

Susanna Alexius och  
Janet Vähämäki

## Tillitsparadoxen – när fortsatt NPM- styrning främjar tillit

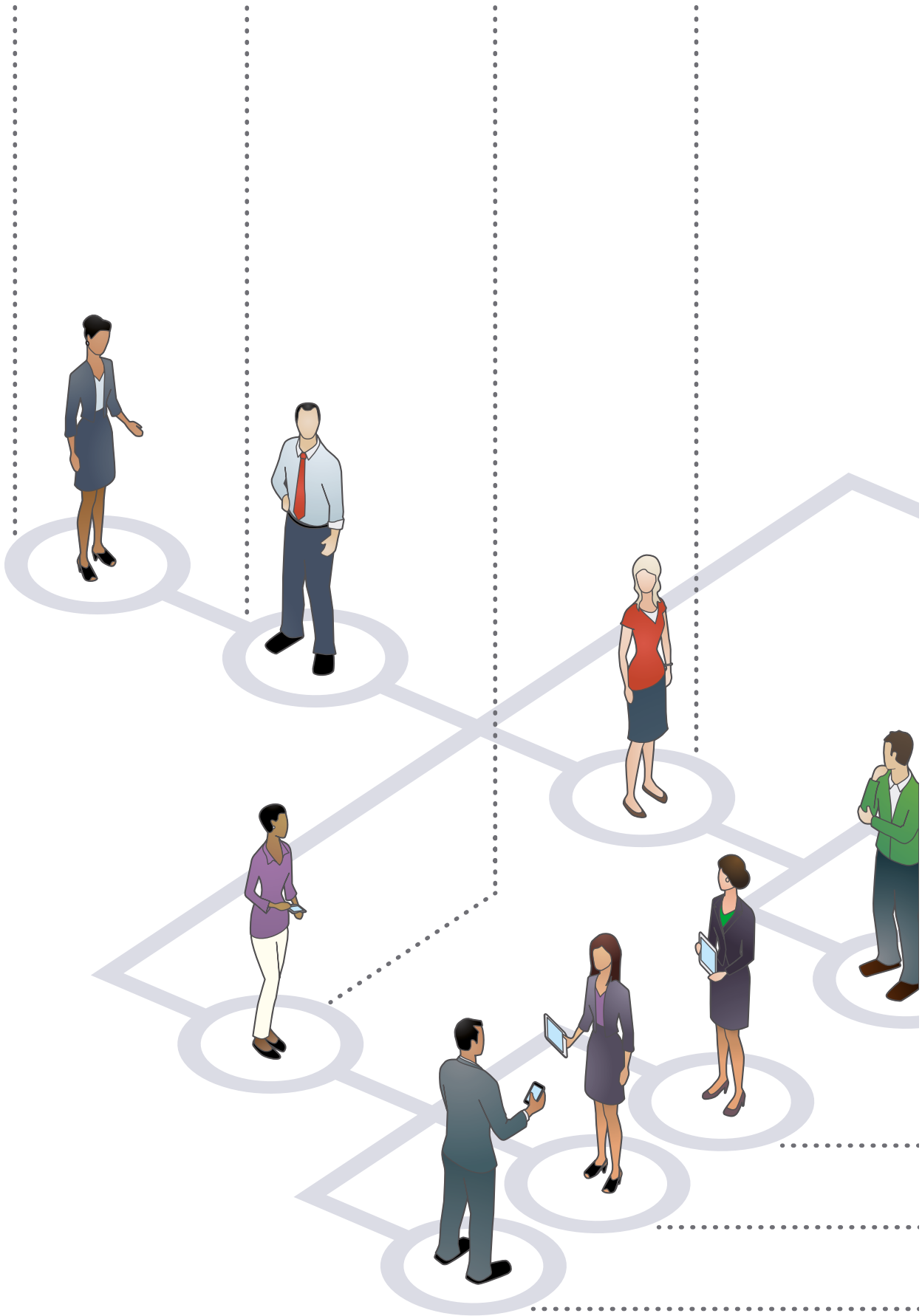
### I korthet

Styrning och management kan  
vara det som skapar tillit. ■

**Med den här artikeln** vill vi uppmuntra till reflektion kring tillitsstyrningens skilda förutsättningar och konsekvenser. New Public Management (NPM) och reformer relaterade till NPM har under senare år kritiserats alltmer. Som ett svar på kritiken tillsatte regeringen 2016 *Tillitsdelegationen* med uppdrag att utveckla så kallad tillitsstyrning för offentlig sektor (se gärna temanumret om tillit i *Organisation & Samhälle*, 2018 nr 2). I den populära förvaltningsdebatten målas tillit ofta upp som ett alternativ till formell styrning, mätning och kontroll. Det har antagits att om vi bara minskar på denna typ av styrning så förbättras förutsättningarna för tillit. Men detta är inte givet. Formell styrning, mätning och kontroll hämmar inte alltid tilliten. Vår forskning visar att det faktiskt kan vara precis tvärtom. I en studie om styrning och tillit i biståndsrelationer fann vi nyligen att formell styrning av klassisk NPM-karaktär uppfattades som en avgörande tillitskälla, särskilt för interorganisatoriska relationer på distans. Vi menar att detta kan hjälpa till att förklara både varför NPM dröjer sig kvar på många håll och varför det kan vara motiverat.

Den välspredda missuppfattningen att tillit och formell styrning skulle vara varandras motsatser blir mer begriplig mot bakgrund av att det populära samtalet om tillit i första hand har handlat om det slags tillit som grundar sig i informella mellanmännsliga relationer, till exempel mellan brukare och byråkrater inom skola, vård och omsorg eller mellan chefer och medarbetare i förvaltningen. Tillitsdelegationen skriver till exempel att tillitsbaserad styrning och ledning innebär en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur, ledarskap, värderingar och attityder.

Idéer förknippade med Tillitsdelegationen har rönt ett



stort intresse också i biståndssektorn, där många längtar efter en förenklad, mer adaptiv styrning med större vikt vid mellanmänskliga relationer. I en utvärdering 2012 av 50 års svenskt utvecklingsamarbete med Laos, Vietnam och Sri Lanka framhöll McGillivray och kollegor betydelsen av mellanmänskliga relationer mellan givare och mottagare. I våra egna intervjuer har vi sett att även byråkrater som arbetar på stort avstånd från de fattiga gärna berättar om egna upplevelser från någon tidigare episod ute i fält. Men trots att mellanmänskliga relationer fortsätter att vara ett omhuldat ideal inom biståndet, och trots att reformförsök görs, är det inte så lätt att omsätta idealet i praktik. Vi menar att förklaringar finns i biståndets organisatoriska förutsättningar.

Biståndets mål är visserligen att lyfta den enskilda människan ur fattigdom, men för att nå fram behöver biståndsmedlen färdas genom en lång rad organisationer. På vägen från Finansdepartementet till den enskilda personen som får biståndshjälp sitter därför väldigt många byråkrater som på distans försöker påverka biståndets utformning och resultat, genom en lång rad andra organisationer. Eftersom biståndet finansieras av skattemedel och det är stora summor i omlopp ställs det höga krav på oberoende, återrapportering och korruptionskontroll. Samtidigt är det ett faktum att de stora avstånd, många parter, långsiktiga satsningar, skilda kulturer och komplexa beroendeförhållanden som kännetecknar fältet gör det svårt för biståndsorganisationer att förvissa sig om att pengarna når fram och gör nytta. Handen på hjärtat – osäkerheten är stor. Och i avsaknad av förvisning ökar behovet av tillit. Men även om det alltså pratas en hel del om den mellanmänskliga tillitens betydelse har det varit oklart hur långt den egentligen räcker i praktiken.

I en aktuell studie för Expertgruppen för biståndsanalys, EBA, har vi nyligen undersökt tillitsmönstret hos organisationer som agerar som både givare och mottagare av svenska skattebetalares biståndsmedel. Vi har studerat fyra olika typer av organisationer: a) organisationer inom det civila samhället, b) företag, c) svenska myndigheter och d) forskningsarbeten. Två empiriska frågor har väglett oss: Vad är avgörande för om en givare litar eller inte litar på en mottagare? Och vad är avgörande för om en mottagare litar eller inte litar på en givare? Vårt teoretiska intresse har varit att undersöka likheter och skillnader mellan dessa organisationer samt att förklara det aktuella tillitsmönstret och diskutera dess konsekvenser.

I våra fallstudier av relationerna på biståndsfältet har vi upptäckt att det finns tydliga utmaningar för den mellanmänskliga tilliten. I det lokala fältarbete som utgör idealbil-



När vi frågar de organisationsrepresentanter vi intervjuat vad som krävs för att de ska känna tillit är det därför förståeligt att de i första hand framhåller opersonliga tillitskällor, såsom generella styrteknologier, strukturer eller processer”

den av hur biståndsarbete bedrivs kan den mellanmännsliga tilliten visserligen ha förutsättningar att växa sig stark. Men ser vi till den stora bilden är avstånden mellan mottagare och givare ofta stora och personalbytena frekventa, och mångfalden av samverkande organisationer kan ytterligare försvåra möjligheten att knyta och upprätthålla personliga band. Eftersom personliga relationer dessutom kommit att associeras alltmer till risker för vänskapskorruption och nepotism anses de ofta både olämpliga och otillräckliga som grund för beslut.

När vi frågar de organisationsrepresentanter vi intervjuat vad som krävs för att de ska känna tillit är det därför förståeligt att de i första hand framhåller opersonliga tillitskällor, såsom generella styrteknologier, strukturer eller processer. Sammanfattningsvis har vi funnit att organisationer i biståndet sätter sin tilltro till det vi kallar *den riktiga organisationen*. Med det avses till exempel att ha rätt sorts kontostruktur och rätt sorts projektplanering, där generell managementkunskap är en gemensam nämnare. Enligt samma ideal ska organisationerna gärna använda specifika managementteknologier, ofta med engelska etiketter som "The Logical Framework" eller "Theory of Change". Organisationerna bör också ha vissa hierarkiska strukturer och befattningar på plats samt tydlighet när det gäller vem som fattar beslut och vem som ansvarar för olika typer av granskning, uppföljning och projektkommunikation. I bedömningar av vem som ska tilldelas biståndsmedel används till exempel dessa ideala strukturer och processer som en sorts tumregler här och nu för att uppskatta framtida resultat. Och till skillnad från det vanliga antagandet om att ett minskat antal kontrollverktyg och mätningar ska leda till mer tillit fann vi att det som var avgörande för den upplevda tilliten inte var antalet i sig utan hur dessa kontrollverktyg kommunicerades och motiverades.

Vi har redan varit inne på ett antal av biståndets särskilda förutsättningar. Ytterligare en förklaring till att NPM-styrningen dröjer sig kvar här menar vi finns i de sociala rollerna inom biståndet. Tvärt emot den klassiska föreställningen om intermediärer som neutrala vidareförmedlare har vi funnit att de flesta som kanaliserar biståndsmedel spelar *dubbla* roller i sina biståndsnet genom att de i praktiken är både givare och mottagare, både regelsättare och regelföljare, både granskare och granskade. Som mottagare tolkar organisationen vad den behöver göra för att få vidare finansiering. Som givare sätter organisationen upp regler för nästa organisation i kedjan, fattar beslut om finansiering och följer upp hur det går. Att samma organisation spelar bägge rollerna och växlar mellan dem är intressant av flera skäl, bland annat för att det tycks innebära att de också växlar mellan olika tillitsbedömningar.



Medan en organisation i givarrollen gärna litat till kontrollsystem och managementteknologier, externa experter (i synnerhet med managementkompetens) och särskilt utvalda partnerorganisationer, ses dessa i mindre grad som viktiga tillitsskällor när samma organisation agerar i en mottagarroll. Då hoppas organisationen i stället att dess tillitsvärdighet ska bedömas efter institutionell hemvist och sakspecifik kompetens, och förväntar sig en förståelse för komplexa resultat. Sammantaget finner vi att en organisation i sin roll som mottagare ofta kritiserar ett kontrollverktyg och tycker att styrningen hindrar dess arbete, medan samma organisation, i sin givarroll, i stället uppfattar samma kontrollverktyg som fullt rimligt, nödvändigt och stödjande!

Vi har nu förklarat hur tillitsmönstret ser ut och berört några möjliga förklaringar. Avslutningsvis vill vi ta upp en konsekvens som tyvärr går på tvärs mot goda ambitioner i den svenska biståndspolitik. Ett ideal har sedan den svenska *politiken för global utveckling* (PGU) lanserades 2003, och än mer sedan *Agenda 2030* tillkom 2015, varit att olika typer av organisationer, från olika domäner, ska uppmuntras att bidra med sin unika kunskap och erfarenhet i biståndet. Skilda sätt att organisera bistånd ska värnas eftersom organisatorisk mångfald kan vara en nyckel till uthållig samhällsutveckling, liksom den biologiska mångfalden är kritisk för vår överlevnad.

Men idealet om "den riktiga organisationen" föreskriver att biståndsorganisationer från olika samhälleliga kontexter och sakområden – föreningar, forskningsorganisationer, myndigheter och företag – alla bör organisera sig på ett likartat sätt för att vinna tillitspoäng. Konkret kan det leda till misstro mot dem som försöker avvika från detta generella ideal. Det kan handla om misstro mot medlemsbaserade fede-



## Om författarna

**Susanna Alexius** är docent i företagsekonomi vid Stockholms universitet och verksam som forskare vid Score (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor). Alexius forskning handlar om moderna styrideal och styrformer och olika typer av organisationers förhållande till förutsättningar, idéer och krav från sin omvärld. Regel- och kontrollsamhällets implikationer, värdekonflikter och ansvarsfördelning på marknader samt hybriditet är centrala teman i hennes forskning.

**Janet Vähämäki** är forskare på Stockholm Environment Institute (SEI) och på Score, (Stockholms Centrum för forskning om offentlig förvaltning). Hennes forskning handlar om styrning av offentlig förvaltning, framför allt frågor om resultatmätningar och resultatstyrning i utvecklingssamarbetet. Janet har tidigare praktisk erfarenhet av att ha arbetat på bland annat Sida och UD. ■

rativa fackföreningsrörelser med beslutsfattande i internationella demokratiska kongresser eller om universitet vars beslutsfattande ifrågasätts för att det i hög grad bygger på kollegialitet.

Vidare har vi sett en oförmåga eller ovilja hos givare att enbart lita på sakkunskap. I våra fallstudier kunde det till exempel handla om kunskap om klimatet, jämställdhet, fordonstillverkning eller kemiska laborationer som fick stå tillbaka till förmån för generell managementkunskap. Detta fick bland annat till följd att resultat uttryckta i sakspecifika termer behövde översättas till generellt managementspråk för att bli begripliga på distans. Trots goda intentioner om att främja mångfald, och trots att vi på papperet har många olika organisationsformer representerade, pekar alltså våra resultat på en likriktning i hur olika biståndsprojekt organiseras.

Avslutningsvis drar vi slutsatsen att svaret på frågan huruvida en viss managementteknologi kommer att öka eller minska tilliten i en relation beror både på förutsättningarna – avståndet mellan organisationerna, antalet parter, tidsperspektiv, kulturskillnader, finansieringens typ och storlek, komplexa beroendeförhållanden med mera – och på vems perspektiv man ser det ifrån. Inom biståndet kan den dubbla rolluppsättningen och det frekventa bytet mellan rollerna givare och mottagare hjälpa till att förklara både hur managementteknologier och föreställningar om värdet av att vara en "riktig organisation" sprids och hur de vidmakthålls i det vidare biståndssystemet.

Något paradoxalt, givet de politiska ambitionerna om tillit "bortom NPM", är alltså att just den typ av NPM-styrning som den populära tillitsdebatten förutspått att vi behöver lämna betraktas som en central tillitskälla. Men som så ofta i komplexa samhällsfrågor finns här en inbyggd värdekonflikt som kräver reflektion och omdöme. Värdet av överblick, jämförelse och snabba beslut som främjas av det rådande tillitsmönstret visar sig motverka den goda ambitionen om mångfald i biståndets organisering. ■

---

## Litteratur

- Alexius, S. & Vähämäki, J. (2020), *In proper organization we trust: Trust in interorganizational aid relations*. Rapport 2020:05. Stockholm: Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) Sverige.
- McGillivray, M., Pankhurst, A. & Carpenter, A. (2012), *Evaluation study of long-term Swedish development co-operation with Sri Lanka, Vietnam and Laos*. Sida Evaluations 2012:1–4. Stockholm: Sida.
- Prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*. Stockholm: Regeringen (15 maj 2003).
- Regeringskansliet, *Agenda 2030 och de globala målen*. <https://www.regeringen.se/regeringskansliet/globala-malen-och-agenda-2030>.
- SOU 2019:43, *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Betänkande av Tillitsdelegationen.