärdsorganisationer och betydelsen av tillit

I detta inledande kapitel presenterar vi rapportens bakgrund och nyckelbegrepp. Därefter ger vi en kortfattad beskrivning av hur rörelsen kring tillitsbaserad styrning och ledning vuxit fram, följt av en kritisk granskning av flera av konceptets bärande principer och resonemang.

Kort om rapportens bakgrund och upplägg

Tillitsbaserad styrning och ledning diskuteras sedan en tid tillbaka som ett nytt och annorlunda sätt att styra offentlig verksamhet. Enligt förespråkarna kan konceptet användas för att med större framgång än tidigare balansera medborgarnas behov av god service och medarbetarnas arbetsvillkor genom minskad kontroll och ett större handlingsutrymme för välfärdens yrkesgrupper. Den Tillitsdelegation som tillsattes av den socialdemokratiska regeringen 2016 har lämnat ett stort avtryck i kommuner och regioner. En undersökning från 2021 visade exempelvis att ökad tillit stod på agendan hos sex av tio tillfrågade kommuner (Siverbo, 2022). Förväntningarna på vad detta nya sätt att styra ska kunna åstadkomma är stora. Samtidigt tycks det råda förvirring och bristfällig kunskap kring hur tillitsbaserad styrning och ledning kan tillämpas i praktiken.

Coronapandemin röjde en rad otillfredsställande arbetsvillkor inom välfärdssektorn. I sina rapporter lyfte kommissionen bland annat låg bemanning, kompetensbrist och fragmenterad organisation inom äldreomsorgen (SOU 2020:80) och extrem arbetsbelastning inom sjukvården (SOU 2021:89). Tyvärr tycks dessa brister skapa stora problem för verksamheterna även under normala omständigheter (se t.ex. ut-

spelet från sex fackliga förbundsordföranden på DN Debatt 22-04-28). Samtidigt kommer den personalintensiva vård- och omsorgssektorn behöva bli bättre både på att behålla befintlig personal och rekrytera fler läkare, sjuksköterskor och undersköterskor framöver (SKR, 2020). För att arbetsgivarna ska lyckas med detta måste de kunna erbjuda goda arbetsvillkor i form av rimlig arbetsbelastning, inflytande i arbetet, skäliga arbetstider och möjligheter till karriär- och kompetensutveckling. Svåra utmaningar för sektorn saknas sannerligen inte.

Vi som skrivit rapporten har en bred empirisk och teoretisk kunskap om organisering och styrning inom offentligt finansierad verksamhet, inte minst inom sektorerna hälso- och sjukvård samt äldreomsorg. Författargruppen är väl förtrogen med forskning om arbetsmiljö, chefs- och ledarskap, organisatorisk styrning, professionella grupper och medarbetarskap. Många av de exempel som lyfts i rapporten handlar om hälso- och sjukvård samt vård- och omsorgssektorerna, men ibland talar vi om välfärden i stort eller om den offentliga sektorn. Den gemensamma nämnaren är att vi huvudsakligen intresserar oss för organisationer som är politiskt styrda och skattefinansierade. Precis som privata företag är offentliga organisationer etablerade för att uppnå mer eller mindre väldefinierade mål. En central uppgift för den offentliga organisationen är att hantera den mångfald av behov, problem, övertygelser och motstridiga intressen och krav som »ägarna«, alltså medborgarna, representerar. Många gånger är uppgifterna mycket komplexa och svåra att lösa. Medborgarna och deras politiska representanter är inte bara intresserade av slutresultatet, utan också av *hur* en tjänst produceras och till vilken kostnad. Många av de resonemang som förs i rapporten kan tillämpas inom annan politisk styrd och offentligfinansierad verksamhet, men huvudfokus här är alltså vård och omsorg.

Tillit, tillförlitlighet och organisering

Tillit, tillförlitlighet och organisering är rapportens tre nyckelbegrepp. *Tillit* mellan människor är en grundbult för att grupper, arbetsplatser och hela samhällen ska fungera. Tillit reducerar osäkerhet och underlättar samarbete och sammanhållning. Utan tillit blir människor mindre riskbenägna, de ser framför allt till sitt eget bästa och anstränger sig mindre för det gemensammas bästa (Dirks & Ferrin, 2001). Det

gäller i alla typer av sociala sammanhang, även i organisationer. Men tillit uppstår inte per automatik, tillit påverkas av förhållanden i omgivningen. Därför har tillit varit föremål för organisationsforskning i flera decennier. Merparten av tillitsforskning om offentlig sektor har handlat om medborgarnas tillit till ansvariga utövare av tjänster och service (Bouckaert, 2012). Men särskilt under senare år har frågan om tillit *inom* organisationerna förts fram som avgörande för verksamhetens kvalitet (Bentzen, 2019). I organisationsteoretiska sammanhang sätts ofta tillit i relation – ofta som motsats – till kontroll (Vallentin & Thygesen, 2017).

Vi delar synen på tillit som något eftersträvänsvärt, men betraktar det mer som ett *resultat* av god organisering än som ett förhållningssätt som kan formas genom ledningskommunikation. Vi är skeptiska till att tillit verkligen kan skapas och upprätthållas i någon större omfattning genom värdegrundsarbete eller stärkt professionellt handlingsutrymme. Som alternativ till minskad styrning och kontroll lyfter vi fram betydelsen av organisering för dialog och samspel mellan organisationens olika nivåer och funktioner utifrån begreppet *tillförlitlighet*. Tillförlitlighet betyder bokstavligen: Till för att lita på! En mer vetenskaplig definition av tillförlitlighet (*reliability* på engelska) handlar om ett fenomenets förmåga till konsistent måluppfyllelse (Siemieniuch m.fl., 2015). En tillförlitlig verksamhet har således förmågan att över tid nå de mål som är kopplade till den. En verksamhets tillförlitlighet kan variera utifrån olika dimensioner. Med en tillförlitlig välfärd avser vi verksamheter som kan upprätthålla en jämn och god kvalitet i de tjänster som produceras och som har förmågan att hantera olika slags påfrestningar.

Vårt tredje nyckelbegrepp är *organisering*. Det innefattar delar såsom arbetsfördelning, resursallokering, rutiner och procedurer för att åstadkomma koordinerad handling inom ramen för och mellan organisationer. Vi argumenterar för att professionellt handlingsutrymme eller autonomi behövs för att skapa tillförlitliga organisationer, men att detta handlingsutrymme fortlöpande behöver organiseras med hjälp av riktlinjer och dialog mellan medarbetare och ansvariga chefer för att kunna fungera på bästa sätt. Detta säger vi trots att vi är medvetna om riskerna med att organisationer kan uppfattas som toppstyrda och byråkratiska och få problem med låg motivation. Vi menar att lösningen för att få till en organiserad och väl avvägd medarbetarautonomi är

dialog och decentraliserat och distribuerat beslutsfattande, där övergripande ramar kring uppdrag och budget preciseras nära arbetsplatsen, och där det finns etablerade processer som erfarna medarbetare behärskar och som nya medarbetare ges möjlighet att lära sig.

Detta ställningstagande beror inte på att vi misstror det professionella omdömet. Det handlar mer om att vi ser begränsningar med att det just ska vara omdöme som ska säkerställa tillförlitlighet i verksamheter och ser en risk i den mentala påfrestning som uppstår om medarbetares omdömesförmåga hela tiden sätts på prov. En annan begränsning här är att det är svårt som professionell yrkesutövare att betrakta sitt uppdrag ur andra perspektiv än det egna producentperspektivet (se kapitel 2 för en fördjupad diskussion om detta). Det samhällsuppdrag som professionella yrkesutövare har att utföra är många gånger komplext och kräver svåra avvägningar som inte självklart kan avgöras på medarbetarnivån. Det kan också finnas otillräcklig bemannning, motivation och kompetens på medarbetarnivån för att göra sådana avvägningar. Det blir lätt så att de problem som står för dörren betraktas som någon annans att lösa. Ledningen behöver makt och inflytande för att kunna göra prioriteringar och anpassa tillgången på kompetens, utrustning och ekonomiska resurser – på en övergripande nivå – utifrån ett perspektiv som utförarledets professionella inte riktigt kan förväntas besitta.

I skattefinansierad verksamhet resulterar högre kvalitet och bättre prestationer sällan i ökade intäkter. Det är långt ifrån säkert att ett överförande av makt till medarbetarledet, utifrån goda intentioner från organisationsledningar och professionsföreträdare, skulle gynna den offentliga sektorns utveckling och allmänhetens förtroende. Ökad makt och större handlingsutrymme till professionella grupper, på bekostnad av ledningsfunktioner, kan leda till att de distanserar sig från sina organisationsledningar och skapar alternativa uppdragsbeskrivningar som inte rimmar med verksamhetens övergripande mål. Det kan även leda till att redan utsatta personalansvariga chefers handlingsutrymme blir alltmer kringskuret och att dessa förlorar möjligheten att utgöra en brygga mellan organisationsledning och den operativa verksamheten. Vi menar att styrning och kontroll behövs och att denna kan användas för att stärka organisationers förmåga att utveckla sin verksamhet och säkerställa en god verksamhetskvalitet.

Framväxten av idén om tillitsbaserad styrning och ledning

Under 1960- och 1970-talen expanderade välfärdssektorn kraftigt och verksamheterna utfördes i offentlig regi. De med erforderlig utbildning och erfarenhet hade stort inflytande över hur vård, undervisning och handläggning bäst skulle bedrivas. Verksamheternas utgifter betalades med skattemedel och förra årets budget låg till grund för nästa års budget enligt en anslagsfinansieringsmodell. Den politiska vänstern hade länge kritiserat de professionella för att vara elitistiska, man vurmade för jämlikhet och ville tona ner betydelsen av akademisk utbildning.

På 1980-talet blåste i stället nyliberala vindar genom västvärlden. Politiker på högerkanten anklagade den offentliga sektorn för att vara ineffektiv och verksamheten kostnadsdrivande. Anslagsfinansiering som modell kritiserades för att sakna incitament för effektivisering, innovation och nytänkande. Medborgarna skulle via sina folkvalda politiker i styrelser och nämnder ta kontroll över den offentliga sektorn och om flera utförare fick konkurrera fritt med varandra skulle effektiviteten öka. Lagen om valfrihetssystem (LOV) släppte in bolag, kooperativ och föreningar att i konkurrens med offentliga utförare bedriva verksamhet inom bland annat primärvård, utbildning och hemtjänst. Syftet var att nya arbetssätt skulle utvecklas genom konkurrens, vilket i sin tur skulle bidra till effektivisering. Prissättningen fastställdes däremot politiskt och notan skulle fortfarande betalas med skatteinkomster. För att kunna ersätta utförarna behövde beställarna veta vad saker och ting kostar. Varje enhet blev en resultatenhet och varje utförd välfärdstjänst fick en prislapp, baserad på schabloner, till exempel kostnaden för en höftledsoperation eller en utförd timme inom hemtjänsten. Schablonerna fick olika namn, exempelvis DRG-koder (diagnosrelaterade grupper) eller KVÅ-koder (klassifikation av vårdåtgärd) och för att bli mer träffsäkra justerades de utifrån exempelvis ålder, kön och socioekonomisk bakgrund.

Samtidigt har alla medborgare i landet rätt till en likvärdig vård och omsorg, utförd enligt konstens alla regler. En rad riktlinjer, mallar för utförarna att använda och villkor som de måste uppfylla för att få bedriva verksamhet och till exempel träffa vårdvalsavtal, utvecklades. Standardiseringen ökade. För att utföraren ska kunna fakturera be-

ställaren och säkerställa att personalen arbetar utifrån fastställda krav, måste personalen rapportera vad de sysslar med på dagarna. Dokumentation och rapportering ökade och påskyndades av digitaliseringen.

Under 2013 satte en uppmärksamrad artikelserie av Maciej Zaremba i Dagens Nyheter ord på ett pyrande missnöje bland välfärdens professionella. Zaremba beskrev de negativa konsekvenser som en utbredd detaljstyrning fört med sig inom offentlig sektor och diskussionen tog fart på allvar i den svenska debatten. En organisatorisk överbyggnad av byråkrater hade skapat en känsla hos de professionella av att vara hårt kontrollerade. Denna utveckling hade enligt flera kritiker slagit undan benen för det som är kärnan i dessa yrkesutövningar, det som gör välfärdens yrken attraktiva och meningsfulla: att utifrån ett professionellt omdöme hjälpa andra människor. Dels blev det mindre tid över för kärnuppgifterna att vårda, undervisa och träffa klienter, dels gav det incitament till direkt kontraproduktiva beteenden där de professionella tvingades att agera mot bättre vetande. Zarembas texter publicerades sedermera i boken *Patientens pris* (Zaremba, 2013). Även titlarna på en rad andra böcker och avhandlingar vittnar om en tilltagande kritik av hur den offentliga sektorn styrdes, med enligt kritikerna en allt hårdare kontroll och uppföljning: *Administrationssambället* (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014), *Papperspolisen* (Ivarsson Westerberg, 2004), *De granskade* (Ek, 2012), *Utvärderingsmonstret* (Lindgren, 2006), *Vi bara lyder* (Paulsen, 2015) och *Horisonten finns alltid kvar: Om det bortglömda omdömet* (Bornemark, 2020) är några exempel.

I en debattartikel från 2013 svarade dåvarande statsministern Stefan Löfven på den omfattande kritiken (DN Debatt, 2013). Regeringen erkände att något måste göras. Med inspiration från Danmark, där regeringen bedrev en »Tillitsreform« sedan 2012 (Dietrich, 2022), tillsattes 2016 en statlig utredning av civilminister Ardan Shekarabi: Tillitsdelegationen. Nu skulle handlingsutrymmet för välfärdens professioner återupprättas!

Tillitsdelegationen inrättades alltså i syfte att inspirera till utveckling av styr- och organiseringsformer som kunde leda till mindre administration och ett ökat professionellt handlingsutrymme. Tillitsdelegationen hann under sina fem år med en omfattande produktion av sju offentliga utredningsrapporter. Ordförande för delegationen var Laura Hartman, som efterträddes av Christina Forsberg 2019. Louise Bringselius – docent i företagsekonomi vid Lunds universitet – var re-

daktör för delegationens forskningsantologi (SOU 2018:38) och fram till 2019 delegationens forskningsledare, med uppgift att samordna den grupp av forskare som i sin tur ledde ett antal försöksverksamheter. Bringselius har efter delegationens upphörande varit ett aktivt språkrör för tillitsbaserad styrning och ledning, både som föreläsare och som författare (Bringselius, 2021a; 2021b).

Tillitsdelegationens första huvudbetänkande handlade om tillitsbaserad styrning och ledning i välfärdssektorn (SOU 2018:47). Genom att följa tolv olika utvecklingsprojekt förklarades i en separat forskningsantologi hur man kan arbeta med tillit som grundfilosofi för styrning och ledning (SOU 2018:38). Två tilläggsdirektiv kom från regeringen under åren då delegationen var aktiv. Det första resulterade i betänkandet om tillitsbaserad styrning och ledning i staten (SOU 2019:43) och det andra i ett omfattande förslag om hur en obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda skulle kunna utformas (SOU 2020:40). Kännetecknande för delegationens arbete har varit ett tätt samarbete med forskarsamhälle och arbetsmarknadens parter. Men samverkan har också varit omfattande med statliga myndigheter, kommuner och regioner – genom seminarier, hearings och olika typer av försöksverksamhet.

Delegationen har framfört att tillitsbaserad styrning och ledning inte ska uppfattas som en ny styrmodell (se t.ex. SOU 2019:43, s. 50), utan mer som en »grundfilosofi för styrning och ledning« (SOU 2018:38, s. 27). I centrum ställs åtta principer som också kan läsas som uppmaningar till olika aktörer inom den offentliga förvaltningen, se tabell 1.1.

Principerna är viktiga fundament för en välfungerande förvaltning och är lätta att ta till sig som målbild. Vem vill inte verka inom en organisation som kännetecknas av sådana principer? Frågan hur dessa principer bäst uppnås är däremot inte lika okontroversiell som principerna i sig.

I följande avsnitt diskuterar vi utifrån ett antal kritiska frågor som vi menar behöver ställas för att bemöta de tankar som vuxit fram ur Tillitsdelegations arbete. Flera av de resonemang som här förs kommer att fördjupas i de kapitel som sedan följer. Men för att inte lämna läsaren med endast en kritisk betraktelse skisserar vi även ett alternativt synsätt, där tillit betraktas som något organisationen kan *förtjäna* genom att dess verksamhet bedrivs på ett tillförlitligt sätt. Detta synsätt fördjupas särskilt i kapitel 7.

Tabell 1.1 Åtta principer för tillitsbaserad styrning och ledning (SOU 2019:43, s. 190).

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

Är hög tillit alltid bra?

Utgångspunkten för tillitsbaserad styrning är att många problem i välfärdssektorn beror på brist på tillit.¹ Eftersom tillit ses som så välståndsbbringande ligger det nära till hands att se ökad tillit som något av en patentlösning på många olika problem. Det blir därför logiskt att ledningar bör lita mer på sina medarbetare och styra och kontrollera mindre, och att professioner bör få mer frihet genom en minskad styrning och kontroll. Medarbetare förväntas blomma upp om de styrs visionärt och tillitsfullt och får visa prov på omdöme och fatta mer självständiga beslut utifrån situationens beskaffenhet. Den på grund

I. Detta antagande presenteras både i Bringselius (2021a, s. 11) och i Bringselius (2021b, s. 11).

av tillitsbrist vissna rabatten spirar igen – onekligen en tilltalande bild för många personer i ledande ställning. Men verkligheten är betydligt mer komplicerad och mångfacetterad än så.

I många verksamheter fungerar styrningen dåligt och har ringa effekt och personalansvariga chefer har liten påverkan på vad som händer. Det kan också saknas basala rutiner för hur arbetet bedrivs, och råda konflikter, missämja och svagt engagemang med mera på medarbetarnivå. Det är därför viktigt att organisationsledningar sätter sig in i hur situationen ser ut och inte bara hoppar på lösningar »som låter bra« eller som för stunden är populära.

Hög tillit kan också medföra negativa konsekvenser. Tidigare forskning om tillförlitliga organisationer har visat att många olyckor och katastrofer delvis berott på en överdriven tillit (Kayes, 2015; Weick & Sutcliffe, 2007; Oudhuis & Tengblad, 2018). Exempel på detta är finanskrisen 2008 där bankledningar överskattade lokala bankkontors förmåga att göra kreditbedömningar och där kapitalplaceringar hade en för stor tillit till risknivån i komplicerade finansiella instrument. Ett annat exempel är Skandias våldsamma expansion före kraschen 2003, som berodde på ledningens önsketänkande kombinerat med omvärldens okritiska inställning till de risker som byggdes upp i verksamheten, se Tengblad och Oudhuis (2018). Det finns också många exempel på hur medarbetare med högt anseende har stulit och förskingrat och där kontroller inte gjorts även om sådana hade varit högst befogade. I samband med problemen i kölvattnet av Skandias misslyckade expansion avslöjades ett omfattande fiffel med bolagets fastigheter från ledningspersoner, vilket också tydligt illustrerar att för hög tillit kan leda till oegentligheter. Opålitliga personer kan dra nytta av tillitsfullhet för egen vinning och söker ofta upp personer som är tillitsfulla för att luras, något som förekommer även på organisationsnivå. Hög tillit är helt enkelt en värdefull tillgång när den är befogad, men annars inte. En överdriven tillit kan fångas i begreppet godtrogenhet.

Ett visst mått av tvivel och misstro är också en tillgång i arbetet med att identifiera risker och sårbarheter. Kritiska frågor behöver också ställas, att bara utgå från att andra sköter sina uppdrag på bästa sätt främjar inte tillförlitlighet. Vidare så kan visande av tillit genom att enbart ge positiv feedback få personer, grupper och enheter att överskatta sig själva (se Kayes, 2015, för en diskussion om risker med för mycket av positivt tänkande).

Det behöver också diskuteras om det inte finns för mycket tillit och önsketänkande hos organisationsledningar när det gäller de förutsättningar som ges de anställda inom välfärden. Kan det vara så att dessa i för stor utsträckning litar på att medarbetarna kan utföra sitt arbete på ett bra sätt och hantera de många utmaningar de ställs inför? Kanske önsketänker de även när det gäller de personalansvariga chefernas förmåga att leda och administrera verksamheter med många medarbetare, hög personalomsättning, stora arbetsmiljöproblem med mera. Att delegera ansvar och arbetsuppgifter nedåt i en organisation utan att det finns vettiga förutsättningar att hantera dessa på lokal nivå bör ses som exempel på ett skadligt önsketänkande.

Låg tillit kan vara bra, inte bara för att slippa bli lurad utan även som kraft för att få till stånd utveckling. En negativ händelse som blir exponerad i nyhetsmedia kan leda till att omvärldens tillit minskar. En sådan förtroendekris kan vara startpunkten på ett omfattande utvecklingsarbete och resultera i att organisationen åtgärdar de problem som föranledde krisen. Vår slutsats är här att även om hög tillit mestadels är något positivt så finns det en risk att den går till överdrift och blir alltför stor, med negativa konsekvenser till följd.

Beror problemen i välfärden på brist på tillit?

Det finns ingen anledning att betvivla att de problem som föranledde Tillitsdelegationen verkligen förekom; att många medarbetare uppfattar att det förekommer överdriven styrning och kontroll. Men det är inte så säkert att lösningen på dessa problem finns dit näsan pekar när man vänt sig 180 grader, det vill säga i kontrollens motpol, i tillit. I stället för att förutsättningslöst finna förvaltningspolitiska lösningar på uppfattade problem, så fanns lösningen liksom redan inbakad i delegationens själva uppdrag: att utreda hur tillit kunde stärkas i styrning och ledning. En grundläggande fråga är därför huruvida problemen med överdriven styrning och kontroll verkligen beror på en tilltagande tillitsbrist från politiker och medborgare.

Visserligen kan givande av ett stort handlingsutrymme sägas vara uttryck för att visa tillit, men relationen mellan tillit och kontroll/detaljstyrning är betydligt mer komplex än så. Makt är en dimension att beakta här. Det är fullt möjligt att organisationsledare tilldelar lokala enheter och ansvariga ett stort handlingsutrymme utan att hysa

tillit till dem. Decentralisering är ofta en metod för att stimulera produktivitet, det införs inte av altruistiska skäl. Handlingsutrymmet för lokala enheter kan också vara tillskansat och hävdvunnet på så sätt att styrande organ önskar mer kontroll utan att de lyckas med sitt uppsåt. Och tvärtom så kan organisationsledningar hysa tilltro till sina medarbetare men trots det välja att styra detaljerat. »Klåfingrig styrning« kan ha fler orsaker än brist på tillit, det kan till exempel handla om traditioner av (över)engagemang och konsekvenser av det politiska spelet i organisationerna.

Överstyrning och detaljreglering kan också emanera från politiska önskemål att uppnå mätbarhet när det gäller utvecklingen inom olika områden, såsom hur elevers kunskaper utvecklas över tid, om nykterheten i trafiken förbättras, eller om en viss reform leder till önskad effekt. Det kan möjligen bero på att politiker inte riktigt litat på de organisationer de har ansvar för, men mer troligt är att de vill kunna visa väljare prov på att den politik de har fört har lett till önskade resultat.

Annan politisk reglering kan också påverka och bidra till byråkratisering och administration. Den högkvalificerade och därmed välavlönade byråkratin i kommuner och regioner (chefer och handläggare, kommunikatörer, IT-specialister) har ökat, medan den avlastande, lågavlönade och administrativt stöttande byråkratin har minskat (Hall, 2021). Ansvaret för den operativa verksamheten delegeras nedåt i systemet enligt rådande ekonomiska styrmodeller med resultatenheter. Denna modell är i sin tur nödvändig för att kunna konkurrensutsätta offentliga tjänster. Längst ut i linjen måste man bygga »organisation« för att hantera detta ansvar, man måste kunna kräva ersättning för utförda tjänster av huvudmännen och man måste visa att man lever upp till regler och riktlinjer kring utförande och kvalitet inför huvudmän, SKR, Socialstyrelsen, IVO och andra myndigheter. Denna utveckling av en svällande »ansvarighetsbyråkrati« (Hall, 2021) behöver alltså inte betyda att kommun- och regionledningar har låg tillit till sin personal. Snarare påvisar Hall att problemen är strukturella och systemiska:

»[...] den som blivit tilldelad ansvar organiserar sig för att styra sig själv medan den som delegerat ansvaret måste organisera sig för att granska och organisera. Med tanke på att det handlar om starka drivkrafter på systemnivå är det ingen liten sak att försöka stärka tilliten i systemet.« (s. 223)

Är tillit lämpligt eller ens möjligt som styrprincip?

Ett grundantagande för idén om tillitsbaserad styrning och ledning är att det finns en särskild organisationsform som är baserad på tillit som koordineringsmekanism och som utgör ett alternativ till organisationsformerna marknad (med koordineringsmekanismen pris) och hierarki (med koordineringsmekanismen auktoritet). Idealtypiskt kan den organisationsform som baseras på tillit ses som en gemenskap (se Bringselius, 2021a, s. 25, samt SOU 2018:38, s. 22).

Enligt vårt förmenande råder det dock inte något sådant självklart samband mellan gemenskap och tillit. Gemenskaper hålls inte ihop av tillit *per se*, utan snarare av både goda och ibland konfliktfulla relationer och beroendeförhållanden. En god gemenskap präglas av ömsesidiga förpliktelser att måna om den andre. En grupp husägare som delar på en väg och som tillsammans driver en vägförening kan sägas utgöra en gemenskap. Huruvida vägföreningens medlemmar hyser tillit för varandra bara för att de är en del av en gemenskap är dock ingen självklarhet. På samma sätt kan en bostadsrättsförening kännetecknas av en stark gemenskap och tillit mellan dess medlemmar, men också av distansering och motsättningar där styrelseledamöterna kommer och går. Tilliten är mer ett resultat av en lyckad samordning än att vara en styrform som dominerar i gemenskapssammanhang.

Möjligheten att organisera den offentliga sektorn utifrån gemenskapstanken, såsom att en kommun skulle kunna organiseras utifrån samhörighet och samarbeten mellan medborgare, är begränsad av uppgiftens komplexitet och den storskalighet som har uppstått. En gång i tiden drevs kommuner till stor del utifrån gemenskapsprinciper och det fanns hundratusentals medborgare som var fritidspolitiker. Då var det lätt att komma i kontakt med en förtroendevald, kanske till och med genom relationer i bekantskapskretsen som funnits i flera generationer. Runt 1950 hade den genomsnittliga kommunen färre än 3 000 invånare, medan genomsnittskommunen nuförtiden närmar sig 40 000. Den genomsnittliga kommunen hade uppskattningsvis runt 30 anställda 1950, mot ungefär 3 000 i dag. Härryda kommun utanför Göteborg ligger nära genomsnittet när det gäller befolkningsstorlek och hade 2021 en årsomsättning på 2 663 MKR och 3 500 anställda. Utan en hierarkisk organisation med kommun och förvaltningsledning och enhetschefer skulle inte en sådan kommun fungera. Chefskap

och kommunledning, liksom stödfunktioner för ekonomi, HR, IT och fastigheter behövs för att kärnverksamheten ska fungera och leva upp till alla krav.

Tillit är inte heller något som är främmande på en marknad eller i en hierarki. Tilliten i en gemenskap behöver inte vara större än tilliten som kan finnas mellan kund och leverantör eller mellan chef och medarbetare i en hierarkisk relation. Ett centralt argument vi för fram i denna rapport är att det egentligen inte finns någon styrform som i sig själv är baserad på tillit. Temat fördjupas i kapitel 3.

I Förtroendebarmetern 2021 angav svenska medborgare att 81 % hade förtroende för sjukvården, 73 % för Polisen och Systembolaget, 72 % för universitet/högskolor, 62 % för Skatteverket och 61 % för IKEA, medan bara 14 % hade förtroende för Arbetsförmedlingen, 9 % för TV3, och 7 % för Facebook.² Tillit kan finnas eller saknas, oavsett om det är verksamheter som medborgarna har en marknadsmässig, hierarkisk eller gemenskapsmässig relation till. Tilliten i Sverige har enligt denna undersökning inte sjunkit de senaste åren och när det gäller förtroendet för viktiga samhällsinstitutioner har den snarare ökat. Även institutionernas tillit till medborgarna kan betraktas som stark, inte minst blev detta tydligt under pandemin då myndighetssverige stack ut jämfört med de flesta av världens länder genom ett begränsat användande av restriktioner.

Vem saknar egentligen tillit till vem?

Förtroendesiffrorna ovan belyser också en annan intressant aspekt. Tillitsbaserad styrning och ledning motiveras ofta utifrån behovet av att stärka brukares och medborgares tillit till de offentliga verksamheterna. Men det är ytterst tveksamt om detta ens är ett problem; medborgarnas tillit till skola, vård och omsorg är hög och har varit så över lång tid (Förtroendebarmetern, 2021).

Frågan är om ett mer påtagligt problem snarare handlar om ett svikande förtroende från medarbetare gentemot organisationsledningen? Det är om denna riktning, det vill säga nerifrån och upp i organisationen, som merparten av organisationsforskningen om tillit handlar.

2. https://medieakademin.se/wp-content/uploads/2021/03/Presentation_fortroendebarmetern_2021-1.pdf

Medarbetarna kan ha eller sakna förtroende för politiker, chefer och stabspersoner baserat på personliga relationer. Men en annan aspekt är att tillit baseras på den påverkan som fattade beslut, symboliska handlingar och sätt att representera organisationen får på medarbetarna. Om ledningen fattar välgrundade beslut, styr med hjälp av rimliga mål i förhållande till resurser och är tydlig och ansvarstagande, så byggs en tillit upp bland medarbetare och chefer för organisationen i sig, en tillit som kan institutionaliseras (Kroeger, 2013) och vara oberoende av personliga relationer. Därför är det som den tyske sociologen Niklas Luhmann (1979) kallar systemtillit minst lika viktigt som personlig tillit i organisationer. I kapitel 4 presenteras begreppet tillitskedjor som ett sätt att fänga kvaliteten på de vertikala relationer som löper uppåt och nedåt i organisationer. Vi menar att bristen på tillit i organisationernas interna relationer troligen är ett mer angeläget problem i dag, än medborgarnas förtroende för de offentliga verksamheterna.

Om politiker ger ideologiskt färgade utfästelser till medborgarna utan att anvisa resurser; om högre chefer »dumpar« svåra beslut till lägre nivåer, eller om stabspersoner »trycker ut« uppdrag och arbetsuppgifter i linjen som inte upplevs som relevanta för kärnverksamheten, så uppstår en tillitsbrist som kan ta sig uttryck i alltifrån tyst missnöje till hög personalomsättning och sjukskrivningar. Att uppmuntra förvaltningen till medborgarfokus och helhetsperspektiv är viktigt, men för att kunna omsätta dessa värdeord i praktik behöver chefer och medarbetare goda strukturella förutsättningar i sitt arbete. Vad sådana förutsättningar kan innebära är ämnet för kapitel 5.

Är tillit en motsats till styrning och kontroll?

En bärande tanke i Tillitsdelegationens arbete och efterföljande texter är att kärnverksamheten utsätts för alltför omfattande styrning, att det finns för mycket formalism, att beslutsmakten uppifrån och ned är för stark och att det i stället behövs ett större handlingsutrymme, att medarbetarna i nätverk kan »samskapa« med brukare och medborgare. Politiker och chefstjänstemän ska styra med mål och på olika sätt stödja medarbetarnas möjligheter att använda sin omdömesförmåga utan att vara så bundna till standarder och regelsystem. Detta är ett förslag på hur den offentliga sektorn bör utformas som förtjänar att tas på allvar då det finns situationer där formalism och strikt kontroll är ett reellt

problem. Vi vill dock lyfta fram ett flertal invändningar mot resonemanget, som behöver beaktas innan man sätter igång att storskaligt reformera den offentliga sektorn i enlighet med dessa intentioner.

En första punkt rör relationen mellan kontroll och tillit och den spridda föreställningen att kontroll signalerar misstro utifrån idén att om man litar på någon så behöver denne inte kontrolleras. Samtidigt finns det mycket forskning och beprövad erfarenhet som talar för att kontroll kan stärka tillit. De flesta bilförare litar mer på sin bil efter att den gått igenom bilprovningens kontroll utan anmärkning, och vi skulle ogärna flyga med ett flygbolag som inte följer den internationella samordningsorganisationen IATA:s regelverk för flygsäkerhet. Ibland fungerar vi som konsumenter som kontrollorgan för andra köpare och andras omdömen i till exempel Trustpilot kan få oss att lita på en viss leverantör. På samma sätt kan tilliten för offentlig sektor stärkas av att det finns kontrollorgan som granskar och utvärderar olika verksamheter och som slår ned på bristande kvalitet. Resultaten från »Öppna jämförelser« och »Kommunens kvalitet i korthet«³ tas emot med stort intresse av region- och kommunledningar och om utfallet inte är svagt så stärker detta deras tillit för verksamheten, och kanske kontrollerar de till följd av detta verksamheten i mindre utsträckning än vad som annars hade varit fallet.

Kontroll bidrar inte bara till tillit utan även till legitimitet. Att det finns politiskt valda församlingar som kan omsätta en medborgerlig vilja till praktisk politik och som kan utöva kontroll, skapar legitimitet åt den offentliga sektorns organisationer. Med ett välfungerande kontrollsysteem behöver medborgare inte oroa sig för att Systembolagets anställda dricker butikens viner till lunch eller langar varor till traktens ungdomar. Även om säkert så gott som alla Systembolagsanställda inte skulle komma på tanken på sådant missbruk så bidrar utbildning, butikschefers övervakande öga, inventeringar och andra kontrollrutiner till att Systembolaget har ett mycket högt samhälleligt förtroende. På samma sätt kan högre utbildning som är kvalitetsgranskad genom en opartisk examination leda till stärkt professionellt anseende och legitimitet för olika yrkesgrupper (Svensson & Svensson, 2021).

3. Databaser med hjälp av vilka kommuner och regioner kan jämföra sina resultat, kvalitet och kostnader med andra kommuner och regioner. Se <https://skr.se/skr/tjanster/statistik/oppnajokamforelser.51986.html>

Sverige kännetecknas generellt av en hög grad av mellanmännisklig tillit (Rothstein m.fl., 2015). Hur har det blivit så? Sverige var tidigt ett kontrollsamhälle; kyrkan förde bok över socknens invånare och kronan utvecklade ett finmaskigt nät för skatteindrivning. Under 1900-talet kom personnummer som användes i alla möjliga sammanhang, såsom när man hyrde en film på macken före strömningstjänsternas intåg, vilket gjorde och alltså gör att möjligheten att agera anonymt är begränsad. Vi kan kontrollera på nätet vad grannarna tjänar och ta reda på en massa andra uppgifter. Detta borde tyda på att statsmakterna inte litar på oss, i alla fall enligt dem som sätter tillit och kontroll på var sin ände av en skala. Men kanske är det i själva verket så att kontroll har fått oss att känna tillit? Att statens förmåga att övervaka och styra oss har gjort att den mellanmänniskliga tilliten har börjat spira i vårt samhälle? Vi litar på andra till stor del för att vi vet att det finns kontrollsystem med sanktioner mot dem som agerar opålitligt. Det gäller förstås att inte låta kontrollbehovet gå till överdrift och kontrollera mer än vad som är nödvändigt. Ofta kan det räcka med vetskapen om att kontroller förekommer för att stärka medarbetares vilja att bete sig på ett skötsamt sätt.

När finns det behov av minskad standardisering?

Antagandet att det finns för mycket kontroll i offentlig sektor relaterar till tanken att professionellas handlingsutrymme begränsas i onödan av standardiserade processer och regelverk. Standardisering antas här försvåra eller förhindra medarbetarnas fokus på medborgarens och brukarens behov och minska möjligheten att få utveckla det egna omdömet. I sin bok om tillitsbaserat ledarskap argumenterar Bringselius för att organisationsledning och chefer på verksamhetsnivå ska ersätta standardisering med ett ökat professionellt handlingsutrymme som ska användas för att få till stånd brukarspecifika lösningar (Bringselius, 2021a). Men enligt erfarenheter från vår egen forskning kan medarbetare tycka att de alltför ofta tvingas fatta svåra beslut på egen hand, utan tillräcklig vägledning, och göra prioriteringar som ligger utanför den egna arbetsrollen. De kan önska fler besked »uppifrån« kring hur de ska agera och mer tydliga regelverk att följa. Detta gäller i synnerhet medarbetare som ofta möts av medborgare som är besvikna, upprörda, arga och till och med hotfulla. Att kunna hänvisa till regelverk och centrala

beslut, i stället för att uppleva att det var den egna bedömningen som låg bakom ett beslut – som gjort någon person arg och upprörd – gör arbetet mindre emotionellt påfrestande. Särskilt om man som medarbetare kan bli anklagad för att begå fel och bli ställd till svars för detta.

Något som snarare utgör regel än undantag är att arbetet i offentlig sektor, särskilt på den brukarnära nivån, är så pass krävande att det inte är praktiskt möjligt att optimera varje ärende och alltid göra sitt allra bästa utifrån varje situations unicitet. Det gäller snarare att kunna agera professionellt och energibesparande för att kunna åstadkomma resultat i sitt arbete utan att utmattning uppstår. Regler och rutiner gör att mindre tankeverksamhet och diskussioner behöver uppstå och kan till och med leda till känslan av flyt i arbetet. Visst hade det varit trevligt med ett personligt bemötande på en vårdcentral och att personalen gör en unik anpassning just för dig när du kommer på besök. Med dubbelt så mycket pengar per patient hade detta säkert varit möjligt. När alla processer flyter på bra och tillgången på personal är god kan man hinna med lite personliga samtal på en välfungerande vårdcentral. Rutiner som är enkla att följa och som funkar i normalfallet är mycket värdefulla och en sådan standardisering hjälper välfärdens medarbetare att klara av sina uppdrag.

Därmed inte sagt att allt ska standardiseras, det finns unika ärenden där standardmallen inte riktigt fungerar och många arbetsuppgifter är så pass ovanliga att det inte lönar sig att ta fram en standard. Då krävs det såklart att medarbetarna i stället får agera utifrån sitt omdöme. Men i vardagen behöver medarbetarna kunna agera mer rutinmässigt för att klara av arbetsbördan. Om verksamheten bedrivs utifrån lagstadgade standarder och rutiner så blir det dessutom svårare för förvaltningsledningar och politiker att »skära ner« och effektivisera – standarder kan på så sätt fungera som ett skydd för det professionella arbetet.

Är »överstyrning« ett generellt förekommande problem i välfärdssektorn?

En återkommande argumentation är att offentliga organisationer ska styra mindre och stödja mer. Bilden som förs fram är att de offentliga organisationerna styr onödigt mycket och att detta inkräktar på medarbetarna professionalitet. Det låter fint att önska sig mindre styrning och mer stöd, men vad betyder det i praktiken? Att lagen bara behöver

följas när den stödjer medarbetarnas uppfattning? Att medarbetare inte ska behöva ta chefens uppmaningar på lika stort allvar som tidigare? Eller att regionens budget av chefer och medarbetare längre ned i organisationen mer bör ses som en viljeyttring än ett demokratiskt fattat beslut? Onödig och missriktad styrning förekommer naturligtvis, men utifrån vår kunskap och erfarenhet från välfärdssektorn uppfattar vi det inte som ett generellt förekommande problem, eller att välfärden och medarbetarnas arbetssituation skulle bli bättre bara det fanns mindre styrning.

Det är heller inte helt ovanligt att den motsatta situationen till överstyrning föreligger, det vill säga att det styrs för lite i relation till de uppgifter som ska utföras. Enligt vår erfarenhet förekommer det för lite styrning i många organisationer som inte riktigt hänger ihop från lednings- till medarbetarnivå, särskilt i sammanhang och organisationer där det förekommer så kallade starka professioner, det vill säga grupper av medarbetare som har stort inflytande över arbetsprocesserna. Situationen kan här vara diametralt annorlunda mot problembeskrivningen av medarbetare som nästan kvävs av en överambitiös styrnings- och kontrollregim. Poängen här är att styrning både till omfattning och effekt varierar högst betydande. Det behövs därför mer närgången kunskap och analys för arbete med att utveckla styrningen.

Utifrån resonemanget kring standardisering tidigare har vi också erfarenhet av medarbetare som efterlyst mer styrning kring hur man ska agera i svåra situationer, inte minst under pandemin. Genom att ta reda på hur verkligheten ser ut för medarbetarna och vad som kan få dem att klara sina arbetsuppgifter bättre, och ta hjälp av de expertkunskaper som finns, går det att minska stress och uppgivenhet. Att få stöd i att prioritera när resurserna inte räcker till, när olika mål står i konflikt med varandra eller när arbetsbelastningen är för hög, är ett vanligt behov inom vård och omsorg. Att inte erbjuda medarbetare och personalansvariga chefer någon styrning i sådana situationer vore att överge välfärdens frontlinje, att lämna dem ensamma med mycket svåra beslut att fatta. Att ledningen ger stöttning vid tuffa beslut är nödvändigt i politiskt styrda och skattefinansierade verksamheter som har ansvar för människors liv och hälsa.

Byråkrati kan vara tidsödande och krånglig, men den kan också vara klargörande och effektiv och exempelvis göra det möjligt för handläggare att agera med precision när det inte finns tid eller möjlighet till

individanpassning. Byråkrati skapar förutsägbarhet för både anställda och användare.

Det kan naturligtvis bli för mycket byråkrati med alltför stelbenta och detaljerade regler som inte ger utrymme för medarbetare att använda sitt omdöme. Vi håller dock inte med om att det generellt behövs färre regler och mer individanpassning i välfärdsproduktionen. Tydliga processer behövs, som både klargör vilka regler som ska följas och när medarbetares eget omdöme ska användas.

Att styrningen i organisationer kan behöva ses över är en annan sak. Styrning får inte bara adderas, utan befintliga styrformer behöver också förändras och kanske tas bort. Professionella grupper bör ges inflytande över hur styrningen ska se ut, men samtidigt vilar ansvaret för att styrningen är ändamålsenlig hos styrelse och organisationsledning. Se kapitel 3 för en vidare diskussion om ändamålsenlig styrning. Här behövs en dialog mellan styrande och styrda: Vilken styrning behövs för att klara uppdraget väl under bibehållande av en hållbar arbetsmiljö?

Vilket slags ledarskap bör välfärdens chefer utöva?

Chefer tillskrivs ett stort ansvar för att tillitsbaserad styrning och ledning ska fungera. Tre huvudsakliga roller har formulerats, nämligen chefen som kompass, vägröjare och coach (Bringselius, 2021a). Chefen ska vara ett etiskt föredöme, vara kommunikativ utifrån ett långsiktigt helhetstänkande och ett tillitsfullt delegerande samt vara ett nära stöd för sina medarbetare. De olika rollerna kopplas till inspirerande ledarskap, etiskt ledarskap och värdebaserat ledarskap (kompass), transformativt ledarskap, utvecklande ledarskap och coachande ledarskap (coach) samt tjänande ledarskap (vägröjare) (Bringselius, 2021a, s. 66).

Denna modell för hur ledarskapet ska utövas låter bra, men fungerar bättre som beskrivning av en ideal verklighet än som praktisk vägledning för personalansvariga chefer. Hur många chefer har förmågan att förena sju krävande former av ledarskap i sin vardagliga gärning? I synnerhet det transformativa ledarskapet, som handlar om att kunna transformera verksamheter och individer med hjälp av sina intellektuella förmågor och talang för att inspirera och stimulera, är ytterst krävande. I verkligheten har chefer på den operativa nivån många gånger svårt att hinna med att utöva ledarskap överhuvudtaget.

Vi är skeptiska till ledarskapsmodeller som ställer omänskliga krav

på chefer samtidigt som de inte beaktar medarbetarnas betydelse. Vi ansluter oss i stället till mer kollektiva ledarskapsmodeller där medarbetarna ges viktiga roller såsom att de är med och fattar beslut, tar initiativ och är engagerade i frågor som rör ledning och styrning på den egna arbetsplatsen. Chefen ska leda verksamheten – men inte göra det själv, utan tillsammans med andra. Mer om ett så kallat distribuerat ledarskap går att läsa i kapitel 6. Kravbilden på chefer bör vidare vara realistisk (se kapitel 5 för en diskussion kring chefers förutsättningar). Det finns inga perfekta chefer. Chefer rekryteras för att de anses vara de mest lämpliga bland sökande kandidater till en viss tjänst och har starka och svaga sidor, precis som alla andra människor. Det verkliga ledarskapet handlar om att driva frågor och utveckling utifrån mål och strategier, fatta beslut, hantera särintressen, slita i tvister, hantera konkurrerande värden, reducera osäkerhet, fördela ansvar, utkräva ansvar, arbeta utan dolda agendor och samtidigt visa öppenhet och inse att alla inte älskar eller ens gillar varandra. Bra chefer inser ofta sina begränsningar och tar hjälp på de områden i chefsuppgiften som de är mindre bra på eller har svårt att hinna med.

Inför den fortsatta läsningen

Detta inledande kapitel har kretsat kring en kritisk granskning av bärande element för idén om tillitsbaserad styrning och ledning såsom den har blivit utformad. Men det finns också delar i tidigare rapporter som vi tycker rimmar väl med de tankegångar som utvecklas i denna rapport. Två användbara begrepp är samskapad styrning och kollegial kvalitetsutveckling (Bringselius, 2021a, s. 38). Vi är övertygade om att den offentliga sektorns utmaningar bäst hanteras i samskapande mellan medarbetare och chefer i relativt decentraliserade organisationer där styrningen och verksamhetsuppföljningen sker i dialog mellan olika nivåer i organisationen. Detta resonemang fördjupas i nästföljande kapitel. Tillit behöver inte bara vara personlig mellan ledning och medarbetare, utan behöver även genomsyra organisationen som sådan, så att verksamheten står pall för negativa händelser såsom ekonomiska svårigheter, uppdagade kvalitetsproblem som blir mediala, misstag och missförstånd med mera.

Rapporten består fortsättningsvis av sex kapitel som är författade av enskilda forskare. Varje forskare svarar för sin text, men samtliga för-

fattare har ställt sig bakom rapporten som helhet. Rapportens avslutas med ett åttonde kapitel som sammanfattar våra gemensamma slutsatser och rekommendationer.

2. Professioner, NPM, ansvar och tillit – vad är problemet och vad är lösningen?

Thomas Andersson

Tillitsdelegationens arbete har varit viktigt genom att det har fört upp tillit på agendan i offentliga organisationer. Men tillit är ingen styrform. Däremot är tillit en av många viktiga aspekter att ta hänsyn till när det gäller styrning och ledning av offentliga verksamheter. Det här kapitlet är ett försök att ta tillbaka tillit som begrepp och visa hur vi kan förstå tillit som fenomen.

Den inledande delen av kapitlet beskriver vikten av att inte använda etiketten New Public Management (NPM) svepande för att beskriva de problem som tillit ska vara lösningen på, utan i stället se NPM som en institutionaliserad del av offentlig verksamhet som vi behöver förstå för att också bättre förstå förutsättningarna för tillit i offentliga organisationer. Kapitlet går sedan vidare med att beskriva en viktig aspekt av många offentliga organisationer – dess professioner. Tillitsdelegationens texter präglas av en stor tillit till just professionerna, den bilden nyanseras här. Avslutningsvis beskrivs två möjliga vägar framåt. Den ena bygger på en mer relationsorienterad professionalism och den andra bygger på ett utvecklat medarbetarskap. Gemensamt för dem är att de fokuserar på vad som kan skapa goda förutsättningar för tillit i offentliga verksamheter, där tonvikten ligger på samarbetsorienterade relationer snarare än stort handlingsutrymme och självstyre.

Är allt NPM:s fel? Tillit och ansvar i offentliga organisationer

NPM beskrivs ofta som »problemet« som har skapat den tillitskris som tillitsbaserad styrning och ledning är tänkt att vara »lösningen« på (Bringselius, 2017). Men vad är det då i NPM som i så fall inte främjar tillit i organisationer? Det är inte helt enkelt att svara på, då NPM knappast är ett entydigt begrepp. NPM är snarare ett paraplybegrepp skapat i efterhand av forskare för att beskriva förändringar i styrningen av offentliga organisationer från 1980-talet och framåt (Hood, 1991). NPM utgörs därför av ett kluster av olika idéer, metoder och förhållningssätt som innebär att offentliga organisationer härmar det privata näringslivets praktik avseende styrning och organisering av verksamheter (Power, 1997).

En central aspekt i NPM är decentralisering (Hood, 1991). När offentliga verksamheter delas upp i decentraliserade resultat- eller kostnadsenheter där chefen ansvarar för resursåtgången i enheten, blir chefsrollen starkare (Eriksson m.fl., 2020). Trots att decentralisering är en av NPM:s huvuddoktriner, är det framför allt en övertro på centralisering som lyfts upp som NPM:s problem. Det beror på en samtidig rörelse av centralisering av befogenheter och decentralisering av ansvar (Alvehus & Andersson, 2018). Decentraliseringen av ansvar till chefer följdes av ett ökat ansvarutkrävande från högre nivåer, vilket i praktiken innebär att många medarbetare i dag upplever en centraliserad utvärdering och uppföljning som en konsekvens av denna decentralisering (Pistone m.fl., 2022). Snarare än att se tillitsbaserad styrning och ledning som något som kan ersätta NPM-styrning behöver vi förstå hur NPM som en institutionaliserad del av styrningen i offentliga organisationer påverkar förutsättningarna för tillit. Jag inleder därför med att beskriva NPM:s framväxt och vilka problem NPM sågs som lösningen på. Därefter kommer jag att fördjupa mig i ansvarsbegreppet, eftersom förändrade förhållningssätt till ansvar är en central effekt av NPM.

NPM – orsak, innebörd och effekter

Tiden före NPM i offentliga organisationer präglades av att det professionella perspektivet var det styrande. Det professionella perspektivet är starkt när det gäller att driva kvalitetsfrågor (så som professionen definierar kvalitet) och utvecklingsfrågor. Ett problem är dock att det professionella perspektivet inte har några inbyggda resursrestriktioner, utan det går alltid att göra mer och utveckla vidare. När hela offentliga sektorn dominerades av detta perspektiv stödde det den politiska viljan att bygga ut välfärdsstaten, vilket tillsammans ledde till en kraftig tillväxt av densamma under 1960- och 1970-talen.

För att sätta siffror på det stod den offentliga sektorn för 25 % av Sveriges BNP 1960, medan den 1980 hade stigit till hela 50 % av BNP (Almqvist, 2004). Det är således inte så konstigt att politiker vid den tiden började bekymra sig för hur de skulle klara att finansiera den offentliga sektorn i framtiden och såg behovet av ett starkare resursperspektiv i offentliga organisationer för att kunna använda skattebetalarnas medel på ett bättre sätt. Det här kom att bli en av flera sammanhängande orsaker till NPM:s intåg i den offentliga sektorn.

För att föra in ett resursperspektiv delades den offentliga sektorn in i kostnadsenheter, där chefen blev ansvarig för resursåtgången i enheten (Hasselbladh m.fl., 2008). Detta ansvarsutkrävande av decentraliserade enheter blev ett av NPM:s signum som på den positiva sidan förde in ett tydligare resursperspektiv i offentliga organisationer, men på den negativa sidan har lett till fragmentering av offentliga verksamheter, ökad distans mellan olika delar av organisationerna samt därmed försämrade förutsättningar för tillitsfulla relationer. För att förstå varför det blev så behöver vi fördjupa oss i ansvarsbegreppet.

NPM i handling – ansvar och ansvarsutkrävande

Ansvar är både framåtriktat och bakåtriktat (Grafström m.fl., 2010). Som framåtriktat handlar det om saker som ska hända, utifrån en upplevelse av att ha ansvar, förväntningar om ansvarstagande samt att skapa förutsättningar för ansvarstagande. Som bakåtriktat handlar det snarare om vem/vilka som var ansvariga för det som hände – eller inte hände – utifrån upplevelse, förväntningar och/eller juridik. I engelskan skiljer man på *responsibility* – framåtriktat ansvar, att se till att något ska hända

utifrån egen upplevelse som ansvarig, och *accountability* – bakåtriktat ansvar, att förklara för någon annan varför någonting har hänt eller inte. Det är utifrån detta vi kan förstå roten till de tillitsproblem som ansvarsutkrävande kan innebära. NPM kan beskrivas som ett skifte från ett läge där styrning baserades på blind tillit till ansvarstagande (*responsibility*) hos professionella och tjänstemän där det inte fanns mycket av ansvarsutkrävande (*accountability*) från någon annan, till ett läge med en styrning som baseras på att allt behöver följas upp och utvärderas av någon annan än den som utför arbetet.

I retoriken kring tillitsbaserad styrning och ledning finns en uppfattning att det är styrningen i sig som motverkar tillit, men som Näslund (2018) beskriver kan styrning både främja och motverka tillit. Det handlar om *hur* styrningen upplevs av den som blir styrd. Styrning som signalerar »vi behöver följa upp för att vi inte är säkra på att du gjort rätt« tenderar att motverka tillit, medan styrning som signalerar »vi följer upp för att vi tillsammans ska kunna utveckla verksamheten ytterligare« snarare tenderar att bidra till tillit. Det gör att en bärande idé inom Tillitsdelegationen – att det styrs för mycket och att antalet styrmått behöver minskas – lätt blir missriktad om detta genomförs mekaniskt genom att mål, indikatorer och styraktiviteter »osthyglas« bort. Detta kan illustreras av nedanstående vårdchefs (R) upplevelse i en av mina (T) intervjuer:

T: ... men upplever du att det är för mycket eller för lite styrning?

R: Ja.

T: Ja på vilket?

R: På båda. Å ena sidan styrs jag på en massa dumheter som har marginell betydelse för det jag gör, men ändå tar en massa tid för mig. Å andra sidan saknar jag den styrning jag skulle behöva.

Detta visar att »ta bort/minska styrning«, som varit i det närmaste ett mantra som en konsekvens av Tillitsdelegationen, inte per automatik leder till ökad tillit eller en bättre verksamhet. Snarare handlar det om kvaliteten på styrningen, att den verkligen stöttar verksamheten att nå sina mål inom ramen för sina resurser. Sett till tillit och styrning är det viktigt att fundera på vilka signaler styrningen ger, snarare än att anta att det är styrningen i sig som är problemet. Det sätter också

fokus på att accountability *per se* inte är problemet, utan snarare den utveckling som under de senare åren har inneburit en isärdragning av accountability och responsibility i offentliga organisationer (Andersson & Liff, 2012). Isärdragningen gör att den som blir utvärderad känner att det hen tvingas göra för att visa att hen har tagit sitt ansvar i form av dokumentation och utvärderingar (*accountability*) är löst kopplat till vad hen som enskild medarbetare eller chef känner ansvar för att göra (*responsibility*). Det påverkar relationen och tilliten till de som företräder styrningen negativt. I värsta fall ger det upphov till ett cyniskt »skyltfönsterarbete« där dokumentationen handlar om att hålla den egna ryggen fri snarare än att ge en så sann bild av den egna verksamheten som möjligt (Andersson & Liff, 2012). Men i grunden handlar detta om att få tid till att ta det ansvar man upplever att man har »på riktigt«.

En bok som skildrar denna isärdragning mellan accountability och responsibility tillsammans med ett överdrivet fokus på accountability är *Administrationssambället* (2014) av Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerberg. Författarna förklarar hur de ökade accountability-kraven i offentliga organisationer genom NPM har gett en ökad administration och en känsla hos medarbetarna att det administrativa arbetet stjälar tid från de »riktiga« och »viktiga« arbetsuppgifterna, vilket oftast ses som de uppgifter som ligger närmast den professionella kärnan (patientbesök för läkare, undervisning för lärare osv.). Den här upplevelsen handlar dels om en faktisk ökning av de administrativa uppgifterna, dels om att mycket av det administrativa stödet som de professionella tidigare hade i form av sekreterare med mera har rationaliserats bort (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014). Detta beskrivs i en statlig utredning av vården (SOU 2016:2) som visar att antalet administratörer i vården varit relativt konstant mellan åren 1995 och 2015. Det är alltså inte i *antalet* administratörer som förklaringen finns, utan snarare i *vad dessa administratörer arbetar med*, och där har förändringen varit enorm. Den verksamhetsnära administrationen som avlastade professionerna har i princip försvunnit helt och ersatts av en stabsplacerad administration som belastar professionen. Förlusten har därmed varit dubbel för de professionella. Det är en empirisk beskrivning av det som Forssell och Ivarsson Westerberg (2014) beskriver som en simultan *amatörisering* av administration – då den utförs av de professionella själva – och *professionalisering* av administration, då

stabsplacerade experter som utvärderar och följer upp de professionellas arbete har ökat i antal.

Det här försämrar förutsättningarna för tillit på två sätt. Dels stämmer det som de professionella tvingas göra inte överens med vad de anser att de borde göra kopplat till sin egen upplevelse av professionellt ansvar (*responsibility*). Dels har det blivit en ökad distans och därmed en sämre interaktion med de stabsfunktioner till vilka de professionella behöver visa hur de har tagit sitt ansvar (*accountability*).

De två problemen, dels en isärkoppling mellan *accountability* och *responsibility*, dels en obalans där *accountability* ägnas större uppmärksamhet än *responsibility*, behöver alltså hanteras. Problemen behöver hanteras oavsett om det gäller äldreomsorg med yrkesgrupper med mindre inflytande, eller om det gäller sjukvården med starka och inflytelserika professioner. Lösningen är inte enbart professionellt ömdöme (se Bringselius, 2021b), för det kan leda till rent godtycke från de professionella. Det handlar inte heller om att de professionella inte går att lita på. Det handlar om att de professionellas egna upplevelse av ansvar (*responsibility*) ständigt måste vägas och kalibreras i interaktion med hur andra aktörer ser på ansvarstagandet (*accountability*). Det ställer krav på en välfungerande interaktion och goda förutsättningar för interaktion. Det är snarare där det brister i dag i offentliga organisationer, men det kommer jag tillbaka till i kapitlets sista del. Först kommer jag att fördjupa mig i hur professioner och professionalism påverkar förutsättningarna för tillit i offentliga organisationer.

Professioner och tillit

»Proffsen ska få vara proffs, och inte ägna sig åt administration« är slagord som ofta återkommer i den politiska retoriken kring tillitsbaserad styrning och ledning. Kritiker (t.ex. Alvesson, 2017) menar att detta professionskramande knappast är lösningen. Om vi återkopplar till beskrivningen om offentliga organisationer före NPM så skulle vi kunna ana att vi redan har upplevt »proffsen ska få vara proffs«, med både dess för- och nackdelar. Det krävs en mer nyanserad syn kring professioner, ledning och tillit. Jag kommer i det följande i hög grad att bygga mina resonemang på forskning om vården. Det gör jag framför allt för att vården blir ett mycket tydligt exempel genom sina många professioner och den kanske starkaste professionen av dem alla – läkarna. Resone-

mangen har dock bäring på all offentlig verksamhet, då alla offentliga organisationer präglas av någon form av professions- /yrkeslogik som interagerar med managementlogik, men vårdens organisationer utgör kanske de tydligaste exemplen på detta.

Profession som sociologiskt begrepp brukar ses som en undergrupp till det större begreppet yrke. Profession är då en speciell typ av yrke som kännetecknas av 1) abstrakt, specialiserad kunskap, 2) autonomi, 3) auktoritet över klienter och underordnade yrkesgrupper och 4) en grad av altruism (Anteby m.fl., 2016). Hela professionsbegreppet bygger egentligen på tillit. En yrkesgrupp tar ansvar för att hantera en komplex samhällsutmaning och vinner därigenom legitimitet. De har därmed möjlighet att skapa en starkare ställning och autonomi på grund av att samhällets aktörer känner tillit till att den yrkesgruppen/ professionen hanterar den komplexa utmaningen.

Tillit finns inbyggt i samtliga fyra delar av definitionen ovan. Den abstrakta, specialiserade kunskapen gör att någon utanför professionen (oavsett om de är klienter, chefer eller andra aktörer) har svårt att bedöma kvaliteten i det som de professionella gör. Andra aktörer måste således ha tillit till att de professionellas agerande bygger på »rätt« kunskap. Det handlar dock inte om blind tillit, utan en del i att upprätthålla en profession handlar om att professionen själv har någon form av granskning (t.ex. Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSN). Vidare har professioner mer autonomi än andra yrkesgrupper, det vill säga chefer och organisationer måste i högre grad ha tillit till deras förmåga att leda sitt arbete på ett bra sätt. Även patienter/klienter och underordnade yrkesgrupper behöver ha tillit till att den professionelle har en kunskap som de själva inte har. Slutligen bygger professionen på en grad av altruism, det vill säga att patienter/klienter och andra aktörer behöver ha tillit till att professionen inte agerar egennyttigt, utan hela tiden har patienternas/klienternas och samhällets bästa som ledstjärna i sitt arbete. Utan tillit, ingen profession.

Ovanstående är dock en definition som bygger på en bild av professioner som idealtyp, medan empirisk forskning ger en mer komplex bild. Det finns fog för att hävda att professioners förhållningssätt borde vara en empirisk fråga snarare än en teoretisk utgångspunkt. I vår egen forskning (Liff & Andersson, 2011) har vi till exempel visat att det som Wilensky (1964) benämner serviceidealet, det vill säga att den professionelle alltid agerar utifrån det bästa för patienten/klienten

(jfr altruism) och utifrån detta har auktoritet över dessa samt andra yrkesgrupper, i praktiken balanserar hårfint med den professionelles egennytta (se Larson, 1977). Freidson (2001) beskriver bland annat att professioner strävar efter professionell dominans, en strävan att dominera både patienter/klienter och andra yrkesgrupper. Är då de professionellas vilja att dominera andra parter ett uttryck för att de vill kunna agera i patientens/klientens bästa utifrån sin överlägsna kunskap, eller handlar det om egennytta? Ibland är dessa båda motiv så integrerade att det varken är uppenbart för den professionelle själv eller för andra aktörer huruvida en handling är baserad på altruism eller egennytta – beroende på att det inte nödvändigtvis handlar om antingen eller, utan kan vara både och (Liff & Andersson, 2011). Oavsett vilket så grundar sig knappast professionell dominans på tillit. En alltför stor tilltro till professioner kan tvärtom till och med vara skadlig, precis som bristande tilltro till professioner. Detta kan vara värt att ha i åtanke när professionerna och professionellt omdöme på ett alltför förenklat sätt lyfts fram som lösningen på problemen med styrning i offentliga organisationer.

Om det är komplext, låt det vara komplext

Någonting som sällan problematiseras kopplat till tillitsbaserad styrning och ledning är den komplexitet som genomsyrar dagens offentliga organisationer (Eriksson m.fl., 2020). Tillitsdelegationens skrifter präglas av en harmonisyn motsvarande »om vi bara hade ...« professionellt omdöme, socialt ansvar, systemsyn och så vidare, så skulle allt lösa sig av sig självt. Självklart är detta positiva värden som kan skapa goda förutsättningar för tillitsbaserad styrning och ledning, men de adresserar inte den institutionella komplexitet som präglar, och bör prägla, offentliga organisationer (Andersson & Gadolin, 2020).

Institutionell komplexitet innebär att det finns flera institutionella logiker som ger olika – och ibland direkt konkurrerande – bilder av vad som är bra eller dåligt, eftersträvansvärt med mera (Andersson & Liff, 2018). Det professionella omdömet blir då ett uttryck för en av flera logiker kring hur vi kan förstå en situation och indirekt vad som är bra att göra i den situationen. Självklart bör den professionelle agera utifrån sin klients bästa. Lika självklart är att det behövs tillräckliga resurser för att hjälpa andra klienter än den som den professionelle

träffar här och nu. Och ovanpå detta kan det finnas andra typer av klienter med andra behov, men som likväl behöver tillgodoses genom att begränsade resurser fördelas. Utöver professionell logik och resurslogik (managementlogik) finns ytterligare logiker som exempelvis den politiska; att värna det gemensamma.

Problemet är dock inte någon av de konkurrerande logikerna, samtliga är viktiga på sitt sätt. Problemet är att när vi maximerar utifrån en av logikerna utan hänsyn till de andra logikerna får vi i allmänhet negativa systemeffekter. Tillitsbaserad styrning och ledning adresserar problemet att det som i grunden är ett resursperspektiv (en av logikerna ovan) har blivit för starkt, vilket får negativa effekter (såsom bristande tillit till styrningen som inte ses som förankrad i de professionellas syn på vad som bör prioriteras). Men lösningen är då *inte* att se denna logik som av ondo och en annan logik (den professionella) som av godo. Då har vi hoppat från en felaktig förenkling som skapar vissa problem, till en annan felaktig förenkling som kommer att skapa andra problem. I stället behöver vi låta det komplexa vara komplext. Förenklar vi riskerar vi att avgränsa bort viktiga perspektiv (Andersson, 2013; 2022).

Det finns inga enkla lösningar, men goda förutsättningar för att hantera komplexitet är att låta olika perspektiv interagera. Fragmenterade offentliga organisationer, med alltför mycket distans mellan olika funktioner (och därmed perspektiv) skapar dåliga förutsättningar för att förstå varandra (Eriksson m.fl., 2020). Mer av interaktiv styrning är således en nyckel till att närma sig tillit (Pistone m.fl., 2022). Men det interaktiva fångar en av utmaningarna, och samtidigt en styrka, med tillitsbaserad styrning och ledning: tillit är både en förutsättning och en effekt. Det kan skapa både goda och onda cirklar (Näslund, 2018), där tilliten antingen växer genom den interaktiva styrningen, eller minskar ytterligare genom frånvaron av välfungerande interaktion. Tillit som förutsättning handlar då om att lita på att andra perspektiv än det egna kan vara värdefulla och att inte per automatik utesluta andra perspektiv. Varje gång en interaktion mellan olika aktörer leder till positiva effekter blir också relationen mer tillitsfull. Den tillitsfulla relationen innebär i nästa led bättre förutsättning nästa gång, vilket gör att tillit som både förutsättning och effekt kan skapa goda spiraler.

Om vi tar utgångspunkt i ovanstående, att välfungerande interaktion mellan olika aktörer och en öppenhet för andras perspektiv är viktigt, blir det också uppenbart att professionell dominans – det vill säga

professionens strävan att dominera sitt kunskapsområde samt andra yrkesgrupper som agerar inom det – knappast ger goda förutsättningar för tillit. Förklaringen till strävan efter professionell dominans grundas på Abbotts (1988) beskrivning av professionen som en del i ett system av professioner, där den enskilda professionens handlingsutrymme är kopplat till det kunskapsområde som professionen bestämmer över. Det begrepp som professionsforskningen använder för detta är *jurisdiktion* (Abbott, 1988). Det innebär att en profession definieras baserat på vilka uppgifter den har jurisdiktion och kontroll över (Anteby m.fl., 2016) och att en profession kan öka sitt inflytande genom »gränsstrider«, där den konkurrerar med andra professioner om jurisdiktion över ytterligare uppgifter (Abbott, 1988).

Nyare professionsforskning har dock visat på alternativ till den här synen på konkurrens mellan olika professioner, och lyfter fram att professioner också kan öka sitt inflytande genom relationella perspektiv (Anteby m.fl., 2016). Relationerna mellan professioner handlar då inte enbart om konkurrens, utan lyfter fram de potentiellt positiva aspekterna och effekterna av relationer, inte enbart till andra professioner utan också till andra grupper såsom chefer, patienter/klienter och administratörer (Anteby m.fl., 2016).

Två möjliga vägar framåt

Jag avslutar detta kapitel med att peka ut två intressanta vägar framåt för bättre förutsättningar för tillit i offentliga organisationer. Gemensamt är att de båda har en förbättrad interaktion och samsynsorientering mellan olika parter/perspektiv som mål. Den första vägen, Noordegraafs (2020) *connective professionalism*, beskriver en relationsorienterad professionalism som »kopplar samman« snarare än konkurrerar och som visar hur professioner på så vis kan ge ett konstruktivt bidrag till en ökad tillit i förvaltningen. Den andra vägen, utvecklat medarbetarskap (Andersson m.fl., 2020), beskriver förutsättningar för en bättre interaktion och ökad samsynsorientering mellan chefer och medarbetare.

RELATIONSORIENTERAD PROFESSIONALISM – SAMARBETE I STÄLLET FÖR KONKURRENS

Noordegraaf (2020) vill med sitt begrepp *connective professionalism* – alltså en mer relationsorienterad professionalism – slå hål på myten att det måste finnas en konflikt mellan professioner och ledning och därmed mellan professionslogik och resurslogik (managementlogik). Det här är egentligen ingen ny tanke; redan Larson (1977) menade att profession och byråkrati inte per automatik har en konflikt. Även om professioner ofta drabbas negativt av byråkratins regler och hierarkier är detta ingenting som kan tas för givet.

Utgångspunkten för Noordegraafs tankar är att nya professioner i offentliga organisationer, såsom olika strateg- och expertroller, är beroende av sina organisationer på ett helt annat sätt än de traditionella professionerna (Noordegraaf m.fl., 2014). Exempel på sådana nya yrkesgrupper – med vissa professionsambitioner – är verksamhetsutvecklare, folkhälsostrateger och miljöstrateger. Den traditionella professionsforskningen har haft utgångspunkten »antingen organisation eller profession«, det vill säga att professionerna kan skapa sig autonomi och auktoritet genom att undandra sig organisatorisk styrning och kontroll. Noordegraaf m.fl. (2014) visar i stället hur den organisatoriska kontexten kan skapa utrymme och möjligheter för auktoritet, genom att de relationsorienterade professionella kopplar samman olika organisatoriska aktörer, kompetenser, intressen med mera. Noordegraaf (2015; 2020) beskrev senare dessa empiriska fynd som en ny typ av professionalism, som kopplar samman (*connective*) – i stället för att, som den traditionella, muta in och sedan bevaka (*protective*).

Denna relationsorienterade professionalism kan alltså vara en ny typ av professionalism (Noordegraaf, 2020), snarare än strategier hos nya professionella (Noordegraaf m.fl., 2014). Traditionella professioner kan alltså agera mer relationsorienterat. Det innebär närmare och mer samarbetsorienterade relationer med både chefer, patienter/klienter och andra professioner. Det gör att för relationsorienterade professioner så är det snarare relationerna som är basen för deras profession än jurisdiktionen till ett specifikt kunskapsområde. Relationerna blir en form av skydd för den professionella positionen (Noordegraaf, 2020), genom att andra aktörer behöver deras generella kompetens och »kopplingsförmåga« (Kanon & Andersson, 2022). En relationsorienterad professionalism skulle därmed kunna vara en viktig förutsättning

för ökad tillit inom förvaltningen. Det blir då inte bara styrningen som behöver förändras, utan även professionernas förhållningssätt och agerande.

En offentlig verksamhet kommer alltid att präglas av olika styrlogiker som konkurrerar om uppmärksamhet och ger konkurrerande styrsignaler kring vad som bör göras i en viss situation. Det ger den höga institutionella komplexitet som präglar offentliga organisationer, och som faktiskt är en bra förutsättning för en uthållig och hållbar offentlig verksamhet (Andersson, 2022), även om komplexiteten samtidigt är jobbig för både politiker, chefer och medarbetare att hantera. Professionalism kommer sannolikt alltid att – med sina styrkor och svagheter – vara en av styrlogikerna i offentliga verksamheter, men den behöver balanseras mot alla andra styrlogiker. Tillit är inte en styrlogik (jfr Bringselius, 2021b), men det är en viktig aspekt för att förstå hur aktörer som företräder olika styrlogiker kan »koppla upp sig« mot, och acceptera inflytande från, andra styrlogiker. Det leder oss in på den andra möjliga vägen framåt.

UTVECKLAT MEDARBETARSKAP FÖR ATT HANTERA KOMPLEXITET

Medarbetarskap har använts som begrepp för att beskriva den mer kollektiva dimension av arbetsledning som är kännetecknande för svenskt (och skandinaviskt) arbetsliv, där ledning i hög grad är samskapat mellan chefer och medarbetare (Andersson m.fl., 2020). I den beskrivande forskningen om medarbetarskap definieras medarbetarskap som »de praktiker och förhållningssätt som medarbetare utvecklar för att förhålla sig såväl till det egna arbetet som till arbetsgivaren« (Andersson, 2016, s. 46). Medarbetarskap handlar alltså om att *medarbetarna* utvecklar praktiker och förhållningssätt, det vill säga mönster eller vanor för hur de gör saker eller tar sig an vissa situationer. Att handlingarna upprepas i ett mönster visar att det finns gemensamma värderingar kring hur arbetet »bör« utföras och hur situationer »bör« hanteras.

I grunden handlar medarbetarskap om i vilken grad medarbetarna låter sig påverkas av sin(-a) chef(-er), kulturen, kollegorna, professionen, strukturer i form av regler, rutiner, riktlinjer, policydokument osv. Graden av tillit blir betydelsefull genom att den påverkar vad och vem som medarbetarna låter få inflytande. En bristande tillit till ledningen och till styrsystemet kan exempelvis göra att medarbetarna i högre

grad utvecklar sitt medarbetarskap i samverkan enbart med kollegor, men i polemik med de chefer som ses som kopplade till styrningen. Grundfrågan blir då: Vad och vilka är det som medarbetarna har respektive saknar tillit till, och varför? I analysen av det svaret finns vägen mot en styrning och ledning som kan möjliggöra ett mer utvecklat medarbetarskap.

I samma analys finns också kopplingen till en mer relationsorienterad professionalism, för att återknyta till föregående avsnitt. De flesta offentliga organisationer präglas till stor del av professionella styrlogiker, där relationen till den egna professionen bland medarbetarna många gånger är starkare än den till den egna organisationen (Andersson, 2013; Andersson m.fl., 2021). Ett utvecklat medarbetarskap handlar om att medarbetarna både har yrkeskompetens och organisatorisk kompetens (Andersson & Tengblad, 2015). Medan yrkeskompetensen handlar om själva yrkesrollen, handlar den organisatoriska kompetensen om att yrkeskompetensen ska fungera i ett organisatoriskt sammanhang. Den organisatoriska kompetensen avser saker som samarbetsförmåga, förmåga att ta ansvar, förmåga att ta initiativ, att aktivt förhålla sig till regler och riktlinjer med mera. Då (särskilt starka) professioner har en tendens att undandra sig organisatorisk kontroll, hävda autonomi gentemot organisationen och fokusera på professionell snarare än organisatorisk utveckling, så hämmas förutsättningarna för ett utvecklat medarbetarskap (Andersson m.fl., 2011). En mer relationsorienterad professionalism handlar om professionella medarbetare med ett utvecklat medarbetarskap, det vill säga de låter inte enbart yrkeskompetens utan även organisatorisk kompetens guida deras handlingar.

Lite förenklat kan vi hävda att Tillitsdelegationen (Bringselius, 2018) vill se ett ökat handlingsutrymme för de professionella – det är generellösningen. Men vad är det som säger att ökat handlingsutrymme leder till ett ansvarstagande som verkligen gynnar verksamheten som helhet – det vill säga att det sker baserat på ett utvecklat medarbetarskap som inrymmer både professionella och organisatoriska aspekter? Är inte risken stor att de professionella tenderar att prioritera och ta stort ansvar för den professionella kvaliteten och utvecklingen, men är mindre intresserade av att ta ansvar för organisatoriska frågor såsom resurseffektivitet med mera? Vi kanske inte ens behöver ställa frågan, för forskningen har mängder av exempel på vad som händer

när det blir »professionsstyrning i stället för organisationsstyrning« (t.ex. Wallace, 1995; Saks, 2005). Att se det professionella omdömet (isolerat) som vägen framåt tycks alltså vara en osäker väg.

Medarbetarskapsforskningen är mindre inriktad på ökat självstyre som enskild dimension och betonar behovet av styrning. Det handlar dock inte om styrning där en part (chefen) styr en annan part (medarbetaren), utan mer om en interaktiv styrning (Simons, 1995) – eller samspel, som är det begrepp som används i forskningen (t.ex. Hällstén & Tengblad, 2006). Medarbetarskap handlar om de samarbetsorienterade och tillitsfulla relationer som behöver finnas mellan chef och medarbetare (Andersson, 2016). Samspelet med chefen och involveringen även i organisatoriska frågor blir det som hindrar att de professionella ensidigt använder det ökade handlingsutrymmet till att fokusera på den professionella utvecklingen (jfr Andersson m.fl., 2011).

I den normativa användningen av medarbetarskap betonas att tillit är den mest grundläggande förutsättningen för ett utvecklat medarbetarskap. Att tillit är ett begrepp som är ömsesidigt förstärkande genom att den vi visar tillit också tenderar att få en ökad tillit till oss (Näslund, 2018) gör att tillit inte bara är en förutsättning för ett utvecklat medarbetarskap, utan även en effekt av ett utvecklat medarbetarskap. Ett utvecklat medarbetarskap bygger på att medarbetare och chefer har en tillitsfull och samarbetsinriktad relation, där medarbetaren får och förväntas vara delaktig och ta ansvar samt känner ett engagemang för både sitt arbete och sin organisation (Andersson & Tengblad, 2015).

Det är dock viktigt att vara medveten om att tillit är en färskvara som hela tiden behöver fyllas på, och att det därmed är viktigt att handlingsmönster och förhållningssätt i organisationen ständigt upprätthåller den tillitsfulla relationen mellan medarbetare och chef, och därmed indirekt relationen medarbetare och organisation/arbetsgivare (Andersson m.fl., 2021). Behovet av påfyllnad kommer framför allt av att medarbetarskap varken är formaliserat eller inordnat i den byråkratiska strukturen, utan snarare är en del av organisationskulturen, även om organisatoriska strukturer kan fostra visst medarbetarskap. Formella, byråkratiska strukturer har en fördel i att de i högre grad består, medan postbyråkratiska, informella förhållningssätt såsom medarbetarskap i högre grad behöver rekonstrueras/fyllas på för att bestå över tid. En byråkratisk organisation kommer ihåg, medan en postbyråkratisk organisation glömmet (Pollitt, 2009).

Där Tillitsdelegationen gör tillit till en styrfilosofi bygger medarbetarskapsbegreppet i stället på att tillit är en av flera viktiga förutsättningar för ett utvecklat medarbetarskap som i grunden handlar om att se ledningsarbete som någonting kollektivt, någonting som utförs i ett samspel mellan chefer och medarbetare (Andersson & Tengblad, 2015). Den kollektiva dimensionen av ledarskap var central i de tidiga tillitstexterna (Bringselius, 2018), men tycks sedan ha fått stå tillbaka för ett mer klassiskt, anglosaxiskt ideal som bygger mycket mer på ledaren som individ och hjälte (se Bringselius, 2021a). Detta ideal grundar sig snarare i teoribildningar som transformativt ledarskap, där ledaren ska transformera sina medarbetare till att bli sina bästa jag (Burns, 1978). Transformativt ledarskap bygger på ett intresse för medarbetaren, men inte utifrån medarbetaren som samskapande, utan snarare som den som transformeras utifrån den exceptionella ledaren (Northouse, 2021).

Denna omsvängning inom tillitsdiskursen är olycklig och det finns en poäng i att återvända till dess ursprungliga fokus på samskapande och återupptäcka medarbetarskap som en viktig aspekt kopplad till tillit. Medarbetarskap beskrevs tidigt av Tillitsdelegationen som ett förhållningssätt för att skapa tillitsbaserad styrning och ledning (Bringselius, 2018), men texterna gav då lite tvetydiga förklaringar till varför det skulle vara så. Helt riktigt gjordes kopplingen till att medarbetarskap i grunden bygger på en samskapad ledning av verksamheten, men sedan görs den mer tveksamma tolkningen att medarbetarskap alltid ska bygga på ett stort handlingsutrymme för medarbetaren (Bringselius, 2018), vilket inte är generellt. Det begrepp som är mest lovande i tillitsdiskursen är samskapad styrning (Bringselius, 2021b), som bygger på den mer kollektiva dimensionen av medarbetarskap och betonar samspelet mellan chefer och medarbetare i ledningen av verksamheten, i stället för att antingen göra chefer eller professionella till ensamma hjältar.

Medarbetarskapsforskningen har av tradition varit starkt inriktad på chef–medarbetar–relationen i en organisation, vilket har gjort att befintliga idéer utmanas där förutsättningarna ser annorlunda ut, såsom vid samverkan mellan organisationer (Andersson m.fl., 2020). Gemensamt är dock att nära interaktion och samarbetsorienterade relationer är grunden för att skapa tillit, vilket i sin tur är en grundbult i ett utvecklat medarbetarskap. När den grundläggande stabiliteten inte

är densamma och interaktionen är mindre frekvent, så kan det också ge sämre förutsättningar för medarbetarskap. Basala villkor för ett utvecklat medarbetarskap är således att organisationen (representerad av cheferna) behöver visa medarbetarna tillit genom att erbjuda stabila villkor, och genom att visa medarbetarna att de är långsiktiga i relationen. Coronapandemin har särskilt synliggjort de dåliga villkoren för många medarbetare inom äldreomsorgen, och där krävs först och främst rimliga arbetsvillkor – innan det ens går att närma sig begrepp som tillitsbaserad styrning och ledning. Det skulle inte bli någonting annat än tomma ord.

Slutord

Tillit är viktigt i offentliga organisationer! Kanske till och med en av de viktigaste aspekterna för en välfungerande offentlig verksamhet. Tillitsdelegationen har genom sitt arbete gjort viktiga insatser genom att föra upp tillit på agendan samt betona behovet av utvecklingsinsatser kopplat till styrning och organisering av offentlig verksamhet.

Men tillit är ingen styrmodell. Det är heller ingen styrfilosofi eller något paradig. När nu tillit – äntligen! – finns på agendan som en viktig aspekt för att förstå välfungerande offentlig verksamhet är det viktigt att begreppets betydelse inte förvanskas. Begreppet tillit måste få förbli det komplexa begrepp och fenomen som det faktiskt är, och får inte förvandlas till någon förenklad universallösning på alla offentliga sektorns problem.

I Tillitsdelegationens tidiga texter (t.ex. Bringselius, 2018) framhålls att tillit *inte* är ett managementkoncept, men frågan är om inte de senare texterna (Bringselius, 2021a) försöker lansera tillitsbaserat ledarskap och tillit som styrfilosofi just som ett managementkoncept, där tillit blir synonymt med allt som är bra – medan allt som är dåligt inte är »tillitsbaserat«. Det vore högst olyckligt, då det innebär att tillit som begrepp inte längre blir meningsfullt som förklaring eller viktig aspekt att undersöka som grund för utvecklingsarbete. Tillit riskerar då att bli begränsat till en fluffig etikett att sätta på välfungerande verksamhet, och blir tämligen tandlöst som begrepp för att förklara varför verksamheten är välfungerande. Begreppet ledarskap har till viss del redan gått den vägen (Blom & Alvesson, 2015) tillsammans med många andra populära koncept (Alvesson & Blom, 2022). Tillit är ett

alldeles för viktigt fenomen för att gå samma väg! Tillit kan vara både en viktig förutsättning för välfungerande offentliga verksamheter och en effekt av sådana verksamheter. Som effekt kan tillit sedan utgöra en förutsättning för framtida verksamhet.

Det här kapitlet har inneburit ett försök att »ta tillbaka« tillit som begrepp och visa hur vi kan förstå tillit som fenomen relaterat till viktiga aspekter av offentliga organisationer, såsom den NPM-styrning som är en institutionaliserad del av styrningen och inte kommer att försvinna över en natt, och de starka professioner som präglar merparten av offentliga organisationer och gör att professionalism som styrlogik blir högst närvarande. Kontentan är att offentliga organisationer präglas av hög komplexitet och att en enskild styrmodell eller styrfilosofi aldrig kommer att kunna hantera denna komplexitet, oavsett etiketten tillit eller annat. Varken ökat handlingsutrymme eller tilltro till professionellt omdöme är någon generell lösning, utan kan ha både positiva och negativa effekter för en verksamhet.

En mer relationsorienterad professionalism skulle vara ett bättre förhållningssätt, som lyfter fram vikten av att förstå och hantera verksamhetens många olika krav och perspektiv. Jag använder utvecklat medarbetarskap som begrepp för att beskriva en sådan relationsorienterad professionalism, då professionella medarbetare med ett utvecklat medarbetarskap inte enbart låter yrkeskompetensen guida deras handlingar, utan även den organisatoriska kompetensen. Medarbetarskap handlar också om det framåtriktade ansvarstagandet (*responsibility*) och kan därmed också bidra till att minska den obalans som i dagsläget råder på grund av ett dominerande fokus på bakåtriktat ansvarstagande (*accountability*).

I kapitlet har jag utvecklat ett resonemang om varför relationsorienterad professionalism och utvecklat medarbetarskap kan vara vägar framåt för att stärka tillit inom offentliga organisationer. Medarbetarskap används i de tidiga texterna från Tillitsdelegationen (Bringselius, 2018), men den kollektiva dimensionen av ledarskap som medarbetarskap representerar tycks i de senaste texterna (Bringselius, 2021a) ha tappats bort, till förmån för ett individcentrerat perspektiv där ledaren förväntas vara en övermänniska med förmåga att transformera, stödja, inspirera och coacha medarbetare utifrån ett etiskt och värdebaserat förhållningssätt. Även om vi naturligtvis kan önska oss att det skulle vara sådana övermänniskor som ledde offentliga verksamheter är det

inte säkert att ens dessa skulle kunna skapa förutsättningar för tillit om de inte får rimliga förutsättningar i sin chefsroll (Björk & Härenstam, 2016). Ett utvecklat medarbetarskap ställer i stället höga krav på relationen mellan chefer och medarbetare. För att skapa förutsättningar för en interaktiv och samskapad styrning kan inte cheferna ansvara för alltför många medarbetare (se vidare i Annika Härenstams kapitel 4 och Lisa Björks kapitel 5). Det kommer aldrig finnas en enkel lösning som hanterar alla utmaningar i en offentlig organisation, utan det komplexa måste fortsatt få vara komplext och då kan relationsorienterad professionalism och utvecklat medarbetarskap erbjuda möjliga vägar framåt.

3. Vägen mot god styrning

Björn Brorström

I kapitel 2 kunde vi läsa om välfärdens professioner och om hur en mer relationsorienterad professionalism kan vara nog så viktigt som professionellt omdöme och handlingsutrymme. I detta kapitel ska vi i stället vända blicken mot organisationens »ledning«. Jag kommer att argumentera för att förtroendefulla relationer – tillit om man så vill – visserligen är nödvändigt för god styrning över tid, men att grunden för detta aldrig kan vara något annat än en styrmodell med tydliga överenskommelser om vad som ska åstadkommas och uppföljning av vad som skett. Med hjälp av grundläggande styrteori samt det samlade resultatet från flera studier av hur kommuner och regioner hanterat konsekvenserna av coronapandemin, konstaterar jag att en styrning som innebär tydlighet i ansvar och uppdrag, och som möjliggör och stärker förtroendet såväl mellan politik och förvaltning som mellan olika funktioner inom förvaltningen, är den enda vägen mot den goda styrningen.

Vi tar det från början

Styrning handlar om att den styrda aktören ska besluta och agera i enlighet med den styrande aktörens intentioner och beslut. Det är två omständigheter som avgör vilken typ av styrning som kan utövas av den styrande aktören (se Ouchi, 1979), fortsättningsvis benämnd »ledningen«. Det ena är om ledningen har kunskaper om hur verksamheten fungerar, kunskap som förklarar varför utfallet blir av en viss omfattning. I en sådan situation kan ledningen styra och följa processerna och fördela resurser med vetskap om vilka effekterna blir.

Benämningen på styrformen är regelstyrning eller processtyrning. Den andra omständigheten är om det går att mäta verksamhetens resultat. I det fallet kan styrning utövas genom att formulera resultatkrav och följa upp och utkräva ansvar i förhållande till resultatet. Benämningen på styrformen är resultatstyrning alternativt mål- och resultatstyrning. I det första fallet är beslut och inflytande över verksamheten centraliserat, ledningen avgör hur verksamheten ska bedrivas och kan med beslut ändra hur verksamheten bedrivs. I det andra fallet är beslut och inflytande över hur verksamheten bedrivs decentraliserat till verksamhetsansvariga som avgör vad som krävs för att uppnå överenskomna eller förväntade resultat. Centralisering är förenat med standardisering och ett ideal där utvecklingen beslutas i upprättade planer och korrigeringar kan ske löpande. Decentralisering är förenat med uppföljning och ansvarsutkrävande i efterhand.

I en situation där ledningen har både kunskaper om hur verksamheten fungerar och tillgång till mått på resultat som underlag för styrning så måste ett val av styrform göras, det är inte rimligt att styra processen samtidigt som krav på att ett visst resultat ska uppnås ställs. Valet handlar då om vilken relation ledningen, den styrande, önskar till verksamheten, den styrda. I och med implementering och tillämpning av mål- och resultatstyrning, vilket varit den rådande utvecklingstrenden, har idéer om att tillämpa styrning av processer övergivits. En utveckling som vän av decentralisering och dess möjligheter bejakar. Om så inte sker, det vill säga styrningen av processer avvecklas inte, blir konsekvensen att styrformer lagras på varandra och utrymmet för verksamheten att fatta egna beslut och agera blir mycket begränsat. Framför allt är problemet att styrningen blir inkonsekvent och otydlig.

Vad gäller då om vare sig kunskaper om hur verksamheten fungerar eller relevanta möjligheter att mäta och bedöma verksamhetens resultat finns? Möjligheten som då erbjuds ledningen är att säkra att den organisation och de medarbetare som ska utföra verksamheten besitter tillräcklig kompetens. Styrningen sker då vid rekrytering av medarbetare som innehar formella kvalifikationer och förefaller vara lämpliga för uppgiften. Därefter överlämnas ansvaret att bedriva verksamheten till de personer som rekryterats med de resurser som tilldelas. Denna form av styrning innebär stora frihetsgrader för verksamheten och organisationen kan beskrivas som ocentraliserad, eftersom förbindelselänk mellan ledning och verksamhet, möjligtvis med undantag

av att »hålla budgeten«, saknas. En ocentralisering och avsaknad av styrning innebär risker för att den enskilda enheten eller delen agerar på ett sätt som inte är till gagn för helheten. Denna problematik, det vill säga misstro till verksamhetens förmåga – och kanske framför allt till professionernas avsikter – i kombination med svårigheter för ocentraliserade enheter att »hålla budgeten«, har lett till ansträngningar att försöka finna relevanta mål för och mått på verksamhetens resultat för att kunna göra bedömningar, utkräva ansvar och begränsa utrymmet. Införandet av mål- och resultatstyrning har också haft som syfte att öka styrbarheten, eller annorlunda formulerat decentralisera de ocentraliserade enheterna, vilket låter enkelt men är ytterst problematiskt eftersom det ur ett verksamhetsperspektiv uppfattas som otillbörliga ingrepp i autonomi.

Med hjälp av grundläggande styrteori kan således skälen till att implementera och tillämpa mål- och resultatstyrning förstås. Men en fungerande mål- och resultatstyrning förutsätter att de mål och resultatkrav som formuleras är underlag för styrning. De måste vara accepterade och de måste befrämja en långsiktig gynnsam utveckling. De får inte innebära icke-styrning, det vill säga att verksamheter bortser från målen på grund av målens bristande legitimitet och relevans, eller felstyrning, det vill säga att verksamheter strävar efter att uppfylla målen, men att detta innebär en försämring av verksamheten.

Styrning och ledning av svensk förvaltning

En rad reformer under slutet av 1980-talet ledde till en betydande decentralisering av ansvar och befogenheter i svensk förvaltning. Decentralisering som organisatorisk idé när den lanserades med kraft handlade inte om att ge verksamhetsansvariga ökat utrymme för sakens egen skull, utan med decentralisering och tydligt verksamhetsansvar följde också ett ekonomiskt ansvar. Decentralisering var således en metod för att få till stånd effektivisering och ökat fokus på ekonomi i en situation med tilltagande resursknapphet. Decentraliseringen förenades med en förändring av ekonomistyrningen från ansvar för enskilda konton och kostnadsposter till ett samlat ansvar för det ekonomiska resultatet. Resultatenhet som begrepp och tillämpning inom offentlig sektor var därigenom lanserat och implementerat.

För att fokuset på ekonomi i styrningen inte skulle bli alltför do-

minerande fordrades att även verksamhetens resultat beskrevs tydligt och runt om i landsting och kommuner startade utvecklingsarbeten med att formulera mål och införa målstyrning. Nästan alla kommuner och landsting bedrev under slutet av 1980-talet projekt med syftet att införa målstyrning, men många misslyckades med att formulera mätbara mål som gav styreffekt (se t.ex. Rombach, 1991). Idén som lanserades kopplat till målstyrningen om att separera beställarna från utförarna kan betraktas som ett sätt att hantera svårigheterna med att formulera mål. Resonemanget var att avtalen mellan beställare och utförare rimligtvis måste innefatta konkreta verksamhetsuppdrag, inklusive villkoren kring finansieringen av dessa. Därigenom upprättas en koppling mellan verksamhet och ekonomi.

En annan konsekvens av mål- och resultatstyrningen, och självfallet också av tillämpning av modellen med beställare och utförare, var att det öppnade upp för konkurrens mellan interna aktörer om att genomföra verksamhetsuppdrag – men det öppnade också upp för externa aktörer att medverka. Betraktat ur ett organisations- och ekonomistyrningsperspektiv möjliggjorde ambitionerna att finna relevanta styrformer i en decentraliserad organisation en marknadisering. Hela paketet med administrativa reformer, som var ett steg bort från traditionella sätt att fördela resurser och utkräva ansvar för verksamhet och ekonomi, fick benämningen New Public Management och har nu sedan 30 år tillbaka varit det dominerande sättet att styra offentliga organisationer.

New Public Management har egentligen ändå från början varit föremål för kritik och ifrågasättande, inte minst från forskare (se t.ex. Hood, 1991). Inslag i kritiken har varit att det inte går att styra med mål, varningar för ekonomisering och »företagisering« samt att produktivitet och kvantitet gynnas på bekostnad av kvalitet vid beställningar av komplexa verksamheter. I ambitionen att finna mål och mått för styrning har två parallella spår utvecklats, det ena förenkling och det andra förmering. Med förenkling menar jag att enkla kvantitativa mått på prestation blev liktydigt med kvalitet, såsom genomströmning i ett utbildningssystem och antalet hanterade ärenden inom en administrativ enhet. Med förmering avser jag att antalet mått ökade över tid som en konsekvens av en otillfredsställelse med de befintliga måtten. Ju enklare mått, desto längre ifrån innebörden av verksamheten – och ju fler mått, desto mer administrativt betungande. Båda utvecklingstendenserna innebär att mätningen och måtten ur ett verksamhets-

perspektiv över tid blir alltmer främmande och uppfattas som alltmer meningslösa.

Reaktionerna mot utvecklingstendenserna har också blivit starka. New Public Management har kommit att beskyllas som orsaken till det mesta som gått fel i styrning och genomförande av offentlig verksamhet, alltifrån bristande kvalitet i skolan, dålig tillgänglighet i hälso- och sjukvården och långa handläggningstider inom bygglovsgivning, till minskat intresse för partipolitik och anställningen av stjärnkirurgen Paolo Macchiarini på Karolinska Institutet. Naturligtvis kan säkert en del tillkortakommanden skyllas på icke-styrning och felstyrning vid tillämpning av New Public Management-inspirerade modeller, men allt ont har inte med New Public Management som styrmodell att göra. Kritiken har från många håll varit helt onyanserad.

Grundbulten i modellen att styra på resultat i stället för att styra processer och detaljer är inte heller problemet i sammanhanget. Det förfaller ju vara just lösningen med ett samlat ansvar för resultatet som har givit en decentraliserad offentlig verksamhet, med tjänstemän vana vid att fatta beslut och ta ansvar. I jakten efter den goda styrningen är således fokus på resultat och på att utkräva ansvar för vad som åstadkommits viktiga aspekter. Men det är inte tillräckligt, vilket eran med New Public Management visat, och kan vara riskabelt om det leder till förenklingar och överdrifter. Det krävs mer för en god styrning.

Betydelsen av förtroende

Förtroende mellan aktörer är avgörande för en gynnsam samhällelig utveckling. Förtroende kan betraktas som en informell institution; en företeelse inom ett samhälle eller en organisation som har institutionaliserats, som har blivit praxis och ett för aktörerna förgivet taget förhållningssätt. Förtroende handlar därvid om förtroende för varandras förmåga och kapacitet att bedriva verksamhet, men också förtroende för varandras avsikter. Det räcker inte med det ena eller det andra. Medan kapacitet går att skapa genom resursförstärkning bygger tillit till avsikter på beslut och beteenden som bevisar den goda viljan.

Klassiska och banbrytande samhällsvetenskapliga studier (se t.ex. nobelpristagarna North, 2010, och Ostrom, 1990, och även Nooteboom, 2002, som grundligt reder ut begreppet *trust*) visar på betydelsen av tillitsfulla relationer för en gynnsam samhällelig utveckling. Tillit

aktörer emellan, horisontellt och vertikalt, innebär att osäkerhet inför beslut och handling reduceras och en trygg och stabil inramning skapas för samhällets eller organisationens aktörer. Tillit befrämjar ett effektivt resursutnyttjande i det att kostnader för att genomföra transaktioner minskar. Avtal av skilda slag, till exempel budgeten för en kommande period, kräver inte omfattande förhandlingar och formella processer kan förenklas baserat på att aktörerna litar på varandras avsikter, förmåga och kapacitet. Förtroende befrämjar också kostnadseffektivitet genom minskade organisationskostnader, med vilket avses resursinsatser för att planera, övervaka och följa upp verksamhetens genomförande (se Khalil, 1994).

Empiriskt exempel: Hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin

För att illustrera hur viktigt tydlighet i fördelningen av ansvar och befogenheter samt förtroendefulla relationer är för en god styrning ska vi nu titta närmare på hur några svenska regioner och kommuner hanterat konsekvenserna av coronapandemin. Kriser är alltid intressanta och viktiga att beforska och många studier pågår och kommer att genomföras i syfte att beskriva och tolka beslut och skeenden och även att finna orsak och verkan-samband mellan åtgärder och utfall. Det handlar om jämförelser inom landet men också om internationella jämförelser där till exempel beslut om total nedstängning kommer att ställas mot inriktningen att hålla samhället öppet så mycket som möjligt och så länge som möjligt. Inte minst nationalekonomer och epidemiologer, de har för övrigt redan börjat gräla om vem som har rätt att säga vad, kommer att ha mycket att göra och många resultat och debatter är att vänta. Men redan nu är mycket gjort och även inom andra discipliner än de nämnda.

En av många studier och ansatser är den som gäller inom Kommunforskning i Västsveriges forskningsprogram KomCo (Kommuner i coronatider). Här studeras och utvärderas hantering på regional och kommunal nivå av konsekvenserna av coronapandemin med fokus på styrning, organisation, ledning och lärande. Ansatsen är att forskarna är kritiska vänner. Detta innebär att utvärderingarnas syfte är att bidra till utveckling och förbättring, men det är något som inte låter sig göras om inte befogad kritik framförs och observerade problem och

svagheter beskrivs och förklaras.

Inom programmet har en region och nio kommuner utvärderats och rapporter publicerats (se t.ex. Brorström m.fl., 2021). Varje studie baserades på att utvalda enheter eller funktioner, 17 stycken inom den studerade regionen och 6–8 inom varje kommun, upprättade självvärderingar. Därefter genomfördes hearingar med författarna till självvärderingarna. Vid dessa hearingar gavs möjligheter att ställa kompletterande frågor och problematisera utsagor i självvärderingarna. Datainsamlingen omfattade också personliga intervjuer med företrädare för kommunledningar och dokumentstudier. Det är en mycket omfattande empiri som ligger till grund för beskrivningar, bedömningar och slutsatser.

KRISEN ÄR ETT FAKTUM

Plötsligt och oväntat förändrades allt när ett nytt virus spreds över världen. Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att en pandemi drabbat världen och i Sverige kallade regeringen två dagar senare till presskonferens tillsammans med chefer för berörda myndigheter. Ett hårt tryck skapades på den samlade samhällsorganisationen att snabbt försöka begränsa smittspridningen och i ett första skede säkra att kapaciteten inom akutsjukvården klarade att hantera vården av svårt sjuka och i nästa skede att skydda de mest sköra.

I debatt och diskussion om samhällsorganisationens hantering av pandemin har kritik av skilda slag framförts mot ansvariga aktörer. Det har handlat om för sena och för svaga reaktioner, bristfällig kapacitet såväl personellt som materiellt och om otydlighet i utfärdade rekommendationer och råd. Debatten har också innefattat starka inslag av att skylla på varandra och inte minst kommunerna har fått kritik för att ha varit dåligt förberedda och för bristande kvalitet i verksamheten. Exempel är Coronakommissionens första delbetänkande i november 2020 och en uppmärksamman rapport från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) där kommunernas vård och omsorg kritiserades och där företrädare för politiken nationellt snabbt hängde på och instämde och lovade stora satsningar. Se Coronakommissionens delbetänkande (SOU 2020:80) respektive IVO (2021).

Ett annat exempel är en rapport från Statskontoret sommaren 2020 (Statskontoret, 2020) som problematiserade den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen och också beskrev hur regering och myn-

digheter kan göra för att runda den kommunala självstyrelsen. Reaktionen från regioner och kommuner har varit kraftfulla, inte minst mot IVO:s granskningsrapporter. Kommunföreträdare har framfört att rapporterna är djupt orättvisa och menar att skälet till den bristfälliga kvaliteten på rapporterna och felaktigheter i rapporterna är att inspektörerna på myndigheten uppenbarligen är helt okunniga om innebörden av att bedriva äldreomsorg och innebörden av särskilt boende (se t.ex. Brorström m.fl., 2021).

VAD VAR AVGÖRANDE FÖR EN FRAMGÅNGSRIK KRISHANTERING?

En tämligen entydig bild framträder av att regionen och kommunerna har hanterat konsekvenserna av pandemin väl. Med utgångspunkt från Folkhälsomyndighetens rekommendationer och bedömningar av ansvariga för smittskyddet har regionen och kommunerna fattat nödvändiga beslut och genomfört åtgärder i syfte att begränsa konsekvenserna av pandemin. I beskrivningar poängteras det starka engagemang som funnits för att lösa uppgiften, den ökade samverkan inom förvaltningarna och mellan förvaltningar och det helhetsperspektiv på den kommunala verksamheten som utvecklats till följd av ökad samverkan och utvecklat samarbete. I beskrivningar poängteras också vikten av det lokala perspektivet och möjligheten till flexibilitet i utförande utifrån eventuella särskilda omständigheter lokalt. En klar och tydlig röd tråd i beslut och handling baserad på centrala rekommendationer och expertbedömningar i kombination med anpassningar baserade på professionella bedömningar lokalt har varit utmärkande (Brorström & Löfström, 2021).

Inom många kommuner och regioner pågick när pandemin inträffade ett arbete med att ta fram nya planer för kris och beredskap. Ett uttryckssätt som återkom på flera ställen var att rälsen lades samtidigt som tåget gick. Det visade sig också ofta att befintliga planer inte hade ringat in den problematik och de konsekvenser som följde av pandemin. Ett konkret exempel är att det fanns planer som visade hur kommunen och förvaltningarna skulle agera vid massjukskrivningar som följd av smittspridning, men inte vad som skulle gälla och borde göras om brukarna av den kommunala servicen drabbades. Planerna fick bearbetas och anpassas till den typ av kris som nu rådde för att vara användbara.

Det inträffade belyser problematiken med planering och försök att förutse en händelseutveckling. När det kommer till kritan och planerna ska tillämpas på en specifik kris är de inte användbara om de är för detaljerade. Det klassiska uttrycket att om planering är allt så är det kanske ingenting (Wildavsky, 2001) förefaller passa i sammanhanget. Samtidigt är planerna inte heller användbara om de är alltför övergripande, då ger de heller ingen vägledning i hantering av kris.

Även om ändamålsenliga planer för kris och beredskap kan ge en ram och struktur för krishanteringsarbete så är en god planering alltså inte den framträdande förklaringen till att konsekvenserna av pandemin hanterades väl i kommuner och regioner. Uppgiften är snarare att kombinera beskrivningar av ansvar och beslutsordningar med flexibilitet så att hänsyn tas till vilken typ av kris som ska hanteras. Ett sätt att kompensera för svårigheter att planera som framförs är att kontinuerligt öva på krishantering utifrån olika scenarier. Därigenom kan man successivt utveckla kompetens att hantera olika typer av kriser och samtidigt upprätthålla en medvetenhet inom organisationen om att nya kriser kommer.

Återkommande i beskrivningar av hur hanteringen av konsekvenserna av pandemin har underlättats är däremot att ömsesidighet och förtroende har utmärkt arbetet. Politiken överlämnade redan från start ett tydligt ansvar till förvaltningen och till experter att fatta nödvändiga beslut och vidta åtgärder i syfte att förhindra smittspridning och minska negativa konsekvenser för samhället. Politikerna intog snabbt rollen av att vara informationsmottagare. Genom en riklig informationsgivning från kommun- och förvaltningsledningarna följde styrelser och nämnder händelseutvecklingen och säkrade nödvändiga och tillräckliga kunskaper för att känna trygghet. I de utvärderingar som genomförts inom Kommunforskning i Västsverige uttrycker företrädare för förvaltningarna en stor tillfredsställelse med det förtroende som politiken visat förvaltningen under krisarbetet. Att avstå från att aktivera krisledningsnämnden, vilket var det mest vanligt förekommande, var ett konkret uttryck för förtroende för förvaltningen. Det har varit en förutsättning för ett gott arbete att inte behöva invänta beslut eller oklarheter i förutsättningarna till följd av politisk oenighet. I de fall där politikerna i något läge krävt mer information har det uppfattats som uttryck för ett misstroende och ett ifrågasättande av det ändamålsenliga i kraven. Det finns också exempel på där informationsgivningen

under processen har varit mycket omfattande på politikernas begäran och enligt uppgift inte minst inledningsvis gått ut över arbetet med att formera en fungerande organisation för hantering av krisen. Så helt utan invändningar har inte politikens stora informationsbehov varit.

Förtroende har också utmärkt relationerna inom förvaltningsorganisationen såväl horisontellt som vertikalt. Ansvar har följt linjen från ledning till verksamhetsansvariga, med stort utrymme för de senare att fatta nödvändiga beslut i vardagen. Förtroende har också utmärkt horisontella relationer inom förvaltningarna men även mellan förvaltningar. Många talar om att krisen och krisarbetet har inneburit ökade kunskaper om varandra och att ett helhetsperspektiv på regionens eller kommunens verksamhet har anlagts. Många kommenterar i anslutning till resonemang om förtroende att det i kommunen till och från har förts resonemang om så kallad tillitsbaserad styrning och att förtroendefulla relationer nu blev verklighet utan att någon reform genomförts. Att visa och ha förtroende blev såväl självklart som nödvändigt i krissituationen.

Förtroendefulla relationer mellan politik och förvaltning, såväl som mellan olika funktioner inom förvaltningen, är i sin tur ett resultat av den långtgående decentraliseringen av beslutsmandat och ansvar. En struktur byggd på decentralisering och med erfarna och beslutsvana chefer visade sig vara av stor betydelse för en ändamålsenlig hantering av konsekvenserna av pandemin.

Slutord

Grundläggande styrteori visar vilka valen är när en ledning ska styra en verksamhet. Styrning av processer är centralisering och lämnar inget utrymme för lokalt ansvariga att utifrån rådande omständigheter fatta de beslut som krävs. Styrning med mål och resultat förutsätter att målen och resultatkraven har en relevant styreffekt. Styrning utifrån kompetens förutsätter att ocentraliserade enheter agerar för helhetens bästa, vilket dessvärre inte kan förutsättas. Studierna är många som pekar på svårigheter att styra professioner och att beteenden utvecklas inom ocentraliserade enheter som inte gynnar helheten.

Hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin pekar på två egenskaper som avgörande: decentralisering och förtroende. Etablerade strukturer byggda på decentralisering och vana vid att ta ansvar var

grundbultar, men tillämpning förutsatte ett förtroende för verksamhetens förmåga och kompetens och för intentionen att verka utifrån de övergripande målen. Men hur skapas då en ordning i vardagen efter pandemin, när samma tydlighet i uppdraget inte längre finns och inte heller nödvändigheten av att ledningar förlitar sig på verksamhetsansvariga?

Lärdomen är att den goda styrningen måste utgå från vad som ska åstadkommas i verksamheten, fokus måste – precis som vid krishantering – vara på uppgiften. Det är dags att slänga alla etiketter överbord, såväl New Public Management som tillitsbaserad styrning. En styrning ska tillämpas som bygger på förväntade och uppnådda resultat och där dialoger baserat på öppenhet, respekt och informationssymmetri genomförs mellan centrala och lokala ledningar och mellan lokala ledningar och medarbetare. Dialoger som är äkta och som successivt bygger upp förståelsen för varandras perspektiv och stärker förtroendet.

Till sist: det finns inga genvägar! Det går inte att gå på kurs och lära sig förtroende. Förtroende är skört när begränsade resurser ska fördelas och alla parter måste bjuda till. Det går inte att reducera osäkerhet utifrån ett ledningsperspektiv genom att addera fler resultatmått, och det går inte att från verksamheten ständigt peka på risker för lägre kvalitet om inte ökade resurser tillförs. Det stödjer inte utvecklingen av en ändamålsenlig styrning och av en välfungerande och tillförlitlig verksamhet. Det går inte heller att ta utgångspunkt i en idealiserad idé om tillitsbaserad styrning där kända fenomen som suboptimering, spårbundenhet och »friåkare« bortses från. Förtroendefulla relationer är en nödvändighet för god styrning över tid och grunden är en ordning med tydliga överenskommelser om vad som ska åstadkommas och uppföljning av vad som skett. Redovisningsskyldighet och ansvarsutkrävande baserat på fakta är vad det handlar om.

4. Tillitskedjor i välfärdsorganisationer

Annika Härenstam

I kapitel 2 och 3 vändes blicken mot professionerna respektive ledningen. I detta och nästa kapitel kommer vi betrakta organisationen i sin helhet. Det finns en mängd kurser och böcker som vänder sig till chefer på lägre nivåer om hur de ska utöva tillitsbaserat ledarskap och stärka en tillitskultur. Men är det här det finns problem med för lite tillit? Kanske det är tillit nerifrån och upp som brister?

Detta kapitel tar upp olika aspekter av tillit och hur tillit kan uppstå, upprätthållas och förstöras i en rad olika relationer inom en offentlig organisation. Begreppet *tillitskedjor* används som ett sätt att undersöka tillit och tillitsvärdighet i flera led. Här redogörs för skillnaden mellan personlig tillit och tillit till organisationen och varför båda behövs för att organisationen ska fungera väl.

I en pågående empirisk studie av en medelstor svensk kommun undersöks tillit till varandras kompetens, integritet och intentioner hela vägen från medarbetare till högsta ledning, administratörer och politiker. Likaså prövas vilken betydelse tillit mellan nivåer har för anställdas prestationer och deras vilja att stanna kvar i organisationen.

Tillit till organisationen som system

De som arbetar i kärnan av den offentliga välfärdsorganisationen, det vill säga medarbetarna, är ofta professionella eller semi-professionella grupper med ett stort behov av autonomi i arbetet. De är experter på själva kärnuppgiften såsom att vårda sjuka, ge daglig omsorg till äldre och funktionsnedsatta, undervisa barn eller säkerställa trygghet i ett bostadsområde. Tillitsdelegationens arbete, som beskrivits i kapitel

I, kan sägas syfta till att öka detta inflytande. Tillitsreformen skulle ju »[...] utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet« (regeringens hemsida, pressmeddelande 14 juni 2018).

Men ökad tillit innebär också ökat ansvar. En relevant fråga är därför om det finns förutsättningar längst ut i linjen att ta konsekvenserna av ökad autonomi. Denna fråga diskuterades i kapitel 2. Forskning om införande av tillitsbaserad styrning i Danmark visade att för att de anställda ska kunna nyttja ökat handlingsutrymme, krävs tillit till både organisationen, chefen och kollegorna samt professionellt självförtroende och adekvata resurser (Bentzen, 2019). En annan fråga är hur ansvariga för produktionen ska veta att arbetet blir utfört på bästa sätt om tilliten till anställda ökar genom att de ges mer autonomi? Att exempelvis låta personalen på ett sjukhus påverka sina scheman kan exempelvis vara ett sätt att öka inflytandet. Men att helt överlåta på personalen att fixa schemaläggningen skulle omöjliggöra den avancerade bemanningslogistik som ett sjukhus kräver för att fungera som system, vilket ledningen, och ytterst politikerna ansvarar för. Tar man dessutom hänsyn till patienter och deras anhörigas behov och önskemål så blir det med ens väldigt komplicerat. Vem är det egentligen som ska visa tillit till vem, och vem ska ha kontroll över vad i detta komplexa system?

Organisationsforskning har ofta studerat betydelsen av personlig tillit mellan närmaste chef och medarbetare eller mellan kollegor i ett arbetslag. I stora organisationer finns det många fler aktörer på olika nivåer som kan ha varierande grad av tillit till varandra. I myndigheter, regioner, sjukhus, kommuner – till om med på avdelningar eller förvaltningar inom sådana stora organisationer – är det sannolikt att de flesta relationer är opersonliga. De bygger inte på att de olika aktörerna eller funktionerna känner varandra eller ens träffas till vardags. Ändå påverkar de varandras dagliga arbete. Medarbetarna kan i olika grad känna tillit till att ledningen, IT-avdelningen, staben eller inköp är tillräckligt insatta i produktionen och gör sitt bästa för verksamheten, utan att någonsin möta de människor som arbetar där. Alla som är nämndpolitiker eller jobbar som förvaltningschef, som strateg på staben eller som jurist på inköpsavdelningen, representerar funktioner som utgör delar av ett system, snarare än bara sig själva som personer.

Offentliga organisationer såsom kommuner och regioner styrs yt-

terst av politiker. Inom myndigheter och förvaltningar finns chefer på strategisk nivå, chefer över expertfunktioner och chefer på flera nivåer över dem som är ansvariga direkt för medarbetarna i operativa kärnverksamheter. Dessa chefer har en central funktion, inte bara för styrningen av verksamheten utan också för att kunskap och information ska överföras från organisationens strategiska nivåer till det operativa utförandet som har direktkontakt med medarbetarna (Mintzberg, 1983). Likaså har första linjens chefer en viktig funktion att föra information vidare om verksamheten till högre ledningsnivåer (Corin & Björk, 2017). På så sätt förs kunskap från de medarbetare som möter brukare vidare till de strategiska nivåerna i en organisation. Därför är tillit både uppåt och nedåt från första linjens chef centralt för att organisationer ska fungera väl.

De grundläggande särdragen för offentliga förvaltningar är ganska beständiga, liksom de olika rollerna i systemet. Men vissa förändringar har skett under de senaste decennierna. Forskning har visat att den statliga styrningen har ökat och lett till att uppgifter knutna till det som kan kallas byråkratisk styrning tar mer tid i anspråk, på bekostnad av aktiviteter i kärnverksamheter (Hall, 2021). Antalet specialister inom olika områden såsom logistik, teknik, juridik, ekonomi, upphandling, omvärldsanalys, kommunikation, kompetensutveckling, hållbarhet, jämställdhet, mångfald, hälsa, säkerhet och arbetsmiljö har ökat (Andersson & Liff, 2012; Cacciatori & Jacobides, 2005; Hall, 2021; Styhre m.fl., 2010; Thilander, 2013). I Henry Mintzbergs (1983) termer innebär det att *teknostrukturen* växt både i storlek och betydelse (Bejerot m.fl., 2015; Cregård, 2020). Samtidigt verkar det som Mintzberg kallar för *stödstrukturen* ha minskat, i varje fall funktioner som ger ett uppgiftsorienterat stöd till chefer och medarbetare i kärnverksamheten (Cregård, 2020)⁴.

Den informationsteknologiska och digitala utvecklingen har inneburit att politiker, högre chefer och deras staber kan styra och i högre grad följa upp vad som görs i hela organisationen. Informationsmängden har ökat enormt och har skiftat fokus från beroendet av att »lyssna

4. Som exempel kan nämnas att mer än en tredjedel av alla vårdbiträden försvann mellan 1993 och 1999 (Eliason, 2011; Landstingsförbundet, 2002). Även grupper som läkarsekreterare, personalassistenter och vaktmästare ute i verksamheterna har minskat.

på linjen» när beslut ska fattas till att bygga beslutsunderlaget på vad de digitala systemen mäter (Ek & Johansson, 2019; Frick & Johansson, 2013; Johansson & Theodorsson, 2019). Utvecklingen med bristande dialog i styrningen tycks ha blivit särskilt problematisk för första linjens chefers handlingsutrymme i skol- och omsorgsverksamheter där målen ofta är otydligt formulerade (Forsberg & Härenstam, 2022).

Styrning, utförande och uppföljning har alltså blivit allt mer åtskilt i tid och rum. Det har inneburit ökade geografiska och professionella skillnader mellan chefer och tjänstemän med administrativt arbete och anställda som utför arbetet i direktkontakt med kunder och brukare. Risken finns att det blir allt svårare att »dela värld« och därmed ha tillit till varandra i hela organisationen. I detta kapitel behandlas framför allt den tillit som löper vertikalt, det vill säga som går nerifrån och upp, samt uppifrån och ner i organisationshierarkin. Här används begreppet *tillitskedja* för att beskriva både den tillit som byggs genom personliga relationer mellan chefer och medarbetare och den tillit som finns till organisationen som institutionaliserat system.

Hur skapas tillitskedjor?

Tidigare forskning betonar hur viktigt det är att kunskap och information sprids och utbyts mellan funktioner och nivåer i organisationer för att tillit ska uppstå (Gilbert & Tang, 1998; Lima m.fl., 2013). Brist på kommunikation mellan nivåer kan leda till att de som fattar avgörande strategiska beslut saknar nödvändig information om verksamheten, vilket i sin tur leder till att besluten blir svåra att verkställa. Det är därför viktigt att kunskap från kärnverksamhetens anställda efterfrågas och tas tillvara. Kunskapsdelning befrämjar också meningsskapande och samstämmighet mellan medarbetare i hur man prioriterar och agerar samordnat i olika situationer (Scott, 1980). Samstämmighet i mål och värderingar har visat sig ha särskilt stor betydelse för att tillit ska uppstå i offentlig sektor enligt tidigare forskning (Kim, 2018).

För att skapa tillit i en stor organisation är det inte tillräckligt att fokusera på relationen mellan vissa aktörer inom systemet, såsom mellan medarbetare och närmaste chef. Tillit är en ömsesidig process. För att tillit ska uppstå ska den både ges, förtjänas och accepteras (Bentzen, 2019; Luhmann, 1979; Mishra & Mishra, 2013). Tillitsfulla relationer behövs hela vägen uppifrån och ner, och nerifrån och upp. Det är här

som det som Luhmann (1979) kallar systemtillit kommer in. För att tillit ska kunna växa och vidmakthållas i en stor komplex organisation, såsom en kommun, krävs att det finns strukturer som underlättar tillitskapande över tid (Nyhan & Marlowe, 1997; Choi, 2016; Kim, 2018). Likaså behövs en samsyn om vilka symboliska handlingar som upplevs som tillitsfulla (Kroeger, 2013). Det kan handla om normer, regler, roller, processer och strukturer som används för att koordinera och styra verksamheten. Om det finns en samsyn i att systemen fungerar över tid kan vi säga att det finns systemtillit (Luhmann, 1979). Tilliten är då inte personbunden, den har institutionaliserats (Barley & Tolbert, 1997; Berger & Luckmann, 1967; Kroeger, 2013). Stora organisationer där både medarbetare och chefer har hög tillit till organisationen som ett system och tillit till varandra menar jag har en fungerande tillitskedja. Empiriska studier av kedjor av tillit mellan flera nivåer har hittills saknats inom organisationsforskningen. Detta kapitel avser att ge ett bidrag på detta område.

Hur kan man mäta en tillitskedja?

Det har gjorts många försök att mäta tillit i organisationer för att förstå vilken betydelse tillit har, både för hur organisationsmedlemmarna presterar och mår och för verksamhetens resultat. I en studie från 2011 fann man långt över hundra olika sätt att mäta tillit i organisationer och författarnas slutsats blev att man behöver anpassa sättet att mäta efter sammanhang (McEvily & Tortoriello, 2011). De olika sätt att mäta som hittills prövats har ändå en del gemensamt. Som beskrevs ovan skiljer man ofta på personlig tillit och systemtillit (Luhmann, 1979). Vissa forskare kallar det för interaktionell respektive institutionell tillit (Bentzen, 2019). För att tydliggöra vad som åsyftas kommer jag i den fortsatta texten använda begreppet *tillit till organisationen* i stället för systemtillit och *tillit till närmaste chefer* respektive *tillit till kollegor* i stället för personlig tillit.

Ofta delas en persons eller en organisations tillitsvärdighet upp i de tre aspekterna *förmåga*, *väl villighet* och *integritet* (Mayer m.fl., 1995)⁵. Det är exempelvis vanligt att mäta medarbetarnas tillit till sin chef

5. Se t.ex. Baştug m.fl., 2016; Cook & Wall, 1980; Gilbert & Tang, 1998; Güçer & Demirdag, 2014, Lima m.fl., 2013, Nyhan & Marlowe, 1997.

genom att låta dem bedöma huruvida chefen är kompetent nog (*förmåga*), har goda intentioner (*väl villighet*) och bemöter medarbetare och klienter på ett rättvist och rättssäkert sätt (*integritet*).

När det handlar om tillit till organisationen blir det mer komplicerat. Organisationer är ju inte en person eller en funktion som kan tillskrivas dessa egenskaper, det är snarare så att olika funktioner får representera organisationen och verka som organisationens »ansikten« (Giddens, 1984; Kroeger, 2017). Vad dessa funktioner gör och säger förmedlar sammantaget vilka normer och regler som är förhärskande i organisationen. När den litande parten hör och ser hur dessa representanter pratar och agerar väcks frågor: Talar organisationen »mitt språk«? Har organisationen acceptabla värderingar? Är organisationen kapabel att omsätta dem i praktiken? Till bedömningen av organisationens *förmåga* hör både makt och legitimitet att omsätta ord till handling, men också att det finns kunskap och erfarenhet som verksamheten kräver och formella strukturer för informations- och kunskapsutbyte. Det innebär också att den kunskap som finns på olika nivåer och i olika funktioner respekteras och tas tillvara (Kim, 2018). Exempel på organisationens *väl villighet* kan vara att man har tillit till att arbetsgivaren lägger stor vikt vid arbetsmiljö och personalfrågor. För att skapa tillit till organisationen behöver inte bara närmaste chef utan även högsta ledningen markera att en god arbetsmiljö är viktig, både för anställdas väl och ve men också för att verksamheten ska kunna leverera bra service (Welander, 2017). Den tredje aspekten, *integritet*, kan handla om tillit till att organisationen följer lagar och avtal och handlar enligt de mål och värderingar som uttrycks i olika dokument och har procedurer som innebär att anställda behandlas rättvist. I detta avseende finns likheter med det begrepp som brukar kallas organisatorisk rättvisa (Colquitt & Rodell, 2011).

Det är svårt att mäta tillit till en organisation då de abstrakta systemen inte är lika tydliga, enhetliga och begripliga för alla anställda eller för chefer på olika nivåer. I stället används frågor om tillitsvärdigheten hos olika representanter för organisationens system (som politiker, högre chefer och diverse expertfunktioner) som indikatorer på om det finns tillit till organisationen eller inte. Är dessa organisationsrepresentanter kompetenta och väl villiga? Uppträder de rättvist, rättssäkert och i linje med organisationens ideal och mål? Om många i en organisation på ett likartat sätt beskriver tillitsvärdighet hos dessa aktörer menar jag

att det tycks finnas tillit till organisationen, eller institutionaliserad systemtillit såsom fenomenet beskrivits av Berger och Luckmann (1967) samt Kroeger (2013).

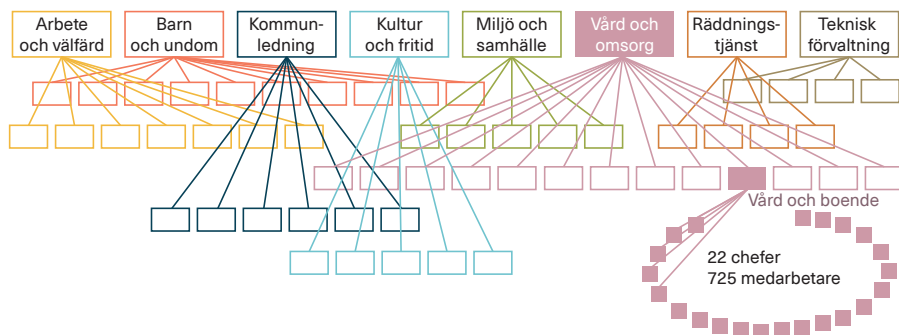
Men det är inte bara bedömningen av tillitsvärdigheten hos nivåerna ovanför som behöver undersökas. Även riktningen som går nedåt i organisationshierarkin är av intresse för att fånga tillitskedjor. Tilliten mellan medarbetare och närmaste chef eller mellan operativa och strategiska chefer, behöver ju inte vara ömsesidig. Det kan finnas ett brott i kedjan, någon länk kan vara bruten. Det kan handla om att antingen tillit till chefen eller till organisationen är svag eller att tilliten helt brister ur båda dessa aspekter.

I stora organisationer kan man tänka sig många olika situationer. Hypotetiskt borde den bästa situationen för både arbetsmiljö och verksamhet vara att det finns tillit både mellan kollegor, mellan personal och enhetschef, mellan enhetschef och verksamhetschef och hela vägen till högsta ledningen, det vill säga det vi kallar organisatorisk tillit både från första linjens chefer och deras anställda.

En mer problematisk situation är om tilliten brister mellan anställda och deras närmaste chef och även till den högsta ledningen, även om det kan finnas tillit mellan olika chefsnivåer. Det är troligt att detta är en situation som inte är bra för personalens möjligheter att skapa bra verksamhet och arbetsmiljö. De litar ju inte på att högre ledning handlar för verksamhetens och personalens bästa. Det finns forskning från privat sektor som visar hur viktigt det är att styrelse och högsta ledning i stora organisationer signalerar vikten av arbetsmiljöfrågor för att det ska bli ett effektivt arbetsmiljöarbete längst ut i verksamheterna (Lornudd m.fl., 2020).

I ett tredje typscenario kan det finnas tillit mellan kollegor och även till den närmaste chefen, medan tilliten till högre ledningsnivåer brister. I en sådan situation finns brotten i kedjan uppåt från både enhetschef och personal. Det skulle givetvis kunna bero på egenskaper hos enhetschefen såsom ledarstil och anställningstid, eller hos personalen, till exempel kompetensnivå och personalomsättning. Tidigare studier har dock visat att enheter som är mer isolerade från den övergripande organisationen har sämre organisatoriska förutsättningar i form av bristande stöd och resurser och otydliga mål (Berntson, Wallin & Härenstam, 2012; Björk & Härenstam, 2016). En situation med bristande möjligheter till en ömsesidig dialog mellan enhetschefer och

Figur 4.1 Organisationshierarki i en medelstor svensk kommun, från förvaltningsnivå ner till verksamheter och enheter.



högre ledningsnivåer och ansvariga politiker har visat sig vara särskilt vanlig i kvinnodominerade kommunala verksamheter som skola, vård och äldreomsorg, jämfört med tekniska verksamheter (Forsberg & Härenstam, 2022). Många fler varianter av tillitkedjor kan finnas och vilka konsekvenser de kan få för verksamhet och arbetsmiljö behöver prövas empiriskt.

För att illustrera hur komplex och omfattande en kommun är till sin hierarkiska struktur ska vi ta en titt på en medelstor svensk kommun med ca 7 500 anställda och över 300 chefer. Se figur 4.1. Här finns åtta olika förvaltningar med varierande storlek, från ett 80-tal anställda till 3 400, och under dem ett femtiotal verksamheter. I figuren har vi markerat Vård- och omsorgsförvaltningen med ca 2 700 anställda och ett hundratal chefer fördelade i 13 olika verksamheter. Flertalet av dessa verksamheter har många enheter under sig. I figuren »zoomar« vi in verksamheten Vård och boende med drygt 700 anställda. De arbetar på olika adresser i 22 enheter med var sin chef. Det innebär att över dessa första linjens chefer finns ytterligare minst två chefsnivåer (enhetschef och verksamhetschef) till förvaltningsledningen, den politiska nämnden och högsta kommunledningen med de ytterst ansvariga. Det finns också expertfunktioner inom till exempel perso-

nal och ekonomi placerade på flera nivåer från kommunkontoret till förvaltningsstabber och ibland inom större verksamheter. Det är alltså en mycket komplex hierarkisk organisering med många nivåer och funktioner där tillit behövs för att alla ska kunna arbeta samordnat och effektivt. I nästa avsnitt redogörs för en empirisk studie som gjorts i en sådan kommun.

En studie av tillit i en kommun

Oavsett om man vill undersöka tillit som orsak – exempelvis till medarbetarnas motivation eller prestationer – eller som verkan – exempelvis av hur verksamheten är organiserad – så vore det idealiskt att kunna mäta graden av ömsesidig tillit mellan flera nivåer inom en organisation. I verkligheten är detta mycket komplicerat då det uppstår flera metodologiska problem. Det är svårt att samla in fullständiga data på flera organisatoriska nivåer samtidigt och länka dem för att få fram organisationsträd som stämmer överens med verkligheten vid en viss tidpunkt. Ännu mer komplicerat blir det om man vill mäta över tid. Personalomsättning, omorganisationer och chefsbyten förekommer ju hela tiden. Även vid en given tidpunkt är det knepigt. Samma individ kan vara chef för flera olika enheter, medelvärden för olika enheter och avdelningar kan vara mer eller mindre tillförlitliga beroende på hur många som svarat på frågorna eller hur samstämmigheten mellan de svarande ser ut, och de svarande kan förstå viktiga begrepp på olika sätt.

I en pågående empirisk studie (ORFIOS-projektet⁶) som beskrivs i detta och nästa kapitel strävar vi efter att undersöka tillit mellan några nivåer i det komplexa system som en kommun är. Projektet består av omfattande datainsamling av registerdata, intervjuer med samtliga förvaltningschefer och flera HR-specialister, systematisk sammanställning av faktabaserade uppgifter om organisatoriska förutsättningar för enheterna i alla förvaltningar, samt enkäter till samtliga chefer på alla nivåer i alla förvaltningar och till merparten av medarbetarna i hela kommunen. Analysarbetet är inte slutfört, men här redovisas några första resultat av analyser av hur tillit mellan olika nivåer hänger ihop. Det är

6. Hur påverkar organisatoriska förutsättningar och chefers ledarskap medarbetarnas arbetsmiljö, motivation, vilja att stanna, hälsa och sjukfrånvaro? Projektledare: Erik Berntson. Finansiering: AFA Försäkring. För mer information, se appendix 2.

enheter, det vill säga den lägsta organisatoriska nivån, som analyseras. Medarbetarnas bedömningar betraktas alltså som en gruppegenskap hos en organisatorisk enhet. Detta görs genom att skapa medelvärden av svaren från medarbetarenkäter. Men enhetschefens svar är unikt för respektive enhet. Vi har även använt högre chefers svar på frågor om tillit uppåt till politiker och nedåt till medarbetarna. Dessutom undersöks om tillit bedömd av personalen respektive chefen för enheten har samband med att personalen anser att de på enheten är bra på att dela kunskap med varandra, att det finns samstämmighet i mål, att de presterar väl och är motiverade att stanna kvar i organisationen. Tre frågor ställs: 1) Finns tillitskedjor? 2) Hänger tillit ihop med samsyn i mål och hur bra man är på att dela kunskap? 3) Är tillitskedjor bra för personal och verksamhet?

Här används bivariata korrelationsanalyser, det vill säga vi undersöker samband mellan två tillitsvariabler åt gången. Även om vi inte kan dra slutsatser om orsakssamband ger våra analyser stöd för att det finns systematiska mönster av samband mellan hur tillit beskrivs av medarbetare och chefer som hör samman organisatoriskt i enheter. Förutom enkätfrågor om tillit till närmaste chef ingår frågor om tillitsvärdigheten hos högsta ledning, politiker och HR i ett index som benämns *Tillit till organisationen*. I appendix I finns de enkätfrågor vi använt för att mäta tillit. Där finns också tabeller med resultaten av de statistiska analyserna.

FINNS TILLITSKEDJOR?

Den första frågan är om hög tillit på en nivå hänger samman med hög tillit på nästa nivå osv. Det vill säga om det finns indikationer på hela eller brutna tillitskedjor. En sammanfattning av resultaten av korrelationsanalyserna mellan variablerna som mäter tillit (tabell A1.3a, appendix I) visar följande:

1. Vid enheter där personalen har tillit till sin närmaste chef och till varandra, har de ofta också tillit uppåt till organisationen som sådan.
2. Vid enheter där enhetschefen själv har tillit till sin närmaste överordnade chef och till sina medarbetare har denne chef ofta hög tillit uppåt till organisationen.

Det tycks alltså finnas stöd för att tillit både till varandra, till närmaste chef och till organisationen »smittar« mellan medarbetare och chefer och från enhetschefer till nästa chefsnivå. I organisationsforskning undersöks ofta sådana »smittoeffekter« med flernivåanalyser där hänsyn tas till att det finns ett beroende mellan individer som tillhör samma organisation (Rousseau, 1985). Men i våra korrelationsanalyser används inte data på individnivå för medarbetarna, bara medelvärden för varje enhet (för mer information, se appendix 2). Det innebär att vi prövar om personalgruppens bedömningar av tillit har samband med hur deras närmaste chef skattar tillit till sin personal, till sin överordnade chef och till organisationen.

Analyserna visade inte på samband mellan högre chefers tillit nedåt till medarbetarna och hur cheferna och medarbetarna vid enheterna de ansvarar för rapporterar tillit (tabell A1.3a, appendix 1). Inte heller hade högre chefers tillit uppåt till politiker samband med hur enhetens personal skattade tillit. En tolkning kan vara att dessa domäner är så åtskilda i kommunen att högsta ledningens tillit till politiker eller till medarbetarna generellt inte påverkar hur tilliten uppfattas av medarbetarna och första linjens chef i kärnverksamheterna. En annan tolkning är av mer statistisk art. Genom att det finns många enheter som fått samma värde på dessa variabler (dvs. det finns många enheter under samma verksamhetschef eller förvaltningschef) kan eventuella samband komma att tunnna ut.

SAMBAND MELLAN TILLIT, SAMSYN I MÅL OCH KUNSKAPSDELNING

Den andra frågan handlar om att pröva samband mellan de olika tillitsaspekterna och hur medarbetarna skattar om det finns samstämmighet i mål och prioriteringar och att kunskaps- och informationsdelning fungerar. Syftet med dessa analyser är att få kunskap om mekanismer som tidigare forskning visat har betydelse för om det finns tillit i organisationen. Resultaten (se tabell A1.3b, appendix 1) visar generellt på höga samband mellan tillit, samsyn i mål och med att dela kunskap.

1. Vid enheter där medarbetarna har stor samstämmighet i mål och prioriteringar rapporterar de också hög tillit till organisationen, till närmaste chef och till kollegor. Dessutom finns det samband med att även deras närmaste chef har hög tillit till organisationen.

2. Vid enheter där medarbetarna uppger att deras kunskaper och erfarenheter tas tillvara av högre ledning och att de är bra på att dela kunskap och information med varandra, tycks även tilliten vara hög till organisationen, till den närmaste chefen och till varandra.

Tidigare forskning får alltså stöd på så sätt att tillit mellan nivåer i organisationer har samband med att medarbetarna uppger att man är bra på att dela kunskap med varandra och att deras kunskap och erfarenheter tas tillvara när beslut fattas högre upp i organisationen (Kim, 2018). Likaså visar våra analyser att där medarbetare och enhetschefer delar synen på verksamhetens mål och prioriteringar är det sannolikt att tillit till organisationen är hög. Det går dock inte att med dessa analyser svara på vad som är hönan eller ägget. Det innebär att förekomst av tillit inte självklart leder till lärande och samsyn i mål. Men de tycks gynnas av varandra. Tidigare forskning har också visat att det finns ömsesidiga samband mellan dessa olika fenomen (Nyhan & Marlowe, 1997; Choi, 2016; Kim, 2018).

ÄR TILLITSKEDJOR BRA FÖR PERSONAL OCH VERKSAMHET?

Den tredje frågan handlar om att undersöka om de enheter där anställda har tillit till flera led i hela organisationen också har personal som är mer motiverade att stanna kvar och anser att de presterar bättre. Även här används korrelationsanalyser (tabell A1.3c, appendix 1). Resultaten visar följande:

1. Vid enheter där personalen rapporterar tillit i alla led i kedjan uppger de ofta att de har goda förutsättningar att göra ett bra jobb och att de gör brukarna nöjda. Dessutom är det mycket få som funderar på att lämna organisationen.
2. Vid enheter där den närmaste chefen har tillit uppåt till organisationen uppger personalen i högre grad att de kan tillfredsställa brukarnas behov. Men det finns inget samband med personalens bedömning av att de kan arbeta på ett sätt som gör att de är nöjda med resultatet eller deras vilja att stanna kvar i organisationen.
3. Vid enheter där chefen har tillit till sina medarbetare finner vi inget samband med hur medarbetarna själva uppfattar att de presterar eller om de vill stanna kvar i organisationen.

4. Högre chefers skattningar av tillit till politiker eller till medarbetarna har inga samband med hur medarbetarna skattar sina prestationer eller vilja att stanna kvar.

Det finns alltså stöd för att på de enheter där medarbetarna har hög tillit till alla led i kedjan anser medarbetarna att de presterar bra och få vill lämna organisationen. Tillit uppåt har alltså samband med goda prestationer. Delvis gäller det även vid enheter där den närmaste chefers skattning av tillit uppåt till organisationen hade samband med att de anställda anser att det gör brukarna nöjda. Det är värt att notera att chefers bedömningar av tillit till sin personal däremot inte har något samband med om personalen själva anser att de gör ett bra jobb och inte heller om de vill lämna organisationen. Högre chefers skattningar av tillit tycks också sakna betydelse. Det innebär att studien inte kan visa att tillit nedåt från chefer har samband med personalens nöjdhet med resultaten eller deras vilja att lämna organisationen.

Kommentarer till studien

Resultaten av analyserna svarar inte på frågan hur tillit uppstår eller vilka effekter tillit får hos enskilda individer, vilket många andra empiriska studier av tillit i organisationer gör. Här undersöks inte heller vad tillit i organisationen betyder för brukarna. Sådan kunskap är givetvis också viktig. Men detta och nästa kapitel syftar framförallt till att bidra med kunskap som kan stödja offentliga förvaltningar att organisera för att främja tillit *mellan* flera nivåer och funktioner som komplement till andra satsningar som framförallt fokuserar på relationen medarbetare och närmaste chef.

Resultaten av studien visar att det i många enheter i den studerade kommunen tycks finnas en kedja av tillit mellan nivåer, i varje fall upp till den högsta nivån. De generella sambanden tyder på det, även om det också finns enheter där kedjan av tillit brister. Vid de enheter där tillitskedjan är stark är det sannolikt att medarbetarna anser att de gör ett bra jobb och kan arbeta på ett sätt som är bra för brukarna. Dessutom finns det samband med att medarbetarna vill vara kvar i organisationen. En god tillitskedja nerifrån och upp i organisationen tycks därför vara viktigt både för att behålla personal och för att de ska

vara nöjda med sina prestationer. Vi har också fått stöd för tidigare forskning om att en bra grund för att skapa tillit är att dela kunskap med varandra och att medarbetarnas kunskaper och erfarenheter tas tillvara högre upp i organisationen. Likaså har hög tillit samband med att personalen anser att det finns samsyn i mål och prioriteringar mellan personal, stabsfunktioner, chefer och politiker. Resultaten ger alltså visst stöd för att tillit kan »smitta« mellan nivåer och aktörer. Det gäller framför allt nerifrån och upp.

Några av skattningarna av tillit och utfall i dessa analyser är gjorda av samma individer (medarbetarna), vilket skulle kunna påverka samvariationen. När skattningarna av tillit görs av högre chefer kan vi inte finna samband med hur medarbetarna skattar tillit eller »utfall« av tillit. Resultaten ger alltså inget stöd för att högre chefers skattning av tillit nedåt till sin personal har samband med hur personalen skattar tillit, samstämmighet i mål, kunskapsdelning, prestation eller vilja att stanna kvar i organisationen. Vi får inte heller stöd för att högre chefers tillit uppåt till ansvariga politiker har samband med om medarbetarna anser att de har tillit uppåt, att det finns samstämmighet i mål i organisationen, att deras kunskaper tas tillvara, att de presterar väl eller känner motivation att stanna kvar. Om detta är en indikation på att det förekommer brott i tillitskedjan mellan kärnverksamheter och högsta ledningsnivåerna, eller beror på att måtten är för oprecisa, eller om orsaken kan vara för liten variation i den aktuella variabeln (det fanns bara 40 chefer på högsta nivån) behöver undersökas närmare med mer avancerade statistiska analyser. Det finns dock flera studier i offentlig sektor som har påvisat att det är vanligt med bristande tillit och dialog mellan dem som ytterst styr verksamheten och dem som utför själva arbetet gentemot brukarna och deras närmaste chefer (Astvik m.fl., 2020; Astvik m.fl., 2014; Kankkunen, 2014).

Slutord

Frågan som ställdes inledningsvis om vart tilliten bör riktas för att verksamheten ska fungera väl kan utifrån analyserna i detta kapitel besvaras med att det framför allt tycks vara nerifrån och upp till högre styrnivåer. Åtminstone om vi ska lyssna på vad kärnverksamhetens personal och deras närmaste chef längst ut i linjen anser. Deras bedömningar av tillitsvärdigheten hos representanter för högsta ledningen är det som

framför allt har samband med hur attraktiv organisationen anses vara och hur de bedömer att den kan prestera gentemot brukarna.

Det är intressant att notera att analyserna inte kunnat påvisa att tillit *från* chefer till medarbetarna har något samband med om medarbetarna själva rapporterar tillit till varandra och till sina chefer eller hur de bedömer verksamhetens prestationer. Resultaten väcker frågor om vad som bör göras för att stärka tilliten uppåt till de strategiska ledningsnivåerna, deras staber och ytterst till politikerna. Likaså, hur kan tillit från dessa representanter för organisationen visas dem som möter brukarna, det vill säga medarbetarna och deras närmaste chef, för att det ska få betydelse för verksamheten?

Jag menar att det bör vara andra åtgärder än att utbilda chefer längst ut i styrkedjan i att utöva tillitsbaserat ledarskap. Tidigare forskning om hur tillit till organisationen uppstår visar att det handlar mycket om vad representanter för högre ledningsnivåer förmedlar (Kroeger, 2017). De är organisationens ansikten. Talar de på ett begripligt sätt om verksamheten? Handlar de i enlighet med acceptabla värderingar och gemensamma mål? Har organisationen förmågan att skapa förutsättningar för kärnverksamhetens personal att åstadkomma goda resultat? Då handlar det inte bara om att bygga tillitsfulla relationer. Tidigare forskning har visat på vikten av att det finns strukturer som gynnar tillitsskapande över tid (Nyhan & Marlowe, 1997; Choi, 2016; Kim, 2018). Nästa kapitel, som handlar om organisatoriska förutsättningar för tillit, ger några pusselbitar till sådan kunskap.

5. Organisatoriska förutsättningar för tillit

Lisa Björk

Ambitionen att stärka tilliten i den offentliga förvaltningen har hittills främst formulerats som en fråga om utveckling av organisationskulturen. Medarbetare i kommuner och regioner uppmanas att sätta brukaren i fokus, visa mod och välja tillit framför misstro. De som är chefer ska vara coachande, tjänande, transformativa och etiska i sitt ledarskap. Kulturen i en organisation är såklart viktig för dess funktionssätt och vi ska titta lite närmare på varför kultur så enkelt kan relateras till tillitsbegreppet. Men huvudpoängen med detta kapitel är inte förhållandet mellan kultur och tillit utan i stället att förhålla tillitsbegreppet till organisationens struktur.

Ord som byråkrati, arbetsfördelning, kontroll, koordinering och administration skorrar nog snarare än klingar vackert i mångas öron. De är torra och gråa begrepp som inte är särskilt tilltalande. Förloppen byråkratisering och kontroll har också varit huvudmotivet till att tillitsbaserad styrning och ledning överhuvudtaget lanserats. I detta kapitel rör jag mig ändå med något så torrt som begreppet organisatoriska förutsättningar för att visa hur viktiga strukturer är för att tillit ska kunna frodas i en organisation. Med hjälp av tidigare forskning presenteras några viktiga organisatoriska förutsättningar i kommuner och regioner. Jag visar vilken betydelse dessa förutsättningar har för tillit bland chefer och medarbetare genom att redovisa preliminära resultat från den studie som presenterades i föregående kapitel. Det huvudsakliga budskapet med kapitlet är att tillit i organisationer i första hand bör betraktas som ett resultat av ändamålsenlig organisering.

Den lägst hängande frukten?

Den österrikisk-amerikanske managementprofessorn Peter Drucker lär ha sagt att kultur äter strategi till frukost. Uttrycket används ofta för att peka på att oavsett hur väl en chef planerar och önskar styra och ställa, så är det den rådande kulturen i en organisation som bestämmer utfallet. Formaliteter rör liksom inte på det som sitter i organisationens väggar och som vägleder organisationsmedlemmarnas handlingar i praktiken. Det har ju också blivit väldigt populärt att försöka styra och leda inte minst offentliga organisationer med hjälp av värdegrunder som är avsedda att påverka organisationskulturen, ofta med ett i bästa fall begränsat resultat (Jansson, Blom & Alvesson, 2021).

En organisationskultur kan sägas vara både produkten av de handlingsmönster och normer som råder i en organisation och den process där dessa mönster bevaras eller förändras (Bolman & Deal, 2012). I organisations- och ledarskapslitteratur är det vanligt att ta del av hur olika företag skapar och upprätthåller bilder av organisationen med hjälp av hjältehistorier, ritualer och ceremonier som talar om för organisationsmedlemmarna hur de förväntas handla gentemot varandra och omvärlden. Medan organisationen på detta sätt kan försöka prångla ut »sitt varumärke«, en bild som ska göra ett visst intryck på omgivningen – till exempel på kunder, potentiella medarbetare eller medborgare – så handlar kulturen om organisationens inre liv, det vill säga de värderingar och normer som vägleder handling i praktiken och som präglar relationerna mellan olika aktörer *inom* exempelvis ett företag, en idrottsklubb eller en myndighet.

Medan kultur handlar mycket om symbolik så handlar struktur mer om organisering, om de ramar som organisationsmedlemmarna verkar inom. En organisationsstruktur bestämmer dels hur arbetsuppgifterna inom en organisation fördelas, dels hur de samordnas för att organisationen ska kunna sträva mot gemensamma mål och anpassa sig till sin omgivning.

Eftersom tillit ofta förstås som ett emotionellt tillstånd som uppstår i mellanmännsliga relationer – en tilltro till en annan parts goda avsikter, en tro på att »den andre« går att lita på även i morgon (Aronsson, 2020; Stevrin, 1998) – så är det enkelt att föreställa sig hur den kultur som råder i en organisation antingen kan gynna tillit eller skapa misstro. Att i budgetar eller värdegrunder styra mot tillit genom att helt enkelt

uppmåna chefer och medarbetare att lita på varandra, på medborgarna och på brukarna är en lågt hängande frukt. Att liksom Tillitsdelegationens första princip be oss att »Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha positiv inställning i förväntningarna på varandra« (SOU 2019:43, s. 190), kan också sägas reflektera en sådan strategi, vi kan kalla det för att »ta kulturvägen« till tillit. Det är inte riktigt lika enkelt att föreställa sig hur tilliten mellan organisationens olika aktörer kan påverkas av dess struktur. Hur hänger struktur och tillit samman? Och finns det en »strukturväg« till tillit? För att svara på det behöver vi först titta lite närmare på vad som avses med organisationsstruktur.

Ansvarighetsbyråkratins framväxt

Den som kanske mer än någon annan försökt bena ut strukturbegreppet är den kanadensiske managementprofessorn Henry Mintzberg. Genom att definiera de *delar* en organisation består av, kärnverksamhet, strategisk ledning, linjeorganisation, teknostruktur och stödfunktioner, de *mekanismer* den använder sig av för att koordinera arbetet, exempelvis specialisering och formalisering, kompetensutveckling och arbetsgruppernas storlek, och den *situation* organisationen befinner sig i, så har Mintzberg definierat fem berömda idealtyper för organisatoriska strukturer (Mintzberg, 1980).

Offentliga förvaltningar beskrivs ofta med hjälp av idealtypen *professionell byråkrati*, som kännetecknas av hög yrkeskunnighet och självständighet bland de som arbetar i kärnverksamheten och som också utgör den största och viktigaste delen av organisationen. I den professionella byråkratin är det som Mintzberg kallar teknostrukturen – den del av organisationen som befolkas av verksamhetsutvecklare, strateger och analytiker utanför »linjen« och som upprätthåller och anpassar strukturen efter organisationens omgivning – typiskt sett begränsad, eftersom de professionellas arbete inte låter sig formaliseras och eftersom dess utfall inte låter sig standardiseras och mätas hur som helst. Dessutom tar de professionella själva gärna hand om omvärldsbevakningen, åtminstone inom det egna yrkesområdet. Stödfunktionerna är i den professionella byråkratin däremot omfattande och stöttar den professionella kärnan med enklare och rutinbaserade administrativa uppgifter.

I en annan av Mintzbergs fem idealtyper, *maskinbyråkratin*, är teknostrukturen mer dominant och består av analytiker och administrativa specialister som bidrar till att standardisera och formalisera arbetet i den operativa kärnan. Teknostrukturen erhåller inflytande och makt, på bekostnad av den operativa kärnan och de linjechefer som annars skulle ha haft stort inflytande över produktionen.

Uppenbart gäller en rörelse ifrån professionell byråkrati mot maskinbyråkrati inom den offentliga sektorn (jfr Bolin & Härenstam, 2008; Cregård, 2020). De som arbetar med att utveckla och upprätthålla själva organisationen – de »organisationsprofessionella« – ökar i antal och status, medan de som arbetar med att stötta kärnverksamheten med enklare administrativa arbetsuppgifter minskar. Vidare gäller att de organisationsprofessionella tycks ha vunnit i inflytande på kärnverksamhetens bekostnad. Som beskrivs i kapitel 1 så visar Patrik Hall (2021) hur välutbildade medarbetare och chefer med relativt höga löner i administrativa funktioner vuxit i antal, medan den personal som utför enklare administrativa och tekniska arbetsuppgifter minskat. De organisationsprofessionella har i uppgift att säkerställa att organisationerna svarar upp mot de tilltagande externa krav som genereras av den offentliga sektorns marknadsiering och decentralisering. Utförarna måste helt enkelt organisera sig för att kunna hållas ansvariga för ekonomi, resultat och kvalitet i sina verksamheter gentemot politiker, granskande myndigheter, revisorer och medborgare. Hall beskriver därför detta som en svällande *ansvarighetsbyråkrati*.

Vad är organisatoriska förutsättningar?

Som vi såg i kapitel 4 så påverkas en offentlig verksamhet – säg en avdelning på ett sjukhus eller ett kommunalt äldreboende – av en rad olika aktörer som kan befinna sig både nära och väldigt långt ifrån den operativa kärnan. Det pågår en ständig förhandling mellan den politiska styrningen och de chefer som ansvarar för tillhandahållande av förvaltningens tjänster, det vill säga mellan politik och förvaltning, och mellan klienter/brukare och de som arbetar i produktionen (Ackroyd m.fl., 1989). Chefer som befinner sig mitt emellan dessa relationer, det vill säga chefer över medarbetare med högre chefer över sig i den organisatoriska hierarkin, måste navigera mellan dessa centra av kontroll och tjänsteproduktion, mellan »strategiska« och »operativa rum«,

mellan periferi och centrum. De befinner sig som spindeln i ett nät av olika »styrningsparadigm« som också sätter sin prägel på strukturen. Exempelvis mellan den byråkratiska ordningen som bygger på överenskomna regler som ett lämpligt förfarande för att hantera tvetydiga intressen och komplexa problem på ett demokratiskt och rättssäkert sätt (Brunsson, 2011) och idén om att leda på avstånd, att »styra snarare än att ro« (Osborne & Gaebler, 1992), att »styra med fjärrkontroll« (Mintzberg, 2017) och använda resultatindikatorer för att sedan kontrollera utfallet snarare än själva utförandet.

Hur en organisation bör vara designad för att möjliggöra för chefer att hantera denna position har varit föremål för flera studier inom ramen för forskningsprojektet Chefios, som finns sammanfattat i SNS-rapporten *Chefers organisatoriska förutsättningar i kommunerna* (Corin & Björk, 2017). Organisatoriska förutsättningar för att chefer ska kunna göra ett gott jobb som framträdde särskilt tydligt i denna forskning var ett välfungerande informationsflöde mellan organisationens strategiska och operativa rum, lagom stora arbetsgrupper samt ett välfungerande organisatoriskt stöd.

ARENOR FÖR DIALOG SÅ ATT DET STRATEGISKA OCH OPERATIVA RUMMET KAN DELA VÄRLD

Linjechefernas position mitt i organisationen utsätter dem för motstridiga logiker och tvetydiga situationer. De har att tolka och implementera ett överflöd av nationella lagar och riktlinjer samt lokala policyer och direktiv, vara uppmärksamma på medborgarnas behov och fungera som legitima ledare i medarbetarnas ögon (Holmberg, 2003; Lundberg Rodin, 2010). Att leda professionella eller semi-professionella yrkespersoner med långa utbildningar innebär särskilda utmaningar för en chef. I kraft av sitt yrkeskunnande är medarbetarna relativt oberoende av sina chefer, har ofta en stark kollegial sammanhållning och accepterar bara att kontrolleras så länge de finner att direktiv och riktlinjer går i linje med professionella normer (Mintzberg, 1980).

För att chefen ska kunna spela denna nyckelroll på ett framgångsrikt sätt behöver han eller hon finnas med i rum där det pågår dialog mellan organisationens högre strategiska ledningsnivåer om organisationens mål i förhållande till de resurser som står till buds för att leva upp till målen. Om högre strategiska ledningsnivåer inte »delar värld« med den operativa ledningsnivå, där kärnverksamheten pågår, så slits lin-

jefchefen mellan olika perspektiv och intressen inom organisationen; mellan budget och kvalitet, och mellan visioner och krass verklighet (Forsberg Kankkunen, m.fl., 2014; Arman m.fl., 2009).

Brist på kommunikation kan leda till att strategiska beslut framstår som verklighetsfrånvända eller irrelevanta eftersom den strategiska nivån inte får tillräcklig insyn i förutsättningarna »på golvet«. Detta leder i sin tur till att besluten blir svåra att verkställa och att det operativa rummet fjärrar sig från styrning och ledning ovanifrån. Brist på vertikal kommunikation mellan det strategiska och det operativa rummet kan också leda till att operativa chefer lämnas ensamma med svåra beslut när mål och medel inte går ihop. I Chefiosprojektet kallade vi detta för att det saknades *arenor för dialog*. Andra organisationsforskare har skrivit om vikten av *uppdraagsdialog* i linjen (Aronsson m.fl., 2015) och i styrningslitteraturen talas det om interaktiv styrning (Simons, 1995).

LAGOM STORA ARBETSGRUPPER SÅ ATT CHEFERNA HINNER VARA NÄRVARANDE

En annan central strukturell och organisatorisk förutsättning som rönt mycket uppmärksamhet under senare år – inte minst inom vård- och omsorgssektorn – är arbetsgruppernas storlek. Hur stor en arbetsgrupp ska vara för att få till en effektiv arbetsorganisation har gäckat organisationsforskare under många decennier. Stora arbetsgrupper minskar bland annat chefens egen arbetstillfredsställelse och kontroll i arbetet, medarbetarnas engagemang och tid med egen chef, samt ökar personalomsättningen i verksamheten (Regnö, 2016; Corin & Babapour Chafi, 2022).

Förutom att kunna leda och fördela arbetet på ett effektivt sätt handlar det för en personalansvarig chef om att helt enkelt hinna med alla uppgifter som är förknippade med ett verksamhets-, budget- och personalansvar. Utöver de formella uppgifter som följer med chefskapet handlar det också om att hinna »se« alla i arbetsgruppen och ge feedback, att hjälpa dem prioritera i situationer av hög arbetsbelastning och att kunna fånga upp tidiga signaler på stress.

I litteraturen om friskfaktorer i arbetslivet pratar man om det närvarande (Svartengren m.fl., 2013) eller personalorienterade (Vingård, 2020) ledarskapet. Det närvarande ledarskapet behöver inte betyda att chefen är fysiskt på plats på arbetsplatsen och det bör inte förväxlas med ett övervakande eller auktoritärt ledarskap. Det ska i stället förstås

som ett ledarskap där chefen upplevs som tillgänglig och uppmärksam.

Forskning tyder på att mindre arbetsgrupper är särskilt viktiga i verksamheter som inte fullt ut kan standardiseras och där arbetsuppgifterna kräver tid för reflektion, ständig anpassning och kollegiala samtal. Just detta kännetecknar många av kontaktyrkena inom vård och omsorg.

ORGANISATORISKT STÖD TILL CHEFER

Chefer kan bli mer eller mindre avlastade av stödfunktioner såsom HR, ekonomer, IT-specialister, verksamhetsutvecklare, likabehandlingsansvariga och hållbarhetsstrateger. I forskningsprojektet Chefios såg vi hur stödfunktionerna i välfungerande organisationer erbjuder handfast hjälp och stöd som avlastar cheferna i deras arbete. I organisationer där cheferna hade en tuffare vardag visade det sig att stödfunktionerna ofta satt på distans från kärnverksamheten och snarast upplevdes som »störfunktioner«, som styrde chefernas arbetsvardag med krav på att rapportera in uppgifter i diverse system och följa fastlagda procedurer, årshjul och andra rutiner.

Ett annat problem var att stödfunktionerna inte var tillräckligt samordnade, vilket medförde att projekt, undersökningar och krav på inrapportering hamnade på enhetschefernas bord i en ständig ström. Inte sällan hade arbetsuppgifterna som detta genererade bland chefer och anställda kunnat underlättas om stödfunktionerna hade samordnat sina insatser. Med hjälp av Halls begrepp *ansvarighetsbyråkrati* (Hall, 2021) kan vi göra en ny tolkning av detta.

Det administrativa trycket på kärnverksamheten som rapporterades av cheferna handlar inte nödvändigtvis om stödfunktionernas förändrade roll (se t.ex. Thilander, 2013, om HR:s transformation), utan om att stödfunktionerna fått sällskap av en tilltagande grupp ansvarighetsbyråkrater som alltså inte har i uppgift att direkt stötta kärnverksamheten, utan att se till att den lever upp till externa krav. Detta kan de endast göra genom att samla in information från kärnverksamheten som de sedan kan analysera, följa upp, utvärdera och rapportera vidare. Att på detta sätt hålla isär stödfunktioner och de organisationsprofessionella, eller teknostrukturen som Mintzberg kallar det, blir allt viktigare eftersom det på senare tid tycks ha skett en kraftig förskjutning till de senares fördel, både sett till antal och status (SOU 2016:2; Hall, 2021). Man kan även tänka sig en utveckling där denna förskjutning i sig innebär ytterligare ett steg i en tilltagande byråkrati-

sering. För att klara av sitt uppdrag och vara närvarande ledare för sin personal kan chefer behöva avlastning. Det kan i sin tur ske genom att de blir fler, exempelvis genom fler chefsnivåer, fler biträdande chefer eller arbetsledare, och delat ledarskap. Men det kan också ske genom att fler stödfunktioner anställs i kärnverksamheten. I båda fallen blir det tydligt hur byråkrati föder byråkrati.

Tillit som en fråga om struktur

Vi har tidigare alltså undersökt hur informationsflödet mellan organisationens strategiska och operativa rum, arbetsgruppernas storlek samt graden av organisatoriskt stöd hängde ihop med chefers arbetsvillkor inom kommuner. I följande avsnitt ska jag ta mig an frågan huruvida organisatoriska förutsättningar även hänger ihop med personlig tillit och tillit till organisationen bland enhetschefer och medarbetare. Som vi såg i kapitel 4 så handlar tillit till organisationen om tillitsvärdigheten hos de olika representanter, såsom politiker, högre chefer och diverse experter, för organisationen betraktat som ett sammanhängande system (*variabeln tillit till organisationen*), medan personlig tillit här avser tilliten till närmaste chef (*variabeln tillit till närmaste chef*). Med hjälp av datamaterial från samtliga förvaltningar inom en mellanstor svensk kommun (se appendix 2)⁷ ska vi först titta på hur organisatoriska förutsättningar hänger ihop med enhetschefer tillit till sin organisation och till sin närmaste chef.

Precis som tidigare beskrivits i kapitel 4 så är det utmanande att samla in jämförbar information om organisationer. Förutom arbetsgruppernas storlek så är det väldigt svårt att kvantitativt fånga de organisatoriska förutsättningar som diskuteras ovan. Att mäta hur väl det strategiska och operativa rummet »delar värld« är vanskligt då varken frekvens eller kvalitet på den vertikala dialogen riktigt låter sig fångas

7. Kommunens åtta förvaltningar ingick i studien. Dessa var Arbete och välfärd, Barn- och ungdomsförvaltningen, Kommunledningskontoret, Kultur och fritid, Miljö- och samhällsbyggnad, Omsorgsförvaltning, Räddningstjänst samt Teknisk förvaltning. Det finns bara signifikanta skillnader (ANOVA med Bonferroni-test) mellan förvaltningar när det kommer till medarbetarnas tillit till organisationen, inte i de övriga tre tillitsvariablerna. Enheter inom Teknisk förvaltning hade i genomsnitt lägre tillit till organisationen än enheter inom andra förvaltningar, med undantag för Miljö- och samhällsbyggnad och Omsorgsförvaltningen.

med hjälp av siffror (Bergman m.fl., 2016). Det närmaste jag kommer i denna studie är att titta på *hur ofta* de operativa cheferna träffar sin egen chef. Detta säger naturligtvis inget om kvaliteten i detta möte, men det ger ändå en indikation på chefens tillgänglighet. För att fånga chefernas upplevelse av organisatoriskt stöd har jag använt mig av flera frågor som satts samman till ett index (se tabell A3.1, appendix 3). Jag har även undersökt flera variabler som beskriver vilken typ av verksamhet det handlar om; om verksamheten är samlad på en och samma adress eller bedrivs på flera olika ställen, om verksamheten bedrivs på kontorstid eller även på övriga tider på dygnet, om den är stationär eller rörlig, samt hur stor andel bland personalen som har eftergymnasial utbildning. Slutligen har jag tagit hänsyn till hur lång erfarenhet informanterna hade som chefer.

En beskrivning av samtliga ingående variabler finns i tabell A3.2 och A3.3, appendix 3. En enkel regressionsanalys av knappt 100 organisationer där enhetscheferna svarat på samtliga frågor som ingår i analysen visar på ett positivt samband mellan organisatoriskt stöd och tillit till organisationen, samt på ett svagt negativt samband mellan antalet medarbetare per chef och tillit till organisationen (tabell A3.4, appendix 3). Organisatoriskt stöd har även betydelse för chefernas personliga tillit till den närmaste chefen. Dessa samband gäller alltså med hänsyn tagen till verksamhetens karaktär i övrigt, exempelvis hur välutbildad personalen är, eller om verksamheten äger rum på kontorstid eller övrig tid.

När det kommer till medarbetare så har vi i stället 141 organisationer där medarbetarna svarat på alla frågor som ingår i analysen (tabell A3.5, appendix 3)⁸. I denna analys har jag använt mig av medelvärdet för medarbetarna i respektive organisation för att få en uppfattning om nivån av organisatorisk och personlig tillit, samt andelen medarbetare som träffar sin chef ett par gånger i veckan eller mer. Samma typ av enkel regressionsanalys visar att den förutsättning som har betydelse för graden av medarbetarnas organisatoriska och personliga tillit är hur ofta de i genomsnitt träffar sin chef. Vad gäller tillit till organisationen så har även antalet medarbetare per chef viss betydelse. Båda dessa samband är mycket svaga men gäller alltså per medarbetare; varje procentenhets

8. Organisatoriskt stöd ingår inte i denna analys då dessa frågor främst är relevanta för chefer med personal-, budget- och verksamhetsansvar.

ökning av andelen medarbetare som träffar sin chef mer än en gång i veckan är förknippad med 0,003 skalsteg högre tillit till organisationen och varje ytterligare medarbetare som tillförs en grupp är förknippad med 0,009 skalsteg lägre tillit till organisationen.

Dessa enkla analyser ger visst empiriskt stöd för att organisatoriska förutsättningar har betydelse för graden av organisatorisk och personlig tillit i en organisation för både chefer och medarbetare. Sambanden gäller oavsett verksamhetens karaktär i övrigt och oavsett hur länge cheferna arbetat som chef och hur länge medarbetarnas varit anställda på arbetsplatsen. Sammantaget så ger resultaten stöd för att arbetsgruppens storlek – en fråga som diskuteras allt oftare inom vård- och omsorgssektorn (Corin & Babapour, 2022) – har betydelse för graden av tillit nerifrån och upp i en organisation, både för medarbetare och chefer. Som förväntat så är även tillgången till ett gott organisatoriskt stöd viktigt för graden av tillit till organisationen bland chefer, medan chefers tillgänglighet är viktig för medarbetarnas tillit. Modellerna förklarar endast mellan 8 och 36 % (se tabell A3.5 respektive A3.4, appendix 3) av variansen i organisatorisk och personlig tillit, så det finns gott om utrymme att fortsätta söka efter hur dessa betydelsefulla aspekter av hur väl organisationer fungerar kan påverkas.

Vem käkar egentligen vem till frukost?

De resultat som presenterats här tyder på att goda organisatoriska strukturer främjar tillit. I en organisation där dessa förutsättningar inte är på plats och där man i stället försöker stärka tillit genom att göra det till en fråga om god kultur och bemötande, så menar jag att risken för misslyckande är stor. Uppmaningar och vädjanden till organisationsmedlemmarna att visa varandra tillit i en struktur som inte fungerar vill jag mena är meningslöst. Därutöver riskerar det att uppfattas som hånfullt i verksamheter som har problem. Det kan uppfattas som om problemet med en illa fungerande vård och omsorg är att hårt pressade anställda och chefer inte visar varandra eller sina patienter och brukare tillräcklig tillit, när de i själva verket handlar om att arbetet behöver organiseras på ett annorlunda sätt. Även politiker och tjänstepersoner på högre nivåer råkar illa ut i verksamheter där avståndet till »golvet« är för stort, där uppdragsdialogen fungerar dåligt och arbetsbelastningen längst ut i linjen är för hög på grund av feldimensionerad fördelning

mellan operativa stödfunktioner och »ansvarighetsbyråkrater«. I en sådan organisation är det både svårt att få gehör för fattade beslut och att lista ut hur man bäst följer upp verksamheten. Att skriva in ambitioner om tillitsbaserad styrning och ledning i budgetdokumentet får troligen föga effekt i verksamheter som präglas av bristfällig organisering.

Den forskargrupp jag tillhör har tidigare lämnat förslag på organisatoriska förutsättningar som kan vara värda att se över (Corin & Björk, 2017) och i föreliggande rapport lyfts tre av dessa fram särskilt: att informationsflödet mellan organisationens strategiska och operativa rum möjliggör för organisationens olika aktörer att »dela värld«, att antalet medarbetare per chef är väl avpassat efter verksamhetens behov och möjliggör ett närvarande ledarskap samt att det finns en god balans mellan de funktioner som arbetar med verksamhetsnära stöd och de som arbetar med att anpassa organisationen till en alltmer krävande omvärld. En möjlig invändning mot förslagen skulle kunna vara: *»Är det inte fler sjuksköterskor som behövs, snarare än fler chefer och administratörer?»* I ett försök att vara trogen idealet att inte ducka för svåra frågor eller bemöta komplexitet med förenklingar så måste första svaret bli att jo, det finns givetvis en gräns för hur många chefer och stödfunktioner man kan ha inom personalintensiva verksamheter om resurserna ska räcka till. Att rekommendera ett absolut tal för arbetsgruppens storlek är omöjligt, ett lämpligt antal medarbetare per chef beror helt på hur verksamheten ser ut och naturligtvis på den enskilde chefens kompetens och kapacitet. Stora arbetsgrupper kan vara motiverat för att hålla ihop verksamheter och flöden som ofta pågår dygnet runt, året om. Delat ledarskap, biträdande chefer och teamledare kan vara sätt att organisera och samtidigt behålla ett samlat ansvar över en enhet. Ett annat sätt är att »rigga upp« med stödfunktioner runt en chef med många medarbetare, så att denne avlastas i sitt personal-, budget- och verksamhetsansvar.

En annan invändning kunde vara: *»Ska vi sitta på ännu fler möten för att komma överens, när ska vi då hinna jobba?!»* Svaret på det är nej, syftet med uppdragsdialog är såklart inte att alla måste komma överens om allt genom ett ändlöst samtalande. I större kommuner och i regioner är det helt naturligt att man aldrig träffar någon annan nivå än de som är närmast uppåt och nedåt »i linjen«, organisationen har så att säga alltför många våningar. En klinik- eller avdelningschef betraktar troligen sjukhusets ledning som »högsta ledningen«, medan

regionledningen upplevs som väldigt abstrakt. Ofta fungerar denna kommunikation »i linjen« väl mellan flera nivåer, men ett enda brott i kedjan kan göra att informationsflödet obstrueras. Det kan bero på att en relation i linjen av någon anledning inte fungerar, till exempel den mellan klinikcheferna och områdeschefen, eller mellan områdescheferna och sektorschefen. Det blir som en propp i linjen som försvårar uppdragsdialogen. Eller så kan det hända att man visst träffas regelbundet och finns tillgängliga för varandra, men att mötena tas över av fel frågor, av envägskommunikation eller av ett enögt perspektiv. Kvaliteten på dialogen är minst lika viktig som frekvensen.

Slutord

Det där med kultur och struktur är såklart mer en fråga om perspektiv än om näringskedjor. Frågan om vem som äter vem till frukost är väl tillspetsad och den som vill förstå eller påverka organisationer behöver givetvis ta hänsyn till båda perspektiven. Det är också vad Tillitsdelegationen hela tiden påstått i sina rapporter; att man behöver arbeta med både struktur och kultur för att få till tillitsbaserad styrning och ledning. Vid sidan av delegationens första princip om tillit, som nämndes i inledningen av kapitlet, finns även principer som för tankarna mer åt det organisatoriska och strukturella hållet, exempelvis principen om stöd som lyder: »Säkerställ ett verksamhetsnära, serviceinriktat och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten.« Med detta kapitel har jag avsett stärka detta perspektiv, som hittills kommit i skymundan när tillitsbaserad styrning och ledning diskuteras i praktiken. Kanske inte beroende på att orden i den strukturella begreppsapparaten är grå och trista, såsom antyds i början av kapitlet, utan för att det på många sätt är svårare att ta tag i frågor som rör organisatoriska strukturer än att »workshoppa« fram fina ord till den nya värdegrunden.

Förändringar i organisationsstrukturen innebär nämligen förändringar »på riktigt« med allt vad det för med sig, medan diskussioner om värdegrund kanske inte alltid är lika förpliktigande när det gäller förändring. Strukturförändringar kan kräva att man utmanar rådande maktförhållanden, att man fördelar om resurser eller stökar med roller och funktioner. Det handlar om att möjliggöra för organisationens strategiska och operativa aktörer att »dela värld«; att se till att chefer

inte har för stora arbetsgrupper och att säkerställa att stödfunktionerna både ger ett verksamhetsnära stöd och ser till att organisationen går i takt med omvärlden. Omorganisationer och strukturförändringar är dessutom i sig belastande för chefer och personal. Det krävs både god känsla för tajming och involvering på alla nivåer för att lyckas med förändring. Det tar tid, det kräver uthållighet och det stöter på motstånd. Till skillnad från oemotståndliga värdeord eller principer som alla kan skriva under på, så är det dessutom svårt att veta om man är på rätt väg. Men att ducka för svårigheter och komplexitet genom att förenkla eller försköna kan aldrig vara ett alternativ. Trots att det är allt annat än enkelt, så är vägen mot tillit en tillförlitlig organisering av verksamheten.

6. Går det att implementera tillit? Lärdomar från tillitssatsningar

Lotta Dellve

De tidigare kapitlen har haft fokus på olika aktörer inom organisationen, eller på samspelet mellan dessa aktörer. I detta kapitel ska vi nu fokusera på vad som händer i organisationer som aktivt försökt implementera tillitssatsningar. Tillit i arbetslivet är ett positivt laddat begrepp. Men det är ändå inte självklart att det blir goda resultat av organisatoriska satsningar på tillit. Kanske kan tillitssatsningar, som inte vilar på befintlig tillit i organisationen mellan olika aktörer, får motsatt effekt? Kanske tillitssatsningar, när förutsättningarna och arbetsvillkoren är alltför knappa, inte ens märks? Kanske uppföljningen uteblir?

En mängd olika initiativ till satsningar på ökad tillit har tagits i of-fentliga organisationer. Satsningarna har med viss självklarhet lovat förbättrade arbetsprocesser, bättre kvalitet och mer attraktiva arbetsvillkor. Goda råd har inte saknats i den mer populärvetenskapliga literaturen. Däremot saknas det ofta systematisk uppföljning och analys av implementeringen. Med ett antal kritiska frågor i uppföljningen av betydelser och konsekvenser av tillitssatsningar kan erfarenheter som varit både lyckade och misslyckade reflekteras över, vilket kan bidra till att utveckla förutsättningar och kommande satsningar så att de bättre passar verkliga behov.

Utvärderingar av organisatoriska satsningar på tillit

För att förstå betydelser av satsningar i arbetslivet behöver implementeringens sammanhang, strategier och tankemodeller utvärderas systematiskt (Nielsen & Randall, 2013). Enstaka fallstudier kan ge tillfälliga

och lokala resultat, och bygger inte ensamma en solid kunskapsgrund. I utvärderingar av tillitssatsningar kan det därför vara klokt att luta sig mot kunskap om implementering och analys av organisatoriska utvecklingsarbeten.

Med stöd av sådan kunskap ges i detta kapitel uppmärksamhet till var, när och i vilka sammanhang tilliten tycks gro eller brista. Här beskrivs olika former av tillitssatsningar med syfte att stärka arbetsprocesser och arbetsvillkor samt de centrala dimensioner som haft betydelse för satsningarnas utfall. Lärdomar från studierna ger kunskap om hur satsningar för att stärka tillit i en organisation kan utformas och implementeras för att ge goda resultat. De föreslagna kärndimensionerna visar på viktiga områden att beakta i såväl planeringen av en satsning som i uppföljningen av den.

Sedan 2012 har jag tillsammans med kollegor, i flera olika forskningsprojekt, utvärderat och analyserat olika organisatoriska satsningar inom vård- och omsorgsorganisationer som alla haft tillit som en gemensam nämnare i förbättring av arbetsförhållanden och arbetsprocesser. Anställdas tillit har varit central som förutsättning och medel eller som mål. Förutom specifika resultat kopplade till satsningarna gav studierna insikter om övergripande dimensioner som har särskild betydelse för att satsningar ska kunna genomföras och bli mer eller mindre lyckade. I arbetet med detta kapitel har en analys gjorts med fokus på att identifiera betydelsefulla och centrala kärndimensioner vid implementeringen, dimensioner som är av betydelse för genomförande och resultat. Kapitlet sammanfattar dessa och ger också exempel.

Analysen är gjord med kvalitativ metodik i linje med så kallad grounded theory (Charmaz, 2006), baserat på data från många intervjuer och observationer samt upprepade enkäter till anställda och chefer på olika nivåer. Studierna genomfördes i äldreomsorgen och i sjukhusorganisationer. Observationerna fokuserar främst på enhetschefer och anställda i kärnverksamheter, men inbegriper även strategiska ledningsnivåer. I appendix 4 beskrivs det empiriska underlaget för analysen, det vill säga urval, studiegrupper och datainsamling i de forskningsprojekt som analysarbetet baseras på.

I kapitlet beskrivs först olika former av tillitssatsningar. Därefter beskrivs centrala kärndimensioner – och deras skuggsidor – att beakta i uppföljningen av implementeringen. Avslutningsvis sammanfattas viktiga resultat som också bidrar till att stödja argumentation i andra

kapitel och jag ger exempel på frågor att ställa under planering och uppföljning av tillitssatsningar.

Tillitssatsningens form: tillit som mål eller medel?

Olika former av organisatoriska satsningar på tillit skedde långt innan Tillitsdelegationen var på plats, och självklart även under och efter delegationens arbete med betänkanden. Först och främst behöver vi skilja mellan satsningar som stödjer framväxten av tillit och tillitssatsningar som implementeras genom planerade organisatoriska initiativ. Dessa former representerar diametralt olika förutsättningar för framväxten av tillit. I uppföljningen behöver vi därför skilja på olika former av tillitssatsningar:

- › Stärkande av tillit som *medel* vid implementering, det vill säga när tillit mellan organisatoriska nivåer är avgörande för att en organisatorisk satsning ska få betydelse.
- › Tillit som ett *mål* i en strategisk satsning att implementera tillitsstyrning.

Dessa övergripande anledningar och deras implementeringsstrategier kan påverka tilliten i organisationen. Osäkerhet om form och anledning påverkar sannolikt också tilliten till satsningen.

TILLIT SOM MEDEL VID IMPLEMENTERING

De flesta tidigare arbetsvetenskapliga studier av framväxten av tillit i en organisation har inte haft tillit som mål, utan tillit har betraktats som en viktig förutsättning (som medel) för ett utvecklingsarbete som syftar till att förbättra arbetsmiljö och/eller arbetsprocesser.

Det finns många studier som visar på betydelsen av tillit som jordmån för samskapande utvecklingsarbeten. Till exempel har våra studier inom vård- och omsorgsorganisationer visat hur aspekter av tillitsbaserad interaktion länkats över organisationsnivåer (i s.k. tillitskedjor, se vidare i kapitel 4) och understöds av det sociala kapital som finns i verksamheten (se t.ex. Eriksson, m.fl., 2016; Strömgren, 2017; Dellve, m.fl., 2016, 2018; Williamsson, 2018; Gillberg & Dellve, 2019; Gunnarsdóttir, m.fl., 2018). Arbetsplatsens sociala kapital bygger också på tillit mellan kollegor (Strömgren, 2017). I arbetet inom vård- och

omsorgsverksamheter blir frågor om tillit särskilt betydelsefulla eftersom det rymmer många perspektiv och värden som ska samsas i olika samarbetsytor, under press och med pendlande resurser. I Thomas Anderssons kapitel 2 ges en mer fördjupad beskrivning om just betydelsen av tillit mellan anställda och ledning.

TILLIT SOM MÅL I EN STRATEGISK SATSNING

När tillit och samskapande beordrats och implementerats genom en organisatorisk tillitssatsning kan det få motsatta betydelser och effekter. Då får den organisatoriska satsningens sammanhang av intention, anledning och resurser väsentlig betydelse.

Styrningsideal är relativt trendkänsliga och ger upphov till prövande av organisatoriska satsningar som kan bli mer tillfälliga. Ibland kan en modell som implementeras vara väldigt lik den tidigare modellen (Eriksson, m.fl. 2016). Även dynamiker under implementering kan ha gemensamma mönster. Många studier har problematiserat implementering av mer trendiga modeller som påverkat arbetssätt och tankemodeller (se t.ex. Sederblad, 2013). Tillitssatsning i offentlig sektor kan räknas som en politisk intervention och påverkar därmed sektorn på flera bestående sätt, genom former för revision och kontroll, i chefs- och ledarskapsutövande samt i de professionellas praktiker (Bejerot & Hasselblad, 2013). Konsekvensen blir att tillitssatsningar inte längre kan betraktas som ett medel i en implementering utan behöver studeras som implementering av en politisk reform, av principer och tankemodeller. Det kan tyvärr bli lite förvirrat, då tillit länge betraktats som en viktig förutsättning vid utveckling av arbetsprocesser.

En mängd olika initiativ till organisatoriska tillitssatsningar har sedan 2018 tagits inom äldreomsorgen. I ett forskningsprojekt har vi vid tre tillfällen (2019, 2020 och 2021) frågat enhetschefer, från 33 slumpvist valda kommuner och en storstad, om vilka utvecklingsarbeten som bedrivs vid deras enheter (se t.ex. Dellve & Williamsson, 2022; Dellve & Jendeby, 2022; Hasselgren m.fl., 2021). Åren 2019 och 2020 deltog 130 av 400 äldreomsorgsenheter i Sverige (varav 95 mycket aktivt) i någon form av organisatorisk satsning som syftade till att skapa mer tillit mellan chefer och medarbetare. Under pandemin deltog 77 % av 137 enheter (varav 35 % mycket aktivt) i tillitssatsningar som syftade till att organisera i former som skulle kunna innebära mer tillit mellan stödfunktioner och enhetschefer.

I 14 av de 34 kommunerna analyserade vi strategiska utvecklings-satsningar inom äldreomsorgen lite mer ingående. Vi studerade dokument och intervjuade utvecklingsledare, utvecklingschefer och utvecklingsdirektörer. Resultatet visade ett tydligt fokus avseende behov och satsningar mellan strategisk direktörsnivå och politiker, medan det var ett svagare fokus på kommunikation om behov av utveckling och satsningarnas på lägre nivåer (Williamsson & Dellve, 2022). De flesta satsningarna initierades från den strategiska ledningen, på uppdrag av politiker, och följdes sällan upp avseende vilken betydelse de fick i verksamheten. Uppföljningen avsåg enbart att de initierats och delegerats vidare nedåt i linjen. Utvecklingsledare på alla nivåer menade att enhetschefen var den funktion som skulle genomföra satsningarna. Enhetschefens överbelastning och bristande utvecklingsstöd hade dock en signifikant negativ betydelse för de strategiska satsningarna (Dellve & Williamsson, 2022).

Kärndimensioner att beakta i planeringen och uppföljningen

I analys av implementering av tillitssatsningar kan systemteoretiska glasögon användas för att blotta samspelande kärndimensioner som får betydelser för att satsningarna blir framgångsrika och hållbara över tid och för alla inblandade (Kira, m.fl., 2010). Sådana kärndimensioner är sammanlänkade och rör satsningens sammanhang, strategier och tankemodeller (Nielsen & Randall, 2013), vilka skapar olika mekanismer som avgör betydelser och utfall på olika sätt för dem som är involverade (Pawson & Tilley, 1994). Varje kärndimension har betydelse för funktion, resurser och utveckling av betydelse för berörda parter i systemet.

I analys av tillitssatsningar föreslås några kärndimensioner som underlag för reflektion. Dessa har identifierats genom fördjupad analys av data från fallstudier (se nedan och i appendix 4):

- › intention och anledning
- › uppmärksamhetsriktning
- › handlingsutrymme
- › satsningarnas betydelser

Tabell 6.1 Matris för analys av hur olika grupper, funktioner och organisationsnivåer påverkas av en satsning.

Grupp, funktion	Intention och anledning	Uppmärksamhetsriktning	Handlingsutrymme	Betydelser
Projektövergripande				
Omsorgspersonal				
Omsorgspersonal, natt				
Sjuksköterskor				
Enhetschefer				
Metodstödjare				
...				

Dessa kärndimensioner kan användas som inspiration, såväl under planering av tillitssatsningar som vid uppföljande analys av satsningar. Exempel på reflektionsfrågor ges i slutet av beskrivningen av varje kärndimension.

En matris kan användas för att ge uppmärksamhet till hur olika grupper, funktioner och organisationsnivåer kan påverkas av en satsning genom kvaliteter i varje kärndimension (se tabell 6.1). Betydelser och effekter kan utvecklas på olika vis beroende på hur kvaliteter i kärndimensioner inverkar på olika gruppers arbetsförhållanden.

Med ett systemteoretiskt perspektiv ger uppföljningen fokus på samtliga dimensioner, inom och över organisationsnivåer. I en mer hållbar implementering speglas förutsättningar över organisationsnivåer. Kärndimensionerna beskrivs och exemplifieras i texten nedan.

INTENTION OCH ANLEDNING TILL SATSNINGEN

Tillitssatsningens intention och anledning ger grund för om satsningen ska uppfattas med tilltro eller misstro av medarbetare. Anledningen kan byggas på goda intentioner om förbättrade arbetsvillkor och kvalitet men kan ändå skapa stark misstro bland medarbetare. Till exempel om anledningen till tillitsorganisering skapas i samband med ned-

skärningar och omorganisationer. Eller inte ges tillräckligt tids- och handlingsutrymme för att kunna genomföras. Situationen kan uppstå då planeringsarbetet på strategiska utvecklingsfunktioner präglas av alltför lite kunskap om hur utmaningar i verksamheten verkligen ser ut och när kontakten mellan planeringsfunktioner och kärnverksamheten är bristfällig. När planeringsfunktioner då ger ett förenklat förslag till lösning på flera olika utmaningar som alla är baserade på helt olika problem och förutsättningar, kan tilltron ofta brista. När en sådan allomfattande »paketlösning« kryddats med trendiga nyckelbegrepp (t.ex. tillitsbaserad ledning) kan den oftare övertyga lednings- och stödfunktioner på strategiska nivåer än anställda i verksamheten (Eriksson m.fl., 2016; Håkansson & Dellve, 2019; Håkansson, 2022). Detta blir inte en god grogrund för utvecklingsarbetet. Det har helt enkelt inte uppfattats rimligt att minska ett budgetunderskott med tillitsbaserad ledning som samtidigt innebär resursnedskärningar och ökat arbete (formulerat såsom ökad delaktighet). Inte heller att minska en besvärligt hög personalomsättning och bristande kvalitet i arbetet genom att attrahera och locka med ökat ansvar för problemlösning utan att förutsättningar för detta finns (formulerat såsom medarbetardriven innovation) (Håkansson, 2022). Därmed kan misstankar uppstå gentemot ledningens intentioner och en misstro som är besvärlig för tillitssatsningen kan uppstå mellan organisationsnivåer.

Implementering av en tillitssatsning, när den börjar genom intentioner på högre nivåer i organisationen och utan konkret innehåll, kan förstås som en process av indirekt ledarskap. Tankemodeller för ledarskap överförs genom att högre ledning är rollmodell för satsningar och länkar meddelanden (här om tillitsstyrning) till de lägre organisationsnivåerna. En implementering som sker genom sådana filtreringsprocesser mellan organisationsnivåer innebär att informationen tolkas och förstås i en interaktion mellan befintligt förtroende, förtjänad legitimitet och de förutsättningar som finns. Här blir tillit även ett medel och en nödvändig förutsättning för att budskapet inte ska förvridas, och filtreringen kan bli mindre när de anställda litar på den högre ledningens avsikter med satsningen. I de fall som det saknas tilltro och förutsättningar blir filtret tätare mellan nivåer (Larsson & Eid, 2012). I de fall kommunikation saknas blir det snarare ett »skyltfönstrande« av idealbilder på strategiska nivåer (Alvesson, 2013; Dellve & Wikström, 2018) eller en självtjänande loop av intentioner

och ogrundade planer mellan politiker och tjänstemän på strategiska direktörsnivåer (Williamsson & Dellve, 2022).

Organisatoriska tillitssatsningar som präglas av misstro från ett system till ett annat har ingen bra grund. Implementering av tillitsstyrning bör, om den ska fungera, vara präglad av tilltro till samskapande, lärande och utveckling på alla nivåer i organisationen. Det är dock inte så vanligt och tidigare studier visar att det kan ske en markering av organisatoriska revir – med uttalad misstro mellan nivåer – snarare än stöttning i samband med tillitssatsningar (Fred m.fl., 2013; Håkansson, 2022). Tillitssatsningar är alltså ingen enkel utvecklingsstrategi som lätt kan paketeras i tankemodeller eller säljas, utan behöver vara välgrundad och förtjäna sin legitimitet i verksamheten.

I de mer lyckade fallen, där satsningen oftare inneburit ökat engagemang i kvalitetsförbättring, hade initiativet till satsningen tagits eller växt fram bland vård- och omsorgspersonal. Här skedde det huvudsakliga utvecklingsarbetet på de operativa nivåerna, vilket innebar att det fick betydligt större genomslag (Dellve m.fl., 2016). I en kvantitativ studie jämförde vi i vilken grad som organisatoriska och sociala arbetsmiljöresurser behövde förbättras för att en strategiskt planerad satsning över tid skulle innebära samma grad av engagemang som en satsning då intentionen kom från kärnverksamheten. Resultatet indikerade att resurser i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön behövde fördubblas för att det över tid skulle finnas samma nivå av engagemang bland medarbetare (Dellve m.fl., 2018). Det kan dock finnas stora svårigheter att driva mer genomgripande utvecklingsarbeten från kärnverksamheten. Organisatoriska satsningar som initieras och faciliteras från en organisatorisk mellannivå och riktar sig både mot operativa och strategiska nivåer (s.k. *middle-up-down*) gav bättre förutsättningar. I sådana satsningar kunde styrningen bättre sammanlänkas med operativt arbete genom förbättrade möjligheter att mobilisera multidisciplinära team som driver implementeringen, bättre anpassning av adekvata stödresurser och tillgång till stöd och dialog med chefer på olika nivåer (Karlton m.fl., 2020).

Följande frågor avseende tillitssatsningens intention och anledning kan gärna ställas under planering och uppföljning: *Är satsningen ett medel för att, generellt eller specifikt, stärka tilliten inom organisationen? Är det en satsning där styrformerna för verksamheten förändras? Är kunskapen om satsningen känd i organisationen? Vad är målet för och*

anledningen tillsatsningen? Hur uppstod intentionen? Vilka behov ligger bakom? Är satsningen rimlig med tanke på anledningen och behoven? Hur vet vi det?

UPPMÄRKSAMHETSRIKTNING

– UPPÅT, NEDÅT ELLER DUBBELRIKTAD

Normer för och praktiker av uppmärksamhetsriktning under implementeringen är nästa kärndimension som har haft avgörande betydelse för mer lyckade satsningar. Med uppmärksamhetsriktning menar jag om fokus för kommunikation över organisationsnivåer är »uppåtriktad« eller »nedåtriktad« i problemframställningar och lösningar på utmaningar. En uppåtriktad uppmärksamhet kan ske av ren vana och vara en norm för kommunikation i en organisation. En sådan norm kan vara skapad genom dominerande organisationsprofessionella, byråkratiska värden (se t.ex. Evetts, 2009) med övertro till nyckeltal och chefskap. Med normer kring uppåtriktad uppmärksamhet kan till exempel utvecklingsledares stödjande insatser förväntas stödja politik och planeringsprocesser, snarare än implementeringens genomförande. När organisationen är liten och resurserna begränsade, blir normer kring uppmärksamhetsriktning särskilt tydliga (Williamsson & Dellve, 2022). Med uppåtriktad uppmärksamhetsriktning kan satsningar för att förbättra äldreomsorgen i värsta fall helt stanna i en självtjänande loop på politiker- och direktörsnivå, utan att nå verksamheten alls.

Uppmärksamhetsriktningen i mer lyckad implementering har, i de observationer vi gjort, varit tydligt »nedåtriktad« och har fokus på kärnverksamheten. De har så att säga örat mot rälser. Vi benämnde dem därför verksamhetstjänande (Dellve m.fl., 2016; Gunnarsdóttir m.fl., 2018). Det begreppet kan relateras till tjänande ledarskap (Greenleaf, 2002) och innebär att sätta service till kärnarbetet och de som utövar det allra främst, det vill säga att ha ett praktik- och medarbetarfokus. Alla ledningsnivåer – från det politiska och strategiska till det operativa ledarskapet – behöver sammankoppla, involvera, stödja och lära med tydlig uppmärksamhet på verksamhetens kärna. Det arbetet kräver ett aktivt engagemang med ett lyssnande och en kontinuerlig dialog med alla involverade, då realitetens sammanhang oftast inte kan förenklas i enklare modeller (Dellve & Wikström, 2018).

En nedåtriktad uppmärksamhetsriktning har vi också observerat i äldreomsorgsorganisationer som, i sina mer lyckade satsningar, utveck-

lat ett mer distribuerat ledarskap (Bhattacharjee m.fl., 2022). Distribuerat ledarskap kan ses som en konkretisering av tillitsbaserad styrning och ledning (Dellve, 2021) och innebär att ge större uppmärksamhet och utrymme för medarbetares ledning och ansvar över sitt arbete. I satsningar mot mer distribuerat ledarskap fokuseras samskapandet snarare än chefskapet. En nedåtriktad uppmärksamhet har också indikerat bättre möjlighet att stärka förutsättningar för brukares inflytande över vård och omsorg (Dellve & Williamsson, 2022; Hasselgren m.fl., 2021; Hasselgren & Dellve, 2022). I uppföljningen behövs dock en kritisk blick på huruvida det finns förutsättningar för distribuerat ledarskap. Verksamhetsnära chefer inom äldreomsorgen med mer pressad arbetssituation och arbetsledning av många anställda har enligt våra observationer distribuerat ledarskapet (Hasselgren m.fl., 2021), vilket snarare riskerar att ansvaret dumpas till medarbetare, än att ledarskapet distribueras i ett samskapande (Håkansson, 2022).

I flera verksamheter finns dock en vana av att rikta uppmärksamheten uppåt mot strategiska nivåers initiativ till implementeringar, riktlinjer, kontroll och begärda uppgifter. I de verksamheter där de lyckades vända uppmärksamheten »nedåt i organisationen«, mot kärnverksamhetens initiativ och utmaningar, fanns större genomslag av satsningarna. Viktiga förutsättningar var här att behålla förtroendet även från strategiska nivåer, att våga släppa på kontrollen och att skapa lärande över organisationsnivåer.

Följande frågor avseende tillitssatsningens uppmärksamhetsriktning kan gärna ställas under planering och uppföljning: *Vilka implementeringsstrategier används? Hur påverkar dessa anställdas tillit? Vilken riktning har kommunikation av mål, problembeskrivningar och förslag på lösningar? Är den enkel- eller dubbelriktad? När och hur lyssnar funktioner på olika organisationsnivåer på varandras problembeskrivningar och förslag på lösningar?*

TIDS-, OMDÖMES- OCH HANDLINGSUTRYMME

Den tredje kärndimensionen rör tids-, omdömes- och handlingsutrymme för arbetet på varje organisationsnivå. Med de begränsade resurser som finns i välfärdsorganisationer är denna fråga en riktig utmaning och avgörande för att tillitssatsningar ska få positiv betydelse. Utrymmet rör alltså organisatoriska förutsättningar för anställdas tillit och för tillit till anställdas initiativ, omdöme, ansvar och mandat. Det

innebär också att understödja utrymme för tillitsfulla relationer, lärande och socialt kapital mellan anställda och se detta som viktiga resurser för utvecklingsarbete. Utrymmet rör också individers möjligheter att göra val i arbetet och skapa en arbetssituation som är meningsfull.

I fallstudierna inom äldreomsorgen var personalens utrymme för att tillämpa det egna omdömet utifrån sitt kunnande och de situationer som uppstår essentiellt för att organisatorisk tillit skulle upplevas. För att skapa utrymme fanns olika roller för de organisatoriska nivåerna. Den strategiska nivån behövde bygga klimat av tillit, vara ett verksamhetstjänande stöd och klargöra mandat. Den operativa chefsnivån behövde lösgöra sin kontroll över arbetets utförande, klargöra medarbetarnas mandat och aktivt skapa ett lärande i verksamheten (Gillberg & Dellve, 2019; Håkansson & Dellve, 2019). För att lyckas med det krävdes ett starkt ledningsklimat och en gemensam vision i den operativa chefsgruppen. Medarbetare och arbetsgrupper behövde släppa en passiv underordning och utveckla ett ansvarstagande teamarbete som stärkte gruppens sociala kapital. De enhetschefer som lyckades understödja detta ledde praktisknära och interaktivt med reflektion och dialog för att bygga erfarenheter, tillit och relationer i verksamheten. De var närvarande och uppmuntrade aktivt med tydliga motkrav (Gillberg & Dellve, 2019).

I fallstudierna i sjukhusorganisationerna mottogs kraven på implementeringen på olika sätt (Dellve m.fl., 2016). Det fanns redan bristfälligt med tid och andra resurser. Generellt sett upplevdes implementeringen som hotande för den professionella friheten, det professionella omdömet och som en risk för tidspress i arbetet. Särskilt där implementeringen skett under högre grad av ledningskontroll. Men det fanns enheter där medarbetarna skattade högre grad av tillit i situationen och hade lyckats göra förbättringar i både arbetsmiljö och effektivitet. Vid dessa enheter fokuserade de verksamhetsnära cheferna tydligt på initiativ bland medarbetare och på den gemensamma kärnuppgiften. De upprätthöll stabilitet genom att implementera stegvis och anpassade ständigt utvecklingsarbetet efter verksamhetens och medarbetarnas behov och förutsättningar. Verksamhetsnära chefer betonade att det var viktigt att vara medveten om medarbetares frustration över återkommande utvecklingsarbeten som initierats från ledningsnivån, och att överbygga och justera när sådana initiativ upplevdes meningslösa och betungande i arbetet. De framhöll också betydelsen av att låta det

sociala kapitalet (tilliten) mellan medarbetarna växa och vara en resurs för utvecklingsarbetet och att även se till individers personliga behov genom att lyssna, vara tillgänglig och göra anpassningar (Gunnarsdóttir m.fl., 2018).

I litteraturen har medarbetares vidgade handlingsutrymme och samskapande givits olika namn: distribuerat ledarskap (Gronn, 2008), kollektivt agentskap (Raelin, 2016), medledare och kollektiv initiativförmåga (Andersson & Tengblad, 2009). Socialt kapital på arbetsplatsen beskrivs i form av tillit, erkännande och social ömsesidighet och något som kan främja välbefinnande, engagemang och delaktighet i utveckling (Strömgren, 2017).

Att ha mandat att arbeta enligt egna bedömningar kan ses som motsats till hårt kontrollerade och begränsade arbetsförhållanden. Sådana kan uppstå genom bristande styrning som kan vara osamordnad och skapa ett fragmenterat arbete. Den bristande styrningen har gett enhetschefer en hel del merarbete och bidragit till en överbelastad arbetssituation (Dellve & Jendeby, 2022). Tillsammans har styrningsbrister, bristande utvecklingsstöd och arbetsledning av alltför många medarbetare skapat begränsade arbetsförhållanden som inte är gynnsamma för tillitsbaserade former av verksamhetsutveckling, där snarare utrymme för flera olika perspektiv behöver finnas för att kunna integreras (Dellve & Williamsson, 2022). Trots överbelastade arbetssystem har vi observerat ledarskapspraktiker som tydligt bidragit till goda arbetsförhållanden och fungerande implementering av satsningar. Dessa har varit mer relationsorienterade, distribuerande eller verksamhetstjänande (Strömgren, 2017; Dellve, m.fl., 2016; Gillberg & Dellve, 2019). Utan stödjande organisatoriska förutsättningar tycks dessa dock ha begränsad hållbarhet.

Ett vidgat utrymme kan också innebära missbruk av den tillit som satsningen gett utrymme för. I en mer naiv tillitssatsning kanske uppföljningen saknar substans eller rentav uteblir? I studier av tillförlitlig verksamhetsutveckling är dock struktur som ramar in tillitsutrymmet (Luhmann, m.fl., 2013) och uppföljning av avvikelser (Noteboom, 2002) betydelsefullt. I vissa utvecklingsarbeten inom vård och omsorg är det helt naturligt att aktivt både ha fokus på stödjande faktorer och avvikelser, till exempel i uppföljning av patient- och brukarsäkerhet. När det skett ett missbruk av tilliten – hur behöver då tillitsutrymmet hanteras för att upprätthålla det generella förtroendet i organisatio-

nen? Enligt Noteboom (2002) behöver uppföljningen av missbruk ske på ett tillitsskapande sätt då orsakskedjor till tillitsbrister ofta bygger på tvetydliga förväntningar. Detta skapar behov av att ha en öppen kommunikation om avvikelser, det vill säga att rapportera avvikelser och reflektera över orsaker och förklaringar, i syfte att vidareutveckla arbetet så det blir mer tillförlitligt.

Följande frågor avseende det tids-, omdömes- och handlingsutrymme som tillitssatsningen skapar för olika grupper kan gärna ställas under planering och uppföljning: *Vilket utrymme ges för omdöme och handling på varje organisationsnivå? Finns organisatoriska förutsättningar för att genomföra satsningen i praktiken? Hur skapas utrymme för omdöme och ansvar? Är mandat kopplade till omdömes- och handlingsutrymme tydliga på alla nivåer? Finns det utrymme för att skapa tillitsfulla relationer och socialt kapital mellan anställda? Finns det utrymme för individer att göra meningsfulla val i arbetet?*

SATSNINGARNAS BETYDELSER FÖR OLIKA GRUPPER

I ovanstående text har tillitssatsningarnas utmaningar och möjligheter sammanfattats i tre sammanlänkade dimensioner: intention och anledning, praktik av uppmärksamhetsriktning och handlingsutrymme. Dessa har betydelse för bredare legitimitet och uppslutning samt skapar viktiga förutsättningar för fortsatta satsningar. De kan dock, såsom beskrivits ovan, ges olika betydelser för olika arbetsgrupper. I realistiska utvärderingsmodeller (Pawson & Tilley, 1994) brukar detta formuleras: »Vad har betydelse för vem/vilka och under vilka omständigheter?» Det är med andra ord viktigt att analysera betydelser av satsningens mål, strategier, praktiker och förutsättningar från olika perspektiv, såsom roller i arbetet, funktioner och platser i organisationen.

Utvärderingen av en satsning kan genomföras på olika sätt och med olika mått på resultat. Satsningens olika betydelser kan utvärderas med fokus på dels de mål som skulle uppnås, dels de förutsättningar som satsningen ville skapa. En mer fördjupad analys kan göras utifrån de föreslagna kärndimensionerna – och betydelser av deras samspel för olika grupper som involveras i satsningen. I kapitel 4 ges exempel på utvecklade uppföljningsmått av tillit på olika organisationsnivåer och det finns fler mått på tillit som är anpassade för både praktik och forskning (se till exempel www.copsoq.se).

Under planering av uppföljning av olika betydelser av en tillitssats-

ning är det därför angeläget att reflektera över: *Vilka olika grupper omfattas av satsningen? Vilken betydelse kan satsningens form och gruppens grad av involvering i planeringen av satsningen – och under satsningens genomförande – ha för dem? Vilket handlingsutrymme finns för respektive grupp och vilken betydelse kan det få för genomförandet? Hur får vi bäst reda på olika effekter och betydelser av satsningen? Vilka utfallsmått är rimliga att använda med tanke på den aktuella satsningen? Kan vi använda olika kanaler för att få information om olika betydelser (till exempel genom digitala kommunikationsmedier, fokusgrupper, observationer, intervjuer eller enkäter)?*

Slutord

Tillit i organisationer behöver skapas, utvecklas och förtjänas – inte paketeras, säljas, beordras eller ges i uppdrag. Sammantaget kan en mer gynnsam utveckling karakteriseras av speglade förutsättningar och lärandeklimat över alla organisationsnivåer, system och funktioner. I resultaten av analysen märks att tillit och utvecklingsarbeten mönade bättre genom kreativt skapande i kärnverksamheten än när det påtvingades genom mer komplexa styrningsintressen. Ledning och stödfunktioner på mer strategiska nivåer tycktes ha betydelse genom att signalera och ge utrymme för tillitsorganisering samt praktisera mer verksamhetstjänande stöd och uppföljning. En mindre gynnsam utveckling av en satsning kan karakteriseras som undvikande av att se olika perspektiv och förutsättningar i arbetssystemet. Undvikande innebär ett mer distanserat stöd, snarare än involvering och samskapande, och tycks inte ge de grundförutsättningar som krävs för att utveckla tillit i organisationen. På liknande sätt som vid ett dumpande av ledarskap och ansvar kan bristande förutsättningar ge legitimitet till hopplöshet och stagnation. Sådana undvikande förhållningssätt har observerats när chefer är överbelastade och det finns en rädsla att släppa kontrollen eller för att bli straffad om enheten inte når den framgång som förväntats.

En kritiskt reflekterande uppföljning kan bidra med mer tillförlitlig utveckling om den görs med öppenhet för lärande. Varje analys av implementering av tillitssatsningar bör därför tillämpa breda, holistiska systemperspektiv, eftersom framgång i tillitssatsningar förutsätter tillit mellan system.

När tillit implementeras kan det skapas oväntade dynamiker. I kapitlet har jag gett förslag på kärndimensioner som spelar huvudrollen i viktiga dynamiker och som kan få betydelser som är mer eller mindre gynnsamma på olika organisationsnivåer. Detta blir särskilt tydligt när implementering av en satsning följs upp i sitt praktiska sammanhang. I planering inför tillitssatsningar och i uppföljningen kan dessa kärndimensioner och systemteoretiska perspektiv vara hjälpsamma.

Avslutningsvis sammanfattas viktiga resultat från våra studier som rör tillitssatsningar och utvecklingsarbeten i vård- och omsorgsorganisationer, och som också kan påverka utvecklingen av tillit:

1. Styrning av utvecklingssatsningar inom äldreomsorgen har ofta skett mer i vision och retorik än i praktik (Williamsson & Dellve, 2022).
2. Strategisk direktörsnivå initierar de flesta satsningar. Utvecklingsledare menar dock att enhetschefen har huvudrollen att driva genomförande av satsningar (Dellve & Williamsson, 2022).
3. Med mindre resurser och uppåtriktat fokus kan satsningar stanna vid självtjänande loopar av intentioner och ogrundade planer på strategisk politiker- och direktörsnivå (Williamsson & Dellve, 2022).
4. Enhetschefens överbelastning och bristande utvecklingsstöd har en signifikant negativ betydelse för resultat av satsningar (Dellve & Williamsson, 2022).
5. Medarbetargruppens sociala kapital och kompetens behövs i genomförande av utvecklingsarbete. Enhetschefers relationsorienterade, distribuerande eller verksamhetstjänande arbete har betydelse, men utan stödjande förutsättningar tycks detta gälla under begränsad tid (Dellve m.fl., 2016; Strömgren, 2017; Gunnarsdóttir m.fl., 2018; Gillberg & Dellve, 2019).
6. Verksamhetsnära chefer inom äldreomsorgen med mer pressad arbetssituation distribuerar ofta ledarskapet till medarbetare, vilket då kan resultera i ett »dumpat« ledarskap. För att tillitssatsningar ska fungera behövs tid, mandat, kompetens och stöd över flera chefsled för att stödja medarbetares vidgade handlingsutrymme (Dellve & Wikström, 2018; Hasselgren m.fl., 2021; Gillberg & Dellve, 2019).

7. Bristande tillit till styrning kan uppstå genom stora glapp i kommunikationen mellan verksamhet och strategiska nivåer och bristande förutsättningar för enhetschefer. Detta kan skapa rädsla, uppgivenhet och undvikande på operativa nivåer med tystnad kring verkliga problem och uteblivna förslag på lösningar (Dellve & Jendeby, 2022).
8. Alla ledningsnivåer, från det politiska och strategiska till det operativa ledarskapet, behöver sammankoppla, involvera, stödja och lära med tydlig uppmärksamhet på verksamhetens kärna. Det finns ofta en vana att rikta uppmärksamheten uppåt mot strategiska nivåers initiativ, riktlinjer, kontroll och begärda uppgifter. Där de lyckats vända uppmärksamhetsriktningen »nedåt« i organisationen, fanns större genomslag av tillitssatsningar (Dellve, m.fl. 2016; Gillberg & Dellve, 2019).

7. Kan användande av tillförlitlig organisering skapa och upprätthålla tillit?

Stefan Tengblad

Innan vi avslutar rapporten med de övergripande rekommendationer som finns i kapitel 8, ska vi nu fördjupa oss i vad vi menar med tillförlitlig organisering. Föreställ dig en välfärdssektor där upptäckta problem tas om hand systematiskt av medarbetare som känner tillförsikt till sin egen kompetens och förmåga och som känner sig värdesatta. Där säkerhet, arbetsmiljö och kvalitetsfrågor är prioriterade och organisationen kontinuerligt strävar efter att minimera fel, olyckor och arbetsrelaterad ohälsa. Samt att detta möjliggörs genom att det finns tid för anställda att hantera avvikelser och lära sig hur sådana kan undvikas i största möjliga mån. Föreställ dig också en välfärd där det finns organisationsledningar som skapar utrymme för utveckling av expertkunskap och ett kontinuerligt lärande bland medarbetarna.

För att göra en sådan verklighet möjlig kan det behövas en uppgörelse med den doktrin som till stor del råder i dag, om ett vänligt och kommunikativt ledarskap som målar upp bilder av en ljusnande framtid samtidigt som grundläggande problem kring otillräcklig bemanning och kompetens, hög personalomsättning och brister i arbetsmiljö och kvalitet slätas över. Där personalansvariga chefer inte hinner med att leda utan ofta får nöja sig med att försöka hålla verksamheten en bit ovanför vattenytan.

I detta kapitel redovisas argument för att en mer beständig tillit i organisationer också förutsätter att det finns ett klimat av uppriktighet och en genuin vilja att skapa förutsättningar för medarbetare att klara sina uppdrag väl, och att samtidigt leda och följa upp verksamheterna. Inspiration till denna ordning hämtas från forskning om tillförlitlig organisering och organisatorisk resiliens.

Grunder i forskning om tillförlitlig organisering

Det finns en omfattande forskning kring vad som kännetecknar organisationer som når goda resultat och hög tillförlitlighet trots krävande förhållanden i omgivningen. Denna forskning finns under rubriker som High Performance Work Systems (HPWS), High Reliability Organizations (HRO), Organizational Resilience (OR) och Resilience Engineering (RE). I detta kapitel lyfts särskilt forskning fram som fokuserar på begreppet tillförlitlighet. Tillförlitlighet kan antas ha en särskild betydelse för att skapa och upprätthålla tillit, då det är naturligt att hysa tillit till det som är välfungerande och pålitligt före det som inte är det.

Två av de mest framträdande forskarna kring tillförlitlig organisering är Karl Weick och Kathleen Sutcliffe (2007). De har formulerat fem principer för att skapa organisationer som är präglade av hög tillförlitlighet och som därför kan minimera risker för allvarigare störningar och problem:

- › *Uppmärksamhet på risker och avvikelser.* Detta innebär att organisationen är medveten om sin egen sårbarhet och att problem och störningar identifieras i ett tidigt skede, kanske till och med innan problemet uppstår.
- › *Motvilja mot förenklingar.* Genom att acceptera att verkligheten är komplex, föränderlig och oförutsägbar undviker man att fatta beslut baserade på förenklingar som medför risk för problem och kriser.
- › *Fokus på den operationella verksamheten.* Det är den operativa nivån som avgör om organisationen är tillförlitlig eller inte och det är därför avgörande att »frontpersonal« har tillräckligt med energi och kompetens för att kunna utföra sina arbetsuppgifter väl och kunna ta hand om uppkomna problem.
- › *Ett resilient förhållningssätt.* Med detta avses en medvetenhet om att problem kommer att uppstå och att man hela tiden måste verka för att hantera dessa problem. Förhållningssättet innebär att inga system eller människor ses som ofelbara.
- › *Värdesättande av expertis.* En organisation ska sträva efter att skapa och upprätthålla expertis som ges ett avgörande inflytande när det gäller hur olika problem ska hanteras.

Läs och begrunda gärna punkterna ovan en gång till. Är det på detta sätt som de verksamheter du har insyn i fungerar? Om inte, kan det finnas problem med tillförlitlighet i dessa verksamheter som beror på avsaknad av en eller flera av dessa punkter? Och slutligen, kan punkterna ovan utgöra en inspiration för att göra någon slags förändring i sättet att leda och organisera verksamheterna?

Andrew Zolli och Ann Marie Healy (2012) lyfter fram liknande punkter som Weick och Sutcliffe kring hur en organisation kan bli resilient och livskraftig genom sin förmåga att hantera och anpassa sig till kriser och/eller omvärldsförändringar. De framhåller betydelsen av samarbete, förmågan att agera med handlingskraft, improvisationsförmåga och kunskapsintegration. Med svenska begrepp kan vi även tala om värdet av ett välutvecklat medarbetarskap, där medarbetare upplever meningsfullhet, vilja till ansvars- och initiativtagande och tillsammans besitter kompetens att möta komplexa problem och utmaningar (se kapitel 2 samt Andersson m.fl., 2020). Samtidigt kan inte ett utvecklat medarbetarskap i sig kompensera för otillräcklig bemanning och bristfälliga rutiner. Många gånger har alltför mycket energi riktats mot att få medarbetare att känna sig lojala, engagerade, ansvarstagande, tillitsfulla med mera, medan betydligt mindre energi lagts på att skapa förutsättningar för att de över tid ska kunna utföra goda arbetsprestationer. Frestelsen för organisationsledningar att använda eldsjälar för att skapa utveckling (som inte kostar något) är förståelig, men risken är stor att detta bara leder till tillfällig utveckling följd av stagnation på nytt (se t.ex. Andersson m.fl., 2021).

Standardisering och flexibilitet går att förena

Inom forskningslitteraturen om tillförlitlig organisering betraktas inte standardisering och flexibilitet/situationsanpassning som motpoler där det ena är bra och det andra inte. Standardisering behöver alltså inte motverka medarbetares förmåga att använda eget omdöme utan lyfts i denna forskning fram som något värdefullt för att hantera det som är normalt och/eller förutsägbart och utveckla tydliga rutiner kring detta som medarbetare ska känna till och efterleva. Väl definierade och kända rutiner kan benämnas standarder. Standarder skapar på så sätt en trygghet och förutsägbarhet. Samtidigt är det viktigt att standarder inte används i situationer där de av någon anledning är olämpliga. Det uppstår på så sätt en variation som är medveten och önskvärd.

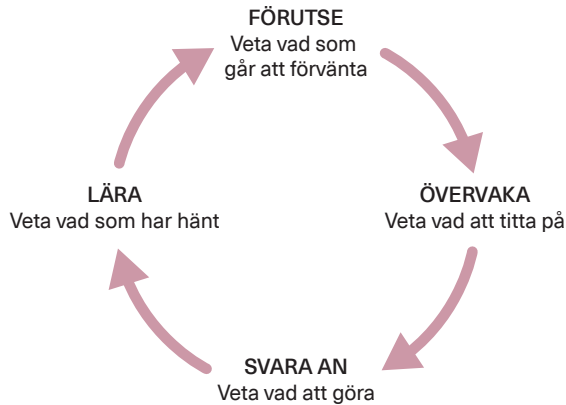
Inom arbetsgrupper, och vid behov i dialog med ansvarig chef, bör det redas ut i vilka situationer som standardrutinerna ska tillämpas och när det behöver göras anpassningar. På så sätt går det att upprätthålla och utveckla medarbetares omdömesförmåga, men utan att denna förmåga ständigt sätts på prov. En orimligt pressande arbetssituation kan därigenom undvikas.

En fördel med standarder är att de skapar förutsättningar för nyanställda att komma in i arbetet förhållandevis snabbt och att det går att utföra arbetet med god kvalitet utan stress. Genom att medarbetare behärskar det normala väl, på ett effektivt sätt och utan stress, går det att skapa beredskap för och resurser att också hantera det annorlunda och kanske oförutsägbara. En organisationsledning bör därför stödja framtagandet av tydliga rutiner och se till att medarbetarna får utbildning och träning i att arbeta med dessa. Ofta finns det också enheter som har väl upparbetade rutiner som kan tjäna som inspiration och föredöme. Ett annat sätt att skapa tillförlitlighet, bland annat genom att minska sårbarheten vid sjukdom eller då någon medarbetare slutar, och stimulera till samarbete är att organisera genom teamarbete. Teammedlemmarna kan då utbyta kunskap med varandra och hjälpa vikarier och nyanställda att komma snabbt in i arbetet.

Flexibilitet och situationsanpassning ska tillämpas vid situationer när det uppstår ovanliga och eller/svårförutsägbara händelser, vilka behöver hanteras med hjälp av omdömes- och improvisationsförmåga. Improvisationen bör här inte vara gripen ur luften utan baserad på kunskap och erfarenhet om hur unika och svårförutsägbara händelser går att hantera (se Brorström & Nilsson, 2021, för en belysning). Det behöver också uppstå ett lärande kring dessa händelser och deras utfall som bidrar till att över tid skapa en god beredskap för nya problemsituationer av svårförutsägbar karaktär.

Den danske tillförlitlighetsforskaren Erik Hollnagel med kollegor (2011) har formulerat en lärprocess där en organisation kan stärka sin förmåga att hantera olika slags utmaningar på ett ändamålsenligt sätt. Enligt denna lärprocess (se figur 7.1) bör en organisation arbeta med att identifiera risker i verksamheten för att försöka förutse vilka slags störningar som kan uppträda och sedan övervaka dessa risker. Om något negativt inträffar ska man sedan ha förmågan att svara an på ett ändamålsenligt sätt och slutligen lära av det som inträffar, och vid behov ändra på rutiner för att förutse, övervaka och svara an. Poängen

Figur 7.1 En cykel för tillförlitlig organisering baserad på Hollnagel m.fl. (2011).



med arbetssättet är att försöka arbeta bort risker eller lära sig att hantera dessa på ett bra sätt och därigenom bli en tillförlitlig organisation som klarar att hantera kriser och störningar utan att dessa får svåra följder för organisationen, dess huvudmän och övriga intressenter. Många organisationer har till följd av orealistiska mål och önsketänkande en begränsad förmåga att förutse vad som kan hända och lära sig av det (Kayes, 2015).

Att tillämpa organisering för tillförlitlighet

Det finns fler modeller för organisering som kan användas för att göra organisationer särskilt högpresterande. Det handlar om organisationer som arbetar långsiktigt med att stärka medarbetares förmågor genom satsningar på kompetensutveckling under betald arbetstid, och organisering av team med relativt stora beslutsmandat vars prestationer följs upp kontinuerligt (EFILWC, 2009). Medarbetare i sådana organisationer, som satsat på patient- och brukarsäkerhet, kan känna tillit till sin egen och andras förmåga och lösa problem på ett prestigelöst sätt. Sådana organisationspraktiker förekommer inom offentlig sektor på många håll.

Andra delar av offentlig sektor präglas av ett mer kortsiktigt rationaliseringstryck, brist på utbildad personal, hög personalomsättning och problem med arbetsrelaterad ohälsa. Sådana problem finns i många länder och har kopplats till problem med bristande vårdkvalitet (se t.ex. Aiken m.fl., 2012). I diskussioner med företrädare för statliga myndigheter har jag tagit del av berättelser om galopperande personalomsättning och att handläggare som har mer än 1,5 års erfarenhet i jobbet får lägga en stor del av sin arbetstid på att lära upp nya kollegor. Även om målet är att offentlig verksamhet ska vara kostnadseffektiv är detta varken effektivt eller värdeskapande, då det medför stora kostnader för nyrekrytering och upplärning samt betydande kvalitetsproblem.

I tidigare forskning om organisatorisk resiliens har jag tillsammans med kollegor utvecklat en modell som benämns för REC-modellen, vilket står för Reliability (tillförlitlighet), Efficiency (effektivitet) och Change capacity (förändringsförmåga) (Tengblad, 2018). Poängen med modellen är att en livskraftig organisation behöver finna en lämplig balans mellan egenskaperna. Effektivitet är viktigt då ekonomiska och andra resurser finns i begränsad omfattning och därför behöver nyttjas väl. Men en organisation behöver också förmågan att upprätthålla tillförlitlighet och hantera förändringar i omgivningen, för att till exempel kunna tillgodogöra sig ny teknik och anpassa sig till efterfrågan eller olika slags omvärldskrav (hållbarhet, kvalitet, säkerhet, jämställdhet etc.). För att kunna uppnå god tillförlitlighet och förändringsförmåga behöver en organisation besitta resurser som går utöver de som krävs i stunden för att producera aktuella tjänster och varor.

För kunder och brukare av offentligfinansierad verksamhet är vanligtvis tillförlitlighet mycket viktigare än effektivitet för att de ska kunna känna tillit för en viss verksamhet (jfr Norths, 1991, resonemang kring adaptiv effektivitet). Om exempelvis en vårdcentral är lönsam eller inte är av ringa betydelse för en patient; det är tillgängligheten, bemötandet och inte minst kvaliteten på vårdinsatserna som betyder något. Brukare vill känna tillit för att den offentliga sektorn kan möta upp höga kvalitetskrav. En skola som inte kan tillhandahålla en trygg och lugn undervisningsmiljö kan snabbt få problem med elever som lämnar skolan och färre nya elever som vill börja.

Samtidigt behöver man tänka på att tillförlitlighet inte får bli alltför dominerande, så att man inte vågar pröva nya lösningar eller så att man missar att se till att ekonomiska resurser används väl. En person

som klagar på kvaliteten på en viss vårdcentral kan i nästa stund klaga högljutt över ett högt skattetryck. Utmaningen är här att få till en god balans mellan de tre förmågorna effektivitet, tillförlitlighet och förändringsförmåga. Medskicket här till beslutsfattare är att undersöka hur balansen ser ut i respektive organisation och i synnerhet undvika att någon förmåga blir alltför dominant.

En varning för överdos av positivt tänkande!

Offentliga organisationer som har en god förmåga att hantera olika slags utmaningar och störningar utan att det uppstår problem med kvalitet och tillförlitlighet upprätthåller tillit såväl externt som internt. På så sätt är tillit och tillförlitlighet relaterade till varandra. Dock är det inte alls säkert att tillitssatsningar får avsedd effekt, vilket vi kan läsa om i Lotta Dellves kapitel 6. Det är exempelvis inte alls säkert att organisationsledningars satsningar på tillitsbaserad styrning genom att minska kontrollen och ge de anställda ett ökat handlingsutrymme leder till ökad tillförlitlighet. Detta är snarare uttryck för positivt tänkande.

Forskningen om tillförlitlig organisering visar att positivt tänkande kan bidra till kriser och katastrofer och försämra förmågan till lärande (Kayes, 2015; Oudhuis & Tengblad, 2018). Med för mycket av positivt tänkande kan problem och risker slätas över och personer som framför kritik riskerar att uppfattas som pessimister och gnällspikar. Organisationsledningar kan även till följd av för mycket positivt tänkande komma att överskatta sin förmåga att förutse framtiden, att kunna styra och kontrollera en verksamhet och att hantera negativa händelser. I måttliga doser kan positivt tänkande leda till optimism och framtidstro som är nyttig, medan större doser riskerar att leda till självöverskattning, övertro till egen och andras förmåga och därmed en försämrad verklighetsförankring.

Att se medarbetare som kompetenta och ansvarstagande och därför göra bedömningen att de inte behöver kontrolleras för att organisationen ska kunna åstadkomma goda resultat, är exempel på positivt tänkande som lätt kan bli kontraproduktivt. En organisationskultur där ledare och medarbetare uppmuntras att fokusera på möjligheter och positiva aspekter med verksamheten, snarare än på problem och utmaningar, kan vara riskfylld. En kommunledning kan exempelvis behöva ha kontrollverktyg för att identifiera negativa händelser och

problem som uppstår, erkänna dem och ta dem på allvar genom att avsätta resurser för att hantera dem.

Det behövs knappast någon närgången analys av organisationers måldokument för att se att dessa ofta är tillskapade utifrån stora doser av positivt tänkande, där idén är att tilltalande målbeskrivningar ska skapa entusiasm genom att måla upp en närmast paradisisk framtid, fri från problem, konflikter och ohälsa. De som ska ansvara för att implementera visionsdokumenten är emellertid i första hand chefer med personalansvar som ofta har mycket pressande arbetsvillkor (Corin & Björk, 2017). Därmed har de också begränsade resurser för att på något mer genomgripande sätt förändra den verksamhet de är satta att ansvara för, eller för att hantera utmaningar och negativa händelser. Mycket av arbetet med målsättning och förankring av mål stannar därför vid önsketänkande utan någon större reell betydelse och resulterar i värsta fall i att organisationsledningarna lever i villfarelse och producerar planer och visioner som helt saknar resonansbotten med den verklighet som medarbetarna upplever.

Ett annat exempel på önsketänkande i många organisationer är arbete med värdegrunder, där positivt laddade ord staplas på varandra utan att dessa nödvändigtvis har en stark koppling till hur det faktiskt är i organisationen i fråga (Alvesson m.fl., 2021). Med svag verklighetstäckning blir värdeorden ofta till något av floskler som möts med axelryckningar eller cynism i medarbetarleden, långt ifrån de förväntningar som ställs på värdegrunden från många organisationsledningar.

Även tillitsbaserad styrning är till stora delar baserad på önsketänkande. I boken *Tillitsbaserat ledarskap* (Bringselius, 2021a) beskrivs framsynta ledare som visar sin omgivning tillit och åstadkommer goda resultat genom att låta medarbetarna få fritt utlopp för omdömesförmåga och samskapande. Men tänk om det saknas goda rutiner i olika verksamheter för att säkerställa god kvalitet, tänk om förutsättningarna för att göra ett gott jobb är dåliga och medarbetarnas kompetens brister? Om medarbetare är uppgivna, och kanske till och med söker sig till andra jobb, kan detta då verkligen motverkas genom att ledningen säger att »vi litar på ert professionella omdöme att lösa problemen på ert arbetsplats så därför har vi minskat på styrning och kontroll«? En ledning som vill tillämpa ett tillitsfullt ledarskap behöver se verkligheten i vitögat och inse att det kan behövas ett grundläggande och omfattande arbete med verksamhetsutveckling innan medarbetarna kan kliva in i

de roller som beskrivs i denna rapport, som samskapande medledare. Det kan exempelvis behövas satsningar på kompetensutveckling, på arbetsutformning, på processutveckling och på åtgärder som främjar att medarbetarna vill stanna kvar på arbetsplatsen.

Rollerna för organisationsledare, mellanchefer och medarbetare inom tillförlitlig organisering

Ett första budskap till organisationsledare inom välfärdssektorn som vill verka för att stärka organisationens tillförlitlighet är att erkänna att uppdraget allt som oftast är komplext och att det förmodligen inte finns några enkla lösningar på de problem som uppstår. Tillsammans med andra chefer och medarbetare behöver de utveckla ett upplägg som kan kombinera ett flertal värden som ofta är svåra att tillgodose samtidigt (Cregård m.fl., 2018). En organisations strävan mot tillförlitlighet kan inte baseras i första hand på medarbetares och chefers entusiasm, engagemang eller ens kompetens. I stället behövs ett fokus på att skapa rutiner och processer som kan fungera väl även en grå februaridag med många sjukskrivna och när de oerfarna har behov av stöd och hjälp. Det behövs också rutiner för att mäta kvalitet och för att notera och hantera avvikelser. Någon form av kontroll behövs för att utröna om utfallet på arbetet blev tillfredsställande, så att det uppstår den typ av feedbackmekanismer som behövs i tillförlitliga system (såsom i figur 7.1). Rätt utformade kan kontrollsystem upplevas som ett stöd i arbetet för de medarbetare som får feedback om att det egna arbetet nått önskat resultat.

Medarbetares engagemang och kompetens behövs däremot för att arbeta med utveckling av verksamhet och rutiner och för att klara arbetstopparna på ett bra sätt. För att stärka tillförlitligheten (och effektiviteten) behöver digitala system användas, såväl för att minska risken för fel som för att mäta verksamhets- och processkvalitet, men syftet ska inte vara att kontrollera enskilda medarbetares prestationer.

Det är viktigt att personalansvariga chefer förstår och känner sig trygga i att deras roll är att hjälpa medarbetarna att lyckas i sina uppdrag och att göra dem ansvarstagande och delaktiga i beslut. Ledarskapet bör vara en kombination av tjänande (att stödja organisationen och dess medarbetare) och distribuerande (att låta medarbetare vara med och fatta egna beslut) och antalet medarbetare per personalansvarig

får inte vara för stort (Corin & Babapour Chafi, 2022).

Vad som är ett lagom stort chefsområde är svårt att avgöra eftersom förutsättningarna skiljer sig åt, liksom det administrativa stödet och om det förekommer delat ledarskap eller inte. Även chefens erfarenhet och stabiliteten i medarbetargruppen spelar in. I många chefsuppdrag där inte delat ledarskap används kan 15–25 medarbetare per chef vara rimligt, om dessa finns på en och samma enhet och chefen har en god känsla både för att prioritera och delegera. Det finns då förutsättningar för chefen att vara tillgänglig men ändå kunna avsätta tid för reflektion och att arbeta med strategiska frågor. Om chefen har ett specialistan-svar eller har ett funktionellt ansvar (t.ex. ekonomi- eller personalchef) bör antalet medarbetare vara betydligt färre, kanske 5–10 personer, eller ännu mindre om handlägningsansvaret är betydande.

Att det slarvas mycket med att organisera på ett tillförlitligt sätt går att avläsa på chefers arbetsvillkor som ofta präglas av en orimlig arbetsbörda och överbelastning. Detta leder i sin tur till en försämrad arbetsmiljö för medarbetarna och att det svenska arbetslivet går miste om många duktiga ledare som tackar nej till att vara chef på grund av otillfredsställande arbetsförhållanden.

Slutligen några ord om medarbetarna, de som ska göra jobbet. Se dem som en avgörande tillgång. Det är inte chefernas briljans som gör att patienter får god vård eller att eleverna når höga kunskapsnivåer. Det är dock inte medarbetarnas ansvar att på egen hand finna lösningar på allehanda problem. I stället ska medarbetarna i dialog med chefen komma överens om hur arbetet ska organiseras och alla ska hjälpas åt att tillsammans skapa en arbetsplats som medarbetarna är stolta över att tillhöra och där de är stolta över det arbete de utför. Chefer och organisationsledning behöver se till att medarbetarna har rimliga arbetsförutsättningar och kunskap om arbetet som ska utföras. Och de beslut som medarbetare kan fatta efter eget omdöme bör vara ramade, det vill säga det bör finnas vägledning kring exempelvis vilka skäl som ska beaktas när medarbetaren ska fatta ett beslut, så att inte en känsla av att bli utlämnad uppstår. Här behövs ofta mer styrning än mindre, men den ska vara interaktiv så att medarbetares synpunkter även påverkar organisationslednings beslut.

Tillförlitlig organisering inom äldreomsorgen

Äldreomsorgen i ett flertal kommuner är på många sätt en motsats till idealen om tillförlitlig organisering. Den ekonomiska situationen är pressad och leder till en tight bemanning, låga löner och begränsade satsningar på utbildning och kompetensutveckling. Många gånger saknas en förmåga att vidmakthålla hög verksamhetskvalitet över tid (Andersson m.fl., 2020). Det råder ofta hög personalomsättning med många tillfälligt anställda i sektorn, särskilt i storstäderna.

Under pandemin visade det sig att det rådde stor brist på skydds- och testutrustning och i många fall även på goda hygienrutiner för att motverka smittspridning. Westerberg och Nordin (2021) som kartlagt arbetsmiljö och ledarskap inom äldreomsorgen konstaterar att omorganisationer och satsningar på kvalitetsförbättringar från ledningshåll upplevs som betungande för personalen och att arbetsmiljön utgör ett stort problem. I en internationell jämförelse framstår äldreomsorgen i Sverige i en negativ dager:

»Sveriges platta organisationer tycks inte ha gett den fördel som man trott. (...) Faktum är att de hierarkiska organisationsstrukturer som präglar den spanska äldreomsorgen tycks ge bättre förutsättningar för både ett aktivt ledarskap och ett organisationsengagemang som leder till att personalen vill stanna kvar.« (Westerberg & Nordin, 2021, s. 13)

Under pandemin uttalade sig många politiker om att det fanns ett stort behov av nivåhöjning inom äldreomsorgen med betydande tillskott av ekonomiska resurser. Framtiden får utvisa i vilken utsträckning som pandemin blev en »game changer« och i vilken utsträckning denna sektor är redo att möta liknande utmaningar i framtiden. Kanske återgår ledningarna i stora delar av sektorn till det önsketänkande som rådde på många håll före pandemin, där optimistiska framtidsbilder vaggade in beslutsfattare i föreställningen om att ett kommunikativt och entusiasmerande ledarskap som delegerar problemlösningen nedåt i organisationen är ett recept för framgång?

Slutord

Det behöver sägas att det är en utmaning att få centrala beslutsfattare och politiker att satsa de resurser och det långsiktiga arbete som krävs för att uppnå en offentlig sektor med hög tillförlitlighet. Men en offentlig sektor med robusta processer, äkta verksamhetskvalitet och engagerade medarbetare är en premiumprodukt som är väl värd att sträva mot, särskilt med tanke på alla de som är beroende av välfärdens tjänster. Det finns en »trade-off« mellan tillförlitlighet och effektivitet i termer av låga kostnader. Det går i regel inte att maximera båda samtidigt (Hollnagel, 2009). De är konkurrerande värden och kan liknas vid en huskonstruktion; det kan gå att spara på bjälklagets tjocklek och täthet, men förr eller senare blir huset ostadigt, mindre hållbart över tid eller rent av farligt. Konstruktionen behöver vara tillförlitlig.

En fråga i sammanhanget är: Hur ser alternativet ut till att organisera för tillförlitlighet? Är det bättre att hålla fast vid dagens situation, där så många medarbetare saknar motivation, ork, kompetens och förutsättningar att utföra ett gott arbete och där energi går åt till att hantera illa fungerande processer och konsekvenserna av olösta problem? Kanske är många av de satsningar som görs på tillitsbaserad styrning – och andra försök att skapa reformer som inte adresserar förutsättningarna för medarbetare att nå goda resultat – exempel på det moderna arbetslivets förmåga att producera potemkinkulisser som talar om hur ledningar *vill* att det ska vara, i stället för att lyfta fram vad som faktiskt *är*. Att försöka få medarbetare att känna tillit för något som inte är särskilt hållbart och värt att känna tillit för, är det verkligen värdiga arbetsförhållanden inom stora delar av vård- och omsorgssektorn i dag? I många fall behövs omfattande åtgärder för att undvika fortsatt personalflykt.

Andra viktiga frågor för politiker och centrala beslutsfattare att ställa är: Vilken kvalitet i den offentliga sektorn är samhällsmedborgare i Sverige egentligen värda att erhålla? Kan det vara så att snålheten bedrar visheten? Och hur ska den framtida personalförsörjningen i välfärdssektorn kunna säkras utan en mer hållbar och ändamålsenlig organisering? Vilka vill vara de som får alla problem vältrade över sig under förespejlingen att deras organisationsledningar vill visa dem tillit? Det finns behov av rannsakan här – det är dags att inse att välfärdens problem inte går att lösa med visionsdokument baserade på

önsketänkande eller genom minskad styrning. Det som krävs är i stället en utökad och interaktiv styrning.

Kanske går det att införa principer om tillförlitlig organisering gradvis där problemen med låg tillförlitlighet och bristande verksamhetskvalitet är som störst. Allra viktigast kan vara en probleminsikt och en seriös vilja att åtgärda problemen.

8. Välfärdsorganisationer värda att lita på

Efter granskningen av ansatsen tillitsbaserad styrning (kapitel 1), diskussioner om professioner (kapitel 2), styrning (kapitel 3), tillitsskedjor (kapitel 4 och 5), implementering av tillitssatsningar (kapitel 6) och tillförlitlig organisering (kapitel 7) har vi nu kommit till det avslutande kapitlet. Vi diskuterar här möjliga utvecklingslinjer för styrning och ledning av tillförlitliga organisationer för att dessa ska kunna svara upp mot högt ställda krav och förväntningar och upprätthålla en verksamhet av hög kvalitet över tid. Vi sammanfattar även skillnaderna mellan tillitsbaserad styrning och tillförlitlig organisering och ger några avslutande rekommendationer till beslutsfattare inom välfärdssektorn.

Från tillitsbaserad styrning till tillförlitlig organisering

I rapportens inledande kapitel gjordes en kritisk granskning av några centrala grundantaganden för tillitsbaserad styrning och ledning. Vi konstaterade följande:

- › Det är inte med självklarhet bra med hög tillit, utan bara om den är befogad.
- › De problem som kan noteras på sina håll med överdriven kontroll och byråkratisering kan bero på många andra orsaker än brist på tillit.
- › Tillit är ingen styrform, utan ett resultat av god måluppfyllelse och tillförlitlighet utifrån olika intressenters behov.

- › Det går inte att organisera stora och komplexa välfärdsverksamheter utifrån principer för organisering av gemenskaper (det vill säga organisering där tillit ses som den huvudsakliga styrprincipen).
- › Tillit står inte i motsatsställning till kontroll. Tvärtom kan det många gånger behövas kontroll för att vi ska våga känna tillit.
- › Det kan snarare behövas mer standardisering av arbetsprocesser inom offentlig verksamhet än mindre.
- › För mycket styrning är inte ett generellt problem i offentlig sektor. Däremot är ofta styrningens kvalitet ett problem.
- › Kravbilden på operativa chefer är ofta övermäktig och baserad på önsketänkande kring vad dessa skulle kunna hantera och åstadkomma.

Vår övergripande slutsats med koppling till tillitsbaserad styrning och ledning så som den formulerats hittills är att den i liten utsträckning kan användas som vägledning för att skapa långsiktig livskraftig tillit inom välfärdens organisationer. Anledningen är att detta tänkande till stor del baseras på en övertro på effekten av strategisk ledningskommunikation, förväntningar på att personalansvariga chefer ska kunna ställa saker och ting till rätta genom ett gott ledarskap utan att hänsyn tas till vilka förutsättningar chefer och medarbetare har, samt en övertro till professionellt omdöme som lösning på utmaningarna i välfärdssektorn. Vår övertygelse är därför att denna form av tillitsbaserad styrning och ledning successivt kommer att mattas av och försvinna.

Vårt alternativ, tillförlitlig organisering, anser vi vara en betydligt mer framkomlig väg för att skapa och upprätthålla långsiktig tillit i välfärdens organisationer. Detta alternativ (kapitel 7 erbjuder en fördjupning) bygger på en omfattande forskning om organisering, styrning av offentligfinansierad välfärd, chefsarbete, medarbetarskap och arbetsmiljö som vi och andra forskare har bedrivit under decennier. Vi förmedlar ett budskap till politiker och chefer på ledande befattningar kring hur välfärdsorganisationernas problem kan hanteras. Många av välfärdens organisationer har problem med höga sjuktal, hög arbetsbelastning och bristfällig arbetsmiljö, samtidigt som behovet både av att locka nya och behålla befintliga medarbetare på många håll är skriande. Detta dilemma kan endast hanteras genom aktiva insatser från organisationsledningar i dialog med dem som är berörda. I denna rapport har vi tagit oss an detta som en fråga om god organisering som inkluderar

tillräcklig bemanning, etablerade rutiner och störningshantering.

En slutsats i denna rapport är att tillit vare sig är en lämplig eller en hållbar styrsats. Tillit är snarare ett resultat av ändamålsenlig organisering. Med andra ord är tillit ett eftersträvarsvärt mål, snarare än ett medel för att nå framgång. Det går att likna tillit vid en blomstrande sommaräng. För att blommorna ska blomma behövs en lämplig jordmån och sol och vatten. Det räcker inte med att någon formulerar ett mål om att blommorna ska blomma, eller att en inspirerande trädgårdsmästare talar väl till blommorna och kommer med lockrop om att nu är det dags att blomma. Den goda jordmånen, vattnet och näringen kan liknas vid de förutsättningar och rutiner som möjliggör god kvalitet och tillförlitlighet.

Medarbetare ska kunna blomma ut i arbetet, få nyttja och stärka sin kompetens, och utföra sitt arbete utan att känna stress och otillräcklighet. Det är grunden till att vi ska kunna få en välfärdssektor där patienter tillfrisknar, där elever når kunskapsmålen, där elförsörjningen är stabil, där vägarna är trafiksäkra, eller vad det nu är för verksamhet det är fråga om. Utan rimliga förutsättningar och ett målmedvetet utvecklingsarbete stannar mål- och visionsstyrning vid önsketänkande. Ett önsketänkande som inte för något positivt med sig utan kan locka politiker och andra beslutsfattare in i orealistiska förhoppningar. Så låt oss avslutningsvis vända blicken mot jordmånen, mot den *tillförlitliga organisationen*.

Rekommendationer för att skapa och upprätthålla tillförlitliga välfärdsorganisationer

Här formulerar vi fem rekommendationer till politiker och centrala beslutsfattare kring hur en mer tillförlitlig välfärdssektor kan bli till, baserat på rapportens olika kapitel. Det handlar om att utgå från medarbetarnas situation och förutsättningar, att tillsammans med dem i dialog fastslå ett uppdrag och understödja framtagandet av rutiner som går att behärska utan att överbelastning uppstår. För att vara ett stöd i detta arbete behöver chefer och andra ledningsfunktionärer sätta sig in i medarbetarnas vardag och hjälpa till med prioriteringar och resurssättning. Det handlar för chefer och medarbetare om att börja dela värld!

ETT UTVECKLAT MEDARBETARSKAP

Den tillförlitliga organisationen har uppdraget i centrum. Utgångspunkten är det som verksamheten ska åstadkomma och vad olika delar av verksamheten ska bidra med för att det övergripande uppdraget ska klaras av väl. Att bena ut uppdraget kan vara nog så svårt i en samtid där allt fler områden regleras av lagar, riktlinjer och policyer, samtidigt som politiska majoriteter på lokal och regional nivå vill sätta sin prägel på verksamheten.

Närmast uppdraget finns medarbetarna – sjuksköterskor, undersköterskor, läkare, fysioterapeuter, tandsköterskor, barnmorskor och personliga assistenter. Ofta har medarbetarna genomgått långa utbildningar för att bli betrodda med ansvar för sina arbetsuppgifter. Detta ansvar kommer många gånger mer naturligt än ansvaret för uppdraget i sin helhet, för att inte tala om uppdragets plats i en större helhet, exempelvis en specialistklinik som behöver samverka med andra kliniker, eller med en annan huvudman i en sammanhållen vårdkedja.

Att lämna alltför stort inflytande till professionerna och till det professionella omdömet kan innebära att känslan och ansvaret för helheten får stryka på foten. I den tillförlitliga organisationen är det minst lika viktigt att medarbetarna utövar ett utvecklat medarbetarskap, det vill säga att de både besitter den yrkeskompetens som följer av själva yrkesrollen, och en organisatorisk kompetens. Detta var ämnet för kapitel 2. Den organisatoriska kompetensen handlar bland annat om samarbets- och samverkansförmåga, förmåga att ta ansvar, förmåga att ta initiativ och att aktivt förhålla sig till regler och riktlinjer. Det handlar kort och gott om att yrkeskompetensen ska fungera i ett organisatoriskt sammanhang, detta för att tillförlitlighet ofta skapas i arbetsprocesser där olika professionsföreträdare samverkar.

Ett utvecklat medarbetarskap (se kapitel 2) är särskilt betydelsefullt i sammanhang som präglas av en hög grad av komplexitet, vilket utmärker vård- och omsorgsorganisationer. I komplexa miljöer behöver man vara särskilt lyhörd för andras perspektiv och förstå att det sällan finns enkla eller slutgiltiga lösningar på de problem som uppstår. I internationell litteratur förekommer begreppet *connective professionalism*, där professionens förmåga att »koppla upp sig» mot andra aktörer som är viktiga för att uppdraget ska kunna utföras är minst lika viktig som det specifika ansvaret för specifika arbetsuppgifter.

CHEFER OCH MEDARBETARE SOM OMSLUTS AV GODA ORGANISATORISKA FÖRUTSÄTTNINGAR

Över medarbetarna finns första linjens chefer med verksamhets-, budget- och personalansvar. Deras vardag är i dag så splittrad och full av arbetsuppgifter att det är svårt att se hur de därtill ska kunna vara coachande, transformativa, etiska, tjänande och ... ja, önskelistan är lång. Och orealistisk. I den tillförlitliga organisationen råder en kultur som välkomnar kritiska röster och en problematiserande hållning. Där är fokuset inställt på att skapa och upprätthålla rutiner som kan frigöra tid och kraft för att hantera störningar och arbeta med utveckling av arbetsplatsen.

Vardagen för medarbetare behöver vara någorlunda stabil och hanterbar. Ett fokus på vardagens rutiner är något helt annorlunda än ett fokus på att skapa en kultur som ska krystas fram av positivt laddade värdeord och vackra visioner om framtiden. I den tillförlitliga organisationen är det viktigt att prata om arbetsvillkoren i verksamheten. I den tillförlitliga organisationen omsluts både medarbetare och chefer av hanterbara organisatoriska förutsättningar såsom beskrivits i kapitel 5 och 6. Med organisatoriska förutsättningar avser vi exempelvis arbetsgruppernas storlek – det vill säga hur många medarbetare cheferna ansvarar för, förutsättningarna för kommunikation i linjen och stödfunktionernas roll och arbetssätt i organisationen.

Chefer kan bli mer eller mindre väl avlastade i vardagen av stödfunktioner som personalhandläggare, controllers och IT-support. Risken med en välfärd som kräver en alltmer omfattande byråkrati är att diverse chefer och specialister ägnar sig åt att uppfylla externa krav och trycker ut allehanda administrativa uppgifter i linjen, till första linjens chefer och medarbetare. I den tillförlitliga organisationen erbjuder stödfunktionerna handfast hjälp och stöd som avlastar cheferna i deras arbete. Det kan också handla om att jobba in riktlinjer och regler i de vardagliga arbetsprocesserna och att göra medarbetare förtrogna med nya arbetssätt genom personalutbildning. Med välfungerade IT-system kan också regler och riktlinjer jobbas in utan att arbetsbelastningen för välfärdens medarbetare ökar.

Välfärdens chefer måste således få *realistiska* arbetsbeskrivningar och arbetsförutsättningar. Vi argumenterar även för mer kollektiva modeller av ledarskap där cheferna tillsammans med medarbetarna leder verksamheten framåt med hjälp av gruppens kunskaper och förmågor

och med gemensamma ansträngningar, ett delaktighetsorienterat ledarskap som erkänner det faktum att chefer inte har all kunskap och alla svar utan är en person som kämpar med att få tiden att räcka till och hänga med i ständigt pågående förändringar. Lagar, regler och riktlinjer behöver självklart följas, samtidigt som det också behöver finnas ett mått av autonomi/handlingsutrymme för medarbetare som individer och/eller som medlemmar av ett arbetslag.

HÖGRE CHEFER OCH STABER MED ÖRAT MOT RÄLSEN

Välfärdens organisationer består många gånger av flera lager av mellanchefer; alltså chefer över chefer. Förvaltningar är ofta funktionellt eller geografiskt indelade med exempelvis verksamhets-, sektors-, klinik- och områdeschefer mellan första linjens chefer och förvaltningschefer och direktörer. Stödfunktioner kan finnas i en egen linjeorganisation, med exempelvis utvecklingschef, ekonomidirektör och säkerhetschef som högsta chef, eller vara mer integrerade med kärnverksamheten.

Oavsett organisering så är det av yttersta vikt att funktionerna i detta »strategiska rum« – som både har stort samröre med de beslutande organen, det vill säga med organisationens politiska nivåer, och med chefer och stödfunktioner längre ned i organisationen – arbetar på ett sätt som hjälper och inte stjälper kärnverksamheten. Dessa funktioner måste ha ett öra mot rälser för att kunna bedöma om och i så fall när det är läge att närma sig verksamheterna med exempelvis omorganisationer, nya metoder och projekt. De måste också vara rimligt samordnade för att inte överbelasta kärnverksamheten med överlappande eller rent av motsägelsefulla initiativ.

Mindre lokala eller regionala partier och oklara majoritetsförhållanden kan via kohandel och politiska kompromisser leda till målträngsel och kortsiktighet i den politiska styrningen. I sådana lägen är det särskilt viktigt att förvaltningsledning och stabsfunktioner gör vad de kan för att skydda verksamheterna från otydlighet och överbelastning, både i dialogen med politiken – via exempelvis tjänsteutlåtanden och beredningsprocesser – och i dialog med verksamheten genom att exempelvis stötta chefer på lägre nivåer att prioritera.

POLITIKER SOM STÅR FÖR RESURSER OCH PRIORITERINGAR SAMT KOMBINERAR ANSVARSUTKRÄVANDE MED FÖRTROENDE

Över linjeorganisationen finns den strategiska ledningen, hit räknas styrande politiker. För att kunna säkerställa att förvaltningen gör rätt saker kan den strategiska ledningen styra antingen med hjälp av regler och processer, mål och resultat, eller kompetens. Detta tydliggörs i kapitel 3. Styrning av processer kräver centralisering och lämnar föga utrymme för lokalt ansvariga att utifrån rådande omständigheter fatta de beslut som krävs. Styrning med mål och resultat förutsätter att målen och resultatkraven har en relevant styreffekt. Styrning utifrån kompetens förutsätter att det som kan benämnas »centraliserade« enheter agerar för helhetens bästa, vilket dessvärre sällan är fallet.

I den tillförlitliga organisationen utgår styrningen från vad som ska åstadkommas i verksamheten, alltså från uppdraget. Oavsett etikett så måste den strategiska ledningen ha förmåga att utkräva ansvar för vad som åstadkommits, detta är och kommer att förbli en central aspekt av god styrning. Ambitionerna för välfärden måste hela tiden anpassas efter tillgängliga resurser och politiker måste stå för vissa prioriteringar. Om ambitionerna med välfärden inte anpassas efter de resurser som står till buds hamnar chefer och anställda längre ned i linjen i kläm.

MEDARBETARE, CHEFER OCH POLITIKER I UPPDRAGSDIALOG

En offentlig verksamhet består av olika organisatoriska nivåer med tillhörande stödfunktioner och staber; politik, förvaltningsledning, operativa chefer och medarbetare. Om dialogen sviktar i någon av länkarna i denna kedja så uppstår lätt misstro nedåt eller uppåt i organisationen som försvårar en effektiv och ändamålsenlig verksamhetsutövning, såsom beskrivits mer utförligt i kapitel 4. En välfungerande vertikal kommunikation om uppdrag i förhållande till tillgängliga medel är grunden för att skapa tillförlitliga organisationer. Chefer som är verksamhetsnära och medarbetare med expertkunskaper behöver ges ett inflytande i rollen som brygga mellan ett verksamhetsperspektiv och ett strategiskt ledningsperspektiv, i stället för att som nu många gånger bli klämda mellan motstridiga förväntningar. Men för att ett sådant inflytande ska bli verklighet behöver det finnas »luft i systemet«, det måste med andra ord finnas tid för verksamhetsutveckling för de som utför själva kärnuppgifterna. Och det kostar pengar, åtminstone innan nya och effektiva verksamhetsrutiner är etablerade.

En väl utvecklad dialog mellan central och lokal ledning och mellan lokal ledning och medarbetare bygger successivt upp förståelse för varandras perspektiv. Centrum för denna dialog måste vara uppdraget. Vi har kallat detta för att organisationen »delar värld«, det vill säga att de funktioner som har en roll att spela för att uppdraget ska kunna genomföras har en gemensam förståelse av uppdraget och villkoren för detta. I kapitel 5 fördjupades detta resonemang. Vi menar att förutsättningarna för att dela värld skapas genom organisering: hur ofta man möts, under vilka former man möts och vad man pratar om när man möts. Utan förståelse för varandras intentioner, perspektiv och roller i förhållande till uppdraget kan tillit inte gro. Detta var ämnet för kapitel 6.

SUMMERING – ÅTTA ARGUMENT OM TILLIT OCH TILLFÖRLITLIGHET

För att åskådliggöra och sammanfatta det perspektiv på organisering som har lyfts fram i denna rapport och hur det skiljer sig från hur tillitsbaserad styrning har utformats, presenteras avslutningsvis en tabell bestående av åtta särdrag och skillnader mellan synsätten (se tabell 8.1). Dessa bygger på de åtta argument som presenterades i rapportens inledande sammanfattning och som har blivit vidareutvecklade med hjälp av rapportens övriga delar.

Tabell 8.1 Summering av skillnader i förhållningssätt mellan tillitsbaserad styrning och tillförlitlig organisering.

	Tillitsbaserad styrning	Tillförlitlig organisering
Förekomst och behov av tillit i välfärdssektorn	Det råder brist på tillit i välfärdssektorn.	Ingen generell brist på tillit råder i välfärdssektorn, däremot råder det brist på tillförlitlighet.
Värdet av tillit	Tillit är något mycket positivt och bör därför generellt ökas på olika nivåer i välfärdssektorn.	Tillit är viktigt och något som är positivt om den står i proportion till och bygger på tillförlitlighet.
Möjligheten att styra med tillit	Det går att använda tillit som en ansats och medel i styrningen.	Tillit bör mer ses som ett resultat av organisering och aktörers interaktion, inte som något en ledare kan ha stor kontroll över.
Behovet av styrning	Styrningen bör minskas och professioner bör ges mer fria tyglar.	Det finns behov av en nära och interaktiv styrning mellan ledning och operativa enheter.
Förhållandet mellan tillit och kontroll	Kontroll bör minska för att tillit ska kunna öka.	Kontroll behövs, också för att skapa och vidmakthålla tillit.
Behov av standardisering	Standardiseringen behöver minskas för att ge professioner ett ökat handlingsutrymme.	Goda och väletablerade standarder behövs för att nå tillförlitlighet och hållbara arbetsförhållanden.
Ledarskapets betydelse	Ledare är viktiga och har en stor förmåga att styra och kommunicera och skapa önskade tillstånd.	Ledare är viktiga men har en begränsad förmåga att skapa önskade tillstånd genom sitt sätt att vara, det behöver därför byggas tillförlitliga system som inte är så beroende av enstaka personer.
Huvudsakliga metoder för att bygga tillit	Ledarskap, kultur och indirekt styrning.	Genomarbetade rutiner samt uppföljning och utveckling genom verksamhetsfokuserad dialog.

Slutord

Vi som står bakom denna rapport är kritiska till att tillit ska etableras som en övergripande styrfilosofi inom offentlig sektor. Genom att visa på ett alternativ sätt att bygga tillit genom arbete med att skapa tillförlitlighet – ett begrepp som bokstavligen betyder »till för att lita på« – erbjuder vi ett stöd för de politiker och tjänstepersoner som är nyfikna på hur de kan främja tillit i sina organisationer.

Vi menar att det är klokt att börja med att titta på hur organisationen är beskaffad och vad som är uppdraget och utifrån detta bedriva ett arbete som utvecklar och etablerar den tillförlitliga organisationen. En god start på arbetet mot tillförlitlighet är att börja kartlägga hur tillförlitliga olika verksamheter är. Finns det adekvat bemanning? Vet medarbetarna hur de ska utföra sina arbetsuppgifter? Kan de stödja sig mot etablerade rutiner för att klara vardagen utan att förslitning uppstår? Delar de strategiska och operativa nivåerna värld när det kommer till att balansera mål mot medel? Undersök även om det finns rutiner för att hantera kvalitetsbrister och om det råder en hjälpsam anda på arbetsplatsen. Dumpa inte bara ansvar och dilemman nedåt i organisationen utan visa en genuin vilja att stödja medarbetare på arbetsplatserna i deras arbete. Vi förespråkar att tilliten bör vara hög, men att den ska byggas på en konkret och tydlig grund av välutvecklade rutiner och arbetsprocesser. Medarbetares omdömesförmåga är i detta perspektiv viktig, inte minst kopplat till förmågan att hantera ovanliga och oförutsägbara situationer och för utveckling av rutiner. Medarbetares omdömesförmåga kan också utnyttjas för att identifiera kvalitetsbrister och risker i verksamheten.

Att arbeta i välfärdssektorn är krävande och underlättas inte av organisationsledningars önsketänkande. Tillförlitlighet byggs av robusta rutiner och utan sådana falnar medarbetares engagemang och eldsjälars hjältedåd efter en inledande våg av entusiasm. Låt därför hanteringen av medarbetares vardag stå i förgrunden i ledningsarbetet – vad kan göras för att stödja denna vardag? Om vi med denna skrift på något eller några sätt kan bidra till organiseringspraktiker i denna riktning så är vi nöjda. Vi hoppas på ett långsiktigt och uthålligt arbete på alla nivåer i syfte att utveckla välfärdsorganisationer som är bättre rustade för att klara de många gånger svårartade problem som finns, och som i handling kan visa att de är värda att lita på!

Referenser

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Ackroyd, S., Hughes, J. A. & Soothill, K. (1989). Public sector services and their management, *Journal of Management Studies* 26(6), 603–619.
- Aiken, L. H., Sermeus, W., Van den Heede, K., Sloane, D. M., Busse, R., McKee, M., ... & Kutney-Lee, A. (2012). Patient safety, satisfaction, and quality of hospital care: cross sectional surveys of nurses and patients in 12 countries in Europe and the United States, *British Management Journal*, 344.
- Almqvist, R. (2004). *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Alvehus, J. & Andersson, T. (2018). A new professional landscape: entangled institutional logics in two Swedish welfare professions, *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(3), 91–109.
- Alvesson, M. (2013). *The triumph of emptiness: Consumption, higher education, and work organization*. OUP Oxford.
- Alvesson, M. (2017). Praktik och resultat måste få plats i offentlig sektor. I: Syssner, J., S. Häggroth & U. Ramberg (red.), *Att äga framtiden: perspektiv på kommunal utveckling*. Linköping University Electronic Press.
- Alvesson, M. & Blom, M. (2022). The hegemonic ambiguity of big concepts in organization studies, *Human Relations*, 75(1), 58–86.
- Alvesson, M., Blom, M. & Jansson, A. (2021). *Värdet av värdegrunder*. Stockholm: Fri tanke.

- Andersson, T. (2013). Förutsättningar för förbättringsarbete i vården. I: Eriksson, N., K-M. Holgers & T. Müllern. *Att utveckla vården – Om erfarenheter av kvalitet, verksamhetsutveckling och förbättringsarbete*, s. 121–142. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, T. (2016). Att leda genom medarbetarskap, *Organisation & Samhälle*, 2, 44–47.
- Andersson, T. (2022). If it is complex, let it be complex – Dealing with institutional complexity in hospitals. Comment on »Dual agency in hospitals: What strategies do managers and physicians apply to reconcile dilemmas between clinical and economic considerations?«, *International Journal of Health Policy and Management*. doi: 10.34172/IJHPM.2022.6922
- Andersson, T., Crevani, L., Eriksson-Zetterquist, U. & Tengblad, S. (2020). *Chefskap, ledarskap och medarbetarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, T. & Gadolin, C. (2020). Understanding institutional work through social interaction in highly institutionalized settings: lessons from public healthcare organizations, *Scandinavian Journal of Management*, 36(2): 101107.
- Andersson, T. & Liff, R. (2012). Multiprofessional cooperation and accountability pressures: Consequences of a post-new public management concept in a new public management context, *Public Management Review*, 14(6), 835–855.
- Andersson, T. & Liff, R. (2018). Co-optation as a response to competing institutional logics: professionals and managers in healthcare, *Journal of Professions and Organization*, 5(2), 71–87.
- Andersson, T., Liff, R. & Tengblad, S. (2011). *Ledarskap och medarbetarskap inom vård- och omsorgsarbete: En studie inom barn- och ungdomspsykiatrien*. Västra Götalandsregionens Rapportserie.
- Andersson, T., Stockhult, H. & Tengblad, S. (2021). Strategies for co-worksip retention, *Human Resource Development International*, 24(4), 425–445.
- Andersson, T. & Tengblad, S. (2009) Medledarskap: Ledarskap som kollektiv initiativförmåga. I: Jönsson, S. & L. Strannegård (red.), *Ledarskapsboken*, s. 245–268. Malmö: Liber.
- Andersson, T. & Tengblad, S. (2015). Medledarskap: Ledarskap som kollektiv initiativförmåga. I: Jönsson, S. & L. Strannegård (red.), *Ledarskapsboken*. (2 uppl.) s. 248–272. Stockholm: Liber.

- Anteby, M., Chan, C. K. & DiBenigno, J. (2016). Three lenses on occupations and professions in organizations: Becoming, doing, and relating, *Academy of Management Annals*, 10(1), 183–244.
- Arman, R., Dellve, L., Wikström, E. W. A. & Törnström, L. (2009). What health care managers do: applying Mintzberg's structured observation method, *Journal of Nursing Management*, 17(6), 718–729.
- Aronsson, G. (2020). Tillit. I: Aronsson, G., E. Berntson, L. Björk, M. Bolin & L. Corin (red.), *Att synliggöra och motverka ojämställdhet i arbetslivet. En vänbok till Annika Härenstam*, s. 21–27. Helsingborg: Komlitt förlag.
- Aronsson, G., Ishäll, L., Göransson, S., Lindfors, P., Nylén, E. C. & Sverke, M. (2015). Arbetsuppgifter och återhämtning i välfärdstjänstearbete, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 21(2), 7–25.
- Astvik, W., Larsson, R. & Welanders, J. (2020). Arbetsmiljön i tillitsbaserad styrning och ledning – exempel från socialtjänsten, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 26, 25–46.
- Astvik, W., Melin, M. & Allvin, M. (2014). Survival strategies in social work: A study of how coping strategies affect service quality, professionalism and employee health, *Nordic Social Work Research*, 4(1), 52–66. doi:10.1080/2156857X.2013.801879
- Barley, S. R. & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution, *Organization Studies*, 18(1), 93–117.
- Baştuğ, G., Pala, A., Kumartaşlı, M., Günel, I. & Mehdi Duyan, M. (2016). Investigation of the Relationship between Organizational Trust and Organizational Commitment, *Universal Journal of Educational Research*, 4(6), 1418–1425.
- Bejerot, E. & Hasselbladh, H. (2013). Forms of intervention in public sector organizations: Generic traits in public sector reforms, *Organization Studies*, 34(9), 1357–1380.
- Bejerot, E., Kankkunen, T. F. & Hasselbladh, H. (2015). Två decennier av new public management: arbetsmiljön i skola och sjukvård, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 21(3), 23–41.
- Bentzen, T. Ø. (2019). The birdcage is open, but will the bird fly? How interactional and institutional trust interplay in public organisations, *Journal of Trust Research*, 9(2), 185–202.

- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. London: Allen Lane.
- Bergman, C., Dellve, L. & Skagert, K. (2016). Exploring communication processes in workplace meetings: A mixed methods study in a Swedish healthcare organization, *Work*, 54(3), 533–541.
- Berntson, E., Wallin, L. & Härenstam, A. (2012). Typical situations for managers in the Swedish public sector: Cluster analysis of working conditions using the job demands-resources model, *International Public Management Journal*, 15(1), 100–130.
- Bhattacharjee, A., Bäck, M. A. & Dellve, L. (2022). Entrepreneurial resourcefulness and constraints in the development of eldercare services: Learning from organizations in mature and emerging institutional contexts, *Journal of Asia Entrepreneurship and Sustainability*, 18(1), 3–40.
- Björk, L. & Härenstam, A. (2016). Differences in organizational preconditions for managers in genderized municipal services, *Scandinavian Journal of Management*, 32(4), 209–219.
- Björk, L., Szücs, S. & Härenstam, A. (2014). Measuring capacity to perform across local government services – managers’ perceptions, *International Journal of Public Sector Management*, 27(1), 26–38.
- Blom, M. & Alvesson, M. (2015). All-inclusive and all good: The hegemonic ambiguity of leadership, *Scandinavian Journal of Management*, 31(4), 480–492.
- Bolin, M. & Härenstam, A. (2008). An empirical study of bureaucratic and post-bureaucratic characteristics in 90 workplaces, *Economic and Industrial Democracy*, 29(4), 541–564.
- Bolman, L. G. & Deal, E. D. (2012). *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. (4 uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Bornemark, J. (2020). *Horisonten finns alltid kvar: Om det bortglömda omdömet*. Stockholm: Volante.
- Bouckaert, G. (2012). Trust and Public Administration, *Administration*, 60(1), 91–115.
- Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk*. (2 uppl.) (Samtal om tillit i styrning). Tillitsdelegationen.

- Bringselius, L. (2018). Vad är tillitsbaserad styrning och ledning? I: *Styra och leda med tillit – forskning och praktik* (SOU 2018: 38), s. 61–83.
- Bringselius, L. (2021a). *Tillitsbaserat ledarskap – från pinnräknande till samskapande*. Helsingborg: Komlitt förlag.
- Bringselius, L. (red.) (2021b). *Tillit och omdöme*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B., Johansson, B. & Kastberg Weichselberger, G., under medverkan av Ann Stokland och Ann-Marie Schaffrath (2021). Godkänt men med förbehåll – Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 167.
- Brorström, B. & Löfström, M. (2021). *Kommuner och regioner för en fungerande offentlig verksamhet i vardag och i kris*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 174.
- Brorström, B. & Nilsson, V. (2021). *Struktur, improvisation och gott omdöme – Härryda kommuns hantering av konsekvenserna av coronapandemin*. Göteborg: KFI U-rapport 110.
- Brunsson, N. (2011). Politisering och företagisering – institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld. I: Lind, R. & A. Ivarsson Westerberg, *Ledning av företag och förvaltningar*, s. 231–259. Stockholm: SNS Förlag.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: HarperCollins.
- Cacciatori, E. & Jacobides, M. G. (2005). The Dynamic Limits of Specialization: Vertical Integration Reconsidered, *Organization Studies*, 26(12), 1851–1883.
- Charmaz K. (2006). *Constructing Grounded Theory: A practical guide through qualitative analysis*. (11uppl.) SAGE publications.
- Choi, Y. (2016). The impact of social capital on employee's knowledge sharing behavior: An empirical analysis of US federal agencies, *Public Performance & Management Review*, 39(2), 381–405. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1108795>
- Colquitt, J. A. & Rodell, J. (2011). Justice, trust, and trustworthiness: A longitudinal analysis integrating three theoretical perspectives, *Academy of Management Journal*, 54(6), 1183–1206. <https://doi.org/10.5465/amj.2007.0572>

- Cook, J. & Wall, T. (1980). New work attitude measures of trust, organizational commitment and personal need non-fulfilment, *Journal of Occupational Psychology*, 53, s. 39–52.
- Corin, L. & Babapour Chafi, M. (2022). *Betydelsen av antalet medarbetare per chef. En kunskapssammanställning*. Institutet för stressmedicin, Västra Götalandsregionen.
- Corin, L. & Björk, L. (2017). *Chefers organisatoriska förutsättningar i kommunerna*. Stockholm: SNS.
- Cregård, A. (2020). Municipal technostucture: reacting to team development education from above, *Public Money & Management*, 42(8), 616–626.
- Cregård, A., Berntson, E. & Tengblad, S. (2018). *Att leda i en komplex organisation: Utmaningar och nya perspektiv för chefer i offentlig verksamhet*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Dellve, L. (2021). Distribuerat ledarskap som ger utrymme för omdöme. I: Bringselius, L. *Tillit och omdöme: Perspektiv på tillitsbaserad styrning*, s. 145–173. Lund: Studentlitteratur.
- Dellve, L., Andreasson, J., Eriksson, A., Strömgren, M. & Williamsson, A. (2016). *Nyorientering av svensk sjukvård: Verksamhetstjänande implementeringslogiker bygger mer hållbart engagemang och utveckling – i praktiken*, 2016:1, STH, KTH.
- Dellve, L. & Jendebj, M. K. (2022). Managerial silence in eldercare: Conditions and importance for first line managers improvement work during Covid-19. *INQUIRY: The Journal of Health Care Organization, Provision, and Financing*, 59. 00469580221107052.
- Dellve, L., Strömgren, M., Williamsson, A., Holden, R. J. & Eriksson, A. (2018). Health care clinicians' engagement in organizational redesign of care processes: The importance of work and organizational conditions, *Applied Ergonomics*, 68, s. 249–257.
- Dellve, L. & Wikström, E. (2018). Att räkna eller räknas: öppen, tillits- och värdebaserad styrning på strategiska och operativa nivåer. I: Cregård, A., E. Berntsson & S. Tengblad (red.), *Att leda i en komplex organisation: utmaningar och nya perspektiv för chefer i offentlig verksamhet*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Dellve, L. & Williamsson, A. (2022). Development work in Swedish eldercare: Resources for trustworthy, integrated managerial work during the COVID-19 pandemic. *Frontiers in Public Health*, 1949 (open access).

- Dietrich, P. E. (2022). Fra samskapt styring i Danmark til tillitsreform i Norge. Framsikt: <https://framsikt.no/fra-samskapt-styring-i-danmark-til-tillitsreform-i-norge/>
- Dirks, K. T. & Ferrin, D. L. (2001). The role of trust in organizational settings, *Organization Science*, 12(4), 450–467.
- DN Debatt (2013). Velfärdens yrken måste få sin frihet och status åter. DN Debatt 2013-11-15.
- DN Debatt (2022). Bristerna i välfärdssektorn har blivit en kronisk sjukdom. DN Debatt 2022-04-28.
- EFILWC (2009). *Management practices and sustainable organizational performance*. Dublin, Ireland: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Ek, E. (2012). *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.
- Ek, E. & Johansson, V. (2019). Ledarskapsideal i förändring – det finns inga ledare utan styrsystem. I: Bergström, T. & N. Eklund, *Ett annorlunda ledarskap – Chef i politiskt styrd verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Eliason, M. (2011). *Undersköterskor och sjukvårdsbiträden i kristider*. IFAU, Rapport 2011:3.
- Eriksson, E., Andersson, T., Hellström, A., Gadolin, C. & Lifvergren, S. (2020). Collaborative public management: coordinated value propositions among public service organizations, *Public Management Review*, 22(6), 791–812.
- Eriksson, A., Holden, R. J., Williamsson, A. & Dellve, L. (2016). A case study of three Swedish hospital's strategies for implementing Lean production, *Nordic Journal of Working Life studies*. 6(1), 105–131.
- Evetts, J. (2009). New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), 247–266.
- Forsberg, T. & Härenstam, A. (2022). Shaping Management in Gendered Work. A Comparative Study in the Swedish Public Sector, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 26(2), 89–112.

- Forsberg Kankkunen, T., Bejerot, E., Björk, L. & Härenstam, A. (2014). *New Public Management i kommunal praktik: En studie om chefers möjlighet att hantera styrning inom verksamheterna Vatten, Gymnasium och Äldreomsorg*. Institutet för stressmedicin, Västra Götalandsregionen.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrations-samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Fred, M., Forsell, R. & Hall, P. (2013). Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie av Malmö stads projektverksamheter, *Kommunal ekonomi och politik*, 17(2), 37–59.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism – The Third Logic*. Polity Press, Cambridge.
- Frick, K. & Johansson, U. (2013). *Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen. En analys av svenska fallstudier. Kunskapssammanställning*. Arbetsmiljöverket, Rapport 2013:11.
- Förtroendebarmetern 2021. SIFO Kantar och Mediaakademin. https://medicakademin.se/wp-content/uploads/2021/03/Presentation_fortroendebarmetern_2021-I.pdf
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gilbert, J. A. & Tang, T. L-P. (1998). An Examination of Organizational Trust Antecedents, *Public Personnel Management*, 27(3), 321–328.
- Gillberg, G. & Dellve, L. (2019). *Mot en visare äldreomsorg*. Göteborgs universitet. Gothenburg Studies in Work Sciences 2019:17.
- Grafström, M., Göthberg, P. & Windell, K. (2010). *Ansvar*. Malmö: Liber.
- Greenleaf, R. K. (2002). *Servant leadership: A journey into the nature of legitimate power and greatness*. Paulist Press.
- Gronn, P. (2008). The future of distributed leadership, *Journal of Educational Administration*, 46(2), 141–158.
- Gunnarsdóttir, S., Edwards, K. & Dellve, L. (2018). Improving Health Care Organizations Through Servant Leadership. I: van Dierendonck, D. & K. Patterson (red.), *Practicing Servant Leadership. Developments in Implementation*, s. 249–273. Palgrave Macmillan, Cham.

- Güçer, E. & Demirdag, S. A. (2014). Organizational Trust and Job Satisfaction: A Study on Hotels, *Business Management Dynamics*, 4(1), 12–28.
- Hall, P. (2021). Organisation. Tillit och dimensionering av personalgrupper. I: Bringselius, L. (red.), *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning*, s. 199–229. Lund: Studentlitteratur.
- Hasselbladh, H., Bejerot, E. & Gustafsson, R. Å. (2008). *Bortom New Public Management: institutionell transformation i svensk sjukvård*. Academia adacta.
- Hasselgren, C. & Dellve, L. (2022, kommande). Organizational resources to support user involvement and safety in Swedish eldercare: A cross-sectional study using structural equation modelling.
- Hasselgren, C., Dellve, L. & Gillberg, G. (2021). Conditions for distributed leadership practices among managers in elder- and disability care organizations: A structural equation modeling approach, *International Journal of Nursing Studies Advances*, 3, 100049.
- Hollnagel, E. (2009). *The ETTO principle Efficiency-thoroughness trade-off*. Farnham, Surrey, UK: Ashgate.
- Hollnagel, E., Paries, J., David D. W. & Wreathall, J. (red.) (2011). *Resilience Engineering in Practice*. Farnham, Surrey, UK: Ashgate.
- Holmberg, I. (2003). Var finns ledarskapet i offentlig sektor? I: Holmberg, I. & R. Henning (red.), *Offentligt ledarskap – om förändring, förnyelse och nya ledarideal*, s. 7–31. Lund: Studentlitteratur.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Håkansson, H. (2022). Contradictions of ordered trust. Trust-based work and conflicting logics within municipal care, *Nordic Journal of Working-Life Studies*, 12(3), 3–22.
- Håkansson, H. & Dellve, L. (2019). *Medarbetardrivna brukarriktade innovationer i omsorgsarbetet? Förutsättningar och hinder i implementering av satsning för ökad delaktighet bland medarbetare*. Gothenburg Studies in Work Sciences, 2019:19.
- Hällstén, F. & Tengblad, S. (2006). *Medarbetarskap i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.

- Härenstam, A., Berntson, B., Björk, L. & Fältén, R. (pågående). Measuring trust in public sector organizations.
- Härenstam, A., Björk, L. & Corin, L. (pågående). Chains of trust in public sector organizations and the significance for work unit performance and turnover intention.
- Inspektionen för vård och omsorg (2021). *Förutsättningar för god vård och behandling på SÄBO saknas och leder till brister*. Stockholm.
- Ivarsson Westerberg, A. (2004). *Papperspolisen: den ökande administrationen i moderna organisationer*. Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm.
- Jansson, A., Blom, M. & Alvesson, M. (2021). *Värdet av värdegrunder*. Stockholm: Fri Tanke.
- Johansson, V. & Theodorsson, A. (2019). *Arbetsmiljöarbete i politikstyrda och könssegregerade organisationer*. Kapitel 4 i Arbetsmiljö och ohälsa i ett genusperspektiv. Uppdragsforskning med relevans för tillsynsverksamheten. Rapport 2019:7, Arbetsmiljöverket.
- Kankkunen, T. F. (2014). Access to networks in genderized contexts: the construction of hierarchical networks and inequalities in feminized, caring and masculinized, technical occupations, *Gender, Work & Organization*, 21(4), 340–352.
- Kanon, M. & Andersson, T. (2022, kommande). Connective professionalism – what is new? How and why cross-sector strategists work to develop increased connectivity in Swedish public sector organizations, *Journal of Professions and Organization*.
- Karlton, A., Sanne, J. M., Aase, K., Anderson, J. E., Fernandes, A., Fulop, N. J., ... & Andersson-Gare, B. (2020). Knowledge management infrastructure to support quality improvement: a qualitative study of maternity services in four European hospitals, *Health Policy*, 124(2), s. 205–215.
- Kayes, D. C. (2015). *Organizational resilience: How learning sustains organizations in crisis, disaster, and breakdown*. Oxford: Oxford University Press.
- Khalil, E. L. (1994). Trust. I: Hodgson, Geoffrey M., W. J. Samuels & M. R. Tool, *Institutional and Evolutionary Economics*, s. 339–346. Aldershot: Edvard Elgar.

- Kim, S. (2018). Public Service Motivation, Organizational Social Capital, and Knowledge sharing in the Korean Public Sector, *Public Performance & Management Review*, 41(1), 130–151.
- Kira, M., van Eijnatten, F. M. & Balkin, D. B. (2010). Crafting sustainable work: development of personal resources, *Journal of Organizational Change Management*, 23(5), 616–632.
- Kroeger, F. (2013). How is trust institutionalized? Understanding collective and long-term trust orientations. I: Bachmann, R. & A. Zaheer (red.), *Handbook of Advances in Trust Research*, s. 261–282. Edward Elgar Publishing Limited.
- Kroeger, F. (2017). Facework: creating trust in systems, institutions and organisations, *Cambridge Journal of Economics*, 41, s. 487–514.
- Landstingsförbundet (2002). Svensk hälso- och sjukvård under 1990-talet. <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7188-713-X.pdf>. Hämtad: 2020-05-23.
- Larson, M. S. (1977). *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. University of California Press, Berkeley, CA.
- Larsson, G. & Eid, J. (2012). An idea paper on leadership theory integration, *Management Research Review*, 35(3/4), 177–191.
- Liff, R. & Andersson, T. (2011). Integrating or disintegrating effects of customised care – The role of professions beyond NPM, *Journal of Health Organization and Management*, 25(6), 658–676.
- Lima, M. S., Michel, J. W. & Caetano, A. (2013). Clarifying the importance of trust in organizations as a component of effective work relationships, *Journal of Applied Social Psychology*, 43, s. 418–427.
- Lindgren, L. (2006). *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lornudd, C., Stenfors, T., Hasson, H., Frykman, M., Sundberg, C. J. & Schwarz, U. (2020). A Piece of the Boardroom Pie – An Interview Study Exploring What Drives Swedish Corporate Boards' Engagement in Occupational Health and Safety, *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 62(6), 389–397.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. New York: John Wiley.
- Luhmann, N., Baecker, D. & Gilgen, P. (2013). *Introduction to systems theory*. Cambridge: Polity.
- Lundberg Rodin, M. (2010). *Chefer i korstryck: att hantera krav i politiskt styrda organisationer*. Doktorsavhandling, Högskolan i Borås.

- Mayer, R., Davis, J. & Schoorman F. (1995). An integrative model of organizational trust, *Academy of Management Review*, 20(3), 709–734.
- McEvily, B. & Tortoriello, M. (2011). Measuring trust in organizational research: Review and recommendations, *Journal of Trust Research*, 1(1), 23–63.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design, *Management Science*, 26(3), 322–341.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (2017). *Managing the myths of health care: bridging the separations between care, cure, control, and community*. Oakland: Berrett-Koehler Publishers.
- Mishra, A. & Mishra, K. (2013). The research on trust in leadership: The need for context, *Journal of Trust Research*, 3(1), 59–69.
- Nielsen, K. & Randall, R. (2013). Opening the black box: Presenting a model for evaluating organizational-level interventions, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 22(5), 601–617.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (new) forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts, *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187–206.
- Noordegraaf, M. (2020). Protective or connective professionalism? How connected professionals can (still) act as autonomous and authoritative experts, *Journal of Professions and Organization*, 7(2), 205–223.
- Noordegraaf, M., Van Der Steen, M. & Van Twist, M. (2014). Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other (organizational) professionals, *Public Administration*, 92(1), 21–38.
- Nooteboom, B. (2002). *Trust – forms, foundations, function, failures and figures*. Cheltenham: Edward Elgar.
- North, D. C. (1991). Institutions, ideology, and economic performance, *Cato Journal*, 11, s. 477.
- North, D. C. (2010). *Understanding the Process of Economic Change*. Routledge.

- Northouse, P. G. (2021). *Leadership: Theory and practice*. Sage publications.
- Nyhan, R. & Marlowe, J. R. (1997). Development and psychometric properties of the organizational trust inventory, *Evaluation Review*, 21(5) 614–635.
- Näslund, L. (2018). Förtroende och tillit – vad är det? *Organisation & Samhälle*, 2, s. 18–23.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Co.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ouchi, W. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, *Management Science*, 25(9), 833–848.
- Oudhuis, M. & Tengblad, S. (2018). BP and Deepwater Horizon: A catastrophe from a resilience perspective. I: Tengblad, S. & M. Oudhuis (red.), *The Resilience Framework: Organizing for Sustained Viability*, s. 71–87. Singapore: Springer.
- Paulsen, R. (2015). *Vi bara lyder: en berättelse om Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1994). What works in evaluation research? *The British Journal of Criminology*, 34(3), 291–306.
- Pistone, I., Andersson, T. & Sager, M. (2022, kommande). We need to talk about knowledge! Rethinking managing and evidence-basing in welfare, *Scandinavian Journal of Public Administration*.
- Pollitt, C. (2009). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget? *Public Administration*, 87(2), 198–218.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Raelin, J. A. (2016). Imagine there are no leaders: Reframing leadership as collaborative agency, *Leadership*, 12(2), 131–158.
- Regnö K. (2016). *Chefer, kontrollspann och dess konsekvenser i vård och omsorgs verksamhet: Chefer i välfärdens tjänst. En forskningsrapport om hur personalgruppens storlek påverkar kvalitet och hälsa*. Rapport. Vision. <http://mb.cision.com/Public/1167/2077806/ab3463e98a841ce0.pdf>

- Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, B., Holmberg, S. & Arkhede, S. (2015). *Mellanmänsklig tillit i Sverige*. SOM-rapport 2015:32. Göteborgs universitet.
- Rousseau, D. M. (1985). Issues of level in organizational research, *Research in Organizational Behaviour*, 7, s. 1–37.
- Saks, M. (2005). *Professions and the public interest: Medical power, altruism and alternative medicine*. Routledge.
- Scott, K. D. (1980). The causal relationship between trust and the assessed value of management by objectives, *Journal of Management*, 6(2), 157–175. <https://doi.org/10.1177/014920638000600205>
- Sederblad, P. (red.) (2013). *Lean i arbetslivet*. Stockholm. Liber.
- Siemieniuch, C., Sinclair, M., Henshaw, M. & Hubbard, E. M. (2015). Designing both systems and systems of systems to exhibit resilience. I: Bhamra, R. (red.), *Organisational resilience: Concepts, Integration and Practice*. Florida, Boca Raton: CRC Press.
- Simons, R. (1995). *Levers of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston: Harvard Business Press.
- Siverbo, S. (2022). *Vad vet vi om tillitsbaserad styrning och ledning?* Kommunforskning i Västsverige. KFi-rapport nr 178. Göteborg.
- Sjöberg, A. & Sverke, M. (2000). The interactive effect of job involvement and organizational commitment on job turnover revisited: A note on the mediating role of turnover intention, *Scandinavian Journal of Psychology*, 41, s. 247–252.
- SKR (2020). *Möt välfärdens kompetensutmaning*. Rekryteringsrapport 2020.
- SOU (2016:2) *Effektiv vård*.
- SOU (2018:38) *Styra och leda med tillit. Forskning och praktik*.
- SOU (2018:47) *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.
- SOU (2019:43) *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.
- SOU (2020:40) *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen*.
- SOU (2020:80) *Äldreomsorgen under pandemin*. Delbetänkande av Coronakommissionen.

- SOU (2021:89) *Sverige under pandemin*. Delbetänkande av Coronakommissionen.
- Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*. Stockholm.
- Stevrin, P. (1998). *Tillitskrisen – om tillit, misstro och kontroll i det framväxande informationssamhället*. Institutionen för datavetenskap och ekonomi, Högskolan i Karlskrona/Ronneby.
- Strömgren, M. (2017). *Social capital in healthcare: A resource for sustainable engagement in organizational improvement work*. Doktorsavhandling, Kungliga Tekniska högskolan.
- Styhre, A., Olilla, S., Wikmalm, L. & Roth, J. (2010). Expert or Speaking partner? Shifting Roles and Identities in Consulting Work, *Leadership & Organization Development Journal*, 31(2), 159–175.
- Svartengren M., Stoetzer U., Parmasund, M., Eriksson, T., Stöhlman, Å. & Vingård, E. (2013). *Hälsa och framtid i kommuner och landsting*. Uppsala universitet, Arbets- och miljömedicin, rapport nr 1.
- Svensson, K. & Svensson, L. (2021). Professionalism. I: Bringselius, L. (red.), *Tillit och omdöme*. Lund: Studentlitteratur.
- Tengblad, S. (2018). Organizational resilience: Theoretical framework. I: Tengblad, S. & M. Oudhuis (red.), *The Resilience Framework: Organizing for Sustained Viability*, s. 19–38. Singapore: Springer.
- Tengblad, S. & Oudhuis, M. (2018). Organization resilience: What makes companies and organizations sustainable? I: Tengblad, S. & M. Oudhuis (red.), *The Resilience Framework: Organizing for Sustained Viability*, s. 3–17. Singapore: Springer.
- Thilander, P. (2013). *Personalarbete och HR-transformation – om samspel och relationer mellan linjechefer och HR-medarbetare*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.
- Vallentin, S. & Thygesen, N. (2017). Trust and control in public sector reform: Complementarity and beyond, *Journal of Trust Research*, 7:2, s. 150–169.
- Vingård E. (2020). *Psykisk ohälsa, arbetsliv och sjukfrånvaro: Kunskapsöversikt*, uppdaterad version 2020. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE).

- Wallace, J. E. (1995). Organizational and professional commitment in professional and non-professional organizations, *Administrative Science Quarterly*, 40(2), 228–255.
- Weick, K. E. & Sutcliffe, K. M. (2007). *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: Wiley.
- Welander, J. (2017). *Trust issues: Welfare workers' relationships to their organization*. Akademisk avhandling, Mälardalens högskola.
- Westerberg, K. & Nordin, M. (2021). *Äldreomsorgens ständiga förändringar – om organisation, arbetsmiljö och ledarskap*. Stockholm: SNS förlag.
- Wildavsky, A. (2001). *If Planning is Everything, Maybe It's Nothing*. Routledge.
- Wilensky, H. (1964). The professionalization of everyone, *American Journal of Sociology*, 70(2), 137–159.
- Williamsson, A. & Dellve, D. (2022, kommande). *Developing eldercare in ageing societies: The misaligned visions and caged change agents*.
- Williamsson, A. (2018). *Change agents and use of visual management tools in care process redesign: Implications on working conditions for operative managers and healthcare professionals*. Doktorsavhandling, Kungliga Tekniska högskolan.
- Zaremba, M. (2013). *Patientens pris. Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Stockholm: Weyler förlag.
- Zolli, A. & Healy, A. M. (2012). *Resilience: Why things bounce back*. New York: Free Press.

Appendix I: Hur vi har gjort för att mäta tillit i en kommun

I kapitel 4 och 5 beskrivs resultaten av inledande analyser som bedrivits inom ramen för forskningsprojektet ORFIOS (se appendix 2). Projektet handlar om att undersöka vad ledarskap och organisatoriska förutsättningar betyder för chefers och medarbetares motivation, prestation, arbetsmiljö och hälsa. I detta appendix beskrivs de frågor som vi använt för att mäta tillit i organisationer samt de resultat som ligger till grund för kapitel 4.

Med utgångspunkt från tidigare forskning har vi valt åtta olika variabler om tillit för att analysera samband mellan nivåer. Enkätfrågorna och indexen om tillit handlar framför allt om att man har tilltro till att »den andre« är kompetent för sitt uppdrag och vill verksamhetens bästa. Alla värden är på enhetsnivå, vilket innebär att vi har skapat medelvärden av de tre variabler som besvarats av medarbetarna. Två av dessa variabler är indexen Tillit till närmaste chef och Tillit till organisationen (se tabell AI.1). En tredje variabel är frågan Tillit till kollegor (»Jag litar på att mina närmaste kollegor kan sitt jobb och gör sitt bästa för verksamheten«). Två variabler är enhetschefens svar på de båda indexen Tillit till närmaste chef och Tillit till organisationen, det vill säga samma frågor som medarbetarna besvarat. Den tredje variabeln som kommer från enhetschefens bedömningar är: »Jag litar på att mina medarbetare kan sitt jobb och gör sitt bästa för verksamheten«. Dessutom ingår i analysen svar från chefsnivån ovanför enhetschefen. Ibland är denne en verksamhetschef, ibland en förvaltningschef. Det finns 40 sådana chefer och de har alltså oftast flera enheter under sig. Det innebär att samtliga enheter som organisatoriskt ligger under respektive strategisk chef har fått samma värde på den strategiska chefens

svar. Två variabler ingår här: »Jag litar på att den politiska ledningen är tillräckligt insatt i den verksamhet jag leder«, det vill säga en form av tillit till den övergripande nivån i organisationen, samt »Jag litar på att mina medarbetare kan sitt jobb och gör sitt bästa för verksamheten«, det vill säga tillit nedåt i organisationen.

Vi undersöker kedjor av tillit dels genom sättet att formulera enkätfrågor om tillit nedåt och uppåt, dels genom att länka svar på frågorna från medarbetargruppen upp till strategisk chef med enheten som analysnivå och där alla hänger samman organisatoriskt. Sammantaget ingick 162 enheter på lägsta nivån i studien. Det var bortfall från första linjens chef i 36 av dessa enheter. Där det finns data för alla 162 enheterna har vi dock använt dessa i analyserna (se tabell A1.2).

Dessutom har vi analyserat samband med andra faktorer som tidigare forskning visat har samband med tillit. Dessa variabler baseras på enhetsmedelvärden av medarbetarnas svar. Här har vi använt index om Kunskapsdelning och Samstämmighet i mål (se tabell A1.1). Till sist undersöker vi samband med möjliga konsekvenser av tillit. Vi har använt ett index om intention att vilja lämna organisationen (Sjöberg & Sverke, 2000) och två frågor om självskattade prestationer: Tycker du att du på din arbetsplats kan arbeta på ett sätt så att du känner dig nöjd med resultatet? I vilken grad anser du att brukarnas behov blir tillgodosedda? (Björk, Szücs & Härenstam, 2014).

Tabell A1.1 Enkätfrågor i samtliga index som använts i analyserna. Alla frågor har svarsalternativ från Instämmer inte alls (1) till Instämmer helt (5).

Tillit till organisationen*

Jag har förtroende för högsta ledningen och deras sätt att leda verksamheten.

Jag litar på att den högsta ledningen ger korrekt och ärlig information om förhållanden som påverkar arbetet.

Jag litar på att personal som arbetar med administration (HR, ekonomi m.fl.) har tillräckligt goda kunskaper om verksamheten vid vår arbetsplats.

Jag litar på att den politiska ledningen är tillräckligt insatt i verksamheten vid min arbetsplats.

Den högsta ledningen litar på att vi kan vårt jobb och gör vårt bästa för verksamheten.

Tillit till närmaste chef *

Jag har förtroende för min närmaste chef och dennes sätt att leda arbete.

Jag kan ta upp svårigheter och problem med min närmaste chef utan att det riskerar att användas emot mig.

Om jag får problem i arbetet som jag eller min arbetsgrupp inte kan lösa själva litar jag på att närmaste chef hjälper till att hantera situationen.

Kunskapsdelning **

Vi på vår arbetsplats är bra på att dela information, kunskap och erfarenheter till varandra.

Medarbetarnas kunskaper och erfarenheter tas tillvara när beslut som berör verksamheten fattas högre upp i organisationen.

Medarbetarnas synpunkter och idéer om förbättringar i verksamheten tas tillvara i utvecklingsarbete.

Samstämmighet i mål **

Jag delar ledningens syn på verksamhetens mål och prioriteringar.

Jag delar synen på verksamhetens mål och prioriteringar med mina närmaste kollegor (dem jag oftast arbetar med).

* Frågorna är självgenererade, liknande finns i många andra studier, till exempel McEvily & Tortoriello (2011).

** Liknande frågor finns i Kim (2018).

Tabell A1.2 Deskriptiva data för variablerna i korrelationsanalyserna.

Variabelnamn	Förkortning	Medelvärde	Standard- avvikelse	Antal enheter i analysen	Cronbach's alpha#
1. Medarbetares tillit till organisationen (enhetsmedelvärde)	Mtillitorg	3,29	0,52	162	0,88 ^{a)}
2. Medarbetares tillit till närmaste chef (enhetsmedelvärde)	Mtillitchef	3,84	0,66	162	0,92 ^{a)}
3. Medarbetares tillit till kollegor (enhetsmedelvärde)	Mtillitkol	4,25	0,36	162	-
4. Enhetschefs tillit till organisationen	ECtillitorg	3,73	0,75	127	0,85 ^{b)}
5. Enhetschefs tillit till sin chef	ECtillitchef	4,13	0,86	127	0,87 ^{b)}
6. Enhetschefs tillit till sina medarbetare	ECtillitmed	4,36	0,66	127	-
7. Högre chefs tillit till politiker	HCtillitpol	3,48	1,03	162	-
8. Högre chefs tillit till medarbetarna	HCtillitmed	4,51	0,61	162	-
9. Samstämmighet i mål (enhets- medelvärde)	Samimål	3,71	0,42	162	0,61 ^{a)}
10. Kunskapsdelning (enhetsmedelvärde)	Kunskaps- del	3,37	0,46	162	0,78 ^{a)}
11. Intention att sluta (enhetsmedelvärde)	Intentsluta	1,98	0,59	162	0,89 ^{a)}
12. Nöjd med resultat (enhetsmedelvärde)	Nöjdresult	3,02	0,34	162	-
13. Brukarnöjdhet (enhetsmedelvärde)	Brukarnöjd	3,20	0,30	162	-

#Reliabiliteten (Cronbach's alpha) är beräknat för indexen på individdata; ^{a)} från medarbetarenkäterna; ^{b)} från chefsenkäten.

Övriga variabler utgörs av enstaka enkätfrågor (se tabell A1.1, appendix 1).

Tabell A1.3a–c

Bivariata korrelationer (Pearson) mellan variabler skattade av medarbetare, deras närmaste chef (det vill säga enhetschef) och högre chef. Samtliga variabler är på enhetsnivå, vilket innebär att aggregerade data används för medarbetardata (medelvärden per enhet) medan det är unika data från enhetschefer och högre chefer.

Tabell A1.3a Bivariata korrelationer mellan tillitsvariabler skattade av olika nivåer i kedjan; Medarbetare (M); Enhetschefer (EC) och Högre chefer (HC).

		Mtillit org	Mtillit chef	Mtillit kol	ECtillit org	ECtillit chef	ECtillit med	HCtillit pol	HCtillit med
1	Mtillitorg	1							
2	Mtillitchef	0,431**	1						
3	Mtillitkol	0,383**	0,287**	1					
4	ECtillitorg	0,284**	0,083	0,073	1				
5	ECtillitchef	0,093	0,038	0,045	0,423**	1			
6	ECtillitmed	0,094	0,032	0,121	0,319**	0,201*	1		
7	HCtillitpol	0,037	0,018	–0,031	0,087	–0,023	0,150	1	
8	HCtillitmed	0,042	–0,066	–0,072	0,070	–0,063	0,166	0,124	1

*p<0,05, **p<0,01 (tvåsidiga korrelationer)

Tabell A1.3b Bivariata korrelationer (Pearson) mellan tillitsvariabler, skattade av medarbetare (M), deras närmaste chef, det vill säga enhetschef (EC) och högre chef (HC) samt samstämmighet i mål och kunskapsdelning skattat av medarbetarna.

		Mtillit org	Mtillit chef	Mtillit kol	ECtillit org	ECtillit chef	ECtillit med	HCtillit pol	HCtillit med
9	Samimål	0,684**	0,517**	0,532**	0,196*	0,051	0,126	–0,033	–0,055
10	Kunskapsdel	0,670**	0,520**	0,543**	0,141	0,067	0,142	0,079	0,060

*p<0,05, **p<0,01 (tvåsidiga korrelationer)

Tabell A1.3c Bivariata korrelationer (Pearson) mellan tillitsvariabler, skattade av medarbetare (M), deras närmaste chef, det vill säga enhetschef (EC) och högre chef (HC) samt medarbetarnas skattningar av intention att sluta (Intentslut), att kunna arbeta på ett sätt så att man är nöjd med resultaten (Nöjdresult) och att kunna göra brukarna nöjda (Brukarnöjd).

	Mtillit org	Mtillit chef	Mtillit kol	ECtillit org	ECtillit chef	ECtillit med	HCtillit pol	HCtillit med
11 Intentsluta	-0,432**	-0,564**	-0,379**	-0,016	0,079	0,058	0,057	-0,052
12 Nöjdresult	0,558**	0,526**	0,342**	0,128	0,032	0,047	0,004	-0,009
13 Brukarnöjd	0,396**	0,394	0,230**	0,210*	0,172	0,031	-0,018	0,011

*p<0,05, **p<0,01 (tvåsidiga korrelationer)

Appendix 2: Forskningsprojektet ORFIOS

I kapitel 4 och 5 beskrivs resultaten av inledande analyser som bedrivits inom ramen för forskningsprojektet ORFIOS⁹. Projektet handlar om att undersöka vad ledarskap och organisatoriska förutsättningar betyder för chefers och medarbetares motivation, prestation, arbetsmiljö och hälsa.

Tre av studierna i projektet handlar om tillit. Syftet med den första studien är att utveckla mått för att kunna mäta tillit i offentliga organisationer. Syftet med den andra studien är att identifiera mönster av tillit mellan olika organisatoriska nivåer och undersöka vad goda respektive brutna tillitskedjor betyder för anställdas och chefers motivation, prestation, arbetsmiljö och hälsa. Den tredje studiens syfte är att undersöka hur organisatoriska förutsättningar hänger ihop med olika mönster av tillit.

Perspektiv och design

De frågeställningar vi har för de specifika analyserna i kapitel 4 och 5 i denna rapport rör alla enhetsnivån, det vill säga den lägsta formella nivån där det finns en egen chef med budget, personal och verksamhetsansvar. Vi är alltså inte här intresserade av tillit på individnivå utan betraktar det som en egenskap hos en grupp som arbetar tillsammans

9. Hur påverkar organisatoriska förutsättningar och chefers ledarskap medarbetarnas arbetsmiljö, motivation, vilja att stanna, hälsa och sjukfrånvaro? Projektledare: Erik Berntson. Finansering: AFA Försäkring.

i den dagliga verksamheten. Det innebär att anställdas svar på tillitsfrågorna aggregeras till medelvärden eller andelar av anställda som uppgav ett visst svar. Aggregering föregås av analyser av graden av samstämmighet mellan rapportörerna på samma enhet.

Metoder och genomförande

I den första studien utvecklas och utprövas enkätfrågor psykometriskt för att skapa index av både personlig tillit och tillit till organisationen, se tabell A1.1 i appendix 1. Till skillnad från tidigare publicerade instrument ingår här även frågor om tillit till politiker och experter. Faktoranalysen visade att dessa frågor ingick i samma faktor som frågor om tillitsvärdigheten till högre ledning, vilket innebär att detta index snarare fångar tillit till organisationsnivån än personlig tillit till specifika chefer. I linje med tidigare forskning efterfrågas integritet, förmåga och välvilja men även ömsesidighet, det vill säga att respondenten upplever tillit från chefer. Deskriptiva data för indexen finns i appendix 1, tabell A1.2. Metodutvecklingen av tillitsindexen och resultat av psykometriska analyser kommer att redovisas i en kommande artikel (Härenstam, Berntson, Björk & Fältén, pågående).

I ett andra steg samlades uppgifter in om organisationen. Intervjuer med förvaltningschefer, HR-chefer och kommunchef gjordes under hösten 2019 och i början av 2020 för att fördjupa kunskapen om verksamhet, omvärldsförhållanden, organisationsförändringar och olika typer av problem och förutsättningar i kommunen och i respektive förvaltning. Det var alltså kvalitativa data som i huvudsak användes som stöd för tolkning av statistiska analyser.

Registeruppgifter och uppgifter om organisationen samlades in under våren och hösten 2020. Det gjordes genom att först i gruppsamtal med HR-specialister från varje förvaltning identifiera och definiera vilka uppgifter som skulle samlas för varje enhet och sedan låta dessa personer rapportera alla data i en av forskarna förberedd Excelfil. Här var det viktigt att alla använde samma definitioner för de faktabaserade uppgifter vi sökte (t.ex. antal medarbetare per chef, andel akademiker bland anställda, representation i ledningsgrupper, sjuktal och personalomsättning). Dessa data överfördes sedan till statistikprogrammet SPSS och kodades på samma sätt som enkäterna.

Enkäterna skickades ut under senhösten 2020 och besvarades först av 240 chefer (75 % svarsfrekvens) och två veckor senare av 1 871 anställda (svarsfrekvens 47 %). De båda enkäterna innehöll till stora delar olika frågor men tillitsfrågorna var i huvudsak desamma i båda enkäterna.

I ett tredje steg länkades enkätdata med organisationsdata. Genom en nyckelkod kunde varje anställd och varje första linjens chef kopplas till data om den formella organisatoriska enhet som individen arbetade vid. Dessa enheter kunde också via nycklar länkas till alla nivåer ovanför med svar från chefer på högre organisatoriska nivåer. I den andra studien genomförs klusteranalyser för att identifiera mönster av tillit bland enheterna (Härenstam, Björk & Corin, pågående), och i den tredje studien kommer sambanden mellan dessa mönster och organisatoriska faktorer att undersökas.

Appendix 3: Variabler och index

I kapitel 4 och 5 beskrivs resultaten av inledande analyser som bedrivits inom ramen för forskningsprojektet ORFIOS (se appendix 2). Projektet handlar om att undersöka vad ledarskap och organisatoriska förutsättningar betyder för chefers och medarbetares motivation, prestation, arbetsmiljö och hälsa. I detta appendix beskrivs det empiriska underlaget till kapitel 5.

Tabell A3.1 Frågor som ingår i indexet Organisatoriskt stöd till chefer (Cronbach's alpha 0,77). Svarsalternativ från Stämmer mycket dålig (1) till Stämmer mycket bra (5).

Om du tänker på det senaste halvåret. Hur väl stämmer följande med din arbets-situation som chef?

Det finns tillräckligt praktiskt stöd att tillgå för verksamhetsnära chefer. Exempel: vaktmästare, assistentuppgifter så som stöd i lokalfrågor, hjälp med möten, kontorsmaterial, "fixafrågor", bilar, larm etc.

Det finns fungerande administrativt stöd att tillgå "fysiskt nära" chefen.

Det finns specialister att tillgå vid behov, t.ex. HR, ekonomi, juridiskt stöd.

De materiella resurserna, t.ex. bilar och lokaler, och servicen av dem är anpassade till verksamhetens behov.

IT-systemen, t.ex. digitaliserade appar och processer, är anpassade till verksamhetens behov (ej för många, och de som finns underlättar arbetet).

Det finns fungerande IT-support.

Det finns fungerande stödsystem för bemanningsfrågor, som nyrekrytering, och vikarieanskaffning.

Tabell A3.2 Kontinuerliga variabler.

	N	Min	Max	Medel- värde
Medarbetare				
Tillit till organisationen	162	1,78	4,55	3,29
Tillit till närmaste chef	162	1,76	4,80	3,84
Chefer				
Tillit till organisationen	127	1,60	5,00	3,73
Tillit till närmaste chef	127	1,33	5,00	4,13
Antal medarbetare per chef	141	4,00	60,00	25,56
Andel (%) bland personalen med eftergymnasial utbildning	162	0	100,0	73,4
Genomsnittlig anställningstid på arbetsplatsen bland personalen (i månader)	162	11,88	218,93	78,47
Organisatoriskt stöd till chefer	115	1,71	4,71	3,48
Enhetschefens erfarenhet som chef (i månader)	131	2,00	358,00	127,21
Andel (%) medarbetare som träffar sin chef ett par gånger i veckan eller mer	162	0	100,0	65,6
Enhetschefens möte med egen chef (1 = varje dag, 2 = ett par gånger i veckan, 3 = en gång i veckan, 4 = någon gång per månad eller mer sällan)	128	1,00	4,00	2,61

Tabell A3.3 Kategoriska variabler.

		Antal	Procent
Verksamhetens förläggning Rum	Stationär	86	53
	Rörlig	76	47
	Total	162	100,0
Verksamhetens förläggning Tid	Kontorstid	102	63
	Övriga arbetstider	60	37
	Total	162	100
Verksamhetens geografiska spridning	En adress	93	57
	Fler adresser	69	43
	Total	162	100

Tabell A3.4 Organisatoriska faktorerers betydelse för tillit – chefer.

	Enhetschefers tillit till organisationen		Enhetschefers tillit till närmaste chef	
	b	SE	b	SE
Intercept	1,552*	0,708	3,125**	0,958
Verksamhetens karaktär:				
Geografisk spridning (en adress/fler adresser)	0,030	0,149	0,166	0,201
Verksamhetens förläggning (stationär/rörlig)	0,084	0,133	0,133	0,179
Verksamhetens förläggning (kontorstid/övrig tid)	0,227	0,161	0,232	0,218
Andel (%) bland personalen med eftergymnasial utbildning	0,003	0,003	0,001	0,004
Organisatoriska förutsättningar:				
Enhetschefens möte med egen chef	-0,067	0,081	-0,157	0,109
Antal medarbetare per chef	-0,014*	0,006	-0,012	0,008
Organisatoriskt stöd till chefer	0,575**	0,107	0,257^	0,144
Enhetschefens erfarenhet som chef (i månader)	0,000	0,001	0,000	0,001
N	98		99	
R Square	0,363		0,142	
F	6,338**		1,869^	

^p<0,10, *p<0,05, **p<0,01

Tabell A3.5 Organisatoriska faktorerers betydelse för tillit – medarbetare.

	Medarbetares tillit till organisationen		Medarbetares tillit till närmaste chef	
	b	SE	b	SE
Intercept	3,203**	0,347	3,198**	0,431
Verksamhetens karaktär:				
Geografisk spridning				
(en adress/fler adresser)	0,039	0,108	0,093	0,135
Verksamhetens förläggning (stationär/rörlig)	0,056	0,090	0,137	0,111
Verksamhetens förläggning (kontorstid/övrig tid)	-0,059	0,108	0,114	0,135
Andel (%) bland personalen med eftergymnasial utbildning	0,002	0,002	0,003	0,002
Organisatoriska förutsättningar:				
Andel (%) medarbetare som träffar sin chef ett par gånger i veckan eller mer	0,003^	0,002	0,003^	0,002
Antal medarbetare per chef	-0,009*	0,004	-0,004	0,005
Genomsnittlig anställningstid på arbetsplatsen bland personalen (i månader)	-0,001	0,001	-0,002	0,001
N	141		141	
R Square	0,125		0,082	
F	2,721*		1,707	

^p<0,10, *p<0,05, **p<0,01

Appendix 4: Forskningsprojekt som analyserat utvecklingssatsningar inom vård och omsorg

Här beskrivs det empiriska underlaget för den analys som redovisas i kapitel 6. Det vill säga urval, studiegrupper och datainsamling i de forskningsprojekt som analysarbetet – som identifierade kärndimensioner i planering och uppföljning – baseras på.

Ett forskningsprojekt om utveckling av värdeintegrerande och hållbara modeller för äldreomsorg

Syftet var att analysera dilemma, modeller och satsningar samt förutsättningar för värdeintegrerande ledning och organisering inom äldreomsorgen.

Kvalitativa intervjuer genomfördes med chefer på strategisk nivå från olika delar av Sverige för att utforska nyutvecklade modeller för äldreomsorg. Cheferna identifierades och tillfrågades via chefsnätverk och i snöbollsurval (n = 35).

Webbaserad chefsenkät distribuerades till operativa chefer: T1, n = 348, T2, n = 230.

Tio fallstudier genomfördes i tre organisationer med variation av hantering. I dessa intervjuades chefer och medarbetare (n = 94).

Projektet finansierades av FORTE under 2017–2021.

Två forskningsprojekt om utvecklingssatsningar i tillsynsyrning inom äldreomsorgen

Projekten bidrar till kunskap om vägar för utveckling av arbetsförhållanden som distribuerar inflytande, kontroll och ledarskap till medarbetare inom äldreomsorgen och brukare. Studierna identifierar former av tillsynsatsningar med distribuerat ledarskap inom äldreomsorgen samt dessas förutsättningar och betydelse för hur arbetsförhållanden, attraktivitet i arbetet, hållbarhet, engagemang, inflytande och brukarbestämmande utvecklades.

I projekten finns både kvantitativa och kvalitativa ansatser för att säkra en omfattande datainsamling. Här används följande data.

Intervjuer: Intervjuer med nyckelfunktioner för äldreomsorgens utvecklingsarbete i 14 av de 34 kommunerna som valts ut (33 slumpmässigt och en storstad). Utvecklingsledare på direktörsnivå och verksamhetsnivå intervjuades kvalitativt och även med strukturerade frågor (n = 40). I dessa kommuner studerades även dokument om utvecklingsarbeten.

Chefsenkät: En baslinje- och en uppföljningsenkät till enhetschefer har genomförts i Göteborgs Stad och de 33 slumpmässigt valda kommunerna.

I det totala urvalet 2020 av 736 enhetschefer svarade 59 %. Bland äldreomsorgens 256 enhetschefer besvarade 143 (35 %) enkäten. Samma enkät distribuerades april–juni 2021. Uppföljningsenkäten distribuerades till 472 enhetschefer och 206 chefer besvarade enkäten, varav 189 var förstalinjechefer (40 % svarsfrekvens).

Medarbetarenkät: En baslinje- och en uppföljningsenkät har genomförts till alla äldre (55+) anställda i Göteborgs Stad, år 2019 till totalt 10 850 medarbetare och år 2021 till 10 849. Inom äldreomsorgen besvarades enkäten av 770 medarbetare år 2019 (36 %) och av 838 år 2021 (35 %).

Projekten finansieras av AFA Försäkring och FORTE under 2019–2023.

Två forskningsprojekt om nyskapande processutveckling i sjukvården

Studierna identifierar former av implementering och processutveckling samt dessas olika förutsättningar och betydelser för hur delaktighet, arbetsförhållanden, hållbarhet och engagemang utvecklades.

Fem små till medelstora sjukhus ingick i studierna. De var intresserade av att delta under fyra år samt avsåg implementera en form av processutveckling. Vid sjukhusen valdes fem avdelningar som delade vårdflöden. Samtliga medarbetare (undersköterskor, sjuksköterskor och läkare) vid dessa avdelningar ingick i undersökningsgruppen (ca 1 400 medarbetare) och samtliga chefer vid hela sjukhusen (ca 400 chefer).

Medarbetarenkäten skickades vid T1 (2012) ut till totalt 1 602 personer och vid T2 (2013) till totalt 1 548 personer. Svarsfrekvensen var T1 54 % och T2 59 %. Vid T3 (2014) inkluderades bara de som tidigare besvarat en enkät (947 personer) och svarsfrekvensen var 67 %.

Chefsenkäten skickades ut till totalt 409 första linjens och andra linjens chefer vid T1, 425 vid T2 och 404 vid T3. Med en svarsfrekvens för T1 = 74 %, T2 = 70 % och T3 = 54 %.

Intervjuer med chefer och nyckelpersoner på strategisk nivå fokuserade förutsättningar, mål, vision, synsätt och förhållningssätt till utvecklingen. Uppföljning av dessa intervjuer gjordes med kortare intervjuer under alla åren, 37 med utvecklingschefer och 14 med olika stödresurser för utvecklingsarbeten. Samtliga chefer på 1:a och 2:a linjens nivå intervjuades. Totalt intervjuades 30 chefer vid T1, 22 chefer vid T2 och 22 chefer vid T3.

Fokusgrupper hölls med 48 undersköterskor och 55 sjuksköterskor vid T1 och T3 om arbetsinnehåll, deltagande i utvecklingsarbete och attityder till utvecklingsarbete.

Projekten finansierades av AFA Försäkring och FORTE under 2011–2016.

Projektledare för samtliga forskningsprojekt var Lotta Dellve. Projektmedarbetare från KTH: Andrea Eriksson, Anna Williamsson och Marcus Strömberg. Från Göteborgs universitet: Gunnar Gillberg, Caroline Hasselgren och Monica Andersson Bäck. Från Södertörn: Magdalena Elmersjö och Daniel Seldén. Från Högskolan Borås: Maria Wolmesjö, Sara Larsson Fällman, Jörgen Andreasson och Linda Åhlström.

Det finns många utmaningar för välfärdssektorn beträffande kvalitet, arbetsmiljö och kompetensförsörjning.

Tillitsbaserad styrning och ledning har under en tid varit en populär ansats för att skapa en mer ändamålsenlig styrning och uppvärdera den professionella kompetensen. I denna rapport ifrågasätter sex forskare emellertid om välfärdens utmaningar verkligen är ett resultat av brist på tillit.

Syftet med rapporten är att presentera ett alternativt synsätt som dessa forskare benämner *tillförlitlig organisering*. Den övergripande frågan som ställs i rapporten är: Hur kan vi organisera välfärden så att den blir tillförlitlig och bättre rustad inför utmaningar, kriser och omvärldsförändringar? Kort sagt: Hur kan vi skapa en offentlig sektor som är värd att lita på för medarbetare, chefer, politiker och allmänhet?

Lisa Björk, doktor i arbetsvetenskap, och Stefan Tengblad, professor i Human Resource Management, har varit redaktörer i den forskargrupp som skrivit rapporten. Övriga författare är Thomas Andersson, Björn Brorström, Lotta Dellve och Annika Härenstam.

Rapporten är en del i SNS forskningsprojekt »Vårdens och äldreomsorgens organisering och finansiering«.

